

## **O PÚBLICO, O PRIVADO E O ESTADO NO BRASIL**

ANSELMO LAGHI LARANJA

Mestre em História pela UFES

SEBASTIÃO PIMENTEL FRANCO

Doutor em História e Professor do PPGHis/UFES

### **Resumo:**

Trata-se de estudo acerca da corrupção política no Brasil. Pretende-se demonstrar que a corrupção, no Brasil, atinge níveis endêmicos em razão da cultura que leva à indistinção entre o público e o privado, herança do modelo de colonização transplantado do Estado patrimonialista português. Analisa-se especificamente o caso dos “anões do orçamento”, grande esquema de corrupção que envolveu parlamentares, membros do Poder Executivo e empresas privadas em fraudes ao orçamento da União, apuradas por uma Comissão Parlamentar Mista de Inquérito – CPMI, do Congresso Nacional, entre 1993 e 1994. Utilizando-se como fontes o Relatório Final da CPMI, cerca de seiscentas matérias do jornal Folha de São Paulo, naquele mesmo período, e revisão bibliográfica, procurou-se conceituar ética e corrupção, traçando-se parâmetros para análise do caso em si. Também se buscou a identidade do Estado no Brasil, com vista a compreender a razão de níveis tão elevados de corrupção nesse país, cujos resultados de pesquisa foram relacionados com o caso analisado, numa tentativa de amoldá-lo à cultura assistencialista que impregna a política brasileira.

### **Palavras-chaves:**

### **Abstract:**

The present study examines the issue of political corruption in Brazil. We intend to demonstrate that corruption reaches endemic levels in Brazil due to a cultural trait that makes people unable to distinguish the public from the private, which is a legacy from the Portuguese patrimonial State. We analyze in depth the “budget dwarves” affair, a great corruption scheme that involved Parliament members, members of the Executive and private companies in frauds in the National Budget. Such frauds were investigated by a Parliamentary Inquiry Committee, held by the National Congress in the years of 1993 and 1994. By using as research sources the final report presented by the Inquiry Committee, around six hundred articles from the Folha de São Paulo newspaper and bibliographical review, we attempted to

define ethics and corruption, delineating parameters to analyze the affair. We also attempted to reveal the identity of the State in Brazil so as to understand why corruption levels are so high in this country. The results of such attempts were related to the affair in question so as to conform it to the assistentialist culture that prevails in Brazilian politics.

**Keywords:**

**PATRIMONIALISMO E BUROCRACIA**

Com o objetivo de compreender a problemática atual da corrupção existente no Brasil, neste artigo abordam-se aspectos do modelo de Estado aqui adotado desde que chegaram os portugueses, enfocando, sobretudo, a questão do público-privado na composição do poder na Colônia, no Império e na República.

Pretende-se com isso fazer uma abordagem histórica que evidencie o processo de formação do Estado brasileiro e a política implementada para sua construção, juntamente com fatores culturais que contribuiriam para atenuar a distinção das noções do público e do privado, que constituem hoje o fundamento das idéias de corrupção.

É sabido que a corrupção não é um problema exclusivamente Brasileiro, embora no Brasil assumam dimensões bastante alargadas. No XXXIII Fórum Econômico Mundial, ocorrido em Davos, na Suíça, em 23-1-2003, líderes políticos e executivos de vários países do mundo também exigiram ações cooperativas por parte da iniciativa pública e da iniciativa privada para o combate à corrupção. Foi criada a *Davos Group*, uma associação informal formada por altos executivos da iniciativa privada internacional, por autoridades de aplicação da lei e por especialistas para o estudo do problema (Elliot, 2002:40).

No mesmo sentido, a referida Organização Não-Governamental Transparência Internacional divulga um *ranking* de países e seus níveis de corrupção, evidenciando, mais uma vez, que o problema é mundial. Apesar de a corrupção não ser exclusiva do Brasil, este aparece nesse *ranking* como um país onde o problema é endêmico.

Desse modo, procura-se observar a indistinção entre público e privado nos negócios públicos, como também as brechas que esse fenômeno abriu para a corrupção no período colonial, passando pelo Império e República, até a construção do espaço público no período da ditadura militar e o seu contexto nos dias atuais, quando ocorreu um dos maiores escândalos de corrupção que o país já presenciou, o caso dos “anões do orçamento”. Foram buscados aqueles fatores que influenciaram a formação do país, com vista a se conhecer mais profundamente o problema particular brasileiro, para relacioná-lo ao modelo patrimonialista e burocrático herdado de Portugal.

Ressalte-se que, nesse modelo, era evidente a indistinção entre o público e o privado e a forma organizada com que ofícios, terras e outros bens eram distribuídos, numa forte tendência à privatização do patrimônio do soberano pelos burocratas da periferia da administração do domínio. “Uma característica importante do patrimonialismo é que ele se estrutura sobre uma ‘burocracia’ formada pelo nepotismo e por critérios pessoais, não implicando nenhum critério meritocrático, em princípio” (Silva, 2001:34-35).

A noção de burocracia que permeia boa parte da literatura em ciências sociais é essencialmente weberiana. Segundo Marcos Fernandes Gonçalves da Silva (2001:24-25):

Weber define a burocracia como um modelo racional-legalista, criando um tipo ideal burocrático. Nesse modelo, a burocracia (pública e privada) é organizada dentro de uma hierarquia cuja função é a obtenção, da forma mais eficiente e eficaz possível, dos fins programados.

Os burocratas, portanto, além de servidores do interesse público, têm como única motivação a busca dos fins predeterminados pelo planejamento burocrático. Em linhas gerais, a definição de burocracia possui “[...] um sentido normativo importante: a gestão da coisa pública deve ser feita por profissionais organizados hierarquicamente e selecionados de acordo com critérios meritocráticos” (Silva, 2001:27).

Já patrimonialismo, segundo Leonardo Avritzer (2000:167-168):

[...] é um sistema político tradicional em que o governante determina todas as decisões políticas e administrativas. Como não pode garantir a fidelidade de seus dependentes, o governante patrimonial abre mão

de parte de seu poder absoluto, conferindo direitos especiais ou privilégios a funcionários públicos ou particulares em troca de bens, serviços ou lealdade.

Na monarquia patrimonial, o rei se eleva sobre todos os súditos, é senhor da riqueza patrimonial e dono do comércio. Esse sistema, ao contrário dos direitos, privilégios e obrigações fixamente determinados do feudalismo, prende os servidores numa rede patriarcal, na qual eles representam a extensão da casa do soberano (Faoro, 2001:38).

Deve-se reconhecer, desde logo, que cada sistema possui fatores próprios de sua formação social que interferem e delinham o fenômeno da corrupção e, portanto, merecem uma análise diferenciada de acordo com o caso concreto. No Brasil, a corrupção deve ser interpretada dentro desse contexto de formação do Estado, num modelo burocrático e patrimonialista.

Procura-se analisar, portanto, a cultura política<sup>1</sup> que foi implantada desde o período colonial e que faz com que pessoas honestas vejam com naturalidade a desonestidade, o que parece decorrer do processo histórico de formação e consolidação do Estado no Brasil.

#### **A FORMAÇÃO DO ESTADO PORTUGUÊS, ENTRE O PÚBLICO E O PRIVADO**

Mesmo antes da descoberta do Brasil, em Portugal fora organizada uma estrutura pública no seio da sociedade, cuja legitimação advinha da capacidade de os soberanos distribuírem as riquezas extraídas dos novos espaços entre os que participavam das conquistas, selando uma espécie de contrato entre o rei e a sociedade nobre. Adriana Pereira Campos (2003:35) complementa:

Os territórios ultramarinos transformaram-se em instrumento para a aquisição de riquezas destinadas à sustentação patrimonial das Coroas. Assim, a rede administrativa erigida no além-mar fundamentava-se na perspectiva hierárquica e tradicional, estreitando os laços de compromisso da nobreza e fidalgia com rei.

Tratava-se de uma estrutura administrativa burocratizada, que funcionava para servir, primordialmente, às pessoas da elite dominante, que pensavam o Estado como meio para auferir benefícios próprios, misturando-os com os benefícios coletivos. Na verdade, por meio do Estado, tinha-se acesso a importantes fontes de renda como cargos, monopólios, benesses e

pensões, entre outros. As benesses, por exemplo, não eram consequência somente da mistura entre uma liberalidade e a fragilidade da Coroa. Sua aquisição pressupunha a prestação prévia de serviços, o que transformava tais benesses em recompensas.

Destaca-se que, na burocracia, os agentes que dela participam devem possuir uma formação adequada às funções desempenhadas; ser profissionalizados e agirem de acordo com as chamadas normas burocráticas, o que dará a eles a característica da imparcialidade e da separação entre os fins públicos e privados (Silva, 2001:24-25).

Marcos Fernandes Gonçalves da Silva (2001:26), acerca do assunto, afirma que “[...] o burocrata é um agente guiado por motivações privadas e individuais, com racionalidade limitada e comportamento de autopreservação”. É exatamente nesse aspecto que reside o maior problema: o agente privado ou público age de acordo com os princípios privados.

Uma das formas utilizadas pela burocracia portuguesa foi a política das mercês. Segundo o dicionário de História de Portugal (1985:276), “mercês” significa graças, benefícios, donativos, favores.

O sistema de mercês surgiu em meio à guerra de Reconquista<sup>2</sup> contra os muçulmanos, quando o rei passou a conceder, sobretudo à aristocracia,<sup>3</sup> terras e privilégios em recompensa por serviços prestados, constituindo um sistema por onde a Coroa continuamente criava e recriava uma hierarquia social muito desigual, baseada em privilégios, que permitiu “[...] a formação de uma aristocracia constituída não tanto por grandes proprietários, como na Inglaterra e França, mas principalmente por beneficiários dos favores reais” (Fragoso, 2001:47). Com a tomada de Ceuta,<sup>4</sup> em 1415, essas práticas foram transmitidas ao Ultramar, não sendo orientadas apenas para a aristocracia, mas também a pessoas de origem não-nobre, que recebiam ofícios e serventias como forma de remuneração de seus préstimos ao rei (Fragoso, 2001:44).

Desse modo, em Portugal do Antigo Regime, a aristocracia era identificada com os serviços que prestasse à monarquia. Era uma elite que monopolizava os principais cargos e ofícios, no palácio, no exército e nas colônias. A remuneração consistia em novas concessões da parte da Coroa, o que poderia significar a concessão de postos da administração real no âmbito do Império ultramarino.

### **A COROA PORTUGUESA ADMINISTRA O BRASIL COLÔNIA (1500-1822)**

Antes mesmo de iniciado o período colonial brasileiro, nota-se em Portugal a existência de laços de hierarquia funcional entre os vários níveis do aparelho administrativo, que possibilitavam à Coroa organizar uma estrutura da administração interna eficiente para iniciar a expansão ultramarina. Embora o poder estivesse centralizado nas mãos da Coroa,<sup>5</sup> havia certa autonomia para cada unidade administrativa, o que pode ter dado ensejo à prática de atos de corrupção.

Segundo António Manuel Hespanha (2001:175), o Conselho Ultramarino, os vices-reis e governadores gozavam, na colônia, de uma autonomia. Como consequência natural das funções do governo que lhes eram confiadas, tinham autorização para criar direito ou para dispensar o já existente, até mesmo porque os regimentos que lhes eram outorgados permitiam a desobediência de instruções régias sempre que “[...] uma avaliação pontual do serviço real o justificasse”. Ou seja, poderiam derrogar o direito em vista da realização de sua missão de forma mais adequada.

Além disso, deve-se ressaltar que esses governadores estavam isolados da fonte do poder pelo mar, tendo necessidade de resolver determinados casos sem ter que esperar a demorada resposta às suas perguntas. Por essa razão, os governadores –gerais poderiam decidir assuntos não previstos nos regimentos, desde que conferenciassem com o bispo, o chanceler das relações da Bahia e o provedor da Fazenda Real. Ou seja, era uma descentralização que abria espaço para medidas públicas nas quais poderia entrar facilmente uma motivação privada.

A graça, por exemplo, era um atributo real que permitia a dispensa da lei, colocando-o acima das disposições que estavam contidas a rigor legal. Por isso, Hespanha (2001:176) afirma que a vice-realeza dava aos governadores a permissão para o exercício de atos de graça, tal como concessão de mercês e ofícios, outorga de rendas e perdão de crimes.

Os capitães donatários e os governadores das capitania<sup>6</sup> tinham também sua autonomia. Sua função principal era a concessão de sesmarias no Brasil: os reis de Portugal autorizavam aos donatários a concessão de terras a pessoas que as quisessem cultiva

No terreno da justiça, as Relações Coloniais<sup>7</sup> tinham prerrogativas semelhantes aos tribunais supremos do reino, constituindo-se como uma área autônoma e auto-regulada, de forma que os governadores-gerais não podiam controlar o conteúdo de suas decisões judiciais. No entanto, sabe-se que existia forte solidariedade entre os desembargadores e a elite colonial, o que fazia com que “[...] muito freqüentemente, os juízes veiculariam com eficiência os interesses dos poderosos locais, no julgamento de questões tão estratégicas como a interpretação de cartas de doação, a revogação de sesmarias” (Hespanha, 2001:181). Trata-se, assim, de um estreito laço de amizade institucionalizado entre pessoas que detinham o poder, possibilitando em alto grau a confusão entre o público e o privado e facilitando, desse modo, aquilo que em linguagem contemporânea chamamos de corrupção.<sup>8</sup>

Maria Fernanda Baptista Bicalho (2001:206) procura estudar aspectos dessa confusão entre público e privado, quando afirma:

[...] o ato régio de conferir honras e privilégios tem sido analisado pela historiografia como elemento instituidor de uma ‘economia moral do dom’,<sup>9</sup> de acordo com a qual aqueles beneficiados passaram a estar ligados ao monarca por uma rede baseada em relações assimétricas de troca de favores e serviços.

Como a conferição de títulos e mercês era atribuição exclusiva do monarca, era ele quem tinha a função de graduar e qualificar os grupos, decidindo sobre seus conflitos. Não obstante o acesso aos cargos<sup>10</sup> se caracterizar como objeto de disputas entre grupos economicamente influentes, essas disputas eram um dos fatores que indicavam a centralidade daqueles cargos enquanto espaço de negociação da Coroa. Maria Fernanda Baptista Bicalho (2001:219) explica como funcionava a relação entre o indivíduo e a metrópole:

Dessa forma, o indivíduo ou o grupo que, em troca de serviços prestados (mormente na conquista e colonização do ultramar), requeria uma mercê, um privilégio ou um cargo ao rei, reafirmava a obediência devida, alertando para a legitimidade da troca de favores e, portanto, para a obrigatoriedade de sua retribuição. Ao retribuir os feitos de seus súditos ultramarinos, o monarca reconhecia o simples colono como vassalo, reforçando o sentimento de pertença e estreitando os laços de sujeição em relação ao reino e à monarquia, reafirmando o pacto político sobre o qual se forjava a soberania portuguesa nos quatro cantos do mundo.

Pode-se concluir, então, que essa política de privilégios no corpo governativo deve ser

analisada como uma cadeia de negociações e redes pessoais e institucionais do poder, que, interligadas, viabiliza o acesso aos cargos administrativos brasileiros aos descendentes dos portugueses, primeiros conquistadores, hierarquizando os homens e garantindo a coesão do Império Português.

No Brasil, o primeiro regimento do governo, conforme relata Hespanha (2001:184), proibia a criação de novos ofícios pelos governadores, reservando para o rei sua criação. Assim, para os ofícios já existentes, os governadores podiam nomear serventias, mas não dá-los em propriedade.

Entretanto, no início do século XVIII, o regime e concessão de ofícios começou a mudar, pois um decreto real estabeleceu que novos ofícios fossem dados a quem tivesse uma espécie de “serviço” que justificaria a mercê do ofício, nos quadros de uma lógica de troca de benefícios.

Posteriormente, outro decreto real determinou que os novos ofícios deviam ser dados em propriedade aos que prometessem um “donativo”. Assim, os ofícios vagos passaram a ser vendidos em leilão àqueles que ofereceriam mais. No entanto, Bicalho (2001:186) assevera que isso não correspondia a uma verdadeira venda, pois o montante pago era uma mera doação, correspondendo ao dever de gratidão para com o rei que lhe concedera um ofício: “Essas serventias com frequência eram vendidas a grupos rivais que, por causa de ódios mútuos, ofereciam doações mais vantajosas, com prejuízo do interesse público e dos oficiais de mais mérito mas menor fortuna”.

Tratava-se de uma cultura política na qual a confusão entre o público e o privado possibilitava facilmente atitudes que, embora naquele contexto histórico fossem consideradas normais, na contemporaneidade – em outra cultura política – seriam inadmissíveis e consideradas corruptas.

É óbvio que, numa sociedade assim constituída, era importante a competição no que diz respeito a investimentos que particulares estariam interessados em fazer nas compras ou arrendamentos propostos pelas autoridades. Nesse sentido, Maria Fernanda Baptista Bicalho (2001:186) acrescenta: “De fato, parece que muitas compras se destinavam justamente à remuneração de favores ou a atos de proteção; com o que, além do mais, se recebia em troca a garantia de que os papéis, cômodos ou incômodos, estavam em boas mãos”.



É, mais uma vez, a cultura da indistinção entre público e privado, facilitando o favorecimento de uns em detrimento de outros, apesar de serem procedimentos de acordo com leis estabelecidas. A contemporaneidade não admite tais procedimentos, o que os torna, então, se praticados hoje, passíveis de serem taxados de corruptos, adjetivo entretanto incorreto para o período colonial brasileiro. Aquilo que hoje chamamos de corrupção assume uma feição peculiar nas sociedades patrimonialistas, já que não há uma clara distinção legal e normativa (constitucional) entre *res* privada e a *res* pública. Nessas sociedades é legítima a indistinção entre o privado e o público, entre as posses do soberano e o orçamento do Estado.

O Estado Português não se ajustou à idéia de uma máquina burocrática transposta para a Colônia, pois a tentativa de transpor a organização administrativa lusa para o Brasil chocou-se com inúmeros obstáculos, dada a extensão da Colônia, a distância da metrópole e a novidades de vários problemas a serem enfrentados. Essa situação, sem dúvida, pode ter favorecido a prática de corrupção no período colonial (Fausto, 2002:37).

Entretanto, os primeiros casos de corrupção surgiram exatamente em decorrência dessa relação estabelecida entre a Coroa portuguesa e o governo colonial. Havia casos de cobradores de impostos reais que embolsavam esses valores arrecadados, ou, em outras hipóteses, procediam com tal desídia que davam lugar a uma acentuada e expressiva sonegação (Habib, 1994:5). Aí já se tratava de um procedimento facilitado pela cultura política de então, mas não autorizado por ela. Ou seja, era obviamente corrupção.

Era, assim, na brecha aberta pela indistinção entre o público e o privado que se dava a corrupção, o que é exemplificado também por um outro fato ocorrido por ocasião da exploração de ouro e diamantes nas Minas Gerais, quando as cadeias clientelares, como importantes mecanismos de identificação e de sociabilidade do reino português, estendiam-se além-mar, e a conseqüente troca de favores tornava duradouros os laços entre aqueles que delas participavam. João Fernandes de Oliveira<sup>11</sup> não perdeu as oportunidades que se apresentaram para aumentar seu poder, ao se associar com um governador para arrematar um contrato de exploração de diamantes no Distrito Diamantino:

Em 1739, João Fernandes de Oliveira habilitou-se a um negócio mais arriscado, que envolvia muito dinheiro. Foi nesse ano que a Coroa abriu os processos de arrendamento periódico de exploração no

Distrito Diamantino. Gomes Freire de Andrade, o governador das capitanias do Rio de Janeiro e Minas Gerais, dirigiu-se para o Tejuco, e lá permaneceu de abril a agosto, na tentativa de convencer os mineradores locais a oferecer um lance. [...] O melhor lance oferecido em leilão público pelos mineradores do Tejuco, continha a proposta de utilizar mil escravos nos trabalhos diamantíferos, num contrato de dez anos, com a exploração podendo ser estendida a todo o distrito, o que foi inaceitável pelo governador. Do ponto de vista da Coroa, João Fernandes e Francisco Ferreira apresentaram uma proposta melhor: limitaram a seiscentos o número de escravos e a quatro anos o período de exploração e aceitaram a delimitação dos rios a ser minerados. [...] Segundo Frei Gaspar da Encarnação, ministro do rei, o verdadeiro interessado na sociedade era o governador Gomes Freire de Andrade; João Fernandes seria apenas o testa-de-ferro, e seu lance não passara de uma farsa montada com o intuito de convencer os mineradores locais de que fora do Tejuco teriam como concorrentes grandes homens de negócios. A segunda mulher de João Fernandes de Oliveira revelou anos mais tarde que seu esposo entrara nesse negócio por intermédio do governador, que eles eram grandes amigos e que era público nas Minas que os interesses deste eram do empenho de Gomes Freire de Andrade, a quem todos cegamente respeitavam e obedeciam (Furtado, 2003:79-80).

Com a vinda da família real para o Brasil, em 1808, dá-se o processo de separação política de Portugal e a posterior formação do Estado brasileiro. Foi um momento em que se operaram grandes transformações. E D. João VI distribuiu largamente títulos de nobreza e honrarias especiais entre a elite brasileira, fazendo em uma década mais nobres do que toda a sua dinastia. (Barboza Filho, 2000:426). Em 1822, tem origem o Brasil como nação independente de Portugal. O Estado adquire entre nós uma outra feição.

### **ESTADO BRASILEIRO E A ELITE AGRÁRIA (1822-1930)**

Proclamada a independência política do Brasil, por Pedro I, inicia-se uma nova fase na concepção do Estado brasileiro. Pareceu melhor a esta seção estudar conjuntamente a fase monárquica (1822 a 1889) e a fase do início da República (1889 a 1930), uma vez que na passagem do Império para a República não houve cisão, no que tange à indistinção entre público e privado.

A fase de modernidade e de progresso experimentada durante esse período do Império foi superior ao que a colônia obteve nos três séculos, da mesma forma que novas formas de corrupção foram sendo adaptadas a essa realidade que se implantava, embora sempre se

dando na brecha aberta pela indistinção entre o público e o privado.

A Constituição em vigor desde 1824 a 1889 estabelecia o voto censitário e dava continuidade à influência que sobre o país exercia a aristocracia rural. O poder moderador colocava no rei poderes imensos, apesar de entre nós funcionar um parlamentarismo que muitos chamam de “parlamentarismo às avessas”. O surgimento dos partidos políticos, em especial o Partido Conservador e o Partido Liberal em vigor no Segundo Reinado, mantém o poder da elite agrária. Tem início todo um jogo da política interna no qual é mantida, sob formas diferentes, a indistinção entre o público e o privado que caracterizaram o Estado patrimonialista e burocrático do período colonial. E é também na brecha aberta por essa confusão que se introduziu a corrupção.

Eram freqüentes os casos de improbidade e desvios de verbas públicas. Entre os anos de 1848 a 1864, foi comum a concessão de títulos honoríficos em troca de favores. Por essa razão, foi elaborado um projeto de lei<sup>12</sup> encaminhado à Comissão de Justiça Civil propondo a proibição de membros do Poder Judiciário receberem concessão, graça, título ou condecoração do Poder Executivo, sob pena de perder o emprego.

Outro episódio, envolvendo agora o presidente do Conselho Ultramarino, senador Sinimbu, demonstra que, além das acusações de corrupção, que eram profundamente desgastantes para a imagem do governo, tinha também a impunidade dos atos corruptos. O Jornal do Comércio noticiou na época que: “O Sr. Sinimbu, Primeiro Ministro Brasileiro, estaria aferrolhado em uma prisão se o não salvasse especialmente o foro de senador do Império” (Holanda, 1985:229).

É interessante notar, entretanto, que houve casos já na época considerados de corrupção, ao lado de outros que somente hoje poderiam ser assim identificados, se levarmos em conta as características da cultura política de então. Para se distinguir entre uma situação ou outra, convém levar em consideração as características específicas da sociedade no período imperial.

No que diz respeito à elite, uma das principais características era seu estreito relacionamento com a burocracia estatal, o que não ocorria somente com o Brasil, mas também com outras elites de países de capitalismo menos avançado. Sem entrar na controvérsia sobre se essa elite se constituía ou não em estamento, pode-se verificar, entretanto, que a estrutura centralizada

da burocracia imperial permitia um acúmulo de funcionários e atividades administrativas no nível do governo central, num sistema especialmente macrocéfalo nos Ministérios da Fazenda e da Agricultura, Comércio e Obras Públicas, que lidavam mais diretamente com verbas. Abria-se aí a brecha de que se vem falando neste artigo, uma vez que funcionava aquilo que José Murilo de Carvalho (1996:145) chama de “[...] indistinção entre a administração e a política, entre o particular e o público [...]” e ao sentido que essa característica da cultura política pudesse ter para a burocracia, para o Estado e para a sociedade.

No caso brasileiro, essa problemática se punha sobretudo no tipo de polícia criada no período regencial: a Guarda Nacional e que existiu até 1922. Seu oficialato era retirado das pessoas de prestígio local, como fazendeiros, comerciantes e capitalistas, tendo um contingente composto de homens adultos e livres. Desde que foi fundada em 1831 até quase o final do Império, a Guarda Nacional exercia o policiamento local e era um poderoso instrumento de controle da população livre e pobre pelos chefes locais. Em 1873, seu contingente perfazia o total de mais de 700.000 membros, correspondendo a 17% da população masculina livre no Brasil (Carvalho, 1996:142).

Vê-se, por aí, que ela “[...] teve um papel de primeiro plano no controle da população e na cooptação dos senhores de terra” (Carvalho, 1996:138), embora não fazendo parte da burocracia propriamente dita.

Entretanto, não se dava apenas com a Guarda Nacional esse compromisso entre o governo imperial e os donos de terra. Tal se dava também com os delegados e subdelegados de polícia que, embora nomeados pelo governo central, eram remunerados apenas pelas diligências feitas.

Por outro lado, os juizes de paz eram eleitos e, nesse sentido, representavam sempre algum poderoso local, o que abria chance para entrar em constantes atritos, não só com os funcionários públicos, mas também com outras autoridades eletivas e que representavam outros poderosos locais. Ora, a nomeação de delegados e subdelegados pelo governo, assim como os oficiais da Guarda Nacional protegia a hierarquia local de poder, livrando os poderosos dos riscos de uma eleição. Tratava-se de uma realidade que permitiu a José Murilo de Carvalho (1996:144) afirmar que “[...] o governo trazia para a esfera pública a administração do conflito privado mas ao preço de manter privado o conteúdo do poder”.

Como se pode ver, tratava-se de uma confusão que introduzia uma brecha na qual podia brotar a corrupção.

No final do século XIX, a figura do coronel já estava consolidada, de forma que, entre 1889 e 1930, foram firmadas as bases para o estabelecimento da República dos Coronéis. A passagem do regime imperial para o republicano acentuou e exacerbou a função eleitoral do coronel da Guarda Nacional. Foi ele quem atrelou os chefes políticos municipais ao governo estadual, com a atrofia dos núcleos locais. O coronel fazia a política e complementava a opinião pública no âmbito municipal.

A proclamação da República significou, assim, a ascensão dos coronéis ao “[...] primeiro plano da cena política” (Vasconcellos, 1995:59). Os grandes proprietários de terras tomaram finalmente o poder na política brasileira e passaram a controlar a frágil democracia marcada pela exclusão social, pois, na verdade, as camadas dominadas da população continuaram não participando do poder público.

Naquele início do período republicano, a maioria do eleitorado brasileiro achava-se concentrada em pequenos municípios e áreas rurais, razão pela qual, com essa mudança político-constitucional, os proprietários de terra ganharam uma nova moeda de troca, isto é, a possibilidade de controlar o voto de milhões de cidadãos pobres e despolitizados. Com isso, o coronelismo<sup>13</sup> conseguia se impor, no funcionamento político dos estados e mesmo do país como um todo.

Cabe, a essa altura, uma análise conceitual, no que diz respeito ao relacionamento entre o coronel e os oligarcas. Edgar Carone (1978:269) afirma que, ao sentido de oligarquia enquanto governo cuja autoridade está nas mãos de poucos, o Brasil agregou uma especificidade a mais: a do governo baseado na estrutura familiar patriarcal. Tendo se originado no Império, as oligarquias adquiriram maior estabilidade na República, em razão do federalismo e do coronelismo.

Na realidade, o oligarca é um coronel como outro qualquer, apenas se diferenciando pela escala política: o simples coronel atua no âmbito particular, enquanto o oligarca é um coronel que atua no âmbito geral, estadual. Em vista da cultura política vigente naquele momento histórico, essas elites mantinham sua liderança através do autoritarismo e dos favores que concediam a seus

aliados. Entretanto, “[...] os favores concedidos não procedem somente dos seus bens pessoais, mas aproveita-se das rendas e poder do Estado para uma política individual” (Carone, 1978:270). É a continuidade da confusão entre o público e o privado, abrindo brechas para práticas que hoje seriam identificadas como corruptas.

Por isso, as eleições para o Poder Legislativo, por exemplo, passaram a ser realizadas sob um esquema eleitoral marcado por fraudes e desmandos, uma vez que os chefes políticos locais, os coronéis,<sup>14</sup> eram os responsáveis pela qualificação dos eleitores, pela tomada e apuração dos votos, e ainda, influenciavam na composição das comissões de alistamento e mesas eleitorais.

Desse modo, o coronel era, acima de tudo, um compadre, denominação que suaviza as distâncias sociais e econômicas entre o chefe e o chefiado. O eleitor votava na indicação do coronel não porque temia a pressão, mas por dever sagrado que a tradição amoldara.

A maior arma do coronel era o voto, por meio do qual exercia seu poder político. Quanto mais votos pudesse oferecer, maior seria o seu poder (Franco; Hees, 2003:26). Era aí que se dava a manipulação das eleições. Nesse sentido, a eleição era o argumento para legitimar o poder, não a expressão sincera da vontade nacional.

As despesas eleitorais cabiam em regra ao coronel, por conta do seu patrimônio. Em troca, os empregos públicos, sejam os municipais ou os estaduais, obedeciam às suas indicações. Novamente, a mistura entre o público e o privado.

Pode-se dizer, então, que o coronelismo repousa num sistema de favores<sup>15</sup> e reciprocidades, associando o senhorio local e decadente e o poder público cada vez mais robustecido. Novamente a mistura entre o público e o privado.

O coronel passa a ser o elo de ligação entre o poder estadual e os eleitores, já que estes se situavam, em grande maioria, no campo, sob a zona de influência dos chefes locais, em que os governos estaduais não tinham acesso, por se tratarem de regiões privadas. É por isso que Vítor Nunes Leal (1997:51) afirma que o elo forte na política clientelista era o governo estadual.

Tratava-se de uma cultura política em que só alcançava o poder quem participasse da máquina governamental montada a partir dos coronéis, o que obviamente possibilitou a prática de favores concedidos pelo Estado, reforçando o clientelismo.

Sérgio Habib (1994:37) faz até uma compilação de ações desse gênero mais frequentes no período republicano:

Fraude eleitoral, malversação de verbas públicas, desvios de rendas, tráfico de influência, ‘apadrinhamento’, propinas e subornos, interesses políticos escusos, beneficiamento de oligarquias com isenções fiscais, com cargos e salários excessivamente elevados, ‘coronelismo’ (com todo o tipo de condescendência criminosa, acobertamento de criminosos, empreitadas sinistras, suborno de membros do Poder Judiciário, do Ministério Público, da Polícia Judiciária, perseguições políticas por interesses inconfessáveis etc), agenciamento de empréstimos em empresas públicas, enfim, numa só palavra: corrupção, eis o que se transformara a República.

Em linhas gerais, o coronelismo foi um compromisso entre o poder público, progressivamente mais forte, e a influência social decadente dos chefes locais, principalmente dos proprietários de terra. Na verdade, a decadência resultou desse progressivo fortalecimento do poder público.

No curso dos anos de 1920, o coronelismo daria sinais claros de esgotamento político, pois era pouco viável mantê-lo numa sociedade urbana que se modernizava, tendo em vista o surgimento de novos personagens políticos, tais como o populista e o tecnocrata. A distinção mais clara entre o público e o privado vai modificar esse conjunto de práticas políticas. A racionalização da administração proposta na Era Vargas vai tentar imprimir nova direção com relação a essa problemática. É José Murilo de Carvalho (1990:146) quem pontua essa mudança, quando afirma que “Esforços sérios para introduzir o sistema do mérito e racionalizar a administração só foram feitos a partir de 1936 e com êxitos muito relativos”.

### **MUDANÇAS NA CONCEPÇÃO DO ESTADO BRASILEIRO (1930-1964)**

O fim da república oligárquica foi marcado pela Revolução de 30, que inaugurou a etapa decisiva do processo de constituição do Estado brasileiro, com a ascensão de Vargas ao poder. Podemos aí estudar dois períodos que apresentam semelhanças e diferenças: a era Vargas e a

fase chamada de democrática. A Era Vargas pode ser distribuída em três períodos: o governo provisório (1930-1934), o governo constitucional (1934-1937) e o Estado Novo (1937-1945). Com a renúncia de Vargas, em 1945, tem início um período democrático que se caracterizou pelos mandatos presidenciais de Eurico Gaspar Dutra (1946-1950), Getúlio Vargas (1951-1954), Juscelino Kubitschek de Oliveira (1956-1960), Jânio Quadros (1961) e João Goulart (1961-1964), após o qual veio a ditadura militar.

A partir de 1930, assistiu-se à quebra das autonomias estaduais, as quais davam suporte às oligarquias. Houve em seguida, em função disso, um fortalecimento do poder, concentrando no Executivo federal os comandos sobre a política econômico-social e sobre o aparato repressivo. Os núcleos de poder local e regional passam a se subordinar cada vez mais ao centro onde são gestadas as políticas públicas. Esse novo Estado subordina a si as forças centrífugas, através dos novos códigos, leis e aparelhos administrativos. Serão redefinidos, a partir de 1930, os conteúdos da soberania.

É nesse sentido que Sônia Draibe (1985:60-61) afirma que “[...] se processou uma estatização das relações sociais [...]” e um reordenamento institucional que “[...] fez avançar a construção do arcabouço jurídico-político estatal, com o sentido fundamental de estabelecer novos suportes organizacionais e normativos para a expressão do poder do Estado como poder unificado, genérico e abstrato”.

Nessa direção, a Era Vargas institucionalizou o voto universal e secreto, unificou os códigos judiciários e elaborou uma legislação sobre as riquezas, a saúde e a educação, fazendo com que o interesse geral ganhasse concretude no formalismo da lei. Foi, assim, edificado um aparelho burocrático-administrativo de intervenção e de controle, organizando em novas bases aquilo que era chamado de interesse geral. Esse Estado que emergiu com a Revolução de 30 não foi gerado naturalmente por dispositivos institucionais preexistentes e não se reduziu a desapropriar os instrumentos regionais de poder que estavam estruturados na república dos coronéis. Tratou-se de algo novo que modificou profundamente a natureza dos instrumentos políticos em vigor anteriormente.

Sônia Draibe (1985:62) bem resume o papel do Estado, nesse momento, quando afirma:



Centralização e tendência à supressão de formas duais e fragmentadas do poder, estatização das relações sociais, burocratização e modernização dos aparelhos estatais, inserção profunda do Estado na atividade econômica – nunca será demais insistir na concomitância das questões a que teria de responder neste período o Estado capitalista em formação. A complexidade desse processo [...] mostra a especificidade do movimento de construção do Estado brasileiro.

Getúlio Vargas também aboliu a fraude eleitoral do voto de cabresto que sustentava o regime político, instituindo o voto secreto e universal e a Justiça Eleitoral, permitindo às mulheres brasileiras o direito de votarem e serem votadas.

Quando Getúlio foi eleito presidente da República, em 1934, pelo voto indireto da Assembléia Nacional, devendo exercer o mandato até 3 de maio de 1938, parecia que o país iria viver sob o regime democrático. Entretanto, em 1937 veio o golpe do Estado Novo,<sup>16</sup> frustrando as esperanças de democracia, iniciando a ditadura.

O Estado Novo perseguiu, prendeu, torturou, forçou ao exílio intelectuais e políticos, entretanto, seus idealizadores perceberam a importância de atrair, por exemplo, setores letrados a seu serviço. Desse modo, católicos, integralistas autoritários e esquerdistas disfarçados vieram ocupar e aceitar as vantagens que o regime oferecia.

Enquanto na Primeira República, o serviço público tinha se ajustado à política clientelista, o Estado Novo procurou reformular a administração pública, transformando-a em agente de modernização. Buscou-se criar uma elite burocrática desvinculada da política partidária, que se identificasse com os princípios do regime. Nesse sentido, houve certo esforço para estabelecer uma carreira, em que o mérito era a qualificação básica para ingresso. Entretanto, a própria legislação e a realidade se encarregaram de limitar a possibilidade de formação de um grande estrato burocrático, submetido a regras formais de ingresso e promoção, de acordo com o mérito.

Porém, na cúpula do aparelho burocrático, a maioria das indicações para os chamados cargos de confiança, continuaram a ser feitas de acordo com as preferências do presidente da República ou de seus ministros. A escolha não era feita necessariamente entre os elementos da carreira de serviço público, o que limitava profundamente os novos critérios modernizadores de entrada no serviço público. Estava aí a brecha por onde podia entrar aquilo que atualmente

chamamos de corrupção, embora se possa afirmar com Thomas Skidmore (1998:163), que “[...] não há provas de que ele [Getúlio Vargas] tivesse amealhado riqueza indébita enquanto esteve no poder [...]”.

Entretanto, apesar de seu carisma, Getúlio Vargas não conseguiu afastar a corrupção do país, principalmente entre aqueles que dele se aproximaram e que se beneficiaram do poder.

A transição entre o regime de Vargas e o que lhe sucedeu dependeu da iniciativa militar, mas não representou, sob muitos pontos de vista, uma ruptura com o passado, apenas uma mudança para novos rumos em meio a muitas continuidades. Desse modo, no reordenamento político-jurídico do Estado procurou-se garantir o respeito às regras básicas do sufrágio universal e secreto, como também o controle político realizado por toda uma estrutura centralizada e burocrática do Estado (Draibe,1985:373-374). Ademais, no governo Dutra foi colocada em prática a Constituição democrática de 1946, com as garantias das reformas eleitorais e trabalhistas introduzidas na Era Vargas.

Nas eleições realizadas em 1950, Getúlio, eleito, retorna ao poder na condição de Presidente da República. No início desse novo governo, promoveu várias medidas destinadas a incentivar o desenvolvimento econômico, com ênfase na industrialização. No entanto, ao mesmo tempo em que tratava de dinamizar a economia, o governo se via diante do avanço da inflação. Por esse motivo, sofria acusações de vários escândalos em matérias constantes na imprensa, o que fazia da política interna um alvo fácil para os seus opositores.

Com a descoberta da participação de Gregório Fortunato, homem forte do governo, como autor da morte de Major Rubens Vaz, e o afastamento da Polícia Civil das investigações, tornou-se insustentável a permanência do presidente no poder, resultando daí seu suicídio, em 1954.

Para o quinquênio de 1955-1960 foi eleito Juscelino Kubitschek. Sérgio Habib (1994:39) comenta que “A grande corrupção da época concentrava-se na política, no funcionalismo público e nos negócios envolvendo interesses estrangeiros no país, com a participação de banqueiros e empresários”. Vê-se, assim, que, diferentemente da república dos coronéis, os problemas se davam em meio à máquina estatal.

Noutros exemplos, Sheldon Maram (2002:163-164) indica episódios em que o assunto corrupção era cogitado com um dos problemas do governo de Juscelino:

Ao aceitar o posto de ministro da Guerra no início de 1956, por exemplo, Lott alertara o novo presidente contra a 'corrupção e covardia'. [...] Indignado, Lacerda perguntou retoricamente como a UDN poderia deixar que Kubitschek determinasse seu candidato, quando o partido vivia dizendo que seu governo 'é corrupto [...], está inflacionando o país' e representava uma volta à ditadura de Vargas.

A política econômica de Juscelino foi definida no Programa de Metas, onde estava prevista uma obra fundamental para o seu sucesso governamental: a construção de uma nova capital da república. A criação de Brasília representava o estímulo e o fortalecimento do funcionalismo público, que passou a exigir favores, para compensar o sacrifício de estar longe dos centros civilizados.

Jânio Quadros ascenderia ao poder com a promessa de moralidade. Centrou sua campanha nos ataques à corrupção do governo anterior, à inflação e à alta do custo de vida, bem como aos desperdícios com as grandes obras em Brasília, procurando reunir todos os descontentes e sem partido. Para a vice-presidência foi eleito João Goulart, com quem Jânio fez uma dobradinha para conseguir angariar mais votos. Segundo Júlio José Chiavenato (1994:09), esse arranjo tornou-se possível graças ao jeitinho de as elites brasileiras caçarem votos.

Jânio perdeu o apoio político que deveria sustentá-lo no governo e sete meses depois, renunciou à presidência. A Constituição não deixava dúvidas quanto à sucessão do vice-presidente. Entretanto, a posse ficou suspensa diante da iniciativa de setores militares que viam em João Goulart a encarnação da república sindicalista e a brecha por onde os comunistas chegariam ao poder.

O resultado foi a proposta de um regime parlamentarista. Assim, Goulart tomou posse, mas teve seus poderes vigiados pelos parlamentares. Porém, em janeiro de 1963, milhões de eleitores, em plebiscito, votaram não ao parlamentarismo, retornando, assim, o presidencialismo, com João Goulart na chefia do governo.

Nos últimos meses do governo, a resolução dos conflitos pela via democrática foi sendo descartada. A direita ganhou os conservadores moderados para sua tese: só uma revolução

purificaria a democracia, pondo fim à luta de classes, ao poder dos sindicatos e aos perigos do comunismo (Fausto, 2002:253).

Imediatamente após o comício do dia 13 de março, setores das classes médias, grandes proprietários e políticos direitistas saíram às ruas das capitais para pedir o afastamento de Jango. Através de amplas articulações de boa parte da cúpula da oficialidade, as Forças Armadas estavam prontas para o golpe. Em 31 de março, tropas militares marcharam em direção ao Rio de Janeiro, com a adesão dos principais comandantes em todo o país. O governo federal desmoronou.

Assim, pelas forças dos tanques, as Forças Armadas impuseram ao país uma nova ordem político-institucional com características crescentemente militarizadas, implementando as reformas que objetivavam, no campo econômico, o desenvolvimento do capitalismo no Brasil. Terminou aí em 1964 uma importante fase democrática da política brasileira.

Esse período inaugurado em 1945 revelou a importância de se estabelecerem novas formas de efetivo controle democrático, procurando efetivar o controle público e do cidadão sobre a gestão estatal. Era aí, nesse controle, que se colocava um campo de incógnitas e desafios, em meio aos quais poderiam emergir práticas que atualmente chamaríamos de corrupção.

Como bem esclarece Sônia Draibe (1985:381) o desafio, nesse momento histórico, é

[...] encontrar soluções para a ampliação, o aprofundamento [...] das instituições do direito público, para fazer com que a vida econômica e social, em seu conjunto, se submeta a critérios verdadeiramente sociais e democráticos de racionalidade e controle político.

Em meio à indecisão da busca por esses critérios novos, poderiam surgir práticas políticas corruptas. No pós-Estado Novo, surge uma nova ordem política condizente com o liberalismo e com toques de preocupação social, uma estrutura típica do constitucionalismo burguês que procurava pacto social entre interesses dominantes do capital e da propriedade com as aspirações do proletariado que se organizava (Bruno,1995:132).

O período que se seguiu à queda do Estado Novo caracterizou-se por algumas formas concretas de manifestação política, entre as quais a liderança de massas de tipo populista, que

já se processava no fim da ditadura e, conforme Weffort (1980:24), permaneceu “[...] uma constante no processo político até 1964”. O populismo, segundo Norberto Bobbio (2000:980) é a “[...] fórmula política cuja fonte principal de inspiração e termo constante de referência é o povo, considerado como agregado social homogêneo e como exclusivo depositário de valores positivos, específicos e permanentes”. É fundado no postulado da homogeneidade das massas populares.

O coronelismo era uma forma de relação de dominação que atuava no reduzido cenário do governo local, tendo por habitat os municípios do interior, onde o isolamento social da localidade semi-urbana e a rarefação do poder público constituíam fatores fundamentais na formação dessa forma de poder político, caracterizada pela “[...] incursão do poder privado no domínio político” (Weffort, 1980:27). Ora, no populismo a adesão da massa ao líder supõe a não-existência daquelas formas tradicionais de coerção social e econômica.

No coronelismo, há um compromisso entre o poder público e o poder privado do grande proprietário de terras, enquanto no populismo existe, pelo contrário, “[...] exaltação do poder público; é o próprio Estado colocando-se através do líder, em contato direto com os indivíduos reunidos na massa” (Weffort, 1980:28). É essa a grande mudança iniciada no pós-30 e que caracteriza o período compreendido entre 1945 e 1964. Weffort (1980:36) bem interpreta o papel do Estado no populismo, quando esclarece:

[...] o populismo [...] é sempre uma forma popular de exaltação de uma pessoa na qual esta aparece como a imagem desejada para o Estado [...]. A massa se volta para o Estado e espera dele ‘o sol ou a chuva’, ou seja, entrega-se de mãos atadas aos interesses dominantes.

O período que se estende de 1945 até a queda do governo Goulart em 1964 realiza claramente as tendências e forças políticas que compõem as grandes coordenadas de um processo iniciado com a revolução de 30 e cujos traços dominantes foram a liquidação do poder oligárquico, juntamente com a formação de um Estado democrático apoiado nas massas urbanas e nos setores ligados à industrialização.

E foi nesse Estado democrático assim constituído que emergiram novas formas de práticas políticas. Weffort (1980:51) analisa esse fenômeno, ressaltando o papel dos fatores que ofereciam os suportes da legitimidade desse novo Estado: “Necessitados do apoio das massas

urbanas, os detentores do poder se vêem obrigados a decidir, no jogo dos interesses, pelas alternativas que se enquadram nas linhas de menor resistência ou de maior apoio popular”.

Foi em meio a esse novo “jogo de interesses” que puderam se imiscuir práticas políticas de corrupção. Sem tocar nesse aspecto da questão, Weffort (1980:51), a nosso ver, faz uma abordagem indireta do problema:

Nestas circunstâncias, é às vezes difícil saber, diante de uma decisão particular do Estado [...], se ela corresponde, primariamente, a uma política deliberada ou se é meramente uma decisão útil para ampliar as bases do poder. O Estado encontrará, assim, condições de abrir-se a todos os tipos de pressões sem se subordinar, exclusivamente, aos objetivos imediatos de qualquer delas. Em outros termos: já não é uma oligarquia. Não é também o Estado tal como se forma na tradição ocidental. É um certo tipo de Estado de massas, expressão da prolongada crise agrária, da dependência dos setores médios urbanos e da pressão popular.

Ressaltando o papel do Estado no processo político que caracterizou o período 1945-1964, Weffort (1980:57) conclui que “[...] essa situação de dependência dos diferentes grupos em relação ao Estado é uma realidade desde a crise final da oligarquia”. Novas práticas políticas surgiram então, em função do novo Estado que se instalava. E era através delas que se introduzia a corrupção. A partir do estado varguista, abriu-se, assim, um novo espaço para a corrupção, através da máquina pública que encampou o agente político local que, para agir, precisará de se ligar à máquina pública.

#### **A DITADURA MILITAR E A BUROCRACIA ESTATAL (1964-1985)**

O período iniciado em 1964 inaugurou-se com a ruptura do pacto populista, o que fez com que as formas tradicionais de representatividade fossem comprometidas na sua base, em função da exclusão dos setores populares. Por outro lado, o poder exercido pelas Forças Armadas gerou a politização do grupo militar. O regime militar também representou a afirmação da hegemonia do grande capital, através da aliança entre militares, tecnocratas e empresários gerindo um modelo econômico internacionalizado e concentracionista (Fontes; Mendonça, 1988:79).

Do ponto de vista do poder, o período caracterizou-se pela ampliação das atribuições do

Executivo, e a conseqüente diminuição dos demais poderes, como também por uma crescente participação do Estado na economia. É interessante notar o aprofundamento da interdependência entre o político e o econômico, uma vez que o Estado exerceu nesse momento histórico um papel considerável na gestão da produção e do sistema financeiro.

O Estado agiu como “[...] produtor, gestor financeiro e responsável pelos níveis globais de investimento” (Fontes; Mendonça, 1988:80).

Para se entender esse período inaugurado com o golpe militar de 64, é necessário analisar, ainda que sucintamente, a crise que lhe deu origem. O Brasil vivia uma fase de diminuição do ritmo econômico que, entretanto, não colocava em risco a continuidade da acumulação capitalista. Todavia, as dificuldades econômicas daí provenientes foram vistas através de uma ótica ampliada devido à progressiva participação dos trabalhadores e à luta política entre os grupos dominantes, no sentido de conduzir o Estado na satisfação de seus interesses. Assim, os diversos segmentos do capital disputavam politicamente, tendo em vista o papel do Estado e seu favorecimento a um ou outro setor da economia.<sup>17</sup>

De qualquer forma, o quadro político do pré-64 era caracterizado por um delicado equilíbrio entre as várias correntes, representadas pelos quatro grandes partidos nacionais, surgidos a partir da redemocratização iniciada no fim da ditadura Vargas: Partido Social Democrático - PSD, fundado a partir da máquina do Estado Novo, mas com estreitas alianças com as oligarquias agrárias regionais; Partido Trabalhista Brasileiro - PTB, também criado através das instituições do Estado Novo, mas orientado para a incorporação de trabalhadores urbanos; União Democrática Nacional - UDN, congregando setores médios, industriais e fazendeiros opositores da política de Vargas; Partido Comunista do Brasil - PCB, reunindo os partidários dessa ideologia de esquerda, proscrito em 1947, mas continuando suas atividades na ilegalidade. Surgiram também outros partidos menores e com pouca expressão eleitoral.

O instável equilíbrio entre os partidos, nesse pré-golpe, tinha origem sobretudo na questão das reformas de base, em especial da reforma agrária, que fazia com que se formassem frentes interpartidárias indicativas de divergências no interior da classe dominante.

Já em novembro de 1961, foi fundado o Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais -IPES, dispondo de contatos e recursos internacionais e que, junto com o Instituto Brasileiro de Ação

Democrática (IBAD), funcionaram como centro de elaboração estratégica de oposição ao estado populista, tornando-se um “[...] verdadeiro partido da burguesia [...]” (Fontes; Mendonça, 1988:14) em luta contra a “bolchevização” do Brasil, representada pelo governo Goulart. Nos meios castrenses, agia no mesmo sentido a Escola Superior de Guerra (ESG).

Foi, assim, em meio a esse ambiente articulado que o golpe de 64 representou uma dupla reordenação econômico-social: reprimia os movimentos populares e afirmava a hegemonia do capital monopolista sobre os demais segmentos da economia (Fontes; Mendonça, 1988:15). Tem início uma nova fase da ordenação do Estado no Brasil, quando, já na assinatura do Ato Institucional n. 1, concedeu-se ao Poder Executivo militar amplos poderes, inclusive o de suprimir direitos políticos, sobrepondo-o claramente ao Poder Legislativo, e evidenciando a impotência dos cargos eletivos. Um novo papel estava reservado aos políticos.

Por outro lado, o golpe militar veio a representar o fim de importantes conquistas realizadas pelos trabalhadores, pois colocou um ponto final no direito de greve, nas associações de camponeses e na estabilidade no emprego, em função da criação do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço - FGTS. Foram impedidas todas as formas de organização popular, iniciando-se intervenções policiais nos sindicatos, prisões dos líderes sindicais e cassações de direitos políticos. Através da sistematização da violência, foram desmanteladas todas as organizações populares e submetidos os quadros intelectuais e da classe média que pudessem fazer alguma oposição ao regime ditatorial. Era o Estado no controle da vida social do país.

A partir de 1967, o governo determinou que a Justiça do Trabalho, nos dissídios, só estabelecesse reajustes até os índices oficiais decretados, o que transformava o Poder Executivo na matriz das correções salariais. Abolindo o poder de barganha coletiva dos trabalhadores, como também as livres negociações entre patrões e empregados, o novo sistema colocava toda a questão salarial nas mãos do Estado.

A ditadura militar também reestruturou a previdência social, burocratizando as atividades assistenciais. Todos os institutos (de bancários, comerciários, industriários etc.) fundiram-se em um só Instituto Nacional de Previdência Social - INPS, dentro de uma visão “apolítica”, tecnocrática e centralizadora das atividades assistenciais, o que impediu que líderes sindicais “indesejados” usassem seus recursos contra o “sistema”. Era a burocracia estatal estendendo seus tentáculos.



Do ponto de vista econômico, Virginia Maria Fontes e Sonia Regina de Mendonça (1988:21) bem resumem o período ditatorial quando afirmam: “[...] o favorecimento da grande empresa era o seu objetivo. O arrocho salarial, sua estratégia. O combate à inflação, sua justificativa legitimadora. O ‘milagre’ econômico veio a ser seu resultado”. Assumido o controle político pelos militares, os postos de comando da política econômica foram ocupados pelos seus antigos aliados: os adeptos do liberalismo econômico, quase todos participantes do IPES.

De importância central nessa nova ordem, o Ministério do Planejamento foi ocupado pelo empresário e professor da Escola Superior de Guerra, Roberto Campos, que orientou a elaboração do Plano de Ação Econômica do Governo - PAEG, que tinha em vista “sanear” a economia. Foi uma estratégia adotada pelos novos governos que se instalaram a partir daí. Tratou-se, mais uma vez, do fortalecimento do Estado, uma vez que se procurou aplicar o liberalismo econômico, às custas da liberdade política. Os critérios de seletividade seriam os do mercado, ou seja, as assim chamadas eficiência e racionalidade. O resultado foi a concentração de capitais potencializada pelo Estado. É novamente a burocracia estatal deitando seus tentáculos na vida do país.

Também foi criada uma série de subsídios ao capital (incentivos e créditos fiscais), repassados através de agências estatais, as quais passavam a funcionar, assim, como elementos de intermediação financeira.

Nota-se, desse modo, que os militares estabeleceram muitas medidas indicativas de um novo padrão de gerenciamento da máquina estatal, observado sobretudo quando se analisa o novo e importante papel atribuído às empresas estatais. Virginia Maria Fontes e Sonia Regina de Mendonça (1988:31) resumem esse papel, afirmando que “[...] o Estado passou a desempenhar a função do grande capital, aceitando e estimulando associações, especialmente com o capital estrangeiro”.

Também o Ato Institucional n. 2 encontra-se nessa mesma linha de fortalecimento do Estado, consagrando a supremacia do Executivo diante dos outros poderes, pois lhe dá a faculdade de decretar estado de sítio e cassar mandatos e elimina as organizações político-partidárias, criando um sistema bi-partidário que, na prática, “[...] correspondia à restrição do debate político, inviabilizando o desempenho efetivo, quer do papel da oposição, quer do partido

governista” (Fontes; Mendonça, 1988:45).

Posteriormente, a Constituição de 1967 formalizou as mudanças sofridas pela estrutura do poder, representada pela hipertrofia do Executivo, fenômeno que depois foi emblemático pela edição do Ato Institucional n. 5, em fins de 1968, quando os militares transformaram-se efetivamente em um poder dirigente da Nação, definidores das regras do jogo político e dos espaços da participação civil, num processo de interação com setores empresariais e burocráticos. Assim, a partir de 1968, completou-se o movimento de ampliação dos papéis e das funções das Forças Armadas dentro dessa nova ordem que fortalecia o Estado e procurava neutralizar as tensões sociais. A partir daí, configurou-se um novo ciclo na ditadura, marcado pela violenta coerção no interior das universidades, de órgãos públicos e dos partidos.

Até o II Plano Nacional de Desenvolvimento - PND, iniciado no governo de Geisel, o carro chefe da economia era o setor de bens de consumo duráveis. A partir dessas novas orientações econômicas, os bens de produção passariam a ser a prioridade da política econômica governamental. Os agentes dessa transformação seriam, obviamente, as empresas estatais. Ora, a definição de um novo setor industrial a ser contemplado pelas benesses do Estado não era, obviamente, uma questão meramente econômica. O que estava de fato em jogo era uma nova definição de forças no bloco do poder, o que não era uma tarefa fácil, pois produziria um deslocamento dos sólidos interesses envolvidos com o setor de bens duráveis de consumo, priorizados desde a era Juscelino Kubitschek (JK), com seu Plano de Metas (Fontes; Mendonça, 1988:58).

De qualquer forma, o governo procurou desaquecer o setor de bens duráveis, através de uma série de medidas, entre as quais desviando dele os recursos financeiros disponíveis, que passaram a ser dirigidos para as áreas de siderurgia, hidrelétrica, química básica e mineração, mostradas como “prioridade nacional”. Além disso, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico - BNDE passou a receber os fundos de poupança compulsória, tornando maior o controle público sobre os fluxos de investimento. Assim, os bancos oficiais passaram a ser os financiadores dos grandes projetos, até ameaçando os interesses do capital bancário. Por outro lado, o Plano também gerou uma clivagem com relação ao espaço de aplicação, uma vez que passou a privilegiar regiões diferentes daquelas que até então constituíam o núcleo da industrialização no país.

Acresce-se a tudo isso o fato de que, para implantar esses novos projetos, o Estado precisou de todas as formas possíveis para obter recursos, entre as quais a valorização excessiva de seus próprios papéis, o que propiciou operações especulativas que ampliavam a dívida interna do governo, provocando o aumento da inflação.

Observa-se, desse modo, que a reordenação do Estado, estabelecida pelos militares, bem como a maneira nova com a qual eles passam a lidar com os poderes regionais e locais, tudo isso indica um novo padrão instituído para o gerenciamento da máquina estatal, na qual a cooptação passava a se dar, por exemplo, em função das novas políticas econômicas implantadas. Estabeleceu-se um novo padrão de corrupção, diferente, por exemplo, daquele praticado através do voto de cabresto que caracterizou a Primeira República.

Aparentemente, o movimento de 64 havia sido lançado para livrar o país da corrupção e do comunismo, como também para restaurar a democracia. No entanto, a partir de 1964, o país ingressou em um novo ciclo de corrupção. Os principais casos de corrupção entre 1968 e 1984 estão apresentados com riqueza de detalhes na obra “Os mandarins da República: anatomia dos escândalos da Administração Pública”, de José Carlos de Assis (1984), segundo o qual muitos casos afloraram e de forma seguida nos governos que sucederam o golpe militar.

Era uma situação que provocava, cada vez mais, atos de policiamento político, do que propriamente medidas administrativas adequadas à realidade brasileira. Criou-se uma mentalidade interventiva. Tal comportamento assimilado pelos burocratas inspirava-se na brutal intromissão dos militares em todas as áreas, desprezando os direitos e as leis. Essa estrutura de intervenção dos militares funcionou da seguinte forma:

Para mover a máquina burocrática, os militares precisaram conquistá-la. Essa conquista ocorreu facilmente: a administração pública, que nunca primou pelo respeito ao povo, entregou-se ao Estado, que agora, desprezava francamente o povo. Manobrando do bedel ao diretor da repartição, o Estado pôde dar um ritmo harmônico a sua dominação. Estabeleceu-se uma hierarquia que municiou o controle ideológico, inclusive, através do processo administrativo. Estado e burocracia estavam coesos. Isso significa que o governo militar assimilou a máquina burocrática, em todos os seus escalões. Daí porque ninguém escapou da repressão ideológica e porque os escândalos de corrupção do governo permaneciam tão eficientemente camuflados durante anos (Chiavenato, 1994:79).

Em meio a esse ambiente, os militares iam se revezando em seus cargos, no primeiro, segundo e terceiro escalões do governo. Não havia uma só vaga, na administração direta ou indireta, que não fosse prontamente ocupada por um general, ou coronel ou por um major. Com essa conduta, não se poderia conceber o poder senão associando-se à imagem do militar. Era aí que se dava a nova modalidade de cooptação política. Era essa uma das brechas por onde poderia ser introduzida a corrupção.

O resultado não poderia ser diferente: os casos de corrupção foram se acumulando, embora nem sempre se tivesse conhecimento deles, uma vez que se vivia em regime ditatorial. O longo período em que se viveu o autoritarismo, foi de desmandos, de apadrinhamentos, de favorecimentos pessoais, de tráfico de influências, de suborno, de conchavos financeiros, de nepotismo, fazendo com que a apropriação do público pelo privado se desse através da máquina estatal burocratizada e hipertrofiada do regime militar.

O processo de abertura iniciado por Geisel com a anulação do AI-5 foi continuado por Figueiredo, que, entre outras medidas, concedeu a anistia política e estabeleceu o pluripartidarismo. Apesar de parcialmente derrotado, o movimento das diretas-já desembocou na eleição de Tancredo Neves e a posse de José Sarney, em 1985, caracterizando o final da ditadura militar.

### **O DESMONTE DO ESTADO E SUA PRIVATIZAÇÃO**

Apesar de só ter adquirido importância maior no governo de Fernando Henrique Cardoso nos anos 1990, a chamada reforma do aparelho estatal brasileiro esteve presente várias vezes no debate político, como, por exemplo, logo após a revolução de 30, no período populista/desenvolvimentista e, posteriormente, na ditadura militar. O debate se acirrou na década de 80 e, em seguida, passou ao centro dos debates políticos. Foi assim sobretudo a partir do governo José Sarney (1985-1990), Fernando Collor de Melo (1990-1992), Itamar Franco (1992-1994) e Fernando Henrique Cardoso (1995-2003).

Nas décadas de 1970 e 1980, a reforma do Estado tinha atingido a dimensão da garantia da governabilidade, em função do desmonte da articulação que fundamentava o Estado-providência. A reforma do Estado surgiu como uma alternativa que poderia liberar as nações

para uma outra fase de crescimento econômico. Reagan e Thatcher deram a largada para essa nova hegemonia neoliberal, procurando espalhar pelo mundo a política de revalorização do mercado, atualizando o liberalismo do século XIX. Num primeiro momento, foi criticado o caráter intervencionista do Estado, numa campanha contra seu tamanho, condição para o perfeito funcionamento do mercado.

A brecha aberta pela “reforma” do Estado fez “[...] emergir um submundo de máfias, violências, corrupção política e aumento das tensões sociais [...]” (Silva, 2003:67).

Nos países tidos como periféricos, como o Brasil, a reforma foi impulsionada por instituições financeiras que exigiram políticas de ajuste estrutural. Assim, em 1989, o chamado *Consenso de Washington*, planejado pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Mundial e outras instituições, recomendou aos países da América Latina privatizarem, reduzirem os gastos públicos, desregulamentarem a economia, entre outras medidas.

No Brasil, essas orientações neoliberais foram acolhidas por governantes, empresários e intelectuais já na década de 1980, tendo se intensificado no governo de Fernando Collor de Melo (1990-1992) e de Fernando Henrique Cardoso (1995-2003) e fundamentadas na Constituição de 1988.

A partir de então, o vácuo deixado pela ausência do Estado dos serviços de proteção social começou a ser preenchido, na maioria das vezes, pelas chamadas Organizações Não-Governamentais (ONGs) que se tornaram “[...] participantes de um virtual espaço situado entre o privado e o público, ou seja, público não-estatal [...] alçadas à condição de agentes privilegiados de mediação entre o Estado e os sujeitos políticos” (Silva, 2003:41).

As parcerias com as ONGs passam a ser vistas como uma alternativa à burocracia estatal, um remédio contra o clientelismo político e uma eficiente forma de controle de um Estado que estava sendo desmontado. Diferentemente do que ocorria nas décadas de 1970 e início de 1980, o Estado começa então a ser entendido apenas como interlocutor e parceiro nas políticas sociais, e não como aquele que ditatorialmente promulga as leis e fiscaliza.

Um dos componentes básicos desse processo de desmonte do Estado no Brasil foi a privatização, apresentada como uma grande oportunidade para promover a arrecadação de recursos e, assim,

equilibrar a economia. Durante o governo Sarney, o programa de privatizações provocou muita oposição. No governo Collor, as medidas privatizantes fizeram parte das práticas destinadas à estabilização da economia, não sendo, entretanto, priorizadas pelo governo Itamar Franco. Fernando Henrique, entretanto, elevou-as à categoria de centro de suas preocupações, realizando reformas constitucionais que permitiram a inclusão no processo de privatizações de empresas de telecomunicações, gás, petróleo e eletricidade (Silva, 2003:84).

Mudaram-se as práticas políticas e modificaram-se também as modalidades de apropriação do público pelo privado. Passaram a ser outras as formas de corrupção. E foi assim que o Brasil entrou em uma de suas grandes crises morais e institucionais ao longo da história, atingindo um de seus cumes na década de 1990, com o esquema montado para fraudar o orçamento, articulado por parlamentares do Congresso Nacional. Trata-se do episódio conhecido como o caso dos “anões do orçamento”, uma prática que revela a indistinção entre o público e o privado, como também o distanciamento do conceito de ética, considerado classicamente.

## REFERÊNCIAS

- 1 ARISTÓTELES. *Política*. São Paulo: Editora Martins Fontes, 1991.
- 2 ASSIS, José Carlos. *Os mandarins da república: anatomia dos escândalos na Administração Pública*. 9. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984.
- 3 AVRITZER, Leonardo. O conflito entre a sociedade civil e a sociedade política no Brasil pós-autoritário: uma análise do impeachment de Fernando Collor de Mello. In: DOWNES, Richard; ROSENN, Keith (Org.), 2000. *Corrupção e reforma política no Brasil: o impacto do impeachment de Collor*. Rio de Janeiro: FGV, 2000.
- 4 BARBOZA FILHO, Rubem. *Tradição e artifício: iberismo e barroco na formação americana*. Belo Horizonte/Rio de Janeiro: Ed. UFMG/IUERJ, 2000.
- 5 BEZERRA, Marcos Otávio. *Corrupção: um estudo sobre poder público e relações pessoais no Brasil*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará/ANPOCS, 1995.
- 6 BICALHO, Maria Fernanda Baptista. As câmaras ultramarinas e o governo do Império. In: FRAGOSO, João Luis. *O antigo regime nos trópicos: a dinâmica imperial portuguesa (séculos XVI-XVIII)*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.
- 7 BOBBIO, Norberto. *Teoria geral da política: a filosofia política e as lições dos clássicos*. Rio de Janeiro: Editora Campus, 2000.
- 8 BOBBIO, Norberto; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. v. 2. Brasília:

- Editora UnB, 2004.
- 9 BRUNO, Deusa da Cunha. *Brasil República: o jogo do poder oligárquico*. Niterói: EDUFF, 1995.
- 10 CAMPOS, Adriana Pereira. *Nas barras dos tribunais: direito e escravidão no Espírito Santo, século XIX*. 2003. Tese (Doutorado em História Social) – Programa de Pós-Graduação em História Social, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2003.
- 11 CARONE, Edgard. *A república velha I: instituições e classes sociais*. Rio de Janeiro: Diffel, 1978.
- 12 CARVALHO, José Murilo. *A formação das almas: o imaginário da república no Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 1990.
- 13 \_\_\_\_\_. *A construção da ordem: a elite política imperial*. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, Relume-Dumará, 1996.
- 14 CHIAVENATO, Julio José. *O golpe de 64 e a ditadura militar*. São Paulo: Moderna, 1994.
- 15 DICIONÁRIO de história de Portugal. Porto: Livraria Figueirinha, 1985. v. 4.
- 16 DRAIBE, Sônia. *Rumos e metamorfoses: Estado e industrialização no Brasil (1930/1960)*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.
- 17 EIGEN, Peter. A corrupção no país não diminui e Brasil fica na 59ª posição. *A GAZETA*, Vitória, 23 out. 2004.
- 18 ELLIOTT, Kimberly Ann (Org.). *A corrupção e a economia global*. Brasil: Editora Universidade de Brasília, 2002.
- 19 FAORO, Raymundo. *Os donos do poder: a formação do patronato político brasileiro*. São Paulo: Globo, 2001.
- 20 FAUSTO, Boris. *História concisa do Brasil*. São Paulo: Edusp, 2002.
- 21 FONTES, Virgínia Maria; MENDONÇA, Sonia Regina de. *História do Brasil recente: 1964-1980*. São Paulo: Ática, 1988.
- 22 FRAGOSO, João Luís Ribeiro et al. *O antigo regime nos trópicos: a dinâmica imperial portuguesa (séculos XVI-XVIII)*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.
- 23 FRANCO, Sebastião Pimentel; HEES, Regina Rodrigues. *A república no Espírito Santo*. Vitória: Multiplicidade, 2003.
- 24 FURTADO, Júnia Ferreira. *Chica da Silva e o contratador de diamantes: o outro lado do mito*. São Paulo: Companhia das Letras, 2003.

- 25 HABIB, Sérgio. *Brasil: quinhentos anos de corrupção - enfoque sócio-histórico-jurídico-penal*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1994.
- 26 HESPANHA, António Manuel. A constituição do Império português. Revisão de alguns enviesamentos correntes. In: FRAGOSO, João Luis. *O antigo regime nos trópicos: a dinâmica imperial portuguesa (séculos XVI-XVIII)*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.
- 27 \_\_\_\_\_. *História geral da civilização brasileira*. 4. ed. São Paulo: Difel, 1985. Tomo II, v. VII.
- 28 LEAL, Vítor Nunes. Coronelismo, enxada e voto. In: MOTA, Lourenço Dantas. *Introdução ao Brasil: um banquete no trópico*. São Paulo: Editora Senac, 1999.
- 29 MARAM, Sheldon. Juscelino Kubitscheck e a política presidencial. In: GOMES, Ângela de Castro (Org.). *O Brasil de JK*. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002.
- 30 SILVA, Ilse Gomes. *Democracia e participação na “reforma” do Estado*. São Paulo: Cortez, 2003.
- 31 SILVA, Marcos Fernandes Gonçalves. *A economia política da corrupção no Brasil*. São Paulo: Editora Senac, 2001.
- 32 SKDIMORE, Thomas E. *Uma história do Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998.
- 33 SOUZA, Laura de Mello. Os donos do poder. In: MOTA, Lourenço Dantas. *Introdução ao Brasil: um banquete no trópico*. São Paulo: Editora Senac, 1999.
- 34 VASCONCELLOS, João Gualberto. *A invenção do coronel*. Vitória: SPDC UFES, 1995.
- 35 WEFFORT, Francisco. *O populismo na política brasileira*. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1980.

## NOTAS

---

<sup>1</sup> Com esse nome [Cultura política] Bobbio e Pasquino (2004:306) definem “[...] o conjunto de atitudes, normas, crenças, mais ou menos largamente partilhadas pelos membros de uma determinada unidade social e tendo como objeto fenômenos políticos. Assim, poderemos dizer, a modo de ilustração, que compõem a Cultura política de uma certa sociedade os *conhecimentos*, ou, melhor, sua distribuição entre os indivíduos que a integram, relativos às instituições, à prática política, às forças políticas operantes num determinado contexto [...]”.

<sup>2</sup> Guerra de expulsão dos mouros da península Ibérica, tendo durado quase 800 anos e terminado com a expulsão dos mouros de Granada em 1492.

<sup>3</sup> Aristocracia, segundo Aristóteles (1991), é o governo exercido por mais de um. Poucas pessoas são escolhidas entre as mais honestas para agir tendo em vista o maior bem do Estado e de seus membros. O nome aristocracia convém perfeitamente ao regime aristocrático, pois esse nome só pode ser conferido à magistratura composta de pessoas de bem, sem restrição e não a boas pessoas em que toda a retidão se limita ao patriotismo. Na aristocracia, o título de bom cidadão é sinônimo de nobreza. Existem, no entanto, algumas outras Repúblicas – também honradas com o nome de aristocracias, que diferem dos Estados oligárquicos e da República



propriamente dita. São aquelas em que os magistrados são eleitos não apenas em razão da sua riqueza, mas pelo mérito. Essa última, embora diferente das duas outras – bom cidadão e riqueza – também se chama aristocrática.

<sup>4</sup> Cidade ao norte da África, considerada a primeira conquista portuguesa em sua expansão marítima.

<sup>5</sup> A professora Adriana Pereira Campos (2003:56), em sua tese de doutorado, ao se manifestar sobre a situação de Portugal quando iniciou os descobrimentos, afirma que “[...] a originalidade da realização ibérica foi a conquista da centralização política sem alteração substantiva de sua estrutura social”. No entanto, sustenta também que “[...] a constituição dos poderes centrais na Europa, principalmente das monarquias ibéricas, ensejou um intenso debate historiográfico. Em geral, tem-se chamado atenção sobre a aceitação, sem exame mais apurado, do conceito de Absolutismo como governo livre da intromissão de outras forças, ‘nomeadamente de ordem imperial, provincial ou territorial, bem como das resistências particulares geradas pelo desejo de centralização e de poder dos principados territoriais [em relação ao Imperador]’ (Oestreich, 1984:182). Segundo os estudiosos, os poderes locais insurgiam-se contra a administração absolutista sempre que estavam em causa os Direitos provinciais ou locais, e o centralismo não se traduzia numa organização política hierárquica ramificada até os confins do Estado. A historiografia mudou completamente esse enfoque e, ao invés de discutir os progressos do processo de centralização, concentra-se atualmente em investigar a continuidade dos poderes corporativos e sua integração à administração do Estado”.

<sup>6</sup> Os donatários e governadores de capitanias deveriam obedecer e dar conta de seu governo ao governador-geral, que era a cabeça do governo do Estado. Na verdade, os governadores das capitanias eram autônomos no que respeitava ao governo local, estando sujeitos ao governador geral em matéria relativa à política geral e à defesa do território brasileiro (Hespanha, 2001:176).

<sup>7</sup> No Brasil, a Relação Colonial era um tribunal supremo, cujo presidente natural era o rei. Suas decisões, portanto, tinham a mesma dignidade das decisões reais, não podendo, ser revogadas ou restringidas por atos régios. A Relação exercia também o poder de controle sobre os funcionários civis (ouvidores) e militares (capitães) postos pelos donatários, além do controle judicial geral sobre todos os atos do governo. Tinha, ainda, o poder de tomar residência aos governadores e vice-reis que terminassem seus mandatos (Hespanha, 2001).

<sup>8</sup> Um estudo moderno relacionando corrupção às relações pessoais é encontrado na obra de Marcos Otávio Bezerra (1995).

<sup>9</sup> Essa prática pode ser denominada também de economia política dos privilégios, que deve ser pensada enquanto “[...] cadeia de negociação e redes pessoais e institucionais de poder que, interligadas, viabilizavam o acesso dos ‘descendentes dos primeiros conquistadores’, dos ‘homens principais’, e da ‘nobreza da terra’ a cargos administrativos e a um estatuto político hierarquizado” (Bicalho, 2001, p. 220-221).

<sup>10</sup> Ao longo do século XVI, alguns cargos régios nas conquistas foram exercidos por membros das principais famílias da terra; fruto do sistema de mercês concedidas pelos reis de Portugal, aos primeiros conquistadores e povoadores da região (Bicalho, 2001).

<sup>11</sup> O desembargador João Fernandes de Oliveira chegou ao Tejuco em 1753 para representar seu pai que, do Reino, havia arrematado o quarto contrato de diamantes. Era um rapaz coberto de glória, cuja trajetória, cuidadosamente planejada pelo sargento-mor João Fernandes de Oliveira, seu pai, refletia o processo de notabilização e ascensão social que o antigo contratador de diamantes procurava estabelecer para sua família, à medida que enriquecia (Furtado, 2003:73).

<sup>12</sup> Esse projeto de lei foi elaborado por Joaquim Saldanha Marinho, Felício dos Santos, Galdino das Neves, J.C. Azevedo e Rui Barbosa (Habib, 1994).

<sup>13</sup> O coronelismo, exercido pelos donos de terras, pode ser conceituado como uma força político-militar que subsistia no Brasil com pilares nos favores e obrigações. Os professores Sebastião Pimentel Franco e Regina Rodrigues Hees (2003, p. 25), ao abordarem o tema coronelismo lecionam que: “Proclamada a República, de 1889 até o advento da revolução de 30, predominou no Brasil uma política voltada para os interesses das elites regionais, que tinham na figura do coronel seu principal expoente. O termo coronel se originou da patente da Guarda Nacional, concedida aos fazendeiros, e, às vezes, também a comerciantes. A eles cabia o exercício do poder político”.

<sup>14</sup> O fenômeno caracterizado pelo domínio dos coronéis ficou conhecido como coronelismo. A inovação que esse fenômeno provocou residia no aspecto estadualista, ou seja, o deslocamento do eixo decisório para os governantes dos Estados. Nas palavras de Laura de Mello Souza (1999, p. 352), “[...] o mando do coronel independia da riqueza, e se submetia ao reconhecimento tácito do seu poder, num pacto consensual que o governo da república, através da concessão de poderes especiais confirmava”.

<sup>15</sup> Os coronéis trocavam votos, em candidatos por eles indicados, por favores tão variados como um par de sapatos, uma vaga no hospital ou um emprego de professora (Fausto, 2002).

<sup>16</sup> No dia 10 de novembro de 1937, tropas da polícia militar cercaram o Congresso Nacional e impediram a entrada dos congressistas. A noite, Vargas anunciou uma nova fase política e a entrada em vigor de uma Carta Constitucional elaborada por Francisco Campos. Esse regime foi implantado no estilo autoritário, sem grandes

---

mobilizações. O movimento popular e os comunistas tinham sido batidos e não poderiam reagir; a classe dominante aceitou o golpe como fato inevitável e até benéfico (FAUSTO, 2002).

<sup>17</sup> Há um debate sobre os fatores que mais contribuíram para o golpe militar de 64. Assim, por exemplo, Francisco de Oliveira considera que as razões sociais e políticas sobrepunham-se à crise econômica. Para isso, ver Fontes; Mendonça, 1988:10.