

MARCOS OTAVIO BEZERRA
CORRUZIONE, POLITICA
E IMPRESE APPALTATRICI¹

Abstract:

Accusations of corruption have occupied a central spot in the Brazilian public life and they have frequently been associated with big construction companies (the contractors). This work analyses how the actions of a contractor with a federal public budget to secure the viability of its business articulate with the routine proceedings of statale bureaucracy and the ordinary political practices associated to the idea of political representation. In opposition to the moralist and essentialist interpretations, the work emphasizes the collective dimension of the practices considered as corruption, meaning they become possible through the participation and complicity of a multiplicity of people situated in different positions in institutions.

Arguing that the action of the contractor – as it promotes adaptation, distortion or suspension of rules and official proceedings – participates in the forming of the State.

Keywords:

Political Anthropology; Corruption; State; Public Budget; Public Construction Work Companies.

Nel 2016, in uno scenario pubblico nel quale la corruzione costituisce il tema principale, i parlamentari brasiliani hanno approvato la rimozione dalla carica di un altro Presidente della Repubblica². Negli ultimi decenni

1 Articolo tradotto dal portoghese da Patrizia Cavallo.

2 La Camera dei Deputati aveva precedentemente approvato, nel settembre 1992, la rimozione di Fernando Collor de Mello dalla carica, che avrebbe rinunciato al mandato nel mese di dicembre dello stesso anno. Nel 2016, Dilma Rousseff è stata destituita dalla sua carica dopo l'approvazione del processo di *impeachment* alla Camera e al Senato. Una delle interpretazioni dell'*impeachment* è che si sia trattato di un "colpo di Stato" orchestrato da settori dominanti della politica, della magistratura e della stampa.

il tema della corruzione ha occupato una posizione centrale nella vita pubblica brasiliana, ma il dibattito continua a essere dominato da argomenti essenzialisti e letture moraliste³, che contribuiscono a rafforzare l'immagine del Brasile come Paese della corruzione. Il fenomeno forgerebbe, come uno stigma, l'identità nazionale. Questa rappresentazione risulta prevalente, nonostante la vasta letteratura internazionale sulle pratiche di corruzione nelle democrazie storiche e come dimostrano, tra gli altri, Heidenheimer *et al.* (1990), Clawson (2001), Della Porta e Mény (1995), Shore (2005) e Glynn (2002).

I discorsi sul tema della corruzione, nutriti dagli "scandali" più recenti nei grandi centri urbani in Brasile, possono essere analizzati anche nei sondaggi di opinione sulle principali preoccupazioni della popolazione, nei titoli di giornale, nelle manifestazioni pubbliche e nell'uso che i politici fanno delle denunce di corruzione per minare la reputazione degli avversari. In tali situazioni si può osservare che la corruzione è stata utilizzata come giustificazione e come categoria per spiegare i fenomeni e gli eventi più svariati, tra i quali il "carattere nazionale", la povertà, la precarietà dei servizi pubblici, la disillusione verso i politici e la difesa della privatizzazione dello Stato.

La relazione tra la corruzione e la vita quotidiana è esaminata in questo studio in termini più circoscritti. Seguendo le prospettive di analisi indagate da Bezerra (1995 e 1999), Blundo e Sardan (2001), Haller e Shore (2005), Smith (2007) e Das (2015), mi propongo di dimostrare come le pratiche di corruzione⁴ identificate negli ultimi anni si intreccino e mantengano legami di continuità con prassi più ampie e considerate legittime che integrano il reale funzionamento dello Stato e dell'attività politica. Quando mi riferisco alla continuità, intendo evidenziare il fatto che la corruzione può appoggiarsi, come nel caso in analisi, su dispositivi legali e comportamenti largamente accettati; per esempio, su sistemi di relazioni descritti come paralleli allo Stato. In tal senso, analizzo come l'operato di una grande

3 In termini generali, le interpretazioni essenzialiste attribuiscono la corruzione a eredità storiche e culturali, entrambe pensate in termini deterministici, mentre quelle moraliste l'attribuiscono a deviazioni etiche degli individui o alle azioni di gruppi criminali.

4 Il problema di come definire la corruzione ha rappresentato una delle maggiori preoccupazioni nei dibattiti sull'argomento. Ai fini dello sviluppo dell'analisi che faccio a seguire, considero importante che le condotte e le pratiche esaminate siano state etichettate in tal modo sia dai parlamentari che dalla stampa. Per una discussione sulla definizione di corruzione cfr. (tra gli altri) gli articoli riuniti in Heidenheimer *et al.* (1990) e i lavori di Thompson (1995), Johnston (1996) e Philp (1997).

impresa privata di costruzione specializzata nel settore dei lavori pubblici, la Costruttrice *Norberto Odebrecht* (CNO)⁵, si intrecci con i procedimenti di routine del lavoro parlamentare e dell'amministrazione statale relativi all'elaborazione del bilancio pubblico del governo federale. L'intervento sul bilancio è uno dei mezzi abitualmente utilizzati da quest'impresa costruttrice per garantire che vi sia la previsione di risorse pubbliche per la realizzazione di lavori di suo interesse. Sostengo che l'impresa costruttrice, attraverso reti di contatti mantenuti con funzionari pubblici (dipendenti, politici e autorità di governo) e interventi nell'ambito della burocrazia statale, da un lato trasforma i propri interessi economici in politiche pubbliche e, dall'altro, contribuisce alla creazione di un funzionamento specifico dello Stato e della politica.

“Appaltatrice” [*empreiteira*, in portoghese] è il nome con cui queste imprese di costruzione sono comunemente conosciute. La presenza di imprese appaltatrici in indagini e denunce di corruzione è stata frequente negli ultimi decenni in Brasile⁶. I loro affari con l'amministrazione pubblica e i contributi finanziari alle attività politiche sono stati, per esempio, bersaglio delle indagini parlamentari e giuridiche su cui si sono basati entrambi i casi di impeachment di Presidenti della Repubblica. Le relazioni tra le imprese appaltatrici e lo Stato brasiliano sono, in realtà, iniziate sin dagli anni Cinquanta e si sono consolidate durante la dittatura civile-militare del 1964-1988⁷. Con la ridemocratizzazione del paese e il ripristino delle elezioni per le principali cariche esecutive e legislative, le imprese appaltatrici hanno intrecciato relazioni politiche soprattutto attraverso donazioni legali e illegali (denominate “cassa due”) per le campagne elettorali. Tali donazioni sono state interpretate come una delle fonti

-
- 5 La Costruttrice *Norberto Odebrecht* è diventata una delle principali imprese appaltatrici del Brasile. Fondata nel 1944 nello Stato di Bahia, i suoi affari si sono estesi al territorio nazionale ed estero. Nel corso di questi anni, la CNO si è trasformata in una delle filiali del gruppo Odebrecht, che ha iniziato a operare anche in rami come opere di cantieri navali, costruzione di centrali idroelettriche, aeroporti, porti, sottomarini, progetti immobiliari, estrazione di petrolio e gestione di strade e aeroporti. Con l'esperienza e la tecnologia acquisita, il gruppo è passato a occupare una posizione centrale nei progetti statali di sviluppo e di difesa nazionale. Recentemente, è stata una delle imprese maggiormente coinvolte nelle indagini dell'“Operazione *Lava-Jato*” – inchiesta di corruzione ispirata all'Operazione *Mani Pulite* – condotta dal Ministero Pubblico e dalla Giustizia Federale.
- 6 Il rapporto tra corruzione e imprese di costruzione di lavori pubblici è menzionato nella letteratura internazionale sull'argomento. A tal proposito, cfr., per esempio, Blundo 2001 e Della Porta 1996.
- 7 A tal proposito cfr. Campos 2014.

principali di corruzione in Brasile, ma i loro effetti sui processi elettorali e sulle decisioni amministrative e politiche sono più estesi, come è stato dimostrato, per esempio, da Speck (2012).

Intendo esaminare tali questioni partendo da osservazioni etnografiche da me condotte presso il Congresso Nazionale e presso alcuni organi dell'amministrazione pubblica federale e municipale, mediante interviste con parlamentari e dipendenti pubblici e analisi di pubblicazioni a stampa, di materiale raccolto presso la Commissione Parlamentare Mista d'Inchiesta sul Bilancio (CPMI sul Bilancio)⁸ e di documenti interni dell'impresa costruttrice *Norberto Odebrecht*, che registrano le attività dei dipendenti relative alle misure ufficiali di elaborazione ed esecuzione del bilancio pubblico federale negli anni Novanta. Questi documenti sono stati rinvenuti dalla citata CPMI nella casa di un direttore dell'impresa, le cui funzioni consistono nel «verificare l'inclusione dei lavori da noi appaltati nel Bilancio dell'Unione»⁹, «verificare lo stanziamento di risorse di varie fonti per i nostri lavori», «orientare i lavori che devono essere iniziati, sospesi o continuati a seconda delle proiezioni dei flussi di risorse» e «interagire con le *equipe* al fine di facilitare i processi burocratici presso organi pubblici o clienti, in modo da non pregiudicare il proseguimento dei lavori» (Senato Federale, CPMI sul Bilancio, riunione 06/12/1993, p. 4). Come risulta evidente dalle parole del direttore, il bilancio federale e la burocrazia statale sono aree importanti del loro operato. I documenti, pertanto, registrano la routine di lavoro e le esperienze di interazione dei dipendenti dell'impresa costruttrice con i membri del governo federale, statale e municipale, rivelandone l'azione sul funzionamento della burocrazia statale e della politica, attraverso le strategie adottate per intervenire sul bilancio.

Secondo i parlamentari che compongono la CPMI sul Bilancio, l'operato dell'impresa si mescola in gran parte con la corruzione. Ciò viene avvalorato dalla dichiarazione di uno dei relatori della commissione quando afferma: «Ciò che si intende eliminare vigorosamente dalla vita pubblica del Paese è l'utilizzo di mezzi illeciti, l'abuso del potere economico, gli scambi di favori, il predominio del privato sul pubblico, la sottomissione del collettivo all'individuale. [...] La CPMI sul Bilancio

8 Presso il Congresso Nazionale ho seguito la realizzazione dei lavori della CPMI sul Bilancio. La Commissione ha lavorato nel periodo compreso tra ottobre 1993 a gennaio 1994. Le commissioni miste sono composte da deputati e senatori. È in questo contesto che ho avuto accesso ai documenti, dichiarazioni e rapporti qui menzionati.

9 Con il termine *União*, Unione, si intende in portoghese la persona giuridica che rappresenta la Repubblica Federativa del Brasile.

[...] getta luce su questo universo clandestino e parallelo di estorsione e corruzione» (CPMI sul Bilancio. Rapporto della Sottocommissione di Affari Patrimoniali e Fiscali, p. 523).

Considerando le questioni citate, analizzo, *in primis*, la partecipazione dei parlamentari al processo di elaborazione ed esecuzione del bilancio pubblico federale. Sottolineo, in modo particolare, come tale partecipazione riveli nozioni e pratiche politiche che danno un contenuto effettivo all'idea della rappresentanza politica. In seguito, mostro come queste nozioni e pratiche politiche, ampiamente accettate, siano adoperate dall'impresa costruttrice con l'obiettivo di garantire che il potere pubblico metta a disposizione fondi di bilancio per la realizzazione di lavori di suo interesse. In conclusione, presento delle osservazioni sulla relazione tra corruzione, pratiche politiche ordinarie e formazione dello Stato.

1. *Distribuzione di risorse di bilancio e reputazione politica*

In termini ampi e ai sensi di quanto stabilito dalla Costituzione vigente, il processo di elaborazione ed esecuzione della Legge di Bilancio Annuale (LOA, in portoghese) può essere diviso in tre tappe. Nella prima, il Ministero della Pianificazione elabora una proposta di bilancio come progetto di legge e la invia al Congresso Nazionale affinché sia esaminata. Nella seconda tappa, nell'ambito della Commissione Mista di Piani, Bilanci Pubblici e Controllo – Commissione sul Bilancio – la proposta è analizzata e modificata mediante emendamenti parlamentari. Dopo essere stato approvato dal plenario del Congresso, il progetto della LOA è sottoposto alla presidenza della Repubblica affinché venga approvato, con o senza veti. Visto che, secondo le interpretazioni in vigore, la Legge di Bilancio si limita ad autorizzare, si deve osservare che la decisione finale sullo stanziamento dei fondi per investimenti, lavori pubblici e programmi previsti dal bilancio ricade in ultima istanza sul Potere Esecutivo. Uno degli effetti di questa situazione è che i fondi stanziati mediante emendamenti parlamentari sono frequentemente oggetto di negoziazioni politiche. In linea generale, il Potere Esecutivo usa gli stanziamenti per ottenere l'appoggio dei parlamentari in votazioni di suo interesse nel Congresso¹⁰.

La presentazione di emendamenti parlamentari durante l'esame della proposta di bilancio nella Commissione sul Bilancio costituisce la principale via istituzionale attraverso la quale i parlamentari cercano di soddi-

10 A tal proposito cfr. Bezerra 1999 e Ames 2003.

sfare le richieste di risorse finanziarie derivanti dai loro “bacini elettorali”. Tali richieste sono denominate comunemente “istanze”, sebbene l’elaborazione del bilancio sia collettiva, dunque ciascun parlamentare dà la priorità a investimenti in programmi e lavori pubblici localizzati nelle regioni e nei comuni con i quali mantiene legami politici. Per far ciò i parlamentari possono contare sulle “quote”. Queste ultime, prodotte da accordi informali tra i parlamentari, consistono in una somma di denaro riservata a ogni parlamentare affinché possa dar seguito, in base alle sue priorità, alle istanze che gli sono state presentate. Proprio tali emendamenti rappresentano una delle principali aree di interesse per l’impresa costruttrice, la quale cerca di convincere i parlamentari a presentare modifiche che mirino allo stanziamento di risorse per lavori pubblici di sua responsabilità.

L’inclusione nel bilancio federale della previsione di investimenti per gli Stati e i comuni è considerata dai parlamentari uno dei loro compiti principali. Così come afferma un deputato nella sua dichiarazione alla CPMI sul Bilancio: «Considero che un dovere del parlamentare sia di lottare impavidamente per riuscire a ottenere la maggior quantità di risorse possibili per il suo Stato o regione» (CPMI sul Bilancio, Genebaldo Correia, 19/11/93, p. 6). Questa è, a sua volta, l’aspettativa che anche le leadership politiche locali nutrono nei confronti dei parlamentari. Secondo quanto mi è stato riferito da un assessore municipale alla sanità, «[Il parlamentare] è eletto nell’implicita prospettiva che il deputato federale debba far arrivare risorse nella sua regione». L’acquisizione di fondi federali per la realizzazione di investimenti nelle varie località è percepito come prioritario in relazione ad altre funzioni parlamentari, come la funzione legislativa e il controllo sull’esecutivo, in genere considerate meno importanti dal punto di vista dell’ottenimento dei voti.

Alle capacità del parlamentare di approvare e, successivamente, stanziare fondi sono legate, quindi, principalmente la sua reputazione e la sua competenza come rappresentante del popolo. Secondo la percezione dei parlamentari, lo stanziamento di fondi federali costituisce un criterio decisivo nel giudizio che le *leadership* politiche locali emettono sul loro operato. In tal modo, l’attività parlamentare si sovrappone, fin quasi a coincidere, con le azioni dei deputati e dei senatori miranti all’ottenimento di fondi federali. Quest’idea del lavoro parlamentare può essere osservata nella dichiarazione di un altro deputato, Paulo Bernardo del Partito dei Lavoratori – Paraná: «Il parlamentare che non riesce a ottenere qualcosa praticamente non esiste, perché dal punto di vista dei suoi elettori lui non sta facendo niente» (citato in Novaes 1994, p. 103). In base a questo modo di pensare il parlamentare che agisce in modo pertinente, dunque, è soltanto quello che riesce a ottenere fondi.

Dal punto di vista storico, investire sulla promozione di benefici collettivi (feste, lavori pubblici, ecc.) ha rappresentato una maniera di accumulare prestigio politico, oltre a rimandare a una nozione specifica della politica. Lo stretto vincolo che esiste tra l'esercizio della politica ("fare politica") e la realizzazione di lavori pubblici in Brasile è evidenziato da Palmeira quando suggerisce che «i lavori pubblici sono il volto pubblico della politica» (1998, p. 11). La posizione centrale attribuita ai lavori pubblici nel contesto della politica aiuta a capire, inoltre, come funziona il legame tra le imprese private e l'universo politico, e attraverso quali attività questo si renda manifesto negli organi pubblici municipali, statali e federali.

L'aspettativa degli stessi parlamentari e dei membri delle loro reti politiche di ottenere benefici per i comuni e le regioni a cui sono vincolati politicamente, integra l'insieme di idee e pratiche che definiscono in termini reali una concezione della rappresentanza politica. Suggerisco, in tal senso, che l'insieme delle relazioni finalizzate all'ottenimento di queste risorse possano essere comprese meglio se analizzate non dal punto di vista della formazione di clientele elettorali, come enfatizza la letteratura sul clientelismo politico, ma nel senso di una concezione specifica di rappresentanza politica.

2. Ufficializzazione di interessi aziendali e pratiche politiche

L'operato dell'impresa costruttrice è volto a garantire che vi sia previsione di bilancio ed effettiva disponibilità di fondi per i lavori di suo interesse, da appaltare o già in esecuzione da parte di organi dei governi federali, statali e comunali. Questi organi sono chiamati nei documenti dell'impresa costruttrice, "clienti". Almeno due aspetti devono essere inizialmente sottolineati. Innanzitutto, si tratta di una situazione in cui lo Stato risulta essere l'acquirente di beni e servizi forniti da imprese private. Dal punto di vista della summenzionata impresa costruttrice, dunque, è in gioco il suo accesso al mercato pubblico di acquisto di beni e servizi. In secondo luogo, tale impresa agisce affinché gli organi pubblici, suoi clienti, abbiano a disposizione i fondi necessari per pagare i suoi servizi. Pertanto, è importante chiarire che l'impresa costruttrice non concorre soltanto all'accesso a fondi già disponibili, ma fa sì che essi vengano stanziati e orientati secondo la propria convenienza. Detto in altre parole, l'impresa lavora per produrre risorse pubbliche che saranno utilizzate per pagare i propri servizi. Affinché ciò sia possibile, come ha osservato Giorgio Blundo (2001) nella sua analisi dell'accesso di imprese private al mercato pubblico di beni e servizi

in Senegal, le informazioni e le regole in vigore sono oggetto di transazioni e manipolazioni e le negoziazioni mercantili sono accompagnate da una forte personalizzazione.

Le operazioni avviate dall'impresa per intervenire sul bilancio, riportate nei documenti, dimostrano che i suoi dipendenti operano, simultaneamente, nelle amministrazioni comunali, statali e federali e nel Potere Legislativo ed Esecutivo. Ciò è possibile attraverso il lavoro coordinato di *équipes* che si trovano a Brasilia (Capitale Federale). Mediante le azioni coordinate e implementate in queste diverse istanze amministrative, i dirigenti dell'impresa costruttrice cercano di garantire che i lavori di suo interesse siano approvati dal potere pubblico e che le risorse necessarie alla loro realizzazione siano messe a disposizione. A tal fine, i dipendenti dell'impresa costruttrice agiscono con il proposito di trasformare gli interessi aziendali in programmi di azione dell'amministrazione pubblica. Si sforzano, dunque, di garantire la loro ufficializzazione, ovvero la trasformazione degli interessi economici dell'impresa in vantaggi che si concretizzino in misure statali (Bourdieu 2014).

Gli interessi di natura privatistica delle aziende si inseriscono, quindi, a pieno titolo nel gioco politico relativo alla distribuzione dei fondi di bilancio e nelle dispute elettorali locali. Questa situazione si manifesta soprattutto attraverso ciò che l'impresa definisce "appoggio politico": esso è ottenuto mediante la manifestazione di interesse nei confronti di una determinata opera pubblica da parte di vari rappresentanti politici (sindaci, parlamentari, governatori, ministri etc.). Come nel caso analizzato da Alain Morice sulla corruzione e il mercato pubblico dei lavori nel municipio di João Pessoa, situato nella regione a Nord-est del Brasile, la corruzione appare in generale indissociabile dal «funzionamento socio-politico globale della città» (1991, p. 171). L'analisi della natura di tali appoggi, della maniera in cui sono richiesti e concessi e delle relazioni che ne scaturiscono, permette di gettare luce su come gli interessi e le pratiche dell'impresa costruttrice si intreccino con le nozioni e le azioni politiche vigenti e con il funzionamento della burocrazia.

Tra i documenti rinvenuti nella casa del direttore della CNO vi sono lettere, memorandum e altri documenti amministrativi di governi e organi statali, comunali e parlamentari indirizzati a ministri e altre autorità di governo. I documenti consistono, soprattutto, in richieste di inclusione nella proposta di bilancio del ministero, di risorse per la realizzazione di lavori pubblici specifici o lo stanziamento di risorse già previste dalla legge di bilancio.

Nella corrispondenza tra i funzionari pubblici, il nesso tra i lavori menzionati nelle richieste e i bisogni delle popolazioni beneficiarie assu-

me un aspetto centrale. Si tratta di un argomento ampiamente diffuso e accettato. Il fatto che il legame sia, in molti casi, soprattutto retorico, è l'ulteriore conferma della sua forza come giustificazione politica. E ciò si deve in parte al fatto che l'argomento riunisce due idee centrali nella strutturazione delle pratiche politiche: la centralità della realizzazione di lavori pubblici nell'attività politica e la concezione del politico come colui che soddisfa favori personali e richieste di risorse pubbliche scaturite dalle sue reti elettorali.

L'interrelazione tra l'operato della CNO e le pratiche politiche può essere osservata specialmente nella partecipazione dei parlamentari sia all'elaborazione che all'esecuzione del bilancio. Nel Congresso, durante la discussione del progetto di legge sul bilancio, l'impresa ricorre ai parlamentari affinché questi, mediante emendamenti e negoziazioni con i relatori del progetto, promuovano l'inclusione nel bilancio di risorse per lavori di suo interesse. Una volta che la legge sul bilancio è approvata, i parlamentari vengono mobilitati per esercitare il proprio "appoggio politico" presso i singoli ministeri di pertinenza, al fine di garantire un rapido sblocco dei fondi per rispondere ai bisogni delle popolazioni che rappresentano.

La partecipazione della CNO all'elaborazione del bilancio del Congresso Nazionale si realizza non solo attraverso il "monitoraggio" generale del lavoro effettuato dalla Commissione Mista sul Bilancio e dai consulenti al bilancio del Senato e della Camera, ma anche e soprattutto mediante la mobilitazione diretta dei parlamentari che occupano cariche importanti nel Congresso e nella Commissione sul Bilancio. L'aspettativa della CNO nei confronti dei parlamentari è che questi presentino proposte di modifica al testo che permettano di destinare risorse per favorire gli affari dell'impresa e difendere i suoi interessi. La scelta del parlamentare di sostenere questo o quel lavoro pubblico obbedisce alla logica della rappresentanza politica. Egli deve anzitutto operare nella Regione in cui sarà realizzato il lavoro pubblico, garantendo così che questo sia presentato come un'istanza politica fortemente sollecitata dal basso.

L'inclusione nel bilancio di lavori di interesse dell'impresa costruttrice implica un lavoro coordinato nonché una certa cautela, come traspare da una riunione tra i dipendenti dell'azienda avvenuta a Brasilia, nel settembre 1992, per discutere del Bilancio del 1993. La riunione venne identificata come "OGU-93-Presentazione di Emendamenti". Vi parteciparono tredici dipendenti e i temi trattati furono organizzati in cinque punti: "Non devono essere intraprese azioni isolate"; "Evitare a ogni costo di esporre i Clienti e l'Organizzazione"; "Cercare di negoziare posizioni con l'OGU/93 [Bilancio Generale dell'Unione del 1993]"; "Persone chia-

ve per le relazioni” [seguono i nomi di quattro parlamentari e le iniziali di due dipendenti dell’impresa responsabili per i contatti con ognuno] e “L’indicazione dei relatori sarà fatta soltanto dopo l’approvazione del Rapporto Preliminare previsto oggi”. Salvo il punto relativo a “negoziare posizioni con l’OGU/93”, che mi sembra evidenziare l’importanza attribuita alle negoziazioni per l’inclusione nel bilancio di risorse per lavori pubblici di interesse dell’azienda costruttrice, gli altri punti sono comprensibili e richiamano l’attenzione sul lavoro coordinato dell’impresa, la preoccupazione di evitare di esporre pubblicamente i clienti e l’impresa, l’importanza della relazione con i parlamentari che si trovano in posizioni chiave e l’informazione in merito a una decisione relativa ai procedimenti riguardanti la discussione della proposta di bilancio all’interno della commissione. Tali orientamenti indicano misure implementate dall’impresa costruttrice per garantire che i suoi interessi economici siano contemplati in uno dei principali dispositivi amministrativi dello Stato, il bilancio pubblico dell’Unione. Si osservi, tuttavia, che non si tratta soltanto dell’incorporazione di interessi economici specifici in un dispositivo amministrativo ufficiale. In altre parole, non mi sembra sufficiente affermare che vi sia, in questi casi, un’invasione del pubblico da parte del privato (o privatizzazione del pubblico). Oltre ai problemi analitici che la relazione pubblico/privato implica, dovuti ai significati storici e sociali dei termini¹¹, la formula “privatizzazione del pubblico” occulta il fatto che la società costruttrice, mediante un operato strettamente connesso ai canali e ai procedimenti istituzionali e in collaborazione con dipendenti e funzionari politici, partecipa attivamente alla produzione di azioni amministrative dello Stato e, conseguentemente, non mi sembra esagerato affermare che essa “fa lo Stato”¹².

L’importanza concessa agli emendamenti parlamentari come centro dell’operato dell’impresa costruttrice è sottolineata in un documento contenente annotazioni sul “Bilancio Generale dell’Unione del 1994”. In un formulario per la “comunicazione interna”, un dipendente dell’impresa a Brasilia trasmette ai suoi colleghi nei vari Stati la propria valutazione sull’elaborazione del bilancio e le “novità” che potrebbero sorgere la settimana successiva. I punti trattati richiamano l’attenzione su aspetti che, dal punto di vista dell’impresa, devono essere monitorati: “Cancellazione o no degli Emendamenti Parlamentari presentati”; “Divulgazione dei

11 Cfr., tra gli altri, Bourdieu 2014.

12 Dinanzi a queste osservazioni, non mi sembra sostenibile l’argomento diffuso da imprese accusate di corruzione che affermano di essere vittime di schemi governativi.

nomi dei Relatori Parziali e Settoriali”; “Cambiamento del luogo di funzionamento della Commissione Mista sul Bilancio” e “Nuovo calendario del Bilancio del 1994”. L’incorporazione di valori e pratiche politiche con il modo di agire dell’azienda costruttrice è evidenziata nella parte finale del comunicato:

Eppure, è molto importante che la prossima settimana i nostri clienti (Governatori/sindaci) inviino lettere ai parlamentari che hanno firmato gli emendamenti richiedendo fondi del Bilancio del 1994 per i nostri contratti, via fax, telegramma ecc., ringraziandoli per aver firmato l’emendamento a favore della propria regione e, allo stesso tempo, richiedendo il loro impegno durante il processo di discussione e votazione dei Rapporti Parziali, Settoriali e Generali, in modo da garantire così le risorse allo Stato o Comune.

Nella raccomandazione traspaiono opinioni condivise dai dipendenti con posti di rilievo all’interno dell’impresa riguardo gli aspetti che strutturano le relazioni politiche: la relazione di governatori e sindaci con i parlamentari, la realizzazione di lavori pubblici nelle regioni in cui sono eletti e l’ottenimento di risorse federali.

I parlamentari, inoltre, sono interpellati dalla CNO dopo l’approvazione della Legge sul Bilancio. Sono stimolati a manifestare presso i ministeri il proprio appoggio per lo stanziamento di risorse per lavori pubblici nelle regioni a cui sono politicamente vincolati.

Numerose lettere di parlamentari indirizzate a organi ministeriali risultano nella documentazione ritrovata nella casa del direttore dell’impresa. Nella documentazione, però, compaiono anche bozze di lettere elaborate da dipendenti della stessa impresa. Indirizzate ai parlamentari, queste bozze sono riprodotte su carta ufficiale, firmate e rimesse alle autorità di governo. Almeno due osservazioni devono essere fatte a proposito di questi procedimenti. Essi mostrano, da un lato, come l’impresa costruttrice partecipi alla produzione di documenti ufficiali e, dall’altro, come la logica delle pratiche politiche sia incorporata nella routine delle azioni dei dipendenti della citata impresa. Nel 1992, per esempio, in occasione di un cambiamento all’interno del Ministero, un dipendente dell’impresa costruttrice a Brasilia invita i suoi colleghi nei vari Stati, mediante un comunicato interno, a inviare lettere ai “clienti” con l’intento di rinnovare le richieste di lavori pubblici di suo interesse. Per tale motivo egli invia, in allegato alla raccomandazione, il modello della lettera che deve essere trasmessa. Riporto la parte della raccomandazione nella quale viene resa esplicita un’altra preoccupazione dell’impresa relativa all’adeguamento delle sue azioni alla logica politica vigente.

Considerando il nuovo profilo del governo, stiamo trasmettendo il modello in allegato che deve essere inviato al Ministero del Welfare (Ministro), reitmando l'istanza dello Stato/municipio con azione parlamentare il cui appoggio sia identificato dal governo.

La preoccupazione nei confronti della posizione politica del parlamentare in seno al governo ha senso poiché esiste un'intesa tra gli agenti politici in base alla quale le autorità di governo danno priorità alle istanze di parlamentari che forniscono appoggio politico al governo nel Congresso, i cosiddetti "governisti", membri della maggioranza parlamentare. Come mi è stato riferito da un importante *leadership* parlamentare, la priorità concessa alla soddisfazione delle richieste dei parlamentari governisti è un principio che il governo cerca sempre di mettere in pratica: «Teoricamente dovrebbe essere così: i partiti che appoggiano il governo dovrebbero avere più facilità a risolvere le cose». Questa è anche l'opinione di un ex-segretario generale della Presidenza della Repubblica: «Se il parlamentare ha presentato una votazione favorevole al presidente, alla fine del periodo, normalmente un anno, sarà molto probabile che il suo emendamento venga accettato dal governo» (Giornale *O Globo*, 30/04/2000, p. 4). Questo principio fondante delle relazioni politiche è, dunque, incorporato nelle strategie mediante le quali l'impresa costruttrice organizza le proprie azioni per garantire un pieno successo ai propri affari economici con lo Stato.

La sovrapposizione di interessi economici e politici e la labilità dei loro confini permette, tra gli altri aspetti, che le azioni dei parlamentari e dell'impresa costruttrice siano interpretate dagli attori come qualcosa di abituale e per nulla irregolare. Nella dichiarazione con la quale il direttore della CNO alla CPMI giustifica le varie lettere di parlamentari finalizzate alla realizzazione di lavori pubblici di interesse dell'impresa, rinvenute nella sua casa, ciò appare chiaramente evidente. Il direttore, infatti, afferma: «È naturale, illustre Senatore, che tutte le persone che esercitano una rappresentanza politica, che hanno assunto un impegno verso la comunità, siano prioritariamente interessate ai programmi da realizzare nello Stato in cui sono state elette [...]. Se i rappresentanti politici non si sforzassero di andare incontro ai bisogni degli Stati di provenienza, questo sarebbe deplorabile» (Senato Federale, CPMI sul Bilancio, 06/12/93, p. 30). Per il direttore, dunque, le lettere di "appoggio politico" predisposte in bozze dal personale dell'azienda e inviate ai parlamentari affinché le inoltrino ai ministeri competenti, non farebbero altro che rispecchiare fedelmente l'opinione degli stessi parlamentari sul proprio lavoro, inteso come azione orientata alla ricerca di fondi e alla difesa degli interessi delle località in cui sono stati eletti.

Tuttavia, occorre aggiungere che dagli atti, oltre al comprensibile interesse dei parlamentari a “far bella figura” nel proprio collegio elettorale mediante la realizzazione di opere pubbliche, emerge anche il loro continuo e pressante bisogno di sostegno economico per le campagne elettorali. La relazione della CNO con il dibattito elettorale, soprattutto il finanziamento delle campagne elettorali, è oggetto di un documento intitolato “Appunti per la riunione del 28/09/93. Appoggio Politico-Nordest”. La divulgazione del documento da parte della stampa ha suscitato numerose reazioni, specialmente da parte dei politici i cui nomi appaiono nel testo. È stato oggetto di ripetute domande al direttore della CNO nel corso della sua dichiarazione alla CPMI, soprattutto per quanto riguarda chi l’abbia scritto e la sua veridicità. Interrogato sul documento, il direttore della CNO ne ha deplorato la divulgazione. Si è ripetutamente scusato con i politici i cui nomi sono apparsi nel documento e li ha sollevati da qualunque responsabilità. In sintesi, ha argomentato che né i politici, né l’impresa conoscevano il contenuto del documento, il quale è descritto come uno studio realizzato da un dipendente di una sede regionale dell’azienda per le elezioni del 1994. Ha riconosciuto, tuttavia, il diritto e l’interesse della CNO, in considerazione della nuova legislazione elettorale, di contribuire economicamente a favore dei candidati¹³. È il caso di ricordare che non è questa, ovviamente, l’opinione manifestata nel rapporto della Sottocommissione agli Affari Patrimoniali e Fiscali della Commissione sul Bilancio, visto che i suoi membri interpretano il documento come una prova, insieme ad altri documenti, della partecipazione illegale dell’impresa di costruzioni al finanziamento di campagne politiche.

Il fatto che il direttore abbia riconosciuto che il testo è il risultato di studi dell’impresa mi sembra sufficiente per riesaminarlo. Il suo valore risiede non nei nomi o nell’effettività delle azioni programmate, ma nell’esplicitazione del punto di vista dell’impresa e della logica che presiede alle sue relazioni con gli esponenti politici. In linea generale, non è difficile comprenderlo alla luce di ciò che è stato detto sull’operato dell’impresa nelle amministrazioni federali, statali e comunali, sul bilancio, sull’ “appoggio dei parlamentari” e lo stanziamento di fondi.

Gli appunti per la discussione sull’ “appoggio politico” nel Nord-est sono organizzati in due blocchi. Il primo riunisce i punti sui governi statali. L’appoggio dell’impresa a candidati degli Stati in cui vi sono lavori

13 L’ampio utilizzo di donazioni in denaro da parte di imprese private, in discussione a partire dal 1993, è stato consolidato nella legge sui partiti politici (1995) e nella legge elettorale (1997). Cfr., a tal riguardo, Speck 2012.

in corso è inteso come un obbligo in quanto mira a garantire che venga data priorità ai progetti dell'impresa e/o alla liquidazione dei suoi crediti. Sotto questo aspetto, i candidati sono classificati secondo la loro posizione "al governo" o "all'opposizione". L'appoggio a questi candidati è definito secondo diversi criteri.

Il secondo blocco è dedicato alla valutazione dei candidati alla Camera Federale e al Senato. Inizialmente, si osserva che l'impresa investe, simultaneamente, su candidati di diverse forze politiche. I candidati sono distribuiti in due gruppi, nel primo si trovano i "deputati amici". Tra questi vi sono coloro che "appoggiano" l'impresa all'interno delle attività parlamentari ("Commissioni Parlamentari d'Inchiesta", "progetti" ed "emendamenti") e non "chiedono niente" in cambio, ma "contano sull'appoggio alle elezioni". In tal caso, l'appoggio alle candidature è un modo per riconoscere l'operato dei parlamentari a favore dell'impresa. Il secondo gruppo riunisce candidati che si trovano in "posti chiave del Congresso". L'interesse per questi candidati rappresenta il riconoscimento dell'importanza di queste posizioni nella dinamica legislativa ai fini dell'impresa. Infine, vi è il gruppo di "opposizione": l'appoggio economico a questi candidati è inteso come una strategia per diminuire le "aree di aggressione" all'impresa.

Una dimensione importante delle relazioni menzionate tra l'impresa e i politici/candidati è la reciprocità. Tra gli altri aspetti, su di essa si basa la valutazione dei politici e la convenienza della concessione degli appoggi. Come dimostra Morice (1991), l'appoggio economico alle campagne deve essere inteso soltanto come uno dei punti del sistema di scambi che lega l'impresa ai candidati e all'amministrazione pubblica. Esso integra, come suggerisce il documento commentato, le aspettative che vincolano l'impresa e i politici. Dal punto di vista dell'impresa, le aspettative sono chiare: garantire la realizzazione dei loro affari e il loro pagamento. Come sostengono Clawson (2001) e Speck (2012), a partire rispettivamente dal caso americano e brasiliano, il problema del finanziamento da parte del mondo degli affari non è la "corruzione in assoluto", ma le reti di obblighi e di accessi che ne derivano, favoriscono le condizioni per interferire in maniera influente nel dibattito politico e, aggiungerei, nella routine dei procedimenti amministrativi e delle decisioni mediante le quali lo Stato esiste quotidianamente.

3. *Considerazioni finali*

A partire dall'analisi dell'operato della CNO nel processo di elaborazione ed esecuzione del bilancio dell'Unione, questo lavoro richiama l'attenzione su come pratiche frequentemente descritte di "corruzione" siano legate al funzionamento quotidiano della burocrazia statale e della politica. In tal senso, è possibile osservare come queste pratiche integrino un insieme complesso di relazioni all'interno delle quali gli interessi economici dell'impresa si intrecciano con gli interessi di parlamentari, dipendenti pubblici e autorità di governo. Nell'evidenziare questa dimensione collettiva delle pratiche considerate come corruzione, ovvero il fatto che diventano possibili mediante la partecipazione e complicità di una miriade di persone situate in diverse posizioni istituzionali, spero di aver contribuito, da un lato, a dimostrare i limiti delle interpretazioni moraliste ed essentialiste della corruzione e, dall'altro, alla comprensione delle condizioni che favoriscono, in situazioni simili a quella descritta, la riproduzione sociale della corruzione stessa.

La constatazione dell'interrelazione tra le azioni dell'impresa di costruzioni nei confronti del bilancio e della burocrazia statale, da un lato, e le pratiche associate alla rappresentanza politica, dall'altro, dovrebbe porre in discussione le mere analisi sulla corruzione, che tendono a rafforzare le frontiere immaginarie tra lo Stato, il mercato e la società. Sottolineo che nella situazione qui esaminata non solo è possibile identificare come le pratiche politiche strutturino il funzionamento dell'azienda, ma anche come le azioni dei dipendenti della suddetta impresa partecipino al funzionamento dell'amministrazione statale.

Inoltre, si osservi che è attraverso relazioni e pratiche costruite intorno alla rappresentanza politica e alla personalizzazione delle relazioni amministrative e politiche che l'impresa agisce per garantire che i propri interessi economici siano oggetto di trattamento speciale e si convertano in concreti programmi di azione dello Stato. Tale sovrapposizione tra pratiche corrotte e quotidianità della politica fa trasparire, da un lato, l'equivoco insito nel concepire la corruzione come un attributo inerente a persone o comportamenti e, dall'altro, invita a pensare alle pratiche di corruzione come il risultato di processi di classificazione sociale, cioè una vera e propria relazione organizzata tra il legale e l'illegale, l'ufficiale e il non ufficiale, il pubblico e il privato. È in questo senso che condivido il punto di vista di Bourdieu quando afferma che la corruzione «è uno dei problemi più importanti dal punto di vista della genesi dello Stato» (2014, p. 279).

L'adesione dello Stato brasiliano a principi e valori – come l'impersonalità, la razionalità e l'universalismo – può essere osservata nei suoi dispositivi legali e amministrativi. L'operato dell'azienda, tuttavia, evidenzia che mediante la mobilitazione di reti di relazioni con dipendenti pubblici, politici e autorità di governo, l'applicazione quotidiana di regole e procedimenti dell'amministrazione pubblica può essere adattata, distorta o ignorata. Senza negare questa possibilità, la mia argomentazione nel corso del testo è che esiste, tuttavia, un altro aspetto in gioco nell'operato dell'impresa costruttrice che merita attenzione. Mi sembra che essa – partecipando a decisioni amministrative e politiche, coordinando azioni tra enti pubblici, svolgendo mansioni ufficiali, stabilendo criteri per la selezione di lavori pubblici, conferendo un ritmo ai processi amministrativi, lavorando in modo da mettere a disposizione risorse per determinati lavori pubblici, sollecitando appoggio politico per questi lavori e distribuendo risorse finanziarie per i candidati – contribuisca, tra gli altri aspetti, a modellare in termini pratici il funzionamento della politica e dello Stato.

Non mi sembra che quest'effetto dell'operato dell'impresa sia colto pienamente né dalle ipotesi sull'esistenza di un potere parallelo, incarnato dalle imprese private, né dalle teorie sulla privatizzazione dello Stato. In tal senso, è opportuno osservare che l'azienda presa in esame e i suoi dipendenti hanno potuto svolgere mansioni ufficiali senza dover passare per mediazioni e forme di controllo sociali – come concorsi pubblici, gerarchie amministrative ed elezioni – che sarebbero, in teoria, percorsi obbligatori per le persone autorizzate a esercitare le funzioni ufficiali dello Stato.

In definitiva credo che le prove e gli argomenti qui discussi permettano di formulare l'ipotesi che le imprese interessate al mercato pubblico di beni e servizi abbiano partecipato attivamente, mediante i loro interventi nella politica e nei procedimenti amministrativi, alla formazione dello Stato.

Marcos Otavio Bezerra
Universidade Federal Fluminense Niterói, Rio de Janeiro, Brasil
(motavio.bezerra@gmail.com)

Riferimenti bibliografici

- Abrams P., 2006, *Notes on the difficulty of studying the state*, in Sharma A., Gupta A. (eds.), *The anthropology of the state: a reader*, Oxford, Blackwell.
- Ames B., 2003, *Os entraves da democracia no Brasil*, Rio de Janeiro, Editora da Fundação Getúlio Vargas.

- Bezerra M. O., 2013, *Representantes políticos, relações pessoais e reputação*, in Seidl E., Grill I. (a cura di), *As ciências sociais e os espaços da política no Brasil*, Rio de Janeiro, Editora da Fundação Getúlio Vargas.
- Id., 1999, *Em nome das “bases”: política, favor e dependência pessoal*, Rio de Janeiro, NuAP-Relume-Dumará.
- Id., 1995, *Corrupção: um estudo sobre poder público e relações pessoais no Brasil*, Rio de Janeiro, ANPOCS-Relume-Dumará.
- Blundo G., Olivier de Sardan J. P., 2001, *La Corruption Quotidienne en Afrique de l’Ouest*, in « Politique Africaine », n. 83, pp. 8-37.
- Blundo G., 2001, *La corruption quotidienne dans la passation des marchés publics locaux au Sénégal*, in « Politique Africaine », n. 83, pp. 79-97.
- Bourdieu P., 2014, *Sobre o Estado*, São Paulo, Companhia das Letras (ed. or. 2012).
- Campos P. H. P., 2014, *Estranhas catedrais: as empreiteiras brasileiras e a ditadura civil-militar, 1964-1988*, Niterói, Editora da Universidade Federal Fluminense.
- Clawson D., 2001, *Politics is Money*, in « Actes de la recherche en sciences sociales », n. 138, pp. 34-46.
- Das V., 2015, *Corruption and the Possibility of Life*, in “Contributions to Indian Sociology”, v. 49, n. 3, pp. 322-343.
- Della Porta D., Meny Y. (a cura di), 1995, *Démocratie et corruption en Europe*, Paris, La Découverte.
- Della Porta D., 1996, *Les acteurs de la corruption: les politiciens d’affaires en Italie*, in « Revue internationale des sciences sociales », n. 149, pp. 401-417.
- Glynn P. et al., 2002, *A globalização da corrupção*, in Elliott, K. (a cura di), *A corrupção e a Economia Global*, Brasília, Editora da UNB.
- Gupta A., 2012, *Red Tape: Bureaucracy, structural violence, and Poverty in India*, London, Duke University Press.
- Heidenheimer A., Johnston M., Levine V.T. (eds.), 1990 (2nd. Printing), *Political Corruption: A Handbook*, New Brunswick, Transaction Publishers.
- Haller D., Shore C. (eds.), 2005, *Corruption: Anthropological Perspectives*. London/MI, Pluto Press/Ann Arbor.
- Johnston M., 1996, *A la recherche de définitions: vitalité politique et corruption*, in « Revue internationale des sciences sociales », n. 149, pp. 371-387.
- Lascoumes P., Nagels C. (a cura di), 2014, *Sociologie des Élités Délinquantes*, Paris, Armand Colin.
- Mitchell T., 2006, *State, Economy, and the State Effect*, in Sharma A., Gupta, A. (eds.), *The anthropology of the state: a reader*, Oxford, Blackwell, pp.169-186.
- Morice A., 1991, *Les maîtres de l’informel*, in Lautier B., Miras C., Morice A. (A cura di) *L’Etat et l’Informel*, Paris, L’Harmattan.
- Novaes C. A. M., 1994, *Dinâmica institucional da representação: individualismo e partidos na Câmara dos Deputados*, in « Novos Estudos CEBRAP », n. 38, pp. 99-147.
- Palmeira M., 1998, *Poder local*, Rio de Janeiro, PPGAS/MN/UFRJ.
- Philp M., 1997, *Defining political corruption*, in Heywood P. (ed.), *Political Corruption*, Oxford, Blackwell Publishers.
- Skinner Q., 1996, *As fundações do pensamento político moderno*, Rio de Janeiro, Companhia das Letras (ed. or. 1978).

- Shore C., 2005, *Culture and Corruption in the EU: Reflections on Fraud, Nepotism and Cronyism in the European Commission*, in Haller D., Shore C. (eds.), *Corruption: Anthropological Perspectives*, London/MI, Pluto Press/Ann Arbor.
- Smith D. J., 2007, *A Culture of Corruption: Everyday Deception and Popular Discontent in Nigeria*, Princeton, Princeton University Press.
- Speck B. W., 2012, *O financiamento político e a corrupção no Brasil*, in Biazon R. de C. (a cura di), *Temas de corrupção política*, São Paulo, Balão Editorial.
- Stirling P., 1968, *Impartiality and Personal Morality*, in Peristiany J. G. (ed.) *Contributions to Mediterranean Sociology: Mediterranean rural communities and social change*, Paris, Mouton.
- Thompson D. F., 1995, *Ethics in Congress. From individual to institutional corruption*, Washington, The Brookings Institution.