

**A tempestade perfeita: disputa pelo fundo público e denúncias de "corrupção" durante a ditadura civil-militar brasileira (1964-1988)<sup>1</sup>**

*Pedro Henrique Pedreira Campos<sup>2</sup>*

**Resumo:** A apresentação busca analisar as denúncias de casos de "corrupção" durante a ditadura. Problematizando o senso comum de que na ditadura havia menos "corrupção", a exposição arrola uma série de acusações e casos comprovados de desvio de recursos públicos, pagamento de subornos a funcionários públicos e agentes estatais, dentre outras irregularidades envolvendo empresas e Estado naquele período. É proposta uma breve reflexão teórica sobre o conceito de "corrupção", na qual se levanta a polissemia da categoria, a diversidade de fenômenos abarcados pelo termo, os seus diferentes sentidos históricos e a instrumentalização do combate à corrupção para finalidades outras ao longo do tempo. Fazemos uma discussão especial sobre as leituras sobre o fenômeno feitas no âmbito do materialismo histórico, abordando autores como Peter Bratsis, Armando Boito, Danilo Martuscelli, Felipe Demier, Demian Melo, dentre outros. Propomos uma explicação específica sobre a ocorrência de denúncias de corrupção durante a ditadura, propondo o uso da noção de fundo público, desenvolvida por Francisco de Oliveira no livro "Os Direitos do Antivalor". Nessa obra, o autor chama a atenção para a centralidade que o fundo público dispõe para o processo de acumulação capitalista e manutenção da força de trabalho desde o advento da Depressão dos anos 1930. Assim, sugerimos a hipótese de que algumas ocorrências de denúncias de "corrupção" dizem respeito à disputa empresarial em torno do fundo público, um recurso fundamental para a operação do capital e que é disputado pelos grupos empresariais, que usam na concorrência a denúncia contra grupos rivais acerca do controle desses recursos com as maiores margens de lucro possíveis. Nesse sentido, defendemos a tese de que ao longo da ditadura civil-militar brasileira houve uma espécie de "tempestade perfeita" para os casos de "corrupção", sustentada por três elementos: a

---

<sup>1</sup> Este artigo é fruto do projeto de pesquisa "As lutas dos atingidos pela usina hidrelétrica de Tucuruí – das primeiras mobilizações em contexto autoritário às condições de mobilização subsequentes à redemocratização do país", que conta com o apoio da Capes

<sup>2</sup> Doutor em História pela UFF. Professor da UFRRJ.

ampliação dos fundos públicos controlados pelo Estado brasileiro por meio das reformas do governo ditatorial, que criou fundos com as poupanças compulsórias, como o PIS, o PASEP e o FGTS, além da poupança voluntária e da elevação da carga tributária, com a criação de novos impostos (IPI e ICM); a falta de transparência do Estado brasileiro no período por conta da censura à imprensa, a perseguição política, a imposição do bipartidarismo, as cassações de mandatos e direitos políticos, o amordaçamento dos movimentos sociais e da oposição, além do cerceamento aos mecanismos de fiscalização sobre a dinâmica do Estado, em particular nos anos de maior autoritarismo e exceção, pós AI-5; e a escalada dos interesses e quadros empresariais sobre o Estado brasileiro, com o aparelhamento de agências públicas por agentes privados oriundos de empresas e órgãos como o Ipes e a Consultec.

**Palavras-chave:** ditadura civil-militar brasileira; corrupção; fundo público

A “corrupção” é um tema que tem ocupado um lugar central no debate político e nos meios de comunicação no Brasil dos últimos anos. Tendo sido alvo corrente de instrumentalização para determinadas finalidades políticas, além de sofrer um processo de intensa simplificação na forma como é trabalhada na imprensa, a questão tem sido objeto crescente de abordagem acadêmica. Há uma demanda evidente no sentido de compreender melhor as características, motivações e interesses em torno desse fenômeno e sua farta exploração do assunto no nível do senso comum. Sendo assim, propomos neste artigo estabelecer uma análise sobre a questão, problematizando um caso específico ocorrido durante a ditadura civil-militar brasileira, qual seja o dos “escândalos” ocorridos no período, em particular a atuação das empresas de engenharia naquele projeto. Entendemos que esse episódio pode iluminar algumas das questões geralmente trabalhadas quando se discute a temática da “corrupção”, como a sua suposta incidência menor durante a ditadura, o significativo envolvimento das empreiteiras com “escândalos” desse tipo, bem como as disputas empresariais em torno do fundo público.

Para chegar à análise do caso específico, atravessaremos algumas etapas anteriores. Assim, entendemos ser pertinente estabelecer previamente uma breve reflexão teórica a respeito do tema da “corrupção”, tendo em vista a polissemia em torno do termo, a falta de

uma conceituação científica clara, bem como as diversas possibilidades analíticas sobre a questão. Em seguida, realizamos uma curta discussão a respeito dos casos de “corrupção” ocorridos ao longo da ditadura, problematizando as condições históricas e político-institucionais específicas nas quais tiveram lugar os episódios assim intitulados naquele período. A partir desses casos, postulamos a proposta explicativa de que alguns casos de corrupção percebidos naquele período e, de forma distinta, em outros contextos, está relacionado à disputa entre empresas e diferentes frações do capital em competição em torno da apropriação do fundo público, em particular os que foram formados ou majorados durante a ditadura.

#### **“Corrupção” – breve reflexão teórica:**

Uma das primeiras questões que se deve problematizar quando se trabalha o tema da corrupção diz respeito à dificuldade de conceituação do termo. Marcos Bezerra, especialista no assunto, destaca que a categoria é colocada comumente de forma imprecisa, o que muitas vezes ajuda no propósito de instrumentalização e manipulação em torno do termo. Diversos fenômenos sociais são homogeneizados sob o rótulo de corrupção, muitas vezes bastante díspares entre si. É comum também uma certa simplificação e reducionismo histórico quando do manuseamento do termo, com a conjugação para práticas e fenômenos ocorridos em distintos períodos (Bezerra, 2017). Assim, abordagens do senso comum costumam incorrer na prática do anacronismo quando tratam da questão. O cientista político norte-americano Peter Bratsis chama a atenção para distinção significativa entre a corrupção referida em textos clássicos de Aristóteles e Maquiavel da vigente contemporaneamente nas sociedades capitalistas, nas quais, pela lógica liberal, se institui a separação formal entre público e privado (Bratsis, 2017).

Fernando Guarnieri e Luiz Alfredo Salomão acessam autores norte-americanos que se clivam pela lógica do interesse público para tipificar a corrupção sob as formas de: suborno, nepotismo, apropriação privada de recursos públicos e clientelismo. Em um viés similar, Rogow e Lasswell entendem que os “atos de corrupção são violações do interesse comum em função de vantagens particulares.” (*apud* Salomão; Guarnieri, 2016, p. 25). Tais definições

partem claramente de um viés liberal, que separa ontologicamente o público do privado, ou o Estado do mercado e da sociedade. Recentemente, agentes da Transparência Internacional e outras organizações globais que levantam a bandeira contra a corrupção têm redefinido o termo na condição de “opacidade” e “falta de transparência” (Bratsis, 2017).

Para além da imprecisão do termo e dificuldade de conceituá-la, tendo em vista a multiplicidade de fenômenos abarcados no uso da categoria, há uma gama bastante numerosa de textos e análises que se debruçam a respeito dos diferentes usos feitos a partir do combate à corrupção. À luz da experiência política recente no Brasil, Jessé Souza destaca uso da agenda anti-corrupção para respaldar golpes de Estado no país e demarca como a narrativa midiática sobre o assunto produz uma espécie de novelização e “fulanização” da corrupção, sem apontar suas bases estruturais e institucionais da política brasileira que condicionam as práticas corruptas. Souza chama a atenção para o alto poder mobilizador dessa bandeira, sobretudo na chamada “classe média”, altamente aderente ao discurso contra a corrupção por ser a grande depositária da crença na meritocracia (Souza, 2016). Para além dos usos políticos da corrupção para outras finalidades, Felipe Demier chama a atenção para o excesso de exposição de casos de corrupção na mídia como um mecanismo diversionista, ou melhor, que chama a atenção para a temática, enquanto se deposita menor ênfase em questões cruciais da vida social e política contemporânea, como os direitos trabalhistas e previdenciários, a administração da dívida pública, além do orçamento e das questões tributárias (Demier, 2019). Dessa forma, as empresas de comunicação conseguiriam desviar o foco do debate público de questões fundamentais que dizem respeito à luta de classes e o conflito distributivo para casos particulares de corrupção, como se essa fosse uma das questões mais relevante dos problemas nacionais.

Outro aspecto corrente que se deve levar em consideração quando se trata do problema da corrupção e de seus diferentes usos diz respeito aos efeitos produzidos pela difusão e repetição excessiva de “escândalos” pela imprensa e mídia. Cid Benjamin chama a atenção de que a exposição e ênfase dos meios de comunicação sobre os casos de corrupção geram uma despolitização da sociedade, com generalização e criminalização dos integrantes que desempenham cargos políticos e afastamento por parte da população das atividades políticas (Benjamin, 2018). Consoante essa leitura, Eduardo da Costa Pinto, em um texto produzido

com vários outros autores, demarca que a recente operação Lava-jato funciona na sequência vazamento de provas e informações da investigação – geração de instabilidade – deslegitimação da política – legitimidade da operação. Longe de se configurar enquanto um dano colateral produzido pelo combate à corrupção, nesse caso a deslegitimação da política correspondia a um objetivo próprio e direito da operação, de acordo com Pinto, que recorreu aos textos produzidos pelo juiz Sergio Moro em seus estudos e reflexões acerca da ‘operação Mãos Limpas’, na Itália (Pinto *et al.*, 2017).

Outro lugar ordinário gerado pela abordagem da temática da corrupção produzida pelo senso comum diz respeito a uma suposta compreensão de que a corrupção guarda um lugar de centralidade nas questões nacionais, dispõe de impactos econômicos profundos e de que ela seria a causa principal para diversos problemas sociais que existem no Brasil e em outros países. Existe, assim, essa leitura de que a corrupção seria uma espécie de “caixa de pandora” da sociedade brasileira e outros meios sociais, de onde vieram todos os males nacionais. Warde (2018) critica esse mito e lembra que a corrupção é muito comum em economias que tiveram intenso crescimento econômico e, apesar de, segundo ele, gerar desigualdades, a corrupção não é um óbice ao crescimento. Na mesma linha, Pinto (2017) lembra que, assim como há alguns que pensam que a corrupção é a causa de todos ou quase todos os males do país, procuradores e juízes envolvidos recentemente no combate à corrupção na cena pública brasileira comungam sinceramente da fé de que o combate à corrupção irá salvar o país.

É comum também no âmbito do senso comum a assimilação da corrupção ao Estado ou ao tamanho deste. Dessa forma, alguns dos principais defensores do combate à corrupção incidem no sentido de associar o Estado à corrupção, acabando por produzir um discurso anti-Estado e que sacraliza e legitima o mercado. Marcos Bezerra ressalta o uso de casos de corrupção para justificar privatizações e a diminuição da ação das empresas estatais (Bezerra, 2018). Apesar dessa argumentação, é possível contrastá-la ao indicar que vários agentes do setor empresarial demarcam que a prática do suborno é bastante corrente no setor privado, geralmente com um objetivo de mitigar ou excluir a concorrência (Salomão; Guarnieri, 2016).

Outro apontamento que vozes críticas direcionam à forma como o tema da corrupção é colocado junto à população diz respeito à ênfase dispensada em casos específicos e que, muitas vezes, quantitativamente não são tão relevantes quanto outros que são omitidos.

Assim, ao passo que se denunciam propinas de alguns milhares e até milhões de reais cometidos junto a empresas estatais, práticas irregulares como a sonegação de impostos e evasão fiscal não dispõem de tantos holofotes por parte da mídia (Souza, 2016). Indo um pouco mais além, Fatorelli (2015) indica que existem casos legalizados de corrupção que envolvem cifras muito superiores aos que ganham destaque na imprensa, como a rolagem e pagamento de juros da dívida pública, que implica na transferência de bilhões de reais dos recursos arrecadados pela população com os impostos para alguns grandes credores dos débitos estatais, geralmente grandes bancos e fundos financeiros. A lógica da corrupção – apropriação de recursos públicos por agentes privados – está presente nesse processo, mas em geral com práticas legalizadas.

Outra postura crítica colocada por alguns autores no que tange à forma como tem se combatido a corrupção no Brasil recentemente diz respeito a uma criminalização que se faz do próprio capitalismo com as ações que têm sido tomadas pelo sistema judicial. Assim, Walfredo Warde (2018) chama a atenção que, sob a justificativa – válida, para ele – de combater a corrupção, o Ministério Público, o judiciário e a Polícia Federal tem destruído segmentos inteiros da economia, desarticulando a cadeia produtiva, desmantelando as empresas, acabado com empregos e gerado um estrago mesmo nos índices do PIB. Em linha similar, Pinto afirma que a Lava-jato tem gerado uma “criminalização da operacionalidade da acumulação capitalista brasileira” (2017, p. 31).

Segundo alguns autores, essa devastação da economia brasileira, em particular alguns de seus ramos, guarda certo sentido quando se defronta com a forma como a questão tem sido tratada no período recente no âmbito das relações internacionais. O tema da corrupção ganhou uma relevância significativa nas últimas décadas e hoje guarda o caráter de um problema público internacional. Peter Bratsis aborda a questão e chama a atenção para o fato de que, após a Guerra Fria, foi criada uma agenda mundial anti-corrupção para atender aos interesses de certos capitais transnacionalizados, incomodados em como os mecanismos da corrupção serviram como barreira de proteção em determinados mercados locais. Assim, foram criadas várias normas internacionais para prevenir a corrupção, difundidas por organismos multilaterais como as Nações Unidas (ONU), Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), Organização dos Estados Americanos (OEA), Banco

Mundial (Bird), Fundo Monetário Internacional (FMI) e Transparência Internacional (TI). Essas regulamentações vão muito além dos supostos limites específicos da temática da corrupção e acabam regulamentando relações políticas e comerciais entre os países, e com capitais estrangeiros, prescrevendo práticas de “boa governança” que, aplicadas enquanto políticas domésticas, desorganizam e geram instabilidade quando praticadas em certos países, além de gerar uma deslegitimação de certos governos e construir uma ideologia que associa as desigualdades internacionais e os países periféricos a práticas corruptas (Bratsis, 2017). Os Estados, por sua vez, muitas vezes aderem a essa agenda adotando leis e normas colocadas por essas agendas internacionais, como o Brasil fez recentemente, implementando normas jurídicas que foram usadas na operação Lava-jato e seus congêneres e desdobramentos. Gabriel Kannan (2018) chama a atenção de que essa pauta não se restringiu aos organismos internacionais, sendo praticada também pelo governo norte-americano. Assim, a embaixada dos Estados Unidos no Brasil realizou no projeto Pontes, no qual ofereceu cursos sobre o combate a crimes financeiros e à corrupção, o que teve lugar no consulado na cidade do Rio, tendo, dentre outro, o juiz Sérgio Moro como aluno. De certa forma, essa agenda internacional guarda mesmo origem nos EUA, onde, em 1977, foi formado o *Foreign Corrupt Practices Act* (FCPA), aperfeiçoado em 1988. A iniciativa verificou que várias empresas norte-americanas pagaram subornos e comissões a funcionários públicos e agentes oficiais no exterior e passou a defender e difundir uma agenda anti-corrupção que ganhou corpo posteriormente, permitindo uma entrada com mais força de capitais norte-americanos e de outros países em mercados controlados por certos grupos empresariais (Bezerra, 2018). Segundo Walfrido Warde (2018), trata-se do país dos *lobbies* – onde a corrupção é institucionalizada e legal – atuando para acabar com os *lobbies* existentes em outros países.

Chegando ao campo das explicações acadêmicas a respeito da corrupção, particularmente para o caso brasileiro, podemos perceber que, ao contrário do que se pode imaginar, a temática não é marginal na produção científica no país. Pelo contrário, de certa forma ela está presente em algumas obras clássicas do pensamento social brasileiro. Assim, em sua vigorosa crítica às obras de Sérgio Buarque de Holanda, Jessé Souza (2016) entende que esse autor criou com *Raízes do Brasil*, de 1936, uma ortodoxia no pensamento científico brasileiro, forjando uma suposta identidade nacional que dispôs de hegemonia no pensamento

acadêmico no país, com perfil liberal-conservador. Segundo o autor, a tese do “homem cordial” acaba explicando a corrupção como um traço corrente na sociedade brasileira, oriunda da sua tradição ibérica, associado ao patrimonialismo do Estado brasileiro, que serve aos grupos dominantes historicamente. Com isso, Holanda teria demonizado o Estado brasileiro, que serviria a essa elite, sacralizando o mercado. Marcos Bezerra (2018) também é crítico das teses essencialistas, que buscam na formação sócio-histórica brasileira, de forma genérica, a causa da corrupção, o que leva a associação também da corrupção brasileira à condição subdesenvolvida do país. Nesse sentido, Danilo Martuscelli (2016) chama a atenção de que é um equívoco associar a corrupção ao subdesenvolvimento, tendo em vista casos notórios como os expostos no *Mani Pulite*, na Itália, e o *Watergate*, nos Estados Unidos.

Condenando as teses essencialistas e moralistas sobre a corrupção, Bezerra (2017; 2018), que desenvolveu um sério e cuidadoso estudo sobre o tema, acessa o conhecimento acumulado na Antropologia para compreender a questão da corrupção no país. Segundo o autor, as práticas tidas como corrupção dizem respeito a ações políticas e estatais que estão inscritas na sociabilidade cotidiana e que, em verdade, constituem e integram a própria dinâmica do Estado. Assim, a prática de dar presentes, a reciprocidade e outras ações típicas da vida cotidiana também compõem o Estado e o seu funcionamento, o que, segundo ele, reforça que se deve rejeitar a idéia de separação do Estado da sociedade e do mercado.

Chegando ao âmbito das análises e interpretações típicas do materialismo histórico, Armando Boito chama a atenção de que a questão da corrupção decorre de uma leitura ideológica da realidade na qual se separa o público do privado. Assim, a agenda anti-corrupção incide no sentido de tentar reforçar essa separação, que é eminentemente ideológica, tendo em vista o perfil classista do Estado. Segundo Boito, “O Estado capitalista estabelece a distinção formal entre recursos públicos e privados e a ideia de corrupção origina-se de tal distinção.” (Boito, 2017, p. 13) Em linha similar, Demian Bezerra e Rejane Hoeveler (2016) acessam Gramsci – que demarcou que a separação de Estado e economia é colocada pelos liberais como orgânica, quanto de fato é apenas metodológica – para indicar que o debate público a respeito da corrupção acaba por subsumir a agenda nacional à dinâmica da pequena política.



É comum também a associação por parte dos autores marxistas da corrupção ao capitalismo. Avançado nessa formulação, é possível notar uma dinâmica de concorrência empresarial em torno de várias situações alcunhadas como corrupção. Para redigir seu livro, Salomão (2016) entrevistou executivos de empreiteiras, que alegaram que a maior parte do pagamento de vantagens indevidas a agentes oficiais ocorria para evitar competição com outras empresas. Warde também indica que práticas corruptas correspondem a “estratégia concorrencial” (2018, p. 10). Parece, assim, que a lógica capitalista da competição entre empresas está relacionado com algumas situações apontadas como de corrupção.

Concluindo nossa breve reflexão teórica, é importante sinalizar para uma configuração específica do capitalismo no Brasil no período trabalhado neste artigo. Francisco de Oliveira (1998) chama a atenção para o fato de que, em boa parte do século XX, após a Grande Depressão, o fundo público passou a ser pressuposto do financiamento da acumulação de capital, além da reprodução da força de trabalho. Com a elevação da arrecadação e dos orçamentos estatais, o fundo público passou a ser estrutural no capitalismo contemporâneo. Ao longo da Guerra Fria, o fundo público foi mais avançado na Europa Ocidental e nos países centrais do capitalismo, sendo frágil no Brasil, onde imperou, de acordo com o autor, um “Estado de mal-estar social”. De qualquer forma, houve ampliação da arrecadação e dos gastos estatais e o orçamento do Estado brasileiro foi relevante para a formação de diversos grupos e setores econômicos do capitalismo brasileiro. Dessa forma, alguns casos intitulados como de corrupção no período trabalhado podem figurar como uma espécie de concorrência dentro do Estado entre grupos empresariais em torno da apropriação do fundo público.

Iremos trabalhar essa hipótese teórica na próxima parte do texto, reservada à discussão dos casos de “corrupção” durante a ditadura e a formação e fortalecimento de fundos públicos naquele período histórico.

### **Ditadura, “corrupção” e fortalecimento do fundo público:**

O golpe de 1964 foi deflagrado usando um discurso moralista de combate à corrupção. Essa bandeira foi instrumentalizada naquele contexto para justificar a derrubada do governo Goulart, como, dez anos antes, foi também manuseada para ajudar a destituir Vargas da

presidência da República. Giuliana Monteiro da Silva (2017) chama a atenção para advento da corrupção enquanto problema público no Brasil nos idos dos anos 50, em meio à construção do Estado varguista. O manuseio da luta contra a corrupção como pretexto para anular concorrentes políticos não se restringiu ao momento do golpe, sendo usado pela ditadura, particularmente em seus anos iniciais. Assim, Rodrigo Patto Sá Motta (2016) desenvolveu análise sobre caricaturas de jornais durante o governo Castello Branco (1964-1967), mostrando como a imprensa incentivou cassações de direitos políticos com a justificativa de atos corruptos. A ditadura expurgou Kubitschek e Adhemar de Barros da cena política brasileira, livrando-se de dois poderosos rivais do regime, alegando justamente indícios de práticas corruptas por parte dos dois agentes. De forma similar, o texto do segundo Ato Institucional indicava que os dois principais objetivos da “Revolução” eram o combate à “subversão” e à “corrupção” (Melo; Hoeveler, 2016).

Existe um lugar comum de que durante a ditadura houve menos corrupção do que após a redemocratização e do que nos dias atuais no Brasil. Esse mito indica ainda os militares como sujeitos menos passíveis de se corromper do que outros agentes públicos. Essas assertivas não correspondem com as evidências, denúncias e indícios de práticas ilegais e irregulares envolvendo empresas e Estado durante a ditadura. Apesar de haver um ambiente político menos propenso às investigações, com menor possibilidade de divulgação junto à população de acusações de suborno e outras práticas, alguns casos vieram à tona, mesmo com a censura à imprensa, cerceamento da oposição parlamentar e política e controle mantido sobre as instituições de Estado, como polícias, Ministério Público e judiciário. Assim, o jornalista José Carlos Assis (1983) publicou uma série de reportagens na imprensa, depois reunidas em livro, acerca dos “escândalos” financeiros verificados no país após a criação do Banco Central e reformulação do sistema financeiro nacional, incluindo casos como Delfin, Halles, Banco de União Comercial (BUC), EUB-Rio Sul, Lume, Ipiranga, Áurea, Luftalla, Atalla, TAA, Vitória-Minas e escândalo da mandioca. São casos diversos e distintos entre si, mas que em geral dizem respeito à apropriação polêmica ou ilegal de recursos públicos reorganizados após a reforma do SFN. O militar Dickson Graef (1985) publicou também em livro a denúncia do relatório Saraiva, acerca da cobrança de propinas por parte de Delfim Netto quando este era embaixador do Brasil na França por conta de sua intermediação de

negócios envolvendo empresas francesas e brasileiras. Ricardo Kotscho realizou reportagem em 1976 denunciando as “mordomias no governo Geisel”, apontando facilidades e luxos de dirigentes de estatais e autarquias públicas na segunda metade da década de 1970 (Molica, 2005). Em 1978, o jornal Movimento denunciou um “mar de lama” no governo Geisel, estabelecendo várias denúncias de ilegalidade e corrupção envolvendo agentes do governo, o que levou à repressão do regime sobre o órgão de imprensa (Movimento, 1978). José Carlos Assis (1984a) publicou outros livros abordando o caso Coroa-Brastel, além de uma obra na qual tece uma série de acusações envolvendo dirigentes de estatais e práticas “corruptas”, presentes em casos como o Capemi, Tama, Cobec, Vale e Dow Chemical (1984b). Outros autores lembram ainda uma série de outros “escândalos” que não vieram com tanto ímpeto a público no período, como o Magnesita, de 1972, General Electric, de 1976, corrupção em Itaipu, além dos casos envolvendo a gestão Paulo Maluf no estado de São Paulo, como a Paulipetro e a mudança da capital paulista (Warde, 2018).

Como se vê na listagem indicada acima, não foram poucos os casos de acusações de corrupção durante a ditadura, envolvendo muitas vezes oficiais militares. Assim, parece inadequado imaginar que o regime gozava de práticas “públicas” e “morais” superiores ao regime democrático. Por outro lado, é importante frisar que a escalada autoritária da ditadura acabou por dificultar as investigações e publicização de episódios irregulares. Assim, José Carlos de Assis atenta para o fato de que o AI-5 forjou um cenário ideal para práticas ilegais envolvendo órgãos da administração pública, tendo em vista a precariedade dos sistemas de controle para coibir a cobrança de propinas e outras irregularidades no período. Elio Gaspari (2002) teve acesso a documentos de altos agentes da ditadura e verificou que o Serviço Nacional de Informações (SNI) investigava ministros como Delfim Netto, Andreazza e outros no auge da ditadura, encontrando práticas irregulares que não vieram a público e não foram passíveis de punição. Dessa forma, a falta de mecanismos de controle vigente durante a ditadura funcionou como uma blindagem às ações irregulares envolvendo empresas e Estado e até parece ter incentivado essas situações.

A falta de transparência se associou a outros fatores que acabaram por formar um ambiente altamente propício para a escalada dos interesses empresariais sobre o aparelho de Estado ao longo do regime, incluindo atos ilegais. Outro elemento fundamental diz respeito à

reestruturação do Estado capitalista brasileiro no período, com modernização dos seus dispositivos para o impulso à acumulação de capital. Assim, vimos no início da ditadura a reorganização e criação de novos fundos públicos geridos por renovadas ou recém-criadas agências estatais. Dessa forma, a reorganização da estrutura tributária, com criação de novos impostos, além da formação das poupanças compulsórias, como o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), Programa de Integração Social (PIS) e Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep), ajudaram a alavancar recursos que seriam direcionados para as empresas através de agências previamente existentes – como o BNDE, Banco do Brasil e outros – e novas, como Banco Nacional de Habitação (BNH), Banco Central (BC) etc. Importante destacar também o elevado endividamento do Estado brasileiro nesse período, que contraiu muitos empréstimos no Brasil e no exterior para dar conta dos projetos que configuravam prioridades do regime, o que serviu para impulsionar a disponibilidade financeira desses fundos. Vários casos de “corrupção” durante a ditadura dizem respeito à apropriação desses fundos por empresas privadas, sendo um exemplo o episódio Delfin, que conseguiu obter recursos do Sistema Financeiro de Habitação (SFH), que centralizava as verbas do FGTS, sob gestão do BNH. O próprio Carlos Sant’Anna, funcionário da Petrobrás e dirigente de altos postos da estatal durante a ditadura, destaca que empresas privadas de setores fundamentais da economia brasileira foram formadas a partir das ações das empresas estatais e com esses recursos do fundo público, como o ramo da petroquímica, da indústria de bens de capital, a construção pesada etc (Interbrás, 1983).

Um terceiro elemento fundamental para compreender a multiplicação de denúncias de casos de “corrupção” durante a ditadura diz respeito à forma como foi formado o regime alguns dos seus principais atores. René Armand Dreifuss (1981) estudou a formação e trajetória do Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais (Ipes), organismo de perfil empresarial-militar que teve ação decisiva no golpe de 1964, atuando para desestabilizar o governo Goulart, organizar a derrubada do sistema democrático e elaborar projetos de reestruturação do Estado e de políticas públicas que vieram a ser implementados após o golpe de 1964. Dreifuss identifica vários empresários e dirigentes de firmas privadas compondo o Ipes e que, depois, preencheram cargos no aparelho de Estado, levando a lógica do funcionamento das empresas capitalistas para o âmago da administração pública. Isso não ocorreu apenas em

1964. A Companhia Brasileira de Entrepostos e Comércio (Cobec), espécie de *trading company* estatal brasileira, formada em 1973, foi presidida por Paulo Konder Bornhausen no início de suas atividades, sendo seus principais cargos ocupados por integrantes da Consultec, empresa privada de consultoria que esteve envolvida com o Ipes, o golpe e o governo Castello (Assis, 1984b). Dessa forma, esses agentes levavam práticas típicas das empresas privadas para o interior das autarquias públicas e órgãos do aparelho de Estado.

Dessa forma, a majoração e criação de novos fundos públicos, associados ao fechamento do regime, com menor transparência da administração pública, e a escalada de agentes do setor empresarial privado – sob a suposta denominação de serem “técnicos” na condução de empresas estatais e autarquias públicas – fez com que se forjasse um terreno fértil para a multiplicação de irregularidades e denúncias de práticas ilegais envolvendo agentes do Estado e funcionários públicos com empresas privadas. Como no início da década de 70, a censura e o fechamento do regime inibia as denúncias, verificamos no período da transição política a deflagração de várias acusações envolvendo casos de “corrupção”.

A divulgação e exploração das denúncias de corrupção no período da transição política guarda também certa peculiaridade. Em meio ao processo de abertura do regime, houve o aumento da liberdade para a oposição parlamentar, a imprensa e outros agentes realizaram acusações e investigações acerca de práticas irregulares envolvendo recursos públicos e agências estatais. Essas ações muitas vezes se confundiam com críticas à ditadura, mas não só. Alguns dos ataques desferidos se envolveram com bandeiras típicas do período de abertura, como, por exemplo, a campanha contra a estatização da economia. Esse movimento foi lançado em meados da década de 1970 e se desenvolveu no governo Geisel, com acusações do empresariado contra a ampliação das ações estatais na economia. Órgãos de imprensa como os do grupo Visão, o Jornal do Brasil e o Estado de S. Paulo apoiaram a campanha que, conforme bem aponta Sebastião Velasco e Cruz (1995), acessava seletivamente premissas liberais para atacar conforme a conveniência as políticas desenvolvidas no período. A campanha forjou um senso comum de excesso de ação e ineficiência do Estado na economia para justificar as políticas de desestatização que vieram a ser implementadas em meio à redemocratização e durante a Nova República.

Verificamos que algumas acusações de corrupção existentes no período beberam dessa ação ideológica, ao atacar a ação econômica estatal, em contraste com uma suposta eficiência e correição das ações das empresas privadas. Um exemplo disso consta nas acusações feitas por José Carlos Assis. O autor, quando se referiu a negócios na Nigéria da estatal Interbrás que teriam gerado prejuízo, afirmou que “o Estado mercador vem cunhando um padrão de ineficiência, de incompetência e de corrupção. Não raro embaralhou a ação mais eficaz da iniciativa privada no exterior.” (Assis, 1984b, p. 57). O próprio título do livro de Assis, ao se referir aos “mandarins da República”, expressa uma crítica aos dirigentes de estatais e funcionários públicos, guardando um certo tom de crítica privatista e anti-Estado.

Dessa forma, verificamos aqui que a ampliação do fundo público, o “aparelhamento” empresarial do Estado na ditadura e o cerceamento à apuração geraram uma escalada nos casos de “corrupção” durante o período, com as devidas disputas entre capitais para se apropriar desses recursos e acusações mútuas que acabavam redundando em “escândalos” públicos de corrupção, principalmente durante a transição política. Essas acusações, ao relacionar o Estado e sua intensificação de ações na economia, acabaram se relacionando às movimentações contra a “estatização da economia”, forjando um senso comum que preparava o ambiente para as privatizações.

### **Conclusão – empreiteiras, apropriação do fundo público e “corrupção”:**

Entendemos que podemos compreender alguns dos casos de corrupção vividos no período e explicitados nesse texto, particularmente em mecanismos usados por empreiteiras de obras públicas, como instrumentos para ampliação das margens de lucro em um determinado projeto e disputa para apropriação do fundo público. Nesse sentido, as ações tidas como “corruptas” envolvem mecanismos ordinários usados por empresas capitalistas para majorar suas taxas de ganho, usando – nesse caso – a apropriação de recursos do fundo público. Não se trata de um desvio ou algo fora da regra, tendo em vista a centralidade que o fundo público passou a dispor no processo de acumulação capitalista em diversas economias do mundo, incluindo a brasileira naquele momento. As denúncias de corrupção muitas vezes remetem a disputas entre empresas que concorrem entre si para se apropriar desse fundo

público. Assim, a concorrência capitalista se dá no interior do aparelho de Estado e usa de mecanismos para expor e impactar a imagem da empresa rival, alimentando assim a mídia, imprensa e agentes no parlamento.

Nesse sentido, buscamos contribuir nesse artigo com a compreensão para a especificidade dos chamados casos de corrupção percebidos durante a ditadura. Como vimos, houve nesse período a concatenação de condicionantes altamente adequada para a multiplicação das práticas ilegais, incluindo ampliação dos fundos públicos, cerceamento dos mecanismos de controle às práticas irregulares das empresas e intensa inserção empresarial nas agências estatais. Além disso, o discurso de denúncia da corrupção nesse período acabou por embasar e preparar as políticas de desestatização que ocorreram logo em seguida. Algumas dessas privatizações tiveram como beneficiárias diretas as próprias empresas envolvidas nesses projetos. Dessa forma, por exemplo, a própria Camargo Corrêa foi uma das favorecidas pelas privatizações, ao adquirir concessões de administração de várias rodovias, depois reunidas na Companhia de Concessões Rodoviária (CCR). De forma similar, os subsídios concedidos à Vale com a energia subsidiada fornecida por Tucuruí para as fábricas de alumínio, que deveria regressar ao fundo público com os lucros da empresa estatal, foram direcionados ao setor privado em meio à própria desestatização da empresa, em 1997.

#### **Referências citadas:**

ACSELRAD, Henri. Planejamento autoritário e desordem socioambiental na Amazônia: crônica do deslocamento das populações de Tucuruí. *Revista de Administração Pública*, v. 25, n. 4, p. 53-68, 1991.

ARAÚJO, Hildete Pereira Melo Hermes de. *O Setor de Energia Elétrica e a Evolução Recente do Capitalismo Brasileiro*. Dissertação de mestrado. Rio de Janeiro: COPPE-UFRJ, 1979.

ASSIS, José Carlos de. *A Chave do Tesouro: anatomia dos escândalos financeiros; Brasil, 1974-1983*. 10ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

ASSIS, José Carlos de. *A Dupla Face da Corrupção*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984 (1984a).

ASSIS, José Carlos de. *Os Mandarins da República: anatomia dos escândalos da administração pública (1968-1984)*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984 (1984b).

BENJAMIN, Cid. “Doze pitacos sobre a questão da corrupção”. In: *Esquerda Online*. Publicado no dia 4 de julho de 2018. Disponível em <https://esquerdaonline.com.br/2018/07/04/cid-benjamin-doze-pitacos-sobre-a-questao-da-corrupcao/> acesso em 10 de janeiro de 2019.

BEZERRA, Marcos Otavio. *Corrupção: um estudo sobre poder público e relações pessoais no Brasil*. 2. ed. Rio de Janeiro: Papéis Selvagens, 2018.

BEZERRA, Marcos Otavio. “Corrupção e produção do Estado”. *Repocs: Revista Pós-Ciências Sociais*, v. 14, n. 27, p. 99-130, 2017.

BOITO Júnior, Armando. “A corrupção como ideologia”. *Crítica Marxista*. Campinas, n. 44, p. 9-19, 2017.

BRATSIK, Peter. “A corrupção política na era do capitalismo transnacional”. *Crítica Marxista*, n. 44, p. 21-42, 2017.

CRUZ, Sebastião Velasco e. *Empresariado e Estado na Transição Brasileira: um estudo sobre a economia política do autoritarismo (1974-1977)*. Campinas / São Paulo: EdUnicamp / Fapesp, 1995.

DEMIER, Felipe Abranches. “O jacobinismo às avessas: anticorrupção e neoliberalismo na política atual brasileira”. In: *Crônicas do Caminho do Caos: democracia blindada, golpe e fascismo no Brasil atual*. Rio de Janeiro: Mauad X, 2019, p. 47-56.

DREIFUSS, René Armand. *1964: a conquista do Estado*. 3ª ed. Petrópolis: Vozes, 1981.

ELETRONORTE. *Memória Técnica: usina hidrelétrica de Tucuruí*. Brasília: Projeto Memória Eletronorte, 1989.

FATORELLI, Maria Lucia. “A dívida pública é um mega esquema de corrupção institucionalizado”. Entrevista à *Carta Capital*. Edição de 10 de julho de 2015. Disponível em: <http://www.cartacapital.com.br/economia/201ca-divida-publica-e-um-mega-esquema-de-corrupcao-institucionalizado201d-9552.html> acesso em 11 de fevereiro de 2019.

GASPARI, Elio. *A Ditadura Escancarada*. São Paulo: Companhia das Letras, 2002.

GRAEL, Dickson M. *Aventura, Terrorismo e Corrupção: à sombra da impunidade*. Petrópolis: Vozes, 1985.

*INFORME Sinicon*. Edição de 6 de agosto de 1984, n. 23, ano I.

INTERBRÁS. *Ficção & Realidade: resposta a “Os Mandarins da República”*. Rio de Janeiro: Interbrás, 1984.

KANAAN, Gabriel Lecznieski. “O Brasil na mira do tio Sam: o projeto Pontes e a participação dos EUA no golpe de 2016”. In: *Anais do XVII Encontro de História da Anpuh-Rio*. Niterói: UFF, 2018.

MARTUSCELLI, Danilo Enrico. “As lutas contra a corrupção nas crises políticas brasileiras recentes”. In: *Crítica e Sociedade: revista de cultura política*. Uberlândia, v. 6, n. 2, 2016, p. 4-35.



MELO, Demian Bezerra de; HOEVELER, Rejane Carolina. "A agenda anti-corrupção e as armadilhas da pequena política". In: HOEVELER, Rejane; DEMIER, Felipe (org.). *A onda conservadora: ensaios sobre os atuais tempos sombrios no Brasil*. Rio de Janeiro: Mauad, 2016, p. 57-66.

MOLICA, Fernando (org.). *Dez reportagens que abalaram a ditadura*. Rio de Janeiro: Record, 2005.

MOTTA, Rodrigo Patto Sá. "Os expurgos de 1964 e o discurso anticorrupção na caricatura da grande imprensa". *Tempo & Argumento*. Florianópolis, v. 8, n. 18, maio/ago. 2016, p. 9-39.

*MOVIMENTO* (jornal). Edição semanal n. 176, de 11 a 20 de novembro de 1978.

*O EMPREITEIRO* (revista). Edição de janeiro de 1979, n. 132.

*O GLOBO* (jornal). Edição de 30 de junho de 1983, p. 74.

OLIVEIRA, Francisco de. *Os Direitos do Antivalor: a economia política da hegemonia imperfeita*. Coleção Zero à Esquerda. Petrópolis: Vozes, 1998.

ORTIZ, Horácio. "Tucuruí: contradições de uma obra faraônica". In: *Anais da Câmara dos Deputados*. Brasília: Câmara dos Deputados, 1980.

PINTO, Eduardo Costa; PINTO, José Paulo Guedes; SALUDIJAN, Alexis; NOGUEIRA, Isabela; BALANCO, Paulo; SCHONERWALD, Carlos; BARUCO, Grasiela. "A guerra de todos contra todos: a crise brasileira". *Texto para discussão 006/2017, do Instituto de Economia da UFRJ*. Rio de Janeiro: UFRJ, 2017, p. 1-41.

PINTO, Lúcio Flávio. *Tucuruí: a barragem da ditadura*. Belém: Edição do autor, 2010.

ROSA, Luiz Pinguelli; SIGAUD, Lygia; MIELNIK, Otavio (org.). *Impactos dos Grandes Projetos Hidrelétricos e Nucleares: aspectos econômicos, tecnológicos, ambientais e sociais*. São Paulo: Marco Zero, 1988.

SALOMÃO, Luiz Alfredo; GUARNIERI, Fernando. *Corrupção: como e por quê o seu dinheiro sai pelo ladrão*. Rio de Janeiro: Nitpress, 2016.

SILVA, Giuliana Monteiro da. *Corrupção, narrativas de imprensa e moralidade pública nos anos 50: a conversão da corrupção em problema público no Brasil*. Dissertação de mestrado em Sociologia. Niterói: UFF, 2017.

SOUZA, Jessé. *Radiografia do Golpe: entenda como e por que você foi enganado*. Rio de Janeiro: Leya / Casa da Palavra, 2016.

WARDE, Walfrido. *Espetáculo da Corrupção: como um sistema corrupto e o modo de combatê-lo estão destruindo o país*. São Paulo: Leya, 2018.