

Accountability e controle do Executivo durante a Ditadura Militar brasileira

Accountability and control of the Executive during the Brazilian Military Dictatorship

Pedro Arthur de M. M. Pontes ¹

Resumo

O artigo consiste em uma análise do desenho institucional existente durante a Ditadura Militar brasileira, com ênfase sobre as perspectivas de controle do Executivo por parte do Legislativo, por um lado, e por parte do Tribunal de Contas da União, por outro. Nesse contexto, procurar-se-á demonstrar de que maneira o processo de burocratização observável no período se articula às tendências gerais observadas no debate clássico sobre o tema. Serão explicitadas as estratégias do governo no sentido de tornar a burocracia tão impermeável quanto possível a pressões vindas, principalmente, dos parlamentares e dos políticos profissionais.

Palavras chave: Ditadura Militar; *accountability*; desenho institucional

Abstract

This article consists in an analysis of the institutional design existent during the Brazilian Military Dictatorship, with emphasis on the possibilities of Legislative control over the Executive, by one side, and also by the Tribunal de Contas da União [National Tribunal of Accounts]. In this context, it will be shown in which ways the bureaucratization process seen in this period is articulated with the classical discussion on the topic. It will also be explained the government strategies directed toward an increasing on the opacity of the bureaucratic power, against its democratic control by the Parliament.

Keywords: Military Dictatorship; *accountability*; institutional design

¹ Mestrando do Programa de Pós Graduação em Sociologia e Antropologia da Universidade Federal do Rio de Janeiro

Introdução

O presente artigo tem como objetivo descrever e analisar alguns mecanismos de controle e fiscalização da administração pública existentes durante a Ditadura Militar brasileira (1964-1985) na esfera federal. Para isso, será abordado o papel de diferentes formas de controle do Executivo – sobretudo o Legislativo e seu papel de fiscalização das contas do governo e o Tribunal de Contas da União (TCU). Também serão analisadas as diferentes estratégias do governo no sentido de criar no Executivo uma burocracia autônoma e, tanto quanto possível, livre de controles externos.

O eixo, por assim dizer, estará articulado a partir do conceito de “insulamento burocrático”, proposto por Nunes (NUNES, 2003). Em *A gramática política do Brasil*, o autor procurou descrever as formas de interação entre quatro ‘gramáticas’ – corporativismo, universalismo de procedimentos, clientelismo e insulamento burocrático –, as

quais, argumenta, têm dado forma a diferentes práticas políticas e desenhos institucionais durante grande parte da história republicana brasileira. Conforme será exposto, a noção de insulamento burocrático permite uma caracterização útil de uma importante tendência apresentada durante a ditadura militar – qual seja: a da construção de barreiras para o exercício do controle das decisões do Executivo federal, concomitantemente a importantes transformações de instituições de controle das finanças e da administração pública existentes em períodos anteriores.

Sendo assim, o que segue é uma breve reconstrução do sistema de *balanços e controles* vigentes durante o período analisado. Inicialmente, será apresentada a problemática teórica geral dentro da qual o presente estudo se situa – qual seja: aquela que se refere ao papel da burocracia nas formações sociais modernas. A partir do resumo da perspectiva weberiana - seminal para que se estabelecesse o campo de

estudos sobre as burocracias -, argumentar-se-á que o processo analisado não pode ser excluído de uma visão ampla sobre os problemas relativos ao processo de burocratização.

Em seguida, será apresentado um sucinto histórico da questão da *accountability horizontal* a partir do Estado Novo, procurando acentuar algumas linhas de ruptura e continuidade entre o regime iniciado em 1964 e o sistema político anterior. Serão utilizados como parâmetros de avaliação tanto o papel do Tribunal de Contas da União (TCU) quanto o papel das comissões de orçamento do Legislativo, por serem consideradas instituições estratégicas para a fiscalização do uso de recursos governamentais. Esse *desenho institucional* será descrito a partir das prerrogativas de controle e transparência que oferecia.

1. Burocracia e política

A questão relativa ao surgimento e ao desenvolvimento do tipo de burocracia peculiar aos Estados

modernos é um dos temas mais importantes da sociologia, do momento de sua formação enquanto disciplina acadêmica e científica – a partir, principalmente, de Weber – até os dias de hoje. De fato, um dos problemas sociológicos clássicos diz respeito à constituição histórica de um corpo de profissionais que, embora não detenham os meios de produção (no caso das empresas capitalistas) e os recursos públicos (no caso do funcionalismo público) que efetivamente controlam, possuem um papel essencial na administração dos mesmos.

Não é o foco deste trabalho o longo debate relativo ao surgimento desse tipo de burocracia, bem como a sua relação com o desenvolvimento do modo de produção capitalista e dos Estados nacionais. Antes, pretende-se ressaltar a leitura weberiana das conseqüências políticas da consolidação da burocracia enquanto parte essencial dos sistemas políticos modernos.

Para Weber a burocracia moderna apresenta como características essenciais: 1) a regulamentação fixa e oficializada – por meio de leis ou normas administrativas – de sua jurisdição; 2) a hierarquização, também de maneira oficializada e fixa, em diferentes estratos de uma cadeia de comando onde os detentores de cargos inferiores são supervisionados e gerenciados por seus superiores; 3) a administração mediante a edição e o armazenamento de documentos escritos, que compõem um arquivo; 4) a necessidade de treinamento especializado para o desempenho das funções que os cargos prevêem; 5) a dedicação integral por parte do funcionário a seu cargo (ao menos em circunstâncias nas quais a consolidação de um estrato burocrático já se encontra finalizada); e 6) a limitação do desempenho das funções do cargo a uma série de regulamentações, que devem ser

apreendidas também mediante treinamento (WEBER, 2010; pp. 138-140).

O autor afirma que a burocracia, nas formações sociais em que consegue se consolidar ao menos em parte dentro dos parâmetros acima enumerados, tende a constituir a forma mais poderosa e longeva de organização. De acordo com Weber, esse fato se explica pela superioridade técnica da organização burocrática em relação a outras formas de organizações – sendo a mais precisa, veloz, contínua, inequívoca, calculável e neutra dentre todas elas.

Essas características se adequam de maneira quase perfeita ao capitalismo, na medida em que constituem um ordenamento racionalizado que facilita o cálculo e diminui o escopo de externalidades capazes de tornar imprecisas previsões e projeções de mercado. No âmbito de um sistema jurídico universal e regular o empreendedor deixa de estar à mercê da autoridade de tipo “tradicional”, na qual a justiça

das decisões emana da posição social daquele que julga.

Nesse contexto, a burocracia também se torna a forma de organização por excelência das modernas democracias de massa. O fim do privilégio estamental dissolve aquelas autoridades tradicionais e localistas, trazendo a necessidade da constituição de redes administrativas cada vez mais extensas. Ao mesmo tempo, a "política de bem-estar" – que começava, segundo Weber, a ser implementada no começo do século XX – deslocava um número cada vez maior de responsabilidades da esfera privada para a pública, exigindo maior capacidade de captação e gestão de recursos.

Saindo do âmbito da organização do Estado e analisando as estruturas políticas que lutam pelo poder, os partidos também passaram a apresentar tendências à burocratização. A existência de partidos nacionais e de massas deles exigia uma crescente capacidade orga-

nizativa. Ao mesmo tempo, a constituição de uma hierarquia interna tendia a profissionalizar o funcionário do partido, funcionário esse que passou a integrar uma cadeia vertical de comando. No caso dos partidos socialistas e populares, os anseios dos representados atravessavam um processo de tradução (o que também quer dizer mediação) realizado pelas lideranças partidárias, que na prática se tornaram as principais responsáveis pela definição dos programas.

Para a discussão deste artigo, porém, o aspecto da burocratização mais relevante é sua relativa contraposição à democratização - quando se entende esse termo como o processo que expande o controle, por parte de lideranças políticas, de recursos estatais. A definição weberiana da democratização tem, aqui, pouco a ver com as conotações mais positivas da palavra, que a definem como um processo desejável de aumento da participação dos

governados na tomada de decisões. Antes, o que Weber queria dizer era que a burocracia tendia a se contrapor à dominação de outras forças sociais e políticas (que podem ter, e em geral têm, feição de elites) que não ela mesma. Nesse sentido, tanto o governo de “notáveis” quanto a tentativa realizada por parte de grupos econômicos poderosos de influenciar decisões de caráter técnico seriam normalmente rechaçadas por uma burocracia plenamente estabelecida.

A posição de poder das elites burocráticas, portanto, apresenta a propensão de produzir uma série de mecanismos capazes de excluir os não iniciados de processos de tomada de decisão. Tais mecanismos vão desde a valorização do conhecimento técnico especializado até a constituição de barreiras objetivas à aquisição de conhecimento por parte de agentes externos ao funcionalismo. Sendo assim, onde os grupos de influência – sejam eles constituídos em torno de

interesses econômicos, ideológicos ou políticos – não fossem razoavelmente poderosos e organizados, a burocracia provavelmente expandiria seu domínio.

A apresentação do enquadramento teórico do tema da burocracia feita por Weber fornece algumas indicações para a compreensão do desenho institucional existente durante a ditadura militar brasileira. Muitos autores têm apontado o caráter burocrático dos regimes autoritários da América Latina em geral, bem como da ditadura instalada no Brasil especificamente. Por um lado, por intermédio do conceito de “burocratismo autoritário” O’Donnell procurou dar conta de uma tendência política comum a boa parte do subcontinente (O’DONNELL, 1973); por outro, a idéia de “insulamento burocrático” proposta por Nunes fornece uma chave analítica para aspectos importantes não apenas da ditadura, mas de toda a história

institucional do Brasil pós-1930 (NUNES, 2003).

Apesar da ênfase dada à burocratização durante a ditadura, é necessário ressaltar que esse processo não foi exclusivo do período. Antes do golpe de Estado ocorrido em 1964, houve pelo menos dois momentos emblemáticos em que se acentuaram inclinações ao estabelecimento de uma burocracia forte, centralizada e relativamente autônoma. O primeiro momento foi a construção do Departamento de Administração do Serviço Público, o DASP. O DASP foi uma instituição formulada em 1938, durante a ditadura do Estado Novo liderada por Vargas. Sua função principal era produzir uma administração pública racional, capaz de responder às necessidades de um país que começava a se modernizar e a se industrializar. Diante de um diagnóstico que descrevia um quadro político e institucional de clientelismo e patrimonialismo generalizados, via-se como necessária uma instância que

pudesse romper com os ordenamentos vigentes, abrindo espaço para uma burocracia orientada pela eficiência.

O segundo momento se deu durante o governo Kubitscheck, seguindo ainda uma linha apresentada também pelo mandato de Vargas iniciado em 1950. Com o objetivo de acelerar a industrialização do país, procurou-se então estabelecer um conjunto de autarquias capazes de planejar e gerenciar os projetos desenvolvimentistas do governo. Tais autarquias permaneciam em grande medida à margem do controle do Legislativo e dos políticos em geral, sendo as nomeações e contratações para seus cargos feitas principalmente mediante critérios técnicos (NUNES, *op.cit.*, p.19).

Fica claro, assim, que o regime militar não apenas continuou, mas também acentuou à sua maneira algumas tendências que, de certa maneira, já se apresentavam ante-

riormente. Além disso, é necessário ressaltar que durante os 21 anos da ditadura não houve apenas uma direção seguida: se, por um lado, já em 1964 se apresentava uma propensão mais ou menos forte a reduzir o controle do Executivo pelo Legislativo, por outro a crise política de 1968 – que levou à edição do Ato Institucional nº5 – radicalizou o processo, que tornou mais opacas e unilaterais as decisões do governo central.

Contudo, essa centralidade da burocracia durante o regime militar não foi de modo algum uma tendência unívoca. Seguindo a argumentação de Nunes, embora uma parte da cúpula do regime tenha agido no sentido de estabelecer um alto grau de autonomia às decisões de caráter técnico da administração de recursos federais e da política econômica, não ocorreu a eliminação completa das outras “gramáticas”. O outro lado da moeda do processo de burocratização, descrito por Weber,

também foi observado: mesmo dentro do contexto autoritário, diferentes elites políticas procuraram resistir à sua maneira à expansão do domínio da burocracia central. Dessa forma, o governo não apenas teve de recuar estrategicamente com relação a algumas de suas pautas políticas, como também se viu obrigado a compor alianças com figuras que praticavam a política “clientelista” que, ao menos no plano da retórica oficial, os militares desprezavam.

2. *Accountability* horizontal e desenho institucional no Brasil durante a ditadura

A instalação do governo autoritário em 1964 interrompeu um regime que, embora nem de longe deixasse de ser atravessado por contradições e problemas no que diz respeito à consolidação de uma democracia efetiva, ao menos permitiu que novos atores – ligados a setores sociais que até então não tinham representação efetiva na

esfera política – alcançassem visibilidade nacional. Dentro do processo de modernização e industrialização pelo qual o país passava constituía-se não apenas um proletariado urbano significativo em termos populacionais, mas também uma elite política e econômica cada vez mais diferenciada e com interesses cada vez mais específicos. Ao mesmo tempo, persistiam problemas que vinham de longa data no país, tais como a concentração fundiária, a fraca regulamentação do trabalho no campo, entre outras questões.

A despeito do ciclo de autoritarismo iniciado com o golpe de 1º de Abril, não é possível afirmar que os 21 anos de ditadura no Brasil conseguiram interromper a construção de uma sociedade complexa, plural e politicamente ativa – como pode ser observado, por exemplo, no movimento dos trabalhadores do ABC e na ampla mobilização em favor da redemocratização na década de 1980. No contexto político-institucional,

observa-se um processo análogo: embora existisse a atuação por parte do governo no sentido de promover o domínio da burocracia tecnocrática alinhada ideologicamente ao regime, setores da cúpula do comando militar não conseguiram atingir todos os seus objetivos.

Contudo, apesar dessas ressalvas, é necessário notar que a *accountability* – ou seja: a obrigação por parte dos agentes públicos de prestarem contas e serem responsabilizados por possíveis malfeitos – foi fortemente tolhida, sobretudo no que diz respeito ao poder Executivo e seus burocratas. Conforme argumenta O'Donnell (O'DONNELL, 1998), a forma mais evidente de controle existente em uma *poliarquia* em perfeito funcionamento (DAHL, 1989; O'DONNELL, *op.cit*) é o voto. Em um contexto em que ocorrem eleições livres, sem impedimentos arbitrários ao direito ao voto, à candidatura e à liberdade de expressão, o conjunto do eleitorado pode responsabilizar

diretamente os representantes por suas atitudes durante o mandato – decidindo por reelegê-los, eleger seus partidários (em caso de avaliação positiva) ou seus opositores (em caso de avaliação negativa). A esse tipo de controle, O'Donnell dá o nome de *accountability vertical*, e é evidente que, durante a maior parte do período ditatorial brasileiro, essa modalidade de controle foi extremamente precária – na medida em que direitos políticos foram arbitrariamente cassados, partidos foram extintos, a liberdade de expressão foi tolhida mediante censura, etc..

Argumenta-se, assim, que o regime conseguiu atingir relativo sucesso em dois aspectos. O primeiro diz respeito às pequenas possibilidades de controle do Executivo por parte do Legislativo. Mediante uma série de estratégias que serão analisadas a seguir, o Congresso foi constantemente tolhido de sua função fiscalizadora, perdendo a

capacidade de responsabilizar o Executivo por falhas e improbidades administrativas. O segundo diz respeito ao papel das agências de controle horizontal, principalmente o Tribunal de Contas da União. Durante a ditadura, o TCU perdeu sua capacidade de supervisão da execução orçamentária, limitando-se à investigação concomitante por meio de auditorias. Também se destaca nesse quadro a ausência de instâncias capazes de impedir as atrocidades cometidas pelo sistema de inteligência e repressão (como o sistema DOI-CODI), que violou impunemente direitos humanos e liberdades individuais. Essas estratégias se enquadram em um contexto mais amplo de reformas institucionais voltadas não para a dissolução completa do sistema político anterior, mas de esvaziamento e controle das instituições voltadas à fiscalização.

Por outro lado, os militares não conseguiram realizar completamente seu projeto de substituir as principais

lideranças políticas por indivíduos egressos dos quadros burocráticos. Mesmo no âmbito de um legislativo enfraquecido, esse fator teve grande importância na medida em que manteve a necessidade de composição por parte do regime com políticos de perfil clientelista (situados na ARENA, partido da base governista) e permitiu que a oposição – consolidada em torno do MDB – mantivesse algum poder de barganha – principalmente, é claro, nos momentos em que conseguiu vitórias eleitorais significativas, como foi o caso no ano de 1974.

No que se refere à atividade do Legislativo na análise do orçamento federal, pode-se observar a partir da Constituição de 1967 uma dinâmica que criava diversos entraves para o desempenho da função fiscalizadora e da participação na elaboração desse orçamento (PRAÇA, 2011). Para começar, o Legislativo não poderia propor emendas ao orçamento, limitando-se a apreciar as contas do

governo. Se por um lado esse procedimento diminuía a possibilidade de introdução de medidas orçamentárias compradas (mediante corrupção²) por determinados interesses privados, por outro os gastos do governo eram decididos unicamente por burocratas e técnicos, dando pouca margem à representação de interesses dos eleitores nesse setor.

Outros aspectos dessa relação entre Executivo e Legislativo no controle orçamentário federal devem ser ressaltados. Em primeiro lugar, apenas uma casa legislativa apreciava o orçamento – o que poderia engendrar menos transparência, na medida em que de outra forma possíveis malfeitos e omissões na

² Um orçamento produzido dessa maneira torna menos provável a corrupção legislativa porque diminui o número de agentes capazes de adicionar emendas por conta de interesses pessoais (seus ou de terceiros). Por outro lado, a grande autonomia e monopólio (KLITGAARD, 1988 *apud*. PRAÇA, *op.cit.*) do Executivo na produção do orçamento, aliada à transparência pequena (como em geral é o caso de regimes autoritários) dos processos decisórios, pode deslocar a possibilidade de corrupção para o seio da burocracia.

análise realizada por uma casa poderiam ser compensadas na outra. Em segundo lugar, apenas uma comissão legislativa analisava o orçamento – o que podia gerar problemas semelhantes aos da primeira situação, com o agravante de ampliar as possibilidades de improbidades e falhas nas contas federais serem aceitas em uma situação em que a comissão de orçamento fosse dominada pelo partido governista. Por fim, a comissão de orçamento era autônoma com relação ao plenário – o que permitiria que uma composição majoritariamente governista tomasse decisões sem o conhecimento da oposição.

Ligado também à questão da fiscalização orçamentária, o papel do Tribunal de Contas da União foi relativamente suprimido durante a ditadura. Esse ponto talvez seja mais polêmico do que o anterior, posto ser possível afirmar que a exclusão do TCU da fiscalização orçamentária prévia (ou seja: do processo de

decisão e aplicação de recursos) e sua conseqüente limitação à fiscalização concomitante mediante auditorias foi um avanço técnico importante. Como em 1967 já existiam controles internos dentro da própria burocracia, a necessidade de submeter previamente as contas à análise desse tribunal apenas atrapalharia a dinâmica do Executivo (SPECK, 2000).

Desse modo, na Constituição de 67 as funções do TCU deixaram de ser as de um órgão auxiliar da administração pública, e passaram a integrar mais especificamente a função fiscalizadora. O ordenamento interno da instituição foi mantido, sem alterações no que diz respeito à sua independência decisória e ao seu arranjo similar ao do Judiciário, com organização hierárquica e burocratizada. Além disso, seguindo o que fora estabelecido na Carta de 1946, suas atribuições eram definidas na parte da Constituição relativa ao poder Legislativo. Permanecia também a nomeação da cúpula do

Tribunal realizada pelo presidente da República, mediante aprovação do Senado. Essa composição tornava o TCU um órgão eqüidistante com relação ao Executivo e ao Legislativo, na medida em que poderia prestar assessoria ao segundo na análise das contas públicas e submeter os gastos do primeiro a auditorias.

Contudo, ao se analisar o desenho institucional como um todo, pode-se perceber que houve uma grande perda de capacidade fiscalizadora da instância mais alta de controle do orçamento da União. Essa perda estava atrelada diretamente ao enfraquecimento do Legislativo: como uma parte considerável das atividades do TCU se relacionava à cooperação e ao assessoramento fornecido a esse Poder, as reformas voltadas ao favorecimento eleitoral do partido governista acabavam por esvaziar também a capacidade do tribunal de ser efetivo no exame das contas públicas. Com a aprovação de projetos de lei por decurso de prazo e

a possibilidade de punição a parlamentares que não seguissem diretrizes estabelecidas pelas lideranças partidárias, o trabalho do TCU se esvaziava concomitantemente ao do Legislativo (SPECK, *op.cit.* pp 67-68) - na medida em que a aprovação das contas do governo estariam assim mais propensas a acordos informais feitos entre a cúpula da ARENA e o governo, e a apreciação correta dessas contas estaria na prática sujeita à obstrução por parte dos governistas.

Dentro do contexto apresentado, inspeções e auditorias se tornaram a partir de 1967 a prerrogativa por excelência do Tribunal de Contas da União. Em favor da maior agilidade na implementação dos projetos do governo, o TCU poderia realizar uma rápida (e, conseqüentemente, superficial) análise das contas públicas, para depois fazer a fiscalização concomitante quando os projetos estivessem em curso. Esse novo conjunto de

atribuições ampliou os desafios da instituição, na medida em que o governo militar expandia sua capacidade de intervenção na economia e aumentava quase que exponencialmente as situações passíveis de apreciação pelo TCU. Dessa forma, o Tribunal frequentemente esbarrava em problemas tais como a falta de pessoal ou de capacidade de gestão.

Por fim, é necessário ressaltar a trágica ineficiência por parte de todas as instâncias de fiscalização horizontal no combate aos abusos de direitos humanos realizados durante o regime. Fosse com a anuência não-declarada ou com a negligência algo enverganhada dos generais-presidentes, o sistema de espionagem e repressão funcionou de maneira livre e autônoma. Setores mais exaltados da oficialidade militar exigiam que o governo construísse um sistema de inteligência nacional paralelo às forças de segurança estaduais, submetido às Forças Armadas.

Também criticavam o papel da Justiça na medida em que ela por vezes dava liberdade a indivíduos que, na opinião da chamada "linha dura", ameaçavam a segurança nacional (FICO, 2001 pp 113-115).

Tal processo, que culminou na edição do AI-5, já estava se desenhando desde o começo da ditadura. Foram construídas formas jurídicas que poderiam ser caracterizadas como sendo "de exceção", na medida em que criavam um regime penal específicos para crimes que atentassem contra a segurança nacional. Também se consolidaria, em 1969, um conjunto de operações extra-oficiais (posto que não eram regulamentadas por decretos ou Atos Institucionais) voltados para repressão à subversão e às atividades de guerrilha. A Operação Bandeirantes (OBAN) foi uma ação desse tipo, realizada em cooperação com as forças norte americanas de inteligência e voltada ao aniqui-

lamento da resistência armada no Brasil (FICO, *op.cit.*, p.115-116).

Esse ponto é importante, na medida em que violações de direitos humanos elementares – tortura, crimes de guerra, supressão do direito à ampla defesa, etc. – realizadas pelo Estado consistem no problema mais essencial a ser enfrentado por qualquer ordenamento jurídico e institucional. Desse modo, quando as instâncias cujo objetivo é o controle do governo falham em sua missão fundamental, é pouco provável que o restante do sistema político e do poder público como um todo desempenhe corretamente suas funções. Segundo Heloisa Maria Starling

“Para a tortura funcionar é preciso que na máquina judiciária existam aqueles que reconheçam como legais e verossímeis processos absurdos, confissões renegadas, laudos periciais mentirosos; também é preciso encontrar, nos hospitais, gente disposta a fraudar autópsias, autos de corpo de delito e a receber presos marcados pela violência física; é preciso, ainda, descobrir, na luz do dia, empresários dispostos a fornecerem

dotações extraordinárias para que a máquina de repressão política funcione com maior precisão e eficácia.” (STARLING, 2012, p.220)

Por fim, será tratada a estratégia do governo no sentido de promover uma renovação das lideranças políticas, substituindo as mesmas por outras advindas da burocracia ou de quadros com formação profissional técnica ou militar. Mesmo após a cassação dos direitos políticos de uma série de parlamentares, governadores, prefeitos, sindicalistas, etc. relevantes durante o período democrático de 1946-1964, a ditadura se viu obrigada a lidar com lideranças que não necessariamente aderiram ao novo governo. Além disso, teve de observar a migração de algumas figuras importantes dos quadros da situação para os da oposição – na medida em que esses atores, embora apoiassem o golpe em um primeiro momento, foram contra o sucessivo endurecimento do regime.

Nesse contexto, mesmo com as reformas institucionais voltadas para o esvaziamento do Legislativo, o regime se viu diante da necessidade de eleger representantes mais alinhados às suas práticas. Alguns políticos da ARENA, já no sistema bipartidário, barganhavam seu apoio e exigiam repasses de verbas e controle de recursos federais nos estados, muitas vezes com o objetivo de alimentar redes de clientelismo. Essas lideranças locais de atividade política enraizada e, muitas vezes, anterior ao golpe, tinham grande influência sobre grandes contingentes de eleitores, além de fazerem importantes mediações na implementação de projetos do Executivo.

Dessa feita, embora aparentemente deplorasse as práticas clientelistas, o governo autoritário se via obrigado a compor alianças com poderes locais. Para quebrar o ciclo clientelista, o regime procurou promover novas lideranças políticas nos estados. Contraditoriamente,

porém, essas lideranças só se tornariam viáveis mediante o apoio dos políticos locais que pretendiam substituir – o que, evidentemente, não foi visto com bons olhos pelos últimos. Essa atitude sofreu um claro boicote, culminando na ampla vitória da oposição materializada em 1974: o vácuo deixado pela indecisão na ARENA permitiu que o MDB conseguisse derrotar o partido governista, ocupando posições estratégicas (CARVALHO, 2008; p 185-186).

Conclusões

Conforme se procurou ressaltar, a consolidação de uma burocracia especializada foi um processo social e político comum a todos os Estados modernos que lograram se estabelecer. Esse processo teve conseqüências diversas, que foram mediadas pelas particularidades sócio-econômicas dos países. No Brasil foi acompanhado pela industrialização e pela modernização ocorridas na primeira metade

do século XX, que por sua vez foram acompanhadas da emergência de forças políticas contraditórias. Durante o período democrático posterior a 46, essas forças entraram em conflito, o que produziu uma sucessão de momentos de instabilidade que culminaram no golpe de 1964.

A Ditadura Militar então instalada deu início a um período autoritário, que teve o mérito de estabelecer um arcabouço institucional que isolou sucessivamente a administração burocrática do Executivo do controle externo. O Legislativo, quando permaneceu aberto, teve uma capacidade muito limitada na proposição de projetos e mesmo de fiscalização do Executivo; sua função, juntamente com outras instâncias de controle do governo – como procurou-se exemplificar com o caso do TCU durante o período – foi limitada e substituída pelo surgimento de controles internos à burocracia. Nesse sentido, a “democratização” - entendida naquele

sentido restrito de que falava Weber - foi fortemente limitada, na medida em que os representantes eleitos foram na maior parte das vezes impedidos de participar na gestão e no controle do orçamento federal.

Ainda mais grave, porém, foi a falta de controle exercido pelos poderes Legislativo e Judiciário sobre as práticas de espionagem e tortura da ditadura. Os sistemas de informação e repressão funcionaram com grande autonomia, e muitas vezes contavam com apoio institucional. Nesse contexto, mesmo com o ciclo de desenvolvimento – o “milagre” do começo dos anos 70 – pelo qual passou o Brasil, a existência dessa realidade permite que se mencione a falência das instituições de controle, na medida em que elas foram incapazes de cumprir sua função mais elementar – qual seja: a de proteger os indivíduos da repressão do Estado.

Apesar disso tudo, a sociedade civil permaneceu dinâmica, ao mesmo

tempo em que na esfera da política institucional a oposição e até políticos governistas conseguiram resistir a algumas das estratégias postas em prática pelo regime. Dessa forma, o governo não conseguiu completar seu projeto de suprimir eleitoralmente a oposição, sofrendo algumas derrotas políticas significativas durante os 21 anos de ditadura. Se por um lado tais derrotas tinham muitas vezes a ver com características não tão positivas da política brasileira, por outro elas permitiram que o Legislativo, mesmo com sérias limitações, se tornasse um importante veículo de vocalização de algumas demandas da sociedade – entre elas, principalmente, a democratização.

É necessário, portanto, observar que a análise do arcabouço institucional existente durante a

ditadura civil-militar fornece algumas indicações valiosas para uma avaliação do contemporâneo. A realidade política do autoritarismo torna evidente a importância de um conjunto de instituições capazes de se regularem mutuamente, para que nenhum dos Poderes adquira excessiva preeminência sobre os demais. Ao mesmo tempo, ressalta a necessidade da constituição de redes consistentes de proteção aos direitos individuais e à dignidade humana, cuja ausência suspende a própria legitimidade das instituições. Finalmente, demonstra os graves efeitos das soluções não-democráticas para as contradições da sociedade – que subsistem em qualquer coletividade humana, a despeito das tentativas de supressão da diferença e do conflito pela força.

Referências

CARVALHO, Alessandra (2008). *Elites políticas durante o Regime militar: um estudo sobre os parlamentares da ARENA e do MDB*. Tese de doutorado apresentada ao PPGSA-UFRJ

FICO, Carlos (2001). *Como eles agiam: os subterrâneos da Ditadura Militar*. Rio de Janeiro: Record.

KLITGAARD, Robert (1988). *Controlling Corruption*. Berkeley: University of California Press.

NUNES, Edson. (2003), *A Gramática Política no Brasil: Clientelismo e Insulamento Burocrático*. Rio de Janeiro, Jorge Zahar Editor.

O'DONNELL, Guillermo (1973), *Modernization and Bureaucratic-Authoritarianism*. Berkeley, Institute for International Studies.

____ (1998) *Accountability horizontal e novas poliarquias*. *Lua Nova*, São Paulo, n. 44. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451998000200003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 29 nov. 2014.

PRAÇA, Sérgio (2011). "Corrupção e Reforma Institucional no Brasil, 1998-2008". *Opinião Pública*. Vol 17. No 1.

SPECK, B (2000). *Inovação e Rotina no Tribunal de Contas da União: o Papel da Instituição Superior de Controle Financeiro no Sistema Político-Administrativo do Brasil*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer.

STERLING, Heloisa (2012). "Ditadura Militar". In: AVRITZER, Leonardo *et.alii*. *Corrupção: ensaios e críticas*. Belo Horizonte: Editora UFMG.

WEBER, Max. (2010). "Burocracia" In: _____ *Ensaio de Sociologia*. Rio de Janeiro, LTC. pp. 138-170