

ESTRUTURA POLÍTICA E INTERESSE DE CLASSE:
UMA ANÁLISE DO SISTEMA ESTATAL
NO BRASIL PÓS-1964 — O CASO DO
CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

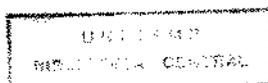
ADRIANO NERVO CODATO

ESTRUTURA POLÍTICA E INTERESSE DE CLASSE:
UMA ANÁLISE DO SISTEMA ESTATAL
NO BRASIL PÓS-1964 — O CASO DO
CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

*Dissertação de Mestrado apresentada ao
Departamento de Ciência Política do Instituto de
Filosofia e Ciências Humanas da Universidade
Estadual de Campinas, sob orientação do Prof. Dr.
Décio Azevedo Marques de Saes.*

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS

CAMPINAS — 1995



FORMAÇÃO	BC
N.º CHAMADA:	UNICAMP
	C648e
	Es.
T. M. 30 BC/26 175	
PROG.	433/95
	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/>
PREÇO	R\$ 11,00
DATA	01/12/95
N.º CPO	C.M. 00081886-9

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA
BIBLIOTECA DO IFCH - UNICAMP

Codato, Adriano Nervo

C648e Estrutura política e interesse de classe: uma análise do sistema estatal no Brasil pós 1964 - o caso do Conselho de Desenvolvimento Econômico / Adriano Nervo Codato. -- Campinas, SP: [s.n.], 1995.

Orientador: Décio Azevedo Marques de Saes.

Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas.

1. Geisel, Ernesto, 1908 - 2. Política econômica - Processo decisório. 3. Planejamento econômico. 4. Brasil - Política e governo - 1974 - 1979. 5. Brasil. Presidente (1974 - 1979 : Geisel). I. Saes, Décio, 1942 - II. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. III. Título.

ADRIANO NERVO CODATO

ESTRUTURA POLÍTICA E INTERESSE DE CLASSE:
UMA ANÁLISE DO SISTEMA ESTATAL
NO BRASIL PÓS-1964 — O CASO DO
CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

*Dissertação de Mestrado apresentada ao
Departamento de Ciência Política do Instituto de
Filosofia e Ciências Humanas da Universidade
Estadual de Campinas, sob orientação do Prof. Dr.
Décio Azevedo Marques de Saes.*

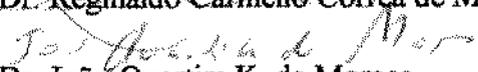
Este exemplar corresponde à redação
final da dissertação defendida e
aprovada pela Comissão Julgadora em

14/11/95

Banca:


Prof. Dr. Décio Azevedo Marques de Saes


Prof. Dr. Reginaldo Carmello Corrêa de Moraes


Prof. Dr. João Quartim K. de Moraes

novembro/1995

Para Simone

"Nos désirs vont s'interférant, et dans la confusion de l'existence, il est rare qu'un bonheur vienne justement se poser sur le désir qui l'avait réclamé".

Marcel Proust

AGRADECIMENTOS

Várias pessoas e instituições contribuíram para a realização deste trabalho. Gostaria de mencionar, em primeiro lugar, o Prof. Dr. Décio Saes, orientador desta tese. Ele foi responsável pela ampla liberdade de pesquisa que proporcionou e pela direção firme e segura que imprimiu na fase difícil de consolidação do texto definitivo. Devo a ele, igualmente, a exigência para que este fosse um trabalho, dentro do possível, original. Agradeço também ao Prof. Dr. Caio Navarro de Toledo (Universidade Estadual de Campinas) e ao Prof. Dr. João Roberto Martins Filho (Universidade Federal de São Carlos), membros da banca do Exame de Qualificação, pelas sugestões e críticas que contribuíram muito para a versão final desta tese. Gostaria de agradecer ainda ao Prof. Dr. Luciano Martins que, durante as discussões no seu curso "Regimes Autoritários Contemporâneos", no programa de mestrado em Ciência Política da UNICAMP, sugeriu-me este tema.

Sou especialmente grato aos funcionários da Biblioteca da Secretaria do Planejamento (SEPLAN/PR), da Biblioteca da Câmara dos Deputados, da Biblioteca do Senado Federal, da Biblioteca da Presidência da República, da Biblioteca do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas e da Biblioteca do Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas, da Biblioteca da Faculdade de Economia e Administração da Universidade de São Paulo, da Biblioteca da Câmara dos Vereadores e da Assembléia Legislativa de São Paulo que me proporcionaram as condições materiais para executar esta pesquisa. Por essas coincidências do destino, a Sra. Hilda Soares Braga contribuiu para esta tese muito mais do que pode imaginar, não apenas enviando-me gentilmente o material que necessitei do Legislativo, mas principalmente selecionando e organizando, lá nos anos setenta, o valiosíssimo (ao menos para mim) material da "pasta do CDE", bastante bem guardado durante muito tempo na hemeroteca da Biblioteca da Câmara dos Deputados. Também quero agradecer à diretora do Arquivo Central do (extinto) Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento, Sra. Tereza e, particularmente, aos funcionários do Bloco "K" da Esplanada dos Ministérios que, trabalhando comigo em meio à confusão de documentos oficiais "depositados" na garagem da SEPLAN, após o terremoto que se convencionou chamar "reforma administrativa" promovida no início do governo Collor, auxiliaram-me na pesquisa do material empírico e das fontes originais deste estudo.

Sérgio Soares Braga examinou e discutiu comigo várias partes deste trabalho, notadamente sua concepção teórica. Sua leitura criteriosa e suas discordâncias, principalmente, foram um incentivo adicional. Tenho igualmente uma dívida considerável para com o Prof. Hiro Kumasaka por sua compreensão solidária das questões aqui

discutidas e, sobretudo, pelo modo como eu as abordei. Seu entusiasmo diante dos temas que constituíram, por assim dizer, o "pano de fundo" desta dissertação foi mais que fundamental para o equacionamento dos problemas relativos à administração pública e aos conflitos presentes no processo decisório. Vinicius de Figueiredo revisou, com infinita paciência, o texto original apontando suas falhas, repetições e pontos pouco desenvolvidos. Agradeço a ele a enorme generosidade intelectual. Renato Monseff Perissinotto, meu amigo e parceiro em vários projetos, contribuiu com críticas e sugestões durante as várias fases deste estudo. Tenho para com ele uma dívida especial. Paulo Roberto Neves Costa e José Marcos Nayme Novelli, leitores ocasionais, ouviram muitas das idéias aqui depois desenvolvidas. Sou grato a ambos pela paciência e, principalmente, pelo companheirismo cada vez maior. Evidentemente, as imperfeições e incoerências que porventura tenham permanecido no texto final são de minha inteira responsabilidade.

Cristine Marcos Pereira e Simone Nervo Codato foram muito eficientes na pesquisa da extensa legislação aqui citada. Sem elas, e principalmente sem a ajuda de minha irmã, esta tese teria sido muito mais longa (e trabalhosa) do que efetivamente foi. José Gaspar e Lu mostraram-se, por sua vez, gentilíssimos ao me hospedar em Brasília nas inúmeras visitas que fiz na busca obsessiva dos documentos aqui discutidos. A eles meu muito obrigado. Simone Justamante De Sordi auxiliou-me na confecção (e nas análises) dos quadros e tabelas com dicas bastante úteis; sua ajuda foi fundamental em muitos outros aspectos também. A ela dedico este trabalho. Ana Carla Magna Perissinotto elaborou os organogramas que permitiram, espero, tornar mais claras minhas idéias a respeito do sistema decisório e Alexandro Eugênio Pereira compilou as referências bibliográficas. Devo isso aos dois. Luciana Paula da Silva coletou algumas informações na fase final deste estudo que tornaram possíveis ilustrar melhor certos pontos de vista. Obrigado.

Para a confecção deste estudo contei com o apoio decisivo, durante a fase dos créditos no Programa de Mestrado em Ciência Política do IFCH/UNICAMP, da CAPES e do CNPq. A FUNCAMP deu-me, durante um curto período, um auxílio financeiro fundamental. Fica aqui registrado meu reconhecimento a estas instituições.

Antes de encerrar esses agradecimentos enciclopédicos, não poderia deixar de citar duas pessoas que me incentivaram e apoiaram não só neste trabalho, mas principalmente na minha carreira: Celina e Irineu, meus pais. Este texto jamais teria sido concluído sem sua cobrança generosa.

"O erro, perigoso, consiste em crer que a introdução da forma possa garantir a possibilidade real do seu funcionamento".

Eric Weil, Filosofia Política, 1956.

1.5 A posição do CDE no sistema administrativo.....	105
1.5.1 Nota sobre o "papel do militares".....	110
1.5.2 A função unificadora do Conselho.....	116
1.5.3 O "poder pessoal" do Presidente da República.....	119
<i>Considerações finais</i>	121

CAPÍTULO II — O PROCESSO DECISÓRIO DO CDE: *INPUTS* E *OUTPUTS* DA POLÍTICA ECONÔMICA AUTORITÁRIA

<i>Introdução</i>	123
2.1 As repercussões diante da criação do CDE.....	125
2.2 Os <i>inputs</i> e <i>outputs</i> do Conselho de Desenvolvimento Econômico.....	134
2.2.1 A forma das políticas de Estado.....	135
2.2.2 O tipo das políticas de Estado.....	146
2.2.3 O conteúdo das políticas de Estado.....	160
2.3 Os conflitos no interior do sistema.....	166
2.3.1 Contradições do sistema decisório.....	168
2.3.2 Oposições no sistema político.....	173
2.4 Análise de algumas políticas estratégicas do CDE.....	176
2.4.1 A política de "desestatização".....	177
2.4.2 A política de apoio à empresa privada nacional.....	182
2.4.3 A política de "desconcentração industrial".....	187
<i>Considerações finais</i>	193

CAPÍTULO III — A BURGUESIA CONTRA O ESTADO: "TECNOLOGIA ORGANIZATIVA" E CONFLITO DE CLASSE

<i>Introdução</i>	195
3.1 O CDE e as transformações do padrão corporativo.....	199
3.1.1 Alguns determinantes gerais.....	201
3.1.2 O corporativismo no Brasil pós-64.....	209
3.2 A dissensão burguesa.....	217
3.2.1 As diferentes posições da literatura.....	219
3.2.2 A campanha contra a "estatização".....	239
3.2.3 A campanha pela "democratização".....	247
3.3 O governo Figueiredo e as modificações no aparelho do Estado.....	254
3.3.1 A restauração dos canais de participação formal no Estado ditatorial.....	256
3.3.2 O novo formato institucional do CMN.....	261
3.3.3 O Conselho de Desenvolvimento Econômico e o novo perfil administrativo.....	268

3.4 O fim dos conselhos e o declínio da administração colegiada.....	277
<i>Considerações finais</i>	285
CONCLUSÃO	287
ANEXOS	290
ANEXO 1.....	291
ANEXO 2.....	294
ANEXO 3.....	295
ANEXO 4.....	296
APÊNDICES	297
Apêndice A - Carta de João Batista de Abreu, Secretário do Conselho de Desenvolvimento Econômico.....	298
Apêndice B - Declaração de voto do Centro das Indústrias do Estado de São Paulo a respeito da Resolução nº 14/1977 do CDE.....	300
Apêndice C - Carta da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo ao Ministro-Chefe da Secretaria do Planejamento da Presidência da República.....	303
Apêndice D - Minuta da ata da 119ª sessão do Conselho de Desenvolvimento Econômico com a lista de membros presentes.....	314
Apêndice E - Exposição de motivos nº 20/1979 - CDE (reservada) que transfere os poderes de deliberação do plenário do CDE para seu Secretário-Geral.....	319
<i>Summary</i>	323
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	324
FONTES	336
1. Legislação.....	336
2. Jornais e periódicos.....	339
3. Documentos oficiais.....	340

LISTA DE TABELAS

Tabela 1.1: Número de reuniões formais do CDE por ano (1974/1989).....	99
Tabela 1.2: Número de reuniões não-formais do CDE por ano (1974/1982).....	103
Tabela 2.1: Documentos oficiais emitidos pelo CDE por ano (1974/1990).....	141
Tabela 2.2: Frequência (absoluta e relativa) de temas de política tratados no CDE por ano (1974/1982).....	153
Tabela 2.3: Variáveis do processo decisório do CDE por ano (1974/1981).....	163

LISTA DE QUADROS

Quadro i.1: Arranjo organizacional do processo decisório no Brasil (1967/1974).....	28
Quadro 1.1: Composição formal do Conselho de Desenvolvimento Econômico (1974/1990).....	79
Quadro 2.1: Principais decisões tomadas no âmbito do CDE por ano (1974/1978).....	148
Quadro 3.1: Principais decisões tomadas no âmbito do CDE por ano (1979/1982).....	271
Quadro A-1: Atividade regulatória do Estado: Criação de Conselhos e Comissões por período presidencial (1956/1985).....	291
Quadro A-2: Composição, ano de criação e vinculação executiva dos principais órgãos de política econômica no Brasil (1974/1979).....	294
Quadro A-3: Composição formal do Conselho Monetário Nacional (1964/1989).....	295
Quadro A-4: Representantes dos empresários no Conselho Monetário Nacional (1974/1985).....	296

LISTA DE FIGURAS

Organograma I: Governo Geisel: Organização funcional do Executivo (1974/1979).....	77
Organograma II: Conselho de Desenvolvimento Econômico: Organização formal e agências subordinadas (1974/1979).....	107
Organograma III: Secretaria do Planejamento da Presidência da República: Agências subordinadas (1979).....	284

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ABDIB	Associação Brasileira para o Desenvolvimento das Indústrias de Base
ABIA	Associação Brasileira da Indústria de Alimentos
ABIMAQ	Associação Brasileira de Máquinas e Equipamentos
ABINEE	Associação Brasileira da Indústria de Eletro-Eletrônicos
ABIQUIM	Associação Brasileira das Indústrias Químicas
ACRJ	Associação Comercial do Rio de Janeiro
ACSP	Associação Comercial de São Paulo
ARENA	Aliança Renovadora Nacional
BASA	Banco da Amazônia S.A.
BACEN	Banco Central do Brasil
BB	Banco do Brasil S.A.
BEFLEX	Comissão para Concessão de Benefícios Fiscais a Programas Especiais de Exportação
BNB	Banco do Nordeste do Brasil S.A.
BNDE	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BNH	Banco Nacional de Habitação
BOVESPA	Bolsa de Valores de São Paulo
CACEX	Carteira de Comércio Exterior
CAPRE	Comissão de Coordenação das Atividades de Processamento Eletrônico
CD	Conselho de Desenvolvimento
CDA	Conselho de Desenvolvimento da Agricultura
CDE	Conselho de Desenvolvimento Econômico
CDI	Conselho de Desenvolvimento Industrial
CDS	Conselho de Desenvolvimento Social
CDP	Conselho de Desenvolvimento Político
CEF	Caixa Econômica Federal
CEXIM	Departamento de Exportação e Importação do Banco do Brasil

CFCE	Conselho Federal de Comércio Exterior
CIESP	Centro das Indústrias do Estado de São Paulo
CIP	Conselho Interministerial de Preços
CME	Coordenação da Mobilização Econômica
CMN	Conselho Monetário Nacional
CNA	Confederação Nacional da Agricultura
CNB	Conselho Nacional da Borracha
CNC	Confederação Nacional do Comércio
CNE	Conselho Nacional de Economia
CNI	Confederação Nacional da Indústria
CNP	Conselho Nacional do Petróleo
CNPIC	Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial
CNPq	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
CNPS	Conselho Nacional de Política Salarial
CNPU	Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana
CNTI	Confederação Nacional dos Trabalhadores da Indústria
COMCRED	Comissão Coordenadora da Política Nacional de Crédito Rural
COMESTRA	Comissão Especial de Reforma Administrativa
COMPATER	Comissão Nacional de Pesquisa Agropecuária e de Assistência Técnica e Extensão Rural
CONAB	Conselho Nacional de Abastecimento
CONCEX	Conselho Nacional do Comércio Exterior
CONCLAP	Conferência Nacional das Classes Produtoras
CONDEPE	Conselho de Desenvolvimento da Pecuária
CONEP	Comissão Nacional de Estimulo à Estabilização dos Preços
CONSIDER	Conselho de Não-Ferrosos e de Siderurgia
CONSPLAN	Conselho Consultivo de Planejamento
COPERSUCAR	Cooperativa Central dos Produtores de Açúcar e Álcool do Estado de São Paulo
COPERFLU	Cooperativa Fluminense dos Produtores de Açúcar e Álcool
COPLAN	Comissão de Planejamento Nacional

CPA	Conselho de Política Aduaneira
CPE	Comissão de Planejamento Econômico
CSN	Companhia Siderúrgica Nacional
CSN	Conselho de Segurança Nacional
CTEF	Conselho Técnico de Economia e Finanças
CVM	Comissão de Valores Mobiliários
CVRD	Companhia Vale do Rio Doce
DASP	Departamento Administrativo do Pessoal Civil
DASP	Departamento Administrativo do Serviço Público
DOI-CODI	Destacamento de Operações Internas — Centro de Operações de Defesa Interna
DOU	Diário Oficial da União
EMBRAMEC	Mecânica Brasileira S/A
EMFA	Estado-Maior das Forças Armadas
FCESP	Federação do Comércio do Estado de São Paulo
FEBRABAN	Federação Brasileira de Associações de Bancos
FENABAN	Federação Nacional dos Bancos
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FIBASE	Financiamento de Insumos Básicos
FIESP	Federação das Indústrias do Estado de São Paulo
FINAM	Fundo de Investimentos da Amazônia
FINAME	Agência Especial de Financiamento Industrial S/A
FINEP	Financiadora de Estudos e Projetos
FINOR	Fundo de Investimentos do Nordeste
FIRJAN	Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro
FISET	Fundo de Investimentos Setoriais
FND	Fundo Nacional de Desenvolvimento
GEIA	Grupo Executivo da Indústria Automobilística
GS	Grupo Setorial
GT	Grupo de Trabalho

IAA	Instituto do Açúcar e do Alcool
IBC	Instituto Brasileiro do Café
IBGE	Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IBRASA	Investimentos Brasileiros S/A
IBS	Instituto Brasileiro de Siderurgia
II PND	II Plano Nacional de Desenvolvimento
INPS	Instituto Nacional de Previdência Social
INTERBRÁS	Petrobrás Comércio Internacional S.A.
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IRB	Instituto de Resseguros do Brasil
MA	Ministério da Agricultura
MDB	Movimento Democrático Brasileiro
MEC	Ministério da Educação e Cultura
MF	Ministério da Fazenda
MIC	Ministério da Indústria e do Comércio
MME	Ministério das Minas e Energia
MINIPLAN	Ministério do Planejamento e Coordenação Geral
MINTER	Ministério do Interior
ORTN	Obrigação Reajustável do Tesouro Nacional
PAEG	Programa de Ação Econômica do Governo
PASEP	Programa de Assistência ao Servidor Público
PED	Plano Estratégico de Desenvolvimento
PIS	Programa de Integração Social
PNCS	Programa Nacional de Conservação dos Solos
POLAMAZÔNIA	Programa de Pólos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia
POLOCENTRO	Programa de Desenvolvimento dos Cerrados
POLONORDESTE	Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste
PR	Presidência da República
PROÁLCOOL	Programa Nacional do Alcool
PROVALE	Programa Especial de Controle de Enchentes e Recuperação de Vales

SEAE	Secretaria Especial de Assuntos Econômicos
SEAP	Secretaria Especial de Abastecimento e Preços
SECIN	Secretaria Central de Controle Interno
SEI	Secretaria Especial de Informática
SEPLAN	Secretaria de Planejamento da Presidência da República
SEST	Secretaria de Controle das Empresas Estatais
SFH	Sistema Financeiro da Habitação
SIMESP	Sindicato de Máquinas e Equipamentos do Estado de São Paulo
SINDIPEÇAS	Sindicato Nacional da Indústria de Autopeças
SNI	Serviço Nacional de Informações
SPF	Sistema de Planejamento Federal
SUDAM	Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia
SUDENE	Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste
SUFRAMA	Superintendência da Zona Franca de Manaus
SUMOC	Superintendência da Moeda e do Crédito
SUNAB	Superintendência Nacional do Abastecimento

RESUMO

Este trabalho discute a organização do sistema decisório de política econômica no Brasil pós-1964. Tomando como objeto de análise uma agência específica — o Conselho de Desenvolvimento Econômico (CDE) —, procura-se entender, num primeiro momento, as razões que levaram o governo Geisel (1974-1979) a armar uma estrutura burocrática capaz de processar, com relativa autonomia, as múltiplas demandas colocadas sobre o Estado ditatorial. Em seguida, pretende-se determinar em que medida as disputas políticas conduzidas por setores importantes da burguesia brasileira a partir de meados dos anos 1970 — e que compreendem, grosso modo, a batalha ideológica contra a "estatização da economia" (1975/1976) e o engajamento (relativo) do empresariado nacional na campanha pela "redemocratização" do regime (1977/1978) — têm a ver com o processo de reorganização do conjunto do sistema estatal, promovido justamente pela instituição do CDE.

O conceito-chave deste estudo é o de "tecnologia organizativa", proposto por Göran Therborn. A partir dele, pôde-se determinar a relação entre as rotinas internas do aparelho do Estado — reconstruídas através de pesquisa direta nos documentos da principal agência do sistema decisório — e os conflitos sociais no período em questão.

Como toda reforma administrativa produz uma série de efeitos que ultrapassam a mera reorganização do organograma de governo, é lícito imaginar que as mudanças impostas à estrutura e ao modo de funcionamento do aparelho do Estado a partir de 1974, principalmente, tenham tido conseqüências importantes sobre os mecanismos de representação de interesses das frações dominantes, implicando, em termos gerais, a articulação de uma série de demandas esparsas por maior presença e influência nas arenas decisórias estratégicas. Esse processo, que culminou na unificação das bandeiras da "desestatização" e da "redemocratização" sob o lema genérico da necessidade de restauração da participação empresarial nos aparelhos econômicos do Estado, foi determinante para a decadência do Conselho de Desenvolvimento Econômico e sua substituição por um arranjo institucional mais informal no governo Figueiredo (1979-1985).

* * *

INTRODUÇÃO

A análise que consta da exposição de motivos que acompanhou o anteprojeto de reforma administrativa enviado por Vargas ao Congresso Nacional em 1952 enfatizava, expressamente, que a "racionalidade" do aparelho do Estado brasileiro via-se altamente comprometida. Desde o Estado Novo, pelo menos, o setor público estivera marcado pela superposição de órgãos e funções, pela disparidade de regimes jurídicos e, em diversos níveis e graus, por orientações técnicas e políticas completamente desencontradas entre os diferentes ramos da burocracia econômica, o que terminava, no fim das contas, provocando um elevado congestionamento de demandas políticas e sociais na Presidência da República¹. Todos esses "notórios entraves da administração federal" — as "frequentes duplicações, os paralelismos e conflitos de competência" — que definiam o funcionamento regular do Estado brasileiro exigiam, portanto, o mais rapidamente possível, "um plano geral de sua reestruturação"².

A idéia de reformar o Estado, a fim de enfrentar os desafios do processo de acumulação capitalista que se abria no início dos anos 1950, eliminando principalmente suas "redundâncias organizacionais", de um lado, e, de outro, corrigindo suas "deficiências estruturais", concentradas em torno do notável desaparecimento institucional do Estado frente às novas funções econômicas que deveriam ser transferidas, a partir de então, para sua esfera de atuação, requeriam assim, de maneira urgente, "a criação de um órgão geral

¹ Cf. Arizio Vianna, *DASP — uma instituição a serviço do Brasil*. Rio de Janeiro, Presidência da República, DASP, 1953, Anexo nº 4, Coleção "Estudos Especiais", Vol. 1, p. 351. *Apud* Sônia Draibe, *Rumos e metamorfoses: um estudo sobre a constituição do Estado e as alternativas da industrialização no Brasil, 1930/1960*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1985, p. 85, n. 04.

² Mensagem presidencial enviada ao Congresso Nacional na abertura da sessão legislativa de 1951. Cf. Getúlio Vargas, *O governo trabalhista no Brasil*. Rio de Janeiro, José Olympio, 1952, p. 118. *Apud* Sônia Draibe, *Rumos e metamorfoses, op. cit.* p. 214.

de coordenação e planejamento responsável, em última instância, pela compatibilização das políticas segundo o plano econômico e social, e pela agilização da máquina burocrática"³.

A necessidade de um aparelho desse tipo e com tais funções não era, contudo, um tema completamente novo para a administração pública. De 1930 até 1945 o problema da coordenação das decisões do Estado e do "planejamento global" da economia entrara freqüentemente na pauta de preocupações dos principais decisores, sem nunca alcançar uma solução institucional plenamente satisfatória. Para os fins dessa Introdução, talvez fosse útil estabelecer, ainda que esquematicamente, um panorama evolutivo do processo de regulação estatal da economia brasileira através dos diferentes períodos de governo até o início dos anos 70, insistindo, exclusivamente, na instituição e modificação de agências especializadas em manipular os principais instrumentos de política econômica que exerceram, formal ou informalmente, as funções globais de planejamento estratégico. Esse recuo deverá permitir colocar nosso objeto de pesquisa na devida perspectiva histórica.

A organização do aparelho do Estado

No primeiro período em que podemos subdividir a história administrativa brasileira, que vai de 1934 a 1945, é possível citar pelo menos quatro órgãos que estiveram ligados, direta ou indiretamente, à implementação do planejamento: o Conselho Federal de Comércio Exterior (CFCE), criado em 1934, a Coordenação de Mobilização Econômica (CME), instituída em 1942, o Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial (CNPIC), criado em 1943, e a Comissão de Planejamento Econômico (CPE), instituída em 1944⁴. Em que pese todas essas iniciativas, até o final do Estado Novo não existiu, no interior do sistema institucional do Estado, um órgão *específico* cuja competência legal e formal fosse definida como a agência central de planejamento, ainda que diversos ensaios nesse sentido tivessem sido feitos. Um deles e o mais abrangente foi, sem dúvida, a CME.

A Coordenação de Mobilização Econômica, criada em fins de setembro de 1942, pode ser considerada "a primeira experiência estatal no sentido de centralizar e controlar as decisões econômicas de uma forma total". Durante o esforço de guerra, a CME "teve não só formalmente o caráter de um superministério. Por seu intermédio, o governo coorden[ou] assuntos financeiros, tecnológicos e organizacionais da economia nacional", subordinando uma série de conselhos, institutos, departamentos e órgãos estaduais. Sua esfera de atuação foi, de acordo com o Decreto-lei 4750, a mais ampla e abrangente possível, envolvendo

³ Sônia Draibe, *ibid.*, p. 215, grifado no original.

⁴ Cf. Jorge Vianna Monteiro e Luiz Roberto Azevedo Cunha, "Alguns aspectos da evolução do planejamento econômico no Brasil (1934-1963)". *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, 4 (1), fev. 1974, p. 03.

desde a produção agrícola e industrial, até o abastecimento interno, passando pelo controle de preços e o combate à inflação, absorvendo assim boa parte das atribuições que o CFCE havia conquistado a partir de fins de 1937⁵, quando suas funções foram significativamente ampliadas e sua subordinação direta ao Presidente da República sublinhada por Vargas, o que permitiu a este último extrapolar em ampla medida os estreitos limites da sua área de atuação legal⁶. Porém, findo o conflito mundial, a Coordenação de Mobilização Econômica seria extinta e a maior parte dos seus órgãos componentes absorvidos pelas diversas repartições do Estado⁷.

Atestando a notável superposição de funções entre os aparelhos do Estado a que a Mensagem de Vargas fazia referência explícita, já havia surgido, antes mesmo disso, em 1944, um novo órgão vinculado ao Conselho de Segurança Nacional com funções bastante próximas à CME: a Comissão de Planejamento Econômico, que, entretanto, mal chegou a funcionar. Com o fim do Estado Novo, em 1945, ela foi também liquidada, juntamente com o CNPIC⁸. No curto intervalo que vai de 1945 a 1949, o Conselho Federal de Comércio Exterior, na ausência de um aparelho dominante, volta a se destacar como o órgão de cúpula do aparato institucional do Estado.

Em face desses desajustes, "a carência formal de agências" centralizadoras da política econômica "parece ter sido observada pelos próprios legisladores que, na Constituição de 1946, prevêm a criação do Conselho Nacional de Economia (CNE) [...] O Conselho, porém, só será regulamentado em 1949, pela Lei 970, de 16 de dezembro, que

⁵ Cf. Algenyr dos Santos Correia e Rosa Maria Esteves Nogueira, "A intervenção do Estado no domínio econômico: o caso da Coordenação da Mobilização Econômica". *Dados*, Rio de Janeiro, 13, 1976, pp. 136 e 142.

⁶ Cf. Luciano Martins, *Pouvoir et développement économique: formation et évolution des structures politiques au Brésil*. Paris, Anthropos, 1976, p. 209. A Constituição de 1937, nos seus artigos 57 a 63, previa a instituição formal de um "Conselho da Economia Nacional". Com a reformulação do CFCE e a ampliação das suas áreas de atuação a partir de 1938, ele substituiu, na prática, o primeiro. Ver Jorge Vianna Monteiro e Luiz Roberto Azevedo Cunha, "Alguns aspectos da evolução do planejamento econômico no Brasil (1934-1963)", *op. cit.*, p. 05.

⁷ Cf. Algenyr dos Santos Correia e Rosa Maria Esteves Nogueira, "A intervenção do Estado no domínio econômico: o caso da Coordenação da Mobilização Econômica", *op. cit.*, pp. 144-149, respectivamente. Sobre as razões da instituição da agência, cf. a Exposição de Motivos/DASP nº 1811 de 31/07/1942; para sua extinção, v. o Decreto-lei 8400 de 08/12/1945. Sobre a CME, v. também Octávio Ianni, *Estado e planejamento econômico no Brasil*. 5ª ed., revista e atualizada. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1991, pp. 59-62.

⁸ O CNPIC não constituiu propriamente um órgão de decisão da política econômica, tendo sido antes o fórum privilegiado das discussões entre Roberto Simonsen e Eugênio Gudin a respeito da necessidade de planificação da economia brasileira. Um dos resultados mais expressivos da agência foi um projeto de Decreto-lei enfatizando a necessidade de criar-se um aparelho destinado expressamente a centralizar o processo de planejamento cujo herdeiro foi justamente a CPE. Para um resumo dos principais debates travados no Conselho, v. *A controvérsia do planejamento na economia brasileira*. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1977.

simultaneamente extingue o Conselho Federal de Comércio Exterior"⁹ e só iniciará suas atividades em 1950 — sem, contudo, apresentar qualquer influência efetiva na coordenação da economia, tendo permanecido, ao que tudo indica, mais como um órgão consultivo da Presidência da República.

Assim, entre 1946/1956 um órgão central de coordenação e planejamento não existiu senão formalmente, apesar de sucessivas tentativas nesse sentido. Uma delas foi o projeto de lei de Israel Pinheiro (PSD-MG) apresentado à Câmara dos Deputados no início de 1951, conforme as sugestões aprovadas na II CONCLAP, que previa a criação de um "Ministério da Economia" reunindo os diversos órgãos encarregados da atividade econômica e da elaboração/execução dos planos de desenvolvimento nacional. A outra, foi a criação do "Conselho de Coordenação e Planejamento", proposto por Vargas em 1952. Nenhuma delas, contudo, foi adiante¹⁰.

Como o problema permanecesse e a fim de evitar a temida "anarquia decisória" decorrente dos problemas de coordenação político-administrativa, apelou-se para dois tipos de solução bastante distintas mas que freqüentemente coexistiram na administração pública, concretizando aquilo que Roberto Campos chamou de "o modo brasileiro de organizar o Estado e moldar as instituições"¹¹: ou geraram-se instâncias de planejamento que, situadas formal ou informalmente no topo da hierarquia dos aparelhos do Estado, tinham como função essencial centralizar e coordenar a formulação da política econômica e social; ou foram criadas instituições "paralelas", justapostas à burocracia tradicional, que fossem

⁹ Cesar Guimarães *et al.*, *Expansão do Estado e intermediação de interesses no Brasil*. Rio de Janeiro, SEMOR/IUPERJ, 1979, Vol. I, p. 107. Sobre esse ponto, cf. o art. 205 da Constituição Federal de 1946.

¹⁰ O projeto de lei nº 1155/51 de Israel Pinheiro foi submetido em 24/01/1951 à Comissão de Economia da Câmara dos Deputados pois representava, como esclarece o presidente da FCESP à época, uma antiga aspiração tanto do comércio, quanto das classes produtoras em geral. Reforçando essa posição, João Daudt D'Oliveira, então presidente da CNC, apresenta ofício defendendo a iniciativa do deputado, pois este "Ministério da Economia" deveria dar unidade administrativa às questões econômicas e orientar a indústria e o comércio nacionais. De acordo com o texto, o novo aparelho, além de abarcar um sem-número de atribuições normativas (comércio externo, política creditícia, tributária etc.), submeteria sob seu controle diversas agências do Executivo federal (CNP, CEXIM, IAA, Comissão Central de Preços, CSN, CVRD, FNM etc.). Votada e aprovada na Câmara em 04/01/1956, a proposta foi rejeitada em meados de 1960 em função da criação dos Ministérios da Indústria e do Comércio e das Minas e Energia atendendo o substitutivo do Senado Federal que gostaria de ver impedida "a hipertrofia da administração pública" (Lei 3782 de 22/07/1960). A proposta de Vargas foi, por sua vez, vetada por uma comissão interpartidária que examinou o assunto. Cf. Jorge Vianna Monteiro e Luiz Roberto Azevedo Cunha, "Alguns aspectos da evolução do planejamento econômico no Brasil (1934-1963)", *op. cit.*, p. 14. Conforme Luciano Martins, as resistências à modernização do aparelho do Estado — resistências essas ligadas à antiga política de clientela — foram tão grandes que essa reforma requerida por Vargas não foi realizada senão cinco anos mais tarde e apenas parcialmente. V. *Pouvoir et développement économique*, *op. cit.*, pp. 391-392. Agradeço ao Prof. Paulo Roberto Neves Costa o acesso às informações sobre a tramitação do projeto do "Ministério da Economia".

¹¹ Cf. Roberto Campos, "A experiência brasileira de planejamento". In: SIMONSEN, Mário Henrique e CAMPOS, Roberto de Oliveira. *A nova economia brasileira*. Rio de Janeiro, Livraria José Olympio Editora, 1974, p. 69.

capazes de imprimir um ritmo mais rápido e articulado ao processo decisório como um todo. Este último expediente foi denominado, com precisão, "insulamento burocrático" e consistiu na criação de "ilhas de racionalidade" administrativa e especialização técnica, segundo a expressão de A. Hirschman, dotadas de um elevado grau de autonomia a fim de controlar tendências clientelistas e filtrar pressões sociais sobre o aparelho do Estado¹².

O exemplo mais destacado desse segundo tipo de arranjo foi, sem dúvida, o caso do BNDE, criado em 1952, ao lado de outras instituições importantes como a SUMOC e a CACEX. Além do papel estratégico que o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico cumpriu no reequipamento do setor de infra-estrutura da economia nacional, ele tornou-se, como sublinhou Luciano Martins, um instrumento institucional bastante eficaz para o Executivo gerir o desenvolvimento econômico sem a necessidade de redefinir inteiramente toda a velha estrutura administrativa. Assim, ao lado da eficácia e da racionalidade técnica que introduziu no sistema decisório, o BNDE foi, em função da sua estrutura e organização, um meio que tornou possível "utilizar os recursos do Estado adquirindo uma relativa autonomia face aos interesses em jogo"¹³.

Na outra ponta do sistema, convivendo de forma aberta ou discreta com a "administração paralela", surgirão, a partir do governo Juscelino Kubitschek (1956/1960), agências de cúpula, centralizadoras, cuja função essencial será a de elaborar, executar e acompanhar a implementação dos sucessivos "planos de desenvolvimento" adotados a partir de então. Os exemplos mais notáveis dessa outra tendência, que determinou um perfil bastante típico ao Estado brasileiro, foram o Conselho de Desenvolvimento, a COPLAN e a CPE.

¹² Cf. Edson de Oliveira Nunes, *Bureaucratic Insulation and Clientelism in Contemporary Brazil: Uneven State-Building and the Taming of Modernity*. Ph. D. Dissertation, Berkeley, University of California, 1984. Maria Antonieta Leopoldi estudou o processo de formação e consolidação dessas agências no período 1939/1955. V. "Burocracia, empresariado e arenas decisórias estratégicas: trajetórias do neocorporativismo no Brasil (1939 a 1955)". *Ciências Sociais Hoje*, Rio de Janeiro, 1992, pp. 74-101. A tentativa de "reforma administrativa" no segundo governo Vargas pretendia, ao contrário do anunciado, instituir justamente esse tipo de "recurso organizacional". Cf. Sônia Draibe, *Rumos e metamorfoses*, op. cit., pp. 180 e segs. Na década de 50, durante o governo Kubitschek, esta tendência foi consolidada principalmente através da proliferação dos "grupos executivos". V. Celso Lafer, *The Planning Process and the Political System in Brazil: a Study of Kubitschek's Target Plan*. Ph. D. Dissertation, Cornell University, 1970; Luciano Martins, *Pouvoir et développement économique*, op. cit., pp. 407 e segs.; e Maria Victoria Benevides, *O governo Kubitschek: desenvolvimento econômico e estabilidade política, 1956/1961*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1976, pp. 224 e segs. Para uma visão geral da autonomia alocatória do Executivo e a hierarquização das clientelas, v. Nathaniel H. Leff, *Política econômica e desenvolvimento no Brasil: 1947/1964*. São Paulo, Perspectiva, 1977.

¹³ Luciano Martins, *Pouvoir et développement économique*, op. cit., p. 398. Esse arranjo foi assim precioso em mais de um sentido: "A estrutura de organização do Banco é [...] [a] expressão fiel da ação desenvolvida pelos empresários e técnicos para recriar os mecanismos elitistas de controle das decisões econômicas: ao mesmo tempo que o BNDE assegura aos empresários o instrumento no aparelho do Estado indispensável para a realização de seus interesses, ele assegura aos técnicos o ponto do controle que lhes permitirá dirigir a política de investimento. É a partir deste momento que eles se tornam propriamente tecnocratas". *Id., ibid.*, p. 398.

O Conselho de Desenvolvimento, instituído em 1956 no governo JK pelo Decreto 38744 de 01/02/1956 e regulamentado pelo Decreto 38906 de 15/03/1956, foi a primeira agência deliberativa encarregada formalmente de decidir sobre o uso de todos os instrumentos de política econômica (planejar e formular políticas). Além disso, vinculou o funcionamento dos "grupos executivos" então criados para implementar suas decisões, em particular a política de desenvolvimento definida no Plano de Metas. Como resumiu Maria Vitória Benevides, a criação desse Conselho visava basicamente "centralizar o processo de formulação da política econômica, dando-lhe coerência e condições institucionais de comando e coordenação executivas, funcionando então como órgão central de planejamento, a nível de assessoria da Presidência"¹⁴.

Com a sucessão presidencial e a esperável mudança de ênfases da política econômica, o Conselho de Desenvolvimento foi totalmente esvaziado e, mesmo sem haver substituição formal, alterações profundas no organograma de governo e graves transformações no conjunto do sistema estatal surge, em agosto de 1961, a Comissão de Planejamento Nacional (COPLAN), que, na prática, irá tomar a si as funções do Conselho de Desenvolvimento¹⁵.

A COPLAN, criada pelo Decreto 51152 de 05/08/1961, era composta pelo alto escalão da administração pública e por um "Conselho Consultivo" do qual participariam membros da "iniciativa privada"; em 1962 foi subordinada ao Ministério Extraordinário para o Planejamento e Coordenação Econômica. Segundo Roberto Campos, o Plano Trienal, preparado em fins de 1962 por Celso Furtado para o governo Goulart, "beneficiou-se de considerável acervo de dados e pesquisas" acumulado pela agência. "Tinham-se desenvolvido trabalhos de consolidação dos orçamentos do setor público, de formulação de programas financeiros e legislação básica para setores tais como o desenvolvimento rodoviário e de energia elétrica, e de estímulo ao planejamento setorial dos ministérios individuais mediante o estabelecimento de elementos oficiais de ligação com a COPLAN"¹⁶.

¹⁴ Cf. *O governo Kubitschek: desenvolvimento econômico e estabilidade política, 1956/1961*, op. cit., p. 231. Segundo um importante estudo a respeito do sistema decisório de política econômica, o Conselho de Desenvolvimento nunca cumpriu, na verdade, a função geral para a qual havia sido expressamente criado. V. Nelson Mello e Souza, "O planejamento econômico no Brasil: considerações críticas". *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, 4, 1968, p. 87 (republicado em: *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, 18 (4): 25-71, out./dez. 1984). Esta é a visão adotada por Benevides (pp. 231-232). Contudo, um estudo mais recente sustenta perspectiva oposta. Cf. Maria Antonieta P. Leopoldi, "Crescendo em meio à incerteza: a política econômica do governo JK (1956-60)". In: GOMES, Angela de Castro (org.), *O Brasil de JK*. Rio de Janeiro, Ed. da FGV/CPDOC, 1991, p. 96, n. 09.

¹⁵ Cf. Cesar Guimarães et al., *Expansão do Estado e intermediação de interesses no Brasil*, op. cit., p. 108.

¹⁶ "A experiência brasileira de planejamento". In: SIMONSEN, Mário Henrique e CAMPOS, Roberto de Oliveira. *A nova economia brasileira*, op. cit., p. 60.

Embora mantendo a COPLAN, é criada em 1963 a Coordenação do Planejamento Econômico (CPE) (Decreto 52256 de 11/07/1963), subordinada diretamente ao Presidente da República, com competência e composição bastante semelhantes à primeira. O Conselho de Desenvolvimento, a Comissão de Planejamento Nacional e a Coordenação do Planejamento Econômico serão extintos pelo Decreto 53914 de 11/05/1964 com a criação do cargo de Ministro Extraordinário para o Planejamento e Coordenação Econômica.

Entre 1964 e 1974 não foi criado *formalmente* qualquer aparelho para deliberar expressamente sobre o conjunto da economia. As agências de cúpula que influíram na utilização de todos os instrumentos de política econômica só o fizeram como órgãos de assessoramento e informação. O caso do Conselho Consultivo de Planejamento (CONSPLAN), instituído pelo Decreto 55722 de 02/02/1965, ilustra bem, no curto período de funcionamento da agência, essa deficiência organizacional. Criado inicialmente como a entidade gestora do PAEG, o CONSPLAN rapidamente converteu-se mais numa câmara de ressonância das diferentes visões sobre o processo de ajustamento da economia brasileira do que num aparelho com funções deliberativas ou executivas. Segundo seu secretário-executivo, tratava-se fundamentalmente de "um mecanismo participativo baseado na consulta a setores e grupos de interesse, os quais passariam, por assim dizer, a fazer contínuas avaliações críticas do processo de implementação" do Plano de Ação Econômica do Governo¹⁷.

Inicialmente, ao que tudo indica, o Ministério do Planejamento e Coordenação Geral (MINIPLAN) deteve grande parte da capacidade decisória e "boa dose de força política, especialmente por suas funções bastante abrangentes, entre elas a elaboração orçamentária e de planos governamentais" de emergência. Contudo, no sub-período 1967/1974 houve, progressivamente, uma descaracterização do MINIPLAN como o órgão central de administração da política econômica e "a organização do planejamento no Brasil passou a ter contornos *sui generis*, coexistindo uma estrutura formal (centralizada no Ministério), ao lado de uma original estrutura de tomada de decisões [...] (em que o Ministério do Planejamento era [apenas] um dos componentes)": assistiu-se à ascensão dos *colegiados de ministros*. "Com efeito, essa [foi] talvez a característica mais importante da

¹⁷ Roberto Campos, *A lanterna na popa: memórias*. Rio de Janeiro, Topbooks, 1994, p. 608. Sebastião C. Velasco e Cruz, no único estudo monográfico sobre a agência, confirma essa visão, sublinhando que, pelo menos em tese, o CONSPLAN deveria ser uma "câmara de eco" do governo federal, onde este último buscava "testar" as repercussões e os possíveis efeitos de medidas já em curso de adoção, mantendo [uma] abertura [aos empresários] apenas para correções marginais". V. "Interesses de classe e organização estatal: o caso do Consplan". *Dados*, Rio de Janeiro, 18, 1978, p. 108. Para o autor, esse fato, aliado à existência de uma série de mecanismos internos de supervisão e controle, explica não só o caráter limitado da sua influência sobre o processo decisório (assessoria e legitimação), como também o relativo desinteresse em utilizar as (pouquíssimas) sessões do CONSPLAN como arena para canalizar demandas e expressar descontentamentos. O Planejamento não poderia, afinal de contas, esperar que o Conselho Consultivo se convertesse justamente no *locus* institucional de contestação da política formulada e implementada por Campos. *Id., ibid.*, pp. 115-117.

administração de política econômica no Brasil" nos anos 60/70. Foi efetivamente "nesses colegiados que se process[ou] a troca de informações, a avaliação de posições e a aquiescência em ceder informalmente atribuições. Em síntese, coordena[va]-se a tomada de decisões de curto e longo prazos"¹⁸.

Os órgãos colegiados que proliferaram a partir de 1964 não estiveram subordinados formalmente à unidade central de planejamento e possuíam importantes atribuições executivas (e não simplesmente consultivas ou informativas) a respeito de temas específicos da economia: o CMN tratou da política monetária, o CDI regulou a política de incentivo à industrialização, o CIP tinha como atribuição fundamental a política de controle de preços, o CONCEX, a política de comércio exterior etc. Contudo, é preciso reparar, o Conselho Monetário Nacional cumpriu um papel destacado no interior dessa organização estatal. "Mais do que qualquer outro órgão colegiado", ele foi o "órgão *normativo* de, praticamente, toda a política econômica do governo. E mais, o órgão de acompanhamento global dos efeitos dessa política". Assim, a partir da sua criação em fins de 1964 (Lei 4595), ele passou, progressivamente, "a dominar a administração de política econômica"¹⁹.

O Quadro a seguir permite entender melhor os quatro "níveis de decisão" que compuseram a organização de política econômica no Brasil pós-64.

¹⁸ Jorge Vianna Monteiro e Luiz Roberto Azevedo Cunha, "A organização do planejamento econômico: o caso brasileiro". *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, 3 (4), dez. 1973, p. 1050-1051.

¹⁹ *Id.*, *ibid.*, pp. 1055 e 1058, respectivamente.

QUADRO i.1

Arranjo organizacional do
processo decisório no Brasil
(1967/1974)



Fonte: A partir de: Jorge Vianna Monteiro, "Sobre a teoria da organização econômica". In: REZENDE, Fernando *et al.* *Aspectos da participação do governo na economia*. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1976, p. 23.

Esses quatro níveis, dispostos ainda que grosseiramente sob a forma de uma pirâmide, possuíam uma hierarquia rígida que obedecia a lógica seguinte: no nível 1, o CMN surge como a organização central de política econômica, dominando *informalmente* o sistema decisório, pois trata-se de uma extrapolação de suas funções ordinárias originais. Entretanto, a complexidade tanto do fluxo de informações a serem processadas quanto das decisões de governo a serem tomadas conduziu à formação de um segundo nível de decisão: no nível 2 a organização predominante é de tipo "colegiado de ministros" (CDI, CIP, CPA, CONCEX etc.) e sua função é detalhar e especificar as medidas decididas no primeiro nível. Conseqüentemente, nesse arranjo institucional, "observou-se uma perda de autonomia dos ministros *per se*" (nível 3) que cederam suas prerrogativas para o nível 2. Se isso poderia ser visto, em princípio, como a "formalização de contatos horizontais informais" entre os diferentes *policy-makers*, na verdade cumpriu o objetivo da centralização das decisões no nível 1 — com o conseqüente desprestígio dos ministérios periféricos — e do controle da política econômica por um colegiado em especial. O nível 4, por sua vez, é bem mais operacional e engloba as atividades executivas das decisões formuladas seja nos colegiados, seja nos ministérios (como por exemplo: BACEN, BNDE, SUNAB, IBC, IAA, BB etc.)²⁰.

²⁰ Cf. Jorge Vianna Monteiro, "Sobre a teoria da organização econômica", *op. cit.*, pp. 24-25.

Como o Conselho Monetário Nacional ocupou a posição de unidade central de formulação, controle e planejamento da política pública?

Celso Lafer foi um dos primeiros a notar que tanto o "rol de atribuições" da agência, quanto sua composição formal concorreram para fazer do CMN não apenas a autoridade financeira máxima incumbida da formulação da política monetária e creditícia, mas principalmente o centro do sistema institucional dos aparelhos do Estado no período 1967/1974. Em relação ao primeiro ponto, "um levantamento das decisões tomadas pelo CMN, durante o ano de 1972, mostra que este órgão decidiu e deliberou sobre política industrial, política agrícola, café, política monetária, política cambial e certas políticas institucionais do tipo PROTERRA, PIS, PROVALE, e também a política de habitação"; por outro lado, analisando-se o plenário da agência, verifica-se que "os principais atores do *policy-making* econômico tiveram acento no CMN" durante o governo Médici²¹. De acordo com Maria Lucia Teixeira Werneck Vianna, a inclusão de cada novo ministro ou autoridade econômica na agência significava, *ipso facto*, a anexação automática das suas atribuições respectivas, pois participar do CMN implicava em ceder poder a uma instância superior de coordenação e decisão final²². Todos esses fatores tornaram "o Conselho Monetário Nacional [...], na gestão do Ministro Delfim Netto, o *locus* de negociação e barganha dos principais atores do *policy-making* econômico, constituindo-se num órgão que, por controlar incertezas setoriais, teve poder global na área político-econômica do sistema pós-1964"²³.

Contudo, a defasagem característica do período 1964/1974 entre a organização formal do planejamento e o *locus* efetivo de administração da política econômica acabou por introduzir no sistema disfunções importantes que serão examinadas mais adiante. A dupla tarefa que o CMN assumiu no período, de agência governamental de formulação e gestão da política econômica e de instância de intermediação de interesses sociais esteve também na origem do perfil excessivamente informal que dominou a organização.

Assim, a fim de solucionar esses impasses institucionais que acabaram por comprometer a racionalidade e eficiência do sistema decisório foi instituído, em meados de 1974, o Conselho de Desenvolvimento Econômico. Pode-se dizer que o CDE representaria o resultado mais elaborado de décadas de experiências da administração pública brasileira a fim de encontrar um formato institucional adequado para coordenar a política econômica do Estado com relativa autonomia face aos interesses em presença. As seções seguintes

²¹ Celso Lafer, *O sistema político brasileiro: estrutura e processo*. São Paulo, Perspectiva, 1975, p. 91. Em relação à última evidência, cf. o Quadro A-3 do Anexo.

²² Cf. *A administração do "milagre": o Conselho Monetário Nacional — 1964/1974*. Petrópolis, Vozes, 1987, p. 125.

²³ Celso Lafer, *O sistema político brasileiro: estrutura e processo*, *op. cit.*, p. 98.

pretendem circunscrever nosso objeto, passar em revista os (poucos) trabalhos dedicados a entender o papel, o lugar e as funções do Conselho no interior do sistema estatal, determinar os objetivos desse estudo e estabelecer as hipóteses de trabalho.

O objeto de estudo

O presente trabalho tem como objeto de estudo uma agência específica de formulação e gestão de política pública — o Conselho de Desenvolvimento Econômico (CDE) — num período determinado de sua atividade: 1974/1981. Trata-se aqui de uma análise da burocracia do Estado capitalista brasileiro e de seus processos de elaboração de políticas e tomada de decisão, considerando a "burocracia" ou a "administração estatal" apenas em termos das *agências* encarregadas da formulação, implementação, fiscalização e acompanhamento sistemático da política econômica. Interessa-nos aqui, essencialmente, os "aspectos políticos" envolvidos no planejamento econômico.

Como se sabe, o estudo dos mecanismos de formulação e regulação das *policies* no interior das agências do Estado compreende uma série de dimensões propriamente políticas. Ele envolve: a) a constituição, o perfil e as modalidades de ação da *burocracia* (principalmente de suas cúpulas), encarregada de operar a imensa aparelhagem do Estado; b) as *classes sociais* diretamente envolvidas na política econômica (sejam os beneficiários diretos ou indiretos das decisões, sejam os setores contrariados por elas); c) as *lideranças políticas* empenhadas na elaboração/execução das diretrizes de governo (que compreende a liderança de um partido ou de uma coalizão majoritária no Parlamento até os ocupantes de postos-chave no Executivo); d) as *alianças políticas* que permitem construir apoios para a implementação das medidas; e, finalmente, e) o *sistema estatal*, isto é, o conjunto de arenas decisórias que compõem o quadro burocrático do aparelho do Estado onde operam esses "atores"²⁴. Evidentemente, não podemos lidar com todos os elementos implicados no processo de planejamento. Portanto, iremos nos concentrar na descrição e análise do *sistema estatal*²⁵ no Brasil pós-74, isolando, nessa discussão, uma agência determinada — o Conselho de Desenvolvimento Econômico.

²⁴ Para a distinção destes aspectos apóio-me em Maria Antonieta P. Leopoldi, "Burocracia, empresariado e arenas decisórias estratégicas: trajetórias do neocorporativismo no Brasil (1939 a 1955)", *op. cit.*

²⁵ Entendo por "sistema estatal" ou, mais propriamente, "sistema institucional dos aparelhos do Estado" o conjunto de instituições públicas e suas ramificações específicas (funcionais, setoriais e espaciais) encarregadas da administração quotidiana dos assuntos de governo. Utilizo essa noção aqui de forma descritiva, pois não pretendo sugerir que as agências do Estado possuam uma integração perfeita entre si ou uma articulação "racional". Para uma definição mais rigorosa do termo, cf. Ralph Miliband, *The State in Capitalist Society*. London, Weidenfeld and Nicolson, 1969. (Trad. esp.: *El Estado en la sociedad capitalista*. 13ª ed. México, Siglo XXI, 1985, Cap. 3: "El sistema del Estado y la élite del Estado", pp. 50-67); v. também Göran Therborn, *What does the Ruling Class Do when it Rules?* London, New Left Books, 1978. (Trad. esp.: *¿Como domina la clase dominante? Aparatos de Estado y poder estatal en el*

Este é, portanto, um "estudo de caso" no sentido próprio do termo²⁶: uma exploração intensa de um problema individual mas que pretende explicar um tema mais amplo — certos aspectos do modo de funcionamento do Estado ditatorial no Brasil pós-64, referidos particularmente a seu "aparelho econômico". Nesse sentido, este trabalho deverá produzir dois tipos de resultados. De um lado, realizar uma compreensão abrangente e detalhada do seu objeto, o que implica reconstruir minuciosamente o sistema institucional responsável pela formulação e coordenação da política econômica durante os governos Geisel (1974/1979) e Figueiredo (1979/1985); de outro, desenvolver proposições mais gerais sobre as regularidades que encontrar, a fim de subsidiar as tentativas de explicação das especificidades de um Estado capitalista "dependente" e da ação de sua burocracia nesse contexto.

Assim, pretende-se aqui contribuir para responder duas questões fundamentais que, é preciso notar, são mais abrangentes que nosso objeto: 1) quais as causas da transformação na estrutura e nas rotinas burocráticas do aparelho do Estado no Brasil após 1974 e seu sentido mais imediato sobre a organização do processo decisório?; e 2) qual o seu significado para a estrutura de representação dos interesses dominantes? Trata-se, portanto, de acompanhar de perto o processo de diferenciação e complexificação do aparelho do Estado, de um lado, e as alterações sucessivas e substanciais do sistema de representação dos interesses burgueses no interior desse aparelho durante o regime ditatorial, de outro. Esse percurso é necessário na medida em que se quer determinar onde se localiza, efetivamente, no seio do sistema estatal, o poder decisório e de que forma ele é exercido pelos *decision-makers*.

Os dados e informações tratados nesta pesquisa — levantados através da consulta direta a documentos oficiais e arquivos públicos, à legislação específica, a jornais e periódicos, além da escassa bibliografia acumulada sobre o tema — permitiram a reconstituição dos organogramas de governo, das relações de força entre as diferentes agências burocráticas, do lugar estratégico e da função real da instância-chave do aparelho do Estado²⁷. A natureza *descritiva* desse material, ligado ao mapeamento dos órgãos

feudalismo, el capitalismo y el socialismo. 4ª ed. México, Siglo XXI, 1989, p. 39). Com poucas diferenças entre si, os dois autores consideram como fazendo parte do "sistema estatal" as cúpulas do Executivo (o "governo" propriamente dito), a administração civil (ou "burocracia"), o judiciário, as assembleias parlamentares, os governos locais e o aparelho repressivo (forças armadas e polícia). Dentro dos limites deste trabalho, só considerarei, para efeito de análise, os dois primeiros elementos. Por "sistema decisório", diferentemente, quero designar o circuito de aparelhos estatais que detêm poder efetivo.

²⁶ Utilizo aqui "estudo de caso" tal como proposto por Howard S. Becker, *Métodos de pesquisa em Ciências Sociais*, São Paulo, HUCITEC, 1993, pp. 117-118.

²⁷ As fontes primárias desse estudo compreendem, além dos textos legais específicos que dispõem sobre a criação e regulam o funcionamento e a evolução institucional do Conselho de Desenvolvimento Econômico (mensagem presidencial, projeto de lei, lei ordinária, decreto-lei), a importante coleção de documentos administrativos — muitos de caráter "reservado" ou "confidencial" — reunidos no arquivo do

públicos, a suas rotinas administrativas (formalmente definidas) e atribuições legais não impediu, contudo, a compreensão da dinâmica de funcionamento específica de uma arena decisória estratégica, o desvendamento de suas conexões com outras cadeias de comando e a insistência nas relações de poder que constituem e mantêm o processo decisório. A análise do "sistema estatal" é, nesse sentido, um capítulo decisivo do estudo mais amplo das relações entre "Estado e sociedade".

O estado da arte

A bibliografia sobre "Estado e sociedade" no Brasil compreende, segundo seus objetos de pesquisa, duas grandes linhas de investigação: a) a análise das várias formas de organização político-corporativa e das estruturas formais e informais de representação dos interesses dos "grupos empresariais" junto ao aparelho do Estado; e b) o estudo das burocracias públicas e do contexto organizacional do processo decisório, antes e depois de 1964, além de uma série de estudos de caso.

A literatura sobre o primeiro ponto é relativamente extensa e variada. São trabalhos que, no geral, servem de referência segura para a análise das formas de relação entre o aparelho do Estado e as frações dominantes e, em particular, sobre a questão do corporativismo em suas diversas modalidades²⁸. Ao contrário, as referências específicas

CDE e depositados na Biblioteca da Secretaria do Planejamento da Presidência da República (SEPLAN). Pesquisa realizada entre julho e novembro de 1991 no Arquivo Central do Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento sobre material que se encontrava ainda em fase de catalogação, (em virtude das mudanças e transferências do acervo bibliográfico e documental da SEPLAN, a partir das fusões ministeriais determinadas pela Lei 8028 de 12/04/1990), permitiu compulsar uma série de elementos novos a respeito do processo decisório de política econômica. A partir daí foi possível elaborar um conjunto de quadros e tabelas que sistematizam os dados coletados. Eles foram divididos em dois grandes blocos de informação: 1) o primeiro permite captar a estrutura interna e a atividade burocrática da agência, determinando, precisamente: a) a composição formal e as alterações institucionais do Conselho através dos períodos de governo; b) o número de reuniões formais, mês a mês, ao longo do período 1974/1989; e c) o número de "reuniões informais" (isto é, despachos do secretário-geral do CDE diretamente com o Presidente da República) mês a mês durante o intervalo 1974/1982; 2) o segundo bloco de informações precisa os *inputs* e *outputs* do Conselho de Desenvolvimento Econômico no seu período de atividade regular (1974/1982) definindo: d) o conteúdo genérico dos temas de política econômica tratados no âmbito do Conselho durante o governo Geisel, principalmente, e nos primeiros anos do governo Figueiredo; e) a quantidade e o tipo de documento (exposições de motivos, resoluções, deliberações, recomendações e decisões) produzido pelo CDE por ano; e f) a frequência de temas de política que entraram na agenda do Conselho de Desenvolvimento Econômico e foram aí debatidos no período 1974/1982. Isso tornou possível, por sua vez, verificar, entre outros pontos, a frequência em relação à participação dos membros efetivos e de outros convidados nas sessões do CDE; as ênfases e as ausências de sua agenda; e, de forma destacada, sua posição e seu papel no seio do sistema decisório do Estado ditatorial.

²⁸ O "corporativismo", tal como empregado aqui, indica, simultaneamente, uma forma particular de intermediação de interesses entre a "sociedade" e o "Estado" e o modo específico de formação e gestão das opções políticas, medidas sociais e decisões econômicas por parte do aparelho do Estado. De um lado, ele se refere ao *tipo* de estrutura que institui e organiza a representação de interesses, distinta, por exemplo,

sobre o aparelho do Estado no Brasil são ainda incipientes; apesar do seu número ter crescido consideravelmente nos últimos anos, poucos estudos pretendem oferecer, a partir de uma sólida base empírica, uma análise mais abrangente²⁹. Nesse particular, embora o Conselho de Desenvolvimento Econômico tenha ocupado um papel relevante no interior do sistema estatal brasileiro, deslocando, à primeira vista, o Conselho Monetário Nacional (CMN) como instância decisória principal, ele não recebeu da bibliografia especializada um tratamento mais aprofundado.

Celso Lafer, por exemplo, num trabalho que durante bom tempo foi a referência mais completa sobre o funcionamento do Estado ditatorial e sua estrutura de intermediação de interesses, limitou-se em notar que, com a criação da SEPLAN e do CDE em 1974, o Conselho Monetário Nacional deixaria de ser "o *locus* privilegiado de coordenação da política econômica do governo [...]. Ao Conselho de Desenvolvimento Econômico foram [então] atribuídas funções de assessoramento na formulação da política econômica e na coordenação das atividades dos ministérios nela envolvidos"³⁰.

Nesse mesmo sentido, Luciano Martins sustentou, de passagem, que, a partir de 1974, o CDE passou a ser "a mais alta instância de decisão" do aparelho do Estado: "O Conselho Monetário Nacional [...] exercia função preponderante no *policy-making* (além, naturalmente, da autonomia desenvolvida do então Ministro da Fazenda dos governos Costa

do "pluralismo"; de outro, ao *modo* pelo qual as políticas públicas formam-se e são processadas pela burocracia do Estado a partir de relações institucionalizadas e formalizadas de consulta a certas organizações representativas que têm um acesso privilegiado às arenas decisórias mais importantes. Nesse último caso, o corporativismo indica uma forma específica de *incorporação* das associações privadas no seio do sistema estatal. Cf. [Marino Regini], "Neocorporativismo". In: N. Bobbio, N. Matteucci e G. Pasquino, *Dicionário de Política*. 4ª ed. Brasília, Ed. Universidade de Brasília, 1992, Vol. 2, pp. 818-820.

²⁹ O trabalho mais notável nesse sentido sem dúvida foi o extenso levantamento do perfil do aparelho burocrático do Estado realizado por Cesar Guimarães, Maria Lúcia Teixeira Werneck Vianna e Sebastião C. Velasco e Cruz, *Expansão do Estado e intermediação de interesses no Brasil*, op. cit., 2 Vols. Analisando a expansão do aparelho administrativo do Estado brasileiro entre 1945/1975, as diversas agências burocráticas que exerceram a regulação da "vida econômica" são sistematicamente classificadas segundo cinco "famílias" de políticas: a) finanças públicas, b) moeda e crédito, c) taxa de câmbio, d) controles diretos sobre a economia, e) alterações no arcabouço institucional e divididas de acordo com sua função específica no processo decisório (informação, deliberação, implementação e fiscalização). Pode-se ainda obter aí informações adicionais a respeito da legislação que dispõe sobre a criação, regulamentação, alteração e composição desses órgãos. É possível também encontrar nesse trabalho um recenseamento de todas as agências de planejamento e coordenação geral da política econômica (cf. pp. 103 a 110) e das agências que abrigaram qualquer tipo de representação corporativa (cf. pp. 111 a 124).

³⁰ Celso Lafer, *O sistema político brasileiro: estrutura e processo*, op. cit., p. 107. Sem avançar muito na descrição da nova estrutura de decisão, Lafer na verdade somente reproduz textualmente o conteúdo da legislação vigente que passa a regular essa matéria após a posse do Presidente Geisel.

e Silva e Médici). A partir de 1974, com o governo Geisel, a mais alta instância de decisão passou a ser o Conselho de Desenvolvimento Econômico [...]"³¹.

Walder de Góes, ao contrário, num estudo bastante bem informado a respeito do processo decisório durante o governo Geisel, minimizou suas funções e o impacto de sua criação sobre a estrutura de poder — já que, segundo sua interpretação, o CDE teria uma importância apenas *formal*, pois as decisões fundamentais já chegariam consolidadas às suas reuniões.

"Aparentemente, [...] o CDE é um *locus* importante de decisão, assim como o plenário do Conselho de Segurança Nacional. No entanto, raros debates no CDE produzem decisões prontas. Eles são úteis, principalmente, para provocar reestudos, através de novos argumentos levantados e para coordenar e comunicar decisões internamente. Em geral, as deliberações do Presidente no CDE já chegam prontas à reunião, já foram adotadas anteriormente em despacho do ministro da área com ele"³².

Na verdade, o lugar que possuiria importância real e capacidade decisória efetiva no seio dos aparelhos do Estado seria uma espécie de "conselho informal" do governo — composto pelo próprio Presidente e pelos Ministros-Chefe da Casa Civil, da Casa Militar, do Serviço Nacional de Informações (SNI) e da Secretaria do Planejamento da Presidência da República (SEPLAN) — que, reunindo-se duas vezes por dia para tratar dos principais problemas da administração, formular projetos, trocar informações (principalmente através de estudos e relatórios), assinar decretos, acompanhar a evolução das tendências macroeconômicas e decidir sobre assuntos variados, teria, de fato, poder para sancionar políticas. Nesse último caso, tratava-se efetivamente de uma

"reunião ampla, para estudo e determinação de providências em quaisquer áreas do governo, para avaliações de desempenho e até para instruções relativas aos governos estaduais, a contatos com membros do Poder Legislativo, do Judiciário e da ARENA. O funcionamento desse mecanismo de exercício do poder, no Palácio do Planalto, assum[ia] virtualmente uma função condicionante do conjunto das decisões governamentais. Na medida em que ela gera[va] diretivas concretas e molda[va] os pontos de vista do Presidente, afirma-se como fato determinante do comportamento das próprias instâncias formais de decisão, como os plenários do Conselho de Segurança Nacional [...], do Conselho de Desenvolvimento Econômico [...] e do Conselho de Desenvolvimento Social [...]"³³.

³¹ Luciano Martins, *Estado capitalista e burocracia no Brasil pós-64*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1985, p. 132, n. 67. Essa constatação do autor está fundamentada apenas em entrevista realizada em meados de 1976.

³² Walder de Góes, *O Brasil do general Geisel. Estudo do processo de tomada de decisão no regime militar-burocrático*. Rio de Janeiro, Nova Fronteira, 1978, p. 28.

³³ *Id.*, *ibid.*, p. 27, grifos meus. Apesar dessa opinião, Walder de Góes sustentou igualmente que o CSN, o CDS e o CDE, na medida em que se "constitu[íam] em instâncias decisórias e de orientação do conjunto da ação governamental", mereceriam um "estudo à parte". *Ibid.*, p. 50.

Diante de posições tão distintas, pode-se indagar: qual a função real do CDE no interior do sistema decisório autoritário?

O Conselho de Desenvolvimento Econômico foi instituído pela Lei 6036 de 01/05/1974, que também transformou o Ministério do Planejamento e Coordenação Geral (MINIPLAN) em Secretaria de Planejamento da Presidência da República (SEPLAN). Os dois seriam, a partir de então, "órgãos de assessoramento imediato do Presidente da República" (artigo 1º). De acordo com este documento, a função essencial do CDE era a de auxiliar "o Presidente da República na formulação da política econômica e, em especial, na coordenação das atividades dos ministérios" afins, segundo a orientação macroeconômica definida pelo II Plano Nacional de Desenvolvimento (art. 3º). Esse Conselho, presidido diretamente por Geisel, seria integrado pelos Ministérios da Fazenda, Indústria e Comércio, Agricultura, Interior e pelo Ministro-Chefe da SEPLAN, que também cumpriria as funções de secretário-geral do novo aparelho (art. 4º).

Durante o período em que esteve ativo (isto é, entre meados de 1974 e o início de 1981), o Conselho de Desenvolvimento Econômico realizou cerca de cento e cinquenta sessões plenárias com expressiva participação de todos seus membros titulares, além de outros convidados. No total, processou mais de trezentos temas de política, gerando decisões sobre a política industrial, a política econômico-financeira, a política agrícola, a política de desenvolvimento regional, a política de comércio exterior e a política de regulação do "setor público" etc. Entre as decisões estratégicas do Conselho destacam-se as medidas complementares para a implantação do II PND, a adoção dos "contratos de risco" para prospecção de petróleo, a fixação de diretrizes para a reforma da Lei das Sociedades Anônimas, o estabelecimento de uma série de orientações para a política de reequilíbrio do balanço de pagamentos, a avaliação do acordo nuclear com a Alemanha, a instituição do Programa Nacional do Alcool e de outros programas destinados a fomentar o desenvolvimento regional. Em função de suas amplas atribuições legais, tratava-se de um aparelho que, em princípio, poderia manipular, como lembraram Cesar Guimarães e Maria Lucia Werneck Vianna, todos os instrumentos de política econômica. O CDE, portanto, passou a ser "*formalmente* aquilo que o Conselho Monetário Nacional fora *informalmente*, pelo menos no período 1969/1974: o colegiado supremo de deliberação econômica"³⁴.

Em que pese a centralidade do Conselho de Desenvolvimento Econômico sobre a política decisória do Estado ditatorial, somente dois trabalhos trataram especificamente do CDE. Eles concentraram-se fundamentalmente na análise da formação e do comportamento

³⁴ Cesar Guimarães e Maria Lucia Teixeira Werneck Vianna, "Planejamento e centralização decisória: o Conselho Monetário Nacional e o Conselho de Desenvolvimento Econômico". In: LIMA Jr., Olavo Brasil de e ABRANCHES, Sérgio Henrique (coords.). *As origens da crise: Estado autoritário e planejamento no Brasil*. São Paulo, Vértice/Revista dos Tribunais, 1987, p. 35, grifado no original.

da sua agenda, quer sob uma perspectiva puramente "organizacional"³⁵, quer do ponto de vista da manipulação dos diversos instrumentos de planejamento estratégico³⁶.

Baseado em informações escassas a respeito dos mecanismos de operação e funcionamento do Conselho de Desenvolvimento Econômico, Cesar Guimarães e Maria Lucia Werneck Vianna sustentaram que, em virtude do "centralismo burocrático" que caracterizou a agência, reservando sempre o poder decisório final ao Presidente da República, a descrição do seu funcionamento efetivo, *tendo como base a dinâmica interna de suas reuniões* (isto é, o processo decisório *strictu sensu*), seria amplamente "insuficiente para propiciar [uma] apreciação correta do papel" do Conselho no interior do sistema estatal. Ao contrário, esse papel deveria ser entendido, antes, a partir "da *composição* do órgão e de sua *agenda*". Só assim seria possível demonstrar por que "o CDE constitui uma arena central no processo decisório sobre a economia brasileira no governo Geisel". Dai que, "a formalidade de cada reunião [seja] menos importante que a existência de um fórum em que cada decisão é colegiadamente informada, senão debatida, mas resolvida por alguém necessariamente acima das particularidades de cada ministério ou área governamental isolados"³⁷.

Do ponto de vista de sua *composição formal*, o Conselho de Desenvolvimento Econômico não pode ser tomado como uma simples reunião de ministros, a exemplo do Conselho de Desenvolvimento Industrial ou do Conselho Interministerial de Preços; ele não era um colegiado, nem deliberava coletivamente, lembram os autores: a presença efetiva do Presidente da República garantia, — seja em função do sistema presidencialista, que impõe a responsabilidade pela capacidade de governo ao chefe do Executivo, seja em função da Lei 6036, que formaliza a ascendência do presidente do Conselho sobre os demais decisores —,

³⁵ V. Jorge Vianna Monteiro, "Uma análise de processo decisório no setor público: o caso do Conselho de Desenvolvimento Econômico — 1974/81". *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, 13 (1): 207-234, abr. 1983.

³⁶ Cf. Cesar Guimarães e Maria Lucia Teixeira Werneck Vianna, "Planejamento e centralização decisória: o Conselho Monetário Nacional e o Conselho de Desenvolvimento Econômico", *op. cit.*, pp. 17-56. (A primeira versão deste estudo apareceu em: Cesar Guimarães et al. *Expansão do Estado e intermediação de interesses no Brasil*. Rio de Janeiro, SEMOR/IUPERJ, 1979, Vol. II, Caps. VI e VII, pp. 217-347).

³⁷ "Planejamento e centralização decisória", *op. cit.*, p. 38 e 39, grifos meus. Além disso, conforme Walder de Góes, não havia, durante o governo Geisel, "uma mecânica de passos sucessivos, uma rotina de procedimentos regulares, para que [fosse] tomada uma decisão no Palácio do Planalto. O que [havia era sim] uma fusão de meios formais e de desempenhos informais, dependendo de cada caso e situação e sob a influência de diferentes circunstâncias. O processo decisório em Brasília, nesse sentido, não difer[ia] da prática decisória de qualquer regime presidencialista, com a diferença de que o presidencialismo de Geisel [era] mais estrito e menos delegador de poderes". *O Brasil do general Geisel. Estudo do processo de tomada de decisão no regime militar-burocrático*, *op. cit.*, pp. 23-24.

que, no interior do CDE ou em qualquer outra instância burocrática onde este último comparecia, a "decisão final" deveria obrigatoriamente ser "sempre sua"³⁸.

Com isso, "a noção de igualdade formal que se resolvia apenas praticamente em efetiva hierarquia, tal como ocorreu no período áureo do Conselho Monetário Nacional presidido pelo ministro Delfim Netto [isto é, entre 1967/1974], [foi então] [...] substituída por uma formalizada doutrina de centralização decisória que [reservou] ao Presidente da República a palavra final [...]" nos assuntos administrativos mais importantes³⁹.

Ora, é precisamente daí que o Conselho de Desenvolvimento Econômico extraía — exclusivamente — toda sua relevância e centralidade: "a presença mesma do Presidente da República como decisor final fez do CDE" o núcleo do sistema institucional do Estado, por onde deveriam passar, necessariamente, todas as decisões principais⁴⁰.

No que diz respeito à sua *agenda* — outro elemento-chave para a compreensão do papel central da agência —, no reduzido período de atividade observado por esse estudo (1974/1977), o Conselho de Desenvolvimento Econômico tratou, em geral, de "temas que implicavam decisões mais nitidamente políticas, [isto é] que provocavam o entrechoque efetivo ou potencial entre grupos situados dentro e fora do aparelho" do Estado — tais como, por exemplo, a articulação de um conjunto de medidas de apoio à empresa privada nacional visando responder as críticas à "estatização" da economia ou decisões relativas à "disciplina tributária das empresas públicas"⁴¹.

Uma ordenação mais rigorosa dos seus *outputs* por classes de políticas sublinharia "certos traços marcantes da atuação do CDE". Em primeiro lugar, nota-se uma "elevada prioridade concedida às políticas destinadas a neutralizar os problemas [dos sucessivos *déficits*] do balanço de pagamentos"; em seguida, destacam-se uma série de medidas destinadas a implementar uma política de substituição de importações, em consonância com as metas fixadas pelo II PND; por último, no conjunto de preferências da agenda do Conselho, detecta-se uma ênfase significativa nas políticas voltadas para a redução dos "desequilíbrios regionais"⁴². A principal ausência verificada aqui, contudo, são as decisões relativas à estabilidade de preços, notadamente numa conjuntura inflacionária⁴³. "Não é,

³⁸ Cesar Guimarães e Maria Lucia Teixeira Werneck Vianna, "Planejamento e centralização decisória", *op. cit.*, p. 38.

³⁹ *Id.*, *ibid.*, p. 36.

⁴⁰ *Id.*, *ibid.*, p. 38. "Dito de outra forma: [...] o CDE assume importância porque nele é o Presidente da República que delibera". *Id.*, *ibid.*, p. 38.

⁴¹ *Id.*, *ibid.*, p. 39.

⁴² *Id.*, *ibid.*, p. 42.

⁴³ Tomando como base a evolução dos preços ao consumidor no Rio de Janeiro (índices médios anuais) verifica-se as seguintes taxas de inflação crescente: 1973: 12,7%; 1974: 27,6%; 1975: 29,0; 1976: 41,9%;

pois, sem importância observar que o órgão mais importante de planejamento governamental entre 1974 e 1979 parece ter dado mais peso à expansão da produção (desenvolvimento) do que à estabilidade dos preços (controle da inflação)"⁴⁴.

Assim, e exatamente por isso, Guimarães e Vianna sustentaram que

"A agenda do CDE não é [...] a ilustração perfeita de todos os objetivos e de todos os instrumentos que caracterizam um órgão de planejamento plenamente desenvolvido. Tem um viés e tem ausências. [Esta] observação seria irrelevante — isto se aplica a todas as agências de planejamento e a todos os processos decisórios —, a não ser no caso em que as ausências correspondam a não-decisões sobre questões relevantes postas pela conjuntura. Neste caso, as ausências teriam que ser supridas pela ação de outros organismos"⁴⁵.

São justamente essas ausências, também notadas por Jorge Vianna Monteiro, que permitem justificar os principais "dilemas organizacionais" enfrentados pelo CDE.

O estudo de Monteiro é numa fonte particularmente útil para a análise do "processo decisório do órgão que formalmente se constituiu na unidade central do sistema de planejamento da política econômica"⁴⁶ brasileira após 1974, já que recompõe a atividade de formulação de políticas lidando principalmente com "informações qualitativas"⁴⁷.

Em resumo, o que dizem essas informações? Fundamentalmente que, "tendo em vista a prioridade da política antiinflacionária" assumida pela administração Geisel a partir de meados de 1977, a coordenação de toda política governamental será então centralizada novamente "no Ministério da Fazenda", o que implicará, do ponto de vista da organização da política econômica, a "ascensão do CMN" ao primeiro nível do sistema decisório e o conseqüente "declínio da posição do CDE"⁴⁸.

1977: 43,6%; 1978: 38,8%. Cf. ABREU, Marcelo de Paiva (org.). *A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana, 1889-1989*. Rio de Janeiro, Campus, 1989, "Anexo Estatístico", p. 411.

⁴⁴ Cesar Guimarães e Maria Lucia Teixeira Werneck Vianna, "Planejamento e centralização decisória", *op. cit.*, p. 42.

⁴⁵ *Id., ibid.*, p. 43, grifos meus. Sobre esse ponto, cf. também Sebastião C. Velasco e Cruz, "Estado e planejamento no Brasil — 1974/1976 (notas sobre um trabalho de Carlos Lessa)". *Estudos CEBRAP*, São Paulo, 27, 1980. Este último assinala que a condução da política econômica foi, durante o governo Geisel, dividida em "duas frentes": uma "tática", representada pelo tratamento dos problemas mais imediatos (como o controle do "processo inflacionário"), sob "a alçada das agências da área fazendária"; e outra "estratégica", centralizada no CDE e formada pelos objetivos "de longo prazo" da economia. *Id., ibid.*, p. 111.

⁴⁶ "Uma análise de processo decisório no setor público", *op. cit.*, p. 208.

⁴⁷ *Id., ibid.*, p. 209.

⁴⁸ *Id., ibid.*, p. 224. Cf. também Jorge Vianna Monteiro, *Fundamentos da política pública*. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1982, p. 196. Esta é a mesma posição de Walder de Góes: "Em maio de 1977, através do Decreto [79706], o Presidente [Geisel] centralizou no Ministério da Fazenda o controle de preços, depois de ter adotado, no começo do ano, uma estratégia de desaceleração dos investimentos públicos. Do ponto de vista do processo decisório, [...] interessa [...] verificar que a crise [econômica] produziu [uma] mudança significativa [na redistribuição de forças no seio do sistema estatal], através da retomada pelo

Essa viragem fundamental no seio do aparelho econômico do Estado, com a substituição de um centro de poder por outro, encontraria uma razão suficiente seja a partir da "natureza" do processo decisório, seja em função do "funcionamento" efetivo do próprio Conselho de Desenvolvimento Econômico. Assim, todas as "dificuldades" que o CDE enfrentou podem ser explicadas: a) porque a agência não centralizou, como foi o caso do CMN no seu período "áureo" de 1969 a 1974, "todos os instrumentos de política econômica" — e, em especial, os "instrumentos monetários" a fim de garantir a "estabilidade de preços"; e b) porque, definitivamente, o Conselho não soube estabelecer uma hierarquia clara entre as demais agências do aparelho do Estado, suas respectivas agendas e clientelas⁴⁹, fracassando, portanto, enquanto unificador das rotinas burocráticas do Estado ditatorial.

Dessa forma, segundo esses estudos, o Conselho possuiria, diferentemente da análise de Walder de Góes, uma centralidade efetiva no interior do processo decisório de política econômica, *mas por um período reduzido*. A rigor, sua importância relativa teria durado tanto tempo quanto a vigência do II PND (1975/1977); as transformações na agenda de preocupações substantivas dos principais decisores — com ênfase nos problemas ordinários de condução da economia — conduziram, portanto, à decadência do CDE. O processo de deslocamento do *locus* de poder real ficaria assim reduzido a uma questão de "ênfases" da política econômica, ditadas pelas exigências da conjuntura.

Nosso trabalho, ao contrário, ao *ampliar a base empírica* para o estudo do processo decisório do Conselho de Desenvolvimento Econômico, lidando assim com um grande número de informações primárias a respeito da sua estrutura interna e do seu funcionamento concreto⁵⁰, de um lado, e, de outro, ao analisar, *a partir da dinâmica social mais ampla*, as relações de poder internas ao CDE, as relações de poder no interior do sistema decisório como um todo e o padrão de relação Estado-classes dominantes imposto a partir de 1974, o que corresponde, na verdade, a uma *mudança de enfoque* em relação aos

Conselho Monetário Nacional de algumas atribuições que lhe foram tiradas pelo CDE e pela Secretaria do Planejamento" em maio de 1974. *O Brasil do general Geisel*, *op. cit.*, p. 28. V. igualmente Sebastião C. Velasco e Cruz, "Estado e planejamento no Brasil — 1974/1976 (notas sobre um trabalho de Carlos Lessa)", *op. cit.*, pp. 111-112. Luciano Coutinho, é preciso registrar, nota essa oscilação na condução da política, mas estabelece outra data, cerca de um ano antes. "Antes que se completasse a metade do ano [de 1976], modificou-se rapidamente a configuração de forças dentro do governo com o fortalecimento progressivo do setor responsável pela política de financiamento e crédito (Ministro Simonsen, Ministério da Fazenda-Banco do Brasil-Conselho Monetário Nacional)". Cf. Luciano G. Coutinho, "Inflexões e crise da política econômica: 1974-1980". *Revista de Economia Política*, São Paulo, 1 (1), jan./mar. 1981, p. 79.

⁴⁹ Cesar Guimarães e Maria Lucia Teixeira Werneck Vianna, "Planejamento e centralização decisória", *op. cit.*, pp. 48-49.

⁵⁰ Tais como: número de reuniões formais e informais, sua frequência ao longo do tempo, os participantes efetivos e convidados, a natureza e o conteúdo de todas as políticas tratadas no Conselho durante seu período de atividade burocrática regular, a variação do padrão de atuação da agência nesse intervalo etc.

estudos anteriores — com a introdução de variáveis "políticas" ao lado das "organizacionais" na análise —, tornou possível acompanhar a origem, a evolução e a transformação institucional do Conselho sob uma nova perspectiva, chegando, efetivamente, a outras conclusões diante da posição do CDE no sistema administrativo e de suas relações de autonomia e dependência em relação a outras agências encarregadas da formulação da política econômica.

Creio que só a partir daí é possível responder uma questão essencial: *se o CDE era um colegiado interministerial com funções deliberativas amplas sobre todos (ou quase todos) os setores da economia — daí sua centralidade e importância real — ou se era, antes, um órgão de assessoria econômica da Presidência da República com atribuições exclusivamente homologatórias — daí seu reduzido interesse para o estudo do processo decisório.*

Esse é, em suma, o primeiro problema da nossa pesquisa. As respostas que a ele forem fornecidas permitirão descrever e explicar a *configuração concreta* assumida pelo sistema estatal numa conjuntura determinada, a fim de indicar, com razoável margem de segurança, o "endereço" do centro de decisão⁵¹. Por outro lado, pretende-se também detectar, a partir da criação do Conselho de Desenvolvimento Econômico, a transformação das estruturas de organização e representação dos interesses burgueses no aparelho do Estado e, mais especificamente, o seu sentido sobre a capacidade concreta de influência e atuação das frações dominantes no processo decisório de política econômica.

Não é preciso insistir aqui que os mecanismos de articulação dos interesses do bloco no poder no seio do aparelho do Estado transformam-se ao longo do tempo e dependem, essencialmente, das formas de estruturação interna do sistema institucional do Estado, das condições políticas de organização e representação da classe dominante e das relações de força entre as classes e grupos sociais numa conjuntura específica. Nesse sentido, não existe um padrão abstrato que determine como se tomam as decisões, como se articulam e agregam-se interesses, como se dá o relacionamento entre o centro de poder e as

⁵¹ Um "centro de decisão" é o *locus* institucional para o qual as demandas de classes, frações e grupos sociais são prioritariamente dirigidas e onde as decisões fundamentais são efetivamente tomadas, não se subordinando hierarquicamente, nesse particular, a nenhuma outra agência burocrática no conjunto do sistema. Nesse contexto, é importante notar que, no seio do aparelho do Estado, somente alguns ramos detêm, em prejuízo de outros, "poder efetivo", ou, mais propriamente, capacidade decisória real — o que Marx designou, nas suas análises a respeito da política francesa, por capacidade de "iniciativa governamental". Concretamente, o poder político se concentra em *núcleos específicos* do aparelho do Estado. Isso indica, portanto, que o sistema estatal não é um todo coerente ou homogêneo, mas um conjunto complexo com *níveis dominantes* — o que Marx chama também de "postos decisivos" —, de onde se controlam "as rédeas da administração", e *níveis subordinados* (sem "qualquer poder executivo"); uma das tarefas da análise política é, justamente, determinar quais são os aparelhos onde se concentram, no interior desse sistema, o "verdadeiro poder de Estado". Cf. Karl Marx, *As lutas de classes em França de 1848 a 1850*. In: Marx/Engels, *Obras escolhidas em três tomos*. Lisboa/Moscou, Edições "Avante!"/Edições Progresso, 1982, Tomo I, pp. 226 e ss. Todas as expressões entre aspas são do próprio Marx.

outras instâncias do aparelho do Estado ou da sociedade. Essas respostas têm de ser buscadas na análise concreta de uma situação concreta.

Duas interpretações distintas procuraram circunscrever o significado mais amplo da instituição do Conselho de Desenvolvimento Econômico e os impactos da redefinição das relações de força no seio do sistema estatal sobre a cena política.

Segundo Wanderley Guilherme dos Santos, a adoção de uma série de medidas de reorganização administrativa no início do governo Geisel — entre elas a criação da SEPLAN e do próprio CDE — parece ter introduzido "substanciais modificações na hierarquia e *loci* de poder do aparelho estatal", ameaçando "a coalizão de apoio ao governo", constituída pela "alta burocracia" e pelos setores empresariais mais importantes⁵².

Através da eliminação da negociação "balcanizada" dos recursos públicos, o Executivo pretendia concentrar nas instâncias superiores do Estado além da extração e regulamentação "genérica" da receita "sua alocação *específica*", diminuindo, nesse processo, o peso das prioridades definidas pelos "grupos privados". As alterações nesse padrão de relação Estado-sociedade terminaram por despertar "críticas abertas da coalizão civil, amplificadas pela imprensa liberal-conservadora"⁵³. São desse período, por exemplo, as campanhas contra a "estatização" da economia (1974/1976) e pela "redemocratização" do regime (1977/1978).

De fato, a partir da criação do CDE "tornou-se extremamente mais complicado exercer [pressão e] influência sobre o processo decisório que se desenrolava na cúpula governamental"⁵⁴. Se antes bastava à burguesia indicar um ministro da área econômica e convertê-lo, em seguida, em "superministro", depois de 1974 esse esquema não mais funcionaria. "A natureza coletiva do processo decisório, instituída pelos conselhos interministeriais, relativizou as iniciativas isoladas de qualquer ministro individualmente

⁵² Wanderley Guilherme dos Santos, "As eleições e a dinâmica do processo político brasileiro". *Dados*, Rio de Janeiro, 14, 1977, p. 226. Este texto foi depois reproduzido em: *Id.*, *Poder e política: crônica do autoritarismo brasileiro*. Rio de Janeiro, Forense-Universitária, 1978, pp. 93-142.

⁵³ *Id.*, *ibid.*, pp. 227 e 226, respectivamente. De acordo com Wanderley Guilherme dos Santos, a expansão do aparelho do Estado brasileiro no pós-64 foi acompanhada por um processo simultâneo de fragmentação e crescente autonomização das diversas agências burocráticas. A pouca ou quase nenhuma resistência oferecida pelos "grupos privados" à evidente expansão da capacidade regulatória e extrativa do Estado pode ser explicada, contudo, pela "balcanização" paralela de sua capacidade alocatória. Muito embora existissem órgãos normativos de cúpula, a execução específica das normas por eles traçadas (a alocação propriamente dita) "ficava ao sabor do livre jogo de negociações e pressões que se estabelecia [...] entre as diversas agências balcânicas estatais e as diferentes frações que compunham sua clientela específica". Esse modelo, que já vinha sendo seguido pelo governo Médici, teve, porém, suas bases lançadas no Estado Novo, tendo sido retomado com algumas diferenças durante o período JK, transformando-se em norma de conduta pelos sucessivos governos militares. *Id.*, *ibid.*, pp. 226-227.

⁵⁴ Carlos Estevam Martins, *Capitalismo de Estado e modelo político no Brasil*. Rio de Janeiro, Graal, 1977, p. 263.

'conquistado". Assim, como não seria possível "fazer" todos os ministros de uma só vez, as frações dominantes teriam de contentar-se com "soluções de compromisso" e ganhos parciais⁵⁵.

Essa visão a respeito do sentido das inovações institucionais introduzidas pelo governo Geisel foi, entretanto, contestada por Sebastião Cruz. Sua tese é que elas não constituem um reforço da centralização autoritária no interior do aparelho do Estado. Embora tenha representado um estímulo considerável para a unificação das rotinas administrativas, o CDE acabou por operar, na realidade, como "um instrumento de desconcentração de poder, não apenas no interior do aparelho do Estado [...], mas também no conjunto das classes dominantes"⁵⁶. Como isso foi possível?

Admitindo-se que interesses sociais diversos possam se cristalizar nos diferentes ramos que compõem o sistema estatal, é possível pensar que, se durante o governo Médici o Conselho Monetário Nacional fora o principal reduto do setor financeiro, a criação do CDE viria necessariamente quebrar essa influência, *distribuindo* os impactos da pressão exercida pelas outras frações da classe dominante sobre o processo de tomada de decisões de forma mais equilibrada e homogênea⁵⁷. De qualquer forma, o significado das mudanças institucionais em questão deveria ser entendido não exatamente a partir das variações formais no organograma (e muito menos em função do "estilo" centralizador do Presidente da República) mas, antes, *através da análise substantiva do sentido específico da ação estatal*. "Nesse caso, a pergunta sobre as alterações introduzidas na organização do aparelho do Estado nos remete[ria] ao exame do conteúdo da política econômica do governo"⁵⁸.

À luz da estratégia esboçada pelo II Plano Nacional de Desenvolvimento, a criação do CDE, a "estatização" do crédito (representada pela transferência dos recursos dos fundos sociais — PIS e PASEP — da CEF para o BNDE) e o relativo esvaziamento do CMN apareceriam, respectivamente, como as soluções institucionais mais adequadas pela qual o Estado buscava compatibilizar sua organização burocrática interna com o seu projeto de desenvolvimento. A diminuição do "poder da área fazendária no conjunto do aparelho do Estado" afetaria, por sua vez, ainda que indiretamente, "o setor financeiro, o qual, no sistema de barganha" comandado pelo Conselho Monetário, "ocupava uma posição privilegiada"⁵⁹. Sentindo profundamente a expropriação de poderes do CMN, os bancos

⁵⁵ *Id., ibid.*, p. 264.

⁵⁶ Sebastião C. Velasco e Cruz, "Estado e planejamento no Brasil — 1974/1976 (notas sobre um trabalho de Carlos Lessa)", *op. cit.*, p. 111.

⁵⁷ Sebastião C. Velasco e Cruz, *Empresários e o regime no Brasil: a campanha contra a estatização*. Tese de Doutorado. São Paulo, FFLCH-USP, 1984, pp. 240-241.

⁵⁸ *Id., ibid.*, p. 245.

⁵⁹ *Id., ibid.*, p. 267.

privados e seus representantes "orgânicos" reagiriam violentamente, difundindo inúmeras críticas através da imprensa liberal principalmente sobre a perda de controle do processo de alocação do fundo público.

A existência de divergências políticas quer entre capitais individuais, quer entre diferentes frações da classe dominante — e a transposição desses conflitos para o seio do aparelho do Estado — não deve ocultar, nessa conjuntura, a contradição principal que opunha, de um lado, o conjunto da burguesia e, de outro, os círculos dirigentes do aparelho do Estado, civis e militares, em torno de duas questões fundamentais: a natureza ("estatizante") da política econômica e o ritmo ("lento, gradual e seguro") da descompressão política. Como entender, portanto, a emergência da "campanha contra a estatização" em fins de 1974? Como explicar as posições "antiautoritárias" assumidas pelo empresariado a partir de meados de 1977?

Para Sebastião Cruz, a operação político-ideológica que constituiu a campanha antiestatista não se deveu à marginalização crescente do empresariado do processo decisório, mas sim a razões fundamentalmente *econômicas*. A crítica empresarial "não incide sobre nenhum dado novo da situação — de 1974 a 1976 não se verifica qualquer mudança de fundo na composição ou no modo de funcionamento dos conselhos econômicos [...]"⁶⁰. Por outro lado, o II PND, ao reservar ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico o papel de braço financeiro principal da estratégia de crescimento econômico, excluiu, em primeiro lugar, o sistema financeiro privado do processo de manipulação de recursos públicos, alterando, assim, "as relações até então prevaletentes entre a fração bancária e industrial"; em seguida, previu a transferência maciça de capital para setores prioritários — nomeadamente as indústrias de base — em detrimento de outros ramos empresariais⁶¹. Essa modificação nas relações de força entre as diferentes frações do capital, de um lado, e a alteração na posição relativa dos diversos segmentos do capital industrial, de outro, estariam portanto, segundo o autor, na origem da "rebelião empresarial".

Igualmente, a conversão inesperada de representantes significativos do empresariado nacional ao liberalismo político, na seqüência, não teria sido motivada exclusivamente pelas demandas de "diálogo" mais freqüente ou participação mais decisiva no centros decisórios do Estado. Segundo Cruz, sua defesa do "Estado de direito" e da "democracia responsável" expressaria, ao contrário, a adesão tardia a uma tendência política já consagrada no programa de "distensão" em curso. Essa mudança obedeceria então à

⁶⁰ *Id., ibid.*, pp. 239-240.

⁶¹ *Id., ibid.*, pp. 264-268. A citação é da p. 264.

lógica do cálculo político — tratava-se de um ajuste reativo, em boa medida ditado pelo oportunismo, à nova correlação de forças presente na cena política⁶².

A visão de Wanderley Guilherme dos Santos acerca das conseqüências da criação do Conselho de Desenvolvimento Econômico foi também refutada por Cesar Guimarães e Maria Lucia Werneck Vianna. Para os autores, seria "possível [...] aventar a hipótese de que muitas das críticas à centralização [decisória] tivessem menos a ver com a concentração de poderes em si mesma do que com a substância das decisões (ou não-decisões) [...] [efetivamente] tomadas"⁶³.

Se as dificuldades sentidas em relação aos resultados da política econômica — recrudescimento da inflação, desequilíbrios no balanço de pagamentos, decisões de prioridades de políticas equivocadas etc. — surgia, imediatamente, para frações importantes da burguesia, como o produto necessário da concentração de poderes nas mãos do Presidente da República, através da ação do CDE, um exame mais cuidadoso da conjuntura poderia, entretanto, demonstrar que a "crítica à centralização" do poder de Estado encobria, na verdade, uma "crítica a decisões substantivas", crítica essa que, num contexto político mais favorável à sua expressão, como o da "distensão", ganharia extrema visibilidade, seja através da grande imprensa, seja via associações de classe⁶⁴. O Conselho de Desenvolvimento Econômico, portanto, não seria mais do que o catalisador desses descontentamentos difusos em relação natureza da política econômica então adotada.

Essa rápida revisão da bibliografia sobre o tema permite considerar as seguintes questões: o "*fechamento*" do aparelho do Estado, resultante em primeiro lugar da criação do Conselho de Desenvolvimento Econômico e, em seguida, de toda uma série de

⁶² Cf. Sebastião C. Velasco e Cruz, *De Geisel a Figueiredo: os empresários e a transição política no Brasil*. Datilo., s.d., pp. 397-398. (Este texto é uma tradução de: 1974-1977: *L'action patronale et le régime autoritaire brésilien au seuil de la transition*. Thèse de Doctorat d'Etat. Paris, Institut d'Etudes Politiques, 1987. Recentemente apareceu publicado como: *Empresariado e Estado na transição brasileira: um estudo sobre a economia política do autoritarismo (1974-1977)*. Campinas/São Paulo, Editora da UNICAMP/FAPESP, 1995. Todas as referências a este trabalho são feitas a partir da primeira versão referida acima). Para João Quartim de Moraes, de forma semelhante, o verdadeiro sentido dessa tomada de posição da burguesia brasileira em favor da "abertura", no início de 1977, três anos após ter sido desencadeada pela equipe "castellista", reunida em torno dos generais Geisel e Golbery, foi afirmar a vontade de assumir, na cena política, os papéis que um retorno dos militares aos quartéis deixariam livres. Essa posição "instrumental" diante do processo de distensão política colocaria, portanto, entre parênteses a visão excessivamente otimista a respeito da "rebelião liberal" da burguesia contra a ditadura militar. Cf. João Quartim de Moraes, *Les militaires et les régimes politiques au Brésil de Deodoro à Figueiredo (1889-1979)*. Thèse de Doctorat d'Etat. Paris, Institut d'Etudes Politiques, 1982, pp. 855-856. Para um resumo mais detalhado das diversas posições da bibliografia especializada sobre esse ponto, v. o Cap. III, seção 3.2, item 3.2.1.

⁶³ "Planejamento e centralização decisória", *op. cit.*, p. 48.

⁶⁴ *Id.*, *ibid.*, pp. 46-48. Além disso, "[...] na medida em que as regras do jogo econômico exigiam mudanças mais profundas, impondo um clima de maior escassez, mais elevada taxa de conflito necessariamente ocorreria". *Id.*, *ibid.*, p. 48.

transformações institucionais que atingiram o núcleo do sistema decisório, implicou realmente transformações sérias e profundas nos mecanismos (formais ou informais) de acesso e influência dos interesses dominantes sobre os processos estatais de formulação de políticas? Em que medida as disputas políticas conduzidas pela burguesia nesse período — que compreende, como se viu, a batalha ideológica contra a "estatização" da economia (1975/1976) e o engajamento do empresariado nacional na campanha pela "redemocratização" política (1977/1978) — têm a ver com os processos de redistribuição do poder e reorganização do sistema estatal?

Esses são, em resumo, os outros problemas desta pesquisa.

Os objetivos da pesquisa

Para estabelecer rigorosamente a distinção entre o *poder formal* e o *poder real* no seio do sistema estatal é preciso determinar a configuração concreta do aparelho do Estado, sua estrutura burocrática, seus níveis decisórios e os graus de autonomia e dependência dos diversos ramos que o compõem em relação aos interesses sociais em presença. Este trabalho examinará, essencialmente, o sistema decisório no Brasil pós-74 e, no seu interior, os papéis assumidos pelo Conselho de Desenvolvimento Econômico sobre o processo de formulação e gestão da política econômica.

Assim, as particularidades reveladas por um Estado específico numa conjuntura determinada devem ser compreendidas, em primeiro lugar, a partir da *estrutura* e da *dinâmica* próprias do seu aparelho. Para isso é preciso considerar, rigorosamente, o *sistema estatal* e o *processo decisório* na sua totalidade (isto é, a articulação de interesses, o processamento de iniciativas e a tomada de decisões)⁶⁵. Isso envolve, por sua vez, um entendimento duplo: a) em primeiro lugar, das relações entre os diversos centros de decisão (relações de dominância e subordinação no interior do próprio aparelho do Estado); e b) em seguida, das conexões concretas desses centros com o conjunto das frações da classe dominante (relação Estado/classes sociais). O primeiro aspecto permite determinar, no seio do sistema estatal, quais são os *centros de poder real*, isto é, onde, efetivamente, se tomam as decisões cruciais. O segundo, que tipos de relações se estabelecem entre as estruturas do Estado e a sociedade⁶⁶. Só a partir daí é possível responder as seguintes questões: *como os*

⁶⁵ Para uma compreensão mais extensa de cada um dos elementos envolvidos no processo de tomada de decisões, cf. Luciano Martins, *Pouvoir et développement économique: formation et évolution des structures politiques au Brésil*. Paris, Anthropos, 1976, II^{ème} Partie: "La politique du développement", Chapitre IV: "Introduction à l'étude des décisions", pp. 153-164.

⁶⁶ Nunca é ocioso notar que a *forma institucional* assumida pelo aparelho do Estado tem um peso decisivo sobre as articulações em torno do processo de formulação de políticas públicas e planejamento da atividade econômica. Num sentido muito preciso, ela condiciona os graus (maior ou menor) e o tipo (formal ou informal) de participação das frações da burguesia no processo decisório. Contudo, o sistema

interesses das frações dominantes são selecionados, filtrados e organizados pela operação particular das agências burocráticas que compõem o aparelho do Estado? Onde concretamente se realiza essa operação? Existe um centro decisório que funciona como sede do poder de classe? Se existe, qual é ele?

Isto posto, visa-se neste estudo: 1) reconstruir a estrutura de poder e as relações políticas e burocráticas onde as principais decisões econômicas foram tomadas num período particularmente agudo da evolução da ditadura militar — aquele que corresponde aos anos da "distensão" e da "abertura" do regime; 2) determinar os impactos que as "estruturas internas" do Estado capitalista brasileiro exerceram sobre o sistema de representação de interesses e, essencialmente, sobre o corporativismo das frações dominantes; e, finalmente, 3) estabelecer as relações necessárias entre as disputas políticas desse período e as modificações no formato da administração pública. As hipóteses de trabalho apresentadas na próxima seção pretendem tornar mais claros estes objetivos.

As hipóteses de trabalho

Quais as conseqüências de 1964 para o arranjo do sistema estatal brasileiro?

O golpe político-militar consistiu num esforço profundo e amplo para consolidar uma nova ordem capitalista no Brasil. Para isso, criou outras estruturas políticas, modernizou as pré-existentes, renovou, "racionalizou" e adaptou o Estado às exigências do desenvolvimento monopolista⁶⁷. Nesse particular, a expansão das atividades estatais "para fora" do setor governamental *strictu sensu*, a ascensão de uma camada especial de técnicos, os "executivos de Estado", e o crescimento, em termos absolutos, da burocracia pública foram a contrapartida necessária das transformações do sistema produtivo e das relações de classe. Do ponto de vista que nos interessa aqui, pode-se dizer que as necessidades complexas da fase econômica que se abriu a partir do domínio da grande empresa fizeram do aparelho do Estado, mais do que nunca, a arena privilegiada de conciliação e mediação dos múltiplos interesses das frações integrantes do bloco no poder. Os novos papéis e funções políticas da administração pública, nesse contexto, foram detectadas, num ensaio pioneiro, por Fernando Henrique Cardoso:

"Classicamente se pensa nos partidos como o instrumento pelo qual os grupos sociais agem com vistas ao poder. A título de palpite [sic], eu diria que no caso brasileiro, [no contexto do regime

estatal não é uma variável independente: sua configuração interna obedece não só a fatores estruturais, mas também a uma outra ordem de razões mais específicas — à natureza do *regime político*.

⁶⁷ Para uma visão ampla desse processo, cf. Florestan Fernandes, *A revolução burguesa no Brasil. Ensaio de interpretação sociológica*. 2ª ed. Rio de Janeiro, Zahar, 1976, Cap. 7: "O modelo autocrático-burguês de transformação capitalista", pp. 289-366.

pós-64], as próprias organizações do Estado (inclusive as empresas públicas) [foram] utilizadas pelos grupos como *aparato político* [...]. Assim, à hipótese da existência, do fortalecimento e da expansão de um poder burocrático e tecnocrático em oposição à sociedade civil e a seus mecanismos clássicos de luta pelo poder [...], eu apresentaria a alternativa de pensar os vários setores do Estado [ministérios, departamentos, divisões] como facções em luta política, [onde] cada um deles [estaria] ligado a interesses sociais distintos"⁶⁸.

À essa hipótese da superpolitização da burocracia deve-se acrescentar, também, as consequências sobre o aparelho do Estado da necessidade de "intervenção" no processo de acumulação privada. Como se sabe, "as mudanças nas formas de competição intercapitalista que caracterizam a expansão oligopolista determinaram a queda progressiva da capacidade de auto-regulação" dos capitais individuais. À medida portanto que "a concentração e a centralização se desenvolveram, gerando massas de capital cada vez maiores", "a regulação tornou-se uma tarefa primordial dos aparelhos de Estado". Assim, daí em diante, o próprio "setor público" deveria, sempre que necessário, organizar as múltiplas demandas das frações burguesas divergentes, "estabelecer mecanismos para a seleção de interesses, criar e reproduzir as condições favoráveis para a expansão contínua" do capitalismo⁶⁹.

Nesse particular, essa dupla função (política e econômica) teve repercussões significativas tanto sobre o modo de crescimento, quanto sobre a forma de organização do Estado ditatorial. Esse movimento — longe de ser unidirecional — apresentou uma série de características importantes. Dois traços básicos, aparentemente contraditórios, são ilustrativos desse processo: a) a *centralização* autoritária do exercício do poder no Executivo federal; e b) o aprofundamento da *fragmentação* do aparelho burocrático do Estado. O primeiro aspecto envolveu a concentração do poder efetivo nas cúpulas do sistema estatal através do acúmulo de funções e prerrogativas políticas e do controle estrito de um sem-número de recursos institucionais e instrumentos financeiros, base da "hipertrofia" desse Estado. Esse processo de concentração do poder compreendeu dois movimentos simultâneos: de um lado, resultou na supremacia do "poder Executivo" sobre os "poderes" Legislativo e Judiciário; de outro, implicou a centralização das iniciativas de governo no nível federal com a diminuição das competências regionais (estados e municípios)⁷⁰. Isso permitiu, por sua vez, um alto grau de "intervencionismo", aliado à

⁶⁸ Fernando Henrique Cardoso, *Autoritarismo e democratização*. 2ª ed. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1975, pp. 181-182.

⁶⁹ Sérgio Abranches, "Estado e desenvolvimento capitalista: uma perspectiva de análise política estrutural". *Dados*, Rio de Janeiro, 20, 1979, p. 53.

⁷⁰ Sobre a ascendência do Executivo diante do Legislativo no pós-64, v. especialmente Olavo Brasil, "Mudança política e processo decisório: análise da política orçamentária brasileira". *Dados*, Rio de Janeiro, 14: 141-163, 1977. Para uma visão geral desse processo, cf. Fernando Henrique Cardoso, "Da caracterização dos regimes autoritários na América Latina". In: COLLIER, David (org.), *O novo autoritarismo na América Latina*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1982, pp. 48-49.

notável margem de manobra da burocracia, o que resultou num aumento importante da capacidade regulatória do Estado sobre os capitais privados e o conjunto da economia.

O movimento de expansão, complexificação e diferenciação dos aparelhos do Estado, na fase monopolista, repercutiu decisivamente também sobre sua estrutura interna e sobre seu modo de funcionamento. De forma geral, ele deu origem a uma proliferação desordenada de agências burocráticas de todo tipo e, conseqüentemente, à multiplicação das instâncias de decisão e deliberação econômica⁷¹. O resultado final desse processo, caracterizado basicamente pela ausência de "planejamento estratégico" e coordenação superior, não terminou numa estrutura estatal funcionalmente diversificada, porém integrada, mas num aparelho *segmentado internamente*, onde o conflito institucional e a competição inter e intraburocráticas foram intensos⁷².

Os problemas e dificuldades da fase anterior (pré-64), que assistiu ao processo de formação/burocratização do aparelho centralizado do Estado, viram-se, nesse contexto, significativamente agravados. Daí que o funcionamento concreto do Estado ditatorial fosse a prova mais exata da inadequação de um "modelo" político e econômico apresentado como "racional" e eficiente⁷³. Apenas a título de ilustração, conviria exemplificar, brevemente, as

⁷¹ Note-se que "até o ano de 1945, contava o Executivo com quinze agências com atribuições de política econômica, sobretudo de natureza regulatória. Trinta anos depois, tal número estava multiplicado por oito. Segundo a data de criação, os anos em que se assistiu à criação do maior número de agências foram: 1954, 1961, 1964, 1967, 1974 e 1975. É a década de 60 aquela em que mais agências foram criadas, quando seu número mais que dobra". Eli Diniz e Olavo Brasil de Lima Jr., *Modernização autoritária: o empresariado e a intervenção do Estado na economia*. Brasília, IPEA/CEPAL, 1986, Série Estudos, n° 47, p. 26. Esses dados baseiam-se em pesquisas dos autores até os anos de 1976/1977. Para uma visão panorâmica desse processo, cf. o Quadro A-1 do Anexo.

⁷² Cf. Sérgio Henrique Abranches, "Governo, empresa estatal e política siderúrgica: 1930-1975". In: LIMA Jr., Olavo Brasil de e ABRANCHES, Sérgio Henrique (coords.). *As origens da crise: Estado autoritário e planejamento no Brasil*, op. cit., pp. 162 e ss. Luciano Martins resumiu nesses termos a questão: o modo de expansão do Estado brasileiro no pós-64 pode bem ser caracterizado através da articulação de dois movimentos contraditórios: a) *centrípeto*, isto é, que se caracteriza pela concentração de recursos financeiros e de decisões normativas no governo federal; e b) *centrífugo*, ou seja, que corresponde à autonomização das agências burocráticas encarregadas de alocar esses recursos e aplicar as decisões de governo. Nesse contexto, a capacidade normativa do Estado vê-se refratada por múltiplas agências intermediárias que não exercem apenas a função de "correias de transmissão" das *policies* formuladas e decididas nas instâncias superiores, mas podem, elas mesmas, gerar políticas públicas, em função da notável margem de manobra na implementação das decisões de cúpula que elas detêm. Ademais, as orientações seguidas por tais agências freqüentemente entram em conflito, dada a superposição de funções e competências criadas no rastro de uma expansão rápida e desordenada do aparelho burocrático desse Estado ditatorial. Nesse contexto, o "problema central" da organização interna do Estado é a forma de coordenação das políticas e das partes que o integram. Cf. Luciano Martins, *Estado capitalista e burocracia no Brasil pós-64*, op. cit., *passim*. Voltaremos a esse ponto mais adiante.

⁷³ Um dos mais destacados *policy-makers* do regime afirmou, em tom ufanista, no início dos anos 70, que "enquanto boa parte do mundo continua mergulhada nos dilemas da perplexidade, o Brasil vem se destacando, desde a Revolução de 1964, como uma ilha de racionalidade". Mário Henrique Simonsen, Prefácio ao livro de M. Mello Filho, *O modelo brasileiro*. 3ª ed. Rio de Janeiro, Bloch Editores, 1974, p. 02, grifos meus. Essa opinião foi compartilhada também por R. Roett. Numa listagem nada modesta das realizações do "regime militar", ele sustentou que este último "teve êxito em grande medida na maior centralização [do poder no] governo central. As tomadas de decisão passaram a ser mais eficientes, os

"disfunções" alocativas promovidas pelo sistema com os casos do Conselho Interministerial de Preços (CIP) e das agências envolvidas no processo de concessão de incentivos fiscais (CDI, BNDE etc.).

A reprovação mais usual entre os empresários brasileiros à atuação "irracional" do CIP provinha da lentidão excessiva das rotinas decisórias internas da agência. Conforme reportaram Villela e Baer, com o

"ressurgimento da inflação no fim dos anos 70, as demoras nas decisões (às vezes de até noventa dias) torna[vam] obsoletas as informações sobre custos fornecidas pelas empresas na ocasião em que uma decisão [era] tomada. Isso afeta[va] a firma negativamente, é óbvio, e, após algum tempo, leva[va] ao que um executivo chamou de 'troca de mentiras', ou seja, como a firma espera[va] demora nas decisões [de reajustamento de preços], ela [seria] menos veraz em suas informações sobre custos ao CIP a fim de se proteger e, como o CIP espera[va] que a firma [mentisse], usar[ia] táticas de demora para contrabalançar as mentiras não detectáveis nos dados fornecidos pela firma"⁷⁴.

Nos outros aparelhos, os principais problemas atinentes aos subsídios à política industrial residia na dispersão institucional⁷⁵ e, principalmente, na autonomia decisória de que desfrutavam. Mesmo uma inspeção sumária do sistema estatal brasileira poderia demonstrar que "cada agência envolvida na concessão de incentivos fiscais [tinha] seu próprio procedimento burocrático, que [era] bastante rígido. Assim, uma firma que goza[va] de diversos incentivos [...] [tinha] que gastar um enorme volume de tempo e pessoal para preencher os diferentes relatórios sobre o mesmo projeto, [pois] cada agência exig[ia] relatórios preenchidos segundo suas próprias especificações"⁷⁶.

Logo, a existência de uma pluralidade de lógicas internas de operação e funcionamento, ao lado da ausência de uniformidade de critérios de decisão e definição mais nítida de prioridades, mediadas pelos interesses presentes na própria burocracia, condenaram as diversas agências estatais a adotar uma variedade de políticas divergentes ou até mesmo contraditórias entre si, gerando incompatibilidades de alto a baixo nos diferentes escalões do

recursos alocados mais racionalmente e as metas de crescimento econômico não [foram] mais subvertidas pelos tumultos do processo político civil". R. Roett, "A Praetorian Army in Politics: The Changing Role of the Brazilian Military". In: ROETT, R. (ed.). *Brazil in the Sixties*, Vanderbilt University Press, 1972, p. 49. As duas citações foram retiradas de: José Serra, "As desventuras do economicismo: três teses equivocadas sobre a conexão entre autoritarismo e desenvolvimento". In: COLLIER, David (org.). *O novo autoritarismo na América Latina*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1982, pp. 138-139.

⁷⁴ Annibal V. Villela e Werner Baer, *O setor privado nacional: problemas e políticas para seu fortalecimento*. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1980, p. 193.

⁷⁵ Segundo Eugênio Gudín, "o ilustre engenheiro M. F. Thompson Motta e alguns de seus colegas [...] especifica[ram] [...] vinte e duas repartições ou instituições governamentais a cujas portas é o industrial obrigado a bater para poder dar andamento a seus trabalhos". Cf. "A história da estatização da economia brasileira". *O Globo*, 09/01/1976.

⁷⁶ Annibal V. Villela e Werner Baer, *O setor privado nacional: problemas e políticas para seu fortalecimento*, *op. cit.*, p. 190.

governo. As superposições de função, a expansão de prerrogativas e o extravasamento das esferas de competência pré-definidas nos documentos de criação de cada aparelho produziram, por sua vez, novos focos de atrito que, progressivamente, conduziram à perda de eficiência e agilidade administrativa, minando a capacidade gerencial desse Estado.

Luciano Martins descreveu com precisão alguns outros aspectos envolvidos nesse problema. A ampliação das atividades burocráticas no pós-64 caracterizou-se quer pelo crescimento do Estado para fora do "setor governo" (Executivo e ministérios), através de um aumento importante dos órgãos da "administração indireta" (autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista), quer pela autonomização da gestão burocrática dos fundos de investimento e financiamento do Estado. Nesse particular, a independência administrativa das agências encarregadas de gerir esses fundos — cada vez maior — implicou o aumento da margem de manobra e do poder dos seus administradores face às diretrizes gerais do governo central, que puderam passar, então, a reproduzi-los de forma empresarial (isto é, *capitalista*), a estabelecer escalas próprias de ordenados, a manter sistemas próprios de recrutamento de pessoal e de previdência social etc. As conseqüências desse processo são evidentes. Assistiu-se a um acentuado empobrecimento de recursos materiais e humanos do setor governamental propriamente dito, com a perda de sua capacidade de coordenação efetiva da política econômica, já que tornaram-se precários seus controles sobre a "administração indireta", e, mais especificamente, à multiplicação das formas de gestão dos recursos públicos, acarretando não só uma superposição de competências setoriais de toda ordem, mas também uma competição intraburocrática intensa a fim de manter ou ampliar esferas de poder e influência. O resultado necessário desse processo foi a segmentação do aparelho do Estado em diversos "feudos" que adotaram uma pluralidade de "lógicas" e políticas contraditórias entre si⁷⁷.

Esse processo de reorganização das estruturas e funções públicas que se seguiu à "ruptura institucional" aprofundou também mais uma tendência característica do Estado brasileiro, firmando os conselhos interministeriais e as agências burocráticas como *arenas políticas* e centros de agregação e representação de interesses. Os aparelhos do Estado tornaram-se, então, e cada vez mais, na ausência de uma cena política "competitiva", pluralista e democrática, o *locus* privilegiado da disputa pelo poder e do conflito de classe. Assim, "sob outro nome (o de 'ação administrativa'), [foi] intensa a *atividade política* no interior do aparelho do Estado e nas interseções dele com aquelas áreas da sociedade que a ele têm acesso. Nesse sentido, e justamente porque articula[vam] e agrega[vam] interesses

⁷⁷ Cf. "Estatização' da economia ou 'privatização' do Estado?" *Ensaio de Opinião*, Rio de Janeiro, 9, 1978, pp. 30 e ss. Sobre a ossatura do Estado ditatorial e a organização de seus aparelhos e ramos em "feudos", "prodigiosamente emaranhados, sobrepostos e hierarquizados" mediante "relações que carecem de flexibilidade", v. também Nicos Poulantzas, *La crise des dictatures. Portugal, Grèce, Espagne*. Paris, Seuil, s.d., p. 109.

variados, transformando-os em políticas públicas, [certas] agências [burocráticas] como que se 'substituíam' aos partidos políticos" e demais instituições representativas⁷⁸.

Em função desse conjunto de fatores, o sistema estatal fragmentou-se e dividiu-se em múltiplos centros de poder que, de acordo com sua especialização setorial ou funcional, foram "colonizados" (ou, dependendo do caso, "compartilhados") por frações burguesas distintas. Esse foi, por exemplo, o caso específico do CIP, do CPA e da CACEX e de suas respectivas "clientelas"⁷⁹.

Nesse contexto, o estreitamento de vínculos com aliados "externos" (isto é, sociais) tornou-se um mecanismo eficaz amplamente utilizado pelas diferentes agências no jogo de poder interno ao aparelho do Estado. O movimento de conquista de novos espaços e a concentração de maiores recursos deveria, igualmente, aumentar o âmbito de ação dos conselhos governamentais e, portanto, suas importâncias relativas, o que se traduziria, mais ou menos automaticamente, em capacidade efetiva de iniciativa e decisão sobre áreas estratégicas até então não exploradas ou mal "tuteladas" pelo Estado. Para os setores da burguesia regulados pelos *outputs* desses aparelhos e, mais exatamente, para os grupos econômicos mais importantes dentro de cada setor, as alianças firmadas com decisores estratégicos permitiria manipular, de forma privilegiada, fontes de informação, recursos subsidiados e outras facilidades, o que representava, num contexto de relativa escassez, um diferencial importante em relação a seus concorrentes diretos. Este esquema de ganhos múltiplos de lado a lado conduziu, entretanto, a uma *sobrepolitização* das relações burocráticas e funções administrativas, corroendo a autonomia relativa do Estado ditatorial e dificultando, de forma crescente, o exercício coordenado do processo de tomada de decisões. Os conflitos de todo o tipo que atravessaram esse Estado foram assim, não só o produto de uma dinâmica burocrática "irracional", mas, essencialmente, o resultado da presença direta dos interesses corporativos das frações dominantes no seu seio.

Renato Boschi estabeleceu as articulações mais freqüentes entre a estrutura formal (corporativa e extra-corporativa) de representação de interesses da burguesia brasileira e as

⁷⁸ Luciano Martins, *Estado capitalista e burocracia no Brasil pós-64*, op. cit., p. 194, grifos meus.

⁷⁹ Para o caso do CIP, cf. Eli Diniz e Renato Raul Boschi, "Burocracia, clientelismo e oligopólio: o Conselho Interministerial de Preços". In: LIMA Jr., Olavo Brasil de e ABRANCHES, Sérgio Henrique (coords.), *As origens da crise: Estado autoritário e planejamento no Brasil*, op. cit., pp. 57-101. Para os casos do Conselho de Política Aduaneira e da Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil, v. Luciano Martins, *Estado capitalista e burocracia no Brasil pós-64*, op. cit., pp. 155-191. A título de ilustração, vale a pena citar o caso dos Comitês de Estudo e Programação do Comércio Exterior dos setores de "papel e celulose" e "eletro-eletrônicos", criados pela CACEX em meados dos anos 70 e integrados por representantes de sindicatos e associações de "produtores". Eles funcionaram, ao lado de uma série de Comitês de Exportação (de Sucos Cítricos, de Couro e Derivados, de Produtos Manufaturados Têxteis etc.), como "mecanismos de pressão governamental e de contrapressão empresarial, estabelecendo composições de interesses e se constituindo em verdadeiras arenas políticas nas quais o setor privado [representava] seus interesses e nas quais a CACEX, por sua vez, [assumia] o papel de interlocutor privilegiado do governo junto a esses interesses". Luciano Martins, op. cit., p. 165.

principais agências de política econômica. Assim é que o "endereço" privilegiado do processamento das iniciativas da Associação Brasileira para o Desenvolvimento das Indústrias de Base (ABDIB), do Sindicato de Máquinas e Equipamentos do Estado de São Paulo (SIMESP) e da Associação Brasileira da Indústria de Material Elétrico-Eletrônico (ABINEE) era, quase exclusivamente, a Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil (CACEX); do Instituto Brasileiro de Siderurgia (IBS), o Conselho de Não-Ferrosos e de Siderurgia (CONSIDER); e da Associação Brasileira da Indústria de Alimentos (ABIA), o Conselho Interministerial de Preços (CIP)⁸⁰.

Ora, como o Estado tornou-se, em função das características do regime ditatorial, o lugar de organização política e representação dos interesses econômicos de uma ou outra fração do bloco no poder, de um ou outro grupo empresarial, seu aparelho foi assim cindido por contradições entre seus diversos setores e ramos, *repercutindo*, de forma refratada, os conflitos entre as frações dominantes — e tornando ainda mais precárias as condições de possibilidade da execução integrada da política econômica⁸¹. Nesse caso, as disputas travadas no interior do sistema estatal ou no seio de cada aparelho em particular tenderam a *refletir*, ainda que indiretamente e de forma mediada, as contradições intraclasse, sem se reduzirem, mecanicamente, a elas.

Entretanto, se o processo de acumulação e de condensação dos conflitos no seio dos aparelhos econômicos do Estado militar e nas relações de cada aparelho com os outros obstaculizou o funcionamento "normal" do processo decisório, é preciso notar também que *a ausência de coesão político-ideológica entre seus diversos centros de poder* acabou por impedir que se encontrasse um mínimo denominador comum que pudesse unificar as rotinas burocráticas e garantir a coesão do sistema estatal, agravando assim a "entropia"⁸² do

⁸⁰ Cf. *Elites industriais e democracia: hegemonia burguesa e mudança política no Brasil*. Rio de Janeiro, Graal, 1979, pp. 164-165. As demandas da agroindústria do açúcar eram processadas preferencialmente pelo Ministério da Indústria e do Comércio e as do setor de bens de capital, principalmente pelo Conselho de Desenvolvimento Industrial.

⁸¹ Poulantzas notou que, nas ditaduras militares, em função de uma estrutura própria de representação, os conflitos de interesse das frações do bloco no poder "se exprimem, em geral, através de verdadeiros bastiões e centros de poder diferenciados de cada uma delas no seio do Estado". Portanto, seria um erro grave imaginar que as contradições internas desses centros [...] não passam de fricções entre clãs burocráticos e camarilhas "acima ou ao lado de contradições de classe". Nicos Poulantzas, *La crise des dictatures*, *op. cit.*, pp. 121-122 e 93, respectivamente.

⁸² Não atribuo qualquer valor (positivo ou negativo) a essa controvertida expressão. Apenas limito-me a notar que ela *descreve* (ainda que, evidentemente, não *explique*) as *conseqüências* do modo particular de expansão do Estado capitalista no Brasil pós-64, enfatizando, como sublinhou Luciano Martins, a coexistência, nesse processo, de uma multiplicidade de *loci* decisórios, relativamente autônomos entre si e portadores de lógicas diversas de funcionamento e atuação, "com o enfraquecimento simultâneo da capacidade institucional dos órgãos centrais [de coordenação burocrática] para se imporem sobre o conjunto do sistema" estatal, sabotando portanto quaisquer tentativas de planejamento a longo prazo. Cf. Luciano Martins, *Estado capitalista e burocracia no Brasil pós-64*, *op. cit.*, p. 238.

sistema como um todo. Esse problema derivou, por sua vez, da estrutura institucional do regime.

"Os regimes autoritários que não são baseados num partido político [seja ele único ou dominante] [...] são algumas vezes fracos demais para enfrentarem sociedades complexas. Além do mais, seria incorreto supor que o aparelho do Estado funcione como um todo [coerente]. *A ausência de um partido que possa unir o sistema e de uma ideologia verdadeiramente totalitária impede a tecnoburocracia e os detentores de cargos de se comprometerem com a ideologia militar de grandeza do Estado.* Pelo contrário, um grau considerável de privatização do aparelho do Estado ocorre nesses regimes. A coerência do regime existe mais no nível máximo, através do discurso ideológico de ministros e generais, do que no comportamento rotineiro dos funcionários do Estado. Muito freqüentemente, os últimos controlam partes do aparelho do Estado quase independentemente do governo, perseguindo objetivos pessoais de natureza econômica ou burocrática"⁸³.

Em face disso, as cúpulas do Executivo tentaram, de várias maneiras, contornar esses problemas. Como lembrou O'Donnell, o "assalto" direto das frações dominantes ao Estado conduziu, assim, "a um esforço contínuo por [parte de] alguns tecnocratas e membros das forças armadas em coordenar o sistema institucional do Estado e criar novas entidades dotadas de capacidade de tomada de decisões que [foram] removidas das agências que se tornaram colonizadas demais para desempenhar essas tarefas"⁸⁴. De acordo com Poulantzas, "esta [foi] uma razão suplementar para a existência de diversos clãs e círculos que reagrupa[ram], de forma geral, os dirigentes de *diversos aparelhos* e que tenta[ram], igualmente, constituir-se em *centros de coesão interaparelhos*"⁸⁵. Este parece ser o caso típico do Conselho de Desenvolvimento Econômico.

⁸³ Fernando Henrique Cardoso, "Da caracterização dos regimes autoritários na América Latina". In: COLLIER, David (org.), *O novo autoritarismo na América Latina*, op. cit., pp. 54-55, grifos meus. Essa posição é solidária à tipologia estabelecida por Linz, embora tire conseqüências diversas. De acordo com este último, "Regimes autoritários são sistemas políticos [...] sem uma ideologia elaborada e orientadora (porém com mentalidades específicas)". Juan Linz, "Um regime autoritário: Espanha". In: CARDOSO, Fernando Henrique e MARTINS, Carlos Estevam (orgs.), *Política e sociedade*. São Paulo, Ed. Nacional, 1979, Vol. 1, p. 320 (trad. modificada). É precisamente essa "mentalidade autoritária" que permite borrar as linhas de divisão da "complexa coalizão de forças e interesses" no poder, possibilitando aos governantes reter a lealdade de dissidentes possíveis através de uma "referência simbólica" mínima. A ausência de uma ideologia unificadora mas *excludente*, como no "totalitarismo", ao lado da "falta de uma afirmação de comprometimento especificamente articulado e explícito, facilita a adaptação às condições cambiantes do meio" que nunca oferece um apoio incondicional ao regime. Cf. Juan Linz, "Regimes autoritários". In: PINHEIRO, Paulo Sérgio (coord.), *O Estado autoritário e os movimentos populares*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1980, p. 126. Sobre as diferenças entre as formas de regime fascista e as ditaduras militares, v. Nicos Poulantzas, *Fascisme et dictature. La III^{ème} Internationale face au fascisme*. Paris, Maspero, 1970, pp. 325 e segs.

⁸⁴ Guillermo O'Donnell, "Tensões no Estado autoritário-burocrático e a questão da democracia". In: COLLIER, David (org.), *O novo autoritarismo na América Latina*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1982, p. 290.

⁸⁵ Nicos Poulantzas, *La crise des dictatures*, op. cit., p. 146.

Assim, minha primeira hipótese de trabalho é que, em termos genéricos, a criação do CDE — a partir da iniciativa de uma facção importante da "tecnocracia" — visou um controle mais estrito sobre a formulação e implementação das políticas públicas em suas diversas fases, a fim de negar a fragmentação do aparelho burocrático do Estado. De resto, o conjunto de transformações institucionais pós-74 — cuja marca mais visível foi a concentração do poder efetivo num círculo bastante restrito de decisores e o acréscimo de "autoritarismo pessoal" do Presidente da República — pode ser compreendido também sob esse espírito.

* * *

Toda "reforma administrativa" produz, porém, uma série de efeitos políticos que ultrapassam a mera reorganização dos organogramas de governo. Nesse sentido, a constituição de um dispositivo unificador da imensa aparelhagem institucional do Estado ditatorial — o CDE — tendeu a reforçar o *centralismo burocrático* e os mecanismos internos de supervisão e controle, principalmente através da multiplicação das relações de autoridade a que foram submetidos os membros mais importantes da administração pública. Paralelamente, a "expulsão" dos representantes de classe de cada centro decisório importante — e, nesse particular, são ilustrativas as alterações na composição do CMN, do CDI, do CIP e do CONSIDER, como se verá — permitiu *um acréscimo da autonomia relativa do Estado* frente aos interesses específicos de cada setor, grupo ou fração dominante e uma maior liberdade de ação dos círculos dirigentes e, especificamente, da Presidência da República.

Contudo, em função da extraordinária rigidez do Estado ditatorial, da cristalização de privilégios de todo tipo no seu seio e dos múltiplos "feudos" burocráticos criados a partir da autonomia financeira ou administrativa das agências que compunham o sistema estatal, qualquer alteração nesse arranjo, mesmo a mais simples, deveria atingir diretamente o núcleo dessa complexa "engenharia institucional", pondo assim em risco um sistema particular de realização de interesses e ação de classe⁸⁶. Nesse contexto, *minha segunda hipótese de pesquisa é que o estreitamento dos canais de influência e pressão burguesas sobre o processo decisório promovido pelo governo Geisel está, entre outros fatores, na origem da "rebelião empresarial", representada, nessa conjuntura, pelas campanhas contra a "estatização" da economia (1974/1976) e pela "(re)democratização" do sistema político (1977/1978).*

Evidentemente, seria arriscado (e falso) retirar daí o móvel *exclusivo* de todos os conflitos entre a burguesia e seu Estado nesse período. Além disso, as duas "campanhas" não são, certamente, como alguns estudos estabeleceram, acontecimentos nem contínuos,

⁸⁶ Cf. Nicos Poulantzas, *La crise des dictatures*, op. cit., p. 109.

nem idênticos entre si. Mas, na série de ocorrências, de importância diversa, que conduziram, ainda que de forma hesitante e flutuante, parte significativa das frações dominantes para o "campo das oposições" na segunda metade dos anos 70, o "fechamento" do aparelho do Estado a demandas muito localizadas e particularistas teve, como se pretende demonstrar, um peso específico.

Desse ponto de vista estrito, que relação há entre essas duas campanhas? Existe um fato básico que subjaz aos dois movimentos? A partir desses poucos elementos acima destacados, acredito ser permitido fazer aqui uma observação.

Do meu ponto de vista, *as mudanças impostas à organização e ao modo de funcionamento do aparelho do Estado a partir de 1974 e suas conseqüências sobre o sistema de representação de interesses dominantes implicaram, em termos gerais, a articulação de uma série de demandas esparsas por maior presença e influência nas arenas decisórias estratégicas, culminando na unificação das bandeiras da "estatização" e da "(re)democratização" sob o lema genérico da necessidade de restauração da "participação empresarial" nos principais conselhos econômicos.* Este foi, sem dúvida, *um dos elementos, cuja importância não pode ser desprezada, que detonaram o movimento de oposição do conjunto das frações dominantes à "política autoritária"*⁸⁷.

A relevância dessa questão fica mais nítida à luz de algumas considerações, ainda que necessariamente esquemáticas, sobre o padrão de relação Estado-sociedade no Brasil pós-64. Elas permitem avaliar o alcance que a disputa em torno do problema da "representação de interesses" — plasmado segundo o modelo do "corporativismo" — representou nessa conjuntura em particular⁸⁸.

Quando se considera essa questão é preciso, todavia, insistir antes sobre um aspecto fundamental: se nas diferentes formas que o Estado capitalista pode assumir — democracia representativa ou ditadura, civil (bonapartismo) ou militar — os partidos políticos e associações de classe são instrumentos específicos de organização das frações dominantes, eles não são os únicos. Como notou Poulantzas,

"para o bloco no poder [...], ainda que os partidos políticos permaneçam o meio privilegiado de organização, é o conjunto dos ramos e aparelhos de Estado que pode acessoriamente desempenhar esse papel [...] [Dessa forma,] o papel de organização política do bloco no poder pode, portanto, ser preenchido, em toda forma de Estado burguês, pelo conjunto dos aparelhos de

⁸⁷ NB: Afirmar que as frações burguesas harmonizaram seus interesses fundamentais em torno de uma questão — a "participação" ou melhor, a exclusão do processo decisório — não significa, *ipso facto*, dizer que não existissem interesses divergentes entre as classes dominantes no Brasil, mas que, nessa conjuntura precisa, eles não chegaram a se desenvolver politicamente de forma antagônica, o que, evidentemente, não exclui um certo grau de competição "intra-elites" pela participação privilegiada em todo o tipo de favores governamentais (financiamentos subsidiados, linhas de crédito preferenciais, indicações políticas, postos de influência no aparelho do Estado etc.).

⁸⁸ Para uma visão mais extensa desse ponto, v. o Cap. III, seção 3.1.

Estado [...] Conseqüentemente, esses diversos aparelhos e ramos do Estado constituem, freqüentemente, *praças fortes e bastiões privilegiados de organização* de tal ou qual fração do bloco no poder"⁸⁹.

Ocorre que, num regime caracterizado por um "pluralismo limitado"⁹⁰ — isto é, que suprimiu, através de uma série de regulamentações estritas sobre o sistema político, os representantes tradicionais das próprias frações do bloco no poder (seja através da extinção do sistema partidário populista, seja por meio da série de cassações, destituições e depurações que se seguiram ao golpe político-militar), reduziu as funções do sufrágio e do Legislativo e impôs um controle severo sobre as "liberdades políticas" em geral —, essa função de "organização" torna-se particularmente aguda. Somadas às características que o sistema estatal progressivamente adquiriu durante sua evolução institucional e às atribuições que o aparelho do Estado no Brasil freqüentemente desempenhou, as funções das diversas agências burocráticas, enquanto arenas políticas de conciliação de demandas e expressão de interesses, atingiram, nesse contexto, seu grau máximo. Desse ponto de vista, não constitui exatamente uma novidade notar que houve, notadamente após 1968, uma correlação positiva entre o fechamento progressivo da cena política e uma abertura de canais institucionais de participação e influência no seio dos aparelhos do Estado ditatorial

Por outro lado, assim como a ditadura militar permitiu a regulação dos conflitos internos do bloco no poder através da representação "orgânica" das diversas frações da classe dominante no seio dos aparelhos do Estado, não se pode esquecer, porém, que a "vinculação compartimentalizada entre esferas da burocracia estatal e setores específicos da atividade privada" teve um impacto decisivo "sobre a capacidade de coordenação do próprio Estado"⁹¹, como se viu. Dessa forma, todas as tentativas mais ou menos isoladas de disciplinar e enquadrar essa relação, negar a *entropia* do sistema estatal e hierarquizar as demandas no interior do processo decisório convergiram para uma transformação brusca desse esquema, efetivada essencialmente a partir de 1974 com a criação do CDE e da SEPLAN. A "reforma administrativa" do governo Geisel deveria produzir, assim, para além dos seus efeitos burocráticos, discutidos detalhadamente neste trabalho, um desarranjo relativamente grave no sistema tradicional de posições relativas ocupadas pelos diferentes grupos capitalistas no interior do sistema estatal, dificultando, de forma crescente, sua participação direta no *policy-making*. Nesse contexto, o corporativismo das classes dominantes, que havia se convertido na "fórmula ideal" para garantir uma presença

⁸⁹ Nicos Poulantzas, *La crise des dictatures*, *op. cit.*, pp. 120-121, grifado no original. Poulantzas retoma aqui a noção gramsciana do Estado como o "partido" da burguesia.

⁹⁰ Cf. a caracterização de Juan Linz, "Um regime autoritário: Espanha". In: CARDOSO, Fernando Henrique e MARTINS, Carlos Estevam (orgs.), *Política e sociedade*, *op. cit.*, p. 320.

⁹¹ Eli Diniz e Renato Raul Boschi, "Estado e sociedade no Brasil: uma revisão crítica (Resenha bibliográfica)". In: *O que se deve ler em Ciências Sociais no Brasil*. São Paulo, Cortez/ANPOCS, 1986, n° 1, p. 19.

diferenciada no seio do Estado ditatorial, seria então posto em questão. As reações burguesas que daí se seguiram e as diversas ações para restabelecer um determinado formato institucional de representação de interesses são assim estratégicas não só para estimar o significado e o alcance das modificações na estrutura do sistema de decisões, mas também para compreender concretamente as relações entre "Estado" e "sociedade" numa conjuntura decisiva da política brasileira. Esse é, portanto, o propósito mais geral deste estudo.

* * *

Este trabalho está dividido em três capítulos.

No capítulo I, discuto as transformações do sistema estatal após 1974 e a nova estrutura de poder e decisão constituída para a elaboração da política econômica do Estado ditatorial a partir da criação do CDE, examinando a "lógica" interna, as rotinas burocráticas e a posição do Conselho de Desenvolvimento Econômico no interior do aparelho do Estado. Trata-se aqui de procurar entender, entre outros pontos, as razões da sua criação e as intenções dos *decision-makers* ao instituir um mecanismo de cúpula, relativamente autônomo e em ampla medida fechado aos interesses específicos de uma ou outra fração dominante.

O capítulo II pretende oferecer uma base empírica para a compreensão do processo decisório do CDE. Nesse sentido, procuro estabelecer um quadro, o mais completo possível, dos *inputs* processados e *outputs* produzidos pela agência, acompanhando, sistematicamente, tanto as transformações na sua agenda, quanto sua "evolução institucional", a fim de comparar o desempenho real do Conselho com o quadro institucional armado pelo Estado ditatorial para expurgar os conflitos políticos e burocráticos que contaminavam a lógica "racionalizante" que deveria orientar o processo decisório.

O capítulo III, enfim, é essencialmente uma análise das lutas burguesas contra a "estatização" e pela "democracia", quer sob a óptica mais ampla da evolução do regime político (em menor medida), quer sob a óptica das transformações do aparelho do Estado, principalmente. Trata-se de entender, concretamente, as formas de relação entre as lutas de classe e as estruturas internas do Estado numa conjuntura determinada, ressaltando principalmente as oposições e contradições da burguesia com o sistema decisório e as conseqüências práticas das tentativas de se restabelecer um padrão de participação corporativo no aparelho do Estado a partir do governo Figueiredo.

CAPÍTULO I

O CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO: ESTRUTURA INTERNA E ATIVIDADE BUROCRÁTICA

Introdução

O governo Geisel pode ser considerado o paradigma do regime ditatorial no Brasil: em certo sentido, ele resume, concentra — e procura resolver — todas as contradições em curso (políticas, econômicas, ideológicas e burocráticas) que vinham se acumulando, progressivamente, desde 1964 e dificultando a consolidação de um sistema político "autoritário".

Seus propósitos eram bastante claros. A facção militar que recuperou o controle do Estado em 1974 — os "castellistas", marginalizados dos centros decisórios principais desde 1967 após a sucessão de Castello Branco — pretendia, em síntese, "promover [...] o máximo de desenvolvimento possível, com o mínimo de segurança indispensável"¹. Segundo o próprio Presidente, a "prioridade número um da estratégia econômica será a de manter altas taxas de crescimento do produto real, compatíveis com as registradas nos últimos anos [...], não obstante as vicissitudes que assaltam hoje a economia mundial"².

¹ Ernesto Geisel, *apud* "Discurso de Geisel define os rumos do País". *O Estado de São Paulo*, 20/03/1974, p. 05. Este discurso, pronunciado na primeira reunião ministerial em 19/03/1974, pode ser visto como o documento estratégico para a compreensão das linhas de ação do novo governo e de seu "projeto político".

² *Id.*, *ibid.*, p. 05. O desempenho da economia brasileira no período 1968/1973, medido exclusivamente pelo crescimento do Produto Interno Bruto, apresenta resultados bastante expressivos. Durante o "milagre econômico", "o PIB real cresceu à taxa média de 11,2% (alcançando um máximo de 14% em 1973), diante de uma média histórica no período do pós-guerra até o início dos anos 60 da ordem de 7%. O crescimento industrial foi particularmente significativo: no mesmo período [...], a indústria de transformação cresceu à taxa média de 13,3% ao ano (com um máximo de 16,6% em 1973) e a indústria de construção (forte absorvedora de mão-de-obra) à taxa média, ainda mais elevada, de 15% ao ano. Os serviços industriais de utilidade pública, incluindo principalmente a geração de energia elétrica, e que em boa parte estavam sob o controle do governo, apresentaram também crescimento anual da ordem de

Num outro plano, o do "setor político interno", seriam efetuados "sinceros esforços para o gradual mas seguro aperfeiçoamento democrático [do País], ampliando o diálogo honesto e mutuamente respeitoso e estimulando maior participação das elites responsáveis e do povo em geral para a criação de um clima salutar de consenso básico e a *institucionalização acabada dos princípios da Revolução de 64*"³. O resultado final desse projeto ambicioso deveria coincidir com o desengajamento das forças armadas do controle direto do poder do Estado e seu retorno às suas atividades constitucionais "normais".

A realização desses objetivos só seria permitida, contudo, *através da concentração efetiva do poder (de iniciativa e veto) nos vértices do aparelho do Estado*, garantindo à Presidência da República, em especial, a capacidade de arbitragem dos diversos interesses em presença, assim como o monopólio da decisão final sobre os temas políticos e econômicos mais relevantes. Esse lugar de "última instância" da estrutura de poder, reservado exclusivamente ao chefe do Executivo, foi sendo constituído, por sua vez, mediante certos movimentos paralelos (mas não necessariamente simultâneos) de centralização de papéis e funções em três áreas consideradas estratégicas — política, militar e administrativa⁴.

Em primeiro lugar, garantiu-se a um grupo bastante restrito, situado na cúpula do governo e formado basicamente em torno do próprio presidente Geisel e do Ministro-Chefe da Casa Civil, Gal. Golbery do Couto e Silva, em primeiro plano, o monopólio dos principais recursos do *sistema político*, a fim de promover uma estratégia de "distensão" controlada desde cima, mas que pudesse, ao final de um processo necessariamente longo, restaurar algum tipo de atividade político-partidária e reintroduzir certos direitos civis mínimos (notadamente a garantia da liberdade de expressão através da eliminação da censura prévia a determinados órgãos de imprensa). Na busca da estabilidade do regime, essa "política de descompressão" deveria seguir um modelo incrementalista, introduzindo avanços moderados e implantando uma inovação institucional de cada vez, enquanto mantinha-se o restante do sistema político sob um controle rígido. A principal vantagem

12,1%". Luiz Aranha Corrêa do Lago, "A retomada do crescimento e as distorções do 'milagre': 1967-1973". In: ABREU, Marcelo de Paiva (org.). *A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana, 1889-1989*. Rio de Janeiro, Campus, 1989, p. 239.

³ Ernesto Geisel, *apud* "Discurso de Geisel define os rumos do País", *op. cit.*, p. 05, grifos meus.

⁴ "No exercício da presidência, o general Geisel concentrou em si os poderes militares e políticos que os seus antecessores não haviam conseguido exercer ao mesmo tempo. Isto é, Geisel reuniu na mesma figura do presidente, o chefe do Estado, o chefe de Governo e o comandante das Forças Armadas, empregando um estilo centralizador, formal e cioso da autoridade das funções, recorrendo ainda ao formalismo da linha de comando militar [...] Enfim, com seu *estilo imperial* fundado nas prerrogativas de chefe de Executivo ampliadas pela legislação autoritária, Geisel diminuiu sensivelmente o espaço da imponderabilidade e da imprevisibilidade institucional da ação militar, incrementando por consequência o grau de previsibilidade e de ação orgânica das Forças Armadas". Eliézer Rizzo de Oliveira, *De Geisel a Collor: forças armadas, transição e democracia*. Campinas, Papirus, 1994, pp. 42 e 63.

desse programa liberalizante era a de evitar-se ou, ao menos, minimizar os riscos da "recompressão" e do recrudescimento autoritário⁵.

Em seguida, garantiu-se também a centralização do poder no interior do *aparelho militar*, através principalmente da adoção de uma série de medidas de contenção da autonomia e enquadramento das atividades amplamente ilegais da "comunidade de informações" e dos "órgãos de segurança", que haviam conquistado grande liberdade ("autonomia operacional") nos governos anteriores — e em especial após 1968 —, reduzindo assim o poder da corrente político-ideológica mais influente até então: a "linha-dura"⁶.

⁵ O modelo de liberalização política seguido pela ditadura militar foi, nas suas linhas mais gerais, desenhado por Wanderley Guilherme dos Santos. Cf. "Estratégias de descompressão política". In: *Poder e política: crônica do autoritarismo brasileiro*. Rio de Janeiro, Forense-Universitária, 1978, pp. 153-160, especialmente. Ainda que de passagem, é preciso notar que "não há transição [política da ditadura para a democracia nos casos mais recentes] cujo início não seja consequência — direta ou indireta — de importantes divisões no próprio regime autoritário, principalmente ao longo da *fronteira flutuante* que separa os [setores militares] duros dos brandos. O Brasil e a Espanha são casos dessa causalidade direta. Nesses dois países, a decisão de liberalizar foi tomada pelo alto escalão, pelo pessoal dominante do regime [...], diante de uma fraca e desorganizada oposição". Guillermo O'Donnell e Philippe Schmitter, *Transições do regime autoritário: primeiras conclusões*. São Paulo, Vértice/Revista dos Tribunais, 1988, pp. 41-42, grifos meus. Evidentemente, o projeto militar de "distensão" política não conseguiu enquadrar inteiramente, de acordo com o rígido calendário estabelecido, o processo político que ele desencadeou. Nesse sentido, deve-se notar que as eleições parlamentares da década de 70, principalmente, ao lado dos "novos movimentos sociais", exerceram um impacto positivo sobre a agenda política do regime, alargando os rígidos limites impostos ao exercício das liberdades civis. Sobre esse problema, em especial, cf. Bolívar Lamounier, "Authoritarian Brazil revisitado: o impacto das eleições na abertura política brasileira, 1974-1982". *Dados*, Rio de Janeiro, 29 (3): 283-317, 1986.

⁶ Cf. João Quartim de Moraes, *Les militaires et les régimes politiques au Brésil de Deodoro à Figueiredo (1889-1979)*. Thèse de Doctorat d'Etat. Paris, Institut d'Etudes Politiques, 1982, p. 771. V. também Alfred Stepan, *Os militares: da abertura à nova república*. 2ª ed. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1986, p. 39. Sobre as disputas no seio do aparelho militar nesse período, cf. o ensaio pioneiro de Eliézer Rizzo de Oliveira, "Conflits militaires et décisions sous la présidence du Général Geisel". In: ROUQUIÉ, Alain (dir.). *Les partis militaires au Brésil*. Paris, Presses de la FNSP, 1980, pp. 105-139. De acordo com a estratégia então adotada, o controle das ações da "linha-dura" militar seguiu três etapas sucessivas: primeiro, Geisel decidiu suprimir as chefias dos DOI-CODI; depois, passou a enviar sistematicamente para os ministérios militares todas as denúncias de torturas que recebia, exigindo explicações; por último, nomeou para postos estratégicos oficiais confiáveis. Dessa forma, o novo grupo dirigente montou o cenário que tornaria possível seus movimentos táticos e a continuidade da política de liberalização. Dois episódios foram decisivos a esse respeito. Em 17 de janeiro de 1976, o Presidente Geisel destituiu o comandante do II Exército, general Ednardo d'Ávila Mello, nomeando imediatamente para esse posto um oficial de sua inteira confiança, o Gal. Dilermando Gomes Monteiro: desmontava-se assim uma posição estratégica de articulação política dos "duros", ferindo ao mesmo tempo sua autonomia e garantindo ao Presidente da República um maior controle sobre o aparelho militar, o que, por sua vez, eliminava, desde logo, um sério obstáculo à política de distensão. A esse respeito, cf. "A queda do vice-rei". *Veja*, 14/03/1979, p. 54. O Gal. Dilermando Gomes Monteiro passou então a exigir que as prisões políticas só fossem realizadas estritamente sob sua ordem. Essa foi a fórmula encontrada para frear a "autonomia operacional" dos serviços de segurança. V. entrevista do Gal. a *Veja*, "Geisel queria o diálogo", 14/03/1979, p. 04. Em 12 de outubro de 1977, outro momento-chave do projeto de desativação do aparato repressivo, Geisel exonerou, em meio a uma verdadeira "operação de guerra", o Ministro do Exército, general Sylvio Frota, auto-proclamado candidato à sucessão presidencial desde pelo menos setembro de 1976, cooptando para o seu lugar o general Fernando Belfort Bethlen. Nesse segundo episódio, assim como na crise ministerial que culminou na exoneração do Ministro-Chefe do Gabinete Militar, Gal. Hugo Abreu, um ano mais

Por fim, operou-se uma centralização importante do *processo decisório* através de uma profunda reforma administrativa que, de um lado, criou certas instâncias de assessoramento técnico e apoio político ao Presidente da República (tais como, por exemplo, o Conselho de Desenvolvimento Econômico e o Conselho de Desenvolvimento Social), e, de outro, promoveu todo um conjunto de alterações na composição e atribuições dos principais conselhos setoriais de política econômica.

No que diz respeito ao sistema estatal, a tendência à fragmentação, autonomização e "feudalização" de determinadas jurisdições burocráticas específicas (inclusive no interior do próprio aparelho militar) — cuja melhor imagem é a do "Leviatã dividido" em múltiplas lógicas de funcionamento interno⁷ — coincidiu com a necessidade de reverter o acesso privilegiado das classes dominantes à estrutura interna do aparelho do Estado. Como os "assaltos" diretos das frações burguesas aos centros de poder, a fim de satisfazer seus interesses particulares, não eram mediados, em função da própria natureza fechada do regime ditatorial, por canais públicos, formais e institucionalizados que as obrigasse a "apresentar suas exigências em termos de interesses gerais mais amplos", essa ação pontual e limitada terminou por corroer a "proclamada unidade, eficiência e racionalidade técnica do Estado"⁸, principais peças da ideologia tecnocrática. Foi preciso, portanto, redimensionar toda a organização da política econômica, criando novas entidades públicas, dotadas de um grau maior de autonomia diante dessas demandas e de capacidade efetiva de tomada de decisão.

Nesse contexto, o processo de centralização institucional e decisória, de um lado, e as iniciativas de liberalização e "descompressão" política — "lenta, gradual e segura" —, de

tarde, o que estava em jogo era novamente a prerrogativa do poder presidencial, sua autonomia política e, principalmente, o controle bastante severo que se deveria manter sobre o "dispositivo militar" diante da questão mais crítica do regime ditatorial: a sucessão. Nesse particular, seria preciso garantir, a todo custo, que a transferência de governo não implicasse uma substituição da clique dirigente, de maneira que comprometesse o objetivo estratégico da "descompressão" política. Cf. "O momento da verdade". *Veja*, 14/03/1979, pp. 50-51. Sobre a "operação de guerra" que consistiu a demissão de Frota, v., em especial, Walder de Góes, *O Brasil do general Geisel. Estudo do processo de tomada de decisão no regime militar-burocrático*. Rio de Janeiro, Nova Fronteira, 1978, pp. 61 e ss.

⁷ Cf. o sugestivo título do trabalho de Sérgio Abranches: *The Divided Leviathan: State and Economic Policy Formation in Authoritarian Brazil*. Ph. D. Dissertation. Cornell, University of Cornell, 1978. Sobre as contradições presentes na instituição militar, a subversão das cadeias formais de comando (com importantes conseqüências sobre a estrutura hierárquica e o princípio disciplinar das forças armadas) e a competição intraburocrática — por recursos, prestígio e poder — dos vários ramos repressivos erigidos à sombra das três Armas, v. Eliézer Rizzo de Oliveira, *De Geisel a Collor: forças armadas, transição e democracia*, *op. cit.*, pp. 34, 107 e, especificamente, nota 6 à p. 114.

⁸ Guillermo O'Donnell, "Tensões no Estado autoritário-burocrático e a questão da democracia". In: COLLIER, David (org.), *O novo autoritarismo na América Latina*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1982, pp. 290-291.

outro, não devem ser vistos como movimentos contraditórios⁹. Eles fazem parte, na verdade, de um mesmo projeto de reforma interna e, principalmente, de "institucionalização do regime"¹⁰ ditatorial, cujo objetivo final — a longo prazo — seria a imposição de uma democracia "forte", antipopular e antipopulista. Ou, como definiu Florestan Fernandes: "uma variedade de república burguesa na qual a vigência de mecanismos específicos de segurança em favor dos estratos estratégicos das classes capitalistas não adquira muita saliência e tais mecanismos possam ser concentrados em certas funções do Estado, sem que a forma política de governo assuma o caráter explícito de uma ditadura e seja combatida como tal"¹¹. Para realizar esse conjunto de tarefas — que, certamente, desencadeariam um sem-número de conflitos, intra e extraburocráticos — foi preciso uma forte *personalização do poder de Estado*.

O objetivo deste capítulo é, exatamente, reconstruir a estrutura burocrática e o sistema decisório da política econômica autoritária armado durante o governo Geisel, a fim de localizar, para além das aparências, o(s) centro(s) efetivo(s) de decisão — isto é, onde se

⁹ Como advertiu Marcus André B. C. de Melo, "Políticas públicas e transição democrática. Notas sobre o reformismo conservador na política social e de habitação no Brasil, 1974/1984". In: MOURA, Alexandrina Sobreira de (org.), *O Estado e as políticas públicas na transição democrática*. São Paulo/Recife, Vértice/Revista dos Tribunais/Fundação Joaquim Nabuco, 1989, p. 173.

¹⁰ Sebastião C. Velasco e Cruz e Carlos Estevam Martins, "De Castello a Figueiredo: uma incursão na pré-história da 'abertura'". In: SORJ, Bernardo e ALMEIDA, Maria Herminia Tavares de (orgs.), *Sociedade e política no Brasil pós-64*. São Paulo, Brasiliense, 1983, p. 46.

¹¹ Sobre a noção de "democracia forte", cf. Florestan Fernandes, *A ditadura em questão*. São Paulo, T. A. Queiroz, 1981, p. 10. Nesse sentido, o governo Geisel não foi o governo da "abertura política", mas o governo da *política de abertura*. Seu objetivo mais geral era promover uma *reconversão liberal*, tutelada desde cima, da ditadura militar; do ponto de vista estratégico, tratava-se de buscar formas conservadoras que garantissem uma taxa mínima de legitimidade do poder estatal independentemente do apoio conquistado mediante taxas recordes de crescimento econômico. Cf. João Quartim de Moraes, *Les militaires et les régimes politiques au Brésil*, *op. cit.*, pp. 764 e 766. Sobre este mesmo ponto, v. também Luciano Martins, "A 'liberalização' do regime autoritário no Brasil". In: O'DONNELL, Guillermo, SCHMITTER, Philippe e WHITEHEAD, Laurence (orgs.), *Transições do regime autoritário: América Latina*. São Paulo, Vértice/Revista dos Tribunais, 1988, pp. 108-139. Alfred Stepan estabeleceu, de forma nítida, a diferença, nesse contexto preciso, entre "liberalização" e "democratização": "Num quadro autoritário, 'liberalização' pode envolver um misto de mudanças políticas e sociais, tais como menos censura à imprensa, uma amplitude um pouco maior para a organização de atividades autônomas da classe operária, a reintrodução de algumas salvaguardas legais e individuais tais como *habeas corpus*, a libertação da maioria dos prisioneiros políticos, o retorno dos exilados políticos, possivelmente medidas para melhorar a distribuição da renda e, mais importante, a tolerância da oposição política. 'Democratização' inclui liberalização, mas é mais ampla e um conceito político mais específico. Democratização requer contestação aberta pelo direito de assumir o controle do governo, e por isso por sua vez requer eleições livres, o resultado das quais determina quem governa. Liberalização refere-se fundamentalmente à relação entre o Estado e a sociedade civil. A democratização refere-se fundamentalmente à relação entre o Estado e a sociedade política". Alfred Stepan, "Introdução" a *Democratizando o Brasil*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1988, pp. 12-13. Para uma discussão maior sobre esse ponto, cf. Guillermo O'Donnell e Philippe Schmitter, *Transições do regime autoritário: primeiras conclusões*, *op. cit.*, Cap. 2: "Definindo alguns conceitos e expondo certas premissas", pp. 22-34.

realiza, concretamente, a distribuição do poder político no seio do sistema estatal¹². Essa tarefa só poderá ser completada, entretanto, a partir das informações e análises do conteúdo do processo decisório do CDE, realizadas no próximo capítulo.

As questões centrais aqui são as seguintes: que *motivações*, segundo a percepção dos principais decisores, contribuíram para a transformação da estrutura e das rotinas burocráticas do aparelho do Estado, em 1974, e para o conseqüente estabelecimento de um determinado formato institucional, radicalmente diferente do anterior? Quais as *conseqüências* mais imediatas da introdução de uma série de mecanismos administrativos de supervisão e controle interno do processo decisório sobre a organização do conjunto do sistema estatal? As respostas resultantes da análise de um caso específico — o Conselho de Desenvolvimento Econômico — permitirão considerar, concretamente, o problema da fragmentação e da "entropia" do aparelho do Estado à luz das modificações nas instituições estatais processadas com o advento do governo Geisel e da imposição de uma nova "tecnologia organizativa"¹³.

Este capítulo está dividido em cinco seções: na primeira, procuro determinar, mesmo apoiado em uma base escassa de informações, a origem burocrática do Conselho,

¹² Sobre as noções de "centro de decisão" e "sistema estatal", cf. as notas 51 e 25 da "Introdução", respectivamente.

¹³ Entendo por *tecnologia organizativa* o arranjo particular do sistema institucional dos aparelhos do Estado que define a configuração dos seus mecanismos de funcionamento internos — leis de operação, métodos de trabalho, distribuição de funções e competências, hierarquias decisórias, relações interburocráticas etc. —, estipula os limites, afeta os contornos e, em última instância, *determina* os processos de transformação (isto é, o modo pelo qual se efetiva a tomada de decisão), além da própria natureza dos *inputs* e *outputs*. Por tudo isso, a "tecnologia organizativa", nota Therborn, "deve ser estudada separadamente, como uma variável especial [...]", pois "de todos os fatores que intervêm" no Estado, este certamente "é o que tem maior alcance e influência". Portanto, "ela deve ser considerada como a *variável estratégica* do sistema organizativo" — isto é, do Estado. Göran Therborn, *¿Como domina la clase dominante? Aparatos de Estado y poder estatal en el feudalismo, el capitalismo y el socialismo*. 4ª ed. México, Siglo XXI, 1989, p. 38, grifos meus. Claus Offe, por sua vez, expressou essa mesma noção ao insistir, ainda que sob uma linguagem excessivamente derivada da teoria sistêmica, nos "procedimentos formais" ou nos "métodos institucionalizados de processamento estatal dos problemas vindos do meio ambiente" para compreender a intensa atividade do aparelho do Estado diante das tarefas colocadas pelo processo de acumulação capitalista. Cf. Claus Offe, "The Theory of the Capitalist State and the Problem of Policy Formation". In: LINDBERG, Leon N. et al. (eds.). *Stress and Contradiction in Modern Capitalism. Public Policy and the Theory of the State*. Lexington, Lexington Books, 1975, p. 135. Esses procedimentos são tão importantes que, no limite, "determinam os tipos de problemas passíveis de serem tratados no âmbito do Estado, como eles serão definidos e que soluções serão, enfim, propostas" *Id., ibid.*, p. 135. Em nome da precisão convém notar que faço aqui um *uso livre* do conceito forjado por Therborn. A esse respeito devo dizer também que, originalmente, a "tecnologia organizativa" aplica-se a três tipos históricos de Estado (feudal, capitalista e socialista) e pretende vincular os arranjos políticos e institucionais de cada um desses Estados às relações sociais (de classe) fundamentais de cada sociedade considerada. Neste trabalho, o conceito de "tecnologia organizativa" refere-se exclusivamente: 1) a formas de regime do Estado capitalista (daí a expressão "tecnologia organizativa do Estado ditatorial"); e 2) às relações entre o Estado e as classes dominantes. O fundamental é que guardo dele a idéia que os arranjos particulares que definem a organização interna e o modo de operação do sistema institucional dos aparelhos do Estado não podem ser compreendidos a partir de si próprios, mas somente referidos aos conflitos de classe.

recuperando, para a análise, o intenso debate no interior dos círculos dirigentes do regime que precedeu e informou seu processo de criação; a segunda seção é, essencialmente, uma descrição pormenorizada do formato administrativo, das atribuições jurídicas e da definição formal da composição e competência legal do CDE; a terceira seção pretende ordenar os processos decisórios internos e as rotinas burocráticas do Conselho de Desenvolvimento Econômico a partir de certos elementos estratégicos fornecidos por documentos da própria agência; a quarta, resume a atividade formal do Conselho no seu período mais importante; a quinta seção explicita a situação do CDE no quadro institucional dos aparelhos do Estado e no contexto da política de planejamento governamental, buscando discutir a posição relativa dos principais decisores, quer no interior do próprio Conselho, quer nas demais instâncias do sistema estatal.

Esse percurso sinuoso através do labirinto burocrático que o Estado ditatorial armou, deverá permitir, igualmente, que se julgue, sob um outro prisma, as razões do notável "poder pessoal" concentrado na figura do Presidente da República, dando a esse último uma razão mais consistente e um sentido mais rigoroso.

1.1 A origem de uma organização central de política econômica e os objetivos do governo

O governo Geisel preocupou-se, desde o início, em estabelecer um sistema administrativo ampliado, de natureza colegiada, para assegurar um assessoramento efetivo (ao lado de um apoio técnico e político) ao Presidente da República no processo de tomada de decisões, principalmente econômicas. Assim, paralelamente ao Conselho formal de Ministros, ao Conselho de Segurança Nacional (CSN), ao Alto-Comando das Forças Armadas, ao Serviço Nacional de Informações (SNI) e à Consultoria Geral da Presidência da República, foram criados, em meados de 1974, a Secretaria de Planejamento (SEPLAN) e dois outros órgãos "de alto nível": o Conselho de Desenvolvimento Econômico (CDE) e o Conselho de Desenvolvimento Social (CDS)¹⁴. Até o final do ano previa-se também a

¹⁴ O CDS foi instituído através da Lei 6118 em 09/10/1974. Composto pelo Presidente da República (presidente do Conselho), pelo Ministro-Chefe da SEPLAN (que assumiria as funções de secretário-geral) e pelos Ministros de Estado da Educação e Cultura, do Trabalho, da Saúde, do Interior e da Previdência e Assistência Social (art. 3º), caberia ao Conselho de Desenvolvimento Social "assessorar o Presidente da República na formulação da política social e na coordenação das atividades dos ministérios interessados, segundo a orientação geral definida no Plano de Desenvolvimento Nacional" (art. 2º), apreciando "a política nacional de saúde [...], bem como os planos setoriais dos Ministérios da Previdência e Assistência Social e da Educação e Cultura" (par. único). Marcus André B. C. de Melo, no único estudo disponível a respeito do CDS, notou que a reformulação do formato organizacional do processo decisório atingiu também o padrão vigente de formação de políticas públicas na área "social" (notadamente, a política habitacional e de assistência previdenciária). Assim, e do ponto de vista que nos interessa aqui, "a criação do CDS se constituiu [igualmente] numa resposta institucional à tendência já referida à fragmentação e

instalação de um "Conselho de Desenvolvimento Político", a fim de coordenar, como salientou o próprio Presidente, os "esforços sinceros" do governo "para o gradual mas seguro aperfeiçoamento democrático" do País¹⁵. Esses três novos conselhos, uma vez instalados, deveriam funcionar como câmaras de repercussão das diversas "demandas sociais", permitindo, igualmente, um debate mais amplo, no interior das cúpulas do aparelho do Estado, de vários problemas (setoriais ou globais, estruturais ou conjunturais) que pudessem interessar diferentes ministérios com atribuições e agendas bastante próximas entre si. Na mensagem presidencial que encaminhou o projeto de criação do Conselho de Desenvolvimento Econômico ao Congresso Nacional, Geisel acentuou que a "moderna" concepção de governo, no que tange à formulação e execução da política econômica, "não vê isoladamente o uso de instrumentos como as políticas fiscal, monetária, de preços, de salários, de balanço de pagamentos, nem a ação dos ministérios mais diretamente envolvidos no esforço de crescimento" econômico¹⁶. Daí que a melhor solução institucional para defender a eficiência e a racionalidade formal do processo decisório deveria vir de um "superconselho" que reunisse o maior número possível de prerrogativas e funções.

Assim, a reorganização do sistema estatal que então se processou e a implantação de novas unidades burocráticas pretendia traduzir, segundo o próprio Presidente, uma outra "filosofia para a tomada de decisões governamentais", tornando o "processo de discussão inteiramente arejado" e livre dos constrangimentos "institucionais" presentes nos governos anteriores¹⁷. Essa estrutura administrativa renovada deveria assegurar, com isso,

"a devida consideração dos diversos ângulos [...] de cada problema [...], maior amplitude e integração mais perfeita [...] das soluções adotadas [...] e ainda mais fácil coordenação das atividades [...] de cada ministério [...]. Ao mesmo tempo, [abrir-se-ia] maior número de canais de comunicação entre o centro de decisões e a periferia [do sistema estatal], os quais [poderiam] ser aproveitados pelas partes interessadas para [apresentar] pontos de vista e sugestões" localizadas, já

autonomização de jurisdições burocráticas [setoriais] do aparelho do Estado" e, no caso preciso, à notável liberdade alocatória que o BNH e o INPS desfrutaram nos governos anteriores. Cf. "Políticas públicas e transição democrática", *op. cit.*, p. 176.

¹⁵ Conforme lembrou Walder de Góes, "a pura criação do CDP não iria viabilizar a distensão. No entanto, o sistema [decisório] se tornaria mais integrado, mais representativo. Ainda que apenas formalmente, passaria a incluir o Congresso e os partidos políticos, que teriam assento no Conselho e influiriam em suas decisões". V. *O Brasil do general Geisel. Estudo do processo de tomada de decisão no regime militar-burocrático*, *op. cit.*, p. 22. Essa iniciativa, contudo, em função de uma série de dificuldades de toda ordem, não chegou a concretizar-se.

¹⁶ No mesmo sentido, "a experiência acumulada nos últimos dez anos revela, agora, ser possível dar um passo adiante no roteiro aberto pelo Decreto-Lei 200, de 1967, principalmente quanto à administração da política econômica, para conferir-lhe um sentido mais global e orgânico, sob a supervisão do Presidente da República". Mensagem nº 111/74 do Poder Executivo. *Diário do Congresso Nacional* (Seção I), 21/03/1974, p. 786, grifos meus.

¹⁷ Ernesto Geisel, *Discurso*, 30/12/1974. *Apud* Fernando Jorge, *As diretrizes governamentais do Presidente Ernesto Geisel: subsídios e documentos para a história do Brasil contemporâneo*. São Paulo, Ed. do Autor, 1976, p. 343.

que os "problemas de maior amplitude", levados por quaisquer um dos ministérios que integrassem os [diversos] colegiados, deveriam, sem muita dificuldade, "atingir a mesa [...] de debates"¹⁸.

A preocupação básica do governo do General Geisel era portanto garantir, a partir de então, "organicidade, integração e articulação sistemática" entre "todas as atividades [...], tanto na área do desenvolvimento quanto na esfera mais limitada da segurança nacional. Daí a exigência de [instituir-se também] [...] um ministério também integrado, coeso e bem coordenado"¹⁹.

O Conselho de Desenvolvimento Econômico, criado logo no primeiro semestre de 1974, tornou-se, nesse contexto, a alternativa política mais adequada — seja diante de um "Ministério da Economia" com poderes amplos, tal como sugerido insistentemente por Eugênio Gudin desde o início de 1971²⁰, seja frente a uma "Secretaria Geral da Presidência da República", situada acima dos ministérios ordinários, imaginada por Hélio Beltrão em janeiro de 1974 (durante os preparativos da posse do novo Presidente), — para "imprimir unidade e perfeita sintonia" aos diversos aparelhos e ramos do Estado e ao processo decisório como um todo²¹.

De acordo com a percepção então dominante, "a experiência acumulada nos últimos anos em matéria de política de desenvolvimento" recomendava que se adotasse "uma série de aperfeiçoamentos institucionais na legislação geral e no funcionamento da cúpula governamental", a fim de evitar-se ou, pelo menos, diminuir "a prejudicial duplicação de órgãos e a superposição de funções"²². A criação do CDE, do CDS e da SEPLAN, além

¹⁸ *Id., ibid.*, p. 343.

¹⁹ Ernesto Geisel, *apud* "Discurso de Geisel define os rumos do País", *op. cit.*, pp. 05-06. A composição inicial da equipe de governo foi a seguinte: Ministério da Aeronáutica: Ten.-Brig. Joelmir Campos de Araripe Macedo; Ministério da Agricultura: Alysson Paulinelli; Ministério da Educação e Cultura: Ney A. de Barros Braga; Ministério da Fazenda: Mário Henrique Simonsen; Ministério da Indústria e do Comércio: Severo Fagundes Gomes; Ministério da Justiça: Armando Ribeiro Falcão; Ministério da Marinha: Al. Geraldo de Azevedo Henning; Ministério da Previdência e Assistência Social: Luiz Gonzaga do Nascimento e Silva; Ministério da Saúde: Paulo de Almeida Machado; Ministério das Comunicações: Cap.-de-Mar-e-Guerra Euclides Quandt de Oliveira; Ministério das Minas e Energia: Shigeaki Ueki; Ministério das Relações Exteriores: Antônio F. Azeredo da Silveira; Ministério do Exército: Gal. Sylvio Couto Coelho da Frota; Ministério do Interior: Maurício Rangel Reis; Ministério do Trabalho: Arnaldo da Costa Prieto; Ministério dos Transportes: Gal. Dyrceu Araújo Nogueira; Ministro-Chefe da Secretaria de Planejamento: João Paulo dos Reis Velloso; Ministro-Chefe do Gabinete Civil: Gal. Golbery do Couto e Silva; Ministro-Chefe do Gabinete Militar: Gal. Hugo de Andrade Abreu; Ministro-Chefe do Serviço Nacional de Informações: Gal. João Batista Figueiredo.

²⁰ Cf. "A reforma administrativa" (08/02/1971) e "Reorganização da cúpula de governo no setor da economia" (04/02/1972). Estes artigos, publicados originalmente em *O Globo*, foram depois reunidos em: Eugênio Gudin, *O pensamento de Eugênio Gudin*. Rio de Janeiro, Ed. Fundação Getúlio Vargas, 1978, pp. 290-291 e 217-219, respectivamente.

²¹ *Apud* Eugênio Gudin, "O Ministério da Economia" (14/01/1974). *In: ibid.*, p. 339. Sobre a posição de Beltrão, v. também "Presidente fica ainda mais forte". *O Estado de São Paulo*, 20/03/1974, p. 06.

²² Ernesto Geisel, *apud* "Discurso de Geisel define os rumos do País", *op. cit.*, p. 05.

das alterações na composição e atribuições formais do Conselho Monetário Nacional, representariam, assim, o "primeiro passo", entre outros, para "aperfeiçoar nossas instituições" e afirmar o "caráter orgânico e integrado que se quer emprestar à ação do governo"²³, ainda que à custa de uma maior lentidão no processo decisório. Todavia, o sistema como um todo ganharia, com os novos aparelhos, "disciplina e unidade de pensamento e ação" e, portanto, maior "segurança e confiabilidade"²⁴.

A sobreposição das esferas de competência, a indefinição de fronteiras funcionais formais entre as diferentes "partes" que compunham o sistema estatal, a ausência de uniformidade de critérios de decisão e definição de prioridades para a formulação de uma política de governo mais "coerente", (em função principalmente da existência de uma pluralidade de lógicas internas de operação e funcionamento que guiavam a ação dos diversos conselhos de política econômica), potencializavam em muito os conflitos intraburocráticos, conduzindo à perda de eficiência e agilidade administrativa, assim como à diminuição da capacidade gerencial do Executivo. Por tudo isso, o crescimento das contradições internas do Estado ditatorial no período anterior, ao lado da "politização" excessiva das decisões em virtude do personalismo característico do comando exercido pelo Ministro Delfim Netto sobre a política econômica a partir do CMN, exigia uma profunda reforma da sua ossatura material²⁵. Nesse contexto, dois projetos relativamente distintos buscaram solucionar esses impasses "administrativos".

²³ *Id., ibid.*, p. 05. "Mediante a ação do Conselho de Desenvolvimento Econômico", completa o Presidente, obter-se-á a necessária flexibilidade e amplitude de ação dos órgãos governamentais e o assessoramento coordenado para a formulação da política econômica". *Apud* "Conselho vai assessorar Geisel na política econômica nacional". *Jornal do Brasil*, 07/04/1974, p. 32.

²⁴ Ernesto Geisel, *Discurso*, 30/12/1974. *Apud* Fernando Jorge, *As diretrizes governamentais do Presidente Ernesto Geisel*, *op. cit.*, p. 343. A avaliação da cúpula do Estado ditatorial contesta assim a opinião de Celso Lafer, segundo o qual "o sistema político brasileiro pós-64, tecnicamente considerado [...], funcionou bastante bem" em razão dos "novos mecanismos institucionais que foram *inteligentemente* postos em funcionamento e que permitiram ao sistema resultados de desenvolvimento econômico tidos como significativos [...]", superando a paralisia decisória característica dos anos 60. Cf. *O sistema político brasileiro: estrutura e processo*. São Paulo, Perspectiva, 1975, p. 101, grifos meus.

²⁵ É preciso destacar, contudo, que as oposições e clivagens no seio da burocracia pública não eram, de forma alguma, o resultado imprevisto da "irracionalidade formal" do sistema estatal. De acordo com João Quartim de Moraes, foi principalmente através da promoção de uma série de conflitos no interior do gabinete ministerial que Delfim Netto conquistou espaços burocráticos importantes, impondo, assim, sua autoridade política. Durante o governo Médici, o então titular da Fazenda foi diretamente responsável pela exoneração de dois ministros. Primeiro, pela demissão do Ministro da Indústria e do Comércio, Fábio Yassuda, em fevereiro de 1970, que era favorável ao Acordo Internacional do Café, enquanto Delfim era partidário das "operações especiais" de venda direta; em seguida, pela exoneração do Ministro da Agricultura, Cirne Lima, em maio de 1973, após vários meses de conflito aberto a propósito do preço da carne. Cf. *Les militaires et les régimes politiques au Brésil de Deodoro à Figueiredo (1889-1979)*, *op. cit.*, pp. 902-903, n. 68.

1.1.1 O projeto do "Ministério da Economia"

O problema da unidade da direção econômica e a necessidade de coordenação das políticas públicas vinham sendo discutidos publicamente, pelos círculos dirigentes do regime, desde pelo menos o início de 1971. E isso por uma razão bastante concreta.

A "Reforma Administrativa" (isto é, o Decreto-Lei nº 200 de 25/02/1967), — concebida por Roberto Campos, Hélio Beltrão, Luiz Símones Lopes e José Nazareth Dias no âmbito da COMESTRA (Comissão Especial de Reforma Administrativa) —, e implantada, após sucessivos adiamentos, somente no final da gestão Castello Branco, havia instaurado cinco "princípios" fundamentais para a ação do governo, destinados a "renovar o conceito tradicional de administração pública"²⁶: o "planejamento", a "coordenação", a "descentralização", a "delegação de competências", e, finalmente, o "controle"²⁷.

Embora a ênfase do programa original recaísse sobre a primeira e a última funções, o que se pretendia, na realidade, era forjar uma estrutura administrativa flexível, enxuta, integrada e, principalmente, que pudesse funcionar de forma *descentralizada*. Os ministérios, dezesseis no total, passariam a supervisionar um grande número de órgãos até então subordinados diretamente à Presidência da República, a fim de "desemperrar a máquina burocrática"²⁸, e a coordenação deveria tornar-se uma função não exatamente de um aparelho específico, mas uma competência de cada pasta importante do Executivo. Conforme relatou um dos principais autores do projeto de reforma burocrática, "em todos os ministérios haveria uma secretaria geral, como órgão setorial de planejamento e orçamento, e uma inspetoria geral de finanças. Esta última visava transpor para o caso brasileiro a experiência bem-sucedida dos *inspecteurs des finances*, da França, que constitu[íam] a nata da administração [desse] país"²⁹.

A fim de assegurar o cumprimento de certos objetivos prioritários, como o "rendimento", a "produtividade" e, poder-se-ia acrescentar, a "integração", no seio do processo de tomada de decisões, das diferentes variáveis macroeconômicas, a nova lei

⁴⁰ Segundo a expressão de Roberto Campos, *apud* John W. F. Dulles, *Castello Branco: o presidente reformador*. Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1993, p. 338.

²⁷ Cf. Roberto Campos, *A lanterna na popa: memórias*. Rio de Janeiro, Topbooks, 1994, p. 698.

²⁸ Luís Viana Filho, *O governo Castelo Branco*. 2ª ed. Rio de Janeiro, José Olympio, 1975, p. 482. O autor nota que o acúmulo de atribuições na Presidência havia tornado-se tão expressivo "que, em dado momento, [a chefia do Gabinete Civil] retivera no Planalto cerca de sessenta mil processos à espera de despacho presidencial". *Id., ibid.*, p. 482.

²⁹ Roberto Campos, *A lanterna na popa: memórias, op. cit.*, p. 708. A única agência com funções mais gerais de coordenação burocrática nesse período, e que provavelmente não constou do projeto original, foi a Comissão de Coordenação de Planejamento e Orçamento Ministerial, criada pelo Decreto 63251 de 19/09/1968. Ela, contudo, não possuía funções deliberativas. Integrada pelos secretários-gerais dos ministérios civis sob a presidência do Ministro do Planejamento e Coordenação Geral, tinha como função informar este último das rotinas decisórias dos demais aparelhos do Estado.

procurava também, ao mesmo tempo, impedir o crescimento "excessivo" do Estado e "facilitar a transferência de atribuições dos órgãos federais [...] para os estaduais e municipais e para o setor privado"³⁰. Tratava-se portanto, de acordo com o próprio Presidente da República, de permitir que "o setor público [pudesse] operar com a eficiência da empresa privada". Esse projeto ambicioso deveria assim "contrastar [...] com as tentativas anteriores de reformas formais e estruturais, que em grande parte se limitavam" exclusivamente "a mudanças de organograma"³¹. Na visão otimista do Chefe da Casa Civil do governo Castello Branco, vencia-se por essa via "a inapetência para delegar poderes e o amor ao formalismo" burocrático³² que caracterizaria a administração pública brasileira.

Porém, considerando-se as ações concretas empreendidas pelo Estado nos anos seguintes e as dificuldades encontradas em várias áreas, verificou-se que, na prática, o modelo organizacional proposto (a "reforma das reformas", segundo Hélio Beltrão) tinha baixa eficácia e quase nenhuma produtividade. O Ministério da Fazenda, enquanto tal, não participava, por exemplo, da elaboração do orçamento, da definição da política salarial, da política de financiamento agrícola, da política de desenvolvimento (setorial ou regional), da política econômica internacional etc. Igualmente, o Ministério da Indústria e do Comércio (MIC) encontrava dificuldades para sancionar a política industrial, uma vez que principais agências executoras estavam subordinadas ao Ministério da Fazenda³³. O Ministério do Planejamento e Coordenação Geral (MINIPLAN), por sua vez, só cumpria funções rituais, já que o Conselho Monetário Nacional (CMN) havia assumido, progressivamente, e, em especial, a partir de 1969, o principal papel no *policy-making*, tornando-se a unidade central de todo o sistema estatal.

Assim, muito

"embora existisse um Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, era [extremamente] difícil coordenar os atritos entre os ministros; a pasta da Fazenda, agindo [através do CMN] como um superministério, exercia um comando geral que extrapolava suas funções formais; os êxitos da política econômica dependiam mais do valor pessoal do técnico que ocupasse o Ministério da Fazenda do que do trabalho planejado e organizado, conforme diretrizes pré-estabelecidas; embora existisse um plano [de governo] e uma estratégia de desenvolvimento definida, cada um

³⁰ John W. F. Dulles, *Castello Branco: o presidente reformador*, op. cit., p. 340.

³¹ Roberto Campos, *A lanterna na popa: memórias*, op. cit., p. 697. A frase de Castello Branco encontra-se, de acordo com Campos, na Mensagem Presidencial enviada ao Congresso Nacional no início de 1965. Para a história dessa reforma, seu processo de elaboração e as principais controvérsias que o projeto original da COMESTRA suscitou, v. igualmente Roberto Campos, *ibid.*, pp. 698-709.

³² Luís Viana Filho, *O governo Castello Branco*, op. cit., p. 483. Segundo o próprio Hélio Beltrão, sem qualquer modéstia, a reforma administrativa de 1967 seria considerada, no futuro, "o ato mais importante editado pela Revolução. E, talvez, o mais rigorosamente revolucionário". *Apud* Luís Viana Filho, *ibid.*, p. 481.

³³ Cf. Eugênio Gudín, "A reforma administrativa" (08/02/1971). In: *O pensamento de Eugênio Gudín*, op. cit., pp. 290-291.

*dos ministérios, dependendo da qualidade e personalidade de seu ocupante, poderia ter quase uma política própria*³⁴.

A solução definitiva para corrigir todos esses desajustes no sistema decisório seria, de acordo com Gudin, suprimir o MINIPLAN ("uma espécie de quinta roda do carro, sem atribuições e responsabilidades específicas") e criar, no lugar do Ministério da Fazenda, um "Ministério da Economia", a exemplo da Argentina, de tal forma que fosse possível unificar e compatibilizar o conteúdo das decisões, bem como ordenar as diversas instituições estatais, garantindo, por essa via, a coordenação e a convergência na orientação da política econômica³⁵. Esse "Ministério da Economia" funcionaria, basicamente, como o pólo concentrador de uma série de "Secretarias de Estado" (do Tesouro, do Orçamento, da Moeda e Crédito, da Indústria e do Comércio, das Autarquias e Empresas Mistas, dos Salários, dos Transportes e da Agricultura) que, a exemplo do modelo americano, atuariam, sob seu comando, em áreas específicas e bem definidas³⁶. Paralelamente, e a fim de se evitar fazer do "Ministro da Economia" o primeiro-ministro do governo,

*"haveria um Conselho Econômico, nos moldes aproximados do atual Conselho Monetário, em que tomariam parte não só [...] os secretários de Estado do setor econômico, como outros ministros, quando se tratasse de assuntos de suas pastas: por exemplo, o Ministro do Trabalho [...]; o Ministro da Agricultura [...]; o Ministro da Indústria [...]; o Ministro do Interior [...]; o Ministro dos Transportes [...]. Os secretários de Estado, responsáveis perante o Ministro da Economia, teriam ampla autoridade de decisão dentro da política e dos programas aprovados pelo Ministro"*³⁷.

Esse conselho, por sua vez, ficaria incumbido especificamente das funções de coordenação da economia, estando desde logo banidas, conforme a ortodoxia liberal, todas as tentativas de planejamento global³⁸.

³⁴ "Um novo modo de governar". *Jornal da Tarde*, 08/05/1974, p. 03, grifos meus. Além disso, é lícito imaginar que, na medida em que as decisões típicas de planejamento eram tomadas fora da organização formal encarregada explicitamente dessa tarefa, o I PND tenha se tornado um documento supérfluo, pois não refletiria os critérios de decisão que orientavam a formulação de política econômica. A dominância do CMN no interior do sistema decisório tornou o "Orçamento da União" a principal peça do planejamento estratégico. Cf. Jorge Vianna Monteiro, "Sobre a teoria da organização econômica". In: REZENDE, Fernando et al. *Aspectos da participação do governo na economia*. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1976, p. 26.

³⁵ Cf. Eugênio Gudin, "O Ministério da Economia" (14/01/1974). In: *O pensamento de Eugênio Gudin*, op. cit., pp. 339-340.

³⁶ Cf. Eugênio Gudin, "Reorganização da cúpula do governo no setor da economia" (04/02/1972). In: *ibid.*, p. 218-219. Não é casual, como se pode notar, que estas "variedades de política", atribuídas a secretarias específicas, fossem exatamente aquelas controladas, formal ou informalmente, pelo CMN.

³⁷ Eugênio Gudin, "A reforma administrativa" (08/02/1971). In: *ibid.*, pp. 291-292, grifos meus.

³⁸ Cf. Eugênio Gudin, "A megaloplia" (26/06/1976). In: *ibid.*, p. 45.

Mesmo antes disso, refletindo sobre "o imperativo de unidade na estruturação e execução da política econômica", Gudín já havia proposto, em 1967, possivelmente durante as discussões em torno do Decreto-Lei nº 200, a criação, nos mesmos moldes, de um "Conselho Superior de Economia" presidido diretamente pelo Ministro da Fazenda (ou, no caso, da "Economia")³⁹. Nesse particular, Gudín sustentava abertamente que um órgão deste tipo não deveria jamais ser dirigido pelo Presidente da República. É que este último, além da notável "falta de tempo" para dedicar-se a todos os problemas do governo, não costumava ser um "especialista em questões econômicas"⁴⁰, exigência indispensável quando se considera o predomínio da ideologia tecnocrática no interior do regime ditatorial. Ademais, o isolamento e a neutralização da Presidência na cadeia de comando seria, supostamente, a fórmula mais ou menos segura para evitar a politização excessiva das decisões econômicas (além da militarização estrita de seus objetivos) e garantir que as escolhas entre alternativas de política fossem exclusivamente "técnicas" e "racionais". Esse projeto foi, contudo, detonado por um outro, de certa forma menos ambicioso e com maiores chances de implementação.

1.1.2 A proposta de Simonsen para a reforma administrativa

No início de 1974, o futuro Ministro da Fazenda, Mário Henrique Simonsen, em meio a esse debate, elaborou um documento intitulado *A administração econômica e o Conselho Monetário Nacional* onde também detectava a inadequação do *design* institucional em vigor⁴¹. Em razão das deficiências da estrutura organizacional e da má distribuição de atributos e funções entre as diversas agências do aparelho do Estado encarregadas de diferentes aspectos da política econômica, a eficiência do processo decisório e a "qualidade" das decisões viam-se frequentemente comprometidas, quer por soluções informais, quer pelo extrapolamento de competências, o que conduzia, entre outras dificuldades, à ausência de *planejamento estratégico*. A esse respeito, Luciano Martins chamou a atenção para o fato de que, em função da precariedade de mecanismos internos auto-reguladores, aumentavam as contradições entre diferentes "lógicas" no seio do aparelho do Estado, dificultando a concepção/implementação da política econômica e acentuando sua segmentação interna. Todavia, nota o autor, embora essa situação não paralisasse a ação estatal (ao contrário, ela permanecia intensa), a *entropia* daí resultante

³⁹ Cf. Eugênio Gudín, "O Ministério da Economia" (14/01/1974). In: *ibid.*, pp. 339-340.

⁴⁰ Cf. Eugênio Gudín, "Reorganização da cúpula do governo no setor da economia" (04/02/1972). In: *ibid.*, p. 219; e "Estilos de governo" (29/03/1976), *id.*, *ibid.*, p. 245.

⁴¹ Cf. Mário Henrique Simonsen, *A administração econômica e o Conselho Monetário Nacional*, mimeo., s/d. Apud Jorge Vianna Monteiro, "Uma análise de processo decisório no setor público: o caso do Conselho de Desenvolvimento Econômico — 1974/81". *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, 13 (1): 207-234, abr. 1983. A referência encontra-se à p. 212.

dificultava sobremaneira o planejamento e a ação coordenada⁴². Assim, seria bastante "razoável pressupor que [houvesse] um ponto a partir do qual se [tivesse tornado] contraproducente a superposição de *arranjos informais* ao arranjo formal traduzido [...] no organograma" do governo⁴³.

Ao longo de todo o período anterior, os ministérios haviam perdido poder de decisão sobre temas relevantes para os órgãos colegiados e, entre eles, especialmente para o CMN, que tornou-se progressivamente, como se viu, a agência central de formulação da política econômica; o planejamento, por sua vez, restrito a um aparelho esvaziado de poder — o MINIPLAN —, não tinha capacidade de enquadrar os diversos ramos e sub-ramos do Estado. É precisamente sobre esse desajuste funcional que se deve entender as razões urgentes para o surgimento de um "conselho superior" em matéria econômica que tivesse como atribuições específicas centralizar o processo de planejamento e unificar as rotinas do aparelho do Estado, concentrando as decisões de governo.

Segundo Simonsen, o desempenho do Conselho Monetário Nacional durante o período 1965/1973 evidenciava "a solução errada para cobrir o vazio deixado pelo Decreto-Lei nº 200 em matéria de coordenação econômica". Portanto, "chegamos ao ponto em que se recomenda uma revisão do organograma da administração econômica federal, particularmente no que diz respeito aos aspectos de coordenação". Essa revisão consistiria: 1) na criação de um "Conselho Nacional de Política Econômica" ("CNPE"), composto pelos Ministros do Planejamento (seu presidente), da Fazenda, da Indústria e do Comércio, do Interior e da Agricultura e responsável pela articulação e coordenação dos diversos conselhos interministeriais (CDI, CMN, CIP etc.); e 2) na depuração e especialização setorial do CMN, "reduzindo-o às devidas proporções de decidir sobre pormenores de política monetária e bancária"⁴⁴. Ao contrário da proposta de Gudin, não seria preciso instituir aqui, portanto, nenhum "superministério" da Economia.

Esse documento pode ser considerado, sem dúvida, a proposta mais acabada para a reorganização institucional do Estado desde a Reforma de 1967. O "Conselho Nacional de Política Econômica", uma versão mais elaborada do "Conselho Superior de Economia", tal como pensado por Gudin, dará origem ao Conselho de Desenvolvimento Econômico, mas

⁴² Cf. *Estado capitalista e burocracia no Brasil pós-64*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1985, pp. 192-193 e 238.

⁴³ Jorge Vianna Monteiro, "Uma análise de processo decisório no setor público", *op. cit.*, p. 212, grifos meus.

⁴⁴ Mário Henrique Simonsen, *A administração econômica e o Conselho Monetário Nacional*, mimeo., s/d, pp. 05 e 07. *Apud* Jorge Vianna Monteiro, "Uma análise de processo decisório no setor público", *op. cit.*, pp. 212-213. Segundo essa sugestão, a representação ministerial no Conselho Monetário Nacional ficaria limitada aos ministros da Fazenda (seu presidente) e do Planejamento (vice-presidente) e "tanto o Conselho Monetário quanto os demais conselhos interministeriais teriam [nesse] CNPE o seu órgão de orientação e coordenação". *Id., ibid.*, p. 213.

com uma mudança significativa: quem presidirá e dirigirá o novo aparelho será o próprio Presidente da República. Por outro lado, as funções de planejamento estratégico ficariam reservadas a uma secretaria especialmente criada para isso — a SEPLAN —, o que implicava em incorporar, ainda que parcialmente, a sugestão de Hélio Beltrão.

Contudo, e precisamente por suas características (composição formal, funcionamento interno, posição na organização etc.), o CDE não foi somente um "passo adiante" no arranjo interno do sistema estatal, nem um "aperfeiçoamento institucional" no funcionamento da administração pública, mas, antes, uma alteração radical na "tecnologia organizativa" do Estado brasileiro pós-64. Provavelmente com uma certa dose de exagero, o Deputado Marcelo Linhares (ARENA-CE) classificaria essa reformulação do sistema decisório de política econômica como "a maior modificação já proposta pelo Executivo no Brasil", alterando "inteiramente a sistemática do comando do Poder Executivo nacional"⁴⁵. Isso por que se acreditava que, a partir de então, a "práxis administrativa" finalmente assentaria "suas bases num esforço conjunto de sentido organizacional, através de uma nova organicidade vitalmente funcional, de uma integração coesa e harmônica, de uma coordenação racional e válida, e de uma eficiência operacional [...]" inteiramente novas⁴⁶.

Mesmo que as coisas não tenham se passado exatamente assim, um dado nesse processo chama a atenção do observador: a instituição de um aparelho como o CDE foi o resultado explícito de um projeto das cúpulas da burocracia do Estado e do seu desejo de encontrar, a todo custo, um mecanismo mais "racional" (e, portanto, "técnico") e menos informal (isto é, "político") de decisão, justamente o oposto do que havia prevalecido entre 1967/1974. Com efeito, a substituição do Conselho Monetário pelo Conselho de Desenvolvimento pode dar origem a diferentes interpretações, mas certamente não se trata aqui de um "deslocamento espasmódico dos centros de poder real"⁴⁷ no seio do Estado.

Diferentemente do processo de criação do Banco Central, que substituiu a Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC) em 1964, e do Conselho Monetário Nacional, no mesmo ano, ambos resultados da pressão direta do setor bancário privado⁴⁸, (cioso para estipular uma forma mais "moderna" de regulação das relações entre as diversas instituições financeiras), o novo aparelho econômico nasceu não de exigências "externas", mas da percepção dos principais decisores diante da (des)organização interna do Estado

⁴⁵ Discurso em plenário. *Diário do Congresso Nacional* (Seção I), 30/04/1974, p. 2255.

⁴⁶ Discurso do Deputado Parsifal Barroso (ARENA-CE). *Diário do Congresso Nacional* (Seção I), 30/04/1974, p. 2255.

⁴⁷ Segundo a caracterização de Nicos Poulantzas para o entendimento dos processos internos do Estado ditatorial. V. *La crise des dictatures. Portugal, Grèce, Espagne*. Paris, Seuil, s.d., p. 55.

⁴⁸ Como demonstrou Ary Cesar Minella. V. *Banqueiros: organização e poder político no Brasil*. Rio de Janeiro, ANPOCS/Espaço e Tempo, 1988, Cap. 2: "Os banqueiros querem sua reforma", pp. 84-126.

ditatorial — descrito com acuidade por Poulantzas como fundado sobre uma "partilha bastante delicada entre clãs e facções, entre ramos e aparelhos prodigiosamente emaranhados e superpostos [...] nas suas funções e esferas de competência"⁴⁹. Da mesma forma, é preciso notar, a concentração da capacidade decisória do Estado num centro único não obedeceu à dinâmica política e burocrática do período imediatamente anterior, em que a conversão do CMN em uma arena estratégica "estruturou-se progressivamente, sem um desígnio prévio" ou um projeto específico⁵⁰. Aqui, ao contrário, tratou-se de uma decisão deliberada, por um longo tempo imaginada e debatida, ainda que indiretamente, pelos *state managers*. A prevalência da "solução Simonsen" sobre a proposta de Gudín foi, entretanto, sensivelmente alterada com a assunção da tarefa de coordenação da política econômica pelo próprio Presidente da República. Essa modificação do projeto original estará na base tanto da importância estratégica assumida pelo CDE em relação aos outros aparelhos do Estado, quanto do novo perfil que caracterizou a estrutura de poder imposta a partir de 1974.

1.2 A criação do CDE e as transformações no aparelho do Estado

O pedido de criação do Conselho de Desenvolvimento Econômico foi feito através do Projeto de Lei nº 1806 e enviado, por meio da Mensagem Presidencial nº 111/74, às Comissões de Constituição e Justiça, Serviço Público e Finanças do Congresso Nacional logo depois da primeira reunião ministerial, em 19 de março. Após uma tramitação facilitada na Câmara dos Deputados, onde recebeu quatro emendas sem maior importância, posteriormente rejeitadas, o Projeto foi aprovado em 18/04/1974⁵¹.

O CDE foi instituído pela Lei 6036 de 01/05/1974 que também transformou o Ministério do Planejamento e Coordenação Geral (MINIPLAN) em Secretaria de Planejamento da Presidência da República (SEPLAN), modificando os artigos 32, 35 e 36 do Decreto-lei nº 200/67⁵². Os dois seriam, a partir de então, "órgãos de assessoramento

⁴⁹ Nicos Poulantzas, *La crise des dictatures*, *op. cit.*, p. 109.

⁵⁰ Cesar Guimarães e Maria Lucia Teixeira Werneck Vianna, "Planejamento e centralização decisória: o Conselho Monetário Nacional e o Conselho de Desenvolvimento Econômico". In: LIMA Jr., Olavo Brasil de e ABRANCHES, Sérgio Henrique (coords.). *As origens da crise: Estado autoritário e planejamento no Brasil*. São Paulo, Vértice/Revista dos Tribunais, 1987, p. 32.

⁵¹ Sobre este ponto, v. o Cap. II, seção 2.1.

⁵² Lei 6036 de 01/05/1974 publicada no Diário Oficial da União (DOU) em 02/05/1974 (e retificada no DOU de 03/05/1974). Nos seus artigos 1º, 3º e 4º, dispõe, respectivamente, sobre a criação, competência e composição do CDE e desdobra as áreas de competência do Ministério do Trabalho e Previdência Social em outros dois Ministérios: Ministério do Trabalho e Ministério da Previdência e Assistência Social (art. 2º). "A modificação do artigo 32 foi [justamente] para incluir o Conselho e a Secretaria entre os órgãos de assessoramento imediato do Presidente da República, que serão agora oito [v. Organograma I, descontado

imediate do Presidente da República" (art. 1º). De acordo com esse documento, a função essencial do Conselho de Desenvolvimento Econômico era, basicamente, auxiliar "o Presidente da República na formulação da política econômica e, em especial, na coordenação dos ministérios" afins, segundo a orientação macroeconômica definida pelo II Plano Nacional de Desenvolvimento (art. 3º). Esse Conselho, presidido diretamente por Geisel, seria integrado pelos Ministérios da Fazenda (Mário Henrique Simonsen), Indústria e Comércio (Severo Gomes), Agricultura (Alysson Paulinelli) e Interior (Rangel Reis), além do Ministro-chefe da SEPLAN (Reis Velloso), que cumpriria as funções de secretário-geral do CDE (art. 4º). Em suas ausências, o Presidente da República deveria delegar a um ministro de Estado o encargo de dirigir as reuniões do Conselho (art. 4º, par. 2º). À SEPLAN, por sua vez, caberia auxiliar diretamente o Presidente da República na coordenação, revisão e consolidação dos programas setoriais e regionais e na elaboração da programação geral do governo (art. 5º, par. 1º). Essas funções de coordenação se estenderiam também sobre o sistema de planejamento e orçamento federal, inclusive no tocante ao acompanhamento da execução do plano de desenvolvimento, sobre as medidas de política econômica, científica, tecnológica e social, e sobre os assuntos afins ou interdependentes que interessassem a mais de um ministério (art. 7º). Por isso, outros ministros de Estado poderiam ser convocados a participar das reuniões do CDE, se fosse o caso (art. 4º, par. 1º)⁵³.

Outras modificações importantes introduzidas na Lei de Reforma Administrativa nesse mesmo período elevaram o *status* político do Gabinete Civil, do Gabinete Militar, do SNI e do EMFA, tornando seus titulares "Ministros de Estado"⁵⁴.

evidentemente o DASP]. O artigo 35, que discrimina os ministérios, sofreu alteração com a exclusão do Ministério do Planejamento e a inclusão do Ministério da Previdência Social. Também no mesmo artigo foi excluída a divisão dos ministérios em setores político (Justiça e Relações Exteriores), planejamento governamental (Ministério do Planejamento), econômico (Fazenda, Transportes, Agricultura, Indústria e Comércio, Minas e Energia e Interior), social (Educação, Trabalho, Saúde e Comunicações) e militar [Marinha, Exército e Aeronáutica]. A primeira alteração no artigo 36 foi a eliminação da palavra 'temporariamente' no *caput* do artigo quando se refere à faculdade do presidente de incumbir um dos ministros da função de coordenação [das atividades do governo]. Assim, a incumbência poderá ser em caráter definitivo. Também foi excluído o parágrafo terceiro do artigo 36 que limitava a coordenação aos assuntos econômicos, militares, científicos e tecnológicos, de assistência médica e de abastecimento". V. "Presidente fica ainda mais forte". *O Estado de São Paulo*, 20/03/1974, p. 06.

⁵³ Como notou Roberto Campos, a SEPLAN, durante a gestão do Ministro Velloso, "desviou-se um pouco da missão original" que o primeiro havia concebido "para o Planejamento, pois o Ministério passou a ter funções executivas no controle de verbas para alguns programas especiais setoriais e regionais". No governo Castello Branco, o MINIPLAN, ao contrário, "se atinha exclusivamente a funções de planejamento e coordenação, sem interferência executiva direta". Roberto Campos, *A lanterna na popa*, *op. cit.*, p. 706.

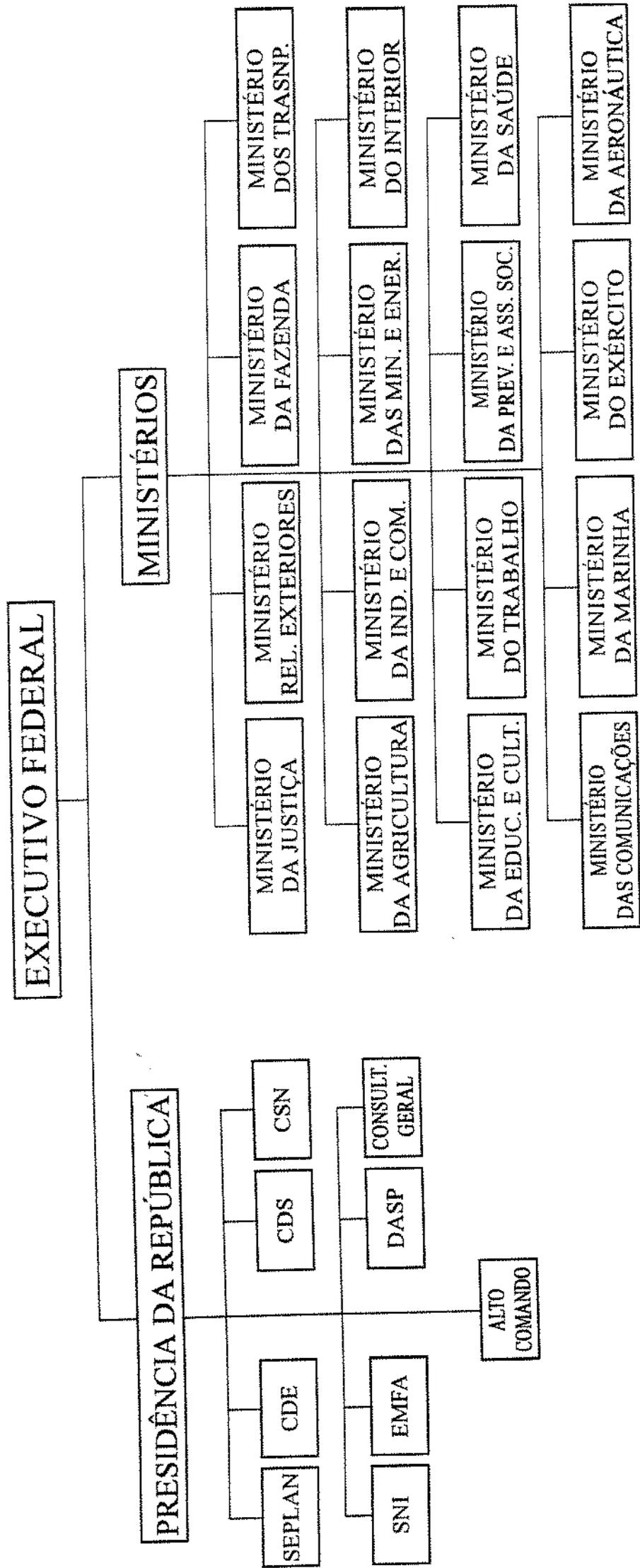
⁵⁴ A definição desses cargos como "Ministros de Estado" criou, por outro lado, um sério problema legal: "como ficaria a situação deles em face do que prescreve o par. 5º do art. 93 da Constituição [de 1967]? O cargo de Ministro de Estado é civil, logo seu titular estaria enquadrado nas disposições constitucionais citadas, devendo ser transferido para a reserva após dois anos de permanência nas funções". Para contornar o problema, o Consultor-Geral da República (Raphael Mayer) elaborou um parecer, aprovado

O Organograma I expressa, com razoável fidelidade, a organização funcional do Executivo federal no período 1974/1979, dividindo, esquematicamente, a estrutura do governo em duas áreas: uma organizada em torno da Presidência da República; outra formada pelos ministérios ordinários.

pele Presidente da República, considerando as funções desses Ministros *de interesse militar*. Cf. Hugo Abreu, *O outro lado do poder*. 4ª ed. Rio de Janeiro, Nova Fronteira, 1979, p. 35.

ORGANOGRAMA I

Governo Geisel
Organização Funcional do Executivo
(1974/1979)



De acordo com o Ministro do Planejamento, o sistema decisório passou então a ser organizado, após todas essas alterações burocráticas, da seguinte forma: o Presidente da República possuiria um assessoramento "direto" e "pessoal" nas áreas política e administrativa através do Gabinete Civil, na área de segurança nacional via Gabinete Militar, na área de informações estratégicas através do SNI e, enfim, na área "econômico-social" a partir da SEPLAN. Paralelamente, os dois "superconselhos" (a expressão é do próprio Reis Velloso), o CDE e o CDS, coordenariam a atuação governamental nos seus "campos específicos" e administrariam os programas interministeriais mais importantes. Esse mecanismo foi adotado justamente por ser o "caminho mais indicado para evitar [as] permanentes tensões internas" presentes no interior do aparelho do Estado, pois a partir de então permitiria observar a "orientação [...] firmada pelo Presidente, a despeito de eventuais diferenças de opiniões" da elite burocrática, as quais deveriam cessar imediatamente "após a definição da posição do governo"⁵⁵. Por sua vez, a estrutura ministerial responderia pelas funções executivas *strictu sensu*, tratando exclusivamente da implementação das decisões tomadas por esse restrito núcleo de poder.

A constituição do CDE e a "divisão de trabalho" no seu interior merecem um comentário à parte. Como explicar, nesse contexto, sua composição efetiva e as novas prerrogativas aí assumidas pela Presidência da República? Quais as outras diferenças importantes existentes em relação ao "projeto Simonsen"? O item seguinte explora, com algum detalhe, essas questões.

1.2.1 As novas funções da Presidência da República

A Lei 6036 instituiu, no nível ministerial, um aparelho destinado especificamente ao "planejamento" — contrariamente à sugestão de Gudin — e retirou do âmbito do Conselho de Desenvolvimento Econômico toda ênfase posta originalmente por Simonsen na sua capacidade explícita de articular as conexões orgânicas entre as unidades setoriais de política econômica, em nome de uma genérica "coordenação dos ministérios interessados"⁵⁶. Logo, o Conselho de Desenvolvimento não deveria ser apenas o órgão de cúpula dos colegiados interministeriais, mas o centro político e administrativo de todo o sistema institucional dos aparelhos do Estado. Essa conclusão decorre, necessariamente, das suas funções genéricas, tal como definidas na lei que o criou, de um lado, e, de outro, da sua composição inicial — mais particularmente, da *hierarquia interna* que aí se estabeleceu.

⁵⁵ João Paulo dos Reis Velloso, "A hora é de confiança". *Digesto econômico*. São Paulo, 248, mar./abr. 1976, p. 21.

⁵⁶ Cf. Jorge Vianna Monteiro, "Uma análise de processo decisório no setor público", *op. cit.*, pp. 213-214.

O Quadro 1.1 expressa, de forma resumida, a formação oficial do CDE e sua evolução institucional até 1990, ano da sua extinção.

QUADRO 1.1
Composição Formal do
Conselho de Desenvolvimento Econômico
(1974/1990)

Membros	mar.1974/mar.1979	abr.1979/abr.1990
Presidente da República	P	P
<u>Ministros</u>		
Planejamento	SG	SG
Fazenda	X	X
Indústria e Comércio	X	X
Interior	X	X
Agricultura	X	X
Trabalho		X
TOTAL	6	7

Fonte: DOU

Legenda: P = Presidente SG = Secretário-Geral X = Membro Efetivo

Como se pode ver, ao longo de todo o governo Geisel a estrutura do CDE manteve-se inalterada, revelando uma estabilidade burocrática incomum em agências desse tipo (vide o caso do CMN). Sob o governo Figueiredo, o Decreto-Lei 83367 de 25/04/1979 incluiu o Ministro do Trabalho no Conselho, aumentando de seis para sete o número de membros efetivos, mas conservando, formalmente, a rígida hierarquia funcional inicial. O CDE só seria extinto efetivamente no início do governo Collor, em abril de 1990, no âmbito de uma série de reformas administrativas que reorganizaram a estrutura e as funções da Presidência da República e dos ministérios⁵⁷. Desde logo, resulta evidente a importância da composição da agência para a compreensão do novo sistema decisório. Senão vejamos.

⁵⁷ Cf. Lei 8028 de 12/04/1990, art. 27. Sobre o sentido das modificações no governo Figueiredo, v. a seção 3.3 deste trabalho.

A solução afinal tomada por Geisel, ao transformar o Ministério do Planejamento e Coordenação Geral em uma *secretaria* ligada diretamente à Presidência da República e ao criar o Conselho de Desenvolvimento Econômico, sob seu comando direto, descartando a idéia de um "Ministério da Economia", eliminou definitivamente a possibilidade do surgimento de um "superministro" (como aconteceu, em menor medida, com Roberto Campos, Ministro do Planejamento do Presidente Castello Branco e, de forma destacada, com Delfim Netto, Ministro da Fazenda dos governos Costa e Silva e Médici)⁵⁸. Assim, ao menos em tese, segundo a nova "concepção administrativa" em vigor, e para conferir um "sentido mais global e orgânico" à gestão da política econômica, nenhum funcionário do Estado poderia ser tido como superior aos demais decisores ou tão importante que fugisse à ação coordenadora do Presidente da República. "Enquanto sugestão, qualquer medida pode[ria] ser discutida" nos órgãos colegiados. "Mas, desde que recomendada pelo CDE, passaria a ser executada com apoio efetivo de todos" os outros decisores⁵⁹.

Isso por que, de acordo com o próprio Presidente da República, num recado direto a seus antecessores,

"na ampla e complexa escala da problemática nacional, não cabe atribuição que seja estritamente da responsabilidade única e total de determinado ministério. Toda ação de governo é hoje necessariamente integrada, em face das repercussões inevitáveis de dependência, mais ou menos estreita, entre os vários setores em que, através de planos, programas e projetos, se desdobra a multiforme atividade — gerencial, promotora ou simplesmente incentivadora — do governo. Essa realidade indiscutível exige máxima coesão da equipe ministerial, assegurada por freqüentes e francas discussões em grupo, em reuniões formais ou informais, dos problemas que a defrontem. Não pode nem deve haver compartimentações, pois estas, geralmente, são frustrantes e propiciadoras de erros, por vezes irreparáveis"⁶⁰.

Portanto, a fim de evitá-los, seria preciso instituir uma *nova estrutura administrativa*, completamente reformada, com capacidade real de iniciativa, supervisão e veto, e que não fosse exclusivamente uma "secretaria" ligada ao Presidente. Aquilo que Geisel havia anunciado de maneira conciliadora e puramente retórica como "um passo adiante" no Decreto-lei 200/67, convertia-se aqui num outro sistema decisório, radicalmente diferente.

Além do mais, essas decisões pretendiam garantir, formalmente, para o próprio chefe do Executivo, as funções de coordenador supremo do sistema estatal e o papel de árbitro ("supervisor") das disputas interburocráticas, neutralizando assim o surgimento de crises de todo tipo, em decorrência de conflitos de competência e extrapolações de poder

⁵⁸ V. "Conselho de cinco: fim dos superministros". *Jornal do Brasil*, 07/05/1974.

⁵⁹ Cf. "Um novo modo de governar". *Jornal da Tarde*, 08/05/1974, p. 03.

⁶⁰ Ernesto Geisel, *apud* "Discurso de Geisel define os rumos do País", *op. cit.*, p. 05. V. igualmente "Tecnocracia e poder". *Jornal do Brasil*, 07/05/1974.

que povoaram a área econômica (mas não só) durante o governo Médici⁶¹. Como o próprio Presidente Geisel fez questão de enfatizar, nunca faltaria aos ministros de Estado, "a qualquer tempo, e em tudo que o requerer, a minha interferência coordenadora, exercida pessoalmente ou através de delegação"⁶².

Mas, mais do que isso: a hierarquização das esferas decisórias, a divisão rígida de tarefas e a definição de áreas específicas de competência que se seguiram, através de uma série infinita de outras regulamentações, (visando anular o paralelismo e a superposição das funções que caracterizaram o arranjo interno dos aparelhos do Estado ditatorial), terminaram por produzir não só uma transformação importante no esqueleto organizacional, reforçando os dispositivos de controle interno do processo decisório, mas também, e de forma decisiva, *implicaram um deslocamento importante do centro de gravidade do sistema estatal*. Como sublinhou um observador, mesmo sem perceber as nuances entre os dois projetos de reformulação administrativa,

"a partir do funcionamento [efetivo] do Conselho de Desenvolvimento Econômico, toda formulação execução e controle da política econômica passará pelo crivo do Presidente da República, que funcionará, no caso, como um verdadeiro Ministro da Economia no estilo argentino, e os Ministérios da Fazenda, Agricultura, Interior e Indústria e Comércio, como secretarias-gerais setorializadas desse Ministério"⁶³.

Com a instituição do CDE, a Presidência da República tornou-se, portanto, o centro do poder real e o próprio Conselho o núcleo do sistema decisório.

1.2.2 As alterações nos conselhos econômicos

Ao lado dessas transformações na estrutura burocrática do Estado ditatorial, Geisel promulgou, em 15/05/1974, a Lei 6045 que modificava a constituição e a competência do Conselho Monetário Nacional, "simplificando a sua estrutura e assegurando a harmonia entre as suas deliberações e as diretrizes traçadas pelo poder Executivo"⁶⁴. Na prática, ela seguia à risca as sugestões de Simonsen, cancelando suas atribuições amplas (inclusive de

⁶¹ Cf. "Presidente fica ainda mais forte". *O Estado de São Paulo*, 20/03/1974, p. 06.

⁶² Ernesto Geisel, *apud* "Discurso de Geisel define os rumos do País", *op. cit.*, p. 05. Igualmente, a fim de "aperfeiçoar os mecanismos institucionais de coordenação da política de desenvolvimento", Geisel recomendou aos ministros de Estado um "interesse particular" para o "melhor entrosamento dos órgãos ministeriais e das centrais do Serviço Nacional de Informações, assim como uma articulação bem coordenada entre as assessorias de imprensa da Presidência e dos diversos ministérios". *Id., ibid.*, pp. 05-06.

⁶³ "CDE inicia amanhã ciclo de centralização da economia". *O Estado de São Paulo*, 05/05/1974, p. 76. Veja também: "Geisel escolheu o caminho de controlar a economia". *Jornal do Brasil*, 07/05/1974.

⁶⁴ Ernesto Geisel, *apud* "Discurso de Geisel define os rumos do País", *op. cit.*, p. 06. V. também "Dois projetos visam o setor econômico". *Jornal do Brasil*, 20/03/1974, p. 19 e "Geisel transforma e cria ministérios". *O Estado de São Paulo*, 20/03/1974, p. 06.

regulador da política de fixação de preços mínimos da agricultura, conforme dispunha o Decreto 65769 de 02/12/1969) e limitando, expressamente, através de uma série de outras disposições, os demais encargos que o CMN havia indevidamente assumido no período 1969/1974⁶⁵.

De acordo com essa especialização funcional, deixavam de fazer parte do Conselho Monetário o presidente da Caixa Econômica Federal e os Ministros da Agricultura e do Interior (*que passavam, juntamente com suas respectivas agendas, para o CDE*), e eram incluídos no seu plenário os diretores do Banco Central que, entretanto, não teriam direito a voto. Os diretores do BACEN participariam das reuniões exclusivamente para "auto-informação" ou para prestar "assessoria" ao Ministro da Fazenda. O Conselho Monetário deveria desistir, então, "de se ocupar de problemas setoriais da economia para dedicar atenção exclusiva aos problemas financeiros e monetários"⁶⁶. A nova lei também reduzia de seis para três os representantes da "iniciativa privada" nomeados pelo Presidente da República "entre brasileiros de ilibada reputação e notória capacidade em assuntos econômico-financeiros" (art. 3º). Em termos absolutos, houve uma diminuição pouco expressiva do total de membros (de dezesseis para quinze), mas só dez tinham, de fato,

⁶⁵ Um exemplo notável da concentração de poderes no CMN durante a gestão Delfim Netto — e que ilustra, de fato, os desarranjos institucionais e a superposição de competências entre os diferentes aparelhos do Estado ditatorial — é o caso da "vinculação executiva" do CIP. No governo Costa e Silva, determinou-se que as atribuições do Conselho Interministerial de Preços eram mais próximas da agenda do Ministério da Fazenda; assim, transferiu-se sua Secretaria-Executiva para o gabinete do Ministro, embora formalmente o CIP continuasse presidido pelo titular do Ministério da Indústria e do Comércio. Com a série de reformas institucionais realizadas a partir de 1974, essa distorção foi definitivamente sanada, remanejando-se definitivamente do CIP para a Fazenda. O MF passaria, portanto, a ser seu presidente de fato e "de direito" e a política de "controle de preços" teria, então, formalmente, um comando único. Cf. "Um novo modo de governar". *Jornal da Tarde*, 08/05/1974, p. 03.

⁶⁶ "CMN pela primeira vez se reúne para empossar novos membros". *Jornal do Brasil*, 19/03/1974. Mesmo aí, é preciso notar, o CDE definiu que a execução dos programas de aplicação financeira das instituições oficiais de crédito deveriam "considerar explicitamente" não apenas as diretrizes do Conselho Monetário Nacional, mas principalmente "a orientação setorial desenvolvida pelos ministérios competentes", segundo a seguinte articulação: Banco do Brasil com o MA e MIC; BNDE com o MIC e Minas e Energia; CEF com o MINTER; BNB e BASA com o MA e MIC. Cf. CDE, "Síntese dos assuntos tratados", 1ª Sessão, 07/05/1974. A inovação em relação aos representantes do Banco Central exige também uma explicação adicional. De acordo com a Lei 4595 de 31/12/1964 (a assim chamada "Lei da Reforma Bancária"), dentre os "seis membros nomeados pelo Presidente da República, após aprovação no Senado Federal", escolhidos entre os representantes da empresa privada (art. 6º, inciso IV), quatro deles deveriam compor a diretoria do Banco Central, com mandato fixo, sendo um deles seu Presidente (art. 14). Assim, de fato, três diretores do BACEN teriam assento no Conselho Monetário, com direito a voto. Essa situação foi ligeiramente modificada pela Lei 5362 de 30/11/1967 que aumentou representação privada para sete membros, ampliando também a diretoria do BACEN para cinco membros, um dos quais seu Presidente (art. 1º). A Lei 6045 separou definitivamente a representação empresarial da diretoria do Banco Central, formalizando melhor cada um dos papéis. Além disso, o instituto dos mandatos fixos dos diretores do BACEN, letra morta depois da posse de Costa e Silva na Presidência da República, foi revogado conforme a proposição do Ministro Simonsen que sustentou terem eles perdido vigência após a edição do AI-5, em fins de 1968. Cf. Roberto Campos, *A lanterna na popa: memórias*, op. cit., p. 672.

direito a voto — contra dezesseis participantes efetivos no período anterior⁶⁷. Em 1976 seria incluído mais um participante no plenário do Conselho Monetário, com poder decisório, representando a recém-criada Comissão de Valores Mobiliários⁶⁸. Além de definir melhor o perfil institucional da agência, esse novo formato administrativo, bem mais modesto e econômico, consagrou maioria governamental no processo deliberativo do CMN, traindo, portanto, o espírito "independente" que a Lei da Reforma Bancária quisera imprimir ao Conselho⁶⁹.

Cumprindo ainda as disposições estabelecidas pela Lei 6045, o governo instituiu o Conselho Nacional de Abastecimento (CONAB) — composto pelos Ministros da Fazenda, Planejamento e Transportes e presidido pelo Ministro da Agricultura — com o objetivo de formular, coordenar e executar as políticas específicas da área, "de acordo com as diretrizes estabelecidas pelo Presidente da República"⁷⁰. Dessa forma, uma das partes extraídas da agenda do CMN era então atribuída a uma nova agência, dividindo, segmentando, hierarquizando e especializando ainda mais o sistema decisório.

Outras transformações burocráticas importantes, cujo impacto político será discutido mais adiante⁷¹, alcançaram também o Conselho Interministerial de Preços (CIP), o Conselho de Desenvolvimento Industrial (CDI) e o Conselho de Não-Ferrosos e de Siderurgia (CONSIDER), pondo em xeque a estrutura corporativa de representação privilegiada dos interesses das várias frações dominantes.

O Decreto 74361 de 02/08/1974, por exemplo, modificou a constituição CONSIDER, eliminando a presença dos presidentes do Banco Central e do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico, além do Presidente do Instituto Brasileiro de Siderurgia (IBS) no seu processo deliberativo. Além disso, revogou o art. 2º que previa a convocação, na qualidade de assessores, dos presidentes das empresas siderúrgicas de economia mista. A Portaria nº 25 do Ministério da Fazenda, por sua vez, editada em 21/01/1975, aprovou o novo regimento interno do Conselho Interministerial de Preços, extinguindo a Comissão Consultiva, formada por representantes das Confederações Nacionais da Indústria,

⁶⁷ V. o Quadro A-3 do Anexo. Cf. também "Lei aprovada altera CMN". *O Estado de São Paulo*, 08/05/1974, p. 26. Em 1974, os representantes do empresariado no CMN eram os seguintes: Jorge Amorim B. da Silva, Olavo Setúbal e Octávio Bulhões. Em 1975, o presidente do Banco Itaú deu lugar a José Carlos Moraes de Abreu (também do Itaú e do Conselho Consultivo da Ford do Brasil). Até o início do governo Figueiredo essa formação manteve-se inalterada. Cf. o Quadro A-4 do Anexo.

⁶⁸ Cf. Lei 6385 de 07/12/1976, art. 5º, par. 2º.

⁶⁹ Sobre esse ponto, em especial, cf. Denio Nogueira, *Denio Nogueira: depoimento*. Brasília, Divisão de Suprimentos da Delegacia Regional em Brasília do Banco Central do Brasil, 1993, pp. 117 e segs.

⁷⁰ Decreto 74158 de 06/06/1974. V. também "Conselho Monetário perde suas atribuições no abastecimento". *Tribuna da Imprensa*, 29/03/1974.

⁷¹ V. o Cap. II, seção 2.3 e o Cap. III, seções 3.1 e 3.2.

Comércio e Agricultura e pelas Confederações Nacionais dos Trabalhadores da Indústria, Comércio e Agricultura, que funcionava junto ao plenário de ministros, tal como previsto pelo Decreto 63196 de 29/08/1968 que criou o CIP⁷².

O Decreto-lei 1428 de 02 de dezembro de 1975, posteriormente regulamentado pelo Decreto 77443 de 14/04/1976, reformulou o funcionamento e a estrutura do Conselho de Desenvolvimento Industrial com a finalidade de tornar mais rigorosos seus processos internos de seleção e concessão de incentivos fiscais, balizando suas análises de projetos conforme as prioridades fixadas pela política industrial oficial⁷³. Paralelamente, o referido decreto reduziu o número de Grupos Setoriais (GS), herdeiros dos antigos "grupos executivos", de oito para seis, excluindo do seu plenário os representantes do setor privado que haviam sido aí incluídos pelo Decreto 67706 de 07/12/1970⁷⁴. Como a esses Grupos Setoriais competia analisar e avaliar os projetos industriais que demandavam a concessão de benefícios diversos, essa exclusão foi

"aparentemente justificada pela circunstância de que tais representantes (geralmente empresários nos setores de competência de cada GS) passavam a adquirir posição privilegiada em relação a seus competidores no setor. Na medida em que não só adquiriam pleno conhecimento dos planos de expansão para o conjunto do setor, como podiam bloquear projetos que fossem do interesse de seus competidores"⁷⁵.

⁷² Cf. o art. 12 da Portaria nº 08 do Ministério da Indústria e do Comércio de 31/10/1968 (DOU 23/12/1968), que regulamentou seu funcionamento. Instituído em substituição à Comissão Nacional de Estímulo à Estabilização dos Preços (CONEP) (criada pelo Decreto-Lei 57271 de 16/11/1965), que previa a participação de representantes de associações corporativas, o CIP acabou, ao longo do tempo, por alterar esse esquema. A representação de classe perdeu suas prerrogativas deliberativas, assumindo um caráter exclusivamente consultivo (Decreto-Lei 63196 de 29/08/68). De acordo com Eli Diniz e Olavo Brasil de Lima Jr., "a trajetória do CIP evoluiu para um processo de crescente centralização e autonomia face aos interesses privados. Tal tendência foi acentuada pela mudança introduzida em 1975, já durante o governo do General Geisel [...]. Diante desse quadro de progressivo fechamento dos canais formais de acesso [ao Estado], a articulação do empresariado com a agência reguladora de preços assumiu um caráter francamente clientelista. Desta forma, observou-se o predomínio de um padrão fragmentado de demandas e de mecanismos informais de barganha política, como consequência das táticas alternativas empregadas pelos interesses privados". As relações do CIP com os setores empresariais estiveram marcadas a partir de então principalmente por "contatos individuais, dispersão e atomização de demandas [e por] dificuldades de estabelecimento de áreas de consenso envolvendo clientelas e decisores". Cf. *Modernização autoritária: o empresariado e a intervenção do Estado na economia*. Brasília, IPEA/CEPAL, 1986, p. 46.

⁷³ Somente para se ter uma idéia da "licenciosidade" do CDI, em 1974 o órgão chegou a aprovar 1976 projetos industriais, "com investimento fixo total de US\$ 2378 milhões, perfazendo uma média de oito projetos por dia útil ao ano!". Carlos Anibal Nogueira Costa, *Política industrial no Brasil: 1974/1989*. Tese de Doutorado. Campinas, IE/UNICAMP, 1994, p. 18. Sobre a restauração de critérios mais seletivos para a atuação do Conselho na orientação da política industrial, é obrigatório consultar: Wilson Suzigan (org.), *Indústria: política, instituições e desenvolvimento*. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1978, pp. 46-70.

⁷⁴ Através desta disposição, havia ficado estabelecido que os Grupos Setoriais seriam compostos, além dos representantes do governo, por membros das entidades empresariais de cada setor específico regulado pelo CDI, indicados pela Confederação Nacional da Indústria (art. 13).

⁷⁵ Cf. Luciano Martins, *Estado capitalista e burocracia no Brasil pós-64*, op. cit., p. 136, n. 73.

Dentro desse esquema amplo de reformulação administrativa, o Decreto 76085 (06/08/1975) reorganizou a estrutura básica do Ministério da Fazenda, aprofundando a divisão do trabalho, especializando as funções e estabelecendo rigorosamente a competência dos seus órgãos integrantes.

No que tange ao processo já referido de centralização do poder, as secretarias-gerais dos ministérios mais importantes foram preenchidas à revelia dos próprios titulares⁷⁶, diminuindo, portanto, as autonomias respectivas dos membros do "primeiro escalão" e enfraquecendo o controle individual sobre "suas" pastas. Paralelamente, a solução encontrada para controlar a liberdade gerencial das empresas governamentais e desincentivar as articulações informais entre burocratas e empresários foi a nomeação de novos chefes e diretores, mais leais ao Executivo e mais sensíveis à influência do Presidente da República. Assim é que um *survey* aplicado em 1976 aos quadros da alta administração do País, identificou um processo significativo de renovação de *decision-makers*, basicamente após 1974⁷⁷. Como notou Lucia Klein, esse fato acentuaria ainda mais o fechamento do sistema decisório, pois cada mudança importante no quadro de decisores desfazia toda a rede de relações pessoais meticulosamente fabricada para garantir a presença direta e/ou a mera influência de ramos ou setores do empresariado no processo decisório de determinado aparelho. Assim, a nova "sistemática teria altos custos para os interesses privados, na medida em que os colocava diante da necessidade de mobilizar toda sorte de recursos políticos e pessoais para o restabelecimento das conexões apropriadas à defesa de seus interesses junto aos novos ocupantes de posições de poder"⁷⁸.

Por fim, a própria política habitacional sofreu um grande impacto com a reformulação da estrutura organizacional do processo de tomada de decisões. A criação do Conselho de Desenvolvimento Social, que, ao tomar a si as atribuições que até então competiam ao Conselho de Administração do BNH — a definição do conteúdo substantivo das políticas da área —, reduziu significativamente a autonomia decisória da agência, justamente onde os interesses dos empresários do setor tinham representação garantida,

⁷⁶ Cf. Eugênio Gudín, "Estilos de governo" (29/03/1976). In: *O pensamento de Eugênio Gudín, op. cit.*, pp. 247 e 249.

⁷⁷ "Parece, portanto, que com o governo Geisel, ou coincidindo com seu advento, houve uma importante renovação dos quadros superiores da administração". Luciano Martins, *Estado capitalista e burocracia no Brasil pós-64, op. cit.*, p. 198.

⁷⁸ Eli Diniz e Olavo Brasil de Lima Jr., *Modernização autoritária: o empresariado e a intervenção do Estado na economia*. Brasília, IPEA/CEPAL, 1986, 47, pp. 56-57. O texto referido de Klein é: *The Implementation of Industrial Policies in the Seventies: Frictions and Alliances among Bureaucrats and Entrepreneurs in Brazil*. X World Congress of Sociology. México, agosto de 1982, p. 17.

fechando portanto, num movimento paralelo aos processos anteriores, os mecanismos de acesso direto ao aparelho do Estado ditatorial⁷⁹.

De uma forma geral, todas essas transformações institucionais pretenderam: a) reorganizar o sistema estatal, determinando um perfil mais adequado às agências públicas conforme as exigências ditadas pela hierarquização de prioridades estabelecida pela política econômica; b) controlar e disciplinar o acesso privilegiado de grupos específicos aos centros de poder mais importantes; e c) imprimir maior integração e eficácia ao processo decisório como um todo. A ênfase na "coordenação" das políticas públicas e no "planejamento", através justamente da concentração de prerrogativas na Presidência da República, e, portanto, de uma maior centralização do poder, foi a fórmula autoritária encontrada pelo novo governo para resolver os frequentes e desgastantes conflitos internos e justaposições de competências que caracterizaram o funcionamento regular do aparelho do Estado no Brasil pós-64. O Conselho de Desenvolvimento Econômico tornou-se assim, ao menos formalmente, a via privilegiada para a realização dessas tarefas. Uma visão resumida dos seus métodos de trabalho, leis de operação e distribuição interna de funções e competências deverá auxiliar a descrição de como efetivamente ele desempenhou suas atribuições formais.

1.3 Os mecanismos de funcionamento interno do Conselho de Desenvolvimento Econômico

O sistema decisório pós-74 não pode ser bem compreendido sem a presença do CDE e, de forma destacada, sem uma percepção adequada tanto da sua dinâmica burocrática interna, quanto da sua posição funcional no seio da administração pública, principalmente em relação aos aparelhos "econômicos" do Estado. Esses dois elementos permitem descrever, rigorosamente, a nova estrutura de poder implementada a partir do governo Geisel e, ao mesmo tempo, rever (e corrigir) algumas interpretações dominantes, seja sobre a organização da política econômica⁸⁰, seja sobre o funcionamento do processo decisório como um todo⁸¹. Os itens seguintes se ocupam dos procedimentos administrativos

⁷⁹ Cf. Marcus André B. C. de Melo, "Políticas públicas e transição democrática", *op. cit.*, pp. 179 e 181. Para uma relação completa das medidas administrativas do primeiro ano do governo Geisel, v. Hélio de Alcântara Avellar, *História administrativa e econômica do Brasil*. 2ª ed. revista e atualizada. Rio de Janeiro, FENAME, 1976, pp. 401-415.

⁸⁰ Cf. Cesar Guimarães e Maria Lucia Teixeira Werneck Vianna, "Planejamento e centralização decisória: o Conselho Monetário Nacional e o Conselho de Desenvolvimento Econômico", *op. cit.*, pp. 34-52.

⁸¹ V. Walder de Góes, *O Brasil do general Geisel. Estudo do processo de tomada de decisão no regime militar-burocrático*, *op. cit.*, pp. 17-59.

do CDE e da hierarquia burocrática no seu interior, ressaltando justamente aquilo que os outros estudos deixaram de lado: a formalidade das reuniões ordinárias da agência.

1.3.1 A formação da agenda do CDE

A infra-estrutura do Conselho de Desenvolvimento Econômico foi instalada no oitavo andar do prédio do DASP em Brasília, junto ao gabinete da SEPLAN⁸². Imediatamente após o início de suas atividades, em sete de maio de 1974, o Ministro Reis Velloso estruturou a "Secretaria Executiva" do Conselho, integrada por técnicos e economistas da Secretaria do Planejamento, cuja função principal era fornecer informações estratégicas e realizar o levantamento dos principais problemas da economia a serem equacionados pelo CDE⁸³. Para todos os efeitos, ela funcionaria, na prática, como uma espécie de "filtro burocrático", organizando, selecionando e depurando temas de política econômica trazidos do "exterior" pelos diversos ministros nos encontros informais com o secretário-geral que deveriam anteceder a todas as reuniões. Quaisquer questões só entrariam efetivamente na agenda do Conselho, para a decisão do Presidente, após passarem pelo crivo dessa Secretaria Executiva.

Como todo novo aparelho, o Conselho de Desenvolvimento Econômico exigia também uma regulamentação interna mínima para o desenvolvimento das suas atividades formais. Para tanto, o Documento CDE nº 01/74 dispôs, sob a forma de "sugestão de normas de trabalho", o seguinte:

- 1) as reuniões ordinárias seriam quinzenais, sempre às quartas-feiras, a partir das 15h e 30 min.; as reuniões extraordinárias seriam realizadas sempre que o Presidente da República as convocasse;
- 2) a Secretaria-Geral do Conselho, isto é, a SEPLAN, distribuiria a agenda e os documentos a serem discutidos na segunda-feira anterior à reunião determinada, ou com maior antecedência, se o assunto assim o exigisse, para que os ministros pudessem tomar conhecimento pleno dos temas e preparar seus pareceres;
- 3) as proposições de iniciativa dos ministros deveriam ser formalizadas por escrito (através de uma proposta de resolução, ou uma minuta de exposição de motivos, ou ainda um projeto de decisão etc.) a fim de dar

⁸² Cf. "Conselho vê política para empresa nacional". *Jornal do Brasil*, 07/05/1974.

⁸³ O secretário-geral adjunto da SEPLAN era também o secretário do Conselho. Durante o governo Geisel, Antonio Augusto dos Reis Velloso respondeu por essas funções; no governo Figueiredo, João Batista de Abreu.

conhecimento do seu conteúdo aos demais membros do Conselho e informar melhor a decisão final;

4) haveria um registro das decisões adotadas, mas não uma ata formal.

Este último ponto é, sem dúvida, o mais interessante para o estudo da dinâmica operacional da agência e também o que coloca as maiores dificuldades. A propósito, Luciano Martins notou que o Conselho de Desenvolvimento Econômico apresentava, nesse particular, uma característica muito própria: inversamente à maioria dos colegiados governamentais, e especialmente em relação ao Conselho Monetário Nacional, conhecido por suas "reuniões de ata" (na verdade, consultas informais aos seus membros que delegavam poder de decisão ao presidente do CMN), o CDE de fato realizava reuniões, só que sem registrá-las formalmente⁸⁴.

Realmente, o Conselho de Desenvolvimento Econômico não possuía atas das suas sessões plenárias reunindo as discussões e debates em torno dos pareceres dos ministros ou seus "votos", uma vez que estes, em função da própria organização interna do Conselho, baseada numa firme hierarquia que garantia sempre a última palavra ao Presidente da República, não existiam no âmbito da agência. Esse fato, somado a todas as outras dificuldades ordinárias do processo de reconstituição das rotinas decisórias do Estado ditatorial, poderia vir a ser um impedimento considerável para a compreensão da dinâmica efetiva do sistema estatal no pós-74 e mesmo do papel da agência em questão. Entretanto, no conjunto do material pesquisado para este estudo (na verdade, uma série de pastas numeradas sucessivamente, contendo cerca de vinte mil páginas de documentos, abrangendo toda a história administrativa do CDE), foi possível contar com um arquivo que reunia as *minutas das atas* do Conselho⁸⁵. Esses documentos compreendem, especificamente:

- 1) a agenda da reunião;
- 2) uma síntese dos assuntos tratados, seguidos das respectivas resoluções, exposições de motivos, programas de ação, relatórios de acompanhamento e avaliação de políticas etc.;
- 3) a lista de todos os membros presentes às reuniões (efetivos e convidados);
- 4) uma nota à imprensa (não obrigatória), dando conta dos pontos discutidos;

⁸⁴ Cf. Luciano Martins, *Estado capitalista e burocracia no Brasil pós-64*, op. cit., p. 132, nota 67.

⁸⁵ Sobre este ponto, V. o Apêndice "A".

Assim, seja a partir da compilação rigorosa das informações extraídas do exame dos textos legais que dispõem sobre a criação e regulam o funcionamento burocrático do Conselho de Desenvolvimento Econômico (o que compreende: a Mensagem Presidencial nº 111/74, o Projeto de Lei nº 1806/74, a Lei ordinária nº 6036 de 01/05/1974, o Decreto-Lei nº 83367 de 24/04/1979, além de outros registros de origem interna), seja a partir da considerável coleção de documentos administrativos do arquivo do CDE, foi possível estabelecer o lugar, a estrutura interna, os modos de operação regular e funcionamento concreto do Conselho de Desenvolvimento Econômico no conjunto dos aparelhos do Estado. Nesse caso preciso, essas "minutas de ata" tornaram-se uma fonte de consulta particularmente importante a respeito do processo decisório do Conselho e, por extensão, da rotina administrativa do Estado ditatorial, já que elas permitiram: a) determinar quantas reuniões ocorriam, efetivamente, durante o ano; b) estabelecer quem na realidade participava das sessões, além dos membros "natos"; c) aferir o grau (alto ou baixo) de comparecimento efetivo dos membros indicados às reuniões plenárias; d) identificar o que era discutido e o que era efetivamente deliberado; e) quem propunha e como propunha (através de que instrumentos legais) os temas para discussão e deliberação; f) determinar a natureza das decisões tomadas; g) o tempo de duração das reuniões; e, finalmente, h) através dos informes à imprensa, o que poderia ou deveria tornar-se público, já que elas não transmitiam tudo o que havia sido discutido. Neste capítulo e no seguinte, procurarei sistematizar esses dados de tal forma que seja possível contar com um quadro o mais amplo possível do funcionamento do sistema decisório de política econômica a partir do CDE⁸⁶.

De saída, a informação mais relevante contida nessas minutas refere-se à agenda do Conselho. A partir dela é possível estimar a amplitude, abrangência e extensão dos temas de política aí processados.

A agenda das reuniões formais do CDE estava quase sempre dividida em duas seções bem distintas: 1) *parte específica*, que compreendia uma subdivisão entre: a) acompanhamento e avaliação geral da conjuntura econômica; e b) discussão e deliberação

⁸⁶ Jorge Vianna Monteiro estabeleceu alguns critérios formais para determinar com segurança a ascendência hierárquica de uma agência sobre as demais unidades de política econômica no interior do sistema decisório: a) *critério da agenda*: estudo da composição, tamanho, medido através do número de temas de política que o órgão enfeixa, e variedade da agenda do órgão em questão; quanto maior a composição da agenda de uma unidade de decisão, tanto maior a abrangência de sua decisão face ao resto da organização; b) *critério de composição ou de representatividade interna*: padrão de vínculos de representação entre as unidades de decisão da organização do ponto de vista da participação dos diversos *policy-makers* no órgão considerado; quanto mais numerosos e/ou intensos forem esses vínculos — estabelecidos a partir da frequência de contatos formais entre os decisores (indicador: número de reuniões da unidade em questão) e da frequência das decisões tomadas em conjunto na agência —, maior a autoridade do conselho; *critério de precedência ou de interligação de agendas*: estabelece em que medida as decisões de uma unidade são *inputs* das decisões das demais unidades decisórias; e d) *critério de superposição de agendas*: aferido pela frequência e intensidade do vínculo entre as agendas de dois ou mais ministérios/colegiados. Cf. *Fundamentos da política pública*. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1982, pp. 186-192. Estes indicadores serão, quando cabíveis, utilizados na nossa análise do Conselho.

sobre temas propostos antecipadamente; e 2) *parte livre*, que dava margem à introdução de novos itens na reunião. A primeira parte não oferece maior surpresa: trata-se, na verdade, do cumprimento estrito das funções estabelecidas formalmente pela Lei 6036. A outra seção da agenda ("livre") tem um interesse maior. A princípio, a existência de um espaço como esse significava que o Conselho de Desenvolvimento Econômico deveria ser também o lugar para o processamento de problemas inesperados da administração da economia. Essa flexibilidade foi, provavelmente, um dos recursos institucionais mais importantes para garantir que o maior número possível de questões, simples ou complexas, chegassem ao gabinete presidencial sem perderem-se pelos diversos níveis do sistema decisório.

A seguir será possível ver como, efetivamente, essa programação era cumprida.

1.3.2 A dinâmica das reuniões

De acordo com as evidências disponíveis, é possível afirmar que o próprio Presidente da República tinha uma expressiva participação em todas as decisões do Conselho — o que, de resto, tornava parcialmente concreto seu desígnio inicial de inspirar, "de alto a baixo, a praxis administrativa"⁸⁷ do aparelho do Estado.

As reuniões do CDE eram abertas e conduzidas invariavelmente por seu presidente, de acordo com uma agenda previamente estabelecida e comunicada com antecedência aos ministros participantes. Depois que Geisel dava início aos trabalhos, cada ministro relatava a matéria pertinente à sua pasta, seguindo-se então os debates⁸⁸.

Nessas sessões, eram realizadas avaliações preliminares e discussões de medidas a serem adotadas pelo governo que exigiam um certo esforço para chegar-se a decisão final. Um exemplo bastante ilustrativo desse procedimento foi a (crítica) definição das diretrizes econômicas para 1977. Na reunião de 22/12/1976, a SEPLAN não encaminhou formalmente um documento conclusivo a esse respeito, mas o Ministro Reis Velloso admitiu que certos pontos relativos ao desempenho da economia deveriam ser discutidos pelos demais ministros no plenário do CDE a fim de subsidiar a confecção do texto final a ser apresentado ao Presidente da República em janeiro do ano seguinte⁸⁹. Eram também apresentados relatórios e feitas exposições verbais sobre a situação de algum ministério específico ou a respeito das

⁸⁷ Ernesto Geisel, *apud* "Discurso de Geisel define os rumos do País", *op. cit.*, p. 05.

⁸⁸ Embora a Lei 6036 previsse que, em caso de ausência ou impedimento, o Presidente da República deveria delegar a um ministro de Estado, membro efetivo do plenário do CDE, a função de dirigir as sessões formais, isso nunca ocorreu. Cf. *Documentos CDE*, Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento, Arquivo Central.

⁸⁹ V. "CDE e CMN fixam as diretrizes para 77". *O Estado de São Paulo*, 22/12/1976, p. 27. O documento "Diretrizes e prioridades para 1977" foi aprovado pelo Conselho em 26/01/1977. Cf. *Documentos CDE*, Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento, Arquivo Central.

ações administrativas de uma agência estatal determinada. As exposições dos ministros vinham freqüentemente acompanhadas de relatórios de atividades e documentos preparados antecipadamente por sua assessoria reportando a evolução de políticas setoriais ou o comportamento de diferentes setores da economia que interessassem a mais de uma área, além de avaliações conjuntas de seu desenvolvimento. Todos esses documentos eram essenciais a fim de conferir maior poder de persuasão às demandas burocráticas.

Nessas ocasiões, procedia-se também à análise e discussão de determinados *papers*, geralmente encaminhados à SEPLAN — e que compreendiam avaliações e reavaliações de programas governamentais, balanço de atividades setoriais e demandas específicas —, preparados por órgãos de governo (como o CONSIDER, a EMBRAPA ou a EMBRATER, por exemplo), outras instâncias do aparelho do Estado (governos estaduais e autarquias) e, *em menor medida*, entidades de classe (tais como a Associação Brasileira para o Desenvolvimento das Indústrias de Base (ABDIB), Associação dos Exportadores Brasileiros etc.). Nesse caso, ou se tomava imediatamente uma decisão ou encaminhava-se o problema para o exame de outros ministérios que não estavam ali representados. Caso fosse adotada alguma definição a respeito do problema em questão, ocorria um novo encontro entre o Ministro-Chefe da SEPLAN e o ministro encarregado de encaminhar a decisão, "a fim de que tudo fosse feito dentro do esquema de coordenação adotado pelo governo"⁹⁰.

Embora os debates no Conselho girassem principalmente em torno de uma agenda pré-estabelecida, como se notou, havia um tempo disponível no final da reunião para cada ministro introduzir um problema específico de sua área, recebendo então a recomendação oficial "segundo as diretrizes do governo"⁹¹.

As reuniões formais dedicavam-se também ao estudo e à discussão de assuntos correntes de toda economia garantindo, assim, o acompanhamento sistemático da conjuntura. A parte não-obrigatória da agenda do Conselho ou o espaço destinado especificamente ao tratamento geral dos problemas permitia discutir um amplo espectro de temas que poderia ir, em uma só sessão, da aguda situação sindical em São Paulo e dos conflitos em torno da negociação dos reajustes salariais, até a análise das expectativas sobre a safra agrícola, a determinação de preços mínimos e o tabelamento dos produtos agrícolas no atacado (como, por exemplo, na 97ª Sessão, em 07/06/1978).

Muitas vezes, particularmente durante o governo Geisel, a agenda formal não foi cumprida. Principalmente quando as dificuldades de conjuntura se tornaram mais críticas (como foi o caso, por exemplo, do aumento da taxa de inflação e do desequilíbrio da balança

⁹⁰ José Fonseca Filho, "CDE já tem trinta assuntos à espera de oportunidade". *Jornal do Brasil*, 22/07/1974, p. 03.

⁹¹ *Id.*, *ibid.*, p. 03.

comercial, em meados de 1977) os problemas específicos de condução da política econômica passaram a ocupar mais a atenção dos decisores, polarizando as discussões.

As reuniões duravam em média de duas a três horas, começando, geralmente, às dez da manhã. A 74ª sessão (08/06/1977), que tratou de vários aspectos de conjuntura (expansão da base monetária, balanço de pagamentos, evolução de preços e nível de emprego na economia) durou, contudo, mais de quatro horas. No governo Figueiredo, apesar do aumento significativo de membros convidados, elas eram mais rápidas.

Além dos "membros natos", que tiveram um índice de comparecimento bastante elevado às reuniões — nunca inferior a 80% (oitenta por cento) — e, nas suas ausências, foram representados pelos respectivos secretários-gerais dos ministérios, o Conselho passou a contar, progressivamente, com a participação de um número cada vez maior de "convidados", ampliando portanto sua "base" de decisão. Eles eram ministros de Estado, na sua maioria, (notadamente o Ministro das Minas e Energia — Shigeaki Ueki —, que foi praticamente incorporado ao plenário do Conselho de Desenvolvimento Econômico após 1975), mas também presidentes de bancos estatais, secretários-gerais de ministérios, presidentes de institutos, departamentos, empresas públicas etc. Durante o governo Geisel, por exemplo, compareceram à reunião de avaliação do II PND, em 20/12/1978, oito ministros convidados⁹². Desde o início de suas atividades, era bastante raro o Conselho de Desenvolvimento Econômico reunir-se somente com a presença dos seus membros efetivos. A prática da agência, a natureza dos problemas aí discutidos e o âmbito de suas decisões acabava exigindo o comparecimento de uma série de *decision-makers* distribuídos pelas diferentes áreas e escalões do sistema estatal. Esse fato acabava tornando o CDE não apenas um aparelho importante do "setor econômico", mas, de fato, o verdadeiro "conselho de governo".

Na administração Figueiredo, quer sob a coordenação de Simonsen (março de 1979/agosto de 1979), quer sob a de Delfim Netto (agosto de 1979/março de 1981), as reuniões chegaram a ter mais de vinte membros extras. Na 119ª sessão do CDE, realizada em 18/04/1979, a segunda sob a presidência do general Figueiredo, participaram como convidados vários ministros de Estado, além do presidente da ARENA (sen. José Sarney (MA)), do líder do governo no Senado (Jarbas Passarinho (ARENA-PA)) e do líder da bancada situacionista na Câmara (dep. Nelson Marchezan (ARENA-RS)), *totalizando trinta*

⁹² O Ministro-Chefe do Gabinete Militar, o Ministro-Chefe do Gabinete Civil, o Ministro-Chefe do Serviço Nacional de Informações, o Ministro das Minas e Energia, o Ministro da Educação e Cultura, o Ministro do Trabalho, o Ministro da Previdência e Assistência Social e o Secretário-Geral do Ministério da Saúde. Cf. *Documentos CDE*, Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento. Arquivo Central. Para a íntegra da exposição do Secretário do Planejamento, v. "Velloso diz que PND cumpriu seu papel". *Correio Brasiliense*, 21/12/1978, p. 07.

e uma pessoas⁹³, isso para uma agência cuja previsão era a de funcionar, em condições normais, com apenas seis membros efetivos.

Em todas as reuniões ampliadas, contudo, nenhum empresário ou representante de classe participou, seja como convidado ou como "observador". Esse fato, em particular, ilustra bem a que ponto havia chegado o "fechamento" do aparelho do Estado à participação dos membros das frações da classe dominante no processo decisório de política econômica após a reforma administrativa de 1974. Quando se compara o CDE com o CMN, por exemplo, que além de prever a representação da "iniciativa privada" no seu âmbito, frequentemente realizava consultas informais aos empresários (notadamente do setor bancário), é nítida a dificuldade aqui para influenciar, diretamente, as deliberações finais gestadas num órgão de cúpula do Estado ditatorial⁹⁴.

A inclusão de qualquer tema de política na agenda do CDE ficava a cargo seja do ministro interessado (que deveria reunir-se antes com o Ministro-Chefe da SEPLAN), seja do próprio Presidente da República. Algumas vezes, determinado ministro mantinha um contato direto com o Presidente Geisel a fim de buscar apoio para certo assunto polêmico que seria levado à reunião do Conselho. De acordo com um *policy-maker* próximo à agência, essas iniciativas isoladas dos ministros ocorriam sempre quando eles se viam diante de algum problema que era impossível resolver dentro dos canais decisórios "normais"⁹⁵, recorrendo daí a uma instância superior. Da mesma forma, o Presidente da República manifestava preocupação com um tema específico e determinava aos ministros da área em questão que apresentassem sugestões concretas a fim de serem debatidas posteriormente pelo Conselho (como foi o caso, por exemplo, da política salarial, examinada na 128ª Sessão, em 01/08/1979). Nada garantia, contudo, que as sugestões ou pedidos dos ministros fossem imediatamente aceitos. Durante o período em que o CDE esteve bastante ativo no governo Figueiredo (1979/1981), o Ministro-chefe da Casa Civil, general Golbery do Couto e Silva, encaminhou pelo menos duas gestões do PROÁLCOOL vindas do Ministério da Indústria e do Comércio ao secretário-geral do Conselho para inclusão na agenda da reunião. O pedido de 22/10/1979 foi aceito; o de 21/10/1980 não entrou sequer na pauta de discussões⁹⁶.

Os temas para deliberação no CDE poderiam ainda ser trazidos do "exterior", através da SEPLAN, sempre contudo pelas mãos de Reis Velloso que exercia assim um

⁹³ V. o Apêndice "D".

⁹⁴ Para uma discussão mais detalhada desse ponto, v. a seção 3.1 do Cap. III.

⁹⁵ Citado por Cesar Guimarães e Maria Lúcia Teixeira Werneck Vianna, "Planejamento e centralização decisória", *op. cit.* p. 38.

⁹⁶ V. a esse respeito *Documentos CDE*, Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento, Arquivo Central.

papel de destaque frente os demais ministros, controlando a agenda do Conselho. Na 91ª Sessão (realizada em 05/04/1978), por exemplo, o Ministro do Planejamento apresentou, para "apreciação e discussão", as sugestões da Secretaria de Economia e Planejamento do Governo do Estado de São Paulo, da Prefeitura do Município de São Paulo, da Prefeitura de Santo André - SP e de outros municípios do ABC, da CIESP, da FIESP e do Instituto de Engenharia de São Paulo, a título de "subsídios" para regulamentação da Resolução nº 14/77 do CDE⁹⁷.

Uma observação mais sistemática da dinâmica da parte específica da agenda do Conselho permite determinar alguns traços gerais da sua rotina burocrática. Como se decidia no âmbito do CDE?

Em geral, um tema de política econômica deveria seguir a seguinte seqüência:

- 1) algumas vezes eram realizadas reuniões preparatórias para as sessões formais a fim de consolidar dados, argumentos, pedidos etc. a serem apresentados ao plenário; havia também reuniões intersetoriais para tratar, antecipadamente, determinado tema polêmico (ou que poderia provocar intensos conflitos intraburocráticos) que entraria na pauta de discussões do Conselho⁹⁸;
- 2) durante as sessões formais, o ministro interessado (ou um grupo de ministros) submetia ao plenário do Conselho uma exposição de motivos ou uma minuta de decreto — resultado de um consenso obtido previamente entre os *policy-makers* — para avaliação e discussão, solicitando uma decisão;
- 3) quando não havia uma definição clara, o ministro em questão apresentava várias alternativas possíveis para a decisão e discutia-se amplamente a matéria, em caráter preliminar, em reuniões que um observador definiu como "animadíssimas"⁹⁹;

⁹⁷ Cf. CDE, "Síntese dos assuntos tratados", 91ª Sessão, 05/04/1978. Os documentos enviados seriam, de acordo com o ministro, "da maior utilidade na elaboração dos atos complementares de implementação" dessa resolução. Cf. Apêndices "B" e "C". A Resolução nº 14/77 do CDE previa, em resumo, algumas diretrizes e prioridades para a ação do governo no tocante à desconcentração industrial. "Em consonância com o II PND [...], [e] sem prejuízo do apoio ao pólo de São Paulo, [...] serão fortalecidos os pólos industriais do Rio de Janeiro, de Minas Gerais e do Sul do País". Presidência da República. Secretaria-Geral do Conselho de Desenvolvimento Econômico — CDE. *Principais decisões (normas e programas) adotadas pelo Excelentíssimo Senhor Presidente da República, após apreciação no CDE*. Rio de Janeiro, Gráfica do IBGE, s.d., Vol. VII, p. 53. Esta política específica e seus impactos sobre a estrutura de interesses será discutida no Cap. II, seção 2.4.3.

⁹⁸ Cf., por exemplo, "Governo definirá política do álcool". *O Estado de São Paulo*, 13/08/1975.

⁹⁹ Tão Gomes Pinto, "O poder palaciano". *IstoÉ*, 27/02/1980, p. 16.

4) caso fosse necessário, determinava-se que se realizassem estudos complementares e, assim, voltava-se a apreciar o assunto em outra sessão, agora com mais subsídios (relatórios, avaliações etc.) preparados pela equipe de assessores do ministro interessado, a fim de informar melhor a decisão final;

5) podia-se também criar grupos de trabalho incluindo todos os interessados da área governamental na decisão para examinar o tema em questão e apresentar um relatório conclusivo que permitisse a sanção final pelo Presidente da República. Para certos problemas mais delicados (tal como a política de desenvolvimento urbano, por exemplo), determinava-se que se fizesse consultas "mais amplas" (isto é, a outros conselhos governamentais, exclusivamente) a fim de colher sugestões que auxiliassem na tomada de decisão; eram realizadas, assim, consultas "externas" a membros que não participavam diretamente do processo decisório (como governadores de estado, por exemplo);

6) só então o Presidente da República estabelecia as diretrizes a serem adotadas para a execução da matéria.

Por tudo isso, esse complicado arranjo burocrático para o encadeamento do fluxo decisório garantia que a SEPLAN e, principalmente, o CDE — sob a supervisão direta de Geisel — funcionariam como os verdadeiros filtros da política econômica do Estado, selecionando temas relevantes e depurando questões muito polêmicas. Nesse sentido, nada mais diferente em relação à posição ocupada pela Presidência da República no esquema político-administrativo anterior.

Durante o governo Médici, em especial, o modelo construído para organizar as esferas de influência e pressão dentro do aparelho do Estado e atender os interesses dos setores burocráticos mais importantes e das frações economicamente dominantes dividia o sistema decisório em duas linhas paralelas, a "político-administrativa-repressiva" (constituída formalmente pelo Serviço Nacional de Informações e pelo Conselho de Segurança Nacional) e a "político-econômica" (unificada em torno do Conselho Monetário Nacional, sob a supervisão direta do Ministro da Fazenda)¹⁰⁰, reservando as funções de mediação entre esses ramos distintos à Chefia da Casa Civil. Essa estrutura particular do exercício do poder

¹⁰⁰ Cf. Fernando Henrique Cardoso, *Autoritarismo e democratização*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1975, p. 209. Ainda de acordo com Cardoso, "o Ministro da Fazenda foi o presidente [de fato] das frações dominantes" e a articulação entre esse "gabinete paralelo" do regime e a Presidência da República "fez-se por um pacto de não interferência rotineira, mas no qual a Presidência guardou [no máximo] o poder tutelar e a função moderadora", mas não a capacidade de iniciativa na política econômica. *Id.*, *ibid.*, p. 207.

"desmonopolizava a função de direção política, entregando-a a uma espécie de colegiado", conhecido nos círculos políticos como "o Sistema"¹⁰¹. A Presidência da República tornou-se então, nesse caso preciso, uma expressão direta do "Sistema" — e não o centro do exercício da autoridade pessoal do líder político do Estado.

Sob Geisel, diferentemente, fazia parte do seu projeto político "suscitar um crescente respeito pelo cargo de Presidente"¹⁰², resgatando a autoridade da função e retirando do Alto-Comando do Exército seu notável poder de veto, além das várias atribuições políticas por ele conquistadas nos últimos oito anos, em especial¹⁰³. A limitação das áreas de competência do CMN, de um lado, referidas acima, e os novos papéis tanto do SNI, quanto do CSN, ajudam portanto a compreender o processo que destacou o quarto Presidente da ditadura militar, tornando-o o "líder" do Estado e o "comandante-em-chefe" das forças armadas.

A título de ilustração, convém notar que, na nova estrutura de poder, o outrora todo-poderoso SNI teve sua autonomia operacional bastante reduzida e passou, progressivamente, a ser utilizado pelo Presidente Geisel e pelo general Golbery "como um instrumento potencial em seu esforço" para impor um controle mais estrito "sobre o [...] aparelho repressivo" do Estado¹⁰⁴. Da mesma forma, o CSN não pode ser considerado, nesse período, como "o *locus* fundamental do processo de decisão do governo", conforme sustentou Walder de Góes¹⁰⁵. E isso por uma razão fundamental.

¹⁰¹ Cf. Sebastião C. Velasco e Cruz e Carlos Estevam Martins, "De Castello a Figueiredo: uma incursão na pré-história da 'abertura'", *op. cit.*, p. 41.

¹⁰² Alfred Stepan, *Os militares: da abertura à nova república*, *op. cit.*, p. 47. Essa informação apóia-se em entrevista direta com o general Ernesto Geisel (Rio de Janeiro, 17/07/1985).

¹⁰³ *Id.*, *ibid.*, p. 54, n. 61. É interessante notar que desde fins da administração Médici especulava-se a respeito da diminuição do poder do "Sistema", uma vez que, em virtude do "temperamento" do seu sucessor, o "Sistema" não deveria continuar a "impor regras e ditar conveniências". Cf. "Não deverá haver novos 'impactos'". *O Estado de São Paulo*, 09/06/1973, p. 09. Para isso, seria importante, de acordo com a visão então dominante, evitar a todo custo o "continuismo" na nova equipe, garantindo a substituição dos ministros-chave — principalmente Delfim Netto — e uma melhoria nos "canais de comunicação" com a "área parlamentar" do regime, através da suspensão de uma série de "restrições". Cf. respectivamente: "O futuro dos atuais ministros". *O Estado de São Paulo*, 07/06/1973, p. 06; "Apesar da esperança, a frustração continua". *O Estado de São Paulo*, 24/05/1973, p. 03; e "A abertura pode vir, mas após a sucessão". *O Estado de São Paulo*, 02/06/1973, p. 03.

¹⁰⁴ Alfred Stepan, *Os militares: da abertura à nova república*, *op. cit.*, p. 39. Sobre os papéis da "comunidade de informações", em geral, e do SNI, em particular, v. Maria Helena Moreira Alves, *Estado e oposição no Brasil (1964/1984)*. Petrópolis, Vozes, 1984, pp. 172 e ss.; e Alfred Stepan, *ibid.*, pp. 26-39, entre outros. O único estudo monográfico sobre o SNI é o de Ana Lagoa, *SNI: como nasceu, como funciona*. São Paulo, Brasiliense, 1983.

¹⁰⁵ Cf. *O Brasil do general Geisel. Estudo do processo de tomada de decisão no regime militar-burocrático*, *op. cit.*, p. 32.

O plenário do Conselho de Segurança Nacional nunca deliberou coletivamente durante o governo Geisel, nem tampouco detinha qualquer poder efetivo sobre o uso das "medidas de caráter revolucionário" (aplicação da Lei de Segurança Nacional, cassações de mandatos parlamentares e prisões políticas). De acordo com o depoimento do próprio Ministro-Chefe do Gabinete Militar, todos os processos com base no AI-5 frequentemente ficavam a cargo da Secretaria-Geral do CSN conforme o seguinte esquema: o SNI elaborava um dossiê do acusado e submetia-o ao Ministro da Justiça que, a partir de então, fazia uma representação junto ao Presidente da República. Caso julgasse consistentes as acusações, este último despachava o processo para o secretário-geral do Conselho de Segurança que deveria ouvir todos os membros do CSN em reunião formal. Contudo, como isso certamente "causaria maior transtorno e prejudicaria o trabalho dos ministros" aí representados, já envolvidos em outras tantas reuniões de deliberação coletiva, o Presidente Geisel preferia então "ouvir os membros do Conselho [de Segurança Nacional] por correspondência", por intermédio do Chefe do Gabinete Militar¹⁰⁶, tomando ele próprio a decisão final.

Assim, houve de fato uma alteração radical não só na organização da política econômica, com a instituição do CDE, mas também no processo decisório como um todo, projetando a Presidência da República como o núcleo do sistema estatal. O centralismo burocrático que caracterizou a nova estrutura decisória guardou, por sua vez, uma relação muito próxima com o *status* administrativo impresso ao Conselho de Desenvolvimento Econômico.

1.3.3 O *status* administrativo do Conselho

Formado pelos ministros da área econômica (Secretaria do Planejamento, Fazenda e Indústria e Comércio), pelas pastas estratégicas do Interior e da Agricultura (e, posteriormente, a partir do início de 1979, pelo Ministério do Trabalho), e presidido diretamente pelo Presidente da República, o CDE *não pode ser considerado*, a exemplo do CIP ou do CDI, *uma estrutura colegiada típica*¹⁰⁷. Não se trata, absolutamente, de uma reunião de decisores com pesos idênticos ou funções semelhantes. Portanto, não estamos lidando aqui com mais uma estrutura burocrática com funções meramente informativas, mas, antes, capaz de produzir decisões finais.

Conforme observou um *decision-maker* importante, a rigor

¹⁰⁶ Cf. Hugo Abreu, *O outro lado do poder*, op. cit., p. 61.

¹⁰⁷ Cf. Cesar Guimarães e Maria Lucia Teixeira Werneck Vianna, "Planejamento e centralização decisória", op. cit., p. 37.

"o CDE não é um conselho; os membros do CDE não votam. Eles são assessores do Presidente da República: o CDE é um órgão que assessora o Presidente da República [...] Onde está o Presidente, não há colegiado"¹⁰⁸, mas hierarquia decisória.

De fato, na lei que criou o CDE ou nas "normas de trabalho" que disciplinam seu funcionamento, não há, como no caso do CMN, por exemplo, nenhuma referência expressa ao tipo de deliberação (por maioria, por aclamação etc.), ao número mínimo de participantes por sessão (*quorum*), ao "voto de qualidade" do presidente do Conselho em caso de empate entre seus membros etc. Embora os demais ministros (com exceção da notável ascendência institucional de Reis Velloso e da importância estratégica da pasta ocupada por Simonsen) tivessem uma certa influência nas decisões mais importantes, através principalmente dos debates realizados durante as reuniões do CDE, isso ainda era muito pouco, visto que "as ordens emanadas desse foro passavam [...] pelo crivo do próprio Presidente, que se reservava freqüentemente o direito de decidir"¹⁰⁹.

Mas isso, é preciso frisar, não decorria, automaticamente, nem do sistema presidencialista ("imperial" ou não), que impõe formalmente, em qualquer caso, a responsabilidade pela capacidade decisória final ao chefe do Executivo federal, nem, muito menos, da "vontade pessoal do líder" ou do seu "estilo de governo", para retomar uma expressão forjada em tom crítico por Eugênio Gudín a propósito do "autoritarismo" quase inato do general Geisel¹¹⁰. A ascendência do Presidente da República sobre o processo decisório foi o resultado necessário da forma ditatorial assumida pelo regime político e, principalmente, *da estrutura burocrática especificamente construída para esse fim*. Como a Presidência da República não é, e nem pode ser, um centro de poder por si próprio, foi preciso contar com uma vigorosa reforma funcional do aparelho do Estado para realizar esse processo de "transferência de poder" (do CMN, e também do SNI, do CSN etc.) para o Presidente do Conselho de Desenvolvimento Econômico. Voltaremos a esse ponto mais adiante.

Por ora, é suficiente lembrar que o aumento de prerrogativas políticas e institucionais e o fortalecimento da Presidência da República sob o governo Geisel pode ser compreendido também quando se examina o organograma do CDE e a série de instâncias

¹⁰⁸ Apud Cesar Guimarães e Maria Lucia Teixeira Werneck Vianna, *ibid.*, p. 37, grifos meus. Sobre a mesma ressalva, v. também: "CDE inicia amanhã ciclo de centralização da economia". *O Estado de São Paulo*, 05/05/1974, p. 76.

¹⁰⁹ José Carlos Thomé, "A transferência de poderes no CDE". *Gazeta Mercantil*, 21/05/1977. Um exemplo nítido dessa tendência centralizadora foi a concentração na Presidência da prerrogativa de decidir tanto sobre a concessão de incentivos fiscais para produtos de exportação, *examinados caso a caso*, quanto a negociação direta e pessoal da implantação do projeto Açominas com a Inglaterra. Cf. Luciano Martins, *Estado capitalista e burocracia no Brasil pós-64*, *op. cit.*, pp. 186 e 182.

¹¹⁰ V. Eugênio Gudín, "Estilos de governo" (29/03/1976). In: *O pensamento de Eugênio Gudín*, *op. cit.*, p. 247.

burocráticas e agências de política econômica que ele enfeixa, objeto da seção 1.5. Vejamos antes, de um ponto de vista quantitativo, a ação administrativa do Conselho de Desenvolvimento Econômico no intervalo 1974/1982.

1.4 A atividade burocrática do CDE

O CDE desenvolveu uma atividade intensa durante todo o governo Geisel e início do governo Figueiredo. Isso pode ser melhor compreendido a partir da análise da Tabela 1.1.

TABELA 1.1
Número de reuniões formais
do CDE por ano
(1974/1989)

	1974	75	76	77	78	79*	80	81	82-86	87***	88	89
jan.		2	2	2	1	2	-	1	-	1	-	-
fev.		1	2	2	1	2	1	-	-	-	-	-
mar.		1	1	3	1	2	1	1	-	-	-	-
abr.		3	4	1	2	2	1	-	-	-	-	-
maio	2	1	2	3	4	2	1	-	-	-	-	-
jun.	2	2**	3	4	3	2	1	-	-	-	-	-
jul.	2	3	2	2	2	3	-	-	-	1	-	-
ago.	1	2	2	3	3	3	-	-	-	-	-	-
set.	1	2	2	2	3	2	1	-	-	-	-	-
out.	2	2	2	1	2	2	1	-	-	-	-	-
nov.	2	3	1	2	2	1	1	-	-	-	-	-
dez.	2	1	2	1	1	1	-	-	-	-	-	-
TOTAL	14	23	25	26	25	24	8	2	-	2	-	-

Fonte: Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento - Arquivo Central - Documentos CDE

* 5 (cinco) reuniões no governo Geisel e 19 (dezenove) no governo Figueiredo.

** Em 17/06/1975 foi realizada uma sessão em conjunto com o CDS.

*** Não existem dados seguros para o ano de 1987.

No período compreendido entre os anos 1974/1978, o Conselho de Desenvolvimento Econômico reuniu-se regularmente, praticamente a cada quinze dias (com algumas exceções pouco importantes), conforme o previsto pelas "normas de trabalho" aprovadas na sua primeira reunião¹¹¹. Foram realizadas no espaço de oito meses, quatorze sessões em 1974, vinte e três em 1975, vinte e cinco em 1976, vinte e seis em 1977 e vinte e cinco reuniões em 1978.

Esses dados confirmam, portanto, o depoimento do secretário-geral do Conselho:

"O CDE funcionou regularmente, quase toda semana, seja com agenda definida (quase sempre), seja para simples avaliação de conjuntura. Quando, certa vez, manifestei certa preocupação com o fato de estar pobre a agenda para uma próxima reunião, o Presidente insistiu em que fosse convocada: a idéia era que o CDE fosse também o fórum informal para discussão de temas livres, ou para um *brainstorm* sobre coisas a serem feitas no futuro"¹¹².

O que se depreende da avaliação retrospectiva a respeito do funcionamento do Conselho de Desenvolvimento por parte de Reis Velloso — além do significativo prestígio conferido ao CDE pelo próprio Presidente da República — é que, em quaisquer circunstâncias, o que se visava era, de forma destacada, assegurar um processo mais integrado de circulação do fluxo de informações entre os principais decisores do aparelho do Estado e, igualmente, garantir a coordenação do sistema decisório através de um órgão que fosse suficientemente flexível e dinâmico para incorporar e processar temas de política emergentes. Todas essas tarefas administrativas deveriam, não obstante, ser realizadas no interior do CDE sob a vigilância estrita da Presidência da República. Essa seria, além de tudo, a "fórmula ideal" buscada por Geisel para supervisionar diretamente as rotinas burocráticas, administrativas e principalmente decisórias dos diferentes ministérios e aparelhos de governo.

O número de reuniões formais e sua freqüência ao longo do tempo é, ainda que indiretamente, outro indicador mais ou menos seguro da importância do CDE no interior do sistema estatal. De fato, um aparelho com funções meramente rituais ou homologatórias não deveria apresentar um índice de atividade tão significativo¹¹³.

¹¹¹ Cf. Documento CDE nº 001/74. *Documentos CDE*, Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento, Arquivo Central.

¹¹² João Paulo dos Reis Velloso, *O último trem para Paris — de Getúlio a Sarney: "milagres", choques e crises do Brasil moderno*. Rio de Janeiro, Nova Fronteira, 1986, p. 300.

¹¹³ Problema diferente, é preciso reconhecer, da eficácia prática das decisões tomadas pelo Conselho de Desenvolvimento e da sua capacidade real de vincular os conteúdos das agendas dos outros conselhos interministeriais, uniformizando assim o processo decisório como um todo. Essa base restrita de dados efetivamente não nos autoriza a tirar maiores conclusões a respeito desse problema. Seria necessário explorar uma gama muito maior de evidências para determinar a centralidade absoluta do Conselho de Desenvolvimento Econômico no interior do Estado ditatorial, o que, nos limites desse estudo de caso, seria impossível realizar, pois envolveria, no mínimo, uma análise comparativa da agenda do CDE em relação às decisões dos demais conselhos de política econômica.

A prática de outro Conselho, o CDI, ajuda a compreender, nesse particular, a relevância desses dados. Responsável formalmente pela condução da política industrial brasileira, através da administração da concessão de incentivos fiscais a áreas empresariais consideradas estratégicas, o Conselho de Desenvolvimento Industrial praticamente não realizava sessões formais. Durante o período observado por Luciano Martins (1970/1975),

"a instância máxima do Conselho (à qual cabia selecionar os setores prioritários) raramente — se é que o fez alguma vez — se reun[iu]. Na verdade tal decisão — que consistia propriamente na definição de uma política industrial — era tomada em outros níveis. Além disso, a experiência recente da administração brasileira", nota o autor, "parece demonstrar que [era] praticamente impossível (por mais prosaico que isso pareça) encontrar uma data para realizar uma reunião do órgão colegiado que [fosse] compatível com os diferentes programas de Ministros de Estado e outras personalidades gradas"¹¹⁴.

Em função da posição superior do CDE no seio da administração pública e, portanto, da sua relevância como instância deliberativa final, ele não enfrentou esse problema. Isso explica tanto a ocorrência efetiva de reuniões, quanto o baixíssimo índice de ausências dos ministros obrigados a comparecer pela Lei 6036¹¹⁵. Ademais, seria extremamente importante para os *state managers*, no jogo de pressões e contrapressões que caracteriza o dia a dia processo decisório, ter assento num aparelho onde o Presidente da República também tivesse. No caso específico do Conselho de Desenvolvimento Industrial, embora a razão alegada por Luciano Martins não seja desimportante, é preciso notar que a reforma administrativa, ao transferir para o CDE grande parte da agenda manipulada pelos principais ministérios da área econômica e garantir um espaço institucional decisivo para o Ministro da Indústria e do Comércio, o controlador formal do CDI, acabava tornando esse último uma mera extensão funcional do "superconselho", anulando portanto sua importância relativa no sistema institucional do Estado. Igualmente, a "descorporativização" do CDI, aliada à burocratização crescente dos seus mecanismos decisórios internos, fez com que as frações dominantes vissem impedidas quaisquer tentativas de constituir aí uma arena de barganha e negociação.

O padrão do número de reuniões/ano, observado entre 1974 e 1978, manteve-se constante durante o primeiro ano do governo Figueiredo (1979), com dezenove sessões plenárias em dez meses, diminuindo bruscamente, no entanto, a partir de 1980, até se extinguir em 1981 (Tabela 1.1).

Como também se pode ver na Tabela acima, o Conselho, reativado em 1987 no governo Sarney, conheceu, no entanto, uma existência breve e irregular. Em 12 de janeiro, o

¹¹⁴ Luciano Martins, *Estado capitalista e burocracia no Brasil pós-64*, op. cit., p. 132.

¹¹⁵ De acordo com as evidências que se dispõe nos registros do Conselho, sempre que um ministro não podia estar presente às sessões formais do CDE, ele imediatamente enviava um substituto, normalmente o secretário-geral do ministério (como frequentemente ocorria no caso do MIC) ou mesmo o ministro interino (como no caso do MF ou do MA).

CDE — confirmando a abrangência de suas atribuições — realizou sessão formal para analisar a conjuntura econômica, determinar o realinhamento de preços e salários, dispor sobre o Fundo Nacional de Desenvolvimento (FND), estabelecer uma política para a SIDERBRÁS e definir a competência da União, dos Estados e Municípios sobre temas determinados, aprofundando a "divisão de trabalho" no seio do Estado. Além dos membros "natos", foram convidados para a reunião o Ministro-Chefe do Gabinete Civil, o Ministro-Chefe do Gabinete Militar, o Chefe do SNI e o Assessor Especial do Presidente da República¹¹⁶.

A decisão de reviver o CDE, após um longo período de inatividade burocrática, poderia estar aparentemente ligada à necessidade de coordenação entre os diferentes centros decisórios do aparelho do Estado, sentida, de forma aguda, em razão das dificuldades de implementação do "Plano Cruzado" (1986). A adoção de medidas divergentes e até mesmo contraditórias em certos momentos entre, por exemplo, o CIP (política de controle de preços) e a SUNAB (política de abastecimento) — e que acabaram por gerar uma série de incompatibilidades que, ao lado de outros fatores, comprometeram o conjunto da política de estabilização¹¹⁷ — reforçaram a necessidade de reabilitar-se um estilo mais integrado de decisão, através da convergência das rotinas administrativas para um centro único, com funções não só de supervisão mas, principalmente, de deliberação final.

Todavia, e apesar de não existirem informações consolidadas para 1987, é possível sustentar que, nas poucas vezes em que foi acionado, o CDE assumiu mais a função de *homologar as principais decisões do Ministro da Fazenda*, do que de unificar as rotinas do Estado. Bresser Pereira resolveu submeter formalmente o "Plano de Controle Macroeconômico" (Plano Bresser) ao Conselho de Desenvolvimento Econômico unicamente "para dar mais solenidade às medidas"¹¹⁸.

Tudo indica que o declínio progressivo das reuniões formais a partir de 1980 coincide com a perda de importância e centralidade do CDE no interior do sistema estatal. Contudo, esse fato só pode ser bem compreendido após a análise detalhada das transformações na sua agenda, em primeiro lugar, e, em seguida, das transformações políticas e das reformas institucionais introduzidas em fins de 1979¹¹⁹.

¹¹⁶ Cf. "Ofensiva contra preços altos". *O Estado de São Paulo*, 07/01/1987.

¹¹⁷ Cf. Eli Diniz e Renato R. Boschi, "A consolidação democrática no Brasil: atores políticos, processos sociais e intermediação de interesses". In: DINIZ, Eli e BOSCHI, Renato Raul e LESSA, Renato. *Modernização e consolidação democrática no Brasil: dilemas da Nova República*. São Paulo, Vértice/Revista dos Tribunais, 1989, p. 57.

¹¹⁸ Luiz Carlos Bresser Pereira, "Problematizando uma experiência de governo: contra a corrente no Ministério da Fazenda". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, 19 (7), jun. 1992, p. 13.

¹¹⁹ Esses pontos serão tratados com maior detalhe nos Caps. II e III.

1.4.1 A prática das "reuniões informais"

A partir de 1976 começam a haver reuniões "não-formais", isto é, despachos de ministros isolados ou de grupos de ministros diretamente com o Presidente da República. Nessas ocasiões, eram submetidas exposições de motivos, resoluções ou deliberações, em geral em caráter "reservado" ou "confidencial", a respeito de temas de importância estratégica para que o presidente do Conselho decidisse¹²⁰. Algumas vezes, essas sessões resumiam-se a despachos entre o secretário-geral do CDE e o Presidente. De qualquer modo, as exposições de motivos eram registradas como provenientes do CDE mas as reuniões não eram computadas. Esse expediente, pouco freqüente durante o governo Geisel, mas muito intenso a partir do segundo ano do governo Figueiredo, visava assegurar, de um lado, maior sigilo das deliberações e, de outro, maior rapidez e eficiência do processo decisório. Sem ter de passar pelo elaborado processo de deliberação coletiva, as gestões individuais dos *decision-makers* tinham uma chance muito maior de serem atendidas prontamente.

A Tabela 1.2 resume, com razoável fidelidade, essas informações.

TABELA 1.2
Número de reuniões não-formais
do CDE por ano
(1974/1982)

ANO	1974	1975	1976	1977	1978	1979*	1980	1981	1982
REUNIÕES	-	-	3	6	5	5	21	21	20
TOTAL	-	-	3	6	5	5	21	21	20

Fonte: Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento - Arquivo Central - Documentos CDE

* 4 (quatro) despachos no governo Geisel e 1 (um) no governo Figueiredo.

¹²⁰ Por exemplo: a instituição da "Comissão Especial de Balanço de Pagamentos", junto ao CDE, a nível executivo, sob a supervisão do Ministério da Fazenda (Doc. CDE nº 030/76 - *Reservado*); a concessão automática pelo Ministério da Fazenda de incentivos à indústria nacional de bens e equipamentos para aumentar sua participação na terceira fase do programa de expansão da siderurgia nacional (EM 030/76 de 04/03/1976 - *Confidencial*); o estabelecimento de normas para a elaboração da proposta orçamentária da União para 1977 (Doc. CDE nº 035/76 - *Confidencial*); a determinação para que os programas de investimentos para 1978 dos principais órgãos e entidades da administração federal sejam encaminhados, através da SEPLAN, diretamente ao Presidente da República (Resolução s.nº. de 05/07/1977); a instituição da autorização prévia do Presidente da República para o aumento do capital social de qualquer empresa sob controle direto ou indireto do governo federal no exercício de 1978 (Resolução 07/78 de 31/01/1978 - Doc. CDE nº 10/78); ou a fixação de diretrizes para o exame de prioridade nas contratações de empréstimo externo do setor público para 1979 (Doc. CDE nº 014/79 - *Confidencial*); entre outras.

Em 1976 houve somente três "reuniões" desse tipo, em 1977 seis, em 1978 cinco (quatro das quais em janeiro), em 1979, até o fim do governo Geisel, quatro, e no primeiro ano do governo Figueiredo, uma. A partir de 1980 o CDE, ao contrário, se reunirá raramente, na verdade oito sessões ordinárias, contra vinte e um despachos diretos com o Presidente da República (sendo um terço deles somente em dezembro). Em 1981, o Conselho só se encontra formalmente duas únicas vezes (Tabela 1.1) contra novamente vinte e uma sessões informais e, em 1982, quando seu plenário deixa de ser convocado, há vinte sessões não-formais (cf. Tabela 1.2). Isso indica que, apesar da diminuição significativa do número de reuniões colegiadas, o CDE, ou melhor, sua Secretaria Executiva, manteve um nível constante e elevado de atividade¹²¹.

Esse processo de decadência institucional atesta, de resto, que,

"com o advento do governo Figueiredo, as decisões econômicas voltaram a ser geradas de forma supercentralizada pelo Ministro do Planejamento, [...] desaparecendo [assim] o CDE, cujas atribuições passaram a ser executadas pelo grupo que girava em torno de Delfim Netto, constituído [basicamente] por tecnocratas dos Ministérios do Planejamento, da Fazenda e do Banco Central"¹²².

No que tange às interpretações correntes, é preciso observar que a periodização proposta para a compreensão da atividade burocrática da agência (funcionamento efetivo restrito entre janeiro de 1975 e maio de 1977, coincidindo portanto com o período de gestão do II PND) é amplamente insustentável. Entre 1974 e 1979 o Conselho de Desenvolvimento Econômico reuniu-se regularmente, como já foi referido. Além disso, como se verá, o CDE não pode ser tomado como mais um órgão destinado, exclusivamente, a gerir um plano econômico, nem a concentração de poderes na SEPLAN a partir de agosto de 1979 foi o resultado automático da incapacidade "estrutural" do Conselho para resolver problemas administrativos cotidianos, como propôs Sérgio Abranches¹²³. Ainda que se pudesse desconsiderar o julgamento de Reis Velloso a respeito da flexibilidade da agenda do CDE, reproduzido acima, a mera enumeração dos itens tratados nas sucessivas reuniões do Conselho entre 1974/1981 demonstraria a inadequação dessa interpretação¹²⁴.

¹²¹ Como também demonstram as Tabelas 2.1 e 2.2 do Cap. II.

¹²² V. "Ofensiva contra preços altos". *O Estado de São Paulo*, 07/01/1987.

¹²³ "O Conselho de Desenvolvimento Econômico, concebido como um instrumento de articulação superior, terminou se tornando a instância máxima de arbitragem interna ao Estado, isolada da sociedade. Embora [fosse] capaz de superar impasses e viabilizar decisões de ordem mais geral, não [solucionava] obstáculos de rotina, nem [resolvia] os conflitos que [apareciam] no decorrer da operação cotidiana do aparato estatal". Sérgio Henrique Abranches, "Governo, empresa estatal e política siderúrgica: 1930-1975". In: LIMA Jr., Olavo Brasil de e ABRANCHES, Sérgio Henrique (coords.), *As origens da crise: Estado autoritário e planejamento no Brasil*, op. cit., pp. 167-168.

¹²⁴ Cf. o Quadro 2.1 (Cap. II) e o Quadro 3.1 (Cap. III).

Igualmente, a famosa "concentração de poderes no Ministério da Fazenda" a partir de maio de 1977, através do Decreto 79706, não foi suficiente para impor qualquer perturbação mais profunda na dinâmica administrativa do CDE. De acordo com esses dados, é preciso deslocar a fronteira que assinala o limite de atuação da agência para o final do primeiro ano da administração Figueiredo e notar que, ainda assim, por mais três anos consecutivos sua atividade decisória se não foi continua, também não sofreu um colapso repentino¹²⁵. De fato, o acréscimo de "reuniões informais" seguido da desativação do seu plenário, como se verifica pela extinção das sessões formais do Conselho a partir de 1981 demonstra, preferencialmente, uma alteração brusca na "tecnologia organizativa" do Estado, ao invés de um processo de progressiva obsolescência institucional. As razões políticas dessa viragem na organização da política econômica serão, contudo, exploradas mais adiante.

1.5 A posição do CDE no sistema administrativo

A situação do CDE no quadro institucional do aparelho do Estado e no contexto da política de planejamento governamental permite deduzir uma série de traços importantes assumidos pela "administração pública" durante a ditadura militar.

Estruturado segundo uma hierarquia rígida, o Conselho de Desenvolvimento Econômico podia ordenar, supervisionar e controlar todo o sistema institucional dos aparelhos "econômicos" do Estado. Através da SEPLAN, ele manipulava, formalmente, o principal instrumento de financiamento público no período (o BNDE, amplamente fortalecido com a transferência dos recursos do PIS/PASEP para sua gestão) e orientava a política científica e tecnológica (através da FINEP e do CNPq), além de contar com as duas principais agências de informação e análise técnica do governo federal: o IBGE e o IPEA. Por meio do Ministério da Fazenda, o CDE podia influir também nas decisões do Conselho Monetário Nacional, do Conselho Interministerial de Preços e na política de comércio exterior (através da CACEX e do Conselho de Política Aduaneira). A vinculação do MIC garantia o direcionamento da política industrial (via CDI), além de possibilitar a supervisão sobre um setor estratégico — tal como definido pelo II PND — via Conselho de Não-Ferrosos e de Siderurgia. A participação do Ministério do Interior e do Ministério da Agricultura permitiam ao Presidente da República coordenar toda uma série de superintendências, conselhos, institutos e bancos oficiais — tais como o Banco da Amazônia (BASA) e o Banco do Nordeste do Brasil (BNB) —, que iam da política habitacional

¹²⁵ V. especificamente o Quadro 3.1.

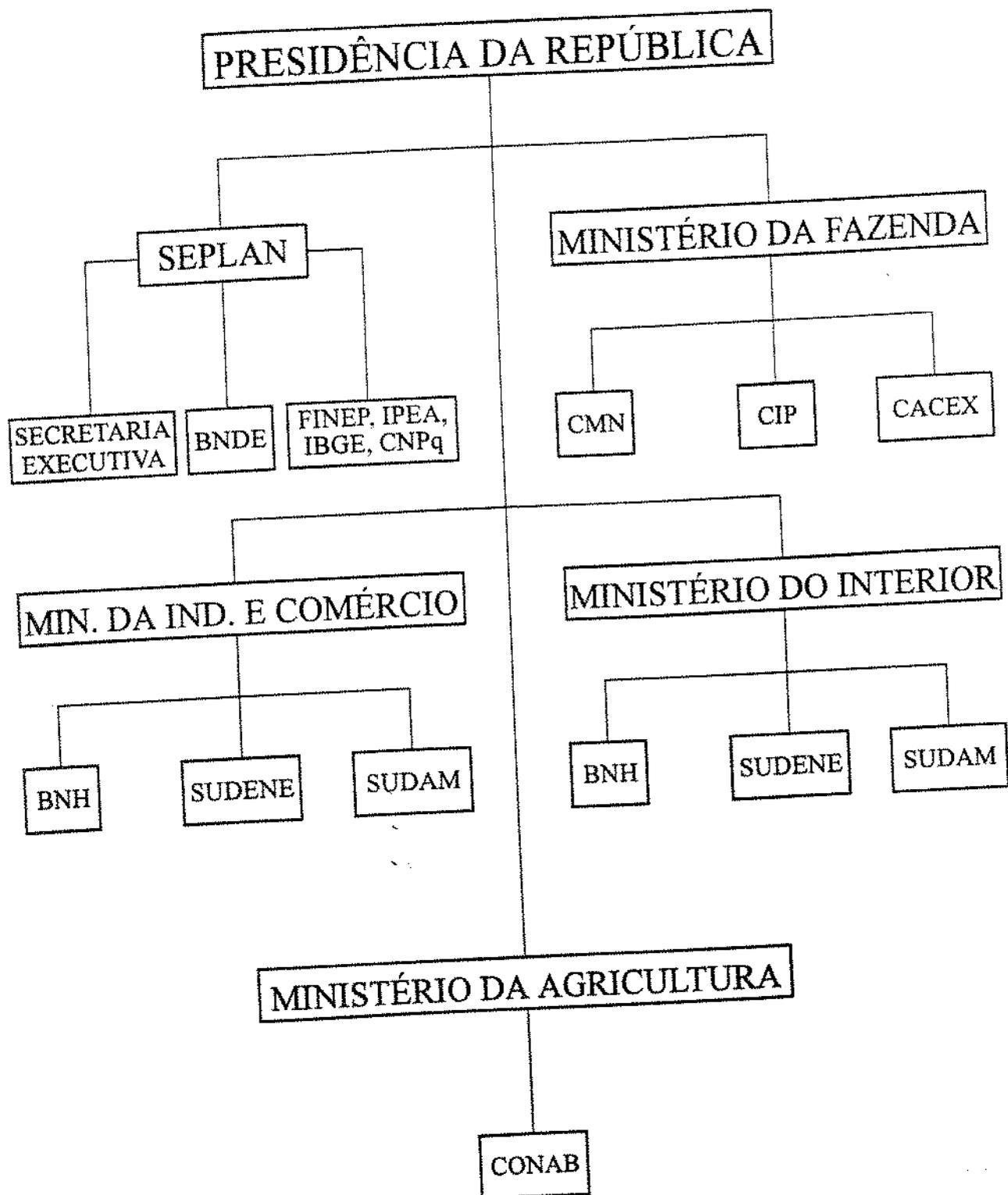
(através do BNH) à política de abastecimento (via CONAB), passando pelo planejamento regional (SUDENE e SUDAM).

O Organograma II pretende demonstrar esse fato de forma mais nítida.

ORGANOGRAMA II

Conselho de Desenvolvimento Econômico
Organização Formal e Agências Subordinadas

(1974/1979)



É importante notar que a *concentração* do poder efetivo de governo no CDE, a *centralização* do processo de tomada de decisões na Presidência da República e a *unificação* das rotinas administrativas da imensa aparelhagem burocrática do Estado ditatorial num núcleo único só ganham maior relevo quando se considera a elevada interdependência dos diversos colegiados ministeriais que compunham o sistema estatal no Brasil pós-74.

Assim, se os conselhos interministeriais foram, ao menos formalmente, o tipo de unidade de decisão predominante na organização governamental pós-64¹²⁶ e, dessa forma, a via privilegiada para garantir seja o consenso dos *decision-makers* em torno de uma política determinada, seja o acompanhamento das diversas fases de implementação de uma medida, bem como os impactos da sua adoção¹²⁷, o Conselho de Desenvolvimento Econômico — que, como se viu, não era um colegiado típico — pode ser considerado, apesar de tudo, um caso-modelo de agregação de múltiplas unidades de decisão através da presença efetiva de seus representantes superiores numa só agência do aparelho do Estado.

Analisando mais detidamente, do ponto de vista de suas composições formais, as relações recíprocas entre o CDE e os principais órgãos encarregados da formulação/gestão da política econômica no Brasil entre 1974/1979 — o CDI, o CMN, o CIP, o CONAB, o CONCEX e o CONSIDER — é possível demonstrar que os ministros que tinham assento no CDE também participavam, como membros efetivos, presidente ou vice-presidente, de todos esses colegiados, além de sempre poderem apresentar-se como "convidados" às suas reuniões¹²⁸. Ora, como a coordenação da política econômica só poderia ser alcançada, efetivamente, unificando-se os processos decisórios do conjunto do sistema estatal, a integração completa entre as cadeias de comando e as políticas públicas resultantes deveria ser garantida não só pelo reforço do centralismo burocrático, mas também pela presença simultânea dos membros do Conselho de Desenvolvimento em todas as outras agências governamentais importantes. Assim, o Ministro da Fazenda tinha assento no CDI, no CONAB, no CONCEX e no CONSIDER, além de presidir o Conselho Monetário Nacional e o Conselho Interministerial de Preços; o Ministro da Indústria e do Comércio participava

¹²⁶ Cf., por exemplo, Jorge Vianna Monteiro, *Fundamentos da política pública*, op. cit., p. 190.

¹²⁷ Cf. "Um novo modo de governar". *Jornal da Tarde*, 08/05/1974.

¹²⁸ O fato de comparecer a vários órgãos colegiados ao mesmo tempo levou um Ministro de Estado a comentar que "uma parte cada vez maior do seu expediente [seria] destinada a esses encontros, sem falar nas quatro reuniões de coordenação que o Presidente Geisel [realizaria] todas as semanas com seus ministros, em especial os da área econômica". Cf. "CDE inicia amanhã ciclo de centralização da economia". *O Estado de São Paulo*, 05/05/1974, p. 76. A "preocupação quase obsessiva do Presidente em acentuar a ação integrada" e o planejamento governamental pode ser notada a partir do programa semanal de Geisel. Nada menos que quatro tardes inteiras da semana estavam reservadas às "reuniões de coordenação". Cf. "Geisel e seu governo". *Veja*, 27/03/1974. De acordo com Gudín, o Ministro-Chefe da SEPLAN reunia-se duas vezes por dia com o Presidente da República. V. Eugênio Gudín, "A megalomania" (26/06/1976). In: *O pensamento de Eugênio Gudín*, op. cit., pp. 42-43.

das sessões do CMN e do CIP e dirigia as reuniões do CDI, do CONCEX e do CONSIDER; o Ministro da Agricultura, por sua vez, era o presidente do Conselho Nacional de Abastecimento e membro efetivo do plenário do CIP e do CONCEX; e o do Interior, enfim, deveria comparecer às sessões de deliberação do Conselho de Desenvolvimento Industrial¹²⁹.

O Quadro A-2, ao lado do organograma do CDE, tende a acentuar, portanto, a imagem do governo Geisel como um circuito de vasos comunicantes (e não um labirinto burocrático), onde o ponto de partida e de chegada seria sempre o próprio Conselho de Desenvolvimento Econômico e, através dele, a Presidência da República¹³⁰.

O fato mais notável dessas interconexões governamentais, além da multiplicação de relações de autoridade a que estavam submetidos os círculos dirigentes mais importantes do aparelho do Estado, era a presença, com atribuições significativas, do Ministro-Chefe da SEPLAN em todos os principais órgãos de política econômica no período. Reis Velloso, na qualidade de secretário-geral do CDE (e do CDS), era também Vice-Presidente do Conselho Monetário Nacional e do Conselho de Não-Ferrosos e de Siderurgia e membro efetivo do CDI, do CIP, do CONAB e do CONCEX. Certamente, se isso se traduzia num aumento da capacidade de coordenação de políticas (função "técnica" da Secretaria do Planejamento, tal como definida pela Lei 6036), implicava também num acréscimo considerável de influência e poder nas relações interburocráticas.

Desse ponto de vista, a criação do Conselho não instituiu uma "partilha de poder" entre os titulares das pastas econômicas mais importantes; antes, o beneficiário preferencial dessa redistribuição de forças no seio da cúpula governamental foi, essencialmente, o secretário-geral do Conselho. Além disso, "o reforço do 'Planejamento' se [deu] tanto pela maior centralidade adquirida pelo setor com a criação da SEPLAN, como pelo fortalecimento de alguns aliados — como foi o caso do MIC"¹³¹. Essa observação é crucial

¹²⁹ Cf. o Quadro A-2 do Anexo.

¹³⁰ É certo, porém, que essa não era a única estrutura decisória importante do governo Geisel. Ao lado do arranjo formal, burocrático e identificável representado pelo CDE, havia um círculo de "notáveis" que se constituíam numa *clique* política importante encastelada no topo do aparelho do Estado. Embora nem sempre seja possível determinar com segurança suas funções específicas e papéis reais, é igualmente correto afirmar que eles exerciam uma relativa influência sobre o próprio Presidente da República e, indiretamente, sobre o processo de tomada de decisões, principalmente políticas — como foi o caso do "Pacote de Abril" de 1977. Essa *entourage* palaciana era composta pelo Gal. Golbery do Couto e Silva (Ministro-Chefe do Gabinete Civil), por Heitor Aquino Ferreira, secretário particular, Humberto Barreto, amigo pessoal e assessor de imprensa, o assessor especial Cel. Gustavo de Moraes Rego, o Ministro-Chefe da Secretaria do Planejamento, Reis Velloso e os generais João Batista Figueiredo (Ministro-Chefe do Serviço Nacional de Informações) e Hugo Abreu (Ministro-Chefe do Gabinete Militar). Cf. André Gustavo Stumpf e Merval Pereira Filho, *A segunda guerra: sucessão de Geisel*. São Paulo, Brasiliense, 1979, pp. 25-28.

¹³¹ Sebastião C. Velasco e Cruz, "Estado e planejamento no Brasil - 1974/1976 (notas sobre um trabalho de Carlos Lessa)". *Estudos CEBRAP*, São Paulo, 27, 1980, p. 111.

a fim de entender de onde esse decisor extraía tanto prestígio e como Ministro-Chefe da Secretaria do Planejamento pôde resistir, até certo ponto, às tentativas de redirecionamento da política econômica.

1.5.1 Nota sobre o "papel dos militares"

Como se deve observar, a ausência mais significativa nesses aparelhos econômicos é, efetivamente, a dos militares. Exceto no CDI, onde se garantia a participação formal do Ministro-Chefe do Estado-Maior das Forças Armadas, de resto um "órgão relativamente pequeno e pouco influente"¹³², com funções mais corporativas do que políticas, e no CDE e CDS, onde um militar comparecia, mas principalmente na qualidade de Presidente da República do que propriamente representando sua instituição "de origem", o processo decisório de política econômica era predominantemente civil, embora representantes das forças armadas ou ministros militares sempre pudessem ser convocados — seja como observadores, informantes ou, em menor medida, decisores — para as reuniões deliberativas dos órgãos colegiados. Nesse contexto, cabe perguntar: qual a relação entre as principais "partes" que compunham a cúpula político-administrativa do Estado ditatorial? Que tipo de "divisão do trabalho" se estabeleceu, se é que se estabeleceu, entre militares e técnicos civis no âmbito da administração pública no Brasil pós-64?

Evidentemente a base empírica que se dispõe aqui é bastante limitada para responder essas questões. Ao lado do caráter "formalista" desses dados, baseados exclusivamente na composição (burocraticamente definida) das principais agências do aparelho econômico do Estado¹³³, nem de longe se pode pretender circunscrever o *papel político* do estabelecimento militar no interior do regime ditatorial tão-somente em função da sua participação legal no processo decisório de política econômica. Em que pese todas essas dificuldades, é possível sustentar, entretanto, em função de outras evidências, bem mais genéricas, que se o *sistema político* era dominado pelas forças armadas, o *sistema decisório strictu sensu* não tornou-se, necessária e automaticamente, militarizado.

Essa afirmação possui, de imediato, duas conseqüências. Em primeiro lugar, não é um detalhe sem importância as (altas) prerrogativas das forças armadas sobre o sistema político brasileiro no pós-64 e ao longo de todo o processo de transição democrática¹³⁴. Com efeito, seria extremamente difícil imaginar a concentração de um leque tão amplo de

¹³² Como assinalou Alfred Stepan, *Os militares: da abertura à nova república*, op. cit., p. 58.

¹³³ Cf. Quadro A-2 do Anexo.

¹³⁴ Conforme demonstrou, num estudo bastante bem documentado, Alfred Stepan. V. "As prerrogativas militares nos regimes pós-autoritários: Brasil, Argentina, Uruguai e Espanha". In: STEPAN, Alfred (org.), *Democratizando o Brasil*, op. cit., pp. 521-562.

poderes no Executivo federal — e, ademais, a existência de um aparelho com as funções centralizadoras do Conselho de Desenvolvimento Econômico — em outro contexto institucional. O regime ditatorial e os princípios de organização do exercício do poder que ele implica exerceram um impacto decisivo quer sobre a distribuição de forças entre o Estado, de um lado, e a sociedade, de outro, quer no interior do próprio Estado, entre seus diferentes aparelhos e ramos, sendo o declínio do Legislativo e a militarização do Executivo a face mais aparente desse processo. Por outro lado, e é preciso insistir nesse ponto, o controle dos principais recursos — políticos, ideológicos, organizacionais etc. — do sistema político não fez do aparelho militar, contudo, *ipso facto*, a instituição-chave do sistema decisório.

Embora os militares tivessem ocupado posições relevantes no interior do aparelho do Estado, quer em pastas ministeriais importantes, quer na direção de empresas estatais estratégicas ou, ainda, em postos destacados no governo federal, a relação entre o Executivo e o aparelho militar nesse período sempre foi bastante complexa e, de resto, fonte de conflitos e tensões que repercutiram no seio do próprio bloco no poder. Como notou Fernando Henrique Cardoso, sob o "regime autoritário" brasileiro, as "forças armadas, como tal, não determina[vam] as políticas do Estado ou as implementa[vam]", como seria lícito supor. De acordo com o autor, "os militares [tinham] poder de veto" somente no que poderíamos chamar de "grandes decisões" [...], mas não [estavam] necessariamente envolvidos na tomada de decisões com relação à economia ou outras questões importantes".¹³⁵

De uma forma geral, o processo de formulação de políticas era uma tarefa assumida prioritariamente pelos civis e envolvia uma articulação estreita com a "comunidade empresarial", seja através da representação corporativa nos principais conselhos de política econômica, seja através do mecanismo dos "anéis burocráticos"¹³⁶. Assim, ainda que a corporação militar tivesse controlado "o núcleo superior da atividade do Estado" (isto é, a

¹³⁵ Fernando Henrique Cardoso, "Da caracterização dos regimes autoritários na América Latina". In: COLLIER, David (org.), *O novo autoritarismo na América Latina*. Rio, Paz e Terra, 1982, p. 48.

¹³⁶ "Anéis burocráticos" são, essencialmente, *estruturas informais* de representação de interesses que reúnem representantes da "grande empresa privada" e setores importantes da burocracia do Estado (empresas estatais, ministérios, divisões e departamentos, "grupos executivos", conselhos burocráticos, comissões governamentais e parcelas do aparelho militar, inclusive) numa *aliança transitória* em torno de uma *questão específica* (e que pode ser política ou econômica), garantindo assim, através de um intenso processo de barganha e negociação, a presença das frações dominantes no processo decisório. Cf. Fernando Henrique Cardoso, *Autoritarismo e democratização*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1975, pp. 182-184. É preciso ressaltar que "a noção de anel burocrático implica que, *enquanto classe*, o empresariado não participa das decisões públicas e tem baixa capacidade de articular interesses; por outro lado, seus setores mais poderosos, grupos restritos e específicos, têm condições de se fazerem ouvir e de influir fortemente junto à burocracia do Estado". Cesar Guimarães, "Empresariado, tipos de capitalismo e ordem política". *Dados*, Rio de Janeiro, 14, 1977, p. 42. Para uma discussão mais detalhada desse ponto, v. o Cap. III, seção 3.1 deste trabalho.

Presidência da República) e, em especial, assumido funções imediatamente repressivas, ela não tomou a si, necessariamente, "o núcleo central ou mesmo as pastas governamentais cruciais", como os Ministérios da Fazenda ou do Planejamento, por exemplo¹³⁷. De acordo com um estudo bem informado sobre o assunto, a presença militar ocorreu principalmente nas áreas ligadas diretamente ao aparelho repressivo: "a estrutura de informações, as polícias militares estaduais, que passaram a ser subordinadas ao Estado-Maior do Exército ao final do governo Castello Branco, o comando destas polícias por oficiais superiores do Exército, o exercício da função de secretário de Segurança dos estados por oficiais militares etc."¹³⁸

Esse tipo particular de "divisão do trabalho" pode ser confirmado quando se observa também que, embora, como já se referiu, as atribuições militares no interior do sistema político fossem expressivas, a *operação quotidiana* dos negócios do Estado ficava reservada aos quadros civis do regime (os "tecnocratas"). Os militares, principalmente através da chefia do Serviço Nacional de Informações e da Secretaria-Geral do Conselho de Segurança Nacional, cargos exclusivamente preenchidos por oficiais, ocupavam-se de *questões políticas*, mas "não da tomada de decisões ordinárias ou das políticas públicas do regime", como por exemplo a política industrial, exceto quando consideravam que determinadas soluções poderiam estar "em conflito com a doutrina de segurança nacional"¹³⁹. Seu papel era, portanto, mais "tutelar" em relação ao processo decisório e sua importância muito mais relativa que a simples presença no primeiro plano da cena política poderia sugerir¹⁴⁰.

¹³⁷ Cf. René Armand Dreifuss e Otávio Soares Dulci, "As forças armadas e a política". In: SORJ, Bernardo e ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de (orgs.), *Sociedade e política no Brasil pós-64*. São Paulo, Brasiliense, 1983, p. 101. Ademais, a presença do médio e alto oficialato em cargos de chefia no "segundo escalão" das repartições públicas, nos governos estaduais ou nas empresas do Estado (principalmente na direção de companhias de eletricidade e siderúrgicas), e as vantagens materiais compensatórias que se poderia auferir daí, só confirma esse padrão. Sobre esse ponto, v. Eugênio Gudín, "O empreguismo civil e militar" (24/03/1975). In: *O pensamento de Eugênio Gudín, op. cit.*, pp. 240 e 242.

¹³⁸ Eliézer Rizzo de Oliveira, *De Geisel a Collor: forças armadas, transição e democracia, op. cit.*, p. 34.

¹³⁹ Luciano Martins, "A 'liberalização' do regime autoritário no Brasil", *op. cit.*, p. 120. "De acordo com um general de quatro estrelas, que foi membro do Alto Comando do Exército por mais de quatro anos na metade dos anos 70, o Alto Comando jamais discutiu a política econômica ou qualquer outra política pública importante — nem mesmo a política nuclear". *Id.*, *ibid.*, pp. 334-335, n. 9. Essa exclusão sistemática fez, por exemplo, o general Albuquerque Lima, já em 1968, no auge do processo de militarização do Estado, portanto, a bater-se em nome de um "Conselho de Desenvolvimento Nacional" que, segundo ele, "permitiria aos membros das forças armadas desempenhar um papel maior na elaboração da política de desenvolvimento, contrapondo-se ao atual sistema, dominado por técnicos civis". Peter Flynn, "Class, Clientelism, and Coercion: Some Mechanisms of Internal Dependency and Control". *Journal of Commonwealth and Comparative Politics*, 12 (2): 133-156, July 1974. *Apud* Ben Schneider, *Burocracia pública e política industrial no Brasil*. São Paulo, Sumaré, 1994, p. 94.

¹⁴⁰ Para uma visão diferente da aqui sustentada, cf. João Roberto Martins Filho, "Estado e regime no pós-64: autoritarismo burocrático ou ditadura militar?" *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, 2: 07-23, 1994. Sua insistência na *dinâmica castrense* para uma compreensão mais adequada dos processos políticos do regime brasileiro pós-64 está ancorada numa crítica ao "elitismo burocrático" e à influência exercida por esta matriz teórica nos estudos de G. O'Donnell, A. Stepan e (em menor medida) F. H.

A função de "supervisão", exercida à distância por certos círculos castrenses, decorria, por sua vez, da ideologia típica assumida por parcelas consideráveis das forças armadas. Sua influência ativa sobre as políticas industrial, energética, de informática etc., em que pese diferenças não desprezíveis entre "nacionalistas" e "internacionalistas", variou em torno das prioridades políticas estabelecidas pela "segurança nacional", porém unificadas por um projeto "desenvolvimentista" comum. Em termos esquemáticos, é possível sustentar que

"os militares trouxeram para as políticas industriais uma visão estratégica e de longo alcance do Brasil. Trata[va]-se de uma visão de superpotência geopolítica e industrial [...]. O Brasil deveria ser não apenas auto-suficiente, como também o controle da produção e da tecnologia deveria pertencer aos brasileiros. A preferência típica" dos oficiais que se envolveram mais diretamente nessa questão pode ser resumida em quatro itens: eles eram pró-industrialistas "(especialmente a indústria pesada), pró-substituição das importações, pró-nacional e a favor das tecnologias de ponta"¹⁴¹.

Essa constatação permite discutir, ainda que de passagem, um traço importante do "autoritarismo militar". Poulantzas sustentou que as forças armadas são o aparelho dominante dos regimes de ditadura militar — em oposição ao "partido único" e à administração nas outras formas de Estado de exceção — porque, definitivamente, elas controlam, seja diretamente, seja por procuração, seja enfim pelos limites estritos que elas podem impor ao seu funcionamento regular, *os postos de comando essenciais do Estado* e, no seu interior, *os centros de poder real*.

No caso do regime brasileiro, contudo, não houve, ao longo das diversas fases do seu desenvolvimento, uma coincidência absoluta entre o controle do poder formal e o poder real; se os militares estiveram sempre "fisicamente" presentes em posições destacadas do governo propriamente dito, esse fato não deve significar que as forças armadas ou suas

Cardoso sobre os "regimes autoritários" latino-americanos. Em termos esquemáticos, seu argumento pode ser assim resumido: "a forma de Estado que aí se consolida não encontra sua especificidade no avanço da burocratização, característica geral das sociedades capitalistas, mas no avanço da militarização do Estado, vale dizer, no lugar especial que as forças armadas iriam ocupar nas novas estruturas de poder" (p. 12, grifos meus). Que lugar é esse? Após o golpe de Estado, as forças armadas passam a desempenhar o papel de 'partido político da burguesia' (p. 13); isso resulta fundamentalmente "do afastamento dos representantes propriamente políticos" das classes dominantes e "expressa-se no plano institucional no surgimento e consolidação de sedes de poder castrenses — a Presidência da República e seus órgãos de assessoria militar, os ministérios das três armas, os comandos dos exércitos, os estados-maiores das forças armadas e, depois de 1967, o Alto Comando das Forças Armadas — que, no aspecto político, marcam-se por uma acentuada 'desigualdade estrutural' em relação aos outros ramos do aparelho do Estado. Nesse sentido, a preponderância da burocracia militar no conjunto da burocracia obriga o analista a enfatizar sobretudo as características específicas desse setor enquanto ramo dominante do aparelho repressivo [...]" (p. 13, grifos meus). Contudo, penso que essa hipótese alternativa tem maior validade (ainda que relativa) para o subperíodo 1968/1974 do que para o intervalo 1974/1985, onde o aparelho militar conheceu um processo importante de contenção da sua autonomia política e operacional. Para uma crítica mais detida desse ponto de vista, cf. adiante.

¹⁴¹ Ben Schneider, *Burocracia pública e política industrial no Brasil*, op. cit., p. 88. Essas opções tornaram-se, nesse modelo de divisão do trabalho no interior do aparelho do Estado, o padrão de medida do desempenho dos tecnocratas.

cúpulas tivessem-no exercido "em nome próprio". Esse processo de "substituição" é bastante complexo e seu tratamento sistemático escapa dos limites deste estudo. Além disso, nota o próprio Poulantzas, "não se pense que esses regimes expulsaram do *pessoal político* [do Estado] os membros das classes dominantes (os diversos 'notáveis' e 'caciques' [do regime]) que, como em todo Estado burguês, e aqui mais do que nunca, freqüentemente participam de forma direta dos postos dirigentes [...], através da presença nos diversos círculos, grupos de pressão, clãs e facções"¹⁴².

Empiricamente, é possível demonstrar que a burocracia econômica brasileira foi muito pouco "militarizada". Ben Schneider anota que, no intervalo 1964/1976, "os cálculos da proporção de oficiais militares nos ministérios civis variam de 11% a 25%", dependendo da classificação dos aparelhos administrativos considerados¹⁴³. Quando se olha esses dados mais de perto, constata-se que nos "níveis inferiores" da administração pública, segundo Alexandre Barros, "a participação militar vari[ou] fortemente entre os ministérios e setores, aproximando-se das proporções anteriores a 1964, e que, de modo geral, era bastante baixa. Para os 2483 cargos civis nos primeiros quatro governos militares, a média de penetração militar foi de 10,6%, um pouco acima dos 6,9% no governo Goulart"¹⁴⁴.

Naturalmente, como se sabe, a Presidência da República sempre foi militar (e freqüentemente pertenceu ao Exército), tendo exercido um papel não desprezível em todas as macro-decisões políticas; daí que tenha sido através dela, principalmente, que a "militarização" do Estado tornou-se mais visível. Contudo, o peso específico desta última na cadeia decisória nunca foi uniforme, pois freqüentemente dependia do arranjo institucional em vigor e, conseqüentemente, da distribuição de força e influência entre os diferentes aparelhos e ramos no interior do sistema estatal. Por outro lado, ainda que esses números não possam dar uma idéia precisa do poder relativo das forças armadas, pois não permitem

¹⁴² Nicos Poulantzas, *La crise des dictatures*, op. cit., pp. 122-123.

¹⁴³ Ben Schneider, *Burocracia pública e política industrial no Brasil*, op. cit., p. 91.

¹⁴⁴ Ben Schneider, *ibid.*, p. 91. O trabalho de A. Barros citado é: *The Brazilian Military: Professional Socialization, Political Performance and State Building*. Ph. D. Thesis, Department of Political Science, University of Chicago, 1978, p. 221. Para cada governo tomado individualmente, as taxas de participação são as seguintes: Castello Branco: 9,8%; Costa e Silva: 11,8%; Médici: 11,9%; e Geisel: 8,6%. Cf. A. Barros, *ibid.*, apud B. Schneider, op. cit., p. 91, n. 61. O levantamento de Schneider a respeito do preenchimento dos altos cargos da burocracia econômica revelou a presença de ex-oficiais em apenas 15% das nomeações nos cinco governos militares. Esses dados contrastam fortemente com os casos do Peru ou do Chile, por exemplo. "No Peru, [...] os oficiais se apropriaram de aproximadamente metade dos mais altos cargos nas empresas estatais. No Chile, os oficiais militares (predominantemente oficiais ativos do Exército) ocuparam 52% dos 237 mais altos cargos executivos". *Id.*, *ibid.*, p. 92. Assim, "ironicamente, alguns governos militares aumentaram a exclusão de alguns interesses militares [...] Castello Branco insulou os formuladores de políticas em relação à opinião majoritária das forças armadas e, em conseqüência, exerceu uma exclusão maior do que alguns governos civis anteriores". *Id.*, *ibid.*, p. 319.

detectar as pressões exercidas informalmente sobre os decisores, os próprios "militares-administradores" sofreram um processo importante de "civilização", e não o contrário¹⁴⁵.

É certo porém que, no que tange à *política de recrutamento* da burocracia civil, o SNI — um aparelho inteiramente militarizado, mas que teve pouca ou nenhuma influência sobre a política econômica — pôde exercer, até um determinado momento, um veto institucionalizado à indicação de qualquer funcionário para o setor público, além de contar com outras prerrogativas políticas e/ou institucionais relevantes: como se sabe, além de manter um departamento em cada ministério (as Divisões de Segurança Interna — DSIs), divisão governamental e empresa estratégica (as Assessorias de Segurança e Informações — ASIs), a fim de comandar o fluxo de informações entre os diferentes aparelhos do Estado, "o chefe do SNI [foi], *de jure*, um ministro de Estado e, *de facto*, o membro do conselho político mais restrito, com possibilidade de acesso diário ao Presidente" da República¹⁴⁶. Após 1974, embora o Executivo não tivesse estabelecido um controle formalizado sobre suas atividades, nem desmontado num só golpe suas bases de poder autônomo, o Serviço Nacional de Informações, no entanto, perdeu significativamente seu prestígio e influência. Por quê?

Com a criação do CDE, em especial, o acompanhamento das atividades dos diferentes ministérios e departamentos tornou-se mais "técnico" e "burocrático" e os dados e informações que circulavam nessa esfera estrita de decisão, menos "politizados" — isto é, menos dependentes dos embates ideológicos ou corporativos tal como presentes no (e filtrados pelo) aparelho militar. A presença do próprio Ministro-Chefe do SNI nas sessões formais do Conselho de Desenvolvimento Econômico, por exemplo, nunca foi expressiva, a ponto de constituir-se, na verdade, em exceção durante o governo Geisel¹⁴⁷. Durante o governo Figueiredo, o General Golbery foi "incorporado" ao plenário do Conselho, assim como diversos outros ministros — civis e militares — no interior de um movimento muito mais amplo de "abertura do aparelho do Estado" e "democratização do sistema decisório", segundo as expressões correntes. Contudo, o processo decisório permaneceu fundamentalmente civil. Em relação a outros ministros militares importantes, as evidências

¹⁴⁵ Cf. Alexandre Barros, *The Brazilian Military: Professional Socialization, Political Performance and State Building*, *op. cit.*, p. 207, *apud* Ben Schneider, *Burocracia pública e política industrial no Brasil*, p. 92.

¹⁴⁶ Alfred Stepan, *Os militares: da abertura à nova república*, *op. cit.*, p. 30. Considerando-se a escassez de outros canais tão diretos aos círculos decisórios mais altos esse não é um detalhe irrelevante.

¹⁴⁷ Conforme as informações contidas nas "minutas de ata" consultadas, as presenças dos generais Figueiredo, Hugo Abreu ou Golbery como "membros convidados" às reuniões do CDE são inversamente proporcionais ao seu papel político no regime e, quando comparadas à assiduidade do Ministro Ueki, chamam a atenção do observador. Salvo engano, há pouquíssimos registros da passagem deles pelo Conselho. Os três ministros militares só compareceram ao mesmo tempo ao CDE em 20/12/1978, durante reunião para avaliação conjunta de todo o governo a respeito do II PND. V. *Documentos CDE*, Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento, Arquivo Central.

de que se dispõe confirmam o mesmo padrão de exclusão/inclusão. O edifício ditatorial, encimado pelo CDE e regulado por normas bastante rígidas de funcionamento e operação, soube garantir, assim, um afastamento relativo do *conjunto* das forças armadas dos processos internos de formulação estrita das políticas de Estado; a contrapartida desse fenômeno foi uma autonomização crescente da burocracia econômica aliada ao enrijecimento progressivo das rotinas administrativas — processo esse que já foi descrito, embora imprecisamente, como a irresistível ascensão do "poder tecnocrático".

1.5.2 A função unificadora do Conselho

Para compreender a dinâmica concreta e o modo particular de funcionamento do sistema estatal e, dentro dele, as funções reais e o significado *político* que o Conselho de Desenvolvimento Econômico assumiu, deve-se ter presente que, ao operar sempre de forma ampliada, reunindo em torno dos temas de política econômica o maior número possível de "interessados" (sempre de origem burocrática, contudo), o CDE procurou, através da conciliação dos diferentes interesses no interior de uma agência altamente concentradora de prerrogativas e atribuições, anular a "fragmentação" do aparelho do Estado, as superposições de competências e, principalmente, os choques e conflitos intraburocráticos. Ele funcionou, portanto, como uma instância de controle interno e, mais do que isso, *como um aparelho encarregado*, pelo menos a princípio, *da uniformização ideológica do sistema decisório*. Na ausência de um "elemento estabilizador" da política burocrática, o Conselho de Desenvolvimento Econômico deveria fazer o papel de agregador das múltiplas unidades de decisão autônomas.

Como se sabe, o corpo administrativo do Estado ditatorial estava composto por *cliques* e facções burocráticas (civis e militares) bastante distintas, de origens diversas e que freqüentemente rivalizavam entre si¹⁴⁸. A coalizão política que se apoderou do aparelho do Estado em 1964 era bastante heterogênea e suas relações não eram reguladas por nenhum princípio político-ideológico ou burocrático comum e previamente determinado, de forma a permitir uma circulação do poder mais tranqüila no seio do sistema estatal ou garantir a representação organizada dos diferentes interesses das frações da classe dominante no processo decisório¹⁴⁹. Os conflitos Simonsen/Velloso (ou Simonsen/Severo Gomes) são,

¹⁴⁸ Cf. Juan J. Linz, "Regimes autoritários". In: PINHEIRO, Paulo Sérgio (coord.). *O Estado autoritário e os movimentos populares*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1980, pp. 123-124.

¹⁴⁹ Descontado o fato de que a "Doutrina de Segurança Nacional" fornecia uma referência simbólica genérica aos objetivos do regime, definindo, em termos amplos, os valores básicos para a atuação principalmente dos setores militares, um exemplo notável da falta de coerência ideológica das cúpulas do sistema estatal, em especial durante o governo Geisel, são as diferentes posições assumidas pelo Ministro da Indústria e do Comércio, Severo Gomes, pelo Ministro da Fazenda, Mário Henrique Simonsen, e pelo Secretário do Planejamento, João Paulo dos Reis Velloso, diante de uma série de questões de política econômica, tais como, por exemplo, a participação do capital estrangeiro na economia nacional, a política de investimento ou a questão do equilíbrio do balanço de pagamentos. Sobre esses pontos especificamente,

nesse sentido, um exemplo particularmente nítido das oposições internas existentes no aparelho do Estado e, evidentemente, as relações de poder no interior do CDE nunca foram simples ou pacíficas.

De fato, a política econômica adotada entre 1974/1979 esteve sempre marcada por uma contradição básica. De um lado, a implementação do II PND exigia investimentos maciços nos setores de insumos básicos e bens de capital, segundo o modelo clássico de "substituição de importações" imaginado pela CEPAL e conduzido pelas empresas do Estado, a fim de instaurar um novo padrão de acumulação. Essa estratégia ambiciosa, impulsionada pela SEPLAN e pelo MIC, além de produzir pressões inflacionárias importantes, conduzia ao aumento significativo do endividamento externo, em uma conjuntura internacional francamente desfavorável. De outro lado, a partir principalmente do Ministério da Fazenda e do Banco Central, preocupados com os crescentes *déficits* da balança comercial, buscava-se estancar esses dois processos através de políticas restritivas episódicas. Assim, "no seio do próprio governo travava-se uma discussão entre uma posição desenvolvimentista e intervencionista, de um lado, e uma posição conservadora e monetarista, de outro"¹⁵⁰. Portanto, ainda que de forma excessivamente simplificada, é possível concordar com a visão segundo a qual a burocracia do Ministério da Fazenda era "mais representativa" de setores do "empresariado", assumindo uma visão econômica basicamente ortodoxa ("liberal"), enquanto a burocracia da Secretaria de Planejamento expressaria melhor os interesses ou o projeto de "intervenção" estatal¹⁵¹. Essas concepções distintas concretizaram-se em duas políticas essencialmente contraditórias: uma, através da contenção monetária e fiscal, buscou, a todo custo, controlar a aceleração das taxas de inflação; outra, apoiando-se na metas propostas pelo II PND, punha toda ênfase no crescimento econômico¹⁵².

cf.: Severo Gomes, *Tempo de mudar*. Porto Alegre, Globo, 1977; Mário Henrique Simonsen, *Brasil 2001*. Rio de Janeiro, APEC, 1969; e *id.*, "O modelo brasileiro de desenvolvimento". In: SIMONSEN, Mário Henrique e CAMPOS, Roberto de Oliveira. *A nova economia brasileira*. Rio de Janeiro, Livraria José Olympio Editora, 1974, pp. 01-22; e João Paulo dos Reis Velloso, *O último trem para Paris*, *op. cit.*, pp. 151 e ss. A respeito da Doutrina de Segurança Nacional, v. Maria Helena Moreira Alves, *Estado e oposição no Brasil (1964/1984)*, *op. cit.*, Cap. 1. O pensamento de Simonsen durante sua passagem pela Fazenda pode ser bem avaliado pela publicação de suas *Palestras e conferências*. Rio de Janeiro, Ministério da Fazenda, 1974/1978. Sobre o sentido dos conflitos internos da equipe ministerial, cf. o Cap. II, seção 2.3, item 2.3.1.

¹⁵⁰ Luiz Carlos Bresser Pereira, *Desenvolvimento e crise no Brasil, 1930/1983*. 15ª ed. São Paulo, Brasiliense, 1987, p. 239.

¹⁵¹ Cf. "Estatização, o debate e as lutas políticas". *Relatório Reservado*, nº 438, 03-09/02/1975, *apud* Sebastião C. Velasco e Cruz, *De Geisel a Figueiredo: os empresários e a transição política no Brasil*. Datilo., s.d., p. 143.

¹⁵² Cf. Sebastião C. Velasco e Cruz, *Empresários e o regime no Brasil: a campanha contra a estatização*. Tese de Doutorado. São Paulo, USP - FFLCH, 1984, *passim*. Sobre essa "dualidade" de comando e orientação da política econômica, veja também: Luciano G. Coutinho e Luiz Gonzaga de Mello Belluzzo, "Política econômica, inflexões e crise: 1974-1981". In: BELLUZZO, Luiz Gonzaga de Mello e

Ora, foi exatamente mediante a instituição de um *centro de coesão interaparelhos*, agrupando os representantes superiores de diversos clãs e círculos, que se tentou arbitrar as contradições entre "facções" distintas da burocracia do Estado¹⁵³. Reunidos no CDE, sob a supervisão direta e constante do Presidente da República, os principais decisores deveriam encontrar uma resultante, mais ou menos homogênea, para a política econômica. Essa parece ter sido uma das atribuições essenciais, senão a principal, do CDE. Além disso, o fato mesmo do Conselho ter se tornado a arena privilegiada dessa disputa, em especial, é outra evidência importante da sua centralidade institucional.

A função arbitral da Presidência da República, exercida *através do Conselho*, foi expressa com clareza pelo próprio Reis Velloso:

"Inevitavelmente, certas definições se tornaram difíceis, pelas naturais diferenças de opiniões entre os ministros, ou entre o Presidente e os ministros. Quando 'esquentou' o problema da política em relação ao capital estrangeiro, no qual havia reconhecidamente um ministro dissidente, longe de fugir ao assunto, o Presidente convocou uma reunião do CDE, especificamente para discuti-lo. O Ministro da Fazenda apresentou um documento de trabalho, e durante algumas horas os ministros do CDE e o Presidente fizeram, abertamente, os seus comentários. Algumas distâncias foram cobertas, outras permaneceram. Mas, ao final da reunião, o Presidente fez uma síntese dos pontos básicos e definiu o que, a partir daí, passava a ser a posição de governo"¹⁵⁴.

O CDE cumpria essa função unificadora também em relação às divergências bastante localizadas entre ministros distintos a respeito de políticas muito específicas. Na reunião de 23/03/1977, por exemplo, os Ministros da Fazenda e Agricultura, "dois adversários antigos", enfim chegaram a um acordo a respeito de certos itens relativos à comercialização do trigo e do soja.

COUTINHO, Renata. (orgs.), *Desenvolvimento capitalista no Brasil — ensaios sobre a crise*. São Paulo, Brasiliense, 1982, vol. 1, pp. 159-193. A competição no seio da cúpula governamental entre duas correntes, os "crescentistas" e os "recessionistas", aparecia com clareza na grande imprensa, tornando-se um tema quase obrigatório de todos os articulistas. Cf. *Exame*, 27/10/1976 e *Exame*, 08/06/1977. Gudin também fez referência a esse problema (e as dificuldades daí decorrentes) em "Estilos de governo" (29/03/1976) e "O imperativo de prioridade para o combate à inflação" (10/09/1976). In: *O pensamento de Eugênio Gudin*, op. cit., pp. 246-247 e pp. 395-396, respectivamente.

¹⁵³ Cf. a hipótese de Nicos Poulantzas. V. *La crise des dictatures*, op. cit., pp. 145-147.

¹⁵⁴ João Paulo dos Reis Velloso, *O último trem para Paris*, op. cit., pp. 300-301, grifos meus. O "ministro dissidente" a que se refere o Secretário do Planejamento é Severo Gomes; o "documento de trabalho" apresentado por Simonsen, intitulado "Notas sobre o problema dos capitais estrangeiros no Brasil", foi publicado em: André Gustavo Stumpf e Merval Pereira Filho, *A segunda guerra: sucessão de Geisel*, op. cit., pp. 63-76. Velloso nota ainda que, no âmbito do CDE, "outro momento de certa delicadeza foi quando submetemos, após consulta à classe empresarial, o resultado das sugestões de um grupo de trabalho que estudou o problema do fortalecimento da empresa privada nacional, e principalmente [certos mecanismos para] a sua capitalização. [Como] estava-se no auge do chamado movimento pela desestatização, certas áreas do governo temiam que o anúncio de medidas como as cogitadas pudesse dar a impressão de se estar cedendo a pressões". João Paulo dos Reis Velloso, op. cit., p. 301. Sobre esse ponto, v. o Cap. II, seção 2.4, item 2.4.1.

"Segundo um observador, a reunião de ontem do Conselho de Desenvolvimento Econômico não caracterizou o antagonismo entre os ministérios. Na verdade, por intermédio de contatos pessoais dos ministros com o Presidente [que, segundo o relato, teve uma participação "expressiva" na decisão final] e, também, nas reuniões intersetoriais [ocorridas antes da sessão formal do Conselho], a solução conciliatória encontrada ontem pelo Conselho de Desenvolvimento Econômico já se vinha desenhando" há algum tempo¹⁵⁵.

No que tange ao Programa Nacional do Alcool, o que se verifica é que, sendo o CDE "o locus central de decisão na fase de formulação do PROÁLCOOL", ele rapidamente tornou-se "o palco das disputas inter-agências burocráticas" (MIC, MME, IAA, PETROBRÁS, CNP etc.) pelo controle do Programa, e igualmente, o centro "para onde convergiam as demandas e pressões dos grupos de interesse" privados (COPERSUCAR, COPERFLU, ABIQUIM etc.)¹⁵⁶. Aqui também o Conselho exerceu seu papel fundamental, dando uma solução final às várias "situações de barganha" em torno dos múltiplos conflitos políticos que nortearam as opções do Estado.

Todas essas constatações permitem discutir um último problema: a fonte da autoridade burocrática (e política) do Presidente da República.

1.5.3 O "poder pessoal" do Presidente da República

A literatura especializada sobre o período (acadêmica ou não) tendeu a considerar as características de temperamento e personalidade desse "ator" (centralizadora, autoritária, personalista, voluntarista, "neo-bismarckiana" etc.) como capazes de explicar seja uma determinada medida de política econômica, seja o ritmo da distensão política, seja o desfecho dos embates no interior do estabelecimento militar, seja, enfim, o próprio formato do sistema decisório. Nesse último caso, a estrutura da administração estatal e seu "complexo funcionamento" estariam "permeados pela personalidade do Presidente Geisel". Segundo Walder de Góes,

"seu comportamento exerce, sobre os processos formais e sobre os modos informais de exercício do poder, impacto que, sendo determinante da reação dos mecanismos [decisórios], é, entretanto, bem assimilado por eles. Não importa que isso conduza à eficiência ou à ineficiência, importa apenas constatar o fato, isto é, a projeção da visão de mundo de Geisel sobre a estrutura dirigente como um todo. [...] O governo, na concepção que Geisel formulou e pratica, haverá de tomar a feição de sua personalidade, a justa medida de sua visão do exercício do comando" sobre a vida política¹⁵⁷.

¹⁵⁵ André Gustavo Stumpf, "No CDE, soluções que agradam a dois velhos adversários". *Gazeta Mercantil*, 24/03/1977. Sobre as divergências entre os Ministérios da Fazenda e Agricultura diante da política de preços, cf. também "Inflação: CDE tenta de novo". *O Estado de São Paulo*, 18/07/1977.

¹⁵⁶ Cf. Maria Helena de Castro Santos, *Política e políticas de uma energia alternativa: o caso do Proálcool*. Rio de Janeiro, ANPOCS/Notrya, 1993, p. 48.

¹⁵⁷ Walder de Góes, *O Brasil do general Geisel. Estudo do processo de tomada de decisão no regime militar-burocrático*, op. cit., pp. 41-42. A mesma concepção a respeito do "estilo" de Geisel foi expressa

Conforme esse tipo de interpretação, "Geisel foi o Sistema"¹⁵⁸ e o *autoritarismo pessoal* do Presidente da República tornou-se, essencialmente, o substituto prático daquilo que a estrutura organizacional da administração pública viu-se incapaz de prover: a coordenação do conjunto dos aparelhos do Estado¹⁵⁹. A consequência prática dessa hipótese, surpreendentemente comum nos estudos de Ciência Política, foi a identificação do próprio Estado (como instituição) com o chefe do Executivo (concebido como o "homem providencial") e o seu corolário lógico, a "personalização do poder", fenômeno geralmente plasmado numa concepção inexata do "bonapartismo" — o exercício discricionário do poder por um sujeito individual em prejuízo dos centros burocráticos formalmente estabelecidos.

Ora, é preciso notar que, ao contrário do que sugere essa visão, os processos organizativos internos do Estado (numa palavra: a *tecnologia organizativa*) tiveram, como se pretendeu demonstrar, um peso específico diante da capacidade de ação dos decisores e, como se viu, a "ossatura material" própria do Estado — a *forma* de organização da política econômica — cumpriu um papel decisivo na configuração dos seus níveis decisórios e na distribuição de poder entre seus aparelhos e ramos. Como notou o próprio Poulantzas, a respeito de um fenômeno um pouco diferente, é verdade, a concentração do poder real em dispositivos cada vez mais circunscritos nas cúpulas governamentais não comportou uma "volatilização do poder em benefício de um poder efetivo despótico e insular". Esse sistema decisório, ao contrário, funcionou "muito mais como o ponto focal de diversos núcleos e redes administrativas [...]"¹⁶⁰ polarizando tendências autonomistas, centrífugas, descentralizadoras etc., e não apenas por mera vontade do chefe do Executivo.

Com efeito, é certo que a presença constante e ativa de Geisel possibilitou uma maior centralização do processo decisório e o controle mais estrito da administração federal. Mas se tratava aqui, essencialmente, de um sistema bastante complexo: ela só poderia se fazer, concretamente, via CDE; isso, por sua vez, garantia ao Conselho de Desenvolvimento Econômico o papel central e o lugar-chave no interior do sistema estatal, para onde deveriam dirigir-se todas as demandas, burocráticas ou não.

também por uma série de matérias na grande imprensa. Cf. "Um solitário no poder". *Veja*, 07/12/1977, pp. 24-27: "ao menos até 1978, todos estavam convencidos de que é da vontade individual de Geisel, mais do que qualquer outro fator, que dependem os rumos políticos do País. Afinal, desde 1964, nenhum dos ocupantes do Palácio do Planalto conseguiu reunir a soma de poderes acumulada pelo atual Presidente da República" (p. 24); v. também "Príncipe do Planalto". *Veja*, 14/03/1979, pp. 46-49; "Geisel, o senhor fechado da abertura". *Jornal do Brasil*, 15/03/1979; e "Compromisso maior". *Jornal do Brasil*, 08/01/1987.

¹⁵⁸ "Um solitário no poder". *Veja*, 07/12/1977, p. 24.

¹⁵⁹ Cf. Luciano Martins, *Estado capitalista e burocracia no Brasil pós-64*, op. cit., pp. 81-82.

¹⁶⁰ Nicos Poulantzas, *L'état, le pouvoir, le socialisme*. Paris, PUF, 1978 (trad. bras.: *O Estado, o poder, o socialismo*. 2ª ed. Rio de Janeiro, Graal, 1985, p. 264).

A compreensão efetiva das disputas políticas e burocráticas desse período tem, portanto, de se referir a esse jogo institucional.

Considerações finais

O crescimento "desordenado" do aparelho do Estado e do setor público descentralizado no Brasil pós-64, sua fragmentação em múltiplas esferas burocráticas, várias delas gozando de autonomia decisória e/ou financeira, e a transformação das agências do Estado capitalista em arenas políticas e centros de agregação e representação de interesses burgueses, encontram-se, portanto, na origem das transformações institucionais pós-74, cujo traço marcante foi a concentração do poder real em um centro decisório situado na cúpula do sistema estatal e bastante fechado às pressões e influências "externas".

Ao longo de toda a história administrativa brasileira recente, várias tentativas desse tipo foram realizadas, com graus de eficiência variados. É possível verificar, assim, que a solução mais freqüente encontrada pelas "elites burocráticas" para barrar o processo de acumulação e de condensação das contradições no seio dos aparelhos do Estado e resolver o problema da ausência característica de coesão político-ideológica entre seus diversos ramos e sub-ramos (que se expressa, notadamente, na adoção de "lógicas" contraditórias) foi a criação de centros de concentração-centralização-unificação da política de Estado. O Conselho de Desenvolvimento Econômico é, portanto, um exemplo paradigmático desse fenômeno, mas não o único. Outras soluções burocráticas, discutidas na "Introdução" deste trabalho, são uma expressão recorrente, desse ponto de vista, da tentativa de correção dos "desajustes no organograma" mediante a constituição de núcleos de poder específicos dotados dos instrumentos institucionais necessários para selecionar, depurar e hierarquizar os interesses dominantes, alocando os recursos do sistema de forma relativamente autônoma. Nesse sentido, quais as particularidades do CDE?

Em razão do lugar que o Conselho de Desenvolvimento Econômico ocupou na cadeia de decisões, das suas atribuições burocráticas e da sua composição formal, ele pôde constituir-se num aparelho com funções políticas bastante importantes, funcionando, conforme a dinâmica concreta de suas sessões evidenciou, como uma espécie de árbitro supremo do sistema institucional dos aparelhos do Estado cuja função mais destacada era justamente exercer um controle estrito sobre o processo de formulação e implementação das medidas de política econômica. Isso, contudo, só foi possível através da adoção de uma série de regulamentações e dispositivos que, somados, implicaram o acréscimo da autonomia da Presidência da República, em particular, e o reforço do poder do Estado ditatorial.

Em primeiro lugar, o isolamento da instância decisória chave no interior do sistema estatal foi realizado através de uma verdadeira "depuração" dos ramos do aparelho econômico do Estado, seja eliminando os mecanismos de representação corporativa presentes nos principais conselhos setoriais, seja dificultando ao máximo que os interesses de um setor ou grupo em particular atingissem diretamente os escalões superiores da administração pública; esse foi o meio encontrado para afastar e/ou disciplinar a influência das disputas políticas entre frações e grupos presentes no interior do processo decisório.

Em seguida, através da concentração burocrática e da centralização administrativa que reuniu, em uma única instância, os *decision-makers* mais importantes, supervisionados diretamente pelo Presidente da República, a reforma administrativa de 1974 fez convergir para um centro único, situado estrategicamente no topo da organização, todas as rotinas decisórias mais importantes do "setor público", o que permitiu, por sua vez, uma maior integração vertical entre as estruturas do Estado e uma unidade mais completa de atuação dos seus aparelhos econômicos, negando, ou melhor, procurando *mediar* a competição intraburocrática numa instância única, de tal forma que fosse possível garantir a coesão do sistema estatal no seu conjunto.

Por último, esses dois processos acima descritos, gestados nas cúpulas do Estado, foram o meio encontrado para afastar as soluções informais para os problemas em questão, evitando assim a saída mais lógica, porém de eficácia altamente discutível: a personalização do poder. Como se quis demonstrar, não se tratou aqui da substituição de um decisor importante (Delfim Netto) por outro (Geisel); de um "estilo de governo" (mais informal) por outro (mais burocratizado); ou mesmo da simples troca de um centro de poder por outro (o CMN pelo CDE), numa espécie de "revolução burocrática" silenciosa, anódina e despida de interesse maior, cujas conseqüências só poderiam ser detectadas e medidas em termos exclusivamente formais.

O alcance decisivo desse rearranjo na estrutura administrativa do Estado ditatorial não esteve restrito à modificação do organograma de governo mas repercutiu também sobre as relações interburocráticas e a distribuição de funções e competências no interior do sistema estatal através da imposição de uma nova "tecnologia organizativa"; a adoção de uma estrutura muito particular de decisão e a fixação de novas leis de operação, métodos de trabalho e hierarquias decisórias foi exatamente o que permitiu fazer da Presidência da República, na expressão de Walder de Góes, o "funil" obrigatório da política estatal.

No capítulo seguinte, será discutida a *performance* do Conselho de Desenvolvimento Econômico, considerando ora os recursos institucionais que ele efetivamente manipulou, ora o âmbito de suas decisões. A exploração de um volume maior de evidências permitirá confirmar as teses aqui avançadas.

CAPÍTULO II

O PROCESSO DECISÓRIO DO CDE: *INPUTS* E *OUTPUTS* DA POLÍTICA ECONÔMICA AUTORITÁRIA

Introdução

Este capítulo pretende oferecer uma base empírica relativamente extensa para a compreensão do processo decisório do Conselho de Desenvolvimento Econômico e, dessa forma, algumas indicações, mais ou menos seguras, a respeito do modo de operação e funcionamento do Estado ditatorial durante o período considerado por este estudo (1974/1981). Ao surpreendermos o aparelho do Estado em ação, — a partir de um posto de observação bastante privilegiado —, deverá ser possível, de um lado, determinar os padrões de decisão no processo de elaboração da política econômica e, de outro, isolar certos traços essenciais das estruturas internas do Estado capitalista brasileiro numa conjuntura precisa, a fim de estimar seus impactos sobre a capacidade de representação dos interesses dominantes, objeto do Capítulo III.

A análise do funcionamento concreto do CDE envolve, assim, três aspectos distintos: 1) implica estabelecer, de saída, seus recursos efetivos de poder, isto é, os tipos de *inputs* processados e *outputs* produzidos; 2) em seguida, acompanhar, sistematicamente, tanto as transformações na sua agenda, quanto a evolução institucional da agência, seja a partir da dinâmica exclusivamente burocrática, seja em função dos conflitos que se processam na cena política; 3) por fim, circunscrever, à luz da reforma administrativa implementada em 1974, as relações entre o Estado e o bloco no poder e os impactos de uma dada "tecnologia organizativa" sobre o corporativismo das classes dominantes. Neste capítulo dedicamo-nos principalmente ao primeiro ponto. Os passos 2 e 3, examinados com maior detalhe na última parte deste trabalho, serão, a exemplo do primeiro, extremamente úteis para definir a função estratégica ocupada pelo Conselho no interior do sistema decisório, bem como sua localização real na "organização".

Contra certas concepções bastante difundidas, segundo as quais o próprio fato do Presidente da República participar como decisor final no plenário do CDE fez deste último, automaticamente, o *locus* do poder de Estado e as decisões aí tomadas as mais importantes dentre todas as ações do Executivo federal, é necessário afastar, desde logo, qualquer perspectiva formalista a esse respeito, insistindo na análise substantiva das suas deliberações e dos seus efeitos sobre a "sociedade". Assim, o estudo do peso específico dos principais decisores, da posição e do papel do Conselho de Desenvolvimento Econômico no organograma, realizado no capítulo anterior, tem de ser complementado aqui pelas informações a partir de então discutidas acerca do processo real de formulação e implementação das medidas de política econômica que tiveram origem na agência ou que, de alguma forma, passaram por ela. A título de exemplo, destacarei três decisões importantes a fim de avaliar melhor a natureza dos conflitos que atravessaram o sistema decisório. Para todos os efeitos, assumo explicitamente que "como" se decide tem um impacto positivo sobre "o que" se decide e, ademais, sobre "quem" se beneficia preferencialmente de uma determinada decisão. Nesse sentido, a função de *mediação* que o aparelho do Estado desempenha, através de suas atividades administrativas e burocráticas rotineiras, adquire, nessa perspectiva, uma importância estratégica para a determinação seja do sentido dos *outputs*, seja do seu papel mais amplo como organizador político dos interesses econômicos do bloco no poder. A análise do *sistema estatal* — isto é, a configuração interna, os níveis decisórios e as diversas funções que os diferentes centros de poder cumprem, segundo uma certa "divisão do trabalho" estabelecida previamente no interior da "organização", — deve portanto, nesta perspectiva, preceder e informar os estudos a respeito da *política estatal*¹.

Este capítulo está dividido em quatro seções. Na primeira, sublinho os impactos positivos produzidos na cena política a partir da criação do Conselho de Desenvolvimento Econômico, seja em nome da suposta "racionalidade" burocrática que este último introduziu no sistema decisório, seja principalmente em função das medidas de política econômica tomadas em suas primeiras reuniões; na segunda seção, procuro organizar, classificar e interpretar um volume significativo de decisões, orientando minhas preocupações para um amplo leque de informações que vão do estatuto jurídico das deliberações finais do Conselho ao conteúdo das políticas de Estado; a terceira seção oferece um contraponto à

¹ Logo, a determinação do caráter "de classe" dos processos de dominação política não pode se referir, *exclusivamente*, aos "resultados da política estatal — que estão ligados à questão, analiticamente distinta, porém empiricamente muito próxima, do poder estatal —, mas [antes] à forma e conteúdo intrínseco" assumidos pelo sistema estatal numa conjuntura concreta. Göran Therborn, *What does the Ruling Class Do when it Rules?* London, New Left Books, 1978. (Trad. esp.: *¿Como domina la clase dominante? Aparatos de Estado e poder estatal en el feudalismo, el capitalismo y el socialismo*. 4ª ed. México, Siglo XXI, 1989, p. 37, grifos meus). Ou como afirmou Poulantzas: o aparelho do Estado "não se esgota no poder do Estado". Embora a dominação política esteja "inscrita na materialidade do Estado", é essencialmente através dessa materialidade institucional que ela se realiza concretamente. Nicos Poulantzas, *L'état, le pouvoir, le socialisme*. Paris, PUF, 1978 (trad. bras.: *O Estado, o poder, o socialismo*. 2ª ed. Rio de Janeiro, Graal, 1985, p. 17).

primeira, pois pretende resumir os conflitos — políticos e burocráticos — motivados pela ação do CDE; constitui, por isso, uma antecipação de um dos problemas fundamentais examinados detalhadamente no Capítulo III: a contradição entre a "tecnologia organizativa" do Estado e as relações de classe. A última seção isola certas *policies* produzidas pelo Conselho (nomeadamente: a "Ação para a empresa privada nacional"; a Resolução nº 09/77 — que instituiu mecanismos de apoio a certos setores da indústria nacional —; e a Resolução nº 14/77 — que estabeleceu "diretrizes e prioridades" para uma política de desconcentração industrial) com o objetivo de demonstrar, ao mesmo tempo, sob que condições as classes dominantes poderiam influenciar as decisões do Estado ditatorial durante o governo Geisel e os limites políticos desse arranjo institucional.

2.1 As repercussões diante da criação do CDE

As repercussões frente à criação do Conselho de Desenvolvimento Econômico foram, em geral, bastante positivas. Dentre todos os jornais e periódicos consultados, nenhum criticou explicita ou implicitamente a instituição do CDE ou da SEPLAN. O jornal *O Globo*, por exemplo, em editorial de 25/03/1974, registrou favoravelmente: "O passo que agora dá o [novo] governo completa um ciclo de esforços racionalizadores acionados a partir da Presidência Castello Branco"² com a edição do Decreto-lei 200/67. Essa recepção confiante, expressa aqui de forma paradigmática, se deveu, (descontado, é óbvio, a posição abertamente governista do jornal), a três ordens de fatores distintas.

Em primeiro lugar, porque o Presidente Geisel, numa atitude aparentemente sem precedentes, elaborou um "projeto de lei" sobre a matéria, submetendo-o, formalmente, ao Legislativo para "apreciação e discussão", e não simplesmente editou um decreto ou decreto-lei, como foi o caso daquele que instituiu a "Reforma Administrativa" em fevereiro de 1967. Esse deveria ser assim, de acordo com algumas interpretações mais otimistas, pelo menos em princípio, um indicio relativamente seguro da "nova forma de governar" daí em diante, mais aberta e mais próxima do Legislativo³. Essa "nuance importante"⁴ do "estilo"

² *Apud Diário do Congresso Nacional* (Seção I), 26/03/1974, p. 1003; transcrito por solicitação do Deputado Henrique De La Rocque (ARENA-MA). As principais publicações de oposição à ditadura militar (*Opinião e Movimento*) sequer registraram as profundas mudanças administrativas promovidas pelo novo governo. Ao final do ano, o *Jornal de Brasília* fez um balanço altamente positivo das atividades do Conselho. Cf. "CDE: revolução na política econômica do governo". *Jornal de Brasília*, 25/12/1974, p. 09.

³ Cf. "Conselho vai assessorar Geisel na política econômica nacional". *Jornal do Brasil*, 07/04/1974, p. 01.

⁴ *Id.*, *ibid.*, p. 01.

do Presidente Geisel em relação aos seus três antecessores, como notou o *Jornal do Brasil*, apenas não levava em conta que, de fato, seria improvável que o Congresso Nacional vetasse o projeto presidencial e que, evidentemente, todas as iniciativas políticas importantes permaneceriam no Executivo — como atesta, aliás, a própria forma de condução do projeto de "distensão" do regime.

Em seguida, porque o novo formato do sistema de decisões proposto deveria contribuir decisivamente para evitar as distorções burocráticas e os conflitos políticos que caracterizaram o "período revolucionário" anterior, motivados em grande parte pela extrapolação de funções do Ministro da Fazenda, o que terminava, como se sabe, por detonar qualquer possibilidade de ação coordenada entre os demais ministérios e aparelhos econômicos fora da subordinação estrita às políticas geradas de maneira supercentralizada no âmbito do CMN⁵. É interessante observar que as expectativas em relação à "racionalização das rotinas do Estado" e à "normalização do processo decisório" haviam-se tornado, nessa conjuntura, tão consensuais que a tramitação do Projeto de Lei nº 1806/74 — dispendo "sobre a criação, na Presidência da República, do Conselho de Desenvolvimento Econômico e da Secretaria de Planejamento" — deu-se sem maiores problemas na Câmara Federal. A atenção exclusiva de todos os deputados que se ocuparam da matéria (seja em plenário, seja nas comissões) voltou-se, sem exceção, para o art. 2º do referido projeto, que desdobrava as áreas de competência do Ministério do Trabalho e Previdência Social em outras duas pastas específicas — o Ministério do Trabalho e o Ministério da Previdência e Assistência Social — definindo seus campos de atuação respectivos. A avaliação do conteúdo da proposta, nesse particular, foi também inteiramente favorável, mesmo por parte dos "representantes da oposição". As quatro emendas feitas ao texto original, apresentadas pelos Deputados Francisco Amaral (MDB-SP) e Walter Silva (MDB-RJ), versaram quer sobre a simples mudança de nome do ministério recém-criado, quer sobre a estruturação interna do novo órgão e a amplitude da assistência social pretendida pelo governo, sem contudo pôr em questão o novo formato administrativo proposto pelos *state managers*⁶. Todas essas emendas foram rejeitadas nas subcomissões da Câmara e os vetos confirmados em plenário. Além disso, dos dez discursos parlamentares que trataram do assunto, somente um chamou a atenção para o significado mais amplo da reestruturação da organização da política econômica⁷.

⁵ V. "Um novo modo de governar". *Jornal da Tarde*, 08/05/1974, p. 03. Cf. também: "Conselho dos cinco: fim dos superministros". *Jornal do Brasil*, 07/05/1974.

⁶ Cf. *Diário do Congresso Nacional* (Seção I), 18/04/1974, pp. 1772-1773.

⁷ Cf. *Diário do Congresso Nacional* (Seção I), março/abril de 1974, pp. 789 e ss. (O discurso referido foi pronunciado pelo Deputado Marcelo Linhares (ARENA-CE), cit. no Cap. I, n. 45).

A extrema receptividade do Parlamento ao projeto de lei é um episódio que não deve ser minimizado, mesmo quando se considera a predominância aí de uma ampla maioria governista e suas reduzidas funções governativas reais. De acordo com o depoimento de um dos principais autores da proposta de reforma administrativa implantada no governo Costa e Silva, o Decreto-lei nº 200/67 não foi votado pelo Congresso Nacional justamente porque, segundo a *rationale* tecnocrática em vigor, mesmo sob o regime ditatorial "seria difícil conter no Legislativo [as] pressões setoriais de interesses corporativistas que ameaçariam a coerência" da proposta original⁸. De resto, os conflitos que sempre cercaram a tramitação no Congresso Nacional desse tipo de iniciativa e os debates em torno do perfil e do formato adequados da organização interna do aparelho do Estado poderiam ser facilmente "documentados pelo fato que de *nenhuma das propostas* de reforma global [da administração pública], periodicamente formuladas, desde a criação do DASP, em 1938, até a edição do Decreto-lei nº 200 em 1967, *lograram, em sua inteireza, aprovação legislativa*"⁹, sofrendo todo tipo de emendas e/ou supressões que acabavam por desfigurar as intenções do Executivo.

Ora, a aprovação integral do projeto original de criação do Conselho, depois transformado na Lei 6036/74, constituiu-se não só uma notável exceção a essa regra, como também as perspectivas francamente otimistas que se abriram a partir da instituição da SEPLAN e do próprio CDE só seriam revertidas muito tempo depois, notadamente quando este último tornou-se, em especial, um dos alvos privilegiados da oposição burguesa à forma "autoritária" de elaboração da política estatal e gestão da economia, conforme se verá mais adiante.

Por último, a recepção sem reservas das alterações propostas na "sistemática do Poder Executivo" nacional deu-se também porque se esperava do Conselho de Desenvolvimento Econômico uma virada decisiva no conteúdo da política econômico-financeira da ditadura militar. Em discurso pronunciado no início de abril de 1974, o Deputado Freitas Nobre (MDB-SP) elogiou abertamente a iniciativa do governo: ele acreditava que o novo conselho poderia vir a ser um instrumento importante para a modificação do "modelo de desenvolvimento" e, mais ainda, um canal eficiente para a defesa da pequena e média empresas da concorrência com o capital multinacional. A primeira sessão deliberativa do CDE, realizada em 07/05/1974, encarregou-se, contudo, de desmentir parcialmente essa suposição.

Conforme haviam definido os ministros da área econômica, — seguindo aliás, nesse particular, as diretrizes do Presidente da República firmadas na primeira reunião geral do novo governo —, o "objetivo primordial de manutenção, no próximo período [1974/1979],

⁸ Roberto Campos, *A lanterna na popa: memórias*. Rio de Janeiro, Topbooks, 1994, p. 697.

⁹ *Id.*, *ibid.*, p. 697, grifos meus.

das atuais taxas de crescimento da economia brasileira impõe medidas especiais destinadas a garantir a sustentação do pleno funcionamento do aparelho produtivo, com o mais alto grau de eficiência" e racionalidade na alocação de recursos¹⁰. Assim, e com esse fim, logo no início de maio de 1974 foi proposta e aprovada, no âmbito do Conselho de Desenvolvimento Econômico, a criação de três mecanismos financeiros inspirados no modelo da FINAME e vinculados ao BNDE (agora decisivamente fortalecido com a possibilidade de movimentar as contas dos fundos PIS/PASEP, além de contar com o aporte crescente de recursos externos): a Investimentos Brasileiros S/A (IBRASA), a Financiamento de Insumos Básicos (FIBASE) e a Mecânica Brasileira S/A (EMBRAMEC). A IBRASA era um mecanismo de capitalização para o médio e, principalmente, para o grande capital industrial nacional; a FIBASE e a EMBRAMEC, por sua vez, estavam destinadas a suprir as necessidades fundamentais da manutenção do índice de desenvolvimento e diversificação da indústria de bens de capital (máquinas e equipamentos) no país e a financiar o crescimento do setor nacional de insumos básicos (metais não-ferrosos — alumínio, cobre, chumbo, zinco, estanho, magnésio e níquel — e fertilizantes), principalmente¹¹. A partir de então, o CDE, o órgão de cúpula do sistema institucional do Estado, deveria tornar-se o lugar-sede das decisões de política econômica em benefício do grande capital. Esta foi, provavelmente, uma razão adicional da sua legitimidade inicial e do enorme prestígio alcançado por suas decisões junto às principais associações de classe. Vejamos esse ponto mais de perto.

Quando se examina a prática efetiva do Conselho e o conteúdo das medidas de política econômica tomadas a partir de 1974, essa última afirmação torna-se mais consistente. A avaliação oficial da conjuntura internacional e dos efeitos perversos da alta

¹⁰ Exposição de Motivos nº 02/74 - CDE (06/05/1974). In: Presidência da República. Secretaria-Geral do Conselho de Desenvolvimento Econômico — CDE. *Principais decisões (normas e programas) adotadas pelo Excelentíssimo Senhor Presidente da República, após apreciação no CDE*. Rio de Janeiro, Gráfica do IBGE, s.d., Vol. I, pp. 18-19.

¹¹ Cf. as Exposições de Motivos — CDE nºs 01/74, 02/74 e 03/74, respectivamente. In: Presidência da República. Secretaria-Geral do Conselho de Desenvolvimento Econômico — CDE. *Principais decisões (normas e programas) adotadas pelo Excelentíssimo Senhor Presidente da República, após apreciação no CDE, op. cit.*, Vol. I, pp. 15-24. Esses documentos foram reproduzidos também em "Governo explica nova política para a indústria". *Jornal do Brasil*, 09/05/1974, p. 24 e "Expansão rápida motiva a criação de novos mecanismos". *O Estado de São Paulo*, 09/05/1974, p. 40. A preocupação do governo Geisel com o "fortalecimento da indústria nacional" e, mais particularmente, com o setor de máquinas e equipamentos, estava diretamente ligada à notável dependência externa do setor. Como a política industrial anterior estimulava a franca importação desses bens, através de diversos mecanismos (como, por exemplo, os incentivos fiscais concedidos via CDI ou os acordos de importação negociados na CACEX), eram criados problemas praticamente insuperáveis para o equilíbrio do balanço de pagamentos. Segundo estimativas oficiais, previa-se que somente em 1974 as importações de bens de capital alcançariam quatro bilhões de dólares. Cf. "Conselho de Desenvolvimento define a política industrial". *Jornal do Brasil*, 04/05/1974, p. 19. Essas medidas previam a participação minoritária do BNDE no capital acionário das empresas privadas ou o financiamento privilegiado com custo real negativo para a compra de ações e debêntures por investidores privados como uma forma de alavancar os investimentos das firmas nacionais, fortalecendo assim sua posição frente às empresas estrangeiras.

brusca dos preços do petróleo em 1973 — que tornaria patentes a vulnerabilidade e a dependência externa da economia brasileira —, implicou, bem ou mal, a manutenção de uma política de crescimento econômico acelerado e a programação de investimentos pesados no setor de infra-estrutura, segundo as metas definidas pelo II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND)¹².

No discurso que fundamentou seu plano de governo, Geisel havia insistido que, mesmo diante das "drásticas mudanças ocorridas no cenário mundial — como a grave crise de energia, escassez de alimentos e matérias-primas essenciais em geral, e a do petróleo e seus derivados, em particular, [...]" —, os "grandes êxitos alcançados e o espírito de unidade dos governos da Revolução [...] recomendam uma linha mestra de continuidade de ideais e de planos para a ação governamental"¹³. Dessa forma, tratar-se-ia de manter, a todo custo, as altas taxas de crescimento alcançadas durante o "milagre econômico" (1967/1973), "objetivando nova etapa, superior, de consolidação de uma economia moderna, principalmente nas áreas mais desenvolvidas do País"¹⁴. A estratégia econômica de médio e

¹² V. Lei 6151 de 04/12/1974. Não é necessário discutir aqui a justeza ou não da estratégia governamental adotada para assimilar e superar os impactos internos da crise econômica internacional resultantes da quadruplicação dos preços do petróleo que passou de US\$ 3,86 (preço médio por barril, CIF) em 1973 para US\$ 12,55 em 1974. Entre os economistas, essa controvérsia pode ser melhor avaliada a partir dos trabalhos de Carlos Lessa (*A estratégia de desenvolvimento, 1974-1976 — sonho e fracasso*. Rio de Janeiro, FEA-UFRJ, 1978) e Albert Fishlow ("Uma história de dois presidentes: a economia política da gestão da crise". In: STEPAN, Alfred (org.). *Democratizando o Brasil*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1988, pp. 137-197), que sustentaram seu fracasso, e Antonio Barros de Castro ("Ajustamento versus transformação. A economia brasileira de 1974 a 1984". In: Antonio Barros de Castro e Francisco Eduardo Pires de Souza, *A economia brasileira em marcha forçada*. 2ª ed. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1985, pp. 11-95), que sublinhou seu relativo sucesso no longo prazo. Para uma visão completa e aprofundada desse debate, v. Nilton de Almeida Naretto, *A estratégia econômica do governo Geisel em debate*. Dissertação de mestrado. Campinas, IE/UNICAMP, 1994.

¹³ Ernesto Geisel, *apud* "Discurso de Geisel define os rumos do País". *O Estado de São Paulo*, 20/03/1974, p. 05. Cf. também "A nova estratégia chama-se 'neo-geulismo'". *Folha de São Paulo*, 03/08/1975, p. 36.

¹⁴ Ernesto Geisel, *apud* "Discurso de Geisel define os rumos do País". *O Estado de São Paulo*, 20/03/1974, p. 05. De acordo com Dionísio Dias Carneiro, não é correto afirmar que "os erros de avaliação de Simonsen e Velloso tenham sido a razão principal das políticas adotadas". E isso por três razões. "Em primeiro lugar, o discurso em favor de um ajuste contracionista, então adotado na área do Ministério da Fazenda, parece ter sido antes motivado pela perda de controle monetário e pela repressão de preços ocorridas no final do governo anterior, do que por qualquer percepção explícita da necessidade de crescer menos em decorrência dos desequilíbrios do balanço de pagamentos. Em segundo lugar, a falta de apoio político para um ajuste que pudesse ser abertamente associado com recessão ficou clara já nos primeiros meses do governo. Mesmo que a nova equipe mostrasse disposição para realizar um programa drástico de correção dos desequilíbrios externos e internos da economia, não é claro que tal programa encontraria no Presidente Geisel o apoio durante o tempo necessário para seu bom êxito. Em terceiro lugar, os erros de avaliação, tanto no que tange à política de curto prazo, como aos ajustes da política de crescimento econômico, localizam-se mais no tempo estimado para sua operação do que na direção das políticas. [...] A abundância de liquidez internacional permitiu que os déficits em conta corrente vultosos que resultaram das mesmas políticas fossem financiados sem que houvesse percepção mais dramática do novo quadro de restrições externas ao iniciar-se o novo governo. Com financiamento externo abundante, a linha de menor resistência conduzia assim à rota do endividamento externo; um certo otimismo pela existência de indexação contribuía para aumentar a tolerância com taxas mais elevadas de inflação". Dionísio Dias

longo prazos assumida em 1974 significou, assim, uma reorientação decisiva no processo de desenvolvimento capitalista brasileiro e uma profunda mudança das formas de inserção do País no mercado internacional.

No fundamental, face à reconversão da base energética e à reestruturação do aparelho produtivo, deixariam de ter prioridade os bens de consumo duráveis em nome da expansão, ainda que à custa de períodos de gestação elevados, dos ramos intermediários. O País lançou-se então num gigantesco programa de industrialização substitutiva de importações com o desenvolvimento simultâneo de vários projetos em frentes diversas: energética (hidroelétricas (Tucuruí), fontes alternativas — álcool (PROÁLCOOL) e energia nuclear (Angra I e II) — e petróleo), transportes (Ferrovia do Aço), petroquímica (Pólo Petroquímico do Rio Grande do Sul), papel e celulose, siderurgia (Açominas, Tubarão), metais não-ferrosos (Valesul), mineração (Alunorte, Albrás, Carajás) etc. Os vultosos investimentos exigidos pelo II PND ficariam, então, a cargo do Estado (via endividamento externo) e de suas empresas (através da ampliação do setor produtivo estatal), comandados principalmente pelos "sistemas" Eletrobrás, Petrobrás, Siderbrás, Embratel etc. e suas subsidiárias¹⁵. Ao Conselho de Desenvolvimento Econômico caberia, em especial, a gestão desse Plano através da criação de uma série de mecanismos de financiamento e favorecimento do capital local, como já se viu, com destaque especial para o Fundo Nacional de Desenvolvimento (FND)¹⁶, ao lado da definição de diversos programas de desenvolvimento regional e setorial¹⁷, além da elaboração do "Orçamento Plurianual de

Carneiro, "Crise e esperança: 1974-1980". In: ABREU, Marcelo de Paiva (org.). *A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana, 1889-1989*. Rio de Janeiro, Campus, 1989, pp. 298-299.

¹⁵ Cf. Antonio Barros de Castro, "Ajustamento versus transformação. A economia brasileira de 1974 a 1984". In: Antonio Barros de Castro e Francisco Eduardo Pires de Souza, *A economia brasileira em marcha forçada, op. cit.*, pp. 27 e ss. De acordo com um estudo recente, o endividamento das empresas públicas para a execução do II PND que era, em 1973, de 4,5% do total de recursos para a formação bruta do capital fixo, elevou-se para 46% em 1976 e 74,7% em 1979. Ao lado disso, a dívida externa líquida aumentou de US\$ 6,16 bilhões de dólares (1973) para US\$ 40,22 bilhões em 1979; a inflação no mesmo período (IGP-FGV) passou de 34,5% em 1974 para 77,2% em 1979. Cf. Maria Sílvia Bastos Marques, *Inflação e política macroeconômica após o primeiro choque do petróleo*, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1991, pp. 59-95, apud Roberto Campos, *A lanterna na popa: memórias, op. cit.*, p. 978, n. 398.

¹⁶ Lei 6093 de 29/08/1974 (DOU de 02/09/1974). O FND tinha como objetivo financiar projetos prioritários nas áreas de infra-estrutura (minas e energia; transportes; comunicações).

¹⁷ Como por exemplo: a instituição do Programa de Desenvolvimento da Agroindústria do Nordeste (Exposição de Motivos nº 05/74 - CDE (20/05/1974)); do Programa de Pólos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia (EM nº 015/74 - CDE (24/09/1974)); do Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste (EM nº 269 - B (29/10/1974)); do Programa Nacional de Fertilizantes e Calcário Agrícola (EM nº 293 - B (07/11/1974)); do Programa Nacional de Papel e Celulose (EM nº 020/74 - CDE (04/12/1974)); e o estabelecimento de novos mecanismos para o desenvolvimento da agropecuária (Exposições de Motivos nºs 07;08;09/74 - CDE (05/06/1974)); de diretrizes para o desenvolvimento urbano (EM nº 11/74 - CDE (05/06/1974)); de definições para a expansão da indústria petroquímica (EM nº 019/74 - CDE (04/12/1974)); de normas relativas à implementação do Plano Siderúrgico Nacional (EM/GM nº 75 (04/07/1974)); do Programa Nacional de Desenvolvimento da

Investimentos". Esse conjunto de medidas, amplamente simpáticas ao capital nacional, já que afastavam a adoção de qualquer política recessiva e/ou contencionista para enfrentar a crise internacional, neutralizaria, num primeiro momento, os efeitos negativos que a concentração e a centralização do processo decisório produziram sobre o delicado equilíbrio das forças políticas e sociais que sustentavam o regime.

De fato, suas repercussões junto ao grande empresariado foram bastante favoráveis. Uma enquête realizada dentre os representantes de três importantes grupos econômicos — Luis Eulálio de Bueno Vidigal Filho (Cobrasma), Paulo Villares (Villares) e Claudio Bardella (Bardella) — confirmou a recepção extremamente positiva das primeiras medidas do CDE. Segundo a opinião desses empresários, "que deve[riam] representar a média ponderada do pensamento das classes produtoras"¹⁸, a criação da IBRASA, do FIBASE e da EMBRAMEC, além de esboçar o padrão "sadio" e desejável de relação entre o Estado e o setor privado, não deveria conduzir à "estatização" do setor de bens de capital. A presença, nos seus conselhos administrativos, de representantes dos capitalistas ao lado de técnicos do governo federal¹⁹, em menor medida, e, notadamente, a participação minoritária do setor público no ativo dessas empresas, através do "sistema BNDE", além de impedir distorções na capitalização inadequada e permitir sua expansão, até poderia vir a ser, na opinião de Bardella, "uma arma contra a estatização, equilibrando o poder da indústria nacional" frente às firmas estrangeiras²⁰.

Este parece ter sido, aliás, o objetivo prioritário da política industrial. Conforme observou um estudo do IPEA à época,

"[...] é válido esperar-se que a nova forma de atuação do BNDE, através de suas recém-criadas subsidiárias, tenha como resultado a elevação do poder de barganha dos grupos privados nacionais (em associação com as agências estatais de fomento) frente às grandes empresas multinacionais tradicionalmente em operação nos setores de bens de capital e insumos básicos, evitando assim, à semelhança do ocorrido no recém-implantado setor petroquímico, a hegemonia do capital estrangeiro na expansão de setores de importância estratégica como esses. Vale ainda mencionar

Indústria de Metais Não-Ferrosos (EM nº 003/75 - CDE (29/01/1975)) etc. Cf. Presidência da República. Secretaria-Geral do Conselho de Desenvolvimento Econômico — CDE. *Principais decisões (normas e programas) adotadas pelo Excelentíssimo Senhor Presidente da República, após apreciação no CDE, op. cit.*, Vol. I, pp. 25 e ss. V. também: "CDE: revolução na política econômica do governo". *Jornal de Brasília*, 25/12/1974, p. 09.

¹⁸ "Decisão nacional". *Jornal do Brasil*, Editorial, 15/05/1974, p. 03.

¹⁹ Cf. "1974: a revolução dos programas econômicos". *Visão*, 31/08/1976, p. 76.

²⁰ V. "Empresários não vêem perigo de estatização nas novas medidas". *Jornal do Brasil*, 12/05/1974, p. 34. Essas decisões foram reforçadas ainda por uma medida complementar de apoio à indústria nacional de bens de capital que visava dirigir o maior volume possível de encomendas de máquinas, equipamentos e serviços de engenharia, por parte das empresas públicas, ao "mercado interno". Cf. Exposição de Motivos nº 06/74 - CDE (20/05/1974). In: Presidência da República. Secretaria-Geral do Conselho de Desenvolvimento Econômico — CDE. *Principais decisões (normas e programas) adotadas pelo Excelentíssimo Senhor Presidente da República, após apreciação no CDE, op. cit.*, Vol. I, pp. 30-32.

que a intenção de proporcionar capital de risco a empreendimentos com participação majoritária de grupos nacionais deverá representar um obstáculo adicional à transferência do controle de capital dessas empresas a grupos estrangeiros, podendo vir a inverter-se o processo de *take-over* intensificado em período recente"²¹.

Outras decisões tomadas no âmbito do CDE na sua primeira reunião referentes à política de "integração", "coesão" e "coordenação" que se quis imprimir à organização do aparelho do Estado e ao processo decisório como um todo, vieram reforçar a impressão positiva causada inicialmente por essa "nova forma de governar", na medida em que se acreditava firmemente que o Conselho poderia enfim funcionar como o pólo agregador das unidades setoriais de política econômica e, mais do que isso, como um instrumento de "racionalização" da administração pública, evitando as conhecidas superposições de funções e conflitos de competência no seio da burocracia federal²², através principalmente de uma normatização completa e detalhada do seu desempenho e do cálculo preciso e formalizado da distribuição de tarefas e prerrogativas entre os *state managers*.

Nesse sentido, dentre os procedimentos operacionais logo adotados pelo governo Geisel estavam algumas "definições de orientação" referentes a: 1) uma maior integração dos programas de aplicação financeira das instituições oficiais de crédito (Banco do Brasil, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico, Caixa Econômica Federal, Banco do Nordeste e Banco da Amazônia) "com as políticas setoriais de governo", conduzidas pelos ministérios membros do CDE (MIC, MF, MA, MINTER), e "com eles atuando em constante e estreita colaboração"²³; 2) uma maior integração da gestão dos incentivos fiscais e da execução dos programas de trabalho por parte das diversas Superintendências Regionais (SUDENE, SUDAM, SUFRAMA) "com as políticas setoriais de governo", de um lado, e com "o Plano Nacional de Desenvolvimento", de outro, sob a supervisão mais direta e acompanhamento estrito do Ministério do Interior e da Secretaria do Planejamento da Presidência da República, garantida formalmente por meio de reuniões semestrais com os interessados para o balanço dos programas e atividades aí desenvolvidas; e 3) uma maior divisão de trabalho entre os diferentes ministérios no que tange à política econômica externa²⁴, fonte inesgotável de divergências entre as cúpulas do aparelho do Estado acerca da primazia da sua condução.

²¹ Maria Helena T. Taques Horta, "Algumas considerações sobre as novas diretrizes de política industrial". *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, 4 (3), dez. 1974, p. 700.

²² Cf. "Conselho Econômico de Geisel em ação". *Jornal de Brasília*, 08/05/1974, p. 01.

²³ Presidência da República. Secretaria-Geral do Conselho de Desenvolvimento Econômico — CDE. *Principais decisões (normas e programas) adotadas pelo Excelentíssimo Senhor Presidente da República, após apreciação no CDE*, op. cit., Vol. I, p. 11. Sobre esse ponto, v. igualmente o Cap. I, n. 66.

²⁴ *Id.*, *ibid.*, pp. 11-12

A propósito, esse último conjunto de decisões requer um comentário adicional.

O grau de preciosismo e detalhamento na distribuição de competências entre os diferentes ministérios e conselhos econômicos revela aqui, de forma nítida, a ilusão tecnocrática compartilhada pelas cúpulas do aparelho do Estado em sua crença na capacidade de regulação total e administração completa dos conflitos de interesses extra e intraburocráticos. A vontade normatizadora da ditadura militar, em geral, e do governo Geisel, em particular, expressa exemplarmente nessa decisão do CDE, merece, pelas minúcias que contém, ser citada integralmente:

"Na área de comércio [exterior] a responsabilidade maior deve ser do MIC, que preside o CONCEX. A Secretaria do Planejamento vê o problema principalmente do ângulo das implicações da estratégia de desenvolvimento (conquista de mercado externo como reforço à expansão do mercado interno; necessidades de importações para atender ao crescimento objetivado). Ao Ministério das Relações Exteriores deve caber, além da promoção comercial no exterior, o papel de transmitir nossas posições ao exterior, embora de forma não passiva, pois participa da fixação dessas posições trazendo o ângulo da política externa. O Ministério da Fazenda deve contribuir para a política do ângulo principalmente dos incentivos fiscais e dos aspectos financeiros, assim como através da atuação de órgãos como o CPA e a CACEX. No mérito, os assuntos de cooperação financeira são da área principalmente do Planejamento e da Fazenda. O Planejamento deve analisar particularmente a programação a ser efetivada com os recursos (ou seja, a decisão de se os recursos externos devem ou não ser utilizados para o fim previsto) ouvidos os ministérios setoriais interessados. Em outras palavras, análise do mérito da aplicação em si. E a Fazenda, as condições de operação (utilizando a cooperação do Banco Central), assim como os aspectos relacionados com a política de endividamento externo e a situação do balanço de pagamentos"²⁵.

Sem dúvida, os dois blocos de medidas — de política econômica e de ajuste administrativo —, ao lado das perspectivas francamente favoráveis em relação à "política de distensão" então anunciada, causaram um poderoso efeito legitimador sobre a nova estrutura de poder, anulando, juntamente com as promessas de adoção de uma estratégia anti-recessiva para contornar os efeitos domésticos da crise energética internacional, os impactos negativos que a instituição de um mecanismo de cúpula ultracentralizado deveria produzir sobre a capacidade de influência e representação direta dos interesses dominantes no seio do aparelho do Estado. O CDE, ao figurar tanto como o *locus* de racionalidade desejada, quanto a fonte de uma política claramente "desenvolvimentista", foi imediatamente recebido, pelos empresários e por seus representantes parlamentares, como a solução institucional mais adequada capaz de atender os interesses específicos dos setores mais importantes das frações dominantes, resolver as disputas intraburocráticas em torno da conquista de

²⁵ *Id., ibid.*, pp. 12-13. A propósito, nunca é ocioso lembrar que também aqui existe um indício bastante seguro para confirmar nosso argumento segundo o qual a coordenação das políticas públicas deveria ser o resultado burocraticamente construído a partir dessa complicada "engenharia institucional" e não uma mera extensão da "vontade" ou do "estilo" de governo do Presidente da República.

"espaços de poder próprio" e impedir, ao menos formalmente, o desenvolvimento de outros focos de conflitos que comprometiam a "racionalidade" do aparelho do Estado ditatorial.

Esse rápido balanço de algumas decisões iniciais do Conselho — que já registra sua relevância sobre a política econômica — deve nos levar, contudo, a tentar responder um conjunto de questões mais específicas a fim de calcular com maior segurança sua ascendência sobre o conjunto do processo decisório: a) como o CDE cumpriu, na realidade, suas atribuições formais definidas genericamente pela Lei 6036/74 ("formulação da política econômica")?; o que equivale dizer: sobre o quê decidia (e deixava de decidir) o CDE?; b) qual o "paradigma" macroeconômico que orientou suas decisões?; e, mais particularmente, c) qual o papel do II PND na formação da sua agenda? Todos esses problemas serão discutidos na próxima seção, a fim de entender melhor as razões da centralidade burocrática e autonomia política da agência, assim como as causas que fizeram do CDE "uma espécie de termômetro das [...] tendências estratégicas fermentadas no Planalto"²⁶.

2.2 Os inputs e outputs do Conselho de Desenvolvimento Econômico

As análises a respeito da estrutura burocrática que enquadra o processo decisório do Estado brasileiro no pós-64 são particularmente difíceis de serem conduzidas em razão da precariedade e insuficiência de informações, do seu caráter muitas vezes inacessível (resultado direto da notável desorganização dos arquivos públicos) ou mesmo "secreto" (em função da própria natureza do regime ditatorial), e da baixa confiabilidade dos dados disponíveis. Para superar essas lacunas, esta tese procurou lançar mão de várias fontes de consulta (como por exemplo: estudos anteriores, ligados direta ou indiretamente ao Conselho de Desenvolvimento Econômico; publicações especializadas e documentos oficiais; noticiário de jornais e revistas; artigos assinados por observadores "bem informados" etc.), além de outros trabalhos monográficos sobre o arranjo interno e o modo de operação dos principais conselhos de política econômica no período; enfim, tudo que pudesse fornecer indicações e pistas úteis para reconstruir, de forma significativa, o sistema institucional dos aparelhos do Estado a partir do início do governo Geisel²⁷. Quanto ao

²⁶ Cf. Helival Rios, "Começa a ser traçada hoje linha da economia brasileira para 77". *Jornal de Brasília*, 22/12/1976, p. 09.

²⁷ Grande parte da bibliografia sobre a administração pública e a respeito do contexto organizacional do processo decisório não trata, porém, com o nível de sistematicidade que seria desejável, o período posterior a 1974. Os estudos sobre o Conselho Monetário Nacional, como os de Lafer (*O sistema político brasileiro: estrutura e processo*. São Paulo, Perspectiva, 1975) ou Vianna (*A administração do "milagre": o Conselho Monetário Nacional — 1964/1974*. Petrópolis, Vozes, 1987), por exemplo, se detêm, exclusivamente, nos governos Costa e Silva (1967/1969) e Médici (1969/1974); os trabalhos de Luciano Martins sobre o CDI, a CACEX e o BNDE (v. *Estado capitalista e burocracia no Brasil pós-64*. Rio de

CDE, especificamente, a realização de uma pesquisa sistemática nos documentos da agência, reunidos no Arquivo Central do Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento, garantiram, ao menos, o acesso direto a uma fonte de consulta valiosa para nossos fins. Isso permitiu corrigir algumas interpretações usuais sobre o processo decisório do Estado ditatorial, referentes à formulação e gestão da política econômica, e acrescentar novas evidências a estudos de limitada base empírica. Dessa forma, pôde-se relativizar (ou até mesmo negar) certas hipóteses mal fundamentadas sobre as funções assumidas pelo Conselho de Desenvolvimento Econômico na formulação/gestão de políticas estratégicas e, principalmente, sobre as causas reais da sua decadência como a organização central do sistema estatal.

As informações discutidas nos três itens seguintes foram processadas de duas formas diversas. Em primeiro lugar, de um ponto de vista "quantitativo", isto é, com o objetivo de estabelecer um parâmetro confiável a respeito da atividade burocrática do Conselho: só assim foi possível analisar corretamente a regularidade da prática do CDE ao longo de um intervalo razoável de tempo, bem como a dimensão de seu papel no interior do sistema estatal. Em seguida, com preocupações "qualitativas", o que significou procurar reconstruir sua agenda real, os tipos de políticas processadas pela agência, suas ênfases, preferências e ausências ("não-decisões") principais. Na seção 2.4, a partir da seleção de algumas medidas importantes geradas no CDE, deverá ser possível identificar os principais problemas, as dificuldades e os conflitos que cercaram o processo de formulação e implementação de suas decisões, a fim de tematizar, no capítulo seguinte, com mais elementos e a partir de evidências mais seguras, a relação entre o aparelho do Estado e as frações dominantes ao longo dos anos 1970.

2.2.1 A forma das políticas de Estado

As atribuições jurídicas expressas nos documentos de criação e/ou alteração de uma agência burocrática devem ser estudadas, concretamente, segundo a classificação rigorosa dos instrumentos de política econômica que ela efetivamente mobiliza e de acordo com uma ordenação analítica dos seus *outputs*. Dependendo da sua especialização em torno das múltiplas funções desempenhadas rotineiramente no processo de tomada de decisões

Janeiro, Paz e Terra, 1985), de Sérgio Abranches a respeito do CDI, do CONSIDER e da CACEX (v. *The Divided Leviathan: State and Economic Policy Formation in Authoritarian Brazil*. Ph. D. Dissertation. University of Cornell, 1978), e o *survey* sobre o aparelho do Estado brasileiro reunindo as pesquisas do IUPERJ (cf. *As origens da crise: Estado autoritário e planejamento no Brasil*, *op. cit.*) não vão além de 1975, exceção feita ao estudo monográfico sobre o CIP de Eli Diniz e Renato Boschi que discute exclusivamente a prática desse conselho até meados de 1977. Cf. "Burocracia, clientelismo e oligopólio: o Conselho Interministerial de Preços". In: LIMA Jr., Olavo Brasil de e ABRANCHES, Sérgio Henrique (coords.), *As origens da crise: Estado autoritário e planejamento no Brasil*. São Paulo, Vértice, 1987, pp. 57-101.

(informação, deliberação, implementação, fiscalização etc.), a agência em questão assumirá um *status* funcional mais ou menos importante no interior do sistema estatal.

Grosso modo, existem dois tipos básicos de agências burocráticas: a) *agências regulatórias*, que tratam de um aspecto específico do processo decisório, deliberando sobre um número bem restrito de instrumentos de política de uma mesma natureza; e b) *agências de planejamento*, que integram, coordenam e compatibilizam diversas instâncias decisórias ao longo do processo de formulação de políticas públicas, deliberando portanto sobre um número bastante diversificado de instrumentos econômicos²⁸. Mais particularmente, em função dos seus *outputs* pode-se estimar melhor sua relevância, ascendência e centralidade institucional.

Em termos bastante resumidos, pode-se dizer que a atividade de "informação" é subsidiária no processo de tomada de decisões. Ela lida, basicamente, com um conjunto de ações — realização de estudos, confecção de pareceres, produção de estimativas — que servem de suporte e apoio à decisão final; a "deliberação" implica, por sua vez, um envolvimento direto da agência considerada no papel de formulação de políticas públicas; a "implementação" está relacionada com o processo de execução das decisões e, por fim, a "fiscalização" "consiste [...] em estabelecer o controle *a posteriori* de uma decisão cuja deliberação e/ou implementação foi levada a efeito"²⁹. Se fosse possível separar nitidamente essas rotinas e estabelecer uma sólida hierarquia entre elas, dir-se-ia que a "deliberação" cumpre um papel de maior destaque no interior do processo decisório, pois condiciona as demais ações de governo.

Vejamos então sob que formatos foram expressas as medidas tomadas pelo Conselho de Desenvolvimento Econômico e qual o significado e importância desses dados para a compreensão do seu papel no interior do sistema estatal.

Sem dúvida, as "exposições de motivos" (EMs) são os principais *outputs* do CDE. Para efeito prático, devem ser equiparadas aos "votos" do Conselho Monetário Nacional³⁰, pois consistem, basicamente, no veículo privilegiado para o encaminhamento das decisões tomadas pela agência. Através delas pode-se também estabelecer, formalmente, a intensidade, a frequência e o tipo de participação de cada membro do CDE no processo decisório. Um estudo detido dos seus conteúdos completos (que, entretanto, não foi

²⁸ Cf. Eli Diniz e Renato Boschi, "Burocracia, clientelismo e oligopólio", *op. cit.*, pp. 57-59.

²⁹ Cf. Cesar Guimarães, Maria Lúcia Teixeira Werneck Vianna e Sebastião Carlos Velasco e Cruz, *Expansão do Estado e intermediação de interesses no Brasil*, Rio de Janeiro, SEMOR/IUPERJ, 1979, Vol. I, pp. 28-29.

³⁰ Cf. Jorge Vianna Monteiro, "Uma análise de processo decisório no setor público: o caso do Conselho de Desenvolvimento Econômico — 1974/81". *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, 13 (1), abr. 1983, p. 216, n. 20.

realizado aqui) poderia, igualmente, servir de parâmetro seguro para a análise das motivações, idéias e concepções que orientaram as propostas e soluções "técnicas" ou "políticas" apresentadas diante dos diferentes problemas de condução da política econômica pelos principais *decision-makers*.

Essas EMs são documentos "internos", de circulação restrita — algumas podem ter o *status* de "reservada" ou "confidencial" — o que não chega a impedir, contudo, que a grande maioria delas seja amplamente divulgada através da imprensa, (notadamente quando as decisões do Conselho têm, de fato, um interesse mais amplo ou um impacto considerável em áreas consideradas estratégicas para a economia), e de publicações governamentais específicas³¹. Elas são originárias do nível de decisão interministerial, já que envolvem temas compartilhados pelas agendas de pelo menos dois ministros, um dos quais, *necessariamente*, o Ministro-Chefe da SEPLAN, secretário-geral do Conselho, e um outro, que pode ser membro efetivo ou não do CDE³².

A participação deste último, em especial, depende aqui da natureza do assunto tratado. Uma vez que o Conselho pode, em princípio, decidir amplamente sobre qualquer tema de política econômica e convocar, para suas reuniões, todo ministro cuja área de atuação esteja vinculada à decisão pretendida pela agência, os contatos prévios do secretário-geral, realizados para a preparação da agenda de cada sessão, não se limitam aos membros "natos", mas envolvem uma ampla rede de consultas (formais e informais) que alcançam uma parte significativa da estrutura estatal. Mesmo assim, na maior parte dos casos, as EMs são discutidas, aprovadas e assinadas por um círculo bastante restrito de decisores, o que chega a indicar um grau importante de exclusão e "elitismo" do sistema decisório.

A função prioritária das EMs é submeter à "elevada" consideração do Presidente da República e, por extensão, levar ao conhecimento dos demais membros do Conselho de Desenvolvimento Econômico anteprojetos ou minutas de leis e decretos, diretrizes gerais de políticas, alternativas de ação, linhas fundamentais de programas, prioridades administrativas, avaliações e estudos de acompanhamento de políticas, informações sobre ações administrativas relevantes etc.³³, sugerindo a adoção imediata de medidas específicas,

³¹ V. especialmente: Presidência da República. Secretaria-Geral do Conselho de Desenvolvimento Econômico — CDE. *Principais decisões (normas e programas) adotadas pelo Excelentíssimo Senhor Presidente da República, após apreciação no CDE*. Rio de Janeiro, Gráfica do IBGE, s.d., Vols. I-IX.

³² Cf. Jorge Vianna Monteiro, "Uma análise de processo decisório no setor público", *op. cit.*, p. 214.

³³ Como por exemplo: instituição de esquema de suprimento de produtos de aço no mercado interno (tema examinado na sessão de 23/05/1974); exame preliminar dos relatórios dos grupos de trabalho instituídos para acompanhar a política relativa a insumos básicos (16/10/1974); avaliação geral do programa de expansão da siderurgia (29/01/1975); exposição do Ministério das Minas e Energia sobre o acordo nuclear com a Alemanha (02/07/1975); destinação dos recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento (22/04/1976); aprovação da instituição da Comissão Especial de Balanço de Pagamentos (06/07/1976); exposição do Ministério da Fazenda sobre a evolução da conjuntura econômica (11/05/1977); exame do

pedindo decisões e/ou solicitando prontamente aprovações de determinados projetos. Elas garantem, por sua vez, que o Presidente participe ativamente do processo decisório, já que cabe a ele, exclusivamente, a responsabilidade pela sanção final, e, além do mais, esteja constantemente informado sobre os desdobramentos de suas deliberações, podendo inclusive fiscalizar e, em alguns casos, opinar sobre o processo de implementação de decisões tomadas anteriormente, realizando pessoalmente ajustes e correções de rumos.

Apesar das EMs não seguirem uma argumentação padronizada (como as "resoluções" ou as "deliberações", outros tipos de documentos oriundos do CDE, como se verá), elas possuem uma estrutura típica que permite utilizá-las como um registro importante para apreender, ainda que indiretamente, a gênese das políticas de Estado e o encadeamento do fluxo decisório, pois prevêem, detalhadamente, a participação dos diferentes aparelhos econômicos no curso da implementação de uma determinada decisão.

O corpo do texto está assim dividido: inicialmente, são apresentados os problemas e as dificuldades decorrentes de constrangimentos quaisquer que afetem uma ou mais áreas sujeitas à regulação estatal; em seguida, com o objetivo de eliminar as distorções referidas, propõe-se uma série de ações específicas (políticas, estratégias, programas), ressaltando-se, freqüentemente, embora não seja obrigatório, as vantagens das novas medidas; por último, segue-se o resumo da escolha proposta, normalmente um projeto de decreto para "sanção presidencial". Vejamos um exemplo particularmente nítido desse tipo de *output*: a Exposição de Motivos/CDE nº 021/75 de 05/11/1975 que instituiu o Programa Nacional do Alcool (PROÁLCOOL).

Resultante de intensas negociações políticas e burocráticas que consumiram quase dois anos inteiros, a EM/CDE nº 021/75 representou o consenso possível dos vários interesses em jogo, públicos e privados, em torno de um tema de política específico³⁴. Encaminhada pelos cinco ministros titulares do Conselho, e pelo Ministro das Minas e Energia (Shigeaki Ueki), ela submeteu à consideração do Presidente da República a estrutura geral do Programa para ser apreciada em sessão formal do CDE no início de novembro de 1975: "Temos a honra de propor a Vossa Excelência a instituição do Programa Nacional do Alcool, destinado a expandir rapidamente a produção e viabilizar o

nível de encomendas do setor de bens de capital com base em informações fornecidas à SEPLAN pela ABDIB (01/11/1978); apreciação e discussão do documento preparado pelo IPEA: "Brasil: 14 anos de revolução" (1978); etc. Cf. *Documentos CDE*, Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento, Arquivo Central.

³⁴ Sobre esse ponto, v. Maria Helena de Castro Santos, *Política e políticas de uma energia alternativa: o caso do Proálcool*. Rio de Janeiro, ANPOCS/Notrya, 1993, Cap. I: "Gestação do programa nacional do álcool: barganha e conflito", pp. 11-59.

seu uso progressivo como combustível [...] e como matéria-prima para a indústria química, além de assegurar o fornecimento para outros usos"³⁵.

O documento, além de ressaltar logo de saída os objetivos do Programa, destaca que ele está igualmente "integrado ao amplo elenco de medidas [...] para fazer face às tendências de desequilíbrio do balanço de pagamentos"³⁶. "Eficientemente coordenado", a adoção do PROÁLCOOL traria, segundo seus autores, uma série de vantagens para a economia nacional: retenção de divisas, crescimento da renda interna, redução das disparidades regionais e individuais de renda e expansão da produção de bens de capital, "através da crescente colocação de encomendas de equipamentos, com alto índice de nacionalização, destinados à ampliação, modernização e implantação de destilarias"³⁷.

Para isso, contudo, a execução do Programa Nacional do Alcool exigiria uma série de medidas específicas, indo desde a criação da "Comissão Nacional do Alcool", em nível interministerial, a fim de precisar "as diretrizes para a aprovação dos projetos de modernização, ampliação ou implantação de destilarias, estabelecer a programação anual de produção dos diversos tipos de álcool e decidir sobre o enquadramento das propostas que ser[iam] apresentadas através do Instituto do Açúcar e do Alcool", até a definição do "tratamento adequado" que "deve[ria] ser dispensado ao esquema de financiamento" do Programa, propiciando uma série de "condições favorecidas de prazos e taxas de juros", preços subsidiados e garantia de compra do produto pelo Conselho Nacional de Petróleo³⁸. Essas disposições seriam, por sua vez, regulamentadas segundo as definições presentes no "Projeto de Decreto" que acompanhava a Exposição de Motivos. Seus vários artigos incumbiram-se de detalhar a decisão tomada, definindo as atribuições de cada aparelho e

³⁵ EM/CDE nº 021/75 (05/11/1975). In: Presidência da República. Secretaria-Geral do Conselho de Desenvolvimento Econômico — CDE. *Principais decisões (normas e programas) adotadas pelo Excelentíssimo Senhor Presidente da República, após apreciação no CDE, op. cit.*, Vol. III, p. 107. Segundo Sebastião C. Velasco e Cruz, a decisão sobre o PROÁLCOOL envolveu uma longa discussão no âmbito do CDE, que se reuniu duas vezes (uma em caráter extraordinário) antes de adotá-la. V. *Empresários e o regime no Brasil: a campanha contra a estatização*. Tese de Doutorado. São Paulo, USP - FFLCH, 1984, p. 47. Na verdade, a sessão do dia 08 de novembro, que teve lugar na Granja do Riacho Fundo, foi uma extensão da realizada no dia 05 para aprofundar as sugestões do grupo de trabalho interministerial criado também no CDE em 17/09/1975 a fim de propor certas medidas para o impulsionamento de uma política energética alternativa. Cf. *Documentos CDE*, Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento, Arquivo Central.

³⁶ EM/CDE nº 021/75 (05/11/1975). In: Presidência da República. Secretaria-Geral do Conselho de Desenvolvimento Econômico — CDE. *Principais decisões (normas e programas) adotadas pelo Excelentíssimo Senhor Presidente da República, após apreciação no CDE, op. cit.*, Vol. III, p. 107.

³⁷ *Id.*, *ibid.*, p. 107.

³⁸ *Id.*, *ibid.*, p. 108.

setor, estabelecendo normas para a utilização de recursos, especificando preços de produção etc³⁹.

* * *

Os outros documentos de política do CDE são as "resoluções" e as "deliberações", ambas originárias da Secretaria do Planejamento, além das "recomendações" e das "decisões", essas últimas em menor número, em função da própria natureza do Conselho e da sua posição no interior do sistema decisório. As resoluções são documentos públicos, divididos rigorosamente em itens, assinados exclusivamente pelo secretário-geral do CDE, cuja função exclusiva é informar as medidas tomadas pelo Conselho sem preocupar-se, ao contrário das exposições de motivos, com qualquer argumentação causal⁴⁰. Elas são, por ordem de importância, o segundo tipo de *output* produzido pela agência e normalmente, embora nem sempre deva ser assim, constituem-se em resultados diretos dos despachos do Ministro-Chefe da Secretaria do Planejamento com o Presidente da República nas "sessões informais", não estando sujeitas, portanto, ao exame colegiado do plenário do Conselho. As deliberações, por sua vez, são mais sintéticas e limitam-se a enunciar "um princípio de ação para um problema concreto da administração de política, transmitindo a idéia de uma decisão transitória ou preliminar quanto a um tema"⁴¹. As recomendações e as decisões, por último, apenas comunicam o resultado final dos debates sobre certo assunto discutido pelos membros do Conselho e sancionado pelo Presidente da República.

A análise dos resultados da Tabela 2.1, que expõe as disposições do CDE, permite tirar algumas conclusões a respeito da atividade burocrática da agência (e do seu significado) até sua extinção formal em 1990.

³⁹ Cf. Decreto 76593 de 14/11/1975.

⁴⁰ Cf. Jorge Vianna Monteiro, "Uma análise de processo decisório no setor público", *op. cit.*, p. 214.

⁴¹ *Id.*, *ibid.*, pp. 214-215.

TABELA 2.1
 Documentos oficiais emitidos
 pelo CDE por ano
 (1974/1990)

ANO	EM	RES	DEL	REC	DEC
1974	21	-	-	01	04
1975	23	-	04	-	-
1976	10	01	10	-	-
1977	04*	15	-	-	-
1978	12	09	-	-	-
1979	19	06	-	-	-
1980	51	-	-	-	-
1981	38	-	-	-	-
1982	31	-	-	-	-
1983	28	-	-	-	-
1984	35	-	-	-	-
1985	16	-	-	-	-
1986	44	-	-	-	-
1987	15	-	-	-	-
1988	16	-	-	-	-
1989	08	-	-	-	-
1990	01	-	-	-	-
TOTAL	372	31	14	01	04

Fonte: Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento - Arquivo Central - Documentos CDE

* Total provável

Legenda: EM = Exposição de Motivos RES = Resolução DEL = Deliberação
 REC = Recomendação DEC = Decisão

Considerando os limites quantitativos das informações que se dispõe, observa-se nitidamente, a partir dos dados apresentados acima, uma preferência acentuada pelas exposições de motivos, com exceção de 1977, onde o número de resoluções é significativamente maior. Isso se deveu, em grande parte, à necessidade de uma ação mais direta e imediata sobre os problemas econômicos conjunturais que haviam se acumulado nos três últimos anos⁴². Com efeito, mesmo um exame superficial do conteúdo das resoluções

⁴² Para um resumo dessas dificuldades, cf. Dionísio Dias Carneiro, "Crise e esperança: 1974-1980". In: ABREU, Marcelo de Paiva (org.). *A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana*,

emitidas irá verificar, de um lado, a disposição do governo para enfrentar de forma mais realista a aceleração da inflação e os impactos negativos dos reajustamentos dos preços internacionais do petróleo sobre o balanço de pagamentos — através principalmente de medidas de racionalização do consumo de combustíveis e redução dos gastos com importações —, e, de outro, a preocupação crescente em responder de forma mais firme às pressões políticas por um maior controle institucional sobre o crescimento e a diversificação das atividades das empresas públicas, ao lado de um apoio efetivo às empresas privadas nacionais⁴³. De todo modo, tem-se aí um exemplo bastante nítido da agilidade do Conselho para lidar não só com macro-decisões, mas também com a "política de curto prazo".

É interessante notar, ainda que de passagem, que parece haver uma correlação positiva entre o número de reuniões formais do Conselho (Tab. 1.1) e o volume de decisões tomadas por ano (Tab. 2.1). Enquanto o primeiro manteve-se constante entre 1974/1979, o segundo variou, no mesmo período, muito pouco, em torno de vinte medidas documentadas, exceção feita a 1975 (primeiro ano de implementação do II PND), cuja soma de exposições de motivos e deliberações alcança a marca de trinta documentos emitidos. A desativação do plenário do CDE a partir de 1980, com o aumento progressivo de reuniões informais (Tab. 1.2), não produziu entretanto, como se vê, um colapso de sua atividade burocrática, tendo a mesma, ao invés disso, aumentado significativamente: o número de EMs passou de 19 em 1979 para 51 em 1980. Esses dados também demonstram que, mesmo após a substituição do Ministro Simonsen pelo Ministro Delfim Netto na Secretaria do Planejamento em meados de 1979, e a conseqüente adoção de um "estilo" mais personalista de decisão, discutido adiante com mais detalhe, o CDE continuou emitindo (e muito) documentos de política, fato esse que ocorreu, igualmente, ao longo de todo o governo Sarney

1889-1989, *op. cit.*, pp. 295-322. V. também Albert Fishlow, "Uma história de dois presidentes: a economia política da gestão da crise". In: STEPAN, Alfred (org.). *Democratizando o Brasil*, *op. cit.*, pp. 137-197.

⁴³ V., especialmente, a Resolução nº 01/77, de 12/01/1977, que estabeleceu as medidas integrantes do "Programa Nacional de Racionalização e Uso de Combustíveis"; a Resolução nº 06/77, de 02/03/1977, que fixou os limites globais de valor para importações dos projetos submetidos ao CDI, à SUDENE, à SUDAM, à CAPRE e outros órgãos referidos na Resolução s. nº de 22/12/1976; o Decreto-lei nº 1531, de 30/03/1977, que concedeu incentivo a financiamentos para execução do programa de apoio à capitalização da empresa privada nacional; a Resolução nº 09/77, de 30/03/1977, que pretendia criar condições concretas para uma maior participação das empresas privadas nacionais no desenvolvimento das áreas de bens de capital, insumos básicos e mineração; e a Resolução nº 10/77, de 20/04/1977, que determinou a autorização prévia do Presidente da República para qualquer operação de aumento de capital por parte de empresas sob controle direto ou indireto do governo federal. Cf. Presidência da República. Secretaria-Geral do Conselho de Desenvolvimento Econômico — CDE. *Principais decisões (normas e programas) adotadas pelo Excelentíssimo Senhor Presidente da República, após apreciação no CDE*, *op. cit.*, Vol. VI, pp. 13 e ss. No mesmo sentido, a fim de garantir a estabilidade econômica, na sessão (não-formal) de 05/07/1977 do CDE manteve-se a orientação "de, em geral, evitar o início de novos programas, procurar concluir os projetos em andamento e conservar os investimentos em nível de inteira compatibilidade com o controle da inflação e do balanço de pagamentos". Resolução CDE s. nº de 05/07/1977.

(1985/1989). Pelo menos em relação ao período Figueiredo é possível imaginar o que esse processo significou: com a ascensão da secretaria-geral do Conselho — a SEPLAN — para o primeiro plano do sistema decisório, e a intensa atividade legiferante que daí decorreu, muitas medidas geradas diretamente pela primeira foram formalmente atribuídas ao CDE mesmo quando ele não deliberou colegiadamente sobre elas. É bastante provável que, neste caso específico, essa fosse a forma mais eficiente para que a Secretaria do Planejamento, contando com o apoio formal do Presidente da República, pudesse submeter toda política do Estado ditatorial às suas decisões, vinculando e subordinando efetivamente o conjunto do processo decisório a um aparelho hierarquicamente igual aos demais no organograma dos ministérios. Tratava-se portanto, ao menos para o "público interno", de um artifício burocrático cujo objetivo implícito era sancionar uma prerrogativa política.

Mas o dado mais relevante a reter aqui é que as exposições de motivos são, no total, os principais *outputs* da agência, superando em mais de dez vezes a soma de todos os outros documentos de política. Esse fato preciso indica uma especialização nítida do Conselho de Desenvolvimento Econômico em torno de duas funções básicas no interior do processo decisório: informação e decisão. As duas somadas imprimem um perfil bastante próprio à agência. Ela pôde tornar-se, portanto, a instância deliberativa máxima da política estatal. Senão vejamos.

O processo decisório compreende, em geral, a seguinte seqüência: 1) a articulação de interesses; 2) o processamento das iniciativas; e 3) a tomada de decisões. As iniciativas de indivíduos ou grupos são processadas nas *instâncias de informação* e nas *instâncias de decisão* do sistema estatal. As instâncias de informação são aquelas onde se realizam a identificação (avaliação de dados) e a prescrição (análise das alternativas de solução). Por outro lado, as instâncias de decisão são aquelas capazes de conferir sanção (intermediária ou final) às iniciativas — o CDI ou o CMN, por exemplo. O processamento de iniciativas, nessas instâncias, está submetido a um conjunto de regras que podem ser previamente institucionalizadas ou não. Quanto mais definidas e distintas forem as atribuições das instâncias de informação e decisão, tanto maior tende a ser a *diversificação de papéis* no interior do sistema decisório e mais alta, portanto, sua complexidade. Pelo contrário, quanto menos institucionalizadas forem as regras de processamento, maior será o arbítrio que permeia a tomada de decisões e mais a personificação autoritária no sistema tenderá a desempenhar um papel preponderante⁴⁴.

⁴⁴ Cf. Luciano Martins, *Pouvoir et développement économique. Formation et évolution des structures politiques au Brésil*. Paris, Anthropos, 1976, II^{ème} Partie: "La politique du développement", Chap. IV: "Introduction à l'étude des décisions", pp. 158-159. "É necessário frisar também que as atividades das instâncias de informação (identificação e prescrição) não se revestem da 'neutralidade' que essas expressões podem a primeira vista sugerir. Ao contrário, é principalmente através delas que os grupos com inserção no aparelho do Estado representam seus interesses e procuram fazer prevalecer seus valores quando da tomada de decisões". *Id.*, *ibid.*, p. 161.

Contudo, pode existir uma *instância especial* no interior do sistema decisório "que reúne características tanto das instâncias de informação quanto das instâncias de decisão sem, entretanto, confundir-se com qualquer uma delas"⁴⁵. Essa instância é, justamente, o "posto de controle" do sistema institucional dos aparelhos do Estado e aquela que deve se encarregar ou de implementar uma *policy*, ou, o que é mais provável, acompanhar as diferentes fases de sua implementação através de todo um conjunto de novas subdecisões — e que são fundamentalmente *políticas*. Esse é tipicamente o caso do CDE.

Segundo uma certa "divisão do trabalho" burocrático estabelecida no interior do sistema institucional dos aparelhos econômicos do Estado, o CDE fixava, através das EMs, as diretrizes básicas da política econômica, cabendo aos ministérios específicos, às comissões interministeriais e aos colegiados governamentais (CDI, CMN, CIP, CONSIDER etc.) *implementar* suas decisões⁴⁶.

Alguns exemplos ajudariam a compreender melhor as ligações reais que se estabeleceram entre os conselhos setoriais de política econômica e a agência central do aparelho do Estado. Em 14/08/1974, na 7ª sessão deliberativa do CDE, o Ministro da Fazenda expôs os critérios que norteariam a atuação específica do Conselho Interministerial de Preços; em 30/10/1974, durante reunião formal, o CDE discutiu, em caráter preliminar, o novo esquema proposto pelo Ministério do Interior para a aplicação dos recursos de incentivos fiscais; na sessão de 18/06/1975, determinou-se o exame, a cargo do CIP, das manobras de "dumping" de setores oligopolistas; na sessão de 22/12/1976 foi discutida a limitação do valor de importações de projetos submetidos ao CDI; na reunião de 02/02/1977 foram apreciadas propostas do Ministério da Indústria e do Comércio relativas aos preços do açúcar e de recursos para o IAA a serem implementados pelo CMN; na 114ª Sessão, em 24/01/1979, o Ministro Simonsen expos antecipadamente ao plenário do CDE uma série de medidas (redução progressiva e, posteriormente, extinção dos créditos fiscais às exportações e do depósito prévio de importação; aceleração das minidesvalorizações cambiais etc.) que seriam posteriormente examinadas pelo CMN; na sessão de 14/02/1979, foram apresentadas algumas diretrizes sobre o problema da não-verticalização da indústria automobilística para posterior discussão no âmbito do CDI. Para os fins da nossa argumentação, seria ocioso continuar a reproduzir aqui todos os casos onde uma "decisão" do CDE vincula outra de um órgão colegiado com funções preferencialmente executivas. O que é essencial notar é que essa interdependência não é apenas formal (isto é, ela não resulta exclusivamente das disposições firmadas na legislação que regula o funcionamento de cada um dos aparelhos considerados individualmente), mas decorre, antes, da necessidade das cúpulas da

⁴⁵ *Id., ibid.*, p. 162.

⁴⁶ Sobre esse ponto, amplamente aceito, cf.: "Conselho vê política para empresa nacional". *Jornal do Brasil*, 07/05/1974.

"administração" para encontrar um mecanismo institucional que negue a fragmentação do aparelho burocrático do Estado e a existência, no seu interior, de uma multiplicidade de "lógicas" de funcionamento e critérios próprios de comportamento e atuação.

Ademais, como se mencionou anteriormente, as exposições de motivos traçam missões, definem objetivos e estipulam estratégias, fornecendo elementos úteis (estudos, relatórios e planos) que orientam — informam — a decisão final, reservada exclusivamente ao Presidente da República. Essa decisão poderia, mais tarde, exigir, por parte do próprio Conselho, correções, complementações, redefinições etc. a fim de ajustá-la melhor às pressões do "meio ambiente". Nesse contexto preciso, o CDE funcionava como uma espécie de vértice das rotinas da administração pública, canalizando para um centro único, num cenário institucional ideal, as várias fases do processo decisório. Portanto, como o processo de implementação das decisões do Conselho por outros ramos do aparelho econômico do Estado poderia envolver quase sempre os tais ajustes e adaptações das medidas iniciais, esse "segundo processamento" não significava, até prova em contrário, uma incapacidade (política e/ou burocrática) do primeiro para determinar o comportamento dos últimos, mas justamente o seu oposto. Grande parte da atividade decisória do CDE girava precisamente em torno de revisões e atualizações de medidas e da regulação, genérica ou específica, da sua implementação.

Por tudo isso, o fato das *exposições de motivos* serem o veículo por excelência de encaminhamento das deliberações do Conselho, longe de representar uma informação irrelevante, tende a indicar que, através delas, pode-se: a) unificar os diferentes (e, quase sempre, conflitantes) "pontos de vista" dos ministros de Estado — nessa estrutura de poder, os principais decisores —, oferecendo ao Presidente da República uma alternativa de política uniforme (de resto, foi o que procurei sugerir com o exemplo da EM que instituiu o PROÁLCOOL); b) estipular minuciosamente as fases da execução de projetos e programas segundo certas diretrizes bem estabelecidas no topo do sistema decisório; e c) comprometer os outros aparelhos do Estado, no processo de implementação das decisões, a um comportamento mais homogêneo diante das políticas definidas pelo Conselho⁴⁷. Assim, e por tudo isso, a ação do CDE, representada pela forma particular assumida por seus *outputs*, fez dele o mecanismo de cúpula do Estado ditatorial.

Uma vez estabelecido o *status* funcional do Conselho de Desenvolvimento, a partir da natureza burocrática das suas disposições, é preciso perguntar-se: sobre o quê

⁴⁷ Ou, conforme afirmou o Presidente Geisel: "Em contrapartida à ampla liberdade de debate que assegurarei e espero ver implantada nos vários escalões da administração pública, deve haver, necessariamente, leal e disciplinado acatamento à decisão que afinal for tomada no momento certo, pelo chefe responsável. [...] Não pode, nem deve haver, compartimentações, pois estas, geralmente, são frustrantes e propiciadoras de erros, por vezes irreparáveis". Ernesto Geisel, *apud* "Discurso de Geisel define os rumos do País", *O Estado de São Paulo*, 20/03/1974, p. 05.

exatamente decidia o CDE? Para responder essa questão vejamos, ainda que de forma necessariamente esquemática, a composição de sua agenda real.

2.2.2 O tipo das políticas de Estado

A competência de uma agência do Estado, expressa formalmente através de sua agenda "esperada", não coincide obrigatoriamente com os recursos reais que ela enfeixa ao longo do tempo, nem com o "tipo" de *output* que produz. Logo, a situação concreta de uma agência determinada no quadro institucional dos aparelhos do Estado (organograma) e no contexto da política de planejamento governamental pode ficar muito além (como no caso do Conselho Monetário Nacional) ou muito aquém (se se trata da Comissão de Planejamento Nacional, por exemplo) da norma que regula suas atribuições e determina suas tarefas específicas.

No caso do CDE, onde suas funções "políticas" e prerrogativas burocráticas estão definidas de forma bastante ampla e genérica — "assessorar o Presidente da República na formulação da política econômica e, em especial, na coordenação das atividades dos Ministérios interessados"⁴⁸ — a legislação ordinária tem pouca utilidade para circunscrever o âmbito específico de atuação do Conselho. Na prática, a Lei 6036/74 permitia ao CDE lidar com qualquer área, tema ou problema da economia. Assim, é preciso buscar em outro lugar a amplitude de seu rol de preocupações.

A agenda do Conselho, divulgada pela imprensa logo após sua primeira sessão formal, ocorrida no início de maio de 1974, é, desse ponto de vista, igualmente muito pouco válida caso se queira conhecer com precisão o universo de decisões da agência. De acordo com o *press release* que foi publicado, o CDE deveria tratar, em suas próximas reuniões, dos seguintes temas: "política industrial" (discussão de medidas de fortalecimento da pequena e média empresas nacionais e estabelecimento de um esquema especial para apoiar o desenvolvimento das indústrias do setor de bens de capital e eletrônicos); "política agrícola" (criação de mecanismos de apoio à produção de insumos básicos e ao desenvolvimento de empresas agrícolas, além de incentivos para a formação de conglomerados no setor); "política científica" (estímulo à pesquisa tecnológica nas empresas); e "política de desenvolvimento regional" (apoio ao desenvolvimento de agroindústrias no Nordeste e à formação de novos pólos de desenvolvimento na Amazônia)⁴⁹. Ora, conforme essas informações, trata-se aqui não da definição estrita de uma agenda formal de trabalho, mas, antes, de uma listagem relativamente ambiciosa de objetivos e tarefas a serem cumpridos em algumas áreas pré-determinadas.

⁴⁸ Lei 6036 de 01/05/1974, art. 3º.

⁴⁹ Cf. "O apoio do governo para desenvolver nossa indústria". *Jornal da Tarde*, 08/05/1974, p. 03; e "Governo cria mecanismos para fortalecer economia". *Jornal do Brasil*, 08/05/1974, p. 08.

Por outro lado, o Documento CDE nº 002/74 (Reservado), apresentado pelo secretário-geral do Conselho de Desenvolvimento Econômico em sua primeira sessão deliberativa, mesmo tendo definido uma pauta contendo alguns temas e providências que exigiriam uma ação mais imediata do governo, não chegava, igualmente, a constituir uma regulamentação específica das funções burocráticas da agência. De acordo com esse texto, deveriam ser tratados no CDE os "aspectos globais" da política de Estado, com ênfase especial no "setor moderno da economia", e definida uma política com vistas à "integração nacional"⁵⁰.

Assim, o que se verifica é que, embora o Conselho tivesse uma regulamentação interna precisa das suas rotinas decisórias, como se viu anteriormente⁵¹, não possuía, contudo, uma definição mais clara dos alcances e limites de sua área de atuação. Nesse sentido, a fim de se ter uma idéia correta do perfil da agência, foi preciso deixar de lado as disposições legais ou regimentais para apresentar, em seu lugar, uma listagem relativamente extensa de seus *outputs*.

O Quadro 2.1 fornece, assim, um panorama evolutivo das principais decisões do Conselho durante o governo Geisel.

⁵⁰ Além disso, cada ministério participante do Conselho estaria, por sua vez, obrigado a desenvolver uma série de atividades específicas nas suas respectivas áreas, visando a implementação das políticas decididas no âmbito do colegiado. Cf. *Agenda básica do CDE: temas e providências para a ação de governo*. Documento - CDE 002/74 (Reservado). Documentos CDE, Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento, Arquivo Central.

⁵¹ Cf. Cap I, seção 1.3, itens 1.3.1 e 1.3.2.

QUADRO 2.1

Principais decisões tomadas
no âmbito do CDE por ano
(1974/1978)

1974	1975	1976	1977	1978
<ul style="list-style-type: none"> - Instituição de mecanismos para o fortalecimento da empresa privada nacional: IBRASA, FIBASE e EMBRAMEC - Criação do FND - Apoio à indústria nacional de bens de capital - Criação do CONAB, da COMPATER, COMCRED, CNPU, POLAMAZÔNIA, POLONORDESTE, FINOR, FINAM e Fiset - Recomendações sobre o balanço de pagamentos - Normas relativas à implementação do Plano Siderúrgico Nacional - Instituição do Programa Nacional de Fertilizantes e Calcário Agrícola - Definições para a expansão da indústria petroquímica - Instituição do Programa Nacional de Papel e Celulose 	<ul style="list-style-type: none"> - Balanço dos resultados e perspectivas na área econômica: 1974/1975 - Criação do POLOCENTRO - Criação do Programa Nacional de Desenvolvimento da Indústria de Metais Não-Ferrosos - Criação do Programa Nacional de Armazenagem - Critérios para operação do SFH - Unificação do PIS/PASEP - Criação de Núcleos de Articulação com a Indústria - Criação do Programa Nac. de Defens. Agrícolas - Estabelecim. do III Pólo Petroquímico no RS - Instituição do PNCS - Instituição do Programa Nacional do Alcool - Medidas de estímulo às export., à produc. interna de equipam. e máquinas e de contenção das importações 	<ul style="list-style-type: none"> - Diretrizes de ação econômica para 1976 - Programa de ação para a empresa privada nacional - Regulamentação da concessão de incentivos fiscais para o desenvolvimento industrial - Proibição de utilização de incentivos fiscais do I.R. por empresas do governo - Criação da CVM - Reformulação da Lei das S.A. - Valores para remuneração dos dirigentes das empresas governamentais - Limites para importações do setor público federal em 1977 - Nova regulamentação de incentivos fiscais para reflorestamento 	<ul style="list-style-type: none"> - Diretrizes e prioridades de ação econômica para 1977 - Programa Nacional de Racional. do Uso de Combustíveis - Normas para utilização de incent. fiscais por empresas do governo - Programa de Apoio à Empresa Privada Nacional - Limites e normas para remuneração dos dirigentes das empresas estatais - Normas para aumento de capital das empresas governamentais - Medidas em favor da indústria do cimento - Limites globais de valor para importações - Medidas de apoio à pequena e média empresa - Fixação de preços e tarifas para órgãos e entidades públicas - Diretrizes e prioridades para a ação do governo relativas ao projeto de desconcentração industrial 	<ul style="list-style-type: none"> - Diretrizes e prioridades de ação econômica para 1978 - Limites globais de valor para importações do setor público federal - Normas para atuação das entidades federais de desenvolvim. no NE (SUDENE, BNB, BNDE, BB) - Normas para remuneração dos dirigentes de empresas governamentais - Normas para utilização dos incentivos fiscais por empresas públicas - Normas para o aumento de capital das empresas governamentais - Limites para aplicações dos orçamentos do FINAM, FINOR e Fiset - Controle da participação da CVRD e da INTERBRÁS no capital de outras sociedades

Fonte: Presidência da República. Secretaria-Geral do Conselho de Desenvolvimento Econômico — CDE. *Principais decisões (normas e programas) adotadas pelo Excelentíssimo Senhor Presidente da República, após apreciação no CDE.* Rio de Janeiro, Gráfica do IBGE, 1974/1978, Vols. I-IX.

A partir da enumeração meramente indicativa de algumas políticas decididas no âmbito do Conselho de Desenvolvimento Econômico entre maio de 1974 e dezembro de 1978 é possível avaliar com maior segurança a magnitude de sua presença no sistema decisório.

De acordo com esse Quadro, nota-se que o CDE concentra a discussão de vários temas e decide amplamente sobre todas (ou quase todas) as questões de política econômica: política industrial, financeira, agrícola e extrativista, política de comércio exterior, políticas regionais e política de regulação da "administração pública", o que envolve, especificamente, desde a disciplina orçamentária das empresas estatais até a normatização estrita do funcionamento das agências do setor governamental. Isso revela, por sua vez, ao menos em princípio, uma baixo grau de especialização da agência em torno de um determinado tipo de política — quando comparada com o caso do CMN (política monetária), do CDI (política industrial), do CIP (política de controle de preços), do BNDE (política de crédito) etc.

Ao que tudo indica, a indefinição do âmbito de atuação formal do Conselho não era acidental, nem deixava de ter repercussões importantes na luta interburocrática travada entre a Secretaria do Planejamento da Presidência da República e o Ministério da Fazenda. Como notou Dionísio Dias Carneiro, na disputa pela condução da política econômica,

"não obstante o brilho da argumentação do titular da Fazenda, que certamente em seus despachos semanais com o general-Presidente tendia a cobrar maior apoio para o combate à inflação, a balança pendeu de modo geral para os argumentos do ministro da SEPLAN, calçados em uma estratégia previamente estabelecida [o II PND], e que tinha na secretaria-executiva do Conselho de Desenvolvimento Econômico oportunidade para definir a agenda do mesmo, e assim arregimentar apoio para o programa de investimentos"⁵².

A possibilidade de contar com uma sólida base institucional de apoio para definir a agenda de discussões possibilitou ao Ministro Reis Velloso manipular com razoável liberdade e autonomia o processo deliberativo do Conselho e daí do governo como um todo.

Entretanto, o dado mais interessante a reter, por ora, é a ascendência do Conselho de Desenvolvimento não apenas sobre um vastíssimo leque de políticas públicas, mas também sobre o processo de planejamento⁵³. Essa fusão de duas funções distintas — elaboração ordinária da política econômica e planificação estratégica da economia — teve sua origem tanto na própria Lei 6036/74 que criou o CDE e a SEPLAN, confundindo as atribuições dos dois aparelhos diante da difícil tarefa de "coordenação da política estatal",

⁵² Dionísio Dias Carneiro, "Crise e esperança: 1974-1980". In: ABREU, Marcelo de Paiva (org.). *A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana, 1889-1989*, op. cit., p. 306.

⁵³ Chamo a atenção para a emissão dos seguintes documentos de política nesse período: *Resultados e perspectivas na área econômica: 1974/1975* - EM/CDE nº 001/75 de 15/01/1975; *Diretrizes de ação econômica para 1976* - EM/CDE nº 001/76 de 14/01/1976; *Diretrizes e prioridades de ação econômica para 1977* - EM/CDE nº 001/77 de 24/01/1977 editada no DOU em 27/01/1977; *Diretrizes e prioridades de ação econômica para 1978* - EM/CDE nº 012/78 de 11/01/1978 publicada no DOU em 13/01/1978.

quanto na prática "administrativa" ampliada do primeiro. Vejamos este segundo ponto com mais cuidado.

Se, num sentido amplo, o processo de planejamento pode ser considerado "o conjunto de deliberações sobre o uso sistemático de todos os instrumentos de política econômica visando compatibilizar objetivos 'naturalmente' conflitantes na esfera da economia"⁵⁴, é possível afirmar que: a) quanto maior o número de instrumentos à disposição de uma determinada agência governamental, tanto maior será sua capacidade de contingenciar os objetivos da política econômica (através da extração, regulação e alocação de recursos), isto é, planejar; e b) isto se torna tão mais verdadeiro quanto maior é o papel deliberativo (e não meramente informativo, implementador ou fiscalizatório) — formulador de políticas — de uma determinada agência no interior do processo decisório. Assim, pode-se constatar que as agências deliberativas são em menor número e, ao mesmo tempo, abrangem uma gama maior de instrumentos de política econômica⁵⁵. Esse é o caso nítido do CDE que "a partir de 1974 [...] passa a exercer formalmente as funções integrais de planejamento"⁵⁶, subtraindo o que seria a função essencial da SEPLAN. Há portanto uma subordinação da agenda desta última em relação aquele aparelho.

Contudo, é preciso ir mais além no estudo do CDE e do seu papel efetivo no processo decisório de política econômica. Se as informações apresentadas acima demonstram a amplitude da área de atuação do Conselho, não permitem, entretanto, tirar qualquer conclusão a respeito das ênfases e ausências da sua agenda real. Para determinar seu perfil, devemos lidar com outro tipo de evidência.

A tabela a seguir foi elaborada a partir dos *inputs* processados na principal "caixa preta" do Estado ditatorial. Considerei aqui todos os trezentos e setenta e oito temas de política que entraram na agenda das cento e quarenta e sete reuniões formais do Conselho (além da maior parte das reuniões não-formais onde, contudo, havia registro nos documentos internos do CDE) e que foram, de fato, discutidos no âmbito da agência no período 1974/1982. Note-se que *não se trata das decisões propriamente ditas*, mas de um conjunto muito mais amplo que envolve pedidos de estudo, avaliações de medidas, discussões preliminares, análises de propostas, estabelecimento de diretrizes e normas, fixação de critérios para o acompanhamento dos processos de implementação de políticas públicas, orientações e recomendações a ministros e outras autoridades, informações e

⁵⁴ Cesar Guimarães *et al.*, *Expansão do Estado e intermediação de interesses no Brasil*, *op. cit.*, Vol. II, p. 168.

⁵⁵ *Id.*, *ibid.*, Vol. I, pp. 103-104.

⁵⁶ *Id.*, *ibid.*, Vol. I, p. 109.

exposições de temas e problemas de conjuntura etc., enfim um espectro bastante amplo de todas as atividades regulatórias da agência em questão.

Essa opção por lidar com um material tão vasto e heterogêneo justifica-se pelo menos por dois motivos: em primeiro lugar, porque o CDE não era exatamente um órgão de implementação de *policies*, mas principalmente de deliberação e informação, numa ponta, e de fiscalização e controle, na outra; por isso, todas as políticas públicas importantes passaram, de alguma forma, por ele, sem se constituir, necessariamente, em temas exclusivos de sua agenda "formal" (que, como se viu, não existia). Isso garante, por seu turno, a relevância e a representatividade do universo selecionado. Em seguida, porque seria impossível acompanhar, segundo os dados disponíveis, todas as decisões de política econômica mais significativas a fim de estabelecer um quadro comparativo entre a produtividade do CDE e a dos principais colegiados governamentais, principalmente do CMN, seu "rival direto", por assim dizer.

Ainda assim, as informações pesquisadas permitiram fixar, rigorosamente, ano a ano, as ênfases da agenda do Conselho, suas ausências principais, sua transformação ao longo do tempo e a especialização do processo decisório do CDE em torno de certos grupos de políticas específicas; a partir daí foi possível determinar a evolução e o perfil do sistema estatal através da presença e da participação efetiva (ou não) do próprio Conselho no processo decisório de política econômica.

Os *inputs* aqui considerados foram subdivididos em sete "classes" de política, a saber: "setor público", "indústria e energia", "economia e finanças", "agricultura e pecuária", "desenvolvimento regional", "comércio exterior" e "outros". Sob o título "setor público" foram englobadas as atividades de controle do governo diante dos processos de criação de subsidiárias das empresas públicas e de incorporação de empresas privadas, a fixação de normas para o aumento de capital e utilização de incentivos fiscais pelas firmas estatais, a fixação de preços e tarifas para órgãos e entidades governamentais, o estabelecimento de limites e normas para remuneração dos dirigentes das empresas públicas etc.; em "indústria e energia" reuni as medidas de apoio à empresa privada nacional, além de uma série de políticas específicas, tais como: incentivos fiscais para o desenvolvimento industrial, diretrizes e prioridades de governo relativas à desconcentração industrial, normas relativas à implementação do Plano Siderúrgico Nacional, definições para expansão da indústria petroquímica, decisões de apoio à indústria nacional de bens de capital, adoção de esquema de implementação da decisão relativa à preferência para utilização de equipamentos nacionais por parte dos órgãos e empresas governamentais, programa de racionalização do uso de combustíveis, medidas para a execução do Programa Nacional do Alcool, recomendações aos órgãos do governo visando à economia de derivados de petróleo etc.; "economia e finanças" compreende as medidas especiais de política econômica relativas ao balanço de pagamentos do País, ao estabelecimento de limites para importações do setor público federal, à reformulação da Lei das Sociedades Anônimas, ao estabelecimento do

"Programa Imediato de Ação Antiinflacionária" no âmbito do CDE etc.; "agricultura e pecuária" diz respeito à criação de novos mecanismos para o desenvolvimento da agropecuária, ao estabelecimento de uma política de abastecimento nacional, à criação do Programa Nacional de Armazenagem, do Programa Nacional de Defensivos Agrícolas, ao apoio efetivo por parte do governo federal ao abastecimento de hortigranjeiros, às informações sobre a evolução das safras agrícolas, entre outros; "desenvolvimento regional" envolve as aplicações em fundos de desenvolvimento regional — Fundo de Investimentos da Amazônia (FINAM) e Fundo de Investimentos do Nordeste (FINOR) —, o Programa de Desenvolvimento das Áreas Integradas do Nordeste (POLONORDESTE), o Programa de Pólos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia (POLAMAZÔNIA), o Programa de Desenvolvimento dos Cerrados (POLOCENTRO), as normas sobre projetos de irrigação, o Programa Nacional de Conservação dos Solos (PNCS) etc.; e, por fim, "comércio exterior" compreende, essencialmente, medidas de estímulo às exportações, estabelecimento de limites globais de valor para importações, programação de viagens internacionais do Presidente da República e avaliações dos resultados de missões no exterior.

A análise propriamente dita da Tabela 2.2 enfatiza três pontos: 1) o padrão de tratamento total dos temas, agrupados em classes, nos nove anos pesquisados; 2) a presença — em termos absolutos e relativos — de cada uma das classes de política, ano a ano; e 3) o padrão total ao longo dos anos. De acordo com esses dados, parece existir, no período em questão, alguns temas que foram tratados com mais insistência do que outros. Esse fenômeno repete-se a cada ano ou varia substancialmente? Isto é, em todos os anos, os *inputs* são tratados com a mesma importância (apresentam a mesma frequência) ou não? Esse problema pode ser melhor estudado através de análise mais detalhada do comportamento da agenda do Conselho para cada ano pesquisado (ponto 2). Outra questão relevante consiste em descobrir se o padrão total observado repete-se anualmente ou, em certos períodos precisos, sofre a influência de outros fatores, apresentando modificações importantes. Visto que as oscilações nos temas processados respondem a dois tipos de causas, a) econômica e b) organizacional, isto é, sua presença (em graus variados) ou ausência dependem diretamente tanto das inflexões da política econômica, quanto das transformações institucionais e dos conseqüentes deslocamentos dos centros de decisão, que tendem a compartilhar e, no limite, cooptar parcelas significativas da agenda do Conselho, os dados apresentados a seguir devem ser tomados como uma "fotografia" do desempenho da agência no período considerado. A discussão das razões efetivas da decadência institucional do CDE e da sua crescente marginalização do processo decisório serão explicitadas mais adiante.

TABELA 2.2

Frequência (absoluta e relativa) de temas
de política tratados no CDE por ano
(1974/1982)

POLÍTICAS/ ANO	Setor Público	Indúst./ Energia	Econom./ Finanças	Agro- pecuária	Desenv. Regional	Comerc. Exterior	Outros	TOTAL
1974	n. 12	7	11	5	8	6	2	51
	% (23,5)	(13,7)	(21,5)	(9,8)	(15,7)	(11,7)	(3,9)	
1975	n. 4	15	6	12	4	1	9	51
	% (7,8)	(29,4)	(11,7)	(23,5)	(7,8)	(1,9)	(17,6)	
1976	n. 15	14	6	8	1	1	8	53
	% (28,3)	(26,4)	(11,3)	(15,1)	(1,8)	(1,8)	(15,1)	
1977	n. 8	24	9	5	0	1	0	47
	% (17)	(51)	(19,1)	(10,6)	(0)	(2,1)	(0)	
1978	n. 8	10	8	5	4	3	8	46
	% (17,3)	(21,7)	(17,4)	(10,8)	(8,7)	(6,5)	(17,4)	
1979	n. 21	11	16	8	6	1	7	70
	% (30)	(15,7)	(22,8)	(11,4)	(8,5)	(1,4)	(10)	
1980	n. 23	3	5	0	6	1	3	41
	% (56)	(7,3)	(12,2)	(0)	(14,6)	(2,4)	(7,3)	
1981	n. 4	0	2	0	4	0	0	10
	% (40)	(0)	(20)	(0)	(40)	(0)	(0)	
1982	n. 4	0	2	0	3	0	0	9
	% (44,4)	(0)	(22,2)	(0)	(33,3)	(0)	(0)	
TOTAL	n. 99	84	65	43	36	14	37	378
	% (26,2)	(22,2)	(17,2)	(11,4)	(9,5)	(3,7)	(9,8)	(100)

Fonte: Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento – Arquivo Central – Documentos CDE

O que se verifica aqui é, basicamente, a predominância dos temas "setor público" (pouco mais de 26% do total de *inputs*), seguido de perto por "indústria/energia" (22,2%) e, um pouco mais distante, "economia/finanças" (17,2%). Os três somados (65,6%) indicam que o CDE possuía um grau elevado de adequação funcional e um alto índice de ajustamento da sua agenda, basicamente em torno da função de "formulação da política econômica", tal como de resto previa a Lei 6036.

A presença de temas muito localizados e específicos em relação à posição superior do Conselho no organograma dos aparelhos do Estado — como "agropecuária" e "desenvolvimento regional" (11,4% e 9,5% de ocorrências, respectivamente) — deve-se, em ampla medida, à participação formalizada dos Ministros da Agricultura e do Interior nas suas reuniões plenárias. É natural que, em meio às intensas disputas interburocráticas, e na ausência de outros canais igualmente eficazes, estes decisores procurassem trazer para o *locus* institucional mais importante do Estado ditatorial as demandas de "suas" pastas e os interesses específicos de suas "clientelas". O tema "comércio exterior", embora minoritário (3,7% do total), é, de fato, inesperado, principalmente quando se considera haver pelo menos três agências específicas que deveriam ocupar-se dele — o CPA, o CONCEX e a CACEX. Mas, neste caso, ele se encontra ligado, de um lado, a medidas complementares às políticas de controle do balanço de pagamentos e industrial e, de outro, a atividades preparatórias das missões internacionais do Presidente da República, função a princípio exclusiva do Ministério das Relações Exteriores⁵⁷, assumida, entretanto, também pelo CDE durante o governo Geisel.

Em linhas gerais, há uma ênfase nas políticas de regulação da expansão do Estado e de suas empresas e dos temas relativos à política industrial (48,4%). Nesse último caso, o CDE irá concentrar as decisões sobre as medidas referentes à implementação do II PND e, também, sobre a política energética (anos 1975/1978, principalmente). A participação constante do Ministro das Minas e Energia nas reuniões do Conselho (referida com maior detalhe no capítulo anterior), não é, portanto, casual. Praticamente incorporado ao plenário a partir de 1975, sua presença reflete a ênfase do Conselho de Desenvolvimento Econômico seja em políticas de contenção de utilização de petróleo e derivados, seja nas decisões relativas à expansão do setor energético (como, por exemplo, a definição de medidas específicas para a execução do Programa Nacional do Alcool ou as deliberações relativas ao processo de estabelecimento do III Pólo Petroquímico no Rio Grande do Sul).

A importância estratégica do Conselho de Desenvolvimento Econômico em relação ao II PND é confirmada pela predominância da variável "indústria/energia" em 1975 (perto de 30% do total de temas discutidos no ano), em 1976 (26,4%), em 1977 (24 *inputs*, pouco mais da metade dos temas de política tratados no ano) e 1978 (21,7%). Mas, como se vê, o II PND não resume todas as preocupações do Conselho. Este último não pode, portanto, ser considerado como um aparelho *criado para gerir o Plano de Desenvolvimento* e, além disso, o relativo desinteresse dos principais decisores pela sua continuidade, no mesmo ritmo e intensidade, a partir de fins de 1976⁵⁸, não determinou o ocaso institucional do CDE.

⁵⁷ Cf. Decreto-lei nº 200/67, art. 39.

⁵⁸ Sobre a periodização da política econômica, v. Teodoro C. Meissner, "Cinco anos de casuismo e inflação". *Folha de São Paulo*, 24/12/1978, p. 33. A respeito da reprogramação dos investimentos de

A especialização do Conselho em políticas de regulação do "setor público" — essencialmente o controle das empresas estatais — é mais nítida a partir de 1979 (governo Figueiredo), com exceção de 1976, onde as pressões contra a ampliação do processo de "estatização" da economia, desencadeadas com maior intensidade em fins de 1974 e no início de 1975, irão exigir respostas mais concretas dos principais *policy-makers*. A variável "economia/finanças", se não teve um comportamento absolutamente regular durante o período estudado, efetivamente nunca desapareceu da agenda do Conselho de Desenvolvimento — o que nos permite afirmar que o CDE, ao contrário do que sustentam as interpretações dominantes, esteve sempre preocupado com os problemas de conjuntura.

A visão ano a ano da frequência de temas de política tratados no CDE confirma, igualmente, certas hipóteses avançadas no início deste trabalho.

Entre 1974 e 1978, o total de temas debatidos pelo CDE manteve-se constante (próximo aos cinquenta assuntos). Como o Conselho reuniu-se regularmente nesse período (cf. Tabela 1.1), isso pode indicar, com razoável margem de segurança, que, com base tanto no fluxo constante de decisões como também no tipo de deliberações, a agência preencheu um papel de destaque no seio do sistema estatal durante o governo Geisel.

Em 1979, há um aumento significativo, em termos absolutos, de temas de política tratados no CDE (70 entradas). Como o número de reuniões (formais e informais) manteve-se constante em relação aos últimos quatro anos (cf. Tabela 1.1 e 1.2) e, portanto, a atividade burocrática do Conselho não sofreu qualquer alteração, deve-se buscar em outro lugar as razões desse incremento. É razoável supor que ele se deva, de um lado, à necessidade de resolver um conjunto de problemas que, herdados do governo anterior, não podiam mais ser adiados (o crescimento "descontrolado" do setor público, a aceleração da taxa de inflação, a "questão sindical", a crise do balanço de pagamentos e as conseqüências para a economia doméstica do segundo choque do petróleo); e, de outro, principalmente, ao acréscimo de membros convidados às reuniões no governo Figueiredo⁵⁹. Os novos participantes tendiam, naturalmente, a incluir na pauta de discussões do CDE suas próprias demandas. Indiretamente, isso também demonstra que, mesmo após a posse de Figueiredo, o Conselho de Desenvolvimento permaneceu, no primeiro ano ao menos, um centro de decisão estratégico.

Observa-se uma diminuição da participação real e da importância do CDE no sistema decisório somente a partir de 1981, com a redução de reuniões formais, aumento de reuniões informais e uma diminuição significativa da frequência total de temas tratados nestes anos, passando de 41 (em 1980) para apenas 10. Neste contexto, há, depois de 1979,

infra-estrutura, v. a entrevista de Reis Velloso a José Ribamar de Oliveira: "O governo fez o que disse que iria fazer". *Veja*, 19/10/1977, pp. 120-121.

⁵⁹ Cf. Apêndice "D".

um aumento significativo proporcional do tema "setor público", apesar da diminuição geral dos números absolutos e, com o abandono dos investimentos pesados em infra-estrutura, uma diminuição de "indústria/energia", até seu desaparecimento completo da agenda do Conselho. "Economia e finanças" manteve-se constante proporcionalmente ao total de temas e "desenvolvimento regional" passa a ter maior destaque em relação aos outros temas, rivalizando, em 1981, com as políticas de regulação da atividade do Estado. "Agropecuária" não é mais citada a partir de 1980 e "comércio exterior" e "outros" desaparecem a partir de 1981. Há, assim, uma especialização decisiva da agenda do CDE em torno de principalmente duas variáveis, em grande parte inesperadas⁶⁰.

As informações aqui reunidas contrariam, nesse sentido, as interpretações usuais a respeito do papel, do lugar e das funções desempenhadas pelo Conselho de Desenvolvimento Econômico no interior do sistema estatal, principalmente depois de 1977. Com efeito, os estudos que se ocuparam do processo decisório no Brasil durante a ditadura militar são unânimes em afirmar que, com o recrudescimento da inflação, em meados de 1977, a coordenação de toda a política governamental (o que equivale dizer, o poder de planejamento estratégico, aliado à capacidade de condução ordinária da política econômica) foi transferida exclusivamente para o Ministério da Fazenda através do Decreto 79706, de 18 de maio de 1977⁶¹.

Segundo esse documento, preparado em 16 de maio em reunião exclusiva do Ministro Simonsen com o Presidente Geisel, posteriormente examinado e aprovado no dia 18 na 72ª sessão deliberativa do CDE, "o ato de fixação ou reajustamento de qualquer preço ou tarifa por órgãos ou entidades da administração federal, direta ou indireta", tais como combustíveis, energia elétrica, transportes etc., "mesmo nos casos em que o poder para tal fixação seja decorrente de lei, *dependerá, para sua publicação e efetiva aplicação, de prévia homologação do Ministro da Fazenda*" (art. 1º, grifos meus). Ademais, "o disposto neste artigo aplica-se também aos preços de bens e serviços que não estejam sob controle do Conselho Interministerial de Preços" (art. 1º, par. 2º), como por exemplo os produtos agrícolas não-tabelados, como o café (cujo preço era definido pela SUNAB) e o açúcar (que estava na órbita do IAA), os serviços médico-hospitalares (antes fixados pelo INPS) ou as anuidades escolares (ajustadas pelo MEC). Os outros "órgãos ou entidades da administração pública, direta ou indireta, estadual ou municipal, que tenham por atribuições fixar tarifas ou preços em suas áreas específicas, [também] submeterão [...] seus estudos ao Conselho

⁶⁰ Manipulando outros dados, Jorge Vianna Monteiro chega às mesmas conclusões. "Com efeito, na concepção original do CDE [...] esta atuação específica [política regulatória para as empresas estatais] está completamente ausente [...] Por certo, dificuldades político-administrativas de controle da atividade estatal de produção de bens e serviços levaram a localizar essa regulação no CDE". Cf. "Uma análise de processo decisório no setor público", *op. cit.*, pp. 223-224. V. também *id.*, *ibid.*, p. 219.

⁶¹ Cf. referências da nota 48 da "Introdução". Essa foi também a interpretação corrente à época. V., por exemplo, "Simonsen comandará a política econômica". *O Estado de São Paulo*, 18/05/1977, p. 03.

Interministerial de Preços, antes de sua aprovação final pelos órgãos ou entidades competentes" (art. 2º)⁶². Assim, "como consequência imediata, e em decorrência da própria vinculação administrativa, o CMN volta[ria] a se destacar [...] passando ao primeiro nível de decisão [no âmbito do processo de formulação de políticas], neutralizando em boa margem o próprio CDE"⁶³.

O decreto em questão — principal peça do *Programa Imediato de Ação Antiinflacionária*, aprovado na Sessão do Conselho em 18 de maio⁶⁴, que teria produzido essa revolução institucional silenciosa no seio do sistema estatal —, resultou de um conjunto de intensas pressões externas sobre o Presidente Geisel e sua equipe econômica em nome de uma maior unificação de objetivos da política de curto prazo.

Conforme a percepção então dominante, estaria faltando principalmente "autoridade" e "competência" no comando da política econômica.

"Se, de um lado, o Ministério da Fazenda tenta impedir as ininterruptas injeções de recursos governamentais no sistema econômico, outros compartimentos do governo não contêm a indisciplinada vocação de derramar verbas para empreendimentos de duvidosa eficiência. [...] É inconcebível que o governo se digladiie com políticas conflitantes ou que burocratas de duvidosa competência sejam equiparados aos indiscutivelmente competentes. É mais lamentável ainda que as desavenças internas da burocracia se materializem em expedientes eticamente condenáveis. E que essas práticas deploráveis acabem desabando como se fossem fardos insuportáveis sobre os que deveriam dispor de suficiente liberdade de movimentos para imprimir o ritmo necessário à política econômica. [...] Nas atuais circunstâncias, é inadiável a tarefa de permitir-se que a política econômica se alinhe na direção apontada pelo Ministério da Fazenda. É preciso criar condições para que se imponha a indiscutível competência do Ministro da Fazenda. Esse é o único caminho para que se tenha a sensação de que toda a política econômica passou a ser submetida a uma autoridade única e indisputada"⁶⁵.

⁶² Decreto 79706 de 18/05/1977. Publicado no DOU em 19/05/1977. Cf. a íntegra da disposição do governo em: "CDE decide que a Fazenda controlará todos os preços". *Jornal do Brasil*, 19/05/1977, p. 24.

⁶³ Jorge Vianna Monteiro, *Fundamentos da política pública*. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1982, p. 196. V. também *Id.*, "Uma análise de processo decisório no setor público", *op. cit.*, p. 224. Dessa forma, "a crise [econômica] produziu [uma] mudança significativa no processo de decisão, através da retomada pelo Conselho Monetário Nacional de algumas das atribuições que lhe foram retiradas pelo CDE e pela Secretaria do Planejamento" em 1974. Walder de Góes, *O Brasil do general Geisel. Estudo do processo de tomada de decisão no regime militar-burocrático*. Rio de Janeiro, Nova Fronteira, 1978, p. 28; Ver igualmente Cesar Guimarães e Maria Lucia Teixeira Werneck Vianna, "Planejamento e centralização decisória", *op. cit.* p. 49.

⁶⁴ Cf. Documento - CDE 037/77 (18/05/1977), 16 pp. *Documentos CDE*, Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento, Arquivo Central.

⁶⁵ "Fonte de autoridade". *Jornal do Brasil*, Editorial, 14/05/1977, p. 10.

Nessa conjuntura, chegou-se mesmo a cogitar uma profunda reforma ministerial como a melhor solução para pôr fim às dificuldades da economia e "criar novas expectativas, mais otimistas, no meio empresarial e na opinião pública"⁶⁶.

A decisão final do CDE de concentrar a política de controle de preços administrados na Fazenda — com a atribuição de "plenos poderes" ao seu titular — não garantiu, entretanto, seja a transferência do comando do conjunto da política econômica para um aparelho em especial (o CMN), seja uma melhor coordenação das atividades do governo através da integração dos diferentes programas de investimentos desenvolvidos pelos diversos ministérios, conforme a recepção extremamente positiva da medida gostaria de acreditar⁶⁷.

Há, da nossa perspectiva, três fortes razões para recusar a visão segundo a qual o Decreto 79706 cancelou a ascendência incontrastável do CDE sobre o processo de formulação das políticas de Estado, repondo no topo do organograma o Conselho Monetário Nacional e seus controladores.

Em primeiro lugar, porque o ato do Presidente provocou, antes, uma ampliação dos encargos e atribuições do CIP e não propriamente do CMN, como se esperaria. Na medida em que a ênfase da política de estabilização estava ancorada na administração dos preços e não no controle mais rígido da expansão da base monetária, se tivesse havido qualquer modificação importante na distribuição de prerrogativas entre os conselhos setoriais de política econômica seria, sem dúvida, o primeiro (e não o segundo) quem deveria assumir uma posição de maior destaque no interior do sistema decisório⁶⁸.

Paralelamente, como se verifica a partir da Tabela 2.2, não há uma quebra de uniformidade do processo decisório do CDE senão depois de 1980, coincidindo com a desativação do mecanismo de reuniões plenárias (cf. Tabela 1.1 e Tabela 1.2) e a transferência das atribuições formais do Conselho de Desenvolvimento Econômico não para o CMN, mas em direção à SEPLAN. A presença ou ausência de um tema muito específico (ainda que importante) como a inflação não foi suficiente, portanto, para produzir essa pretensa substituição dos centros de poder nem, muito menos, alterar significativamente a capacidade de influência de cada uma das pastas ministeriais mais importantes nos rumos da política econômica. Talvez seja possível observar, diferentemente, que as ênfases e opções contraditórias assumidas pelas medidas do Estado no período 1974/1978 — que encarnaram

⁶⁶ V. "Inflação: CDE tenta de novo". *O Estado de São Paulo*, 18/05/1977. Conforme o jornal, "a mudança dos ministros da área econômica foi pedida também na Assembléia paulista, ontem, pelo deputado Del Bosco Amaral (MDB): 'Ou nós mudamos a política econômica com a mudança imediata dos senhores ministros da Fazenda e do Planejamento, ou teremos dias negros', disse o deputado". *Id.*, *ibid.*

⁶⁷ V. "Maior otimismo com a centralização". *Gazeta Mercantil*, 20/05/1977, p. 10.

⁶⁸ Cf. "Um super-CIP vai controlar tudo". *Jornal do Brasil*, 19/05/1977, p. 24.

movimentos alternados entre expansão e retração da economia — refletem melhor a disputa interburocrática pelo monopólio da condução das decisões de governo do que a submissão dos centros decisórios entre si. A política de *stop-and-go* então adotada, e que consistiu na tentativa de acomodação de objetivos econômicos nitidamente conflitantes (redução das taxas mensais de inflação ao lado da manutenção de um ritmo de crescimento econômico acelerado), pode ser assim tomada como o melhor reflexo da heterogeneidade da coalizão reinante e, portanto, importante fonte de tensões e conflitos no gabinete ministerial⁶⁹.

Em segundo lugar, porque não é exatamente correto sustentar que as políticas de "controle da inflação" não se constituíram num dos temas centrais das preocupações do CDE desde que foi definido um programa mínimo de trabalho para a agência⁷⁰. O primeiro item dessa agenda, relativo aos "aspectos globais" da economia, era justamente a inflação, reflexo, aliás, de importantes tendências altistas do último semestre de 1973. Segundo o próprio documento, os ministérios afins da área econômica do governo deveriam, já em 1974, entrar em acordo para fixar o percentual de reajuste dos preços administrados pelo Estado e definir os instrumentos de controle da alta do custo de vida. De forma semelhante, a ação do CDE também contemplou o combate a pressões inflacionárias, quando este tema passou a se constituir na preocupação fundamental (mas não exclusiva) do governo.

A partir de meados de 1977, o Conselho de Desenvolvimento Econômico aprovou uma série de medidas "gradualistas" de política antiinflacionária, visando, sobretudo, evitar pressões de realimentação do ciclo. Para isso, elaborou um projeto de lei uniformizando a aplicação da correção monetária com base na variação nominal do valor das ORTNs e limitando seu uso, principalmente, a contratos de aluguéis não definidos, a rendas e a contratos em geral; os salários e o pagamento de bens e serviços para entregas futuras (caso típico das obras de construção civil) ficariam, contudo, de fora dessa disposição. Em seguida, determinou à SUNAB o controle das margens de comercialização dos principais produtos alimentícios e decidiu pelo aumento da intervenção da COBAL no abastecimento de hortigranjeiros e pela importação, quando necessária, de produtos de primeira necessidade para reequilibrar os preços relativos⁷¹.

⁶⁹ Em tempo: se houve, nesse caso, uma redução significativa de poder ou uma derrota digna de nota, ela foi do Ministério das Minas e Energia e não da SEPLAN e do seu braço político mais importante, o CDE, pois, a partir do Decreto 79706, "a pasta [...] perdeu o poder de definir os preços dos derivados de petróleo e as tarifas de energia elétrica". Cf. José Carlos Thomé, "A transferência de poderes no CDE". *Gazeta Mercantil*, 21 e 23/05/1977.

⁷⁰ Cf. *Agenda básica do CDE: temas e providências para a ação de governo*. Documento - CDE 002/74 (Reservado), *op. cit.*

⁷¹ Sobre as medidas antiinflacionárias tomadas na reunião do dia 04/05/1977, cf. a "Nota Oficial" da SEPLAN em: "CDE unifica a correção e fortalece a SUNAB". *O Estado de São Paulo*, 05/05/1977, p. 44. Para a *Gazeta Mercantil* esse conjunto de medidas tinha, entretanto, "o aspecto de uma atitude moderadamente contencionista". Cf. Editorial, 05/05/1977. V. também: "CDE debate consequências da

Por último, embora seja preciso reconhecer que, de fato, após o Decreto 79706 a Fazenda obteve um certo destaque na administração da política de curto prazo, ele logo viria a ser alterado pelo Decreto 80501, de 06/10/1977, que reagindo à medida anterior, centralizaria novamente os preços e tarifas do setor público na SEPLAN, dividindo portanto as atribuições dos dois ministérios diante da difícil tarefa de "controlar a inflação"⁷².

Sobre esse debate é forçoso notar que a política antiinflacionária, enquanto tal, não constituiu-se numa preocupação monopolizadora da agenda governamental como um todo, em função da própria opção "desenvolvimentista" adotada pelo Presidente Geisel e sustentada por parte da equipe econômica através de um forte programa de substituição de importações financiado com créditos externos (II PND); assim, a agenda do CDE e, mais particularmente, a presença ou ausência desse tema de política, só refletia essa ênfase específica.

O tratamento mais detido de um tema determinado da agenda do Conselho de Desenvolvimento Econômico exige que se avance um passo a mais no estudo de seu rol de decisões. O item seguinte pretende, assim, sistematizar algumas informações acerca do conteúdo das deliberações do Conselho.

2.2.3 O conteúdo das políticas de Estado

Os dados discutidos a seguir, reunidos por Jorge Vianna Monteiro, foram compilados a partir do exame do conteúdo das exposições de motivos e resoluções apreciadas no CDE e aprovadas pelos *policy-makers* entre 1974/1981. Só foram considerados pelo pesquisador os documentos sancionados com *full disclosure* e não o total emitido por ano (daí a diferença em relação aos números da Tabela 2.1). Em 1976 foram analisadas apenas seis das treze exposições de motivos produzidas naquele ano e somente uma resolução. Em 1977 e 1978 a base de dados utilizada foi excepcionalmente as

luta contra a inflação". *Jornal do Brasil*, 11/05/1977 e "CDE volta a discutir a inflação, amanhã". *O Estado de São Paulo*, 10/05/1977.

⁷² V. Decreto 80501, de 06/10/1977, art. 1º. Publicado no DOU em 07/10/1977. Todo essa polêmica, na verdade, reside numa compreensão equivocada da dinâmica do sistema decisório ditatorial. O Ministro Reis Velloso teve o mérito de liquidá-la com indisfarçável mal-humor: "[...] dizer que o Ministro do Planejamento esteve mais em evidência quando o governo estava lançando os grandes programas (Insumos Básicos, Bens de Capital, POLONORDESTE etc.) e que o Ministro da Fazenda esteve mais em evidência quando a prioridade cronológica passou a ser a inflação, é apenas registrar o óbvio, porque também resulta da natureza das coisas", isto é, da "divisão do trabalho" esperável no interior da equipe ministerial. João Paulo dos Reis Velloso, *O último trem para Paris — de Getúlio a Sarney: "milagres", choques e crises do Brasil moderno*. Rio de Janeiro, Nova Fronteira, 1986, p. 302. Isso não implica dizer, contudo, que não havia conflitos burocráticos importantes, nem uma disputa bastante severa pelo monopólio do processo decisório; mas nem por isso toda oscilação da política econômica deveria conduzir, necessariamente, a uma reformulação institucional.

resoluções, que apresentaram maior incidência, e um número restrito de exposições de motivos.

Os cento e setenta e seis documentos processados foram classificados a partir de algumas variáveis características do processo decisório e subdivididas em classes⁷³. Esse recurso a uma tipologia abstrata que ordena minuciosamente os *inputs* e *outputs* do CDE permitirá também determinar, com rigor, seu lugar e sua posição no seio do sistema estatal ao longo do intervalo considerado, bem como seu papel diante do processo de formulação da política econômica, aprofundando certas hipóteses avançadas anteriormente acerca do processo decisório do Estado ditatorial e confirmando algumas conclusões apresentadas acima. Antes de entrarmos propriamente na análise da Tabela 2.3 é preciso fornecer algumas explicações adicionais sobre as variáveis utilizadas na ordenação dos dados.

A variável 1 ("tipos de decisão") está ligada à área onde o decisor prevê formalmente o maior impacto de sua ação. As classes consideradas foram: 1) investimentos públicos diretos (através da atuação das empresas estatais) ou indiretos (inversões de um fundo de desenvolvimento regional, por exemplo); 2) estabelecimento de princípios de políticas (proclamação de metas e objetivos gerais sem definição quantitativa ou previsão temporal); 3) importações para uso direto do setor público (o Estado e seu aparelho econômico); 4) produção de matérias-primas, como forma de apoio à acumulação capitalista; e 5) criação e/ou redefinição de fundos públicos destinados a incentivos de todo tipo.

A segunda variável, "formação da agenda", é a fonte básica para a compreensão dos mecanismos de *input* dos diferentes temas de política a serem processados pelo CDE. Assim, um tema é "emergente" (classe 1) ou completamente novo e inesperado quando não há previsão legal ou registro anterior da sua passagem pelo CDE. Ele é portanto diferente das políticas de "origem externa ao CDE" (classe 2) onde ou há menção formal da legislação sobre o tema ou existe alguma atribuição que o relacione formalmente ao processo decisório do Conselho. As classes 3 e 4 reúnem os problemas que têm "origem interna" no CDE; a classe 3, "revisão do CDE", consiste em reconsiderações de decisões anteriores do próprio órgão e a classe 4, "atualização do CDE", são decisões sobre novos níveis de uma política que já consta da sua agenda, ou ainda disposições mais detalhadas de decisões anteriores (como por exemplo, a aprovação das aplicações setoriais de recursos já definidos pelo Conselho).

A variável 3, "figuras orçamentárias", envolve todos os documentos que dispõem sobre "detalhes quantitativos" das decisões. As classes 1, 2, 3, 4 e 5 indicam a presença ou ausência desses temas na agenda do CDE.

⁷³ Para uma explicação mais detalhada dos critérios utilizados, cf. Jorge Vianna Monteiro, "Uma análise de processo decisório no setor público", *op. cit.*, "Anexo", pp. 227-232.

A quarta variável, "ligações para frente", pretende captar a outra ponta do processo decisório, isto é, as formas possíveis de participação do Conselho de Desenvolvimento Econômico na implementação ou controle das decisões. O "retorno previsto ao CDE" sublinha se o Conselho tem ou não algum papel na trajetória futura da decisão. Os "mecanismos de controle da SEPLAN", por sua vez, são "procedimentos administrativos (em geral orçamentários) a serem acionados isoladamente pela SEPLAN ou com a sua co-participação na seqüência de operacionalização da decisão"⁷⁴. A classe "criação de unidade interministerial" determina o surgimento uma nova unidade decisória (com ou sem representação formal da Secretaria de Planejamento).

A última variável, "vínculos com outros colegiados", isola ligações enunciadas formalmente nos documentos emitidos pelo CDE que relacionam os processos decisórios dos diferentes colegiados entre si.

⁷⁴ Jorge Vianna Monteiro, *ibid.*, p. 231.

TABELA 2.3
Variáveis do processo
decisório do CDE por ano
(1974/1981)

Ano (n)	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981
Variáveis	(20)*	(20)*	(06)**	(25)**	(11)**	(16)*	(43)*	(35)*
1 - Tipos de decisão								
1. Investimentos públicos	3	2	1	-	4	10	26	22
2. Estabelec. princip. polít.	17	15	6	20	6	6	24	22
3. Importaç. setor público	1	1	-	3	2	1	5	3
4. Produç. matérias-primas	3	-	-	5	-	1	-	-
5. Fundos e incentivos	1	5	2	11	1	5	2	2
6. Outros	-	-	-	-	-	1	3	1
2 - Formação da agenda								
1. Emergente	1	3	5	10	4	6	-	1
2. Origem externa ao CDE	16	13	-	2	1	7	11	18
3. Revisão do CDE	-	-	-	-	-	1	12	8
4. Atualização do CDE	3	5	1	13	6	2	23	7
3 - Fig. orçamentárias								
1. II/III PND	-	7	1	1	-	1	2	1
2. Orçamento da União	2	3	-	-	-	1	-	10
3. Orçamento da SEST (global)	-	-	-	-	-	-	4	2
4. Orçamento da SEST (recursos externos)	-	-	1	-	-	-	5	-
5. Orçamento de fundos desenv. region./setori.	6	5	1	1	2	9	22	20
6. Outros	1	2	1	7	-	5	7	5
4 - Ligações para frente								
1. Retorno ao CDE	6	1	-	1	1	1	3	1
2. Mecanismos controle								
2.1. Mec. c. da SEPLAN	6	2	1	3	3	3	9	25
2.2. Mec. contr. fora da SEPLAN	8	13	1	5	-	3	3	2
3. Criação de unidade interministerial	1	3	-	-	-	-	-	-
5 - Vínculos com outros colegiados								
1. CMN	1	4	1	3	-	2	-	-
2. CDI	3	2	-	6	1	3	1	-
3. CPA	1	-	-	-	-	-	-	-
4. CONSIDER	-	1	-	1	-	-	-	-
5. CONAB	-	1	-	-	-	-	-	-
6. CDS	-	1	-	-	-	-	-	-
7. Outros	-	2	-	3	-	3	-	-

Fonte: Reproduz. parcialmente de: Jorge Vianna Monteiro, "Uma análise de processo decisório no setor público: o caso do Conselho de Desenvolvimento Econômico - 1974/81". *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, 13 (1), abr. 1983, pp. 220-221.

* Exposições de motivos - CDE; ** Exposições de motivos - CDE, Exposições de motivos, Resoluções - CDE

A análise dos resultados da Tabela 2.3 confirma nossas conclusões anteriores que sustentam a especialização progressiva do CDE em torno das políticas de *regulação do setor público* (basicamente das empresas estatais) e *desenvolvimento regional* (programação de investimentos de recursos) a partir do início governo Figueiredo, essencialmente nos anos 1980/81 (cf. variáveis 1.1. e 3.5., respectivamente). Trata-se, pois, de uma redefinição de suas funções e objetivos no interior do sistema decisório que não pode ser explicada exclusivamente em termos burocráticos, como será visto no capítulo seguinte.

O papel estratégico ocupado pelo Conselho no sistema de planejamento governamental durante o governo Geisel pode ser comprovado a partir do exame das variáveis 1.2. (estabelecimento de missões e objetivos da política econômica do Estado), 2.2. (políticas de origem externa ao *decision-making* do CDE), 2.4. (atualizações de medidas já tomadas) e 5 (vínculos estabelecidos pelo CDE com as demais unidades colegiadas) da Tabela 2.3.

Inicialmente, o comportamento e a evolução da variável 1.2. indica que o Conselho, como órgão orientador das linhas gerais da atividade do Estado, teve uma presença relativamente uniforme ao longo de todo o período considerado. Esse fato é comprovado também através do exame das exposições de motivos e do material publicado conforme as "notas à imprensa" fornecidas por sua secretaria executiva, onde o CDE assumia explicitamente a responsabilidade formal pelo estabelecimento de "diretrizes e prioridades" da ação global do governo⁷⁵.

A variável 2.2., por sua vez, demonstra que, embora certos temas de política não tivessem origem diretamente a partir de iniciativas específicas do Conselho de Desenvolvimento Econômico, um número considerável de decisões estava formalmente vinculado à sua agenda. Num grau menor, certamente, havia um índice não desprezível de retorno de medidas já discutidas no âmbito da agência para "atualização" e/ou detalhamento das fases de implementação (cf. variável 2.4.).

Por último, excetuando-se os anos de 1976, cujos dados são precários, e 1978, onde a maioria dos documentos analisados foram resoluções e só um número muito restrito de exposições de motivos, pode-se observar que, pelo menos até o final do governo Geisel (1979), houve uma variedade de vínculos do CDE com outros órgãos, especialmente com o CMN. De acordo com Monteiro, esse último fato pode ser compreendido na medida em que

⁷⁵ Cf. "CDE vai aprovar as linhas gerais da economia para 1975". *Jornal do Brasil*, 03/01/1975, p. 15; v. também "Brasil mantém alto nível de investimentos, diz CDE", *O Globo*, 15/01/1976, p. 24; "CDE e CMN fixam as diretrizes para 1977". *O Estado de São Paulo*, 22/12/1976, p. 27; cf. resumo das diretrizes e prioridades da ação econômica para 1978 em "Governo encara com otimismo moderado perspectivas de 1978". *Jornal do Brasil*, 13/01/1978, p. 1978.

"muitos dos programas e fundos sobre os quais o CDE" decidia eram "administrados pelo Banco Central"⁷⁶.

O decréscimo dos vínculos formais entre as instituições estatais (variável 5) a partir do segundo ano do governo Figueiredo (1980) correspondeu, de um lado, à centralização das rotinas administrativas na SEPLAN, especificamente em 1981 (variável 4.2.1.), e, de outro, ao baixo índice de entrada de outros processos decisórios no fluxo de decisões do CDE (variável 4.1.). O que ocorre, entretanto, "não é propriamente uma eventual perda de hierarquia do processo decisório do CDE, mas um isolamento [ou melhor, uma *especialização*] desse processo no todo do planejamento estratégico"⁷⁷.

Quando se considera o conjunto de atividades do CDE, o uso de instrumentos orçamentários (variável 3) torna-se, de forma clara, o meio "mais freqüente pelo qual se compatibilizam políticas e se realizam controles". Essa freqüência tende a atribuir "à autoridade orçamentária grande influência no processo de formulação de política. Por essa razão (somada a outras, por certo)", que serão exploradas no capítulo seguinte, "percebe-se a centralização desse processo decisório na SEPLAN"⁷⁸. Ocorre, portanto, no início do governo Figueiredo, um deslocamento progressivo do centro de poder real e a Secretaria do Planejamento da Presidência da República converte-se, então, na unidade central de todo o sistema decisório de política econômica. A diluição dos elos de ligação entre os processos decisórios do CDE, CDI e CMN, por exemplo, aliada ao baixo nível de retorno das decisões ao próprio Conselho (variável 4.1.), torna a atividade principal do Conselho de Desenvolvimento Econômico — a *coordenação* das políticas do Estado — uma atribuição exclusiva da sua secretaria executiva, na contramão do que ocorreu entre 1974/1979.

Todos esses fatos nos autorizam a concluir que o sistema decisório funcionou, pelo menos nesse período, com um grau razoável de comunicação e integração formal entre as principais agências de política econômica? Essa questão tem um alcance bem menor em relação ao problema levantado por Luciano Martins a partir da análise do modo concreto de expansão do Estado capitalista brasileiro no pós-64. De acordo com o autor, *não existiu*, e nem poderia existir, em razão da própria forma em que se deu esse processo e as conseqüências que ele acarretou — paralelismos, justaposições de competências, formação de cliques burocráticas que controlavam "feudos" no aparelho do Estado etc. —, *um verdadeiro sistema estatal*⁷⁹. O modo dessa expansão — no caso específico da

⁷⁶ Cf. "Uma análise de processo decisório no setor público", *op. cit.*, p. 224, n. 27.

⁷⁷ Jorge Vianna Monteiro, "Uma análise de processo decisório no setor público", *op. cit.*, p. 224.

⁷⁸ *Idem*, p. 225. O autor nota ainda que "a ênfase na dimensão orçamentária, virtualmente confunde planejamento estratégico e programação financeira do governo". *Id.*, *ibid.*

⁷⁹ "A proposição central que orient[a] a investigação [...] [é] a de que o Estado no Brasil não pod[e] ser abordado propriamente como um sistema de complexidade crescente, mas como um universo em expansão. Melhor dito: na etapa atual, ele não chega ainda a se constituir (ou a se *re-organizar*) em

administração descentralizada — obedeceria a uma lógica contraditória: ao mesmo tempo em que o Estado ampliaria sua intervenção na esfera econômica, aumentando assim seu poder de comando sobre os mercados, a ascensão dos órgãos descentralizados introduziriam, permanentemente, distorções na atividade de planejamento governamental, pulverizando os centros de decisão e dificultando as tarefas de coordenação das políticas públicas, criando, portanto, na outra ponta, uma burocracia permeada por um *ethos* empresarial, autônoma em relação às diretrizes do Executivo.

O ponto que nos ocupa aqui, contudo, é outro. Trata-se de saber, sinteticamente, qual foi, de fato, a capacidade do Conselho de Desenvolvimento Econômico para deter não as tendências autonomistas dos demais aparelhos do Estado, mas, antes, se a partir do processo amplo de reordenamento institucional aberto em 1974, a instância máxima do regime ditatorial fez valer sua condição especial, introduzindo maior integração e "racionalidade" ao sistema decisório, seja através da regulação da luta intraburocrática, seja via hierarquização das demandas "externas" ao aparelho do Estado.

2.3 Os conflitos no interior do sistema

A relativa indefinição na atribuição da formulação da política econômica, os desajustes internos e as sucessivas reformas administrativas, que freqüentemente confundem e sobrepõem as competências (formais e reais) dos aparelhos do Estado, conduzem quase sempre os planejadores a duas soluções institucionais diferentes: ou as decisões são concentradas e assumidas de forma personalista por este ou aquele *policy-maker* (que pode ser ora um "superministro", ora o próprio Presidente da República) — e aqui os êxitos da política econômica passam portanto a depender mais do "valor pessoal do técnico" que ocupa um posto estratégico no governo do que de uma estrutura administrativa "eficaz", de um "trabalho planejado e organizado, conforme diretrizes pré-estabelecidas"⁸⁰, como seria mais lícito esperar; ou as decisões são repartidas, de forma mais ou menos igualitária, segundo suas naturezas específicas, entre as várias unidades burocráticas⁸¹: a política monetária no CMN; a política de incentivos industriais no CDI; a política de comércio

sistema, em virtude das características assumidas em fase recente por sua própria expansão. E isso precisamente na medida em que esta última se realiza através da multiplicação de atividades e de agências que se relacionam mais ao Estado, enquanto conceito, do que se articulam entre si, e nele concretamente se integram para formarem um sistema". Luciano Martins, *Estado capitalista e burocracia no Brasil pós-64*, op. cit., p. 11.

⁸⁰ "Um novo modo de governar". *Jornal da Tarde*, 08/05/1974, p. 03.

⁸¹ Jorge Vianna Monteiro, "Uma análise de processo decisório no setor público", op. cit., pp. 225-226.

exterior na CACEX; a política de controle de preços no CIP etc. As conseqüências desse padrão de organização e funcionamento das instituições estatais são bastante conhecidas: de um lado, o que ocorre é a autonomização e o isolamento progressivo das instâncias decisórias principais, identificadas com a figura do "homem providencial", através da adoção de um estilo fechado e autocrático de administração; de outro, uma acentuada proliferação de instâncias decisórias muito específicas, que adotam critérios de julgamento e definição de prioridades bastante diferentes e, no limite, contraditórias entre si, onde quase sempre cada aparelho segue seus próprios princípios de ação, aumentando assim a *entropia* e a fragmentação do sistema estatal como um todo. Em quaisquer dos dois casos, os "planos de desenvolvimento", que sustentariam medidas de longo prazo acabam tornando-se documentos puramente formais, sem nenhuma capacidade de informar as ações concretas empreendidas pelo Estado⁸².

Mesmo o CDE, projetado especialmente para ser o órgão centralizador e coordenador de toda a política estatal, não conseguiu dar uma solução plenamente satisfatória para esses problemas. Ao invés disso, potencializou as dificuldades intraburocráticas e, principalmente, aprofundou os conflitos entre o Estado e o conjunto das frações dominantes. Um dos principais obstáculos enfrentados pelo Conselho foi sua relativa incapacidade de, apesar de todas as tentativas nesse sentido, vincular o processo decisório dos demais aparelhos de política econômica em torno de um núcleo comum e de uma agenda uniforme, homogeneizando as contradições internas do aparelho do Estado. A centralização do poder nas cúpulas do Executivo federal não correspondeu, assim, a uma efetiva uniformização de suas práticas, embora fosse a única resposta possível da "elite estatal", num contexto autoritário, ao crescimento das contradições internas da administração pública e à pulverização indistinta de um sem-número de lógicas de operação e funcionamento no seu seio. Pelo contrário, a instituição do Conselho de Desenvolvimento Econômico, e a profunda reforma administrativa que se seguiu a fim de adaptar melhor o sistema institucional do Estado às exigências políticas do projeto reformista do Presidente Geisel, terminaram por produzir uma série de conflitos e contradições que, a despeito de suas diferenças específicas, puseram em questão, ao lado de outras tantas dificuldades em algumas áreas estratégicas (militar, social, parlamentar etc.), o funcionamento do próprio regime ditatorial.

A rigor, seria útil separar esses problemas em dois níveis: a) conflitos que se processaram no interior do *sistema decisório* de política econômica; b) conflitos que ocorreram no interior do *sistema político*. Vejamos cada um deles separadamente.

⁸² *Id., ibid.*, p. 226.

2.3.1 Contradições do sistema decisório

O propósito fundamental do Conselho — isto é, integrar, coordenar e compatibilizar as diferentes instâncias decisórias ao longo do tortuoso processo de formulação da política econômica — exigiu sua supervisão sobre um leque bastante diversificado de instrumentos, de natureza diferente e relevância desigual⁸³. Essa conhecida voracidade burocrática implicou um congestionamento importante de funções e prerrogativas na Presidência da República, canalizando para um fim único quaisquer problemas administrativos, por mais comuns e ordinários que fossem. Aqui, enfim, o "estilo de governo" do Presidente Geisel (mas não só, pois ele não agia num vácuo institucional) torna-se uma variável destacada para a compreensão e análise das dificuldades que o sistema institucional do Estado enfrentou desde o início.

De acordo com Walder de Góes, o "centralismo decisório" que foi a marca registrada da administração Geisel, contribuía decisivamente para o "aumento da taxa de ineficiência do governo"⁸⁴. Os ministros de Estado levavam ao Presidente da República agendas extensas e detalhadas que eram discutidas "ponto por ponto"; na seqüência, as questões mais controversas voltavam para os escalões inferiores da administração para serem "reestudadas", segundo o autor, pelo "quarteto de assessoramento principal do Presidente: os Chefes das Casas Civil e Militar, o Chefe do SNI e o Chefe da Secretaria do Planejamento"⁸⁵; como não havia uma "liderança muito forte entre eles [isto é, um "superministro"], capaz de proporcionar decisão em seu próprio âmbito [de ação], os assuntos que lhes [eram] remetidos pelo Presidente, através de qualquer ministro de Estado, acaba[vam] voltando ao [próprio] Presidente para consideração final. [...] Assim, a dependência da palavra presidencial e a multiplicação de fases de consulta potencializavam, no Palácio do Planalto, o número de feitos, tornando as respostas mais lentas"⁸⁶.

Essa situação via-se seriamente agravada pela atuação regular da agência-chave do sistema estatal. A centralização política realizada pelo CDE, ao fazer comparecer obrigatoriamente, numa única instância, vários níveis administrativos e inúmeras etapas decisórias, contribuía também, segundo a percepção dominante, para uma "maior lentidão no trâmite dos projetos" do próprio governo e, além disso, não permitia que "os negócios normais e corretos [fluísem] sem maiores problemas"⁸⁷. De acordo com a FIESP,

⁸³ Cf., por exemplo, o Quadro 2.1.

⁸⁴ *O Brasil do general Geisel. Estudo do processo de tomada de decisão no regime militar-burocrático*, op. cit., pp. 20-21.

⁸⁵ Walder de Góes, *ibid.*, p. 25.

⁸⁶ *Id.*, *ibid.*, p. 26.

⁸⁷ "Ação centralizada". *Jornal do Brasil*, Editorial, 17/01/1976, p. 06.

"Em várias ocasiões, as medidas de política econômica, teoricamente corretas, tomadas com a melhor das intenções ao nível do Conselho de Desenvolvimento Econômico, ou de ministro [sic], [tinham] os seus efeitos diluídos por falta de execução, ou de acompanhamento nos escalões inferiores, ou por motivos aparentemente sem importância, mas que afeta[vam] de forma decisiva a perspectiva dos empresários e do público em geral. E assim a eficácia de uma medida correta passa a ser colocada em dúvida por falta de melhor acompanhamento da [sua] execução"⁸⁸.

Nesse contexto, seria esperável que logo se pusesse em questão "a natureza da organização burocrática e dos controles exercidos [...] sobre a ordem econômica" e, principalmente, sobre "os negócios privados"⁸⁹.

Assim, de maneira geral pode-se dizer que

"O *timing* da decisão [foi] sempre [um] problema crítico para Geisel e um dos principais obstáculos à eficiência de seu governo". Como chamou a atenção Walder de Góes, "ele [...] cede à tentação de ler minuciosamente grande quantidade de processos, de obter mais argumentos. No início de 1977, foi surpreendido recalculando, categoria por categoria, as tabelas de aumento dos vencimentos do funcionalismo público". Assim, "o Presidente centraliza excessivamente as decisões avocando a seu gabinete grande número de questões simples e perdendo com elas tempo que poderia ser dedicado ao exame de matérias mais complexas. Em consequência, a tomada de decisão se retarda e as possibilidades de eficácia se comprometem"⁹⁰.

Ao que tudo indica, ao lado desse problema de *timing*, que, entretanto, não determinou uma paralisia decisória (cf. a Tabela 2.1 e o Quadro 2.1), a mera concentração e centralização do processo de formulação de políticas públicas na Presidência da República, além de impedir um fluxo contínuo e automático de medidas tomadas pelas diversas agências, *não conduziu, igualmente, a uma maior integração entre as estruturas institucionais e a uma unidade mais perfeita de atuação entre os agentes do sistema estatal*. Como lembrou Sônia Draibe, a propósito da ocorrência do mesmo problema nos anos 1950, "a simples coordenação administrativa não pode[ria] suprimir 'burocraticamente' os conflitos dentro de cada órgão, muito menos os que freqüentemente op[unham] um órgão a outro, pois cada um deles traz em si interesses [sociais e burocráticos] distintos, de força relativa diferenciada". Com isso, era extremamente difícil, senão impossível, para os "técnicos e burocratas estabelecer, a partir de si [próprios] e no âmbito do aparelho econômico, a unidade da política econômica e social [...]"⁹¹.

⁸⁸ V. "Empresários criticam incertezas da política econômica". *Jornal do Brasil*, 10/08/1976, p. 21.

⁸⁹ "Ação centralizada". *Jornal do Brasil*, Editorial, 17/01/1976, p. 06.

⁹⁰ Walder de Góes, *O Brasil do general Geisel. Estudo do processo de tomada de decisão no regime militar-burocrático*, op. cit., pp. 19-20.

⁹¹ Sônia Draibe, *Rumos e metamorfoses: um estudo sobre a constituição do Estado e as alternativas da industrialização no Brasil, 1930/1960*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1985, pp. 51-52. Daí decorre, necessariamente, que o maior problema do CDE não fosse a ausência de centralização, mas seu oposto. Portanto, não se pode concordar com a avaliação de Sebastião C. Velasco e Cruz sobre o destino do PND. Segundo o autor, "a diferença entre o PAEG e o II PND é que o primeiro foi levado à prática, enquanto o segundo acabou sendo dilacerado por suas contradições. A diferença está em que, no primeiro caso, houve

Esses conflitos não demoraram a emergir. Já em fins de 1974, o Presidente Geisel justificava as notáveis "divergências de opinião" entre os participantes dos diversos órgãos colegiados, inclusive do CDE, o que contribuía, "na prática", quando estas extravasavam "prematuramente" os limites estreitos dos círculos administrativos mais importantes e chegavam "ao conhecimento público", para forjar "uma imagem falsa de descoordenação" do governo⁹².

É fácil perceber as razões dessa preocupação quando se toma alguns exemplos bastante ilustrativos. Além das disputas mais localizadas e circunscritas a polêmicas intersetoriais — como a oposição entre os Ministros Ueki e Simonsen a propósito do racionamento dos derivados de petróleo ou da definição da política de preços dos combustíveis⁹³, ou entre o Ministro Simonsen e Alysson Paulinelli sobre o tabelamento ou não dos principais produtos agrícolas⁹⁴, ou ainda a oposição entre o Ministério da Indústria e do Comércio e o Ministério das Minas e Energia a respeito do controle sobre a gestão do PROÁLCOOL⁹⁵, ou, finalmente, as objeções do presidente do BNDE, Marcos Vianna, ao projeto da Açominas conduzido pelo então governador de Minas Gerais, Aureliano Chaves⁹⁶, para ficar nos exemplos mais conhecidos —, ocorriam situações incontornáveis que não giravam necessariamente em torno da defesa de um interesse muito localizado ou de uma prerrogativa burocrática específica.

Ainda que Reis Velloso tivesse explicitamente minimizado a importância das disputas entre o Planejamento e a Fazenda — em nome de uma suposta "diferença de ênfases" diante da difícil tarefa de condução da política econômica, motivadas em grande parte pela "natureza das coisas" [sic] e por uma certa "divisão de trabalho inevitável e útil",

uma concentração de poder suficientemente forte para dar sustentação às políticas que efetivamente se buscava implementar, enquanto no segundo, este elemento faltou. Em contraste com o que se deu no período do PAEG [...], no período Geisel o que sobressaía era a indefinição, a fragmentação, a ausência de comando claro [...]. V. "Estado e planejamento no Brasil — 1974/1976 (notas sobre um trabalho de Carlos Lessa)". *Estudos CEBRAP*, São Paulo, 27, 1980, p. 123. Ora, pelo que se viu, a centralização havia tornado-se, por si própria, um problema crucial, potencializando os conflitos quer no seio do sistema estatal, quer no interior do sistema político, mais particularmente a relação entre a burguesia e o Estado.

⁹² Ernesto Geisel, *Discurso*, 30/12/1974. Apud Fernando Jorge, *As diretrizes governamentais do Presidente Ernesto Geisel: subsídios e documentos para a história do Brasil contemporâneo*. São Paulo, Ed. do Autor, 1976, p. 343.

⁹³ Cf. José Carlos Thomé, "A transferência de poderes no CDE". *Gazeta Mercantil*, 21-23/05/1977; "Simonsen avisa que aumento da gasolina quem homologa é ele" e "CNP reage e distribui a estrutura dos novos preços", *Correio Brasiliense*, 16/02/1978, p. 07.

⁹⁴ Cf. "Simonsen: combate à inflação continuará a ser gradualista". *O Estado de São Paulo*, 05/05/1977, p. 44.

⁹⁵ Cf. Maria Helena Castro Santos, *Política e políticas de uma energia alternativa: o caso do Proálcool*, *op. cit.*, pp. 48-49.

⁹⁶ Cf. Roberto Campos, *A lanterna na popa: memórias*, *op. cit.*, p. 971.

resultante, por sua vez, de um grau controlado de "competição entre [as] duas equipes" ministeriais⁹⁷ —, é certo que a existência de dois centros de poder com "visões" tão diferentes (isto é, que repercutiam, de forma refratada, estratégias diversas do capital para superar a crise internacional) funcionou, nessa conjuntura, como um elemento potencialmente desestabilizador do sistema decisório.

A própria Federação das Indústrias do Estado de São Paulo reclamou expressamente, em documento enviado ao Ministério da Fazenda em meados de 1976, "com o intuito de colaborar com as autoridades a fim de se atingir os principais objetivos" da política econômica (isto é, redução da taxa de inflação e reequilíbrio do balanço de pagamentos), uma maior "articulação em todos os níveis de governo dos instrumentos de ação; pronunciamentos coordenados das autoridades [...], dentro de uma mesma linha, com relação à política econômica, particularmente a política de preços, evitando-se desencontros de pontos de vista"⁹⁸.

Eugênio Gudín, recém-convertido em líder da oposição burguesa à ditadura militar, colocou esse problema de forma bastante nítida. De acordo com ele, a origem de todas essas dificuldades era uma só:

"No governo Castello Branco havia uma simbiose (excepcional) entre os dois ministros que abrangiam a área econômica [Roberto Campos e Octávio Bulhões]. No governo Costa e Silva/Médici, Delfim Netto foi, de fato, o Ministro da Economia. Mas no atual governo, que não se enquadra em nenhum dos dois modelos referidos, é, não raro, manifesta a falta de sintonia entre os vários ministros sobre problemas atinentes à área econômica. Há, por exemplo, ministros favoráveis ao capital estrangeiro, cuja entrada na atual conjuntura consideram vital e cuja participação [...] consideram indispensável, enquanto outros, de tendência nacionalista ou jacobina [sic], são quase hostis a [ele]. Vê-se os que dão à produtividade o papel principal, enquanto outros dão primazia ao *aquecimento* da economia e ao grau de emprego. [...] O defeito não sendo, como não é, dos homens, é [portanto] de estrutura" de governo⁹⁹.

Essa "estrutura", edificada formalmente em torno dos conselhos de política econômica, coordenados pelo CDE, foi, a partir de certo momento, *incapaz de arbitrar*

⁹⁷ João Paulo dos Reis Velloso, *O último trem para Paris — de Getúlio a Sarney: "milagres", choques e crises do Brasil moderno*, op. cit., p. 302.

⁹⁸ Cf. matéria jornalística que reproduz o texto: "Empresários criticam incertezas da política econômica". *Jornal do Brasil*, 10/08/1976, p. 21. Segundo seus autores, "é necessário compreender que existe [um] grau de conflito entre os objetivos a serem alcançados. A redução de déficit externo, por exemplo, não é exatamente compatível com a redução da taxa de inflação quando o nível de atividade está crescendo. O combate à inflação, na maioria das vezes, inibe a manutenção de taxa elevada de crescimento da produção, e assim por diante. Não é possível, portanto, escapar de uma *solução de compromisso*, uma vez que não é viável simultaneamente maximizar cada um dos objetivos como se fossem independentes uns dos outros, mas sim *tentar obter o melhor resultado conjunto*, levando em consideração as condicionantes presentes na economia". *Ibid.*, p. 21, grifos meus.

⁹⁹ Eugênio Gudín, "Estilos de governo" (29/03/1976). In: *O pensamento de Eugênio Gudín*. Rio de Janeiro, Ed. Fundação Getúlio Vargas, 1978, pp. 246-247.

plenamente as contradições relativas às "concepções" distintas acerca das políticas públicas. Embora essa fosse sua atribuição fundamental e, é preciso reconhecer, o Conselho tivesse se desdobrado para desempenhá-la de maneira eficaz, tanto é que, bem ou mal, sustentou até o limite o PND e os programas de investimento a ele vinculados, os *interesses* presentes em cada ramo, setor ou divisão do Estado tornaram essa tarefa praticamente impossível.

Além do mais, é preciso lembrar que os conflitos no interior do sistema decisório não se reduziam exclusivamente às disputas pela primazia da condução da política econômica. A coalizão que detinha os postos fundamentais do aparelho do Estado também possuía uma heterogeneidade *política* importante. A demissão de Severo Gomes do Ministério da Indústria e do Comércio no início de 1977, por exemplo, foi a única forma encontrada para, ao mesmo tempo, eliminar uma liderança nacionalista francamente hostil às multinacionais e abertamente favorável à intervenção estatal ("hoje, desestatizar é desnacionalizar") e um político que, por sua posição e influência, instava os empresários a se engajarem com maior empenho do que seria desejável pelo par Geisel/Golbery no processo de "abertura política"¹⁰⁰.

Na linguagem cifrada da época, a conferência pronunciada por Severo na Escola Superior de Guerra em 14/07/1976 assinalou o tom da sua discordância face a ascendência da "tecnocracia" sobre o empresariado em relação à gestão seja da política econômica, seja, principalmente, dos rumos da transição: "*A dissociação, hoje tão aparente, entre a empresa e o desenvolvimento político, provém do não ajustamento da racionalidade econômica ao nível político das decisões. A grande preocupação nacional não deveria ser a de como preencher os chamados vazios da economia [se pelas firmas privadas ou pelas empresas estatais], mas a perigosa ocupação do espaço político pela racionalidade econômica*"¹⁰¹.

Quando se vê o mesmo problema por outro ângulo, Roberto Campos resumiu bastante bem as profundas diferenças entre Severo Gomes e os demais *state managers*. Segundo o embaixador do Brasil na Inglaterra, uma vez no

"Ministério [da Indústria e do Comércio], Severo passou a adotar posições nacionalisteiras, em oposição aberta a Simonsen e a Reis Velloso, empenhados na atração do capital estrangeiro para o Brasil. Enquanto num seminário em Salzburgo, em março de 1975, Simonsen e Velloso encorajavam a vinda de capitais estrangeiros, Severo discursava em Recife pleiteando a proibição do que ele chamava de 'entrada indiscriminada de capitais estrangeiros no País'. Numa reunião do CDE, em 29 de setembro [do mesmo ano], passou a contestar asperamente um documento apresentado por Simonsen intitulado 'Notas sobre o problema do capital estrangeiro no Brasil', que propunha tratamento mais liberal para os investidores, num momento em que a crise do

¹⁰⁰ Bernardo Kucinski, *Abertura, a história de uma crise*. São Paulo, Brasil Debates, 1982, pp. 33. Sobre a expressão entre aspas, v. "Estatizar para não desnacionalizar". *Folha de São Paulo*, 24/12/1975, p. 21.

¹⁰¹ Severo Gomes, *Tempo de mudar*. Porto Alegre, Globo, 1977, p. 108, grifos meus.

balanço de pagamentos os tornava particularmente bem-vindos. Severo repetia as bobagens da 'teoria da dependência' e pregava para o Brasil um 'modelo de desenvolvimento independente', esquecido da escassez da poupança interna. Pouco depois, em 9 de outubro, quando Geisel fez sua dramática reviravolta, propondo, em face da crise do petróleo, a abertura dos contratos de risco, Severo e Azeredo da Silveira, este Ministro do Exterior, seriam os únicos membros do gabinete a votar contra essa tímida flexibilização do monopólio. Tempos mais tarde, viria a propor a nacionalização de todas as reservas minerais do País"¹⁰².

Acreditando tanto na idéia da conversão do regime quanto no projeto de reconversão do modelo de desenvolvimento econômico, o MIC sustentaria por três anos um programa de crescimento voltado para o desenvolvimento nacional integrado como condição básica para a estabilidade social e para a democracia política. Isso o colocou em choque tanto com as políticas ortodoxas de Simonsen, que havia feito da estabilização monetária e do apelo ao capital estrangeiro o eixo da política econômica¹⁰³, quanto com a "linha dura" militar, descontente com suas posições francamente favoráveis à ampliação dos "canais de comunicação e entendimento com a sociedade"¹⁰⁴. Sua demissão representou portanto um "expurgo" nos círculos decisórios que a mera regulação burocrática conduzida pelo CDE foi incapaz de proceder.

2.3.2 Oposições no sistema político

Além do que se procurou demonstrar, os conflitos entre a organização do processo decisório e a forma específica de realização dos interesses imediatos das classes dominantes, representaram, nessa conjuntura, outro ponto de divergência não desprezível entre a grande burguesia e o "Estado militar". O Conselho de Desenvolvimento Econômico, nesse sentido, deve ser visto como o aparelho que, ao mesmo tempo em que centralizou a formulação da política econômica, concentrou também, e por isso mesmo, o papel de adversário destacado da principal base social de apoio do regime ditatorial. O formato excludente que ele imprimiu ao sistema decisório no pós-74 teve repercussões muito além das burocráticas.

¹⁰² Roberto Campos, *A lanterna na pôpa: memórias*, op. cit., pp. 924-925. A mesma avaliação do Ministro da Indústria e do Comércio apareceu, em tom positivo, em: Carlos Castello Branco, "A face oculta de Geisel". Depoimento a *Veja*, 27/10/1976, p. 25.

¹⁰³ João Quartim de Moraes, *Les militaires et les régimes politiques au Brésil de Deodoro à Figueiredo (1889-1979)*. Thèse de Doctorat d'Etat. Paris, Institut D'Etudes Politiques, 1982. Para um perfil bem desenhado do Ministro Severo Gomes, v. "Um começo de carreira?". *Veja*, 27/10/1976, pp. 20-26.

¹⁰⁴ No último depoimento do Ministro da Indústria e do Comércio de Geisel, Severo atribui explicitamente sua saída do governo às posições pró-direitos humanos e contrária à edição do que viria a ser o "Pacote de abril" que, naquela conjuntura, assumiu — o que lhe valeu, por parte da gal. Hugo Abreu, a classificação de "comunista". Os lances internos da política de sucessão militar também tiveram, segundo ele, um peso considerável: "[...] fico imaginando que uma facção do SNI, que estaria articulada com a candidatura Figueiredo, me julgasse extremamente contra [ela] e fazia provocações para eu sair". Cf. Severo Gomes, "Transição política e consolidação da democracia — depoimento de Severo Gomes, com apresentação e notas de Paulo Sérgio Pinheiro". *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, 35, mar. 1993, p. 120.

Conforme resumiu Renato Boschi, a percepção acerca do modo de operação da burocracia estatal por parte dos grandes grupos industriais privados durante este período era, para ser modesto, a pior possível. Ao lado de um sistema decisório cada vez mais fechado e estreito — onde o caráter sigiloso das rotinas internas do aparelho do Estado aliado ao "monopólio governamental das informações vitais referentes ao funcionamento do sistema econômico"¹⁰⁵ havia-se convertido no procedimento corrente —, a ausência de representação privada na maioria das esferas-chave encarregadas expressamente da elaboração de políticas econômicas deveria implicar, a partir de então, um grau quase insuportável de "autoritarismo" do sistema político.

Essa constatação apóia-se na avaliação comum entre os empresários a respeito do problema:

"O governo Geisel encontra-se bastante distante das classes empresariais. O Presidente absorve todo o poder de decisão e a máquina governamental não funciona bem como um todo. Por outro lado, trata-se de um governo muito democrático no sentido de abertura ao diálogo: todos os ministros discutem com os empresários. Você dialoga com todo mundo, mas a decisão é fechada. Depois do debate com cada ministro, as idéias são levadas ao Conselho de Desenvolvimento Econômico, ao qual os empresários não tem acesso e onde a última palavra é a do Presidente. No governo Médici a decisão era direta com o Ministro" da Fazenda¹⁰⁶.

A prevalência do "diálogo", isto é, da participação informal sobre os mecanismos de consulta formalizada, e portanto a possibilidade exclusiva de influir no processo decisório apenas marginalmente, devia-se em ampla medida à "tecnologia organizativa" do Estado ditatorial e, particularmente, à ausência de representação empresarial nos conselhos econômicos. Como destacou o presidente da ABINEE, Manoel da Costa Santos, "positivamente, houve um retrocesso no país na questão da participação de representantes empresariais em órgãos colegiados do governo. No passado, os empresários participaram muito mais na discussão e elaboração de planos e decisões governamentais" produzindo sempre "os melhores resultados" e permitindo "uma colaboração mais íntima entre as autoridades e os homens da produção, em benefício da resolução dos problemas econômicos", do que hoje. Sob o governo Geisel, a última reforma do CDI em fins de 1975,

¹⁰⁵ Renato Boschi, *Elites industriais e democracia: hegemonia burguesa e mudança política no Brasil*. Rio de Janeiro, Graal, 1979, p. 157.

¹⁰⁶ Entrevista com um empresário do setor tradicional da indústria, 19/11/1975. *Apud* Renato Boschi, *ibid.*, p. 152. "As decisões atualmente são altamente centralizadas. Embora, extra-oficialmente, o diálogo entre empresários e ministros seja constante, [os últimos] não têm voz ativa no processo mesmo de tomada de decisões. Os empresários se encontram freqüentemente com os ministros. Oficialmente, entretanto, não têm participação [...]. O diálogo é fácil, só que não se sabe o que será feito". Entrevista com empresário realizada em 19/11/1975. *Apud* R. Boschi, *ibid.*, pp. 157-158. Este depoimento pode ser confirmado pela declaração do Ministro do Planejamento. Segundo Reis Velloso, "não tem havido recusa da abertura ao diálogo e à participação" informal, visto que "em poucos países ele é tão freqüente, amplo e descontraído entre o governo e os empresários como no Brasil [...]". V. "A hora é de confiança". *Digesto econômico*, São Paulo, 33 (248), mar./abr. 1976, p. 22.

por exemplo, extinguiu formalmente a representação empresarial nos grupos setoriais do Conselho, sendo igualmente eliminada a presença corporativa no CONCEX. "A participação, quando existe, fica restrita ao CPA e a comitês com fins específicos, como o Comitê de Estudos e Programações do Comércio Exterior da CACEX e o GEICOM. Pouco a pouco [portanto], vai desaparecendo a participação empresarial nos órgãos colegiados do governo, o que, a nosso ver, é profundamente lamentável"¹⁰⁷.

Conforme todas as avaliações no período, esta era uma "política negativa" do governo e que deveria produzir custos não desprezíveis para o "modelo político". Segundo um representante do setor de bens de capital,

"Quando se tinha representação oficial era melhor. Por oposição aos governos anteriores, o governo Geisel preferiu tomar mais decisões, embora sem levar em conta a opinião final do empresariado. [...] Nossa economia está crescendo menos, principalmente por um emperramento do processo decisório, em parte decorrente do diálogo insuficiente entre os empresários e o governo. *A não interferência do empresário na decisão cria obstáculos à sua execução. As decisões são tomadas, mas, se encontram a oposição do empresariado, este se mobiliza e, freqüentemente, consegue sustar tais medidas.* Há inúmeros exemplos de decisões do próprio CDE que não foram implementadas por não contarem com o apoio do empresariado. Uma decisão que é tomada à revelia do empresariado cria dificuldades no sentido de ser implementada. Parece que o atual governo não conhece um princípio básico de administração: deve haver a participação de todos os níveis, o envolvimento de todos os interessados numa decisão, tanto ao nível do governo quanto ao nível da empresa [...] A não participação dos empresários acaba sendo prejudicial para o [próprio] governo"¹⁰⁸.

Por ora, é suficiente notar que a ignorância desse "princípio básico da administração" foi, do nosso ponto de vista, o principal móvel da série de conflitos que cercaram o processo de formulação e implementação de certas políticas decididas no âmbito do CDE, vistas, com certo detalhe, a seguir.

¹⁰⁷ Cf. "Setor privado reclama maior atuação em órgãos do governo". *Jornal do Brasil*, 31/05/1976, p. 15. Dilson Funaro, presidente à época do Sindicato da Indústria de Plásticos, confirmou esse depoimento: "nos últimos dez anos, o empresário tem perdido sua representação nos órgãos governamentais. Isto não significa que não haja diálogo; entretanto há uma diferença entre uma posição oficial e outra oficiosa. [...] O empresário deve participar de órgãos de decisão do governo, como o CDI, CPA, CDE, CMN. No momento, todos estão sem representação empresarial" [sic]. Sua presença é importante para "minimizar os erros", "auxiliar na resolução de problemas" e "levar as apreensões de suas áreas". *Id., ibid.*, p. 15.

¹⁰⁸ Entrevista realizada com empresário em 07/01/1976. *Apud* Renato Boschi, *Elites industriais e democracia: hegemonia burguesa e mudança política no Brasil*, op. cit., pp. 153-154, grifos meus.

2.4 Análise de algumas políticas estratégicas do CDE

Nesta seção, gostaria de destacar as oposições e os conflitos entre o conjunto da burguesia brasileira e o formato assumido pelo sistema decisório a partir da análise de três *polícies* específicas. É preciso esclarecer, entretanto, que não se trata aqui de um exame dos conteúdos da política econômica governamental no período em que o CDE esteve mais ativo (1974/1981), mas sim da inspeção das estruturas internas do Estado capitalista brasileiro numa conjuntura determinada e seus impactos sobre o sistema de representação de interesses das frações dominantes. A análise detalhada do processo decisório de cada *polície* produzida pelo CDE e sua influência sobre diferentes áreas estratégicas comportaria um outro trabalho. Tratar-se-ia de discutir não a própria agência burocrática, mas alguns resultados para cada setor regulado pelo Conselho (por exemplo, setor energético, setor petroquímico, setor agrícola, setor industrial (empresas estatais, empresas privadas nacionais) etc.), além das repercussões — positivas ou negativas — sobre as estratégias de acumulação de cada classe ou fração, o que, evidentemente, está fora dos nossos objetivos¹⁰⁹.

Esses limites, entretanto, não anulam a possibilidade de detectar a capacidade de influência de diferentes grupos, setores ou frações dominantes, seja nas diversas etapas do processo decisório, seja no delicado processo de implementação das políticas finais, a fim de ressaltar, a partir daí, a necessidade estratégica de estabelecer-se uma presença direta no aparelho do Estado e as conseqüências *políticas* da tentativa de eliminação desse padrão corporativo a partir de 1974.

¹⁰⁹ Nessa perspectiva, alguns estudos produziram análises importantes do processo de articulação de interesses no Brasil pós-64. V., principalmente, Lúcia Klein, *Inside the Corridors of Power. Industrial Policy Implementation in Brazil, 1974/1979*. Ph. D. Dissertation, Essex, University of Essex, 1985. A autora analisa as políticas siderúrgica e energética decididas no âmbito do BNDE e do CDI entre 1974/1979. Cf. também: Maria Helena de Castro Santos, *Alcohol as Fuel in Brazil: an Alternative Energy Policy and Politics*. Ph. D. Dissertation, MIT, 1985 (trad. bras.: *Política e políticas de uma energia alternativa: o caso do Proálcool, op. cit.*); e Marcus Alban Suarez, *Petroquímica e tecnoburocracia. Capítulos do desenvolvimento capitalista no Brasil*. São Paulo, HUCITEC, 1986. Vicente de P. Faleiros discute os conflitos de interesses em torno das políticas de saúde: "Previdência social e sociedade em período de crise". In: FIGUEIREDO, Wilma M. (org.). *Cidadão, Estado e políticas no Brasil contemporâneo*. Brasília, Ed. UnB, 1986, pp. 123-176. Marcus André B. C. Melo descreve com detalhe a ação dos "anéis burocráticos" na estrutura do BNH: *The State, the Housing Question and Policy Formation in Brazil, 1937-1977*. Ph. D. Dissertation, University of Sussex, 1987. Sobre os "anéis burocráticos" que se formaram entre o setor de bens de capital e a Açominas no período, v.: Ben Schneider, "Framing the State: Economic Policy and Political Representation in Post-Authoritarian Brazil". In: WIRTH, J., NUNES, E. O. e BOGENSCHILD, T. (eds.), *State and Society in Brazil*. Boulder, Colorado, Westview Press, 1987. Jorge Ruben Biton Tapia analisa o processo de elaboração e implementação da política nacional de informática privilegiando a dinâmica política nos anos 1970/1980 e o processo decisório das principais agências governamentais do setor em: *A trajetória da política de informática brasileira (1974/1991): atores, instituições e estratégias*. Tese de Doutorado, IFCH/UNICAMP, 1993.

2.4.1 A política de "desestatização"

Em meio às intensas disputas políticas que marcaram os anos 1975/1976, e que pretenderam pôr em xeque certos aspectos do "modelo econômico", o Presidente Geisel, consoante a sua "filosofia de governo", "interessou-se em definir pessoalmente as áreas específicas em que o Estado brasileiro deve[ria] atuar"¹¹⁰. Assim, segundo o próprio Reis Velloso, a análise, pela SEPLAN, dos estudos enviados ao governo pelas diversas associações de classe "sugerindo a desestatização da economia, somente ocorre[ria] depois que o Presidente Ernesto Geisel toma[sse] a iniciativa e considera[sse] oportuno um amplo debate do assunto entre os ministros da área econômica"¹¹¹.

Por isso, o Conselho de Desenvolvimento Econômico examinou, em 09 de junho de 1976, o material preparado por um grupo de trabalho criado em março do mesmo ano, por solicitação expressa do Ministro-Chefe da Secretaria do Planejamento da Presidência da República, cuja função principal era apresentar sugestões "concretas" e "realistas" para "incentivar uma maior participação da empresa privada no desenvolvimento do País"¹¹². Na sessão seguinte, em 16 de junho, o CDE aprovou, em reunião formal, o documento intitulado *Ação para a empresa privada nacional*¹¹³, divulgado amplamente pela imprensa¹¹⁴.

¹¹⁰ Cf. "Geisel manda limitar ação estatal". *O Estado de São Paulo*, 10/06/1976, p. 45.

¹¹¹ Cf. "Estatização ainda não é tema no CDE". *Jornal do Brasil*, 27/05/1976.

¹¹² O GT formado para estudar medidas privatizantes era presidido pelo Almirante reformado José Celso de Macedo Soares Guimarães, ex-presidente da SUNAMAN. Dele faziam parte Hélio Marques Viana (ex-diretor do BACEN; diretor do UNIBANCO), Roberto Rangel Reis (advogado), Thompson Motta (diretor do Grupo Bardella) e o assessor especial da SEPLAN, Miguel Colassuono. Em 12/06/1976 ficou pronto o relatório desse GT com as tais medidas "fixando as linhas mestras da política governamental atinente à participação do Estado na economia". Cf. "Grupo da desestatização sugeriu medidas e demitiu-se". *Jornal do Brasil*, 17/06/1976, p. 16. Seu presidente, Alm. Macedo Soares, destacou algumas sugestões no sentido de que fosse regulamentado o art. 170 da Constituição Federal, a seu ver em contradição com o art. 163, definindo melhor o caráter suplementar da atividade do Estado na esfera econômica; além disso, foram elaborados vários anteprojetos de lei propondo modificações principalmente na Lei de Reforma Bancária (Lei 4595/64). V. "Anteprojeto propôs mudar lei bancária" e "Feitas as propostas, não houve uma resposta oficial". *Jornal do Brasil*, 17/06/1976, p. 16; por último, foi sugerida a criação de um "Conselho Deliberativo de Defesa Pública", composto por membros do governo e da área privada, para opinar sobre a criação de novas empresas públicas.

¹¹³ Cf. Presidência da República. Secretaria-Geral do Conselho de Desenvolvimento Econômico — CDE. *Principais decisões (normas e programas) adotadas pelo Excelentíssimo Senhor Presidente da República, após apreciação no CDE, op. cit., Vol. IV, pp. 25-40*. Compareceram à sessão todos os titulares, exceto o Ministro da Indústria e do Comércio, substituído pelo seu secretário-geral, e o Ministro das Minas e Energia.

¹¹⁴ V. "As regras do jogo". *Veja*, 23/06/1976, pp. 84-86. O artigo explica didaticamente o documento do CDE. Informa ainda que "os sinais de aborrecimento governamental com o rumo tomado pela discussão [a respeito da estatização da economia brasileira] começaram a ser notados desde maio [...] e acabaram por tomar forma escrita na reunião do CDE convocada pelo presidente Ernesto Geisel especialmente para esclarecer de uma vez por todas a posição do governo nessa questão". *Id., ibid.* Uma exposição mais

A resposta oficial do governo à "grande máquina de propaganda mobilizada pela chamada 'campanha da desestatização'"¹¹⁵ consistia, na verdade, ao contrário do sugerido pelo GT, numa repetição monótona das diretrizes estabelecidas pelo II PND em fins de 1974, dividindo os campos preferenciais de atuação para cada tipo de empresa, pública e privada, nacional e estrangeira. Assim, "a quem indagar o que pensa e o que vai fazer o governo, nesse campo, a resposta é simples: o governo pensa e vai fazer o que está no II PND, aprovado pelo Congresso Nacional". Não mais, não menos do que, aliás, como se esclarece, a orientação estabelecida nos arts. 8 e 170 da Constituição Federal. Na verdade, segundo o documento, o que o governo está "fazendo quanto à infra-estrutura é [ainda] menos do que lhe permite a Constituição" de 1967¹¹⁶.

O texto divide-se em duas partes: a primeira, "O governo e a economia de mercado", é uma "reflexão" sobre "a própria forma de sociedade e o regime econômico, social e político desejado pela Revolução"¹¹⁷; a segunda, intitulada "As medidas em favor do setor privado", lista uma infinidade de medidas fiscais, creditícias e financeiras adotadas pelo Estado para minimizar os efeitos dos reajustes da economia brasileira à crise internacional, apoiar a grande, pequena e média empresa nacional, nos setores industrial e comercial, garantindo sua capitalização, e regular a expansão das firmas estatais.

Segundo o que se pode ler no documento, o "regime moderno de mercado", ou "capitalismo social", implantado no Brasil após 1964, não fechou nenhuma "porta" à iniciativa privada — salvo por motivos de "segurança nacional", embora se reconheça a necessidade e a urgência de se

"estabelecer uma divisão de trabalho [mais nítida] entre o governo, com suas empresas, e o setor privado. Daí a posição básica preconizada de *equilíbrio no tripé*: empresa governamental, empresa privada nacional e empresa estrangeira. Nesse regime, a empresa privada nacional deve desempenhar papel relevante. Deseja-se vê-la atuando com vitalidade e desenvoltura, capaz de avançar, progressivamente, para setores mais exigentes em termos de necessidades de capital, capacidade gerencial, comercialização, tecnologia. A empresa estrangeira, prefere-se tê-la nas áreas mais complexas, em que a efetiva contribuição de capital se associe à tecnologia de uso não disseminado"¹¹⁸.

detalhada dessas medidas pode ser encontrada em: João Paulo dos Reis Velloso, *O último trem para Paris*, op. cit., Cap. XXI.

¹¹⁵ Cf. "Geisel falará sobre debate da estatização". *Jornal de Brasília*, 20/05/1976, p. 01.

¹¹⁶ *Ação para a empresa privada nacional*, op. cit., pp. 26 e 29, respectivamente. Tendo sido solenemente ignorado na redação final do documento do CDE, o grupo de trabalho comandado pelo Alm. Macedo Soares demitiu-se, pois não viu, após o que havia sido divulgado pela imprensa, muitas "razões em continuar os [...] trabalhos". Cf. Carta dos membros do GT enviada ao representante da SEPLAN. Reproduzida em: "Grupo da desestatização sugeriu medidas e demitiu-se". *Jornal do Brasil*, 17/06/1976, p. 16.

¹¹⁷ *Ação para a empresa privada nacional*, op. cit., p. 26.

¹¹⁸ *Id.*, *ibid.*, p. 27, grifos meus.

Conforme a orientação firmada pelo II PND, o governo considera como seu campo de atuação, além "evidentemente" do poder de planejamento estratégico e demais funções públicas básicas (segurança, justiça etc.), os setores de infra-estrutura econômica (energia, transportes, comunicações) e as áreas de desenvolvimento social (educação, saúde, previdência social), "freqüentemente em ação conjugada com a iniciativa privada". Ao assumir a responsabilidade pelos setores de infra-estrutura econômica, o Estado, na verdade, está apenas assumindo, conforme o documento do CDE, "o ônus maior dos setores que demandam investimentos gigantescos [...], com longos prazos de maturação e, em geral, mais baixa rentabilidade direta". Está, ademais, ocupando "áreas complementares [os famosos "espaços vazios"] e viabilizadoras da ação do setor privado, ao invés de envolver-se em atividades competitivas às deste último [...]"¹¹⁹. Por fim, evita-se com isto "a presença maciça da empresa estrangeira nas áreas de infra-estrutura [...]. Passa, assim, a presença da empresa estatal, em tais áreas a constituir elemento de equilíbrio do modelo [...]" econômico. A presença necessária do governo no setor da infra-estrutura, desempenhando um papel de suporte e dinamização da iniciativa privada, foi inclusive "reconhecido em vários documentos recentemente apresentados, sobre o assunto, por entidades de classe"¹²⁰.

Por outro lado, são campos de atuação próprios da área privada os setores diretamente produtivos: indústrias de transformação, indústria de construção, agricultura e pecuária, comércio, seguros, sistema financeiro (exceto quando se trata de função pioneira e de estímulo, que deve então ficar a cargo dos bancos oficiais) e indústrias de base (construção naval, bens de capital, petroquímica). Além disso, o governo deseja que a empresa privada nacional assuma o mesmo papel em relação aos diferentes insumos básicos. "Nesses setores, [ainda segundo o PND], não apenas o governo confia seu desenvolvimento à iniciativa privada, como procura provê-la das condições para um desempenho satisfatório, através de incentivos fiscais, financeiros, política de preços e outros estímulos". Portanto, "acreditamos que, em princípio, a divisão de trabalho apresentada é amplamente aceita pelo empresariado nacional, que dela se beneficia"¹²¹. A análise das sugestões recebidas dos

¹¹⁹ *Id., ibid.*, pp. 28-29. Ou: "Só haverá projetos sob controle de empresas governamentais se, na prática, a iniciativa privada, claramente, demonstrar que não pode, ou não deseja, realizá-los (por motivos ligados ao volume dos investimentos, à baixa rentabilidade direta dos projetos ou à [alta] tecnologia [exigida]), a exemplo do que aconteceu na siderurgia de produtos planos". *Ibid.*, p. 28.

¹²⁰ *Id., ibid.*, p. 29. Como se fez questão de ressaltar, "para a elaboração do presente documento, o governo recorreu a ampla consulta às entidades de classe e ao setor privado em geral, dentro, aliás, da linha que sempre adotou, de contato continuado com o empresariado nacional, institucional ou informalmente". *Id., ibid.*, pp. 39-40. Sobre as contribuições das associações de classe, cf. "Estatização ainda não é tema no CDE". *Jornal do Brasil*, 27/05/1974. A primeira proposta divulgada pela imprensa foi apresentada pela FENABAN (cf. abaixo), seguida das sugestões da FCESP (fins de abril de 1976), da ACSP, da ACRJ, da FIESP e da FIRJAN (em maio). Cf. Sebastião C. Velasco e Cruz, *Empresários e o regime no Brasil: a campanha contra a estatização*, op. cit., p. 51. Para uma análise detalhada do conteúdo desses documentos, v. *ibid.*, pp. 163-176.

¹²¹ *Ação para a empresa privada nacional*, op. cit., p. 28.

órgãos de classe foi feita tendo em conta não criar no país um "processo de desnacionalização" e observar-se a tal divisão de trabalho entre governo e setor privado assim como estabelecida no Plano do Desenvolvimento, fortalecendo portanto "o ponto mais fraco do tripé". Quanto à "doutrina econômica básica, que [...] caracteriza o regime econômico impulsionado pela Revolução", esta deve permanecer inalterada¹²².

Depois de definir a "divisão de trabalho" entre empresas privadas e empresas estatais, o documento expõe com detalhe o elenco das inúmeras medidas de capitalização que o governo tomara e vinha tomando, aprovadas no CDE, "destinadas a fortalecer a economia de mercado no Brasil" e a a empresa privada nacional¹²³. Não por acaso, comenta também, detalhadamente, o significado e o sentido da questão dos "fundos de poupança forçada" (FGTS, PIS, Fundo 157 etc.) e justifica "a orientação que vem sendo adotada quanto ao setor financeiro". Foi o "fortalecimento da empresa privada nacional" e a garantia de que ela viesse a ocupar os "espaços vazios" da economia que informou a constituição e o reforço do sistema oficial de crédito e investimentos centralizado no BNDE e, em última instância, o conjunto da política econômica governamental¹²⁴.

A respeito da transferência para o "setor privado" de empresas estatais, "desde que em condições aceitáveis que não caracterizem favorecimento ou paternalismo, e exclusivamente a empresários nacionais", destaca-se, entre os poucos casos de desestatização, o setor de seguros. O governo decidiu transformar a Companhia Federal de Seguros em empresa especializada em seguro de crédito à exportação, "mediante associação do Banco do Brasil ([através] da CACEX) com a iniciativa privada (seguradoras e bancos), preferencialmente com maioria acionária do setor privado"¹²⁵.

¹²² *Id., ibid.*, p. 34.

¹²³ *Cf. id., ibid.*, pp. 35-40.

¹²⁴ *Cf. id., ibid.*, pp. 31-32. É preciso ressaltar que a pressão principal sobre o governo, nessa conjuntura, veio dos bancos privados. No início de abril, a Federação das Associações dos Bancos encaminhou à SEPLAN, através de seu presidente, Luiz Moraes Barros, à título de "contribuição para a regressão do processo de estatização da economia brasileira", documento onde ressaltava que uma das razões fundamentais que estariam contribuindo para impedir o investimento privado seria justamente a falta de recursos disponíveis no mercado em função do extraordinário aumento do controle estatal sobre a poupança interna. *Cf. a íntegra do texto em: "As sugestões dos bancos para desestatizar". Folha de São Paulo, 21/04/1976, p. 16. Ainda sobre o lobby, v. Gastão Eduardo de Bueno Vidigal (Banco Mercantil de São Paulo), "Estatização dos bancos comerciais". Jornal do Brasil, 25/04/1976, p. 11; Luis Queiroz Guimarães (Banco Itaú), "Desestatização: fluxo de poupança". Jornal do Brasil, 27/04/1976, p. 11; e "Um novo aspecto do tema estatização". Folha de São Paulo, Editorial, 23/04/1976, p. 02.*

¹²⁵ *Ação para a empresa privada nacional, op. cit.*, pp. 34-35. Este ponto, em especial, procurou ser uma resposta às críticas da oposição parlamentar à proposta de desestatização formulada pelo BNDE e apresentada ao Conselho pelo seu presidente, Marcos Vianna. Segundo o estudo encaminhado à SEPLAN em abril de 1976, foi definida uma lista de empresas públicas que seriam transferidas, sem qualquer ônus, para determinados grupos empresariais os quais teriam um prazo bastante elástico para começar a amortizar sua "compra". *Cf. "O sinistro relatório do BNDE". Opinião, 14/05/1976, pp. 09-10.*

Por fim, o CDE acenou com a possibilidade de constituir-se dois grupos de trabalho. O primeiro, "em articulação com as principais entidades de classe, dever[ia] propor ao governo o elenco de medidas destinadas a constituir [...] um programa especial de apoio à pequena e média empresa"¹²⁶, e um outro,

"com a participação do setor privado, do secretário-geral da Secretaria do Planejamento, e de representantes dos ministérios da Fazenda, da Indústria e do Comércio e das Minas e Energia. A função desse órgão de consulta será, principalmente, apresentar sugestões concretas sobre formas de consolidar a posição da empresa privada nacional" nos setores estratégicos da economia¹²⁷.

O documento do CDE encontrou uma reação altamente favorável no setor privado: Alfredo Rizkallah, presidente da BOVESPA, disse que se tratava "de uma opção definitiva do presidente Geisel em favor da iniciativa privada nacional"; a FCESP considerou que "foi uma definição serena da filosofia do governo"¹²⁸, mas insistiu na criação, a curto prazo, de "novos instrumentos" para viabilizar a privatização da economia¹²⁹. Na FIESP, ACSP, CNI e FIRJAN houve, em geral, uma boa acolhida¹³⁰. A Bolsa de Valores do Rio de Janeiro destacou pontos positivos no documento (tais como o controle da expansão do sistema de sociedades corretoras e distribuidoras dos estados e a limitação do crescimento da rede de agências dos bancos estaduais etc.), vendo nele a abertura de um canal de diálogo importante com o governo¹³¹. *O Estado de São Paulo*, um dos paladinos do movimento, reconheceu os acertos da "filosofia" do governo ao fixar os limites para a ação do Estado,

¹²⁶ *Ação para a empresa privada nacional, op. cit.*, p. 39. O referido GT foi instituído pelo Decreto 77941 de 30/07/1976 e composto pelos representantes dos ministérios do Planejamento (coordenador), da Indústria e do Comércio, da Fazenda e do Interior. Uma série de gestões foram feitas, principalmente pela FCESP, para que "entidades representativas do setor privado" pudessem participar diretamente do GT, sem sucesso. V. "Empresário quer ter direito de opinar". *Correio Brasiliense*, 03/07/1976, p. 07. Em 24/08/1977, o grupo de trabalho apresentou relatório onde listava um rol de medidas nas áreas de crédito, fiscal, gerencial, administrativa para "aumentar o poder de competição das pequenas e médias empresas", ressaltando ter realizado "várias reuniões para avaliar um grande número de sugestões encaminhadas por órgãos do governo e pelas associações de classe", mesmo que no caso destas últimas não passassem "de enunciados gerais de idéias a serem inteiramente desenvolvidas" pelo GT. Cf. EM nº 244 de 24/08/1977. In: Presidência da República. Secretaria-Geral do Conselho de Desenvolvimento Econômico — CDE. *Principais decisões (normas e programas) adotadas pelo Excelentíssimo Senhor Presidente da República, após apreciação no CDE, op. cit.*, Vol. VII, pp. 15-41. A citação é da p. 18.

¹²⁷ *Id.*, *ibid.*, p. 40, grifos meus.

¹²⁸ "As regras do jogo". *Veja*, 23/06/1976, pp. 84-86.

¹²⁹ Cf. *Gazeta Mercantil*, 17 e 18/06/1976. *Apud* Sebastião C. Velasco e Cruz, *Empresários e o regime no Brasil: a campanha contra a estatização, op. cit.*, pp. 53-54.

¹³⁰ Cf. Sebastião C. Velasco e Cruz, *ibid.*

¹³¹ Cf. *Gazeta Mercantil*, 23/06/1976. *Apud* Sebastião C. Velasco e Cruz, *ibid.*

mas reclamou fidelidade a essas diretrizes. Para o jornal, *A ação para a empresa privada nacional* ainda não encerrava, entretanto, o debate¹³².

O segundo GT, intitulado formalmente "Grupo de Trabalho sobre a Empresa Privada Nacional", foi instituído por portaria da Secretaria do Planejamento da Presidência da República e composto, conforme a sugestão do CDE, por representantes da própria SEPLAN, do MIC, do MF e do MME, além de contar com a participação "de eminentes representantes do setor privado": Octávio Gouveia de Bulhões (ex-ministro da Fazenda), Hélio Beltrão (ex-ministro do Planejamento) e José Mindlin (FIESP). Ouvidas algumas "entidades de classe" — notadamente a ABDIB — e depois de "várias reuniões realizadas com alguns setores básicos"¹³³, ele apresentou suas propostas ao governo em 30/03/1977, onde se aprovou um conjunto de medidas para a capitalização da empresa nacional e para auxiliá-la na ocupação de espaços vazios em setores novos através da "famosa Resolução nº 09" do CDE¹³⁴. A orientação para implementar as diretrizes firmadas no documento do CDE tornar-se-iam, contudo, uma fonte adicional de conflito entre a burguesia e o Estado.

2.4.2 A política de apoio à empresa privada nacional

A Resolução nº 09 do CDE foi examinada em sessão não-formal do Conselho em 30 de março de 1977. De acordo com um estudo recente, ela "representou a tentativa mais auspiciosa na definição de uma política industrial para o país, norteadas por um ideário de relativa autonomia nacional, presente na tecnocracia que se alçou ao governo com o general Ernesto Geisel e, por conseqüência, a primeira orientação geral mais abrangente a propor, explicitamente, um apoio mais decidido ao empresariado nacional [...]"¹³⁵.

Publicada no DOU em 31 de março, após solenidade de lançamento das medidas no Palácio do Planalto no dia anterior, a Resolução nº 09/77 previa que o apoio financeiro do governo "à maior participação da empresa privada nacional nos setores industriais

¹³² V. "A economia: visão da semana — A resposta oficial sobre a estatização". *O Estado de São Paulo*, Editorial. Apud Sebastião C. Velasco e Cruz, *ibid.*, p. 54.

¹³³ Cf. EM nº 049/77 (30/03/1977). In: Presidência da República. Secretaria-Geral do Conselho de Desenvolvimento Econômico — CDE. *Principais decisões (normas e programas) adotadas pelo Excelentíssimo Senhor Presidente da República, após apreciação no CDE, op. cit.*, Vol. VI, p. 99.

¹³⁴ Apresentação da EM nº 244 de 24/08/1977, *op. cit.*, p. 09.

¹³⁵ Edelmira del Carmem Alveal Contreras, *Os desbravadores: a Petrobrás e a construção do Brasil industrial*. Rio de Janeiro, Relume Dumará/ANPOCS, 1994, p. 124. A mesma opinião foi sustentada também por Annibal V. Villela e Werner Baer, *O setor privado nacional: problemas e políticas para seu fortalecimento*. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1980, p. 145. "Em nenhuma outra fase da história econômica do Brasil, a empresa privada nacional teve os mecanismos de apoio que tem hoje [...]", anunciou Reis Velloso. Cf. Entrevista a *Veja*, "O governo fez o que disse que iria fazer". 19/10/1977, p. 121.

dinâmicos" se fizesse, prioritariamente, nas áreas de "bens de capital, insumos básicos e mineração". Através do Ministério da Indústria e do Comércio, do Ministério das Minas e Energia, do "sistema BNDE" (FINAME, EMBRAMEC, FIBASE e IBRASA), além de outras instituições de participação ou apoio financeiro e entidades gestoras de incentivos fiscais setoriais (CDI, CONSIDER) e regionais (SUDENE, SUDAM, SUFRAMA), se atribuiria "alta prioridade" na viabilização de projetos e empreendimentos sob controle do capital privado nacional. Para os setores de insumos básicos e mineração, deveria ser adotado o modelo de associações terço-terço-terço tal como utilizado amplamente na indústria petroquímica, mas com aperfeiçoamentos importantes para garantir o fortalecimento da posição do "sócio nacional", inclusive com a garantia de abertura das tecnologias de processos e produtos por parte das empresas estrangeiras às firmas locais. No setor de bens de capital, dever-se-ia observar a orientação já estabelecida pelo Decreto 78945/76 segundo a qual as empresas públicas maiores compradoras (ELETROBRÁS, PETROBRÁS, TELEBRÁS, SIDERBRÁS, CVRD, REDE FERROVIÁRIA) só realizariam importações de máquinas e equipamentos quando não houvesse similar nacional. Além disso, garantido o fornecimento às empresas nacionais, seria realizado um esforço consistente de progressiva nacionalização dos componentes internos¹³⁶.

Embora fosse um importante instrumento definidor das diretrizes da política industrial, complementando e detalhando os objetivos do II PND, a Resolução nº 09 careceu, segundo a maioria das opiniões, de implementação efetiva, sendo frequentemente contrariada na prática. Apesar de todas as disposições listadas acima, a experiência concreta demonstrava que nem sempre aqueles critérios prevaleciam integralmente quando compareciam "outros fatores", notadamente políticos¹³⁷. Claudio Bardella, por exemplo, sustentou que o maior problema da condução da política econômica era simplesmente "que a Resolução nº 09 não esta[ria] sendo cumprida — no dia em que estiver, não terei nada a reclamar"¹³⁸. A PETROBRÁS, por exemplo, teria conseguido liberar-se da obrigação de

¹³⁶ Cf. Resolução nº 09/77 - CDE (30/03/1977). In: Presidência da República. Secretaria-Geral do Conselho de Desenvolvimento Econômico — CDE. *Principais decisões (normas e programas) adotadas pelo Excelentíssimo Senhor Presidente da República, após apreciação no CDE, op. cit., Vol. VI, pp. 129-131.* Entre as ações para a capitalização da empresa privada nacional (EPN), além da criação da CVM (Lei 6385 de 07/12/1976) e reformulação da Lei das Sociedades Anônimas (15/12/1976), foram decididas no CDE em fins de março as seguintes medidas de incentivo fiscal: redução da correção monetária a empréstimos concedidos pelo BNDE (Decreto-lei 1531); instituição do Fundo de Participação Social (Decreto 79459); autorização da transferência de ações de propriedade da União para o Fundo PIS/PASEP (Lei 6419); ampliação das atividades da Comissão de Fusão e Incorporação de Empresas (COFIE) para concessão de incentivos mais abrangentes à EPN com a concessão de benefícios a um número mais amplo de setores, especialmente aqueles ligados às áreas tradicionais ou a projetos de exportação (Decreto-lei 1532). V. *Id., ibid.*, pp. 113-126.

¹³⁷ V. "A força que deveria ter a Resolução nº 9 do CDE". *Gazeta Mercantil*, Editorial, 15/06/1978. Segundo o *Jornal*, "estamos convencidos que, para implementar uma verdadeira política industrial, a Resolução nº 09 do CDE deveria ser transformada em lei". *Id., ibid.*

¹³⁸ Cf. "As grandes ambições". *Veja*, 19/10/1977, p. 122.

conceder prioridade de compra aos produtos nacionais utilizando-se de desculpas de ordem técnica. Através de especificações extremamente minuciosas, barrava a possibilidade de abastecer-se no mercado interno. Além do mais, ainda que a Resolução nº 09 definisse uma política basicamente protecionista, o CDI, na análise e aprovação de projetos de empresas estrangeiras, nem sempre se ajustava "como deveria" ao seu espírito, preferindo, ao invés, "adotar princípios próprios" na política de concessão de incentivos fiscais e creditícios para a instalação ou ampliação da operação de firmas multinacionais no país em setores que, bem ou mal, a indústria brasileira estivesse presente¹³⁹. A pesquisa de Villela e Baer confirma essa visão. Da série de trinta entrevistas realizadas com executivos representativos de grupos e firmas brasileiras dos principais estados do país, a fim de detectar "a visão que as empresas privadas nacionais [tinham] do aparato governamental de formulação de políticas, com o qual elas [tinham] de lidar, [e] de suas relações com os outros membros do tripé", concluiu-se que os empresários "achavam que o CDI estava aprovando muitos projetos novos e, assim, prejudicando a política de reserva de mercado. A causa disso, na opinião deles, eram pressões políticas tanto de multinacionais como de governos regionais"¹⁴⁰. Para completar, como as decisões relativas à concessão de incentivos fiscais eram sempre tomadas, segundo os principais interessados, por "círculos fechados", os "industriais nacionais, que viviam perto dos problemas de seus setores, não eram chamados a opinar sobre essas questões"¹⁴¹.

Por isso, já no início de 1977 foi deflagrada uma pressão violenta para reformular-se a composição, a estrutura e os mecanismos internos de funcionamento do Conselho de Desenvolvimento Industrial. Theobaldo De Nigris, presidente da FIESP, defendeu abertamente a participação mais efetiva do empresariado nacional nas decisões do Conselho, onde eles pudessem comparecer não apenas como observadores, mas também como decisores, principalmente nas questões relativas ao ingresso de empresas de capital estrangeiro no país. Cesário da Silveira, diretor da ABIMAQ e do SIMESP, resumiu o problema nesses termos: "O empresariado nacional deveria ter participação" tanto na "fase

¹³⁹ Cf. "O espírito e a prática da Resolução nº 9 do CDE". *Gazeta Mercantil*, Editorial, 07/03/1978. Paulo Villares, presidente da ABDIB, fez divulgar em fins de agosto de 1977 um comunicado da Associação em que acusava "pressões de toda ordem para permitir o ingresso de empresas multinacionais no país". *Apud* "As grandes ambições". *Veja*, 19/10/1977, p. 122.

¹⁴⁰ Annibal V. Villela e Werner Baer, *O setor privado nacional: problemas e políticas para seu fortalecimento*, *op. cit.*, pp. 179 e 192, respectivamente.

¹⁴¹ Cf. "O espírito e a prática da Resolução nº 9 do CDE". *Gazeta Mercantil*, Editorial, 07/03/1978. Ao lado dessa questão, a maioria dos estudos de política industrial no Brasil enfatizou que a articulação precária e a ausência de coordenação entre as agências encarregadas de implementá-la (função, a princípio, do CDE), permitiu a estas últimas um grau elevado de autonomia para omitir-se ou, no limite, contrariar explicitamente os critérios da Resolução nº 09/77, transformando-a mais numa orientação geral do que numa recomendação efetiva. Cf., entre outros, Annibal V. Villela e Werner Baer, *O setor privado nacional: problemas e políticas para seu fortalecimento*, *op. cit.*, p. 147.

de estudos", examinando a viabilidade dos projetos apresentados ao CDI, quanto "nas decisões" propriamente ditas (selecionando áreas prioritárias para inversões produtivas), "como ocorria até bem pouco tempo atrás, quando os diversos sindicatos tinham suas representações nos grupos setoriais do Conselho" que foram eliminadas graças ao Decreto 1428/75. Ainda que isso não se traduzisse numa interferência indevida — "os empresários não querem ditar a política industrial do país —, era fundamental que houvesse "diálogo, pois só assim se[riam] tomadas medidas melhores, tanto no âmbito do CDI, quanto no CPA"¹⁴².

Nesse debate, ao lado das propostas para se "institucionalizar" a Resolução nº 09 do Conselho de Desenvolvimento Econômico, que partiram do Conselho Permanente de Política Industrial da Associação Comercial do Rio de Janeiro e da Confederação das Associações Comerciais do Brasil¹⁴³, ou para estender-se suas determinações a todos os outros setores que não só os de bens de capital, insumos básicos e mineração, transformando-a na "base de uma política industrial de maior amplitude", e garantindo, portanto, "um mínimo de encomendas ao mercado nacional" com "reflexos favoráveis para todo o empresariado", o presidente do Sindicato Nacional da Indústria de Autopeças (SINDIPEÇAS), Luiz Eulálio de Bueno Vidigal Filho sugeriu, "por coerência e fidelidade a essa posição", que se criasse, "imprescindivelmente", um *novo conselho de política econômica* formado pelos ministros da Fazenda, da Indústria e do Comércio, do Planejamento e por "empresários representantes dos mais variados setores privados da nossa economia" para se decidir sobre novos projetos industriais e zelar pela empresa privada nacional (EPN)¹⁴⁴. Ocorria que, sobreposta à centralização decisória, a persistência de uma estrutura burocrática pulverizada em "numerosos organismos" ocupados da "execução da política industrial" impedia, apesar de tudo, na visão da Associação Comercial do Rio de Janeiro (ACRJ), a definição de uma estratégia de governo mais coerente¹⁴⁵.

¹⁴² Cf. "Empresários concordam que o CDI tenha poder de veto". *Jornal do Brasil*, 06/03/1977, p. 41. José Mindlin, diretor à época do Departamento de Comércio Exterior da FIESP e representando uma posição mais radical, defendeu a instituição de um novo organismo ou de mecanismos mais rígidos de seletividade de investimentos externos "para setores onde realmente representem uma contribuição [efetiva] e sejam [realmente] necessários. [...] Não sei se o órgão [que deveria implementar essa política restritiva] seria o próprio CDI, mas acho que [em todo caso] deve haver mecanismos com a participação de governo e empresários". *Id.*, *ibid.*, p. 41.

¹⁴³ Cf. "Calmon de Sá diz que a Resolução nº 9 do CDE já está sendo cumprida". *Gazeta Mercantil*, 08/02/1979, p. 03.

¹⁴⁴ V. "Vidigal quer extensão da Resolução nº 9". *Jornal do Brasil*, 19/08/1978. Para maior detalhes do funcionamento desse "conselho misto", cf. "Empresário quer o diálogo com o governo". *O Estado de São Paulo*, 14/02/1977, p. 06.

¹⁴⁵ Cf. "A institucionalização da Resolução nº 9 do CDE". *O Estado de São Paulo*, 06/02/1979, p. 30. Thompson Motta, vice-presidente da Bardella, notou com certo exagero que as decisões relativas à política industrial eram "tomadas por cerca de vinte ou mais órgãos do governo. Esses órgãos não têm, normalmente, muita coerência nos seus programas, nas suas filosofias". V. "Empresários querem uma

A controvérsia em torno da Resolução do CDE ressaltava, de forma clara, além do descontentamento aberto em relação ao *design* da política econômica, as relações cambiantes da burguesia brasileira com o capital estrangeiro. A divisão dos recursos para investimentos, escassos numa conjuntura de crise, tenderia naturalmente a intensificar as sensibilidades da "burguesia nacional" diante do sócio estrangeiro. Manoel da Costa Santos, presidente da Associação Brasileira da Indústria Eletro-Eletrônica (ABINEE), expressou bem essas angústias: [...] "defendemos uma seleção de novos investimentos estrangeiros no Brasil. Não tem mais cabimento deixarmos entrar aqui investimentos [...] para criar capacidade ociosa em setores que já estão atendidos por empresas nacionais ou estrangeiras. Não temos fatores de produção fartos. Por isso, precisamos valorizar o uso desses fatores"¹⁴⁶.

Na prática, o que a burguesia industrial brasileira advogava, sob a versão da "conscientização da necessidade de dar-se preferência ao produto nacional, especialmente no caso das [compras e encomendas] das empresas estatais, que em muitos casos cedem à tentação de uma tecnologia moderníssima", mas que não se adaptam bem "às condições econômico-sociais do Brasil"¹⁴⁷, era a reserva de mercado para seus produtos. De forma reconhecida ou não, o que estava em questão era a possibilidade de superar suas deficiências estruturais sob patrocínio do Estado. Como declarou o ex-presidente da ABDIB, Claudio Bardella, a "reserva de mercado" não era uma questão semântica, mas de sobrevivência empresarial. "Quando todo o mundo funciona calcado numa política protecionista, não tem o mínimo sentido um país pobre como o Brasil querer retornar ao liberalismo de Adam Smith [...]". Para Bardella, o mercado brasileiro era um "recurso natural" das empresas privadas e assim deveria ser tratado, preservando-o prioritariamente "para o aproveitamento dos recursos humanos brasileiros" e, portanto, para a empresa nacional¹⁴⁸.

definição de política econômica". *O Globo*, 30/07/1978, p. 38. Além disso, a fim de oferecer uma estrutura financeira mais adequada para a capitalização da EPN, sem contudo promover seu endividamento excessivo junto ao setor público, o governo deveria atenuar a forma de atuação do CIP para que a indústria nacional alcançasse maiores receitas operacionais, proporcionando assim mais fontes de autofinanciamento. Cf. "A institucionalização da Resolução nº 9 do CDE". *O Estado de São Paulo*, 06/02/1979, p. 30.

¹⁴⁶ Cf. "Empresários querem uma definição de política econômica". *O Globo*, 30/07/1978, p. 38. Ou ainda: "[...] a instalação de novas fábricas [estrangeiras] [...] não é proibida, mas acreditamos que elas devem arcar com os custos dessa iniciativa e não ser premiadas com incentivos" fiscais. V. "A força que deveria ter a Resolução nº 9 do CDE". *Gazeta Mercantil*, Editorial, 15/06/1978.

¹⁴⁷ V. "A institucionalização da Resolução nº 9 do CDE". *O Estado de São Paulo*, 06/02/1979, p. 30.

¹⁴⁸ Cf. "Liberalismo é para ricos, diz Bardella". *O Estado de São Paulo*, 08/03/1979. A expressão "reserva de mercado" poderia inclusive ser substituída por outra "que não ferisse a suscetibilidade dos mais ardorosos defensores do liberalismo econômico, desde Adam Smith até Milton Friedman, passando, no entremeio, por diversos economistas tupiniquins, sequiosos de postular modelos importados, mas que não se aplicam à nossa realidade, nem à realidade mundial, cada vez mais protecionista em relação aos seus recursos e anseios". *Id.*, *ibid.*

Atendendo esses apelos, o Conselho de Desenvolvimento Econômico procurou definir ainda melhor uma estratégia de investimento produtivo e ocupação industrial, regulamentando os espaços no mercado nacional. A terceira fonte de conflito entre o conjunto da burguesia e o Estado ditatorial foi a Resolução nº 14/77.

2.4.3 A política de "desconcentração industrial"

A Resolução nº 14/77 do CDE foi decidida em despacho direto do Ministro-Chefe da Secretaria do Planejamento com o Presidente da República em 21 de dezembro e publicada no DOU em 22/12/1977.

Conforme suas disposições, ficavam estabelecidas algumas "diretrizes e prioridades" para as ações do Executivo federal, "em consonância com o II PND", no tocante à política de "desconcentração industrial"¹⁴⁹. Assim,

"sem prejuízo do apoio ao pólo de São Paulo, que continuará sendo o principal núcleo industrial do país, serão fortalecidos os pólos industriais do Rio de Janeiro, de Minas Gerais e do Sul do país. Por outro lado, é de ressaltar a significação que já assumiu a industrialização no desenvolvimento do Nordeste, devendo-se garantir prioridade principalmente para os diversos complexos industriais ali localizados, de interesse nacional, regional ou de certos estados. Como já se fez na área têxtil, será possível concentrar o desenvolvimento de certos ramos industriais na região Nordeste. No tocante à Amazônia e ao Centro-Oeste, terão implementação os complexos integrados, de caráter minero-industrial ou agroindustrial considerados prioritários"¹⁵⁰.

Para levar adiante esse esforço de reordenamento da estrutura industrial do país, os diversos ministérios setoriais, em colaboração com os estados envolvidos, o BNH, o BNDE e outros agentes financeiros dariam "prioridade à construção da infra-estrutura de energia elétrica, transportes, comunicações, saneamento, habitação, controle de poluição etc. nos complexos industriais integrados de interesse para o desenvolvimento nacional e das diferentes regiões". Para o expresso atendimento à orientação desta resolução, o CDI, o BNDE, a BEFTEX, a SUDENE, a SUDAM, a SUFRAMA e demais órgãos administradores de incentivos fiscais e financeiros deveriam baixar normas complementares detalhando as formas de sua execução¹⁵¹.

¹⁴⁹ Cf. Resolução nº 14/77 - CDE (21/12/1977). In: Presidência da República. Secretaria-Geral do Conselho de Desenvolvimento Econômico — CDE. *Principais decisões (normas e programas) adotadas pelo Excelentíssimo Senhor Presidente da República, após apreciação no CDE, op. cit., Vol. VII, p. 53.*

¹⁵⁰ *Id., ibid., p. 53.* "No tocante ao pólo de São Paulo, cabe salientar: a) a importância de atuar concretamente no sentido da melhoria da qualidade de vida urbana, na Região Metropolitana de São Paulo, para onde só excepcionalmente deverão ser aprovados, pelos órgãos gestores de incentivos, novos projetos industriais, [...]" *Id., ibid., p. 53, grifos meus,*

¹⁵¹ *Id., ibid., p. 54.*

Um dos objetivos fundamentais do governo era, segundo "fontes oficiais", reorientar os investimentos para regiões carentes de emprego e abundantes de mão-de-obra, principalmente o Nordeste, na tentativa de reverter o fluxo migratório para o estado de São Paulo, evitando assim "uma maior deterioração na qualidade de vida urbana" da região metropolitana¹⁵².

Imediatamente após sua edição, a Resolução nº 14/77 teve de enfrentar uma poderosa resistência à implementação dos dispositivos ali estabelecidos. Segundo um observador, "as críticas e irritações das associações das classes empresariais paulistas fizeram o governo repensar a matéria", anunciando, já no início de fevereiro de 1978, a intenção de "flexibilizar" a decisão¹⁵³.

A pressão para reverter a medida ou, no mínimo, influir "na forma como ela será executada", foi conduzida em primeiro lugar pela FIESP que, logo após sua divulgação, solicitou uma audiência com o Secretário do Planejamento a fim de apresentar certas sugestões para orientar sua aplicação e desfazer alguns mal-entendidos¹⁵⁴. À ela somou-se as "apreensões" da Associação Comercial de São Paulo diante da necessidade de fixar-se "regras claras e precisas que demonstrem que a Resolução nº 14 visa disciplinar o crescimento industrial, sem, contudo, concorrer para paralisar o seu principal pólo"¹⁵⁵ — São Paulo; e o protesto de um grupo de prefeitos, industriais, comerciantes e sindicatos de trabalhadores (indústrias química, de material elétrico e borracha) da região do grande ABC que, dirigindo-se diretamente ao Ministro-Chefe da Secretaria do Planejamento da Presidência da República, assinalaram o "caráter discriminatório" da medida¹⁵⁶, solicitando, assim, que fossem "tomadas pelo governo federal urgentes medidas para rever-se a

¹⁵² Cf. Frota Neto, "Governo reverá a resolução do CDE". *Folha de São Paulo*, 03/02/1978.

¹⁵³ V. Frota Neto, *ibid.* Assim, ainda em fevereiro de 1978 "o Ministro Reis Velloso se reunirá com industriais [...] para discutir a matéria". *Id.*, *ibid.*

¹⁵⁴ V. "Velloso estudará sugestões". *O Globo*, 03/02/1978.

¹⁵⁵ Cf. ofício enviado pela ACSP, através de seu presidente, Paulo Salim Maluf, à SEPLAN em 02/02/1978. V. "Comércio também está apreensivo". *O Globo*, 03/02/1978.

¹⁵⁶ Cf. "Prefeitos do ABC enviam a Geisel protesto contra CDE". *O Globo*, 03/02/1978. Esta foi a mesma opinião da Federação das Associações Comerciais do Estado de São Paulo. Para os empresários presentes à reunião que decidiu encaminhar um documento de protesto à Presidência da República, "a portaria [sic] do CDE agride a federação ao discriminar uma de suas unidades federadas, criando um novo tipo de regionalismo" que, apoiado no "dirigismo econômico", [...] acabará por encastrar no socialismo" (conforme afirmou o presidente da Associação Comercial de Ribeirão Preto, Wilson Roselino). V. "Empresários acusam o CDE de discriminação". *O Globo*, 15/02/1978.

mencionada Resolução, de forma a se assegurado o crescimento harmonioso da região [...], do estado de São Paulo e do Brasil"¹⁵⁷.

Dois pontos principais mobilizaram os administradores municipais contra a adoção da decisão: a) a ausência de informações mais detalhadas a respeito dos critérios norteadores da atuação dos órgãos gestores de incentivos fiscais e financeiros; e b) a necessidade, em face da sua importância, de um "amplo debate do qual particip[assem] todos os setores representativos da população" antes da aprovação da Resolução, além da exigência de que ela estivesse respaldada "em legislação própria, discutida e votada pelos órgãos legislativos federais, estaduais e municipais"¹⁵⁸.

O Instituto de Engenharia de São Paulo pronunciou-se em meados de março pedindo a suspensão imediata da Resolução nº 14/77 "até que a situação econômico-conjuntural do país seja mais adequada e até que novos estudos definam em consenso as melhores situações que a respeito devam ser tomadas para o país como um todo". Estes reestudos deveriam, necessariamente, contar "com a participação das entidades de classe das áreas envolvidas" a fim de impedir que o "desenvolvimento de outras regiões po[ssa] ser feito sem prejudicar São Paulo", desaquecendo "o principal centro produtor nacional"¹⁵⁹.

A Prefeitura do Município de São Paulo e o Governo do Estado fizeram também "algumas ressalvas a determinações que [...] poder[iam] significar a deterioração e a desvitalização das grandes cidades", alertando "as autoridades federais para as dificuldades que poder[iam] surgir caso [fosse] generalizado o desestímulo fiscal a alguns setores industriais"¹⁶⁰, tais como, por exemplo, o desemprego¹⁶¹.

¹⁵⁷ Cf. Carta dos Prefeitos dos Municípios da Região do ABC ao Ministro-Chefe da Secretaria do Planejamento da Presidência da República. In: *Documentos CDE*, Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento, Arquivo Central.

¹⁵⁸ *Id.*, *ibid.*

¹⁵⁹ Cf. *Documentos CDE*, Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento, Arquivo Central. Para uma versão resumida da carta enviada pelo Instituto ao Ministro Reis Velloso, v.: "Pedido suspensão da Resolução 14". *O Estado de São Paulo*, 15/03/1978, p. 26; e "Resolução 14 deve abarcar todo o país". *Jornal de Brasília*, 15/03/1978.

¹⁶⁰ V. "São Paulo sugere a Velloso formas de aprimorar Resolução 14". *Folha de São Paulo*, 17/03/1978, p. 29.

¹⁶¹ Cf. depoimento do Prefeito de São Paulo, Olavo Setúbal, à Comissão de Economia da Câmara dos Deputados citado em: "Setúbal: Resolução 14 deve ter ajustes". *O Estado de São Paulo*, 13/04/1978, p. 32. Por requerimento do presidente da Comissão, deputado João Arruda (MDB-SP), a Câmara decidiu realizar um ciclo de palestras sobre o tema e suas implicações, "notadamente a não concessão de incentivos para instalação de indústrias novas em São Paulo". Cf. "Câmara verá Resolução 14 do CDE". *Jornal do Brasil*, 30/03/1979, p. 23. Os debates reuniram vários "líderes políticos e empresariais paulistas no auditório da Comissão [de Economia], todos criticando os termos 'vagos genéricos e desnecessários' [...] da Resolução nº 14 do CDE". Estiveram presentes, entre outros, o deputado Herbert Levy (ARENA-SP), "o mais destacado crítico da resolução", alguns secretários de Estado, o presidente do Instituto de Engenharia de São Paulo, o vice-presidente da FIESP e um representante da ACSP. Segundo o *Jornal*, os

No documento conjunto que encaminharam ao Ministro Reis Velloso, a título de subsídios à regulamentação da Resolução proposta pelo CDE, os administradores sugeriram, em primeiro lugar, que se explicitasse "os parâmetros normativos do conceito de 'excepcionalidade', escoimando-se a generalidade que envolve o termo" presente no inciso II, alínea "a" da Resolução nº 14/77 ("só excepcionalmente deverão ser aprovados, pelos órgãos gestores de incentivos, novos projetos industriais" na região metropolitana de São Paulo). Em seguida, estabeleceram alguns critérios para a obtenção de incentivos fiscais e financeiros, listando alguns tipos de indústrias que poderiam se enquadrar perfeitamente nas disposições do governo, "sem prejuízo do apoio ao pólo industrial de São Paulo"¹⁶².

A urgência na regulamentação da Resolução nº 14/77 decorria exclusivamente da paralisação dos "projetos paulistas" que tramitavam no Conselho de Desenvolvimento Industrial e em outros aparelhos gestores de incentivos fiscais. O secretário-geral do CDI, Guilherme Hatab, estimou que, entre janeiro e março de 1978, "mais de cem cartas-consulta de empresas interessadas em se instalar em São Paulo, não receberam resposta porque aguardam uma definição oficial" do governo federal¹⁶³. Além disso, entre as reivindicações apresentadas pelos representantes do governo de São Paulo à SEPLAN estava a de que a resolução em questão não fosse retroativa, isto é, que não atingisse os projetos que já vinham sendo apreciados antes de dezembro de 1977¹⁶⁴.

Finalmente, em 05 de abril de 1978, o Conselho de Desenvolvimento Econômico reuniu seu plenário para examinar, na sua 91ª Sessão formal, com a presença de todos os titulares além do presidente do BNDE, Marcos Vianna, o documento encaminhado pelo Governo e Prefeitura de São Paulo com o objetivo de regulamentar a resolução, encerrando, dessa forma, a polêmica em torno da "descentralização industrial". Após a discussão, o Ministro da Indústria e do Comércio, Angelo Calmon de Sá veio a público informar que o Conselho de Desenvolvimento Industrial deveria, o mais rapidamente possível, concluir seus

representantes paulistas tanto da ARENA como do MDB estiveram de acordo quanto a falta de oportunidade da medida, harmonizando seus pontos de vista em torno de duas reivindicações: 1) ela deve ser regulamentada rapidamente (diminuindo, portanto, a margem de manobra do governo); e 2) seus "inconvenientes" devem ser superados por emendas parlamentares a um projeto de lei sobre "zonamento industrial" que seria enviado pelo Executivo ao Parlamento Nacional. Cf. "Setúbal diz no Congresso que resolução do CDE prejudica São Paulo". *Jornal do Brasil*, 13/04/1978.

¹⁶² V. Doc. CDE nº 015/78, p. 05. *Documentos CDE*, Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento, Arquivo Central.

¹⁶³ Cf. "Coerência das sugestões de São Paulo". *O Estado de São Paulo*, 13/04/1978.

¹⁶⁴ V. Doc. CDE nº 015/78, *op. cit.*, p. 05. Segundo Jorge Wilhelm, Secretário de Estado de Economia e Planejamento, "há um grande número de projetos que já haviam sido entregues à FINAME ou ao CDI, por exemplo, cuja aprovação foi cancelada em consequência da Resolução 14" do CDE. *Apud* "São Paulo sugere a Velloso formas de aprimorar Resolução 14". *Folha de São Paulo*, 17/03/1978, p. 29.

estudos e estabelecer, enfim, diretrizes e normas para sua execução¹⁶⁵. As pressões para incluir na agenda do CDE orientações efetivas de uma política industrial que privilegiasse, contra as estatais e as multinacionais, a EPN terminavam portanto numa decisão abortada.

* * *

Quais são os principais elementos que resultam da apresentação dessas medidas?

Como fiz questão de ressaltar no início deste capítulo, nas análises a respeito da natureza e do sentido específico das políticas de Estado é sempre preciso lembrar os arranjos institucionais que formatam, enquadram e, em certa medida, orientam o processo decisório. Na medida em que os *decision-makers* fazem suas escolhas e empreendem suas ações num ambiente organizacional que os precede, é lícito supor que a própria maneira de definir os problemas, articular os mecanismos para sua solução e hierarquizar os interesses sociais em presença tem muito a ver com o formato assumido pelo sistema estatal numa conjuntura determinada. De forma semelhante, as barreiras que os setores sociais afetados por essas políticas levantam, resultam não apenas do conteúdo concreto das medidas adotadas, mas também da *forma* particular como elas são elaboradas, sancionadas e geridas pelos burocratas. Nos três exemplos listados acima, é possível detectar que, antes mesmo de enfatizar a inadequação das estratégias de desenvolvimento industrial propostas, tornou-se quase obrigatório para os participantes desses movimentos insistir no alto grau de "elitismo" do sistema decisório e na conseqüente exclusão dos "principais interessados" dos processos internos de formulação das políticas públicas e na inadequação das bases institucionais que orientavam a política econômica.

No caso específico da *Ação para a empresa privada nacional*, as "concessões decididas pelo governo, longe de indicarem uma reversão da tendência 'intervencionista', inaugurando um movimento 'privatizante' de amplas dimensões [...], não representa[ram] muito mais que uma ofensiva demagógica destinada a neutralizar um foco de oposição de consideráveis proporções no interior das classes dominantes"¹⁶⁶. Igualmente, a Resolução nº 09 não fez mais que enfatizar o que já vinha sendo feito desde fins de 1974 para os setores privilegiados pela estratégia de substituição de importações; quanto à política de "desconcentração industrial", se ela representava uma contradição objetiva com os interesses paulistas (isto é, com o grande capital monopolista baseado em São Paulo), de fato apenas sancionava a necessidade de se criar uma estrutura produtiva mais integrada e menos concentrada, em consonância aliás com o II PND, que, especificamente, havia proposto e

¹⁶⁵ Cf. "Descentralização: sugestões paulistas accitas pelo CDE". *O Estado de São Paulo*, 06/04/1978, p. 33.

¹⁶⁶ Gilberto Mathias, "Estado e capital: notas sobre um debate recente". *Contraponto*, Rio de Janeiro, 2, nov. 1977, p. 60.

realizado inversões importantes em outras áreas — tais como em Minas Gerais, no Rio Grande do Sul e na Bahia, por exemplo — a fim de aproveitar certas potencialidades regionais.

Se isso é verdadeiro, pode-se indagar: que elemento comum integra e unifica conflitos tão distintos e tão diferentes que ora se dão entre as empresas estatais e a empresa privada; ora entre a empresa privada nacional e as firmas multinacionais; ora, enfim, no interior da burguesia brasileira em torno da exploração dos diversos espaços no mercado nacional?

Não seria difícil sustentar que, no curso de cada um desses casos, um tema em especial ressurge com notável assiduidade: o problema da "participação" (ou, mais propriamente, da *exclusão* das frações dominantes) do processo decisório. A solução para os impasses da política econômica estava assim freqüentemente ligada ou à criação de um "grupo de trabalho" que reunisse "representantes do governo e da iniciativa privada", ou a um *novo conselho*, completamente reformado e revigorado pelo corporativismo, ou ainda, a uma dinâmica institucional mais aberta que garantisse, por sua vez, um "amplo debate com todos os interessados" nas políticas em questão. O acompanhamento sistemático do processo decisório, ao lado da presença direta nas instâncias de deliberação tendem, portanto, a servir como o *leitmotiv* da oposição burguesa. E isso por uma razão bastante concreta.

Como se sabe, as agências do Estado, além de núcleos de planejamento da política governamental, são também — notadamente — centros de organização dos interesses de classe. Logo, ao lado das questões econômicas envolvidas (alocação de recursos, definição de prioridades, distribuição de prerrogativas), elas constituem-se em "formas pelas quais o decisor público organiza a intermediação de interesses societais junto aos centros cruciais do Estado"¹⁶⁷. A exclusão sistemática dos "interessados" tem, portanto, um efeito potencialmente desestabilizador para o conjunto do sistema, na medida mesmo em que aqueles não podem encontrar — em função das características excludentes do regime ditatorial — instâncias tão ou mais apropriadas para apresentar suas demandas. Mesmo os canais de participação informal no sistema decisório (o "diálogo" e as consultas mais ou menos freqüentes realizadas pelos decisores) são amplamente insuficientes quando se trata de questões tão palpáveis e geradoras de tantos conflitos quanto, por exemplo, a política industrial.

Logo, a *forma* de gestão da política econômica, resultante do processo de reordenamento institucional do Estado ditatorial e da conseqüente concentração do poder

¹⁶⁷ Cesar Guimarães et al., *Expansão do Estado e intermediação de interesses no Brasil*, op. cit., Vol. II, p. 176.

num núcleo específico, deveria produzir *efeitos políticos* com repercussões consideráveis sobre a organização do conjunto do sistema estatal. Deles nos ocuparemos a seguir.

Considerações finais

Quando se toma os dados apresentados acima, percebe-se claramente a inadequação de algumas interpretações vigentes a respeito da organização do aparelho do Estado no Brasil pós-1964.

Ao longo deste capítulo, vimos, em primeiro lugar, que através de um projeto minuciosamente elaborado de coordenação, concentração e unificação do sistema estatal, o Conselho de Desenvolvimento Econômico tornou-se, ao mesmo tempo, a organização central de planejamento das políticas estratégicas de governo — função a princípio atribuída à SEPLAN — e a sede da formulação da política econômica do Estado ditatorial. Essa dupla função está na raiz tanto da nova organização impressa ao processo decisório, bem mais autônoma em relação aos interesses específicos das diferentes *cliques* burocráticas e "clientelas" empresariais, em virtude da centralização do processo decisório no "núcleo duro" do Executivo federal, quanto das dificuldades políticas e burocráticas que a agência enfrentou. Embora o CDE tivesse, de fato, introduzido um grau maior de racionalidade no sistema institucional, aproximando diferentes agentes do aparelho do Estado com posições bastante distintas entre si e atuando como o harmonizador da política ministerial, *a dinâmica do seu funcionamento*, sobreposta ao campo extremamente conflituoso onde ele deveria operar, determinou uma série de contradições praticamente insolúveis que terminaram por ressaltar mais suas ineficiências que suas virtudes organizacionais.

Contudo, as disfunções que determinaram o ocaso institucional da agência muito antes da sua liquidação formalizada em 1990, não foram o resultado automático de uma agenda necessariamente incompleta e defeituosa. Assim, não é exatamente correto sustentar que o empenho do CDE em lidar com "grandes temas" da economia — a política orçamentária (gastos e investimentos), por exemplo — tornou difícil ou mesmo impossível para a agência assumir, em determinados momentos, o comando da política monetária ou o controle de preços, ainda que estes últimos estivessem, em função da especialização que o próprio Conselho introduziu no sistema decisório, a cargo do CMN/CIP e do seu controlador, o Ministério da Fazenda. Vimos acima que a centralidade do Conselho de Desenvolvimento Econômico sobre o conjunto da política do Estado, de um lado, e a indefinição de fronteiras formais que delimitassem seu campo de atuação, de outro, permitiram à agência o grau de flexibilidade institucional necessário para processar um leque bastante importante de políticas públicas. Por fim, deve-se ressaltar que a atuação da agência chave do sistema decisório autoritário possuiu claramente um viés, principalmente após a

sucessão de governo. Embora o CDE não tivesse perdido imediatamente sua centralidade no seio do Estado ditatorial, progressivamente ele especializou-se em duas variáveis de política em grande parte inesperadas — medidas de regulação do setor público e orientações para o desenvolvimento regional. Essa virada tanto no escopo da agência quanto nas suas rotinas internas não pode, no entanto, ser compreendida em termos estritamente burocráticos, mas está ligada, antes, como se verá, à transformação da "tecnologia organizativa" corrente; esta transformação, por sua vez, só encontra uma explicação suficiente quando se reconhece o papel dos conflitos políticos e, mais especificamente, a natureza da oposição do conjunto da grande burguesia brasileira à forma de gestão da política econômica.

Assim, após ter determinado, detalhadamente, o lugar ocupado e a função cumprida pelo CDE no sistema decisório autoritário, vejamos a relação entre esses processos burocráticos e a natureza e o sentido das dissensões burguesas, expressas, nesse período, nas lutas contra a "estatização" e pela "democracia".

CAPÍTULO III

A BURGUESIA CONTRA O ESTADO:

"TECNOLOGIA ORGANIZATIVA" E CONFLITO DE CLASSE

"Hoje em dia [1978], 'empresário' é um título que se emprega como o de 'doutor' antigamente. Criou-se uma auréola em torno do homem de negócios, do chefe da indústria, do executivo. Tudo isso foi endeusado e estimulado na perspectiva do Brasil grande potência, o que impressionou e enganou muita gente".

Caio Prado Jr.¹

Introdução

Se as instituições estatais podem ser concebidas, simplificadaamente, como um "sistema de processos formalmente estruturados por mecanismos específicos de *input*, processamento e *output*" relacionados diretamente a um "sistema global de processos sociais" e "se são válidas as teses do materialismo histórico", isso significa que "tais procedimentos serão produto da luta de classes e constituirão cristalizações das relações de classe"².

Assim, no estudo do sistema institucional dos aparelhos do Estado é preciso considerar seu "esqueleto organizacional", afastando-se, todavia, de uma perspectiva meramente formalista. Trata-se, como notou Poulantzas, de abordar a "materialidade institucional do Estado" não em si mesma, mas, essencialmente, *a partir* das "lutas de

¹ *Apud* Fernando C. Prestes Motta, *Empresários e hegemonia política*. São Paulo, Brasiliense, 1979.

² Cf. Göran Therborn, *What does the Ruling Class Do when it Rules?* London, New Left Books, 1978. (Trad. esp.: *¿Como domina la classe dominante? Aparatos de Estado e poder estatal en el feudalismo, el capitalismo y el socialismo*. 4ª ed. México, Siglo XXI, 1989, pp. 35-36). Resumidamente, os mecanismos de *input* definem o que é ou não tarefa estatal, estabelecem critérios de recrutamento de pessoal e determinam as formas de arrecadação dos recursos públicos; os processos de *transformação* definem os modos pelos quais se efetiva a tomada de decisão e realização de tarefas, fixam a hierarquia entre os aparelhos estatais e as relações particulares entre o pessoal que os ocupa e instruem a distribuição e utilização de recursos pelas diversas agências burocráticas; os mecanismos de *output* definem a forma assumida pelas decisões estatais (tanto em relação a outros Estados nacionais (política externa), quanto em relação à sociedade da qual ele faz parte (política interna)), demarcam os tipos de relação entre o pessoal do Estado e a burocracia dos outros Estados, de um lado, e o restante dos membros da sociedade, de outro, e, enfim, estabelecem o modo de aplicação dos recursos. Cf. Göran Therborn, *ibid.*, p. 37.

classe"³. Rigorosamente, "a forma institucional concreta e o modo de ação do Estado são determinados pela estrutura [...] das relações de classe e pelas relações de força estabelecidas nas lutas de classe. É por isso que as análises das instituições estatais e das diferentes funções concretas do Estado devem partir de uma definição precisa deste campo de relações de classes cujo ponto de cristalização organizacional é o Estado"⁴.

Portanto, quando se considera os modos particulares de operação do Estado capitalista é preciso afastar a idéia da autonomia absoluta do seu aparelho diante dos conflitos de classe. Como o Estado não age (e nem pode agir) num vazio social, suas atividades não podem ser representadas como movimentos automáticos gerados exclusivamente no seu interior, sem nenhuma relação com a dinâmica geral da sociedade. Logo, se o Estado não deve ser reduzido a um mero instrumento da classe dominante, como o faz uma variante do marxismo, é igualmente um erro transformá-lo no seu avesso: um Sujeito completamente autônomo, cuja ação é determinada exclusivamente por "seus" interesses e de modo algum pelas classes sociais presentes na cena política.

Assim, como entender, concretamente, a relação entre a luta política de classes e as estruturas internas do Estado?

Os procedimentos formais que estruturam o sistema estatal e regulam os mecanismos de *input*, de processamento ou transformação dos *inputs* e os mecanismos de *output* são produto das relações de força entre as classes e dependem essencialmente da "tecnologia organizativa" do Estado. A "tecnologia organizativa" não é, portanto, nesse contexto, um procedimento neutro, mas está estritamente ligada à reprodução da dominação de classe. Segundo Therborn, a "dinâmica específica do aparelho do Estado" reside na relação entre a evolução da "tecnologia organizativa" e o problema da manutenção de uma dada forma de dominação de classe⁵. Essa não é, contudo, uma vinculação pacífica, mas, ao contrário, bastante problemática; pois, embora a "tecnologia organizativa" esteja intimamente ligada aos processos de dominação social, não se reduz a eles, ou, mais propriamente, não se submete a eles como um instrumento passivo. O Estado possui, como qualquer "organização" complexa, um modo de operação próprio que, se não permite um funcionamento quase-autônomo do seu aparelho, garante, pelo menos, um grau relativo de

³ Cf. Nicos Poulantzas, *L'état, le pouvoir, le socialisme*. Paris, PUF, 1978 (trad. bras.: *O Estado, o poder, o socialismo*. 2ª ed. Rio de Janeiro, Graal, 1985, p. 55). *A partir das lutas de classe, mas não em função delas*, pois esse procedimento não deve resultar numa compreensão reducionista da ação do Estado, uma vez que os movimentos intraestatais não se reduzem ao movimento da luta de classes, embora digam respeito a ele de forma decisiva.

⁴ Joachim Hirsch, "Observações teóricas sobre o Estado burguês e sua crise". In: POULANTZAS, Nicos (org.), *O Estado em crise*. Rio de Janeiro, Graal, 1977, pp. 89-90.

⁵ Cf. *¿Como domina la clase dominante? Aparatos de Estado e poder estatal en el feudalismo, el capitalismo y el socialismo*, op. cit., p. 38.

liberdade e uma margem de manobra considerável à administração pública na execução da sua função principal. Ora, como é amplamente conhecido, a organização estatal e, no seu interior, os agentes encarregados de operar a imensa aparelhagem institucional do Estado (a burocracia em sentido amplo) têm interesses específicos, objetivos particulares e projetos próprios, definidos na relação particular que estabelecem entre si; daí a possibilidade de que surjam desajustes e desenvolvam-se conflitos entre o processo de execução efetivo e as exigências estritas da reprodução da dominação de classe. Esse é, entretanto, somente um aspecto do problema.

Por outro lado, é necessário frisar também que o aparelho do Estado opera, simultaneamente, como expressão da dominação de classe e como executor de uma série de tarefas (promulgação, aplicação, cumprimento, julgamento e defesa das normas sociais) destinadas a esse fim. Esses dois aspectos "constituem uma unidade essencial. A execução das tarefas mencionadas implica dominação de classe, e a dominação política de classe supõe a execução dessas tarefas"⁶. Entretanto, as forças que garantem sua execução — a "tecnologia organizativa" do Estado — podem, objetivamente, entrar em contradição com as relações de dominação. O surgimento de novas instituições no seio do Estado capitalista, tais como os aparelhos sociais ou mesmo *as instâncias de planejamento*, por exemplo, exigem novas formas organizativas que, lembra Therborn, entram em conflito com a burocracia tradicional e a organização ordinária. Esse conflito, por sua vez, tende a funcionar como o ponto de partida e, mais do que isso, como o impulso decisivo para as diversas "reformas institucionais" que, de tempos em tempos, remodelam toda a organização da tomada de decisões.

* * *

Neste capítulo pretendo discutir as lutas burguesas contra a "estatização" e pela "democracia" e sua relação com as transformações do aparelho do Estado. Meu objetivo aqui é determinar em que sentido a modificação de certos formatos organizacionais, em meados dos anos 70, alterou significativamente o sistema corrente de representação de interesses "privados". Mais especificamente: quais foram as repercussões das transformações institucionais — modificações no organograma, introdução de novos mecanismos e rotinas decisórias, centralização e concentração do poder real nas cúpulas do aparelho do Estado etc. —, discutidas acima, nos processos e estratégias de organização e representação dos interesses dominantes? Como as frações da burguesia se manifestaram na cena política?

⁶ Göran Therborn, *ibid.*, p. 47.

Como foram conduzidas aquelas lutas e quais seus resultados práticos sobre o sistema decisório de política econômica?⁷

Nesse período, tornou-se quase obrigatório para os analistas políticos ressaltar a potencialidade transformadora dos "novos movimentos sociais", o virtuosismo dos "novos personagens" que irromperam na cena política e a notável capacidade das "oposições" para, "dialeticamente", influírem na dinâmica institucional do regime ditatorial. Como notou A. Stepan, "a sociedade civil tornou-se a celebridade política da abertura"⁸. Logo "surgiram centenas de artigos acadêmicos e na imprensa com títulos como 'Os empresários contra o Estado', 'A Igreja contra o Estado', 'Os metalúrgicos contra o Estado'⁹ etc., como se fosse possível demarcar nitidamente uma linha divisória, no caso específico dos primeiros, entre o Estado ditatorial e sua principal base social de apoio político.

Em que pese a profusão de estudos sobre a "sociedade civil" nos anos 80, ainda existe um importante cone de sombra na bibliografia especializada a respeito: a) das relações horizontais — intra e interclasses — entre os diferentes "setores" da própria "sociedade civil"; b) das relações de ruptura, afastamento ou reaproximação entre estes últimos e o aparelho do Estado; e c) das contradições internas ao próprio Estado ditatorial, especialmente no interior da burocracia militar¹⁰. Este trabalho explora exclusivamente o segundo ponto, procurando qualificar melhor a oposição parcial do conjunto da burguesia brasileira à "tecnologia organizativa" do Estado ditatorial durante o governo Geisel.

Para tratar desses problemas, este capítulo contém quatro seções distintas. Na primeira, procura-se detectar as modificações substantivas na estrutura do sistema de decisões introduzidas pela reforma administrativa de 1974 e suas repercussões sobre o modo de realização dos interesses sociais, ressaltando a *decadência do corporativismo* e o eclipse

⁷ Evidentemente, para uma compreensão global desses processos sociais seria de todo modo insuficiente ligá-los, de forma exclusiva, a determinantes estritamente conjunturais. As campanhas antiestatista e pró-democracia, quando olhadas hoje, tiveram uma origem e um alcance muito maior do que se postula aqui. Entretanto, sob pena de exagerar-se o liberalismo (político e econômico) dos seus principais protagonistas, é forçoso insistir sobre o peso, a importância e o sentido da reforma administrativa de 1974 diante das estratégias consolidadas de presença/influência das frações do bloco no poder no seio do Estado ditatorial.

⁸ *Os militares: da abertura à nova república*. 2ª ed. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1986, p. 11. Segundo Fernando Henrique Cardoso, "na linguagem política brasileira, foi-se designando como *sociedade civil* tudo o que era fragmento de articulação e que escapava do controle imediato da ordem autoritária. Sem rigor, mas com eficácia, foi-se designando toda a oposição — da Igreja, da imprensa, da Universidade, das corporações profissionais [OAB, ABI, SBPC etc.], dos sindicatos, da empresa e dos partidos — como se fosse a movimentação da sociedade civil". "Desenvolvimento associado-dependente e teoria democrática". In: STEPAN, Alfred (org.). *Democratizando o Brasil*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1988, pp. 471-472.

⁹ Alfred Stepan, *Os militares: da abertura à nova república*, op. cit., p. 13.

¹⁰ Cf. Alfred Stepan, *ibid.*, pp. 12-13.

dos anéis burocráticos. A segunda seção resume os conflitos entre o bloco no poder e a burocracia econômica, reunindo um conjunto amplo de evidências que permitirão entender, concretamente, as causas, a natureza e os objetivos implícitos da dissensão burguesa. A terceira seção consiste numa exploração dos efeitos que a crítica interna ao bloco no poder teve sobre o arranjo institucional do Estado ditatorial, à luz das transformações político-institucionais processadas no governo Figueiredo. Por fim, a quarta seção sublinha as razões do declínio da administração colegiada e do retorno do "personalismo" como o traço principal do sistema decisório. Uma vez cumprido esse caminho, será possível fornecer elementos para que se (re)avalie, criticamente, o sentido da ação empresarial no processo de redemocratização.

3.1 O CDE e as transformações do padrão corporativo

Grosso modo, o "corporativismo", tal como utilizado neste trabalho, é um mecanismo institucionalizado de participação formal de determinados setores sociais junto a certos órgãos do aparelho de Estado. Se ele, em alguma medida, implica um controle relativo do próprio Estado sobre esses setores e grupos "profissionais", é também um poderoso esquema que afirma a influência destes últimos sobre as decisões do primeiro através da incorporação das grandes organizações que reúnem e representam interesses na própria estrutura administrativa do governo¹¹.

De forma geral, essa inclusão visa assegurar, em princípio, um grau maior de legitimidade às políticas públicas e um menor poder de veto na implementação das decisões finais. Num cenário institucional ideal, o mais vantajoso seria — para o administrador público — garantir o máximo de participação possível dos "grupos de interesse" no processo decisório com um mínimo de influência efetiva sobre as decisões. Essa foi a fórmula que, segundo Guimarães e Vianna, teria consagrado o funcionamento do Conselho Monetário Nacional no período 1969/1974. "Do ponto de vista da organização, [...] a articulação entre planejamento econômico e intermediação de interesses encontra aí um de

¹¹ O "corporativismo", portanto, é um conjunto de estruturas que vincula o Estado à sociedade, distinto de outros modos de vinculação (como os partidos políticos num regime "pluralista", por exemplo). Isso significa que o conceito de corporativismo limita-se a esse aspecto e não deve ser ampliado no sentido de caracterizar de forma suficiente: a) um ou outro pólo da relação ("sociedade corporativista"; "Estado corporativo"); ou b) no sentido de constituir um atributo imutável e geral, que pertence ao domínio da "cultura política" latino-americana com raízes ideológicas profundas na região; ou, enfim, c) ser postulado como um paradigma alternativo para a caracterização dos novos regimes políticos ("regime corporativo", "regime fascista" etc.). Cf. Guillermo O'Donnell, "Sobre o 'corporativismo' e a questão do Estado", *Cadernos DCP*, Minas Gerais, 3, março 1976, p. 02.

seus momentos de maior ajustamento"¹². Contudo, é preciso lembrar que a "eficiência" desse aparelho dependia exclusivamente da capacidade de condução política, filtragem e hierarquização das diferentes "clientelas" por parte do próprio Ministro da Fazenda. Já vimos quais as conseqüências dessa estrutura de poder: informalismo, segmentação e entropia; numa palavra: "balcanização" da atividade alocativa do Estado em meio a um contexto altamente conflituoso, onde a ausência de normas e procedimentos públicos, controláveis e burocratizados exerciam um poderoso efeito desagregador sobre a estrutura do Estado como um todo. Além disso, uma vez que esse sistema decisório estava intimamente ligado ao seu criador, seria licito esperar que a mudança de ministros, (principalmente num contexto de sucessão presidencial que envolvia, ademais, a substituição de *cliques* no poder), liquidasse essa forma específica de intermediação e coordenação de interesses. Assim, pode-se cogitar também que, a substituição do CMN pelo CDE enquanto agência central de política econômica, tenha produzido uma alteração igualmente importante não apenas no organograma, mas nas estruturas e canais de acesso dos interesses sociais aos níveis mais altos do sistema estatal.

Quais foram os mecanismos políticos e/ou "institucionais" que permitiram a ligação entre os principais grupos de interesse e o Estado ditatorial, garantindo assim a influência das frações dominantes sobre o processo decisório? Esquemáticamente, é possível dizer que a relação Estado-sociedade envolveu, nesse período, dois tipos diferentes de vinculação: a) *formal*: representada pelo "corporativismo"; e b) *informal*: onde se destacaram os "anéis burocráticos", os contatos pessoais entre representantes de classe e decisores estratégicos, os *lobbies* e as diversas modalidades de "clientelismo". Nos limites dessa seção, destacarei apenas o sentido do corporativismo e o alcance dos anéis burocráticos sobre a estrutura de poder do Estado ditatorial.

Em termos genéricos, é justo considerar, como frisou Renato Boschi, que a articulação das frações dominantes por intermédio dos "anéis burocráticos" foi a fórmula privilegiada adotada pelo regime para permitir a inclusão dos seus interesses no seio do sistema decisório, criando, ao mesmo tempo, um instrumento eficaz para regular a luta político-burocrática no interior do aparelho do Estado¹³. Como se sabe, "estas estruturas semiformais substituem, nos marcos da política burocrático-autoritária, as organizações mais estáveis e representativas dos interesses de classe representadas pelos partidos [políticos]. Especialmente quando se trata de regimes centralizados e onde as posições de cúpula são

¹² Cesar Guimarães e Maria Lucia Teixeira Werneck Vianna, "Planejamento e centralização decisória: o Conselho Monetário Nacional e o Conselho de Desenvolvimento Econômico". In: LIMA Jr., Olavo Brasil de e ABRANCHES, Sérgio Henrique (coords.). *As origens da crise: Estado autoritário e planejamento no Brasil*. São Paulo, Vértice/Revista dos Tribunais, 1987, pp. 50-51.

¹³ V. *Elites industriais e democracia: hegemonia burguesa e mudança política no Brasil*. Rio de Janeiro, Graal, 1979, p. 209.

decisivas para a articulação de interesses [...], os anéis burocráticos parecem constituir-se na forma de vinculação política que [...] estabelece as conexões entre a sociedade civil e o Estado"¹⁴.

Essas ligações são, contudo, bastante difíceis de serem detectadas. Na medida em que os "anéis" constituem-se em torno de demandas muito localizadas e específicas e que os atores envolvidos no processo de barganha não têm meios para tornar públicas suas relações, só uma abordagem detida do *policy making* de cada medida importante poderia restabelecer os contatos, necessariamente efêmeros, entre os "quadros técnicos" do regime e os diferentes "grupos de pressão". Por isso, tive necessariamente de optar aqui por identificar, isolar e descrever as formas pré-estabelecidas de representação "orgânica" dos interesses burgueses no aparelho do Estado. Assim, acredito ser preciso enfatizar, antes de tudo, a origem, o desenvolvimento e a consolidação da "estrutura corporativa" a fim de ressaltar seu caráter estratégico para a realização dos interesses das classes dominantes sob o "regime autoritário".

De que maneira os traços característicos da formação social brasileira agiram sobre o sistema estatal configurando um padrão singular de vinculação entre a burguesia e seu Estado? Os itens seguintes pretendem oferecer uma visão panorâmica desses problemas a fim de determinar, a partir daí, a singularidade do CDE, o sentido das inovações introduzidas por ele na organização e seus desdobramentos frente uma estrutura de poder armada contra os interesses específicos dos setores mais importantes das frações dominantes.

3.1.1 Alguns determinantes gerais

As mudanças nas relações de produção provocam transformações significativas nos papéis, funções e estruturas do Estado. Assim, por exemplo, a organização política que corresponde ao capitalismo concorrencial (Estado "liberal") é essencialmente diferente do Estado do capitalismo monopolista. Isso significa que, de acordo com as tarefas precisas que tiver de cumprir a fim de garantir a continuidade do processo de acumulação (adaptar as estruturas produtivas, redefinir a divisão social do trabalho, intervir na reprodução da força de trabalho etc.), ele deverá ajustar sua estrutura burocrática e suas instituições políticas às necessidades do "desenvolvimento econômico".

Sob o capitalismo monopolista, as novas funções econômicas do Estado implicaram uma série de modificações no conjunto dos seus aparelhos, envolvendo a concentração acentuada do poder decisório no Executivo e a conseqüente "ascensão da administração do

¹⁴ Fernando Henrique Cardoso y Enzo Faletto, "Estado y proceso político en América Latina". *Revista Mexicana de Sociología*. México, 39 (2), abr.-jun. 1977, p. 386.

Estado". Nesse processo, "a burocracia do Estado, sob a autoridade das cúpulas do Executivo, torna-se não só o lugar, mas o principal agente da elaboração da política estatal"¹⁵, anulando assim o Legislativo, que praticamente perde qualquer função governativa real (propor leis, definir diretrizes, controlar a administração etc.). Cabe então à própria administração pública o papel político-ideológico de organização da hegemonia do grande capital. Com isso, mesmo nos países centrais

"setores inteiros do aparelho administrativo, ministérios como o da Indústria ou chefias inteiras do Ministério das Finanças na França, o Comissariado do Planejamento etc., estão estruturalmente organizados como redes de presença específica de interesses hegemônicos no seio do Estado. Esse processo soma-se à institucionalização de toda uma trama de circuitos informais (comitês, comissões permanentes ou provisórias, grupos de trabalho, delegações diversas, grupos de tarefa) que servem aos mesmos fins"¹⁶.

O deslocamento do centro de gravidade do Estado para a burocracia está, ademais, ligado a transformações consideráveis nos papéis e funções dos partidos políticos e associações de classe e ao desenvolvimento de uma nova forma de representação de interesses: o neocorporativismo.

Contudo, se o processo de expansão e crescimento do aparelho do Estado no Brasil pós-64 — que envolve tanto o aumento da capacidade regulatória do "setor público" sobre a economia, quanto o crescimento significativo do próprio setor produtivo estatal — pode ser relacionado à necessidade de reorganizar as condições da acumulação capitalista pela via monopolista, não é absolutamente seguro supor que o conjunto de traços típicos assumidos pelo sistema estatal nesse período seja o resultado necessário dos determinantes "gerais" da fase de desenvolvimento do modo de produção. Como se verá, eles relevam, igualmente, quer das "especificidades do desenvolvimento capitalista" entre nós, quer dos efeitos da luta política no seio do aparelho do Estado numa conjuntura determinada.

Evidentemente, é preciso considerar aqui também, a fim de determinar as relações do bloco no poder com as instituições estatais, a configuração específica assumida pela *forma do Estado* (as relações entre o "Executivo" e o "Legislativo", e a participação de cada um deles no processo decisório) e pelo *regime político* (as regras e instituições que orientam e permitem a "competição política"). De maneira geral, o regime funciona como o *contexto organizacional* responsável por incentivar ou impedir a representação política "normal" das

¹⁵ Nicos Poulantzas, *O Estado, o poder, o socialismo*, op. cit., p. 260. Contudo, "o fortalecimento do Executivo não deve legitimar a imagem do Estado liberal com um parlamento todo-poderoso e com um Executivo quase inexistente. A administração-burocracia de Estado sempre deteve um lugar importante, variável segundo os diversos países, na organização e funcionamento do Estado burguês. Isso não impede que o fortalecimento do Executivo se desenvolva desde o início do capitalismo monopolista, marcando aliás a passagem do Estado liberal para o Estado intervencionista. Mas as atuais formas desse fenômeno são inteiramente novas e [...] estão em estreita relação com o crescente papel econômico do Estado" nos países capitalistas desenvolvidos. *Id.*, *ibid.*, pp. 250-251.

¹⁶ Nicos Poulantzas, *O Estado, o poder, o socialismo*, op. cit., p. 261, grifos meus.

classes e grupos sociais — através de suas organizações próprias —, a distribuição de poder e as formas específicas de participação dos diferentes "atores" no processo decisório, condicionando assim, ainda que indiretamente, a organização interna do aparelho do Estado¹⁷.

Em termos muito esquemáticos, numa cena política democrática a competição eleitoral, a "alternância no governo" e a existência de partidos e associações políticas que sirvam como instrumento de conquista e controle dos "postos decisivos" do Estado permitem uma maior distribuição do poder entre as frações dominantes e, por isso mesmo, tendem a garantir uma influência mais ou menos equilibrada dos seus representantes sobre o processo decisório como um todo¹⁸. Exatamente o oposto se passa nas ditaduras militares. A suspensão do princípio eleitoral para o preenchimento dos postos estratégicos do Executivo e a ausência característica de luta partidária na cena política conduzem a modificações decisivas do modo de representação e organização de classe. A presença das diferentes frações do bloco no poder no seio dos aparelhos do Estado faz-se então pela "cooptação" ou por "indicação" superior, obedecendo quase sempre a um padrão corporativista¹⁹. A prevalência do corporativismo, nesse contexto, é tanto mais importante quando se conhece as raízes históricas que o determinam.

Como se sabe, o Brasil evoluiu para o capitalismo industrial e constituiu seu parque produtivo, em etapas sucessivas e complementares, num contexto internacional marcado pela hegemonia das nações capitalistas altamente industrializadas. Em situações históricas deste tipo ("industrialização tardia"), a implantação e consolidação do capitalismo industrial não exigiu uma ruptura radical com a ordem social precedente. Diferentemente das nações capitalistas centrais, houve aqui um desenvolvimento conduzido e implementado por um Estado forte e altamente centralizado, capaz de liderar, *de forma relativamente autônoma*, o processo de mudança social. Como ator central do desenvolvimento capitalista, coube ao Estado — ou mais propriamente a uma "elite" burocrática (civil e militar) — *substituir*, de forma complexa, as classes no processo de construção da Nação, recobrando a ação da burguesia enquanto agente histórico. No pós-30, ele passou a intervir de forma mais atuante

¹⁷ O *regime político*, tal como entendido aqui, compreende: (a) o modo de configuração e o funcionamento particular do sistema de representação de interesses (partidos, associações, sindicatos etc.); e (b) o padrão vigente de liberdades políticas que regula a luta eleitoral e a competição pelo poder por parte desses últimos. Esse "padrão" é sempre variável segundo as "fases" sucessivas no desenvolvimento de um regime específico e obedece, no geral, ao ritmo das lutas de classe. A *forma de Estado* diz respeito, simplificadamente, à relação de forças entre os diferentes ramos do sistema estatal (principalmente à relação Executivo-Legislativo), de acordo com a participação de cada um deles no conjunto do processo decisório.

¹⁸ Cf. Nicos Poulantzas, *La crise des dictatures. Portugal, Grèce, Espagne*. Paris, Seuil, s.d., pp. 106-107.

¹⁹ Cf. Nicos Poulantzas, *Fascisme et dictature. La III^{ème} Internationale face au fascisme*. Paris, Maspéro, 1970, pp. 354 e 357.

no interior do sistema produtivo, organizando e coordenando o processo de acumulação capitalista; a partir da década de 50, o Estado tornou-se, ao mesmo tempo, *promotor* e *ator* econômico.

Assim, na ausência de direção política especificamente burguesa, esse Estado foi

"adquirindo expressões autônomas através da armação do seu próprio organismo burocrático-administrativo e do funcionamento [de suas] instituições. A autonomia do Estado, nesse sentido, adquiriu expressão material na medida em que cresceu, através de seus órgãos, sua capacidade regulatória e intervencionista. Por outro lado, o mecanismo político de reprodução da autonomia do Estado manifestou-se exatamente na sua capacidade de atendimento — através de suas políticas — de interesses múltiplos, heterogêneos, ao 'reequilibrar', *dentro de suas estruturas*, interesses sociais tendencialmente desequilibrados"²⁰.

Entre a fase de industrialização restringida (1933/1955) e a fase de industrialização pesada (1956/1961), o Estado capitalista brasileiro assumiu funções cada vez mais complexas. De uma maneira geral,

"planejou, regulou e interveio nos mercados, e tornou-se ele próprio produtor e empresário; através de seus gastos e investimentos, coordenou o ritmo e os rumos da economia e, através de seus aparelhos e instrumentos, controlou e se imiscuiu até o âmago da acumulação capitalista. Do ponto de vista social e político, *regulou as relações sociais, absorveu no interior de suas estruturas os interesses sociais e se transformou numa arena de conflitos, todos eles 'politizados', mediados e arbitrados pelos seus agentes*. Debilitou as instituições representativas e solapou as formas autônomas de aglutinação e expressão de interesses e conflitos. Manifestou-se como Executivo forte, como aparelho burocrático-administrativo moderno e complexo e passou a operar através de um corpo cada vez maior e mais sofisticado de funcionários, os novos burocratas, metamorfoseados, nestas circunstâncias, em aparente 'tecnocracia'"²¹.

Assim, a "industrialização" ou, em termos mais rigorosos, a constituição de forças produtivas especificamente capitalistas não foi realizada sob o comando de um empresariado "inovador", capaz de ultrapassar seus próprios limites de classe. Essas condições seriam responsáveis pelo desenvolvimento de uma burguesia ao mesmo tempo frágil e dependente do patrocínio estatal: um grupo social heterogêneo (regional e setorialmente), altamente fragmentado internamente, com baixa coesão político-ideológica para desenvolver uma ação unitária na defesa de seus interesses e incapaz de assumir a direção política do processo de "revolução burguesa".

Com o avanço do desenvolvimento capitalista e a diversificação e crescimento da estrutura produtiva, alguns setores econômicos desenvolveram-se mais que outros, o que conduziu à cristalização de acentuados desníveis de produtividade, complexidade tecnológica, capitalização e rentabilidade entre as diversas regiões do País e entre os

²⁰ Sônia Draibe, *Rumos e metamorfoses: um estudo sobre a constituição do Estado e as alternativas da industrialização no Brasil, 1930/1960*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1985, p. 43, grifos meus.

²¹ *Id.*, *ibid.*, p. 20, grifos meus.

diferentes ramos produtivos. Essa heterogeneidade foi acompanhada por desequilíbrios importantes na estrutura social: esse processo cindiu a classe dominante em torno de interesses setoriais competitivos (quer de fração, quer de grupo) que, para conseguirem um equilíbrio relativo entre si, aumentaram as demandas por recursos do Estado. Para realizar esse "projeto", essencialmente defensivo, foi preciso selar "alianças e coalizões tanto no seu interior quanto entre frações com interesses comuns e agências do Estado"²².

Ao mesmo tempo, a afirmação do papel dirigente do Estado no processo de industrialização envolveu, também, modificações importantes na sua organização e estrutura a fim de dotá-lo de capacidade operacional para elaborar e implementar os planos de desenvolvimento e comandar a economia. Nesse particular, a "edificação do aparelho econômico estatal, a multiplicação de órgãos de controle, regulação e intervenção" implicou "uma forma peculiar de incorporação dos interesses de classe na estrutura material do Estado"²³.

O Estado, que em virtude de sua enorme função histórica assumiu um alto grau de autonomia em relação à sociedade, tornou-se assim o *locus* privilegiado de processamento dos conflitos sociais. Na ausência de uma cena política autenticamente democrática e "competitiva" e de forças sociais autônomas, foi no âmbito do seu aparelho, transformado em *arena política*, que os diversos interesses dominantes puderam expressar-se, competir e se resolver.

"A criação de órgãos de regulação do crédito ou a institucionalização das sociedades por ações e do mercado de capitais, ou, finalmente, a criação de um banco estatal de investimentos, definiram relações determinadas entre o capital agrário, o industrial, o comercial, o financeiro e, certamente, conformaram um mecanismo de transferência de lucros e ganhos de capital entre estes setores. Esta é uma forma de equacionamento objetivo dos conflitos intercapitalistas que 'passam', portanto, por dentro da estrutura estatal e se tornam presentes na própria natureza dos órgãos de regulação [econômica]"²⁴.

²² Sérgio Abranches, "Governo, empresa estatal e política siderúrgica: 1930-1975". In: LIMA Jr., Olavo Brasil de e ABRANCHES, Sérgio Henrique (coords.). *As origens da crise*, op. cit., p. 163.

²³ Sônia Draibe, *Rumos e metamorfoses*, op. cit., p. 46. A criação do Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio, em 1909, é um exemplo paradigmático que em ampla medida antecipa esse fenômeno. "Peça menos 'desprezível' do que se imagina, tanto na manutenção do equilíbrio do jogo oligárquico, quanto na configuração da ossatura do aparelho do Estado brasileiro, o Ministério prefiguraria, em muitos aspectos, práticas institucionais que dariam origem àquelas ratificadas no pós-30". Resultado da intensa campanha política movida pelos setores não-hegemônicos da economia exportadora, reunidos em torno do Sociedade Nacional da Agricultura, o MAIC surge, a um só tempo, como o "espaço político-institucional da articulação de frações dominadas da classe dominante" e o estabilizador, a nível institucional, dos diferentes interesses presentes no seio do sistema político oligárquico. Cf. Sônia Regina Mendonça, *Ruralismo — agricultura, poder e Estado na Primeira República*. Tese de Doutorado. São Paulo, FFLCH-USP, 1990, pp. 422 e 424, respectivamente.

²⁴ Sônia Draibe, *Rumos e metamorfoses*, op. cit., p. 48, grifos meus. O que equivale dizer: "as relações entre o capital bancário, o mercantil-exportador, o industrial e o agrícola não se estabeleceram simplesmente através da concorrência intercapitalista, mas estiveram também condicionados pela fixação [pelo Estado] das políticas tributária, bancária, de gasto público, cambial, tarifária etc.". *Id.*, *ibid.*, p. 50.

Essa foi, de resto, a razão histórica básica da "hipertrofia" do aparelho do Estado no Brasil.

* * *

Considerando o que foi exposto acima, é possível afirmar que o Estado brasileiro, pelas suas funções e características, possui três atributos: como todo Estado capitalista, ele é um aparelho de dominação (de classe); mas, mais especificamente, é, também, um "campo privativo das elites" e o "árbitro" do conflito entre elas. "Dito de outra forma, é no seio do Estado que se realiza tanto a articulação de interesses quanto sua agregação. Além disso, é o Estado que exerce o *poder moderador*, isto é, é ele que se encarrega de arbitrar os conflitos entre as elites e regulamentar a cooptação"²⁵.

Como isso se realizou concretamente? Diante de uma sociedade altamente diversificada e heterogênea, o aparelho do Estado fragmentou-se e dividiu-se em uma série de agências e jurisdições burocráticas, tantas quanto fosse preciso para atender aos interesses específicos das diferentes frações e setores dominantes. Não é diferente a história da criação de vários conselhos regulatórios de políticas setoriais: Conselho Nacional do Café (instituído em 1931), Instituto do Açúcar e do Alcool (1933), Instituto Nacional do Mate (1938), Conselho Nacional do Petróleo (1938), Instituto Nacional do Sal (1940), Instituto Nacional do Pinho (1941), Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial (1944), Instituto Brasileiro do Café (1952), Conselho Nacional de Desenvolvimento da Pecuária (1967), Conselho de Não-Ferrosos e Siderurgia (1968) Conselho de Desenvolvimento Industrial (1969), Conselho de Desenvolvimento Comercial (1969), Comissão Nacional da Indústria da Construção Civil (1975) etc.²⁶. O Estado não só reconhece e legitima esses interesses setoriais, mas, mais especificamente, eles só passam a existir, efetivamente, quando são incorporados pelo seu aparelho²⁷.

Como assinalou Sônia Draibe:

²⁵ Luciano Martins, *Pouvoir et développement économique: formation et évolution des structures politiques au Brésil*. Paris, Anthropos, 1976, p. 28. Essa proposição exige uma explicação adicional. Por "elites" Luciano Martins quer simplesmente designar "os grupos e os indivíduos situados no topo das escalas de prestígio, influência e poder existentes no interior de uma estrutura de dominação dada" (*id.*, *ibid.*, p. 20). Tomo emprestado aqui sua caracterização das funções específicas do Estado no Brasil procurando relacioná-las, contudo, não às "elites", mas a frações da classe dominante e, notadamente, aos setores mais importantes dessas frações.

²⁶ Para uma visão ampla da atividade regulatória do Estado brasileiro entre 1956 e 1985, cf. a relação elaborada por Wanderley Guilherme dos Santos em *Crise e castigo — partidos e generais na política brasileira*. Rio de Janeiro, Vértice/Ed. Revista dos Tribunais, 1987, pp. 135-36. Uma listagem mais extensa pode ser vista no Quadro A-1 do Anexo.

²⁷ Sobre este aspecto v., entre outros, Maria Antonieta P. Leopoldi, "Crescendo em meio à incerteza: a política econômica do governo JK (1956-60)". In: GOMES, Angela de Castro (org.), *O Brasil de JK*. Rio de Janeiro, Ed. da FGV/CPDOC, 1991, pp. 71-99.

"Trata-se, então, de uma forma de incorporação e integração objetiva dos *interesses econômicos* na máquina econômica do Estado, que passam, assim, por um processo de abstração e generalização. Os interesses deste ou daquele industrial, deste ou daquele agricultor — das empresas capitalistas — ganham expressão no aparelho econômico e se *generalizam* através de órgãos de intervenção tais como autarquias ou institutos de regulação, empresas ou comissões executivas — os órgãos da máquina burocrático-administrativa 'moderna' que atuam discriminadamente sobre a 'indústria' ou a 'agricultura', ramos de produção ou até mesmo produtos específicos. *Na gama do organismo estatal processa-se uma forma particular de constituição do 'interesse geral' distinta dos mecanismos político-representativos do Estado liberal*"²⁸.

A composição dos principais conselhos de política econômica desde o CFCE (1934) ou do CTEF (1937) até o CMN (1964), passando pela Comissão de Desenvolvimento Industrial (1951), pelos diversos Grupos Executivos (criados a partir de 1956), pelo Conselho Nacional do Petróleo (1957) ou da Política Aduaneira (1957) ou da Política Salarial (1970) atesta exemplarmente esse fato. A maior novidade na organização formal do sistema decisório no pós-64 está, antes de tudo, na constituição de agências formadas apenas por ministros de Estado.

Esse processo de inscrição dos interesses econômicos das frações dominantes na "ossatura material do Estado" foi agravado em um contexto de relativa inoperância de instituições de representação política (partidos, Parlamento e organizações de classe). Sob os "regimes autoritários", mas não exclusivamente, as agências burocráticas tenderam a funcionar como o elo de ligação "natural" entre setores sociais privilegiados e os centros decisórios. Através da mediação destas agências, determinados interesses particulares (de grupos, setores ou fração) foram transformados em políticas públicas. Nesse contexto, o esquema que permitiu a presença e a expressão dos interesses dominantes no aparelho do Estado foi, ao lado dos "anéis burocráticos", a representação *corporativa*. Os conflitos entre os diferentes interesses econômicos foram, assim, transportados para o seio do aparelho do Estado.

Diversos trabalhos procuraram tematizar os tipos de vinculação do Estado com a sociedade no âmbito dos "regimes autoritários" latino-americanos. Embora sem aceitar explicitamente os termos que propus para a compreensão do fenômeno, participam, em maior ou menor grau, da preocupação em contextualizá-lo historicamente e defini-lo a partir da emergência das novas formas políticas na região²⁹. Daí que, em seus padrões de

²⁸ Sônia Draibe, *Rumos e metamorfoses*, op. cit., p. 47, grifos meus.

²⁹ São exemplos desse tipo de esforço os trabalhos de: Howard J. Wiarda, "Corporatism and Development in the Iberic-Latin World: Persistent Strains and New Variations". *The Review of Politics*, 36 (1), Jan. 1974; Guillermo O'Donnell, "Sobre o 'corporativismo' e a questão do Estado". *Cadernos DCP*, Belo Horizonte, 3: 01-54, mar. 1976; Alfred Stepan, *The State and Society. Peru in Comparative Perspective*. Princeton, Princeton University Press, 1977 (trad. bras.: *Estado, corporativismo e autoritarismo*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1980). Cf. também o trabalho pioneiro de Philippe C. Schmitter, *Interest Conflict and Political Change in Brazil*. Stanford, Stanford University Press, 1971. A bibliografia sobre o "corporativismo" é extensa e variada. Cf., por exemplo, o balanço realizado por Angela M. C. Araújo e

funcionamento e impacto social, o corporativismo latino-americano seja diferente do corporativismo dos países centrais; mesmo dentro da América Latina ele apresenta variações de forma e função não desprezíveis. Nesse particular, é possível distinguir o corporativismo do período populista daquele que resulta da emergência do que O'Donnell chamou, ainda que de forma imprecisa, de "Estado burocrático-autoritário".

Segundo o autor, a especificidade de cada corporativismo pode ser situada em função das diferentes formas de regime ("oligárquica", "populista", "autoritária") e da estrutura sócio-econômica que a sustenta. Com efeito, o corporativismo que corresponde às ditaduras militares está intimamente ligado ao processo de *profundización* do capitalismo em áreas econômicas periféricas e à expansão da capacidade regulatória, extrativa e alocativa do aparelho do Estado. Sua penetração em diversas esferas da atividade econômica, por um lado, e a multiplicação de agências regulatórias, por outro, resultou na transformação da estrutura de canais de acesso da sociedade a esse Estado. Emergiu daí um corporativismo "bifronte" e "segmentário".

O corporativismo que corresponde ao Estado ditatorial possui um caráter *bifronte*: ele é "estatizante", na medida em que consiste na conquista, por parte do Estado, de organizações da sociedade civil; e "privatista", na medida em que consiste "na abertura de áreas institucionais do próprio Estado à representação de interesses organizados na sociedade civil". Ele é, por outro lado, *segmentário*, pois seu funcionamento real difere segundo clivagens objetivas determinadas pela classe social (existe um corporativismo das classes dominantes e um corporativismo das classes dominadas)³⁰. Assim nos Estados "mais consolidados" parece haver-se produzido a subordinação de certas organizações empresariais ao Estado (principalmente da burguesia nacional), quer do ponto de vista formal, quer do ponto de vista estritamente financeiro. Ocorre, contudo, que mesmo mediante a "corporativização estatizante", setores específicos da classe dominante conservam poderosos recursos organizacionais e numerosos canais informais de acesso ao aparelho do Estado. Ademais, "setores economicamente dominantes encontram nestas áreas um mecanismo importante de controle sobre o Estado"³¹. Como isso se deu no Brasil pós-64?

Jorge R. B. Tapia, "Corporativismo e neocorporativismo: o exame de duas trajetórias". *Boletim Informativo e Bibliográfico de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, 32: 01-30, 2º sem. 1991. Para uma visão geral a respeito da "questão do corporativismo" na América Latina, cf. James M. Malloy (ed.), *Authoritarianism and Corporatism in Latin America*. Pittsburgh, University of Pittsburg Press, 1977. V. também para uma discussão mais localizada: Silvio Duncan Baretta e Helen E. Douglass, "Authoritarianism and Corporatism in Latin America: a Review Essay". In: MALLOY, J. M. (ed.), *Authoritarianism and Corporatism in Latin America*, op. cit., pp. 513-524.

³⁰ Guillermo O'Donnell, "Sobre o 'corporativismo' e a questão do Estado", op. cit., p. 03.

³¹ *Id.*, *ibid.*, p. 35.

3.1.2 O corporativismo no Brasil pós-64

A emergência do Estado ditatorial correspondeu a um objetivo estrito: era necessário reorganizar as condições de acumulação pela via monopolista, garantindo assim a *profundización* do capitalismo dependente; para isso, seria preciso, em primeiro lugar, promover a exclusão política das classes populares, desarticulando, pelo controle estrito ou pela repressão aberta, suas instituições de organização de classe e participação política³². Esses dois fatores exigiram, por sua vez, a readequação da estrutura burocrática do Estado — através, principalmente, de modificações substantivas nas relações de força entre seus diferentes ramos — e a imposição de restrições específicas sobre o sistema partidário e eleitoral do período populista.

As transformações internas da estrutura estatal, especialmente a ascendência da "administração" sobre o Parlamento em matéria orçamentária, financeira, tributária, cambial etc., foi institucionalizada, paralelamente, pela profunda modificação operada nos próprios ramos do Estado (a reforma ou "modernização" do Executivo e os expurgos e cassações no Legislativo). A ruptura com o sistema político anterior, por outro lado, trouxe consigo uma série de restrições específicas sobre a capacidade de organização e expressão dos interesses sociais. Com a depuração do Parlamento, do poder Judiciário, da alta administração e do próprio estabelecimento militar, a extinção dos partidos políticos populistas e a imposição de regulamentações mais ou menos severas sobre a vida política em geral, redefiniram-se os parceiros aceitáveis ou confiáveis que o novo regime poderia tolerar. O esvaziamento da cena política implicaria, assim, uma alteração radical no princípio e nos modos concretos de representação de classe. De que forma os interesses dominantes se expressaram concretamente nessa nova estrutura burocrática?

Como sublinharam Cesar Guimarães e seus colaboradores, especialmente a partir de 1964, na medida em que a representação formal das classes sociais foi severamente restringida, com o encolhimento relativo da cena política, estabeleceram-se vários *nexos corporativos* entre os diversos centros decisórios e as frações mais importantes da burguesia, aprofundando ainda mais a tendência anotada acima. Os conselhos econômicos e as comissões técnicas passaram progressivamente a constituir-se não só nos centros decisórios mais importantes do Estado ditatorial, mas também em agências "políticas" de representação de interesses.

Essa correlação entre a transformação do regime e a metamorfose do aparelho burocrático do Estado pode ser bem detectada a partir de algumas evidências quantitativas. Entre 1946 e 1964 foram criadas ou modificadas, no âmbito da administração pública

³² Cf. Guillermo O'Donnell, *Reflexiones sobre las tendencias de cambio del Estado burocrático-autoritário*. Documento CEDES/G.E. CLACSO, n° 1, Buenos Aires, 1975 (ed. bras.: "Desenvolvimento político ou mudança política?" In: PINHEIRO, Paulo Sérgio (coord.). *O Estado autoritário e os movimentos populares*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1980, pp. 30-31).

brasileira, dezesseis agências corporativas, contando, na sua composição formal, com a presença de representantes do "setor privado". Depois de março de 1964, surgiram mais vinte e quatro órgãos desse tipo, seja revogando os anteriores, seja sobrepondo-se ou somando-se a elas, modificando ou criando novas agências de representação de interesses³³. Ainda que não se possa afirmar que esses conselhos econômicos tenham funcionado efetivamente dentro dos formatos representativos previstos legalmente, "isso não invalida [...] a constatação empírica de que institucionalmente apareceram — e de forma crescente — estruturas de vinculação de interesses sociais no aparelho estatal" segundo um modelo estritamente corporativo³⁴.

Notadamente entre 1967 e 1972, período de maior fechamento do regime ditatorial, foram criados sete colegiados interministeriais que previam alguma sorte de representação privada: o Conselho Nacional da Borracha e o Conselho Nacional de Desenvolvimento da Pecuária, em 1967; o Conselho Interministerial de Preços, o Conselho de Desenvolvimento da Agricultura e o Conselho Consultivo da Indústria Siderúrgica, em 1968; o Conselho de Desenvolvimento Comercial e o Conselho de Desenvolvimento Industrial, em 1969³⁵. Nesse mesmo período, foram reformuladas três outras agências governamentais que contavam com representação corporativa: o Conselho Monetário Nacional, o Conselho de Política Aduaneira e o Conselho Nacional de Política Salarial. Por suas funções, estrutura interna e processos de decisão, o CMN e o CIP, particularmente, tornaram-se os principais *loci* de negociação política entre facções burocráticas e frações burguesas³⁶. Esse formato singular permanecerá até meados de 1974, quando uma série de modificações institucionais introduzidas pelo governo Geisel implicará um controle mais efetivo sobre os recursos de representação, desativando parcialmente o "esquema corporativo" então dominante. Senão vejamos.

A constituição do CDE expressou, de forma destacada, a tentativa de pôr fim a um tipo de organização disfuncional de representação de classe — o "corporativismo", em primeiro lugar, e a articulação de interesses via "anéis burocráticos", em seguida. A reforma administrativa implementada no primeiro ano da administração Geisel deve ser vista, portanto, essencialmente, como uma reação burocrática à "colonização" das agências do Estado ditatorial por interesses de todo tipo e à fragmentação e divisão do aparelho do Estado em múltiplos conselhos agindo sem qualquer coordenação, o que acabava pondo em

³³ Cf. Cesar Guimarães *et al.*, *Expansão do Estado e intermediação de interesses no Brasil*. Rio de Janeiro, IUPERJ, 1979, Vol. I, pp. 112-113.

³⁴ *Id.*, *ibid.*, Vol. I, p. 114.

³⁵ Para um panorama evolutivo desse processo, v. o Quadro A-1 do Anexo.

³⁶ Cf. Celso Lafer, *O sistema político brasileiro: estrutura e processo*. São Paulo, Perspectiva, 1975, pp. 97-100.

risco a "racionalidade" global do processo decisório. Como as várias agências burocráticas que compunham o sistema estatal, na disputa por recursos orçamentários e/ou influência sobre o conjunto do processo decisório, passaram progressivamente a defender "seus" interesses e de suas "clientelas", aumentando dessa forma suas autonomias respectivas, o planejamento global e as medidas de longo prazo viram-se seriamente comprometidos — o que impediu, no limite, a construção de uma *unidade* (ou melhor, de um sentido *específico*) das políticas de Estado.

Segundo o projeto dos principais *decision-makers*, tratava-se então de criar uma agência burocrática (mas com funções imediatamente políticas) que fosse capaz de utilizar os recursos do Estado com "relativa autonomia" em face dos interesses burgueses. Esse acréscimo de autonomia foi o resultado necessário quer da centralização-concentração da formulação da política econômica numa instância hierarquicamente superior no organograma, quer da exclusão das frações dominantes do seio do aparelho do Estado através da eliminação *tout court*, num caso, ou da atenuação, em vários outros, da representação corporativa.

As transformações institucionais decisivas após a reforma administrativa de 1974 repercutiram, como se viu no Capítulo I, basicamente sobre o CIP, o CDI e o CMN. O Conselho de Desenvolvimento Econômico, o Conselho de Desenvolvimento Social e o Conselho Nacional de Abastecimento, criados em 1974, nunca previram a participação direta dos empresários nos seus processos internos de decisão. Ainda que, naturalmente, devessem também processar demandas "externas" ao aparelho do Estado, constituíram-se em agências burocráticas com um grau bastante elevado de autonomia diante das pressões sociais. No caso dos outros conselhos, é preciso notar que a Portaria nº 239 de 24/04/1977, que aprovou um novo regimento interno para o funcionamento do CIP, restabeleceu sua Comissão Consultiva "integrada por representantes de entidades de classe" (art. 5º), sem contudo definir suas atribuições e disciplinar seu funcionamento regular. Assim, o que poderia representar um recuo do governo diante da pressão dos capitalistas por maior participação nos órgãos colegiados, terminava por tornar-se uma solução puramente formal já que adiava *sine die* sua regulamentação. O Decreto 81651 (11/05/1978) que organizou novamente a estrutura e o modo de funcionamento interno do CDI manteve a exclusão do empresariado definindo para cada um dos Grupos Setoriais uma composição exclusivamente governamental³⁷. O fato dos presidentes da Confederação Nacional da Indústria (CNI) e da Confederação Nacional do Comércio (CNC) integrarem formalmente o plenário do Conselho de Desenvolvimento Industrial à primeira vista não garantia um canal eficaz para a realização dos interesses dos setores dominantes. Possivelmente por terem uma função mais *política* que econômica, em virtude do papel de organização e liderança que deveriam

³⁷ Cf. Portaria 299 de 05/12/1978.

desempenhar sobre o conjunto da classe, eles não estavam dispostos a insistir com maior ênfase sobre uma medida localizada ou uma política muito setorial e um privilégio específico. Enfim, é preciso lembrar que o governo também não alterou a composição e a dinâmica de funcionamento do Conselho Nacional do Comércio Exterior, estabelecidas pelo Decreto-lei 487 de 03/03/1969. Embora seu art. 1º previsse que o CONCEX poderia constituir "comissões consultivas integradas por órgãos e por empresários com participação na exportação" (par. 6º), essa disposição, contudo, nunca foi regulamentada pelo Presidente Geisel.

O Quadro A-2 do Anexo fornece, em boa medida, a dimensão do fechamento do Estado ditatorial à presença direta dos representantes das classes dominantes. Entre 1974 e 1979, com exceção do CDI — cujas dificuldades de funcionamento mencionadas no capítulo anterior dispensam a lembrança —, somente o CMN registra espaço para a "representação privada". Nesse último caso, contudo, trata-se na verdade do menor número de "colaboradores da política econômica" admitidos no plenário de uma agência que, a exemplo da primeira, havia perdido grande parte das suas prerrogativas institucionais e prestígio político com a criação do CDE³⁸. Ademais, mesmo que ainda existissem outros canais formais para a participação no processo decisório, eles estavam circunscritos a setores econômicos muito específicos vinculados a agências com baixo poder de atendimento de demandas mais amplas³⁹.

Todos esses aspectos são tanto mais importantes quando se considera que os colegiados interministeriais com atribuições genéricas, que enfeixavam todos ou quase todos os instrumentos de política econômica, constituídos formal ou informalmente como agências centrais de planejamento a partir dos anos 50 (o Conselho de Desenvolvimento no governo JK, a COPLAN no governo Goulart, o CONSPLAN no governo Castello Branco, o CMN nos governos Costa e Silva e Médici, além do próprio CDE), salvo no caso explícito do Conselho de Desenvolvimento e do Conselho de Desenvolvimento Econômico, que *não contavam com representação privada na sua composição*, as outras principais agências do processo decisório previam algum tipo de inserção corporativa. Embora Roberto Campos tivesse sustentado, sem qualquer modéstia, que "o CONSPLAN seria o primeiro experimento na estruturação formal da função de consulta no planejamento brasileiro"⁴⁰, é

³⁸ Sobre a evolução da participação privada no plenário do CMN, v. Quadro A-3 do Anexo.

³⁹ Existiam pelo menos dois grupos de trabalho formados por membros da ABDIB e da PETROBRÁS e ELETROBRÁS; o Conselho da SUFRAMA contava com a representação dos empresários de Manaus; havia representação empresarial no CPA, GEICOM e no Comitê de Estudos e Programações do Comércio Exterior da CACEX. Cf. "Empresários querem participar de decisões". *Jornal do Brasil*, 10/09/1978, p. 18; e "Setor privado reclama maior atuação em órgãos do governo". *Jornal do Brasil*, 31/05/1976, p. 15.

⁴⁰ *A lanterna na popa: memórias*. Rio de Janeiro, Topbooks, 1994, p. 608. Conforme o Decreto 55722/65, o Conselho Consultivo de Planejamento era composto: pelo Presidente da República (presidente do Conselho), pelo Ministro do Planejamento (secretário-executivo), cinco representantes das "classes trabalhadoras", cinco membros das "classes produtoras", um representante da imprensa, um do Conselho

preciso não esquecer-se que a COPLAN, através de um "conselho consultivo", e o CMN, através do convite formalizado à participação dos empresários em seu plenário, além de diversas outras agências, dispunham de um mecanismo explícito de representação corporativa. Ademais, quando se lembra que o Conselho de Desenvolvimento só funcionou efetivamente através dos "grupos executivos"⁴¹, tem-se a real medida da transformação nos padrões de representação de classe no âmbito do processo decisório de política econômica com a criação do CDE.

Esses dados confirmam portanto a avaliação dos setores mais dinâmicos da burguesia industrial brasileira acerca da sua exclusão do sistema decisório a partir de 1974.

"As organizações de classe não têm condições de exercer a função consultiva para a qual foram criadas porque não são ouvidas, uma vez que não têm representação nos órgãos que assessoram o governo. Não participam do CMN, CDE, CIP, CDI etc. Desta forma, estão automaticamente excluídas do processo decisório. Não têm como se fazer ouvir. É um erro do governo tomar medidas sem ouvir os interessados. Eis porque atualmente os órgãos de classe do empresariado estão reclamando do governo a participação nos conselhos econômicos, a fim de que a empresa privada possa tomar parte nos estudos e discussões e influir nas decisões desses órgãos que, afinal, afetam a sua atividade [...] Como pode funcionar regularmente um sistema de mercado se a mola desse sistema, a iniciativa privada, não tem voz nos assuntos que lhe dizem respeito? [...] O CDI, por exemplo, não tem um representante da indústria e do comércio com direito a voto. Por isso, o diálogo não é obrigatório. Só existe quando o governo quer. [...] Ser procurado apenas esporadicamente é muito diferente de ser solicitado sistematicamente. Existe realmente uma exclusão do empresariado, o que é muito prejudicial"⁴².

Naturalmente, no interior da complexa estrutura de representação de interesses, é possível estabelecer algumas nuances em relação a essa exclusão, já que não existe um único padrão de relação da burguesia com "seu" Estado. É preciso levar em conta a força e a fraqueza das diferentes frações de classe, as relações internas entre seus vários "grupos" (políticos, ideológicos e econômicos), a posição estratégica que cada uma delas pode ocupar no processo decisório, sua capacidade de aliança e sedução das facções burocráticas, a importância relativa e o grau de centralidade da "sua" agência no interior do sistema decisório etc. Logo, a representação corporativa, embora decisiva, não pode ser tomada

Nacional de Economia, três representantes das companhias estaduais ou regionais de planejamento ou desenvolvimento econômico, além de três técnicos de "reconhecida competência profissional" (dois economistas, um sociólogo e um engenheiro). Sobre os limites dessa formulação, v. Sebastião C. Velasco e Cruz, "Interesses de classe e organização estatal: o caso do Consplan". *Dados*, Rio de Janeiro, 18, 1978, pp. 115 e segs.

⁴¹ Cf. Lucas Lopes, *Memórias do desenvolvimento: depoimento*. Rio de Janeiro, Centro da Memória da Eletricidade no Brasil, 1991, pp. 170-175.

⁴² Entrevista com empresário realizada em 16/06/1976. *Apud* Renato Boschi, *Elites industriais e democracia: hegemonia burguesa e mudança política no Brasil*. Rio de Janeiro, Graal, 1979, pp. 158-159.

como a única solução institucional para o problema da representação de interesses no seio do aparelho do Estado⁴³.

Se em alguns casos, dependendo da agência, o acesso "institucional" (isto é, corporativo) tornou-se possível e foi de fato utilizado, em outros, o padrão informal de criação de vínculos tópicos e estabelecimento de redes informais, dentro de um padrão clientelístico, consistiu no caminho mais produtivo. Assim, de acordo com a conjuntura, nota Renato Boschi,

"é provável que múltiplas formas de acesso sejam empregadas a qualquer momento e há, por assim dizer, ajustes à situação existente, em que mudanças de menor importância são introduzidas por meio de pressão, participação e representação de interesses, ou uma combinação desses elementos [...] Em outras palavras, os interesses privados podem adaptar-se à lógica do funcionamento da burocracia pública num intercâmbio entre as agências e sua clientela, cuja invisibilidade é reforçada pela natureza fechada do sistema. Em tal contexto, o estabelecimento de redes torna-se um trunfo de poder crucial para os grupos privados, particularmente se se tem em conta a natureza fragmentada do processo decisório, no bojo das estruturas de um Estado altamente diferenciado"⁴⁴.

O colapso da representação corporativa, ao lado da relativa inoperância da via eleitoral, tenderam portanto a empurrar a burguesia em direção a meios de acesso alternativos ao aparelho do Estado, ainda que mais trabalhosos. Os contatos diretos, por exemplo, deveriam adquirir um significado crucial em razão da estrutura organizacional própria do sistema estatal. Assim, seria lícito supor que, a partir de 1974, a prática tradicional da política de clientela tivesse sido significativamente reforçada, adquirindo importância estratégica para entender o modo de operação e funcionamento da burocracia econômica. O exemplo da Associação Brasileira para o Desenvolvimento das Indústrias de Base é, segundo o autor, particularmente ilustrativo.

Quando se considera a direção preferencial das demandas da ABDIB através dos diferentes períodos de governo ao longo da ditadura militar, constata-se um aumento significativo de gestões junto aos principais ministérios da área econômica e uma queda acentuada de contatos diretos com as agências setoriais de política econômica, com exceção do CDI e da CACEX.

"A necessidade de acesso a níveis mais altos do processo decisório é dramaticamente ilustrada por um crescimento acentuado, de um governo militar para outro, da proporção de demandas convergindo para os ministérios, em oposição àquelas dirigidas para as agências descentralizadas [...] O progressivo isolamento dos níveis decisórios mais altos à interferência privada no governo Geisel, provavelmente acentua a necessidade de o setor privado concentrar suas atividades no

⁴³ Cf. Maria Helena de Castro Santos, *Política e políticas de uma energia alternativa: o caso do Proálcool*. Rio de Janeiro, Notrya, 1993, Cap. 6: "A construção da estrutura decisória do PROÁLCOOL: características do Estado autoritário pós-64", pp. 213 e segs.

⁴⁴ *Elites industriais e democracia: hegemonia burguesa e mudança política no Brasil*, op. cit., pp. 41 e 35, respectivamente.

exercício de pressão a esses níveis, embora o grau de sucesso envolvido em tais práticas possa ser incerto. O principal aspecto referente a esse isolamento é a própria exclusão da participação empresarial dos conselhos econômicos. Esse fato representa, a um tempo, um enfraquecimento dos princípios de organização corporativa das relações privadas/públicas e um estímulo à prática de contatos diretos e pessoais (e com frequência informais) a outros níveis da administração pública⁴⁵.

De fato, de acordo com Boschi o padrão de atuação da ABDIB envolveu um aumento substancial de contatos pessoais diretos (reuniões, audiências, entrevistas com autoridades, representação enviada em missões específicas) com a burocracia estatal após o início do governo Geisel. Logo, é possível supor que o padrão de atuação da Associação tenha exigido cada vez mais a formação de anéis burocráticos⁴⁶, o que deveria representar uma conseqüência indesejada da reforma administrativa, pois acentuaria um padrão de negociação indutor da fragmentação burocrática.

Ao contrário, todas essas transformações operadas no sistema estatal no Brasil pós-74 têm uma conseqüência precisa: de um lado, como se viu, representam o fechamento dos mecanismos formais de representação de interesses privados no seio dos aparelhos do Estado; de outro, a *atenuação* dos padrões de relacionamento informais entre o Estado e a burguesia — notadamente através dos anéis burocráticos. E isso por uma série de motivos: em primeiro lugar, porque, é preciso notar, as ligações da Associação Brasileira para o Desenvolvimento das Indústrias de Base com o Estado não são um exemplo representativo daquilo que ocorria com outras associações de classe, já que, sendo o setor de bens de capital uma das prioridades explícitas do programa econômico, deveriam ser muito mais freqüentes as alianças transitórias entre uma agência como o CDI, encarregado de conceder incentivos fiscais à ampliação da capacidade instalada das indústrias de base, e a ABDIB em torno de alguma decisão pretendida pela segunda. Trata-se portanto aqui de uma notável exceção, e não da regra. Torna-se difícil, assim, extrapolar essas conclusões para outros setores ou ramos da economia. Em seguida, porque as prioridades máximas da agenda econômica — tal como definidas pelo II PND — redefiniram os setores sociais beneficiados, quebrando dessa forma antigas alianças entre interesses de classe e *cliques* burocráticas: a própria centralização decisória operada pelo CDE, "retirou a autonomia alocativa das burocracias setoriais frente às suas clientelas"⁴⁷, concentrando na cúpula do Executivo federal as prerrogativas políticas que elas dispunham, revertendo assim a tendência à

⁴⁵ *Id., ibid.*, p. 203. Para o governo Castello Branco, o padrão é de 21% de gestões junto aos ministérios, contra 79% de contatos com os conselhos setoriais; para o governo Geisel, a proporção se inverte: 63% contra 37%. Cf. Renato Boschi, *ibid.*, p. 203.

⁴⁶ *Id., ibid.*, pp. 203-207.

⁴⁷ Marcus André B. C. de Melo, "Políticas públicas e transição democrática. Notas sobre o reformismo conservador na política social e de habitação no Brasil, 1974/1984". In: MOURA, Alexandrina Sobreira de (org.), *O Estado e as políticas públicas na transição democrática*. São Paulo/Recife, Vértice/Revista dos Tribunais/Fundação Joaquim Nabuco, 1989, p. 174.

"balcanização". Em terceiro lugar, se é verdade, como sustentou Lafer, que tanto o CMN quanto o CIP foram os *loci* mais destacados de "negociação e barganha", segundo o mecanismo dos anéis burocráticos, entre os principais *policy-makers* e os interesses da "sociedade civil", a perda de hierarquia e importância dos dois conselhos deveria, necessariamente, desinteressar os grupos privados em estabelecer gestões junto a esses aparelhos. Por último, porque deveria ser muito baixa a possibilidade de atendimento efetivo de demandas localizadas e pontuais de grupos específicos por parte dos formuladores da política econômica reunidos numa agência encarregada do planejamento estratégico e não exatamente de soluções tópicas para problemas ordinários enfrentados por tal ou qual empresa. Assim, mesmo a "colaboração informal" não poderia suplantar a representação corporativa. É o que se depreende do seguinte depoimento:

"Se os conselhos econômicos como CDI, CMN, CPA tem como objetivo a formulação de diretrizes para o desenvolvimento econômico global ou setorial é, evidentemente, muito importante que o empresariado deles participe, que haja uma oficialização dessa participação, ou seja, que ele seja ouvido obrigatoriamente, com direito a voto, não só por uma questão de eficácia momentânea, como de responsabilidade futura. Os contatos dos sindicatos com os ministros da área econômica situam-se na linha de uma colaboração informal, ficando a critério do governo ouvir ou não as sugestões. Esta colaboração informal não substitui a colaboração formal"⁴⁸.

Além disso, como a decisão final ficaria mesmo a critério dos *decision-makers*, suas autonomias respectivas e margens de manobra diante das pressões "externas" ao aparelho do Estado tornavam-se o dado mais relevante da conjuntura, concentrando a atenção das associações de classe desprezadas pela organização da política econômica.

Essas transformações institucionais, aliadas às repercussões do processo de implementação de políticas econômicas restritivas não exatamente populares junto à grande burguesia, a partir de 1977, terminaram por produzir uma série de tensões e crises no interior do sistema político. Especialmente a ausência de ligações representativas, tais como as estabelecidas em torno do Conselho Monetário Nacional nos dois governos anteriores, desempenharam, no caso do CDE, um papel importante de polarização política. Para se ter uma idéia da importância dessas questões basta notar que, muito cedo, o *Jornal do Brasil* chamaria a atenção dos "grupos sociais interessados" para que utilizassem as sessões do segundo como utilizavam as do primeiro.

"O Conselho de Desenvolvimento [Econômico], criado no governo Geisel, é um órgão que pode e deve ser usado por grupos sociais interessados, da mesma forma que era utilizado antes o Conselho Monetário Nacional. [...] Esses Conselhos são câmaras de ressonância dentro do Executivo e compõem o mecanismo decisório. Será urgente aprender a usar as sessões do CDE. Nele o debate foi permitido publicamente pelo Presidente da República e os ministros com assento tem alta potencialidade representativa na tomada de decisões. Convém recordar sempre que o

⁴⁸ Entrevista realizada em 12/05/1976, *Apud* Renato Boschi, *Elites industriais e democracia*, *op. cit.*, p. 160.

Presidente Geisel determinou a diretriz de 'ampla liberdade de debate' nos 'vários escalões administrativos'⁴⁹.

Ora, uma vez tendo sido fechado esse debate aos tradicionais "colaboradores da política econômica", é lícito imaginar as conseqüências negativas para a "legitimidade" do governo Geisel junto ao grande capital. De resto, esse dado pode bem ajudar a explicar o movimento de afastamento relativo da burguesia brasileira diante do regime ditatorial no período. A seção seguinte cuida exatamente dessa questão.

3.2 A dissensão burguesa

Os problemas organizativos não são meramente técnicos e, tampouco, comportam uma solução simples. O aparelho do Estado está vinculado diretamente a uma sociedade dividida em classes e frações e é, por isso, atravessado por conflitos de alto a baixo; mais do que isso, ele é a "cristalização" das relações de dominação de classe no nível político. Isso faz com que qualquer problema organizativo torne-se, automaticamente, um problema político, já que as modificações nos procedimentos organizacionais tradicionais significam, desde logo, uma alteração nos interesses consolidados nos aparelhos burocráticos do Estado e na forma organizativa corrente. Como, num regime não-democrático, a burguesia tem, necessariamente, de estabelecer seus interesses e expressar suas reivindicações através de redes de presença específica no seio do aparelho do Estado, sua expulsão dos centros decisórios mais importantes, como se viu, deverá gerar uma série de dificuldades políticas de toda ordem que tornaram mais agudo ainda o funcionamento do Estado ditatorial, comprometendo assim a própria "racionalidade" do processo decisório que ele quis, mediante o acréscimo de autonomia em face dos diferentes interesses em presença, organizados segundo a lógica corporativa nos seus diversos ramos, instaurar.

Nesta seção veremos, em detalhe, as conseqüências políticas da reforma administrativa sobre a capacidade de representação dos interesses do bloco no poder e, principalmente, as reações dos setores mais importantes da burguesia brasileira à transformação da "tecnologia organizativa" do Estado representadas, nessa conjuntura em particular, pelas campanhas contra a estatização da economia e pela redemocratização do regime político.

Ainda que a presença do Estado na economia tenha sido uma constante não somente no pós-30 e se aprofundado no pós-64, apenas durante o governo Geisel — onde o

⁴⁹ Cf. "Debate livre", *Jornal do Brasil*, 13/06/1974. Apud Sebastião C. Velasco e Cruz, *Empresários e o regime no Brasil: a campanha contra a estatização*. Tese de Doutorado. São Paulo, USP - FFLCH, 1984, p. .

"setor público" lançou-se num sem-número de projetos de substituição de importações de bens de capital e insumos básicos, assumindo o papel ora de produtor direto, ora de agente financiador da estratégia reorientadora da estrutura da oferta através de um ambicioso plano de desenvolvimento econômico (o II PND) — o conjunto da grande burguesia conduziu um movimento de protesto de amplas proporções. A questão relevante aqui é saber: quais as causas da eclosão, em fins de 1974, início de 1975, da campanha contra a estatização da economia brasileira? E, imediatamente, depois disso: que fatores determinaram o surgimento de um outro movimento, a campanha pela redemocratização do sistema político que ganhou, nos meios empresariais, grande intensidade a partir de meados de 1977 e praticamente se "universalizou" em 1978, tornando-se a palavra de ordem dominante de todos os círculos liberais que se opunham, com maior ou menor entusiasmo, à ditadura militar? A pesquisa desses dois movimentos, principalmente em função da sua vizinhança no tempo, exige, igualmente, que se pergunte pelas relações significativas que existem entre eles e que papel ocupou nos debates desse período, conduzidos com notável disposição política pelas associações de classe, a questão da transformação do sistema decisório.

Diversos estudos procuraram definir as razões da dissensão burguesa. Ainda que toda classificação seja, forçosamente, arbitrária e esquemática, além de quase nunca fazer justiça à riqueza e complexidade da argumentação desenvolvida pelos pesquisadores, talvez fosse útil, para os fins da nossa exposição, separar os trabalhos que se ocuparam com maior ou menor profundidade deste assunto em algumas classes de respostas. Assim, pode-se dividir a natureza das explicações para a origem de cada um dos dois movimentos em três causas distintas: 1) *causas econômicas*; 2) *causas políticas*; 3) *causas ideológicas*.

É preciso salientar que nem sempre esses fatores agem sozinhos ou estão assim expressos nas análises por nós consideradas, ainda que possam ser incluídas tendencialmente numa ou noutra categoria. Para os fins deste trabalho, gostaria de ressaltar as posições mais expressivas da literatura sem, contudo, deter-me na crítica de cada uma delas, apresentando suas deficiências ou contradições. Além desse esforço já ter sido realizado de forma eficiente⁵⁰, meu objetivo aqui é tão-somente encontrar uma linha de interpretação mais produtiva e eficaz para compreender não a oposição burguesa em si mesma⁵¹, mas os conflitos decorrentes do modo específico de operação do sistema decisório e, particularmente, do novo perfil transmitido a ele pelo Conselho de Desenvolvimento Econômico, que acabaram, ambos, determinando alterações importantes no funcionamento

⁵⁰ Cf., por exemplo, Sebastião C. Velasco e Cruz, *De Geisel a Figueiredo: os empresários e a transição política no Brasil*. Datilo., s.d., Cap. III: "O significado político da campanha", pp. 140-194.

⁵¹ O que, por si só, já exigiria um estudo mais aprofundado a respeito da dinâmica política das duas campanhas e, igualmente, das suas relações de solidariedade ou afastamento em relação aos outros movimentos (liberal, democrático-popular, operário etc.) de oposição ao regime ditatorial, o que não foi feito aqui.

burocrático do Estado ditatorial durante o governo Figueiredo. Igualmente, embora existam diferenças importantes no comportamento político das diversas frações dominantes reunidas no bloco no poder (e, ademais, nos grupos politicamente ativos que se destacam dessas frações) diante dos problemas principais da conjuntura — a transformação do "modelo político" e a redefinição do "modelo econômico" —, só poderei tomar aqui, em função do meu interesse específico, a *posição de conjunto* da grande burguesia brasileira diante da "tecnologia organizativa" do Estado ditatorial, dispensando-me portanto de analisar as plataformas políticas (mais avançadas ou mais conservadoras) presentes nos diversos grupos ideológicos que tiveram uma presença destacada na cena política nesse período.

3.2.1 As diferentes posições da literatura

A primeira manifestação burguesa de descontentamento diante do regime ditatorial, após o movimento fracassado da Frente Ampla em 1967/1968, passou a se opor abertamente, através de seus representantes ideológicos mais destacados, o Prof. Eugênio Gudin em primeiro plano, à expansão acelerada da "intervenção" estatal na economia. A partir do início de 1975, foram colocados em xeque tanto a ampliação das suas funções empresariais (o crescimento "desordenado" das empresas públicas através da constituição de um sem-número de *holdings* e subsidiárias), quanto o aumento da própria atividade regulatória do Estado.

De fato, em termos absolutos,

"O número de 'empresas' [públicas] passou de 35, em 1939, para 440, em 1983. Em pouco menos de cinquenta anos, portanto, o número multiplicou-se em quase 13, crescimento que se situou de forma acentuada nos anos 60 e 70. Em 1950 havia 66 'empresas'; em 1960, 128; em 1970, 267; e em 1980, 431 (mais 9, em 1983), incluindo empresas públicas propriamente ditas, sociedades de economia mista, subsidiárias e empresas controladas direta ou indiretamente, autarquias e fundações instituídas ou mantidas pelo poder público, todas com existência real até setembro de 1983. Deste formidável total, destacam-se 205 empresas do setor produtivo, [...] criadas sobretudo nos anos 70, haja visto que existiam 11 em 1939, 42 em 1960, 100 em 1970, número que mais que dobrou em 1980 (203)"⁵².

Para além desse dado — que, se põe em evidência o crescimento quantitativo do setor produtivo estatal, também lembra a continuidade desse processo ao longo de quase quarenta anos —, como entender as razões da explosão de descontentamento que ganhou intensidade e, principalmente, visibilidade política justamente entre os anos 1975/1976, mobilizando, ainda que de forma diferenciada, boa parte da grande burguesia brasileira? De

⁵² Eli Diniz e Olavo Brasil de Lima Jr., *Modernização autoritária: o empresariado e a intervenção do Estado na economia*. Brasília, IPEA/CEPAL, 1986, p. 28. Os dados apresentados pelos autores foram compilados a partir do *Cadastro das empresas estatais*. Brasília, set. 1983.

modo geral, existem três respostas básicas para explicar os motivos que detonaram a campanha contra a estatização. Vejamos cada uma delas separadamente.

Os principais "economistas de oposição" — João Manoel Cardoso de Mello, Luiz Gonzaga de Mello Belluzzo e Luciano Coutinho — situaram os fundamentos do debate sobre a "hipotética" (Belluzzo) ampliação do processo de estatização da economia brasileira em meados dos anos 70, expresso no aumento relativo da propriedade estatal sobre os meios de produção (expansão quantitativa das empresas do governo), bem como na ampliação do controle público sobre a poupança privada (através da assunção pelas instituições financeiras públicas dos fundos PIS/PASEP), em grande parte devido a uma "ilusão de óptica" — entendida aqui como um (auto-)engano do conjunto da classe dominante em relação aos seus objetivos concretos e adversários reais.

De fato, sustenta Belluzzo, o Estado *não* ampliou sua participação relativa na propriedade dos meios de produção após 1964. As novas empresas públicas que progressivamente surgiram no período, ou cumpriram uma função suplementar em relação ao processo de acumulação privada de capital, ou

"simplesmente assum[iram] diversas funções que eram preenchidas pela administração centralizada ou autárquica, com o objetivo, pelo menos declarado, de agilizar a administração [pública]. Além disso, o crescimento do número de empresas não significou um aumento da participação relativa do Estado na propriedade dos ativos. O indicador mais claro disso é que o Estado manteve-se praticamente nos mesmos setores em que [já] vinha operando, com a grande exceção da petroquímica, onde detém apenas um terço da propriedade dos ativos. Em outras palavras, o grosso das empresas públicas criadas recentemente são apenas subsidiárias, operando nos mesmos setores, na forma de unidades estaduais/regionais ou perfazendo operações de apoio (accessórias à atividade principal da empresa-*holding*), no sentido de garantir insumos, matérias-primas e serviços, ou de alargar sua atividade na comercialização dos produtos. Apesar disso, a taxa de expansão dos setores dominados por empresas do Estado não foi superior à taxa de crescimento dos setores dinâmicos (especialmente de bens de consumo durável) onde estão concentradas as subsidiárias das empresas internacionais. Nem foi tampouco superior à taxa de expansão de determinados setores fornecedores de partes e produtos intermediários, ou de bens de capital por encomenda, onde é muito expressiva a presença de empresas privadas nacionais. [...] Se o critério é tomar o conjunto das grandes empresas, a título de demonstrar o argumento [da estatização da economia], verifica-se que as taxas de crescimento das grandes empresas públicas não foram em média superiores às das grandes empresas privadas, nacionais ou estrangeiras. Onde, pois, a estatização?"⁵³

⁵³ Cf. Luiz Gonzaga de Mello Belluzzo, "A intervenção do Estado no período recente". *Ensaio de Opinião*, Rio de Janeiro, 5, 1977, p. 26, grifos meus. Por outro lado, "é verdade que o Estado utilizou seu maior poder fiscal para a constituição dos chamados fundos de poupança compulsória (PIS, PASEP, FGTS etc.). Realmente o Estado acentuou seu papel de mobilizador e concentrador do excedente, *mas agiu fundamentalmente como mero repassador de fundos ao setor privado*", como aliás exemplificam os casos do BNH e do BNDE. Houve, sim, "um aumento do grau de controle sobre o processo de financiamento da acumulação" do setor privado, mas não sobre os ativos. *Id., ibid.*, pp. 26 e 27, grifos meus.

Ora, além de esquecer-se que, sob o capitalismo monopolista, o Estado deveria regular, no seu âmbito, a luta entre as frações do capital e que, além disso, nas condições estruturais do "capitalismo tardio" (João Manoel), essa função estaria necessariamente acompanhada por uma presença importante do setor produtivo estatal no Departamento I, "pela profundidade do processo de internacionalização do sistema produtivo e, conseqüentemente, por uma fragilidade congênita do capital monopolista nacional", a burguesia brasileira deveria aprender também que a "estatização" da economia "é, na realidade, o epifenômeno das novas formas de regulação encarnadas no Estado e que seus limites estão dados pelas necessidades [objetivas] da reprodução conjunta do próprio capital monopolista"⁵⁴. Assim, dessa ilusão em relação ao seu próprio papel histórico e às funções específicas do Estado capitalista — que, a partir de 1974, teve de assumir um lugar de destaque na nova estratégia de expansão econômica —, surgiu um amplo movimento oposicionista no seio do empresariado nacional. A face mais palpável desse "conhecimento invertido" do funcionamento global do sistema capitalista estaria expresso, de forma paradigmática, no divórcio promovido pela consciência burguesa entre os interesses particulares dos capitalistas individuais e o interesse geral do capitalismo, sustentado e garantido pelo Estado, o qual deveria, enquanto "capitalista coletivo ideal", recriar indefinidamente as condições para o prosseguimento da acumulação.

Na mesma linha de argumentação, Fernando Henrique Cardoso sublinhou que a principal motivação da campanha contra a "estatização" seria resultante dos obstáculos criados pela nova estratégia econômica à realização dos interesses de curto prazo dos capitalistas individuais. Apesar do diagnóstico (essencialmente correto) de que deveria ser preciso corrigir as distorções do modelo de desenvolvimento, o empresário particular, submetido à lógica da concorrência, não perceberia a inteligência global da economia. Ele deseja, simplesmente, atuar onde o retorno do seu investimento é mais alto e mais rápido. Isso "ajuda a compreender por que, apesar das políticas governamentais orientarem-se a reforçar o *capitalismo*, [...] os capitalistas, especialmente os que têm suas empresas situadas em São Paulo, a elas se opõem"⁵⁵. Assim, segundo Luciano Coutinho, "por mais remota que fosse a possibilidade de que, neste novo esquema, as empresas estatais assumissem o papel de pólo articulador de um tipo de crescimento autônomo, a mera ventilação de sua

⁵⁴ João Manoel Cardoso de Mello, "O Estado brasileiro e os limites da 'estatização'". *Ensaio de Opinião*, Rio de Janeiro, 5, 1977, p. 16.

⁵⁵ Cf. "Estatização e autoritarismo esclarecido: tendências e limites". *Estudos CEBRAP*, São Paulo, 15, jan./mar. 1976, p. 21. Para a mesma interpretação do processo político, v. Gilberto Mathias, "Estado e capital: notas sobre um debate recente". *Contraponto*, Rio de Janeiro, 2, nov. 1977, pp. 52-53.

potencialidade foi suficiente para deflagrar uma devastadora campanha 'antiestatização' em 1975/76"⁵⁶.

Contudo, para além dessas considerações de ordem, digamos, meramente "teórica", havia uma base real em que se apoiava esse quiproquó ideológico e que impulsionava para frente a oposição necessariamente falseada entre "privatismo" e "estatismo", constituindo o fundamento concreto dos protestos do empresariado nacional em meados dos anos 70: o novo comportamento assumido pela empresa pública, plasmado no modelo privado do desempenho, da eficiência e da rentabilidade empresarial. Logo, o móvel real da campanha antiestatista situar-se-ia, na verdade, conforme resumiu Belluzzo, no fato de que "as grandes empresas estatais", tais como a PETROBRÁS ou a Vale do Rio Doce, por exemplo, passaram progressivamente após 1964 "a operar como corporações privadas, procurando aumentar sua capacidade de autofinanciamento e diversificando seus investimentos. [...] Dessa forma, a grande empresa pública não tem comportamento distinto da grande empresa privada e, portanto, ao invés de revelar estatização, este processo é bem o de 'privatização'". Daí que seja fundamentalmente em função desse "comportamento 'privado' da empresa pública que se originam os atritos na disputa por novas áreas de inversão"⁵⁷.

Mas essa interpretação, se possui a grande vantagem de desfazer alguns equívocos persistentes acerca dos papéis e funções do Estado capitalista na periferia do sistema, não permite apreender a dimensão propriamente *política* do movimento oposicionista. Considerando-se a notável persistência e continuidade da "intervenção" do Estado na economia brasileira, por que surgiu, em meados dos anos 70, um movimento com tais características? Quais as suas motivações de fundo e seus objetivos concretos? Como ele foi conduzido? A abordagem proposta por Sebastião C. Velasco e Cruz é, neste sentido, bem mais produtiva para responder essas questões, pois propõe-se a ver na "operação político-ideológica" que constituiu, no Brasil, a campanha contra a estatização, uma *ação política* específica. Trata-se então de apreender a crítica antiestatista não no nível do seu "discurso" ideológico, das suas representações falsificadas do movimento geral da economia, mas

⁵⁶ Luciano Coutinho, "O setor produtivo estatal: autonomia e limites". *Ensaio de Opinião*, Rio de Janeiro, 5, 1977, pp. 32-33. V. também Fernando Henrique Cardoso, "Estatização e autoritarismo esclarecido: tendências e limites", *op. cit.*, p. 18.

⁵⁷ Luiz Gonzaga de Mello Belluzzo, "A intervenção do Estado no período recente", *op. cit.*, p. 27. Claro está que este comportamento possuía conseqüências econômicas importantes. "Ao formular seus programas de expansão, as empresas públicas procuram tomar em conta, naturalmente, seus objetivos privados. Assim, por exemplo, na encomenda de equipamentos não há qualquer preocupação em privilegiar a compra no mercado interno, visando incentivar o desenvolvimento de empresas do setor de bens de capital ou poupar divisas frente à grave situação do balanço de pagamentos. O que interessa é a minimização dos riscos, o custo do equipamento, sua qualidade tecnológica e o prazo de entrega que deve estar ajustado a seu cronograma de inversão. Esta é a origem de freqüentes desentendimentos com os produtores nacionais que têm seus interesses muitas vezes desconsiderados à sombra destes critérios". *Id., ibid.*, p. 27.

essencialmente no campo das práticas de classe⁵⁸. Assim, dispensando-se de julgar a validade inerente do discurso empresarial, deve-se, segundo este último, perguntar: qual o fundamento dessas práticas? Para o autor, a origem da campanha contra a ampliação das funções empresariais do Estado não pode ser reduzida tão-somente a uma mera ideologia que disfarçava interesses de curto prazo, mas tem, essencialmente, uma *base econômica*. Senão vejamos.

Na medida em que o ambicioso programa econômico do governo Geisel, impulsionado decisivamente pelo II PND, pretendia "alterar algumas das articulações básicas da economia brasileira, mediante o fomento da indústria de bens de produção e o fortalecimento do capital nacional, que gostaria de ver guindado a uma posição hegemônica" no interior do bloco das classes dominantes, ele teve de recorrer à expansão do setor público a fim de dinamizar seu projeto, conferindo às empresas do Estado um papel destacado no processo de acumulação capitalista. Com isso, deveria surgir, necessariamente, uma série de conflitos entre "privatistas" e "estatistas", como já foi enfatizado. Contudo, adverte o autor, "esse [era] apenas um dos aspectos da estratégia" do governo e essas disputas, em particular, foram consequência quase lógica do novo papel de liderança desempenhado pela empresa pública⁵⁹. Além disso, o fundamental é que "subjacente às opções do II PND estava ainda a intenção de modificar mais ou menos profundamente as relações de força que até então [haviām predominado] entre as diferentes frações do capital privado, em duas direções ao menos: na interação entre capital financeiro e capital produtivo, de um lado, e, de outro, na posição relativa dos diversos segmentos do capital industrial"⁶⁰.

⁵⁸ Para uma fundamentação mais detalhada dessa opção, cf. Sebastião C. Velasco e Cruz, *Empresários e o regime no Brasil: a campanha contra a estatização*. Tese de Doutorado. São Paulo, USP - FFLCH, 1984, pp. 08 e 70.

⁵⁹ Cf. Sebastião C. Velasco e Cruz, *De Geisel a Figueiredo: os empresários e a transição política no Brasil*, *op. cit.*, p. 167.

⁶⁰ *Id.*, *ibid.*, p. 167. Carlos Estevam Martins ressaltou, igualmente, que a redefinição das tarefas concretas que orientaram a acumulação capitalista no Brasil, ao determinarem, objetivamente, o fortalecimento do Departamento I através de pesadas inversões estatais no setor de infra-estrutura, deveria implicar uma alteração importante na forma do "modelo político"; a concentração do poder decisório nas mãos da burocracia pública transformou-se assim em "condição propiciatória" para a mudança da correlação de forças no interior do bloco no poder, promovendo a desintegração progressiva da coalizão "internacional-modernizadora" que se instalou no governo em 1964, varrendo a "coalizão nacional-populista", e erigindo uma outra em seu lugar, formada basicamente pelo "capital estatal" e pelos grupos privados nacionais. Assim, "o bloco no poder é o epicentro da crise [política que se abre em 1974] e esta decorre de certas mudanças experimentadas pela correlação estabelecida, em 1964, entre as forças dominantes no plano econômico e dirigentes no plano político". Carlos Estevam Martins, *Capitalismo de Estado e modelo político no Brasil*. Rio de Janeiro, Graal, 1977, p. 183 e pp. 264 e segs. Numa vertente bastante aproximada, Guillermo O'Donnell salientou também que as dificuldades do modelo político "autoritário" surgiram exatamente quando ele se viu frente à necessidade de incorporar a "burguesia nacional" à aliança que sustentava o "Estado burocrático-autoritário". Cf. *BA — Reflexões sobre os Estados burocrático-autoritários*. São Paulo, Vértice, 1987, pp. 44 e segs.

Dessa forma, a centralização administrativa, representada em primeiro plano pela criação do CDE e da SEPLAN, aliada à concentração dos recursos de poupança forçada no BNDE, permitiu que o Estado dispusesse mais livremente do fundo público na direção imaginada pela nova estratégia de desenvolvimento, marginalizando, com isso, os interesses até então prevalentes da fração bancária em nome dos interesses do capital industrial de base local. Esse foi, sem dúvida, segundo o autor, um dos pontos mais importantes de conflito político no período. Além disso, é preciso notar, a política proposta pelo governo Geisel "não se dirigia igualmente a todos os ramos da indústria, nem a todos os grupos que, em cada um desses ramos desenvolviam atividades" produtivas. Como a consolidação da indústria de base (bens de capital e insumos básicos) era "a meta prioritária" do Plano e "para ela todas as facilidades" deveriam ser "reservadas", "o Estado, na prática, transferi[u] recursos para os capitais investidos nessa esfera", atuando, assim, de forma claramente "discriminatória" em relação às demais frações do bloco no poder. Logo, a implementação dos diversos programas de investimento que concretizariam essa política industrial exerceria um poderoso efeito de polarização, aglutinando todas as demais frações não contempladas pela nova estratégia de crescimento — setor financeiro privado, em primeiro lugar, indústria de bens duráveis, em seguida, que, é preciso lembrar, havia liderado o ciclo expansivo anterior — na campanha contra a "estatização"⁶¹. Segundo o autor, o efeito diferencial da ação do Estado sobre as diversas frações do capital determinaria assim, por parte dos setores mais prejudicados, uma oposição consistente que só tenderia a desaparecer quando o II PND fosse definitivamente abandonado, em fins de 1976.

Decidido a "observar com certa atenção aquelas manifestações políticas dos anos 70", Carlos Lessa viu, por sua vez, "na revivescência ideológica" do liberalismo clássico por amplas parcelas do empresariado nacional que passaram a advogar uma sorte de "Estado mínimo" sem qualquer presença efetiva na economia, uma espécie de "linguagem codificada que man[e]jou prudentemente — pois a campanha [contra a estatização] se desenvolveu em um restrito espaço político, vigiado e cerceado pelo autoritarismo — a argumentação do liberalismo econômico como vetor de explicitação de reivindicação das outras liberdades", no caso específico, das liberdades políticas (pluralismo, democracia, participação etc.)⁶².

⁶¹ Sebastião C. Velasco e Cruz, *De Geisel a Figueiredo: os empresários e a transição política no Brasil*, op. cit., pp. 173-174 e p. 178. Logo, a campanha em questão não alcançou um apoio uniforme no seio do empresariado. Setores importantes do patronato mantiveram-se à margem do movimento antiestatista ou, mesmo, chegaram a se pronunciar abertamente contra seus "excessos". Esse foi o caso típico do setor de bens de capital. A ABDIB, por exemplo, ao invés de abraçar uma retórica liberal, reclamava do governo uma política industrial mais consistente e integrada e um programa de encomendas de máquinas e equipamentos mais definido. Sobre esse ponto e sobre as diferentes posições das diversas frações da classe dominante na campanha antiestatista, v. Sebastião C. Velasco e Cruz, *Empresários e o regime no Brasil: a campanha contra a estatização*, op. cit., pp. 79-108. A posição da ABDIB foi discutida detalhadamente em *id.*, *De Geisel a Figueiredo: os empresários e a transição política no Brasil*, op. cit., pp. 195-294.

⁶² Carlos Lessa, "A descoberta do Estado totalitário". *Gazeta Mercantil*, 29/04/1980, p. 32. Para a mesma visão, cf. Fernando Henrique Cardoso, "O papel dos empresários no processo de transição: o caso brasileiro". *Dados*, Rio de Janeiro, 26 (1), 1983, pp. 14-15.

Portanto, a origem do descontentamento da grande burguesia brasileira com o regime ditatorial seria, para este último, muito mais política que propriamente econômica, como procurou demonstrar Sebastião Cruz, ou ideológica. É o que a passagem reproduzida a seguir ressalta:

"Antes que fosse consensual e auto-evidente o descenso cíclico [da economia brasileira em fins dos anos 70], tanto o empresariado, com sua campanha antiestatizante, quanto o eleitorado urbano, com seu voto oposicionista, já estavam, por esses canais, expressando sua desconformidade [com o formato do Estado brasileiro]. Nos idos de 1974/1975, não havia a percepção nítida da crise econômica e da impossibilidade de sustentar o milagre — salvo para uns tantos especialistas —, e, respeitando a cronologia, não se poderia estabelecer a precedência do econômico sobre o político [...]. À primeira vista, aqui estaria um paradoxo para os que apreciam as associações mecânicas. Após o 'milagre' [econômico], o regime autoritário administrou bem a crise [...]. Entretanto, enfrenta uma crescente oposição empresarial, inequivocamente a principal beneficiária desta administração. À campanha antiestatizante sucedem-se manifestações multiformes que sinalizam claramente a exigência, pelo segmento beneficiado, de um reajuste institucional das regras políticas"⁶³.

Qual o fundamento da resposta particularmente violenta do principal beneficiário objetivo do "modelo econômico", senão um desgosto profundo com as regras bastante rígidas impostas pelo "modelo político"? Ademais, "para amplísimos segmentos empresariais, o quinquênio [1974-1979] foi francamente favorável. Não somente se expandiram seus lucros operacionais, como eles puderam, no circuito financeiro, obter crescentes receitas não-operacionais"⁶⁴. Assim, contrariamente ao que sustentou, entre outros, João Quartim de Moraes, para quem a "contestação do papel do Estado na economia ligou-se ao desencantamento suscitado pelo fim do 'milagre econômico brasileiro' que se manifestou bruscamente em 1974"⁶⁵, a oposição burguesa só poderia ter uma raiz política que, por prudência e na falta de canais mais apropriados, teria de ser encoberta pela retórica do liberalismo econômico.

A assim chamada "Carta do Rio de Janeiro", aprovada pela IV CONCLAP em fins de 1977, é uma boa evidência desse tipo de raciocínio, pois sublinhava, de acordo com o autor, três atributos indispensáveis para concretizar, entre nós, a "economia de mercado" *através de um regime democrático*, selando portanto, na consciência empresarial, uma aliança tácita entre a liberdade econômica e a liberdade política. Os objetivos fundamentais da luta das "classes produtoras" deveriam ser: a) a associação entre economia descentralizada e o pluralismo político (e "aqui aparece o já comentado código como um denominador comum"); b) a promoção do bem-estar social como resultado da melhoria na

⁶³ Carlos Lessa, "A descoberta do Estado totalitário". *Gazeta Mercantil*, 29/04/1980, p. 32.

⁶⁴ *Id.*, *ibid.*, p. 32.

⁶⁵ V. *Les militaires et les régimes politiques au Brésil de Deodoro à Figueiredo (1889-1979)*. Thèse de Doctorat d'Etat. Paris, Institut d'Etudes Politiques, 1982, pp. 831-832.

distribuição da renda e da diminuição da pobreza absoluta; e c) a necessidade de uma menor dependência das empresas privadas em relação ao Estado a partir do aumento da sua eficiência produtiva⁶⁶.

Ora, na medida em que a resposta governamental à oposição burguesa restringia-se a adotar, a partir de 1975 notadamente, medidas tópicas para conter a autonomia operacional das empresas do Estado⁶⁷, o empresariado aprofundava sua distância em relação ao regime ditatorial. É que nesse "diálogo de surdos", o "código empresarial" por mais democracia e não exatamente por menos Estado "não era decifrado pelo Planalto e vice-versa". Mesmo entre o setor de bens de capital, "criatura favorita do II PND", alguns dos "principais fabricantes de equipamentos est[iveram] alinhados na vanguarda da campanha contra a estatização". Logo, o erro fundamental do governo foi ter estabelecido um objetivo para o País — o Brasil-potência — "sem consultar os interesses de suas bases sociais de sustentação" e apoio. O Estado "autoritário", adverte Lessa, "em uma hipostasia de voluntarismo, levou ao extremo um pressuposto de onisciência do Poder Executivo: saber mais do que a Nação o que é bom para ela"⁶⁸. Desse desencontro *político*, surgiu a oposição empresarial.

Outra fonte sustenta, ainda que apoiada em argumentos distintos, a mesma vertente de análise. O fundamento da campanha antiestatista seria, para Eli Diniz e Renato Boschi, eminentemente político: "num debate aparentemente marcado por considerações de ordem

⁶⁶ Carlos Lessa, *op. cit.*, p. 32. Em apoio à tese de Lessa, Victório B. Cabral, presidente da Associação Brasileira das Empresas de Capital Aberto (ABRASCA), enfatizou que o "Brasil sempre postulou uma economia de livre mercado, e a uma economia aberta, por definição, deverá corresponder um sistema politicamente aberto, pluralista e descentralizado". V. "Cabral: o governo limita a participação". *O Estado de São Paulo*, 10/11/1978, p. 27.

⁶⁷ Atendendo parcialmente a essas pressões, o governo propôs, no âmbito do CDE, o seguinte elenco de medidas: 1) vedar o acesso de determinadas empresas estatais à obtenção de aumento de capital mediante subscrição em dinheiro no mercado acionário; 2) reduzir a correção monetária cobrada sobre os empréstimos do BNDE; 3) estabelecer a obrigatoriedade do recolhimento do IR pelas empresas governamentais; 4) proibir as empresas estatais utilizarem incentivos fiscais; 5) diminuir o volume total de recursos investidos nas empresas estatais; e, por último, 6) o CDE aprovou resolução que impunha rigorosas limitações e submetia à aprovação direta do Presidente da República as iniciativas para a criação de novas empresas estatais através de subsidiárias de empresas já existentes, para a assunção do controle acionário de empresas privadas ou para a execução de projetos por empresas governamentais fora de sua área normal de atuação. V. "Governo limita o avanço da estatização". *O Estado de São Paulo*, 19/06/1975, p. 35.

⁶⁸ Carlos Lessa, "A descoberta do Estado totalitário". *Gazeta Mercantil*, 29/04/1980, p. 33. "Creio [portanto] não exagerar ao atribuir à taxativa voluntarística de superimpor uma estratégia que não articulava os interesses de maior peso na economia brasileira e ao estilo autoritário que presidiu suas medidas de implementação, um efeito catalisador ao nível da consciência do empresariado". *Id.*, *ibid.*, pp. 33 e 34, respectivamente. Para uma repetição pouco inspirada das mesmas teses e conclusões, v. também Pedro S. Malan, "O debate sobre 'estatização' no Brasil". *Dados*, Rio de Janeiro, 24 (1): 25-36, 1981.

econômica, transparece, em seus fundamentos, uma demanda de caráter essencialmente político"⁶⁹. Por quê? Para os autores, é essencial frisar, juntamente com Lessa, que

"embora as motivações econômicas tenham tido um peso importante, não nos parece apropriado atribuir à campanha antiestatizante exclusivamente aos efeitos da crise econômica. Na verdade, ela começou antes que tais efeitos se tornassem plenamente visíveis, quando as elites econômicas e as autoridades governamentais ainda estavam influenciadas pelo clima de otimismo gerado pela era do milagre"⁷⁰.

Na verdade, as críticas ao crescimento "excessivo" e incontrolável das firmas estatais e os protestos diante da ampliação e aprofundamento dos controles burocráticos (e, notadamente, financeiros) do Estado sobre a economia, "tiveram uma dimensão política bastante significativa. Além disso, *a partir de certo momento, as demandas políticas tornaram-se prioritárias*"⁷¹. Como isso ocorreu?

Diferentemente de Lessa, não foi uma inclinação súbita pelo liberalismo político, mas a sensação de marginalização crescente por parte do conjunto do empresariado nacional dos centros decisórios mais importantes, imposto a partir de 1974 com o esvaziamento dos procedimentos usuais de articulação de interesses e a concentração de poder nos escalões mais altos do sistema estatal, é que teria, de fato, desencadeado demandas crescentes por uma maior participação na definição dos conteúdos da política econômica — a campanha contra a estatização seria, portanto, uma consequência mais ou menos lógica desse desejo explícito de disciplinar, *in loco*, a intervenção indevida do Estado no mercado através da reedificação de mecanismos corporativistas que revertessem o caráter "burocrático", "fechado", "elitista" e "excludente" do processo decisório. Assim, segundo Diniz e Boschi, deveria haver uma "correspondência" significativa "entre as demandas políticas por maior participação e as críticas ao processo de estatização, já que [era] precisamente no sentido de manter o Estado dentro [de certos] limites" bem específicos, em áreas que não impli[cassem] qualquer tipo de competição com a empresa privada, "que se torna[va] crucial o controle político dos rumos de sua intervenção na economia"⁷². Como enfatizou um protagonista do movimento,

⁶⁹ Eli Diniz e Renato Boschi, *Empresariado nacional e Estado no Brasil*. Rio de Janeiro, Forense-Universitária, 1978, p. 191.

⁷⁰ Eli Diniz e Olavo Brasil de Lima Jr., *Modernização autoritária: o empresariado e a intervenção do Estado na economia*. Brasília, IPEA/CEPAL, 1986. Série "Estudos" nº 47, p. 61.

⁷¹ *Id.*, *ibid.*, p. 75, grifos meus.

⁷² Eli Diniz e Renato Boschi, *Empresariado nacional e Estado no Brasil*, *op. cit.*, p. 191. Para a mesma posição, v. Renato Boschi, *Elites industriais e democracia: hegemonia burguesa e mudança política no Brasil*, *op. cit.*, pp. 159-160: o ressentimento dos empresários da sua exclusão do processo decisório "é talvez o fato básico subjacente à campanha contra a estatização" (p. 226). Cf. também Charles Pessanha, *Estado e economia no Brasil: a campanha contra a estatização — 1976-1978*. Dissertação de Mestrado. Rio de Janeiro, IUPERJ, 1981, pp. 154-155.

"Atualmente [isto é, 1974/1975], as organizações de classe agem de forma limitada, sem influir na fase decisória [dos conselhos econômicos]. São ouvidas em caráter gracioso por um ato de condescendência por parte do governo, e não por direito e obrigação". Portanto, "restaurar a participação nos conselhos é uma necessidade. É uma forma de evitar a estatização, dada a possibilidade do empresariado dialogar com o governo oficialmente e apresentar sugestões que influiriam nas decisões"⁷³.

Logo, pode-se dizer que o sentido último dessa motivação antiestatizante dizia mais respeito à natureza "autoritária" do regime político, reforçado pela reforma administrativa de 1974, do que ao novo papel auto-concedido do Estado na economia. Embora este último tivesse tornado-se, através de suas empresas, um problema crucial, não rivalizava em importância com a perda de acesso privilegiado ao topo do aparelho do Estado.

* * *

Olhadas em conjunto, as três razões — política, econômica e ideológica — contêm uma parte da verdade a respeito do movimento de oposição política da burguesia nacional às funções diretamente produtivas assumidas pelo Estado ditatorial e, evidentemente, não se trata aqui nem de decidir-se por uma delas, nem, muito menos, forjar uma explicação que articule todas as respostas dando ao problema uma solução artificial. Uma visão mais produtiva da campanha contra a estatização exige uma perspectiva mais ampla e que possa incluir na análise certos condicionantes políticos que só se tornaram mais explícitos na conjuntura imediatamente posterior. Em que pese toda sua complexidade, pode-se dizer que esta última assistiu, tão bem quanto antes, a "um processo público de julgamento do Estado brasileiro"⁷⁴.

Caso fosse possível estabelecer uma periodização segura que desse conta do comportamento do conjunto do empresariado brasileiro no período 1974/1978, sem dúvida a mais fiel e que descreve com maior precisão as oscilações dos representantes políticos e ideológicos da classe em torno do "modelo político autoritário" foi aquela proposta por Sebastião Cruz:

"Esquemáticamente, poderíamos resumir" a história da oposição empresarial assim: "antecedentes (até 1974): identificação plena empresários-regime; debate sobre a institucionalização política ainda sumamente restrito e dele os empresários não tomam parte. Primeiro período (março de 1974 a último semestre de 1976): distensão, reanimação da vida política, discussão consideravelmente mais ampla sobre a abertura — mas os empresários dela se mantêm distantes,

⁷³ Entrevista com empresário realizada em 02/12/1975 por Renato Boschi, cit. em: *Elites industriais e democracia: hegemonia burguesa e mudança política no Brasil*, op. cit., p. 159. Também de acordo com Luciano Martins, os empresários que protestavam contra a estatização estavam na verdade reclamando da perda de acesso (a partir do governo Geisel) às instâncias mais altas do processo de tomada de decisão, ou seja, do bloqueio dos canais de representação de seus interesses. Cf. "Estatização' da economia ou 'privatização' do Estado?". *Ensaio de Opinião*, Rio de Janeiro, 9, 1978, p. 31.

⁷⁴ Cf. "Cartas sobre a mesa". *Veja*, 09/11/1977, p. 128.

contrapondo, com frequência, surda resistência às mudanças que se operam. Segundo período (fins de 1976, fevereiro de 1977): brusca irrupção dos empresários na cena política; pela primeira vez, vários deles manifestam-se claramente em favor da abertura democrática. Terceiro período (março a julho de 1977): refluxo; mutismo quase total. Quarto período (agosto de 1977 em diante): após breve momento de desencontros, adesão geral às bandeiras do restabelecimento do Estado de Direito e da ordem democrática"⁷⁵.

Como explicar o súbito e repentino descontentamento da grande burguesia brasileira com o regime ditatorial nascido em meados de 1977? Que fatores determinaram a passagem de um comportamento de afastamento relativo dos debates sobre a institucionalização do "modelo político", iniciados antes mesmo de 1974⁷⁶, para o engajamento mais ou menos explícito na política de distensão e abertura em 1978? Aqui também, como no caso das respostas anteriores, trata-se de anotar certas tendências presentes na bibliografia a fim de destacar as oposições entre os principais estudos sobre o problema em questão. Feito isso, veremos, brevemente, como essas explicações se articulam e qual sua ligação com nosso objeto de análise.

Os próprios empresários fizeram questão de deixar claro que seu inconformismo com o "modelo político", expresso com maior insistência somente no último trimestre de 1976, possuía uma motivação exclusivamente econômica. Conforme ressaltou Luís Eulálio Bueno de Vidigal Filho (presidente do SINDIPEÇAS),

"o principal fato gerador do interesse político entre o empresariado", nessa conjuntura, "deriv[ou] do problema econômico. Nos anos áureos da economia brasileira, de 1964 a 1974, por exemplo, o empresário não conversava sobre política, não se interessava pelo tema [...] A preocupação mais importante dos empresários, naquela época, era equacionar os problemas dentro do setor econômico para que suas empresas pudessem acompanhar o desenvolvimento esperado. O desinteresse pelas questões políticas era notado não só nos pronunciamentos públicos, mas

⁷⁵ Sebastião C. Velasco e Cruz, *De Geisel a Figueiredo: os empresários e a transição política no Brasil*, op. cit., p. 334.

⁷⁶ Conforme notou Thomas Skidmore, "estas questões começaram a ser discutidas mesmo antes do fim do mandato de Médici. Leitão de Abreu, Chefe do Gabinete Civil de Médici, em meados de 1972 tomou a iniciativa de discutir como a repressão podia ser desativada em favor de um sistema mais aberto [...] Por iniciativa de Cândido Mendes, o professor Samuel Huntington [...] visitou o Brasil em outubro de 1972 para demorados contatos com Leitão de Abreu e Delfim Netto. [...] A pedido de Leitão, Huntington escreveu em 1973 um documento intitulado 'Métodos de Descompressão Política' dando suas respostas às perguntas do Chefe do Gabinete Civil de Médici". De forma geral, o autor do documento em questão advogou uma institucionalização do "regime autoritário" segundo o modelo mexicano de partido único. Esse trabalho "estimulou o debate imediato entre intelectuais e estudiosos. Wanderley Guilherme dos Santos [...] deu a mais completa resposta [ao *paper* de Huntington] em 'Estratégias de Descompressão Política', documento apresentado em um seminário realizado em setembro de 1973 e patrocinado pelo" Instituto de Pesquisas, Estudos e Assessoria do Congresso Nacional "em Brasília". Na proposta de Santos, toda ênfase recaía sobre "um processo gradual e altamente controlado de liberalização política [...] [através da] reintrodução de direitos liberais clássicos". Thomas E. Skidmore, *Brasil: de Castello a Tancredo — 1964/1985*. 4ª ed. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1991, pp. 322-324. Para uma análise bem documentada do processo de transição política, que enfatiza justamente a existência de uma proposta de relaxamento do autoritarismo político antes mesmo de 1974, v. Suzeley Kalil Mathias, *Distensão no Brasil — o projeto militar (1973/1979)*. Campinas, Papyrus, 1995.

também nas conversas particulares entre empresários. A discussão política, efetivamente, só se iniciou a partir da falta de perspectivas econômicas para o futuro próximo, como consequência de uma política econômica, industrial e financeira muito incipiente e indefinida"⁷⁷.

Ora, se o II PND pode ser considerado como uma tentativa bastante consistente de definir uma política industrial numa direção bem determinada, então de onde vinha essa "indefinição" proclamada pela grande maioria de empresários? Essencialmente da adoção de uma política de *stop-and-go*, produto inevitável da heterogeneidade dos círculos decisórios, que se expressava, como já se viu, em duas estratégias bastante distintas para enfrentar as consequências domésticas da crise econômica. Após firmada, em fins de 1976, uma "investida contra o desenvolvimento", com a declaração de desacelerar a economia e adotar em várias áreas uma política restritiva ainda que episódica, Alfredo Rizkallah, ex-presidente da BOVESPA resumiu assim as preocupações da burguesia nacional: "hoje [1977], o que se entende da estratégia inaugurada pelo governo no ano passado é que não se deve investir [...] A inquietação tem origem nesse ponto: qual será o comportamento da economia brasileira nos próximos dois anos?"⁷⁸

Todavia, as dificuldades sentidas em relação ao conteúdo da política econômica não estavam, em absoluto, separadas da forma "autoritária" e "elitista" através da qual ela estaria sendo gerida. O presidente da Associação Comercial do Rio de Janeiro (ACRJ), Pedro Leão Velloso expressou dessa forma o que parecia constituir-se no maior problema: "o diálogo faz-se urgente e imprescindível para que as últimas resoluções governamentais, especialmente aquelas que não são nada simpáticas, sejam explicadas ao empresariado"⁷⁹.

O clima de incerteza diante dos novos rumos da economia após o anúncio de frear os investimentos no setor de infra-estrutura que dominou a conjuntura a partir de fins de 1976, aliada à exclusão do empresariado da definição das medidas de curto prazo, fez ressurgir, entre as associações de classe, o tema mais freqüente de todas as declarações à imprensa desde que foi desencadeada a campanha contra a estatização: a demanda pela "institucionalização do diálogo" Estado-empresas privadas⁸⁰. Segundo o autor, na

⁷⁷ Cf. "Abertura democrática divide os empresários". *O Estado de São Paulo*, 04/09/1977, p. 48. Ou, segundo declarou Américo Oswaldo Campiglia, presidente da Associação das Empresas de Crédito, Investimento e Financiamento de São Paulo (ACREFT): "Eu classifico o fato econômico como a fonte geradora de todos os problemas, principalmente das inquietações que vivemos hoje em dia. Já foi dito que se a inflação estivesse controlada há mais tempo a própria conjuntura política seria bem diferente da de hoje". *Id., ibid.*, p. 48.

⁷⁸ Cf. "Abertura democrática divide os empresários". *O Estado de São Paulo*, 04/09/1977, p. 48.

⁷⁹ V. "Tempo difícil é tempo de dialogar". *O Estado de São Paulo*, 29/01/1977, p. 24. Ou ainda: "o diálogo do empresariado com o governo é tanto mais necessário quanto mais difícil for a hora em que vivemos. Este é o caso. Não podemos esquecer que estamos todos no mesmo barco". *Id., ibid.*, p. 24.

⁸⁰ Sebastião C. Velasco e Cruz, *De Geisel a Figueiredo: os empresários e a transição política no Brasil*, op. cit., pp. 355-360.

reorientação dos rumos da política econômica, decidida no CDE no início de 1977, "não houve discussão, nenhum mecanismo de consulta foi utilizado. As decisões sobre o futuro imediato foram tomadas intramuros, no majestoso isolamento de Brasília, pelos 'mais altos escalões' governamentais. Para os empresários, isso era difícil de tragar. Com efeito, durante todo esse período a demanda de diálogo pode ser lida com frequência nas declarações empresariais"⁸¹.

Assim, conforme bem resumiu Laerte Setúbal (Duratex/FIESP), "o empresário deseja a redemocratização não por convicção política, mas porque está pressionado por razões de ordem econômica, decorrentes das medidas antipáticas e difíceis adotadas pelo governo [...]". Como ele foi "alijado do aspecto da compreensão do porquê [tais ou quais medidas de política econômica foram decididas], consumado o fato há uma reação que é agravada pelo fato de as decisões governamentais virem com a característica militar da autoridade [...] A inflexibilidade da imposição militar gera, psicologicamente, uma oposição que não precisaria ser gerada"⁸². Tudo somado deveria produzir uma inquietação importante que alcançava mesmo, como se chegou a cogitar, a própria "legitimidade" do governo Geisel.

Bresser Pereira sustentou, entretanto, contra a "consciência espontânea" da classe, que a campanha pela redemocratização do regime e pela "restauração do Estado de direito" teve uma causa eminentemente política. Ela decorreu de um fator muito mais profundo e menos contingente que a insatisfação pontual diante dos desajustes sofridos pela política econômica; tratou-se, na verdade, de uma ruptura da aliança firmada entre a burguesia industrial (e bancária) e o Estado ditatorial em torno do "pacto de dominação", excludente e autoritário⁸³.

⁸¹ *Id.*, *ibid.*, p. 358. V., por exemplo, o pronunciamento do presidente da Confederação Nacional da Indústria, Thomas Pompeu Brasil Netto, no encontro com o ministro da Fazenda em fins de janeiro de 1977: "É indispensável que a escolha da trilha a seguir resulte de um consenso. Não apenas de um consenso alcançado nos gabinetes ministeriais, mas de um consenso amplamente formado que, arregimentando adesões, molde uma consciência coletiva [...] Como presidente da CNI entendo que a definição de rumo não é responsabilidade exclusiva do governo. É tarefa da qual também deve participar o empresariado". *Apud* Sebastião C. Velasco e Cruz, *ibid.*, p. 359.

⁸² "Abertura democrática divide os empresários". *O Estado de São Paulo*, 04/09/1977, p. 49. Essa "inflexibilidade" atingia, de resto, principalmente os aparelhos econômicos do Estado. Américo Campiglia lembrou que "o Estado de exceção contribuiu para devolver a tranqüilidade ao país, necessária para que o sistema empresarial pudesse produzir, trabalhar; isso é inegável. Mas o Estado de exceção criou [também] o CIP, que o empresário não tolera; não tolera as formas pelas quais ele age". *Id.*, *ibid.*, p. 49.

⁸³ Cf. Luiz Carlos Bresser Pereira, *Desenvolvimento e crise no Brasil: 1930-1983*. 15ª ed. (atualizada). São Paulo, Brasiliense, 1987, cap. IX: "A dialética da redemocratização e da 'abertura'", pp. 250-271. Este capítulo, escrito em 1982, também apareceu, com o mesmo título, em: *Pactos políticos: do populismo à redemocratização*. São Paulo, Brasiliense, 1985, cap. 5, pp. 101-123. A hipótese de que a causa fundamental do engajamento da classe na política de redemocratização estava no rompimento da aliança entre a burguesia industrial e a tecnoburocracia militar foi expressa pelo autor numa série de artigos publicados em jornais entre 1976 e 1978 e depois reunidos e sistematizados em: *O colapso de uma*

Entre 1974 e 1978, no curso de um movimento geral de desaceleração do ritmo de crescimento, onde a economia brasileira conheceu uma recessão ainda moderada, temperada por uma crise política aberta principalmente com a derrota dos candidatos do governo nas eleições de novembro de 1974, assiste-se, segundo o autor, ao "colapso de uma aliança de classes" firmada em 1964 entre a burguesia local e a "tecnoburocracia estatal", ambas associadas às empresas multinacionais. A campanha contra a estatização, que ganhou força a partir do primeiro semestre de 1975, já era, sem dúvida, "o primeiro sinal do desejo" do empresariado nacional "de redefinir o modelo político do qual participa, visando ao aumento do seu próprio poder". No primeiro semestre de 1977, depois das medidas autoritárias e casuísticas firmadas com o "pacote de abril", os protestos da "sociedade civil" se multiplicam e a "fissura" na aliança entre a burguesia e a tecnoburocracia transforma-se em "ruptura" de fato. A burguesia brasileira então "já não pleiteia uma simples suspensão do processo de estatização, mas propõe diretamente a redemocratização do país"⁸⁴. Assim, se a redemocratização tornou-se, na segunda metade dos anos setenta, "um projeto de toda a sociedade civil", ela foi "antes de mais nada um projeto da burguesia" local. Como isso pôde ocorrer? O que determinou a existência de uma tendência democratizante no seio da burguesia industrial brasileira? Por que "a única justificativa ideológica" válida da burguesia nacional para a campanha contra a estatização era "obviamente a necessidade de democracia" política?⁸⁵

Em primeiro lugar, porque não seria mais preciso, nas condições estruturais alcançadas pelo desenvolvimento capitalista no Brasil, um regime ditatorial para garantir a extração do excedente econômico:

"Na medida em que no Brasil o capital industrial tornou-se dominante e que a extração do excedente se realiza em forma de mais-valia, através da exploração do trabalho assalariado e do aumento da produtividade, não há porque atribuir à burguesia local tendências inerentemente fascistas ou mesmo autoritárias. Estas só surgem nos momentos em que a burguesia se sente gravemente ameaçada, como aconteceu no início dos anos sessenta [...]. Por outro lado, dadas as características do novo imperialismo industrializante, o caráter dependente da economia brasileira também não significa a necessidade do autoritarismo para garantir o processo de acumulação"

aliança de classes — a burguesia e a crise do autoritarismo tecnoburocrático. São Paulo, Brasiliense, 1978. Para um resumo de seu argumento, apóio-me nesta última referência.

⁸⁴ Luiz Carlos Bresser Pereira, *O colapso de uma aliança de classes — a burguesia e a crise do autoritarismo tecnoburocrático*, op. cit., pp. 09-10. Nessa mesma linha de argumentação, v. José Carlos Pereira, "Empresariado e tecnocracia". *Folha de São Paulo*, 03/06/1977, p. 03; Fernando C. Prestes Motta, *Empresários e hegemonia política*. São Paulo, Brasiliense, 1979, pp. 129 e segs.; e Luiz Carlos Bresser Pereira, *Desenvolvimento e crise no Brasil: 1930-1983*, op. cit., p. 256.

⁸⁵ Luiz Carlos Bresser Pereira, *O colapso de uma aliança de classes — a burguesia e a crise do autoritarismo tecnoburocrático*, op. cit., pp. 166 e 136, respectivamente.

Assim, "não há nenhuma razão para se admitir que o caráter dependente e subdesenvolvido do capitalismo brasileiro o torne incompatível com um sistema democrático"⁸⁶.

Em seguida, porque a burguesia nacional desejava assumir, por sua própria conta, os riscos da dominação de classe, fazendo coincidir sua importância econômica com um poder político correspondente, firmando, dessa forma, sua "hegemonia" sobre o conjunto da sociedade brasileira sem a indesejável tutela política dos militares. Esse projeto, sublinha o autor, só poderia ser realizado nos quadros do regime democrático.

Desse ponto de vista, a reação da burguesia — expressa na oposição clara ao regime ditatorial — foi o produto de uma classe que, "sentindo-se ameaçada e tutelada por uma tecnoburocracia estatal civil e militar, cujo poder político excede seu efetivo significado econômico e social, decide postular a redemocratização do país como uma forma de aumentar seu próprio poder político. [...] A ruptura" que então se dá "entre a burguesia e a tecnoburocracia é [assim] uma iniciativa" da primeira "em busca de maior autonomia política no quadro de um regime democrático"⁸⁷. Não bastava ser a classe economicamente dominante; era preciso ser também politicamente dirigente. Igualmente, pode-se dizer que "combatendo a estatização, a burguesia manifestava sua insatisfação com a tutela tecnoburocrática"⁸⁸.

Na medida em que o processo de "estatização" da economia brasileira beneficiou, objetivamente, o "setor privado", pois o Estado interveio, de forma complementar, nos setores de infra-estrutura a fim de preencher os "vazios" da estrutura produtiva, ali onde os capitalistas não dispunham de capital e/ou tecnologia suficientes para atuar, o "motivo último" do protesto burguês residia no fato de que o empresariado começava a desconfiar que, afinal de contas, os tecnoburocratas não estavam necessariamente subordinados aos objetivos estritos do primeiro e que, ademais, estes últimos podiam exercer o poder em nome próprio, representando seus interesses e aumentando sua participação relativa no excedente econômico⁸⁹. Esse processo de afastamento progressivo que, em meados de

⁸⁶ *Id.*, *ibid.*, pp. 19 e 172, respectivamente.

⁸⁷ *Id.*, *ibid.*, pp. 19-20. Apenas a título de ilustração da tese de Bresser Pereira, registro a opinião do presidente da Confederação Nacional dos Dirigentes Lojistas, Ricardo Silva Leal Miranda: "Chegou a hora do empresariado ser ouvido em matéria de estratégia de desenvolvimento econômico. A tecnocracia cometeu uma série de erros. A hora é fundamental para reavaliar a estrutura empresarial brasileira e a composição dos diversos setores. Os tecnocratas já nos devem ceder alguns espaços para que o empresariado possa se mobilizar". Cf. "Lojistas pedem a tecnocratas espaço para empresários". *Jornal do Brasil*, 05/09/1977, p. 27. No mesmo sentido, pronunciou-se o diretor da FIESP, Mário Amato: "Todos os empresários têm medo de perder a segurança obtida após 1964. Com o passar dos anos, os empresários transferiram, por comodismo, parcelas maiores de responsabilidade às autoridades constituídas. O empresário fez concessões e agora quer reassumir seu papel como homem e como cidadão brasileiro". V. "Os empresários. No debate, outra vez a política". *Jornal da Tarde*, 09/03/1977, p. 19.

⁸⁸ Cf. Luiz Carlos Bresser Pereira, *Desenvolvimento e crise no Brasil: 1930-1983*, *op. cit.*, p. 262.

⁸⁹ Cf. Luiz Carlos Bresser Pereira, *O colapso de uma aliança de classes — a burguesia e a crise do autoritarismo tecnoburocrático*, *op. cit.*, pp. 119 e 124. Além disso, ocorre que "essa tutela era agora cada

1977, atinge seu ponto máximo e assinala "a ruptura da burguesia com o Estado" determina assim o "colapso" do modelo político autoritário e, conseqüentemente, "todo o sistema político está fadado a sofrer transformações profundas"⁹⁰. Resulta portanto dessas duas tendências que:

"Em seu projeto de dominação política, a burguesia brasileira não necessita [mais] [...] de um Estado autoritário. Nada a impedirá de voltar a recorrer a ele no momento em que se sentir novamente ameaçada, mas, como tendência geral, seu processo de acumulação de capital é perfeitamente compatível como um Estado democrático. Por outro lado, só através da restauração da democracia conseguirá a burguesia a hegemonia política que deseja. Só dessa forma conseguirá liberalizar-se da tutela política a que está submetida por seus aliados da tecnoburocracia estatal civil e militar"⁹¹.

Ao contrário dessa interpretação, Sebastião Cruz enfatizou, por sua vez, que a intervenção política dos empresários no processo de liberalização do regime deu-se com bastante atraso em relação à política de distensão controlada adotada pelo governo Geisel no início de 1974 e que, além disso, esse comportamento não estava plasmado em nenhum tipo de adesão íntima aos valores da democracia liberal, *salvo notáveis exceções*. A atuação em favor do restabelecimento do "Estado de direito" por parte da burguesia nacional a partir de meados de 1977 foi, antes de mais nada, ditada por um evidente senso de oportunidade imposto pela conveniência de aderir-se a uma tendência política já em curso e não propriamente por alguma virtude política inata. Quanto a essas exceções, tratava-se de um pequeno grupo de empresários que desde fins de 1976, começo de 1977 vinha se manifestando publicamente pela democracia. A intervenção destes últimos, contudo, só pode ser entendida se se leva em conta o contexto de incertezas e ambigüidades que antecedia as eleições municipais de 15 de novembro de 1976 e que persistiria nos dois meses seguintes. A conjuntura política, no final de 1976, encerrava quer o recurso a soluções autoritárias para o impasse político que se aproximava, com a provável vitória do MDB, quer um salto de qualidade no processo de distensão. Alguns empresários — como José Papa Jr., Laerte Setúbal, Severo Gomes e José Américo Campiglia, por exemplo — apostaram na segunda

vez mais difícil de ser aceita em face da redução do crescimento de excedente disponível para ser dividido na forma de lucros dos capitalistas e ordenados dos tecnoburocratas". A diminuição da taxa de crescimento do excedente originava-se tanto na queda da taxa de crescimento do PIB *per capita*, quanto no crescimento da massa salarial dos trabalhadores. A partir desse momento a taxa de lucro tenderia a declinar. No caso de uma economia como a brasileira, onde a influência do Estado na repartição do excedente é muito grande, a situação se agravava. Quando o PIB crescia a taxas superiores a 10%, sustenta Bresser, as eventuais arbitrariedades burocráticas na repartição do excedente eram aceitáveis. Mas quando esse excedente se reduzia relativamente, elas eram injustificáveis e convertiam-se em fonte de conflito político. Cf. Luiz Carlos Bresser Pereira, *Desenvolvimento e crise no Brasil: 1930-1983*, op. cit., pp. 262-263.

⁹⁰ Luiz Carlos Bresser Pereira, *O colapso de uma aliança de classes — a burguesia e a crise do autoritarismo tecnoburocrático*, op. cit., pp. 125-126.

⁹¹ Luiz Carlos Bresser Pereira, *ibid.*, p. 174.

hipótese e se pronunciaram publicamente a favor das "liberdades civis". Com a reação particularmente violenta do governo (representada de forma exemplar pela edição do "pacote de abril"), reforçando a primeira hipótese, eles reconheceram que haviam cometido um erro de cálculo e, entre março e agosto de 1977, permaneceriam calados, enquanto os diversos setores da "sociedade civil" (estudantes, profissionais liberais, religiosos) saíram às ruas. Somente no início de agosto, uma significativa parcela do empresariado aderiu à retórica do liberalismo político. Assim, se no primeiro caso a atitude do pequeno grupo foi antecipatória (embora o processo de liberalização política estivesse já em curso e os empresários definissem-se publicamente a seu favor só em fins de 1976, o fato é que eles passam a reclamar um avanço mais rápido e antecipam tomadas de posição a respeito de certos problemas que poderiam resultar da abertura política — relações de trabalho, negociações coletivas, direito de greve etc.), *no segundo caso é claramente reativa*. Aderem tardiamente a uma tendência política já consagrada, num momento em que o fim do Ato 5 e a abertura já eram projetos sustentados pelo governo. Dessa forma, é importante guardar essas diferenças entre um setor mais avançado da burguesia e o conjunto da classe quando se discute suas tendências liberais⁹². Toda referência muito genérica é sempre arriscada.

Após mapear uma parte significativa da extensa bibliografia a respeito da ação política da burguesia brasileira na conjuntura de meados dos anos setenta, ressaltando as diferentes posições presentes na literatura diante das motivações que conduziram o conjunto da classe a engajar-se nas campanhas contra a estatização da economia e pela redemocratização do regime, deve-se perguntar: que ligação os autores acima estabelecem entre esses dois movimentos? Acredito que seja permitido fixar aqui, provisoriamente, alguns parâmetros básicos que informaram essas análises. Há, do meu ponto de vista, pelo menos quatro grandes modelos explicativos (ou hipóteses) para entender as *relações* que deveriam existir entre a campanha contra a estatização da economia e a campanha pela redemocratização do sistema político:

1) *relação disjuntiva*: segundo determinada abordagem, cada uma das campanhas possuiria uma lógica específica, um discurso característico e uma dinâmica institucional muito particular que, para efeito de análise, convém não confundir. São dois movimentos inteiramente distintos, com objetivos bastante diferentes e que exerceram, cada um, um impacto próprio sobre a transformação operada no sistema político;

2) *relação de interseção*: as duas campanhas, ainda que diferentes entre si, possuiriam um domínio qualquer compartilhado (um tema, um problema, uma demanda), em cuja base há elementos de ordem política ou ideológica

⁹² Sebastião C. Velasco e Cruz, *De Geisel a Figueiredo: os empresários e a transição política no Brasil*, op. cit., pp. 399-402.

comuns que comandam as ações dos atores mais relevantes e que podem, pelo menos em princípio, constituir-se num ponto de apoio para entender a lógica mais geral da atividade oposicionista da classe dominante nessa conjuntura em particular;

3) *relação de convergência ou de identidade*: conforme este ponto de vista, é possível sustentar que os dois processos em questão tinham as mesmas motivações, possuíam características comuns e mobilizaram as mesmas forças políticas, tendendo assim para um mesmo fim — isto é, a campanha contra a estatização da economia e o movimento pela reforma do regime político perseguiriam o mesmo objetivo estratégico: a implantação da democracia; e, finalmente,

4) *relação de determinação*: a primeira manifestação de oposição do conjunto da burguesia brasileira foi, em linha direta, causadora da segunda, conforme um processo seqüencial e cumulativo que obedeceu a mesma lógica geral, implícita ou explícita para os seus participantes.

Na literatura em questão, a versão extremada da *relação de convergência* entre os dois movimentos foi sustentada abertamente por Bresser Pereira. Conforme se viu, existiria, para o autor, uma relação de identidade perfeita fundindo os objetivos estratégicos das campanhas contra a estatização e pela superação do "Estado de exceção" num único fim: o restabelecimento da democracia política. A liberalização do regime seria a solução mais eficiente para reverter a estatização da economia e o conseqüente aumento do poder da "tecnoburocracia". Como resumiu Carlos Estevam Martins (numa perspectiva bastante aproximada): a partir de determinado momento, a luta contra a estatização se transforma na luta contra o regime, seu sistema de alianças e sua ideologia⁹³. Esta tese, é forçoso notar, é ligeiramente diferente daquela avançada por Carlos Lessa. Para este último, como aliás o título do seu principal ensaio sobre o tema sugere, a descoberta amarga do intervencionismo econômico, num primeiro momento, deveria conduzir necessariamente a maior parte do empresariado nacional à conseqüente descoberta do "Leviatã" político. Segundo essa lógica

⁹³ Cf. Carlos Estevam Martins, *Capitalismo de Estado e modelo político no Brasil*, op. cit., p. 280. De maneira mais precisa: "a marginalidade política e o desprestígio ideológico a que se sentem condenados [...] os interesses burgueses — opostos ao processo de renacionalização liderado pelo capital estatal e impulsionado pelos grupos privados que a este último se vinculam direta ou indiretamente — só poderão recuperar as parcelas de poder a que julgam ter direito [...] sob a condição de que a *forma* e o *espírito* tecnocrático-pragmático atualmente vigentes sejam substituídos, respectivamente, pelo regime liberal e pela ideologia da tolerância abstrata. De fato, a *forma* [o regime] e o *espírito* [a ideologia] do modelo em vigor estão atuando no sentido de reforçar a exclusão que os referidos interesses passaram a experimentar ao nível" do sistema de alianças na sociedade. Essa exclusão só poderá ser corrigida se se processar uma transformação global do "modelo" político. *Id., ibid.*, pp. 309-310.

peculiar, o "modelo econômico" só poderia ser sustentado pelo "modelo político" e o fim do primeiro exigiria uma reforma radical do segundo.

Tanto essa *relação de determinação* entre as duas campanhas, quanto a *relação de identidade* foram contestadas factualmente pelo primeiro modelo explicativo.

O principal representante da primeira hipótese — a da *relação disjuntiva* — é Sebastião Cruz. Segundo o autor, "não existe conexão direta entre a campanha contra a estatização e o processo de liberalização [política] do regime". A "reivindicação de maior acesso aos centros decisórios", freqüentemente repetida nos documentos das associações de classe que se opõem aos rumos da política econômica ("intervencionista"), "não vem associada a qualquer tomada de posição crítica em relação às características autoritárias do regime político. A demanda que se formula é a da revitalização dos mecanismos corporativos de representação de interesses (os conselhos econômicos, nos quais as entidades patronais deveriam ter assento, com direito a voz e voto)". Também entre as principais agências ideológicas que sustentaram a campanha antiestatista — o *Jornal do Brasil*, *O Estado de São Paulo*, e a revista *Visão* — o "fortalecimento das instituições do Estado liberal-democrático não é apresentado como a solução eficaz para o problema do avanço estatal [...]. A contenção da empresa pública, a privatização do controle sobre parcelas da poupança compulsória, as garantias desejadas para a iniciativa particular — esses objetivos explícitos da campanha não são condicionados a qualquer mudança no edifício político-institucional". É preciso, inclusive, sublinhar que, caso fosse possível reduzir ao máximo os principais temas que a campanha contra a estatização mobilizou, encontraríamos, em primeiro lugar, a defesa da "livre iniciativa" e do "regime de liberdades individuais"; seu objetivo explícito era antes defender o "sistema de livre mercado" contra a "intervenção" crescente do Estado na economia, que conduziria, inevitavelmente, ao "totalitarismo", e não exatamente o liberalismo político. Por outro lado, a campanha pela "democratização" enfatizou a necessidade de um redirecionamento da política econômica (a "revisão do modelo"), um maior "diálogo entre governo e empresários" e o estabelecimento do "Estado de direito" com a ampla "participação de todos" os membros da "sociedade civil". Da mesma forma, "os empresários que mais se destacaram em 1977 na defesa" deste último mantiveram-se ou críticos ou distantes da primeira; inversamente, os defensores do autoritarismo militar "formaram a linha de frente da ofensiva" antiestatizante⁹⁴. Existiria, portanto, segundo essa idéia, uma nítida linha divisória entre as bandeiras e as lideranças de um e outro movimento, e qualquer tentativa de amalgamá-los soaria falsa e artificial.

Entre uma explicação extremada e outra, é possível encontrar uma alternativa que pretende sublinhar o que, supostamente, existiria de comum entre as campanhas contra a

⁹⁴ Cf. Sebastião C. Velasco e Cruz, *De Geisel a Figueiredo: os empresários e a transição política no Brasil*, op. cit., pp. 187, 183, 185, 346 e 348, respectivamente.

estatização e pela redemocratização do regime. Essa *relação de interseção* foi enfatizada principalmente por Eli Diniz.

Segundo a autora, já a partir de 1975, "o tema da democracia passaria a ser incorporado de forma mais explícita ao discurso do empresariado". Como o "expansionismo estatal" havia ido "longe demais", segundo algumas tendências mais exaltadas, "instaurando-se um sistema caracterizado por um grau excessivo de autonomia e discricionariedade das elites governantes", a única solução para esse problema

"seria a revisão do modelo político, de forma a torná-lo mais flexível pela realização de reformas liberalizantes. Tais reformas permitiriam a reabertura de um espaço político para a defesa dos interesses empresariais. As demandas por maior participação responderiam, assim, ao objetivo de manter o crescimento do Estado dentro dos limites compatíveis com a preservação dos interesses do setor privado, possibilitando às elites empresariais exercerem algum tipo de controle sobre os rumos do capitalismo brasileiro [...] No decorrer dos dois últimos anos do governo Geisel [1977-1978], essa tendência seria acentuada, observando-se uma redução da ênfase na temática da estatização da economia, paralelamente ao reforço das demandas de natureza política. As reivindicações pela maior participação do setor nas decisões governamentais tornam-se cada vez mais insistentes. Aprofundam-se as críticas ao autoritarismo e aumentam os pronunciamentos favoráveis à abertura do regime político"⁹⁵.

Se é verdade que a defesa da "democracia" poderia aproximar os dois movimentos, é preciso, contudo, qualificar melhor essa plataforma defendida com maior insistência pela classe dominante brasileira a partir de 1975/1976. Logo, é preciso perguntar-se: qual democracia?

Do meu ponto de vista, assim como não se deve tomar a reivindicação tática do conjunto da burguesia brasileira no âmbito da campanha contra a estatização — o aumento da participação privada no processo decisório — como um código secreto para a expressão das "liberdades políticas", simbolizando, com isso, um afastamento definitivo do regime ditatorial e a conseqüente assunção de valores mais pluralistas, igualmente é preciso precaver-se contra o sentido que as demandas por "democracia" assumiram no interior do discurso empresarial de oposição. Quando se vê esta última mais rigorosamente, ela surge com sua face mais nítida: trata-se de uma versão edulcorada da primeira reivindicação, uma democracia restrita, em suma⁹⁶.

⁹⁵ Eli Diniz e Olavo Brasil de Lima Jr., *Modernização autoritária: o empresariado e a intervenção do Estado na economia*, op. cit., pp. 62-63. Para a mesma posição, v. Eli Diniz, "O empresariado e a nova conjuntura". In: TRINDADE, H. (org.). *Brasil em perspectiva: dilemas da abertura política*. Porto Alegre, Sulina, 1982, pp. 115-116.

⁹⁶ Florestan Fernandes foi um dos primeiros autores a alertar contra as interpretações mais otimistas acerca da movimentação burguesa. Segundo ele, "[...] os problemas e os dilemas que exigiram (e 'legitimaram', de uma perspectiva burguesa) a contra-revolução, a guerra civil e a ditadura são os mesmos que a consciência burguesa esclarecida e liberal, em apoio e em consonância com o 'aberturismo' do governo atual, apresenta como fundamento da necessidade da 'volta à democracia' [...]. Não existe uma rotação da 'política de classe dominante'. Se se julgassem os acontecimentos por suas expressões verbalizadas, a

Para entender melhor essa posição, tomemos, ainda que brevemente, dois momentos paradigmáticos desse conflito entre o bloco no poder e o Estado ditatorial: as críticas formuladas por um dos seus representantes políticos e ideológicos mais destacados, o economista Eugênio Gudin, e dois manifestos empresariais — a "Carta do Rio de Janeiro" (1977) e o "Documento dos oito" (1978). A partir do exame de algumas evidências aí presentes deverá ser possível ajustar o foco de nossa hipótese inicial e enxergar os conflitos desse período sob um ângulo novo, repondo no centro da argumentação a questão da transformação do sistema decisório de política econômica.

3.2.2 A campanha contra a "estatização"

Pode-se sem dúvida situar o ponto de partida da campanha contra a estatização a partir das críticas firmadas por Eugênio Gudin publicadas na imprensa conservadora em fins de 1974. No discurso que pronunciou ao receber o título de "Homem de Visão" do ano — e que ganharia notável repercussão política na conjuntura seguinte —, Gudin alertou os empresários para o fato de que, embora vivêssemos,

"em princípio, em sistema capitalista, [...] o capitalismo brasileiro [era] mais controlado pelo Estado do que o de qualquer outro país, com exceção dos comunistas. Setores industriais, como os de energia elétrica, siderurgia, petróleo, navegação, portos, estradas de ferro, telefones, petroquímica, álcalis e grande parte do minério de ferro, que nos Estados Unidos estão nas mãos das empresas privadas, foram no Brasil absorvidos pelo Estado. Bem assim, em grande parte, a rede bancária que controla o crédito para as empresas privadas"⁹⁷.

Essa concepção acerca do "tamanho do Estado" e da natureza da sua "intervenção" no "sistema econômico" estava fundada numa avaliação particularmente crítica do processo de expansão das suas atividades produtivas que ganharam notável impulso com o Decreto-lei nº 200/67⁹⁸. Daí que a liberalidade crescente do "setor público descentralizado" diante da "administração direta", a adoção de uma lógica de operação estritamente mercantil e a constituição, no interior das empresas governamentais, de uma camada especial de funcionários — os "executivos do Estado" — com baixa responsabilidade pública e quase nenhum controle político, levaria uma parcela expressiva da grande burguesia brasileira a

democracia estaria no ponto de partida e no ponto de chegada do que se pretendeu e do que se pretende fazer". Florestan Fernandes, *A ditadura em questão*. 2ª ed. São Paulo, T. A. Queiroz, 1982, p. 106.

⁹⁷ Eugênio Gudin, "O discurso do 'Homem de Visão'". *Digesto Econômico*. São Paulo, 32 (241), jan./fev. 1975, p. 09.

⁹⁸ Conforme inúmeros estudos estabeleceram, o Decreto em questão — ao sublinhar o princípio da descentralização administrativa e conferir às empresas públicas a personalidade jurídica de direito privado ("sociedades de economia mista") — forneceu um impulso decisivo à autonomização do aparelho econômico produtivo do Estado. Cf., por exemplo, Beatriz Warlich, "Controle político das empresas estatais no Brasil: uma contribuição ao seu estudo". *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, 14 (2): 05-37, 1980.

discutir e questionar os limites de ação do "Estado-empresário", bem como o "capitalismo *sui generis*", na expressão de Gudin, implantado no Brasil após 1964. Segundo algumas visões mais radicais, como a sustentada pela Associação Comercial de São Paulo, vivia-se mesmo o risco iminente da "socialização" dos meios de produção:

"Em fase histórica no curso da qual o Estado avança, cada vez mais, no setor privado, tornando-se empresário em áreas até agora ocupadas pelos particulares, impõe-se o combate, a fim de se evitar a estatização total e, com ela, a socialização. Esta viria por via de consequência, na esteira do crescimento do Estado, de sua participação no PIB, de sua extensão como empresário. Se já temos o Estado banqueiro, o Estado industrial, o Estado agricultor, não será difícil que o poder público acabe por absorver a totalidade dos setores econômicos, impondo o planejamento também total. Nesse dia estaríamos introduzidos, por inteiro, no socialismo. Não é, evidentemente, o projeto do governo atual, como não foi o dos governos emanados da Revolução de 31 de março, até agora. Mas se não se mostrar aos detentores do poder que a economia se beneficia somente pelo revigoramento do setor privado, pela garantia da liberdade de iniciativa, pelo direito de empresa assegurado a todos, o Leviathan acaba adquirindo as dimensões de um dinossauro"⁹⁹.

Como, segundo a consciência empresarial, havíamos chegado a um ponto tão crítico, ameaçando até mesmo a "economia de mercado"? Qual seria a base palpável desse processo inelutável de multiplicação incontrolável das atividades do Estado?

Não era exatamente correto sustentar, advertia Gudin, que o Estado via-se "forçado a intervir no sistema econômico", quando, na realidade, era o "inverso" que se verificava. "Via de regra, o Estado cria[va] condições em que a empresa privada não mais podia funcionar"¹⁰⁰. Por que isso ocorreu?

"É bastante generalizada e não sem fundamento a opinião de que as vicissitudes por que passam os empresários que batem às portas do BNDE decorrem frequentemente da mentalidade estatizante, lucrativista e burocrática dos altos funcionários geralmente designados por segundo escalão, que sofrem de uma visão por demais introvertida da finalidade da instituição a que lealmente servem [...] Tive ocasião de observar este fato [o domínio da burocracia] na administração das estradas de ferro e serviços de utilidade pública em que os funcionários das empresas perdiam a noção de que sua finalidade precípua era 'servir o público', mais do que defender os lucros da empresa"¹⁰¹.

Mas ao lado desse *ethos* "privatista" dominante na burocracia pública havia um problema bem mais grave e que constituía, por assim dizer, o "pano de fundo" desse

⁹⁹ Editorial ("Apresentação") de *Digesto Econômico*, São Paulo, 247, jan./fev. 1976, grifos meus.

¹⁰⁰ Eugênio Gudin, "A estatização da economia brasileira" (17/08/1973). In: *O pensamento de Eugênio Gudin*. Rio de Janeiro, Ed. da Fundação Getúlio Vargas, 1978, p. 408.

¹⁰¹ Eugênio Gudin, "A estatização através do BNDE" (19/05/1975). In: *ibid.*, p. 423. Embora o próprio Presidente Geisel tivesse bons propósitos e reafirmasse, claramente, "a orientação antiestatizante do [...] governo", enfrentava sensíveis dificuldades para implementar seus objetivos. A principal delas resultava exatamente "do poder dissimulado do segundo escalão, espécie de eminência parda, que trava quando não *distorce* o pensamento do governo. É sabendo disso, isto é, conhecendo esse poder, que o esquerdismo procura, em suas táticas sub-reptícias, alojar elementos seus no seio do segundo escalão". Eugênio Gudin, "O gigantismo das empresas do Estado" (23/06/1975). In: *ibid.*, p. 427.

comportamento: a centralização do crédito público e o controle, pelo Estado, da quase totalidade dos investimentos produtivos a partir do fortalecimento do "sistema BNDE". Esse era "o fator capital da estatização"¹⁰².

Jorge Gerdau Johanpeter (do Grupo Gerdau) resumiu bastante bem essa visão:

Existe um [...] fenômeno que tem caracterizado a orientação do planejamento econômico do País. É a condução de toda a poupança. A poupança brasileira, hoje, é toda compulsória. [...] Dessa forma, é extremamente difícil, uma vez que o Estado esteja com a poupança em suas mãos, fazer fluir esses recursos para estimular, em grande parte, as atividades empresariais privadas". É isso que caracteriza a estatização de "uma economia como a nossa. [...] O governo tem que saber reequacionar esse esquema"¹⁰³.

A "estatização do crédito" era, contudo, apenas a face mais visível de uma questão que, de fato, mobilizava um leque bastante heterogêneo de lideranças empresariais. Celso Lafer, da FIESP, teve o mérito de expressar as motivações reais desse descontentamento difuso com o novo desenho do sistema decisório:

"De que modo — pergunto — são alocados e controlados esses recursos, fruto de operações de crédito do Estado? São decisões que, basicamente, estão nas mãos do Executivo, inclusive legalmente falando, porque são decisões do Conselho Monetário Nacional, são decisões que estão nas mãos do Banco Central e assim sucessivamente. São decisões tomadas, portanto, dentro do Executivo. O restante da sociedade civil não tem condições de articular ou sequer de propor, eventualmente, um esquema de realocação desses recursos de maneira alternativa. *Não existem condições porque não há o canal de comunicação direto, inclusive. Assim, o processo decisório está enfiado nas mãos do Estado. Nem sequer transita pelo Legislativo.* [...] Se esse tipo de decisão [aplicação de recursos públicos em áreas privadas estratégicas] ou se algumas dessas decisões, que não são decisões-chave apenas para o Estado, mas para a sociedade civil também, estivessem institucionalmente sujeitas ao crivo de uma discussão mais ampla, em que outros critérios fossem levados em consideração, não digo na decisão, *mas na preparação da decisão*, talvez se pudesse conduzir um pouco dessa poupança compulsória de maneira um pouco diferente daquela que está sendo conduzida"¹⁰⁴. Só assim seria possível reverter o processo crescente de estatização da economia.

Assim, de uma perspectiva mais ampla, o argumento central da campanha antiestatista, sustentado por todos os seus representantes, pode ser assim resumido: a paralisia da empresa privada diante do "avanço da estatização da economia" decorreria, basicamente, da centralização do crédito nos bancos oficiais (BNDE e Banco do Brasil,

¹⁰² Eugênio Gudín, "A história da estatização da economia brasileira" (09/01/1976). In: *ibid.*, p. 430. Sobre a centralidade dessa questão, v. também: "Os caminhos da estatização - I". *O Estado de São Paulo*, 02/02/1975 e "FIESP quer setor privado em área de decisão", *O Estado de São Paulo*, 21/05/1976. V., igualmente, Sebastião C. Velasco e Cruz, *Empresários e o regime no Brasil: a campanha contra a estatização*, *op. cit.*, *passim*.

¹⁰³ Cf. "Vianna: iniciativa privada é sempre viável, mas entidades empresariais estão omissas". *O Estado de São Paulo*, 04/04/1976, pp. 04-05.

¹⁰⁴ Cf. "Vianna: iniciativa privada é sempre viável, mas entidades empresariais estão omissas". *O Estado de São Paulo*, 04/04/1976, p. 05, grifos meus.

principalmente), mediante a transferência *forçada* dos fundos sociais (PIS, PASEP, FGTS) para suas respectivas órbitas, aliado ao baixo grau de controle "social" sobre o processo de alocação desses recursos em função de um sistema decisório bastante autônomo, do monopólio de setores produtivos estratégicos pelo setor público e do enorme poder regulador do Estado em "matéria econômica". A atrofia da "livre iniciativa" resultante desse conjunto de entraves geraria, por sua vez, uma série de "espaços vazios" na cadeia produtiva que teriam então de ser preenchidos pelo próprio Estado e suas empresas. De acordo com esse raciocínio circular, o "intervencionismo" estatal produziria sempre mais intervencionismo, culminando, enfim, no cancelamento da economia de mercado em nome do estabelecimento de um "capitalismo de Estado" no Brasil¹⁰⁵. Para romper esse círculo nada virtuoso, seria necessário uma modificação radical da "tecnologia organizativa" do Estado ditatorial, inclusive para aperfeiçoar o andamento do próprio processo de liberalização. Portanto, não apenas a implementação de um programa amplo de privatização, mas também a tessitura de um novo modelo político exigia a "institucionalização do diálogo". Política e economia só poderiam reformar-se às custas da retomada de um padrão de negociação corporativo. Senão vejamos.

Na visão de Gudín, se o processo "abrangente de estatização da economia nacional" merecia muito mais do que alguns reparos pontuais, a estratégia política traçada pelo governo Geisel — o aperfeiçoamento gradual e seguro de um "regime democrático" plenamente adaptado, segundo o primeiro, às características do país e conforme o estágio alcançado tanto pelo seu desenvolvimento social como pelo desenvolvimento político correspondente a este último — exigiria, para ser executada, a efetiva ampliação dos contatos entre empresa privada e governo e uma verdadeira promoção da participação das elites "responsáveis" no sistema político. "O que tem dificultado a execução [dessa estratégia] é o hermetismo [...] É preciso abrir o diálogo"¹⁰⁶. Esse "diálogo", contudo, sendo de toda forma fundamental para o encaminhamento das questões políticas, adquiria em economia um caráter estratégico.

A desativação dos órgãos colegiados que reuniam representantes corporativos dos diferentes ramos da "produção" e, por isso, a ausência de canais de comunicação com o Executivo impediam, sistematicamente, a intervenção dos "setores interessados" para corrigir essas distorções no modelo econômico, agravando assim "o gigantismo das empresas do Estado" (Gudín). Conforme enfatizou Claudio Bardella, presidente da ABDIB, "praticamente não há, hoje, participação da iniciativa privado nos órgãos do governo que têm poder decisório. Nossa participação é de bastidores, sem influência direta em decisões

¹⁰⁵ Sobre essa expressão, v. Eugênio Gudín, "Socialismo versus capitalismo de Estado" (20/02/1978). In: *O pensamento de Eugênio Gudín, op. cit.*, p. 436.

¹⁰⁶ Eugênio Gudín, "O discurso do Homem de Visão", *op. cit.*, p. 07.

que nos afetam diretamente". A reformulação do CDI, por exemplo, "deixou no condicional a participação do setor privado em decisões governamentais na área industrial", praticamente impedindo qualquer ação empresarial mais eficaz junto ao processo deliberativo da agência encarregada de administrar toda sorte de incentivos fiscais. Assim,

"o governo deve[ria] rever sua posição, permitindo maior representação empresarial em seus órgãos de decisão. [...] Não adianta o diálogo se, no momento final, a decisão cabe [exclusivamente] a órgãos governamentais. Desta maneira, o empresário é marginalizado e o diálogo [torna-se] praticamente ineficaz, apesar de existir. [...] Ademais, "a experiência mostra que a participação empresarial em órgãos governamentais é importante e benéfica para o país", como no caso da CACEX¹⁰⁷.

No outro lado da cena política, a situação não era mais confortável, uma vez que a luta burguesa contra a estatização encontrava um sério limite de articulação/expansão no Parlamento. O MDB, que poderia fornecer uma base institucional para um programa de oposição mais amplo para o movimento, possuía uma proposta econômica que ou diferia muito pouco da matriz "estatizante", ou mesmo, nesse particular, não encontrava muitos motivos para denunciar a política econômica oficial¹⁰⁸. Também na ARENA era difícil repercutir as demandas por "menos Estado". O líder da maioria, José Bonifácio (ARENA-MG), afirmou, por exemplo, em meados de 1976, que "a ARENA vai defender a presença estatal em todos os setores fundamentais à segurança nacional ou necessários ao desenvolvimento do País [...] Sou pela estatização no sentido de que o Estado não deve abrir mão de nenhuma de suas organizações em favor dos particulares"¹⁰⁹.

¹⁰⁷ Cf. "Setor privado reclama maior atuação em órgãos do governo". *Jornal do Brasil*, 31/05/1976, p. 15. Essa era, com efeito, uma demanda constante. Manoel Gomes, secretário-geral da Associação Brasileira das Indústrias de Fundação de Ferro e Aço, insistiu que "a posição hoje de simples informantes de órgãos do governo não traz a agilização necessária ao andamento da burocracia governamental. O empresário deveria participar de órgãos do governo ativamente [através de entidades como a ABDIB e o IBS, inclusive "com direito a voto"], emprestando sua experiência para a solução de problemas do setor" siderúrgico. "No nosso caso, deveríamos participar do CONSIDER". *Id., ibid.*, p. 15.

¹⁰⁸ Cf. Maria D'Alva Gil Kinzo, *Oposição e autoritarismo. Gênese e trajetória do MDB: 1966/1979*. São Paulo, Vértice, 1988, *passim*. Sobre esse ponto, v. também "Presidente do MDB não fala". *Jornal do Brasil*, 13/05/1976, p. 04, onde Ulysses Guimarães (MDB-SP) lembra que o programa da agremiação, elaborado em 1972, contempla a questão nos seguintes termos: monopólio e controle pelo Estado dos setores estratégicos da economia nacional. A posição do MDB foi expressa ainda com máxima clareza pelo vice-líder, Getúlio Dias: "se o programa do partido fala da defesa da economia nacional, não há dúvida que o MDB deve engajar-se no combate às empresas multinacionais e, portanto, em favor da estatização". Nessa linha, João Cunha (MDB-SP) ressaltou que, conforme essa opção, "a oposição está mais próxima do governo que a ARENA". V. "Estatização é defendida por emedebistas". *Jornal de Brasília*, 30/04/1976. Cf. igualmente o discurso do Senador Orestes Quéricia (MDB-SP) reproduzido em *Opinião* (14/05/1976), denunciando a "desnacionalização" da economia.

¹⁰⁹ Cit. por Carlos Lessa, "A descoberta do Estado totalitário". *Gazeta Mercantil*, 29/04/1980, p. 33. Cf. também "Zezinho: governo não recuará um passo no caminho da estatização". *Correio Brasiliense*, 11/05/1976, onde se lê: "ninguém se engane, porque o governo não recuará um só passo em estatizar o que é fundamental aos interesses nacionais; será muito melhor assim do que se entregar à privatização, já que, normalmente, os empresários recorrem ao Banco do Brasil para pedir empréstimo". Sobre as repercussões dessas declarações, notadamente a posição discordante do senador Magalhães Pinto

Na medida em que o conjunto da burguesia nacional via-se marginalizado do processo de definição da política econômica, e o mecanismo informal de consulta (o "diálogo") não conduzia efetivamente a decisões concretas, só a presença direta nos próprios aparelhos do Estado, imaginava-se, poderia deter o processo crescente de estatização da economia. Logo, a participação "em órgãos do governo, através do CDE, [principalmente], seria um dos fatores essenciais para [a adoção efetiva de] uma política de desestatização da economia nacional"¹¹⁰. Por isso, várias propostas foram feitas por diferentes entidades de classe com o objetivo explícito de recriar, no interior do Estado ditatorial, conselhos consultivos que abrigassem alguma sorte de representação corporativa.

Assim, no final de julho de 1975, *O Estado de São Paulo* divulgou um documento da Associação Comercial de São Paulo, onde se esboçava uma análise genérica das causas do processo "estatizante" e concluía-se que a criação de um conselho especial, reunindo representantes do governo, da "iniciativa privada" e da Universidade, seria a melhor forma de estudar o problema e oferecer medidas objetivas para saná-lo. A Federação das Indústrias do Rio de Janeiro (FIRJAN) também propôs que se abrisse às "classes empresariais" algum tipo de canal que contemplasse uma representação corporativa onde se pudesse discutir amplamente o tema da estatização da economia e implementar políticas restritivas ou inibidoras nesse sentido. Sugeriu-se assim a criação de uma "Comissão Consultiva de Desenvolvimento Empresarial (CCDE)", encarregada explicitamente de desenvolver não só uma "doutrina", mas antes de tudo uma prática que limitasse a expansão estatal e zelasse pelo cumprimento das medidas tomadas nessa esfera¹¹¹.

Por tudo isso, é preciso notar que a questão da democracia política não se colocava nos mesmos termos que a solução proposta para reaver a liberdade econômica usurpada pelo "regime autoritário". Assim, deve-se separar nitidamente as manifestações de descontentamento diante do formato institucional que o sistema decisório assumiu a partir da reforma administrativa liderada pela instituição do CDE da oposição à forma ditatorial do regime político; e, igualmente, resistir à tentação, tão comum nos estudos examinados acima, de fundir o debate pela restauração de canais privilegiados de acesso ao aparelho do

(ARENA-MG), v. "Estatização provoca contradições na ARENA". *Folha de São Paulo*, 12/05/1976 e "FIESP critica posição do líder da Câmara sobre a estatização". *Jornal do Brasil*, 14/05/1976.

¹¹⁰ "Empresário acha essencial ter representantes no CDE". *Jornal do Brasil*, 22/05/1976. Mas essa presença corporativa não estaria restrita apenas ao Conselho de Desenvolvimento Econômico. A FIESP e a ACRJ sugeriram à SEPLAN, na mesma época, uma participação mais ampla nos outros conselhos econômicos (CDI, CPA, CIP, CMN etc.), "a fim de garantir um tratamento [mais] equitativo entre empresas públicas e privadas". *Apud* Cesar Guimarães, "Empresariado, tipos de capitalismo e ordem política". *Dados*, Rio de Janeiro, 14, 1977, pp. 42-43.

¹¹¹ Cf., respectivamente, "Comércio condena a estatização". *O Estado de São Paulo*, 27/07/1975; "FIRJAN propõe bases para uma doutrina da função do Estado". *O Estado de São Paulo*, 25/05/1976. *Apud* Sebastião C. Velasco e Cruz, *Empresários e o regime no Brasil: a campanha contra a estatização*, op. cit., pp. 41, 165 e 173, respectivamente.

Estado com a luta pelo aprofundamento da liberalização política. Foi isso, de resto, o que o principal líder ideológico da campanha antiestatizante sublinhou em seu manifesto liberal.

Uma vez que se evoluiu, desde o governo Castello Branco, para "uma situação condizente com as circunstâncias, a época e as lições da experiência", seria agora "uma imprudência cedermos à tentação ideológica [...] de um regime de plena democracia, sem os necessários parapeitos de resguardo contra os abusos que poderiam destruí-la"¹¹². Ao contrário:

"Havemos de caminhar, dentro da filosofia exposta pelo Presidente [Geisel], para um sistema que não se afaste dos princípios da Constituição de 1967 [...] Começando por devolver ao Poder Judiciário as garantias de inteira independência inerente à sua função em um País civilizado. Restabelecendo a vigência dos direitos fundamentais, mas ao mesmo tempo formulando e promulgando leis eficazes de salvaguarda e remédios legais, prontos e seguros, indispensáveis à garantia da ordem e da segurança para o exercício do governo"¹¹³.

Mas a oposição empresarial, é forçoso notar, embora não tocasse diretamente na questão do autoritarismo político, não deve ser compreendida apenas em função de uma motivação economicista. A campanha contra a estatização, vista como um *movimento de classe*, e não só como o subproduto ideológico de um desconhecimento grosseiro dos papéis do Estado capitalista dependente, surgiu, antes, como uma reação *política* à transformação radical do processo decisório efetivada pelo governo Geisel. Ademais, sua própria existência deveria debilitar as bases do regime, pois a mera manifestação pública de um dissenso, que não podia ser simplesmente reprimido ou ignorado, contrastava com a pretensão do Estado ditatorial ser o único e verdadeiro promotor do interesse nacional¹¹⁴.

Ao lado das demandas de natureza essencialmente econômica ("crescimento da intervenção do Estado", autonomia "excessiva" das empresas estatais, padrões desiguais de concorrência entre as firmas privadas e as empresas do governo etc.), o movimento antiestatizante teve, ao que tudo indica, "uma dimensão política bastante significativa". Mas,

¹¹² Eugênio Gudín, "O discurso do 'Homem de Visão'", *op. cit.*, p. 06.

¹¹³ *Id. ibid.*, p. 07. Sintomático do processo de dissociação política e ideológica entre os temas da "estatização" e da "democratização" entre os empresários é a revista *Digesto Econômico*, publicada pela Associação Comercial de São Paulo. Mesmo uma rápida inspeção nos seus artigos permite detectar que, se ela participou vivamente da crítica ao "Estado-empresário", não publicou, no período, qualquer artigo em defesa das "liberdades democráticas". Como seus editores fizeram questão de enfatizar: "o *Digesto Econômico* tem uma constante na sua orientação: defende a livre iniciativa; admite a tese da participação do Estado na economia, supletivamente, em setores que animem o capital privado e sejam prioritários; está ao lado da implantação das usinas nucleares para geração de energia [...]; proclama, intransigentemente, os direitos da pessoa, assentados sobre os fundamentos da doutrina cristã, não faz concessões de nenhuma espécie à ideologia comunista, que considera uma peste, susceptível de arrastar à tragédia sem remédio o mundo moderno [...]". Editorial ("Apresentação") de *Digesto Econômico*. São Paulo, 256, jul./ag. 1977.

¹¹⁴ Cf. Sebastião C. Velasco Cruz e Carlos Estevam Martins, "De Castello a Figueiredo: uma incursão na pré-história da 'abertura'". In: SORJ, Bernardo e ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de (orgs.). *Sociedade e política no Brasil pós-64*. São Paulo, Brasiliense, 1983, p. 54.

mais do que isso: "a partir de certo momento, as demandas políticas tornaram-se prioritárias". O processo de centralização do poder nas cúpulas do Executivo federal, o acréscimo da autonomia dos "tecnocratas" responsáveis pela política econômica, juntamente com a "marginalização do empresariado do processo decisório", propiciado pelo "esvaziamento dos mecanismos de articulação política e [pelo] bloqueio das estruturas de mediação entre o Estado e a sociedade", levava à adoção de uma série de medidas que comprometiam a "livre iniciativa" e conduziam ao "desvirtuamento das funções do Estado"¹¹⁵. A percepção então dominante

"apontava o caráter fechado do sistema decisório, sua burocratização crescente e a marginalização da empresa privada como os principais traços do sistema político consolidado no País pelos governos pós-64. Segundo a visão dessa elite, a concentração de poderes nos altos escalões burocráticos teria reduzido o espaço para a atuação política da classe empresarial, privando-a dos meios para o exercício da influência sobre decisões cruciais para o pleno desenvolvimento de suas atividades"¹¹⁶.

Assim, a política encontrava-se no ponto de partida e de chegada desse movimento. Em meados de 1977, esse fato havia-se tornado indisfarçável.

"Em Manaus, na abertura do XII Congresso Nacional de Bancos, uma sintomática simbiose entre a profissão de fé democratizante do presidente da Federação Nacional de Bancos, Theophilo de Azeredo Santos, a extensa exegese do modelo institucional feita pelo Presidente Ernesto Geisel e a renovada aposta do Ministro Simonsen na iniciativa privada, indi[cou] aos banqueiros presentes que estavam findos os tempos em que a estatização era assunto restrito apenas às fronteiras da economia. *Melhor seria dizer, em vista do aprofundamento ao qual o tema foi submetido, que é atualmente difícil falar em estatização sem falar em política.* Seja pela via da interação entre a livre iniciativa e a democracia, seja pelo viés mais simplista de repesar a participação do empresariado no processo de obtenção do consenso, pelo menos (e por enquanto) na área específica de seus negócios [...]"¹¹⁷.

A politização dos objetivos do movimento pode ser melhor compreendida quando se acompanha seus desdobramentos na conjuntura política imediatamente posterior.

¹¹⁵ Eli Diniz e Olavo Brasil de Lima Jr., *Modernização autoritária: o empresariado e a intervenção do Estado na economia*, op. cit., pp. 75 e 62, respectivamente. Essa interpretação particular do processo político pode ser confirmada a partir dos resultados da pesquisa realizada por Eli Diniz e Renato Boschi entre 1975/1976 junto aos trinta empresários mais representativos da indústria brasileira. Cf. *Empresariado nacional e Estado no Brasil*. Rio de Janeiro, Forense-Universitária, 1978, pp. 185-193, especialmente.

¹¹⁶ Eli Diniz e Olavo Brasil de Lima Jr., *Modernização autoritária: o empresariado e a intervenção do Estado na economia*, op. cit., p. 93, n. 100. Uma versão atualizada dessas conclusões pode ser encontrada em: Eli Diniz, "Empresariado, regime autoritário e modernização capitalista: 1964-85". In: SOARES, Gláucio Ary Dillon e D'ARAÚJO, Maria Celina (orgs.), *21 anos de regime militar: balanços e perspectivas*. Rio de Janeiro, Ed. da Fundação Getúlio Vargas, 1994, pp. 198-231.

¹¹⁷ V. "A entronização da política no debate". *Gazeta Mercantil*, 03/08/1977, p. 06, grifos meus.

3.2.3 A campanha pela "democratização"

A campanha contra a estatização e a crítica empresarial do autoritarismo não são, certamente, acontecimentos nem idênticos, nem contínuos. Conforme estabeleceu, com razão, Sebastião Cruz, não havia "qualquer tentativa de conjugar a campanha antiestatizante com o questionamento político do regime"¹¹⁸ ditatorial; ou, como sublinhou João Quartim de Moraes, o problema do "papel do Estado" não se colocava, para o empresariado brasileiro, de modo análogo no domínio político e no domínio econômico (isto é: repressão *mais* intervenção e liberalismo econômico *mais* democracia)¹¹⁹. Que ligações, portanto, existem, do nosso ponto de vista, entre esses movimentos? A fim de responder essa questão, vejamos dois documentos que permitirão entender melhor a posição do conjunto da classe dominante brasileira diante do problema da redemocratização do sistema político: a "Carta do Rio de Janeiro", aprovada pela IV Conferência Nacional das Classes Produtoras em fins de 1977, e o "Documento dos Oito", um manifesto político das principais lideranças empresariais contra o "modelo político" publicado em meados de 1978. Para efeito prático, seria o caso de retomar aqui, diante do discurso empresarial, a principal questão que a maioria das forças políticas e sociais desse período se colocava: qual o modelo político que se desejava construir com o fim do "autoritarismo"? Do tratamento relativamente detalhado desse problema pode surgir um ponto de contato com o que se discutiu mais acima.

A conjuntura de crise política que se abriu em 1977 foi marcada principalmente pela declaração do presidente da Federação do Comércio do Estado de São Paulo, José Papa Jr.: "o empresário, ao contrário do que se fala, quer a liberdade, a democracia e eleições diretas. O empresário ama o Estado de direito. Ele não aceita imposições que venham de cima para baixo"; foi para estabelecer "um regime democrático" e não um regime "espúrio" que, segundo ele, "nós fizemos a revolução" de 1964"¹²⁰. Assim, já seria hora de questionar-se a vigência de um modelo político ditatorial. Nessa mesma linha, Einar Kok, presidente da ABIMAQ, também sustentou um engajamento mais efetivo na atividade política e um apoio empresarial mais nítido e participativo à causa da "abertura democrática", sendo seguido, nesse particular, pelo vice-presidente da ABDIB, Henrique David de Sanson. Segundo este último, havia nesse momento "um consenso na classe empresarial de que é preciso alcançar a normalidade democrática no país", o que só seria obtido através da promoção de um intercâmbio efetivo: "o governo precisa acabar com o

¹¹⁸ Cf. Sebastião C. Velasco e Cruz, *De Geisel a Figueiredo: os empresários e a transição política no Brasil*, op. cit., p. 346.

¹¹⁹ Cf. João Quartim de Moraes, *Les militaires et les régimes politiques au Brésil de Deodoro à Figueiredo (1889-1979)*, op. cit., pp. 854-855. Assim, "longe de corresponder a uma ação unitária com objetivos comuns, a mobilização do patronato pôs em evidência as clivagens criadas no seio da burguesia pela dupla questão da reconversão do regime e da reconversão do 'modelo' econômico. *Id., ibid.*, p. 854.

¹²⁰ V. "Papa Jr. pede volta do Estado de direito". *O Estado de São Paulo*, 02/02/1977, p. 32.

tipo de diálogo que atualmente mantém com os empresários, pois só quem fala é ele. Todas as sugestões que damos são engavetadas. [...] Nenhum empresário, ao desejar participar da política está pretendendo derrubar governos". A "normalização democrática" tornou-se então, a partir desse momento, uma exigência inadiável, "pois nenhum governo", sustentava Kok, "pode viver enclausurado em suas verdades, isto é, sem ouvir a opinião pública"¹²¹.

Essas manifestações não eram isoladas, mas estavam associadas "aos muitos setores da sociedade que [já] vinham cobrando com redobrada intensidade o Estado de direito e as liberdades democráticas"¹²², como os estudantes, os religiosos progressistas, as associações de profissionais liberais, os vários movimentos populares e operários etc. No que tange aos empresários, qual a natureza real desse descontentamento súbito com o formato do regime?

Segundo o próprio Severo Gomes, a inesperada conversão aos ideais democráticos por parte da grande burguesia deveria ser vista antes como uma "reivindicação tática". Segundo o ex-ministro do governo Geisel, exonerado no início de 1977, os empresários "sempre mostraram uma preferência por um regime autoritário, economicamente liberal mas politicamente fechado, enfim um 'salazarismo', mas, em vista da ausência, no atual governo, de um ministro com o qual eles pudessem fazer acordos diretos, eles passaram a reclamar uma abertura democrática"¹²³. Desse ponto de vista, não resta dúvida que o arranjo interno do sistema decisório de política econômica aqui também, como no caso da campanha antiestatista, desempenhou um papel relevante — entretanto com uma diferença decisiva: agora, a noção de democracia substituiu a palavra de ordem excessivamente genérica da "participação".

Florestan Fernandes parece ter fornecido a melhor chave de leitura para entender esse problema. Conforme sua hipótese,

¹²¹ Cf. "Empresários apóiam Kok e criticam falta de diálogo". *O Estado de São Paulo*, 09/03/1977, p. 29. As diversas opiniões de deputados da oposição parlamentar advertiram que a manifestação do presidente da ABIMAQ não poderia ser "analisada isoladamente. Como o pronunciamento de Papa Jr., o manifesto dos intelectuais, o documento de Itaiçi e as vozes da classe política liberal, ela faz parte de um despertar de consciências para o fato de que o modelo político se esgotou e de que é preciso buscar novas alternativas" (segundo Porfirio Peixoto, MDB-RS). Assim, de acordo com Roberto Freire (MDB-PE) "o empresariado brasileiro acaba de despertar [com essa atitude] para uma realidade muito bem conceituada pelo ex-ministro Severo Gomes, segundo o qual o capitalismo deve em grande parte sua sobrevivência, nos dias atuais, às liberdades democráticas". *Id.*, *ibid.*, p. 29. Longe contudo de indicar nesse momento uma posição consensual, a declaração de Kok (e de Papa Jr.) foi recebida com reservas por Teophilo de Azeredo Santos (FENABAN) e Thomas Pompeu de Souza Brasil Neto (CNI). V. "Os empresários. No debate, outra vez a política". *Jornal da Tarde*, 09/03/1977, p. 19.

¹²² Sebastião C. Velasco e Cruz, "Empresários, economistas e perspectivas da democratização no Brasil". In: REIS, Fábio Wanderley e O'DONNELL, Guillermo (orgs.), *A democracia no Brasil: dilemas e perspectivas*. São Paulo, Vértice/Ed. Revista dos Tribunais, 1988, p. 259.

¹²³ *O Estado de São Paulo*, 09/02/1977, apud João Quartim de Moraes, *Les militaires et les régimes politiques au Brésil de Deodoro à Figueiredo (1889-1979)*, *op. cit.*, p. 855.

"Os que simplificam o *problema da democracia* e o colocam ilusoriamente como uma 'exigência da sociedade civil' ficariam espantados se pudessem ver claramente qual é o tipo de democracia que os setores estratégicos das classes dominantes, nacionais e estrangeiros, gostariam de estabelecer através da supremacia burguesa (isto é, por meio de sua capacidade de dominação de classe no seio da sociedade civil) e qual é a relação desse tipo de democracia com a ditadura existente. A ditadura deixou de ser prioritária para esses setores, mas não perdeu o caráter de uma *necessidade inelutável*, ao mesmo tempo econômica, social e política. O ideal, para eles, seria que ela se mantivesse, renovando-se e crescendo, de modo a gerar uma democracia de participação ampliada *estável, esterilizada e controlada pelo tope das classes dominantes* (ou seja, por suas elites no poder). O melhor dos mundos possíveis passa, portanto, para tais setores, pela ditadura, porém segundo uma lógica burguesa de capitalismo dependente internacionalizado: ao destruir-se, a ditadura daria à luz não ao seu avesso ou ao seu contrário, mas a uma forma política em que a autocracia burguesa fosse compatibilizada institucionalmente com a representação política, o regime de partidos e a rotina eleitoral. Como no passado, [...] haveria uma permanente fixação ditatorial ativa, operando por dentro e através do Estado burguês, pela qual as elites dominantes contariam com recursos políticos suficientes para impedir a instabilização da ordem e os convulsões políticos"¹²⁴.

Assim, um dos motivos mais importantes em todos os discursos pró-distensão — bem como nas reivindicações antiestatistas — era a defesa de uma maior participação empresarial nos centros decisórios através da reativação dos órgãos colegiados com representação corporativa, e não exatamente a luta pelo restabelecimento do "Estado de direito", da cidadania ou o aprofundamento da "abertura" política. Conforme notou Theobaldo De Nigris, presidente da FIESP, "a busca de uma participação efetiva por parte do empresariado nas discussões de problemas nacionais é uma meta antiga, ainda não atingida. A entidade, portanto, reivindica uma participação oficial na discussão dos *principais assuntos econômicos do País*"¹²⁵, bem entendido. Dois episódios, em especial, são particularmente ilustrativos desse fato.

O tema dominante da IV Conferência Nacional das Classes Produtoras (CONCLAP), realizada em novembro de 1977 e considerada por Geisel como um fato "pelo menos tão relevante quanto a histórica reunião de Teresópolis de 1945" que pôs fim ao Estado Novo¹²⁶, foi, novamente, a necessidade de se institucionalizar o "diálogo" entre governo e empresa privada. Segundo Renato Boschi, "as atas da CONCLAP reduziram toda discussão política que ocorreu [no âmbito da conferência] a uma solicitação de participação empresarial nas esferas decisórias governamentais"¹²⁷.

¹²⁴ Florestan Fernandes, *A ditadura em questão*, op. cit., p. 99.

¹²⁵ Cf. "Empresários querem participar de decisões". *Jornal do Brasil*, 10/09/1978, p. 18, grifos meus.

¹²⁶ Cf. "Cartas sobre a mesa". *Veja*, 09/11/1977, p. 28.

¹²⁷ Renato Boschi, *Elites industriais e democracia*, op. cit., p. 218. Essas reclamações eram motivadas, de um lado, como notou Sebastião Cruz, pela "sensação de incerteza" diante da falta de definição dos objetivos governamentais desde que fora anunciada a intenção de desacelerar a economia, com o suposto "fim do II PND", e principalmente, pelo sentimento de exclusão na definição dos rumos da

Como se pode ler no documento final,

"a grande tarefa nacional é exatamente a de construir, em bases sólidas, os fundamentos de uma *economia de mercado*, através de uma opção clara e sem hesitações por uma estratégia que crie condições efetivas para o florescimento não tutelado da empresa privada no Brasil". Essa "descentralização econômica [...] está", por sua vez, "intimamente relacionada com o *pluralismo político*, melhor forma para acomodar as naturais dissensões numa sociedade em processo de intensa transformação como é o caso atual do Brasil"¹²⁸.

De toda forma, para alcançar o objetivo estratégico definido pela Conferência — o fortalecimento da economia de mercado, de resto, "o melhor meio de se atingir, com liberdade, o amplo desenvolvimento econômico, social e político, ensejando a realização plena da potencialidade e criatividade individuais" —, o governo deveria pautar sua atuação por um conjunto de princípios orientadores, onde o único argumento político de destaque era justamente a "revisão da concepção e operação do sistema de planejamento" federal nos seguintes termos:

"O planejamento deveria voltar-se primordialmente para a função de coordenação e racionalização das atividades do próprio setor público, aumentando o grau de coerência de sua ação, e limitar-se à indicação das grandes prioridades nacionais, deixando ao setor privado a necessária liberdade de ação. Mesmo se julgada necessária a fixação dessas prioridades, é imprescindível a criação de mecanismos permanentes de consulta junto aos representantes dos diferentes segmentos da sociedade, a fim de refletir de maneira mais precisa as preferências da comunidade. O corolário da proposta anterior é a necessidade de descentralizar tanto a absorção como a destinação dos recursos para investimentos, inclusive os de natureza compulsória, fazendo reverter a tendência à crescente concentração do poder decisório nas mãos do Estado"¹²⁹.

Mas o ponto culminante desse retorno a posições importantes na cena política foi, sem dúvida, a publicação do "Primeiro Documento dos Empresários". Este texto, divulgado em 26 de junho de 1978 e endossado por oito dos dez empresários indicados como mais representativos pela própria classe um ano antes, em consulta realizada pela *Gazeta Mercantil* e, portanto, "com autoridade para falar em nome do empresariado nacional como um todo"¹³⁰, contava com as representativas assinaturas de: Claudio Bardella (ex-presidente da Associação Brasileira para o Desenvolvimento das Indústrias de Base e diretor-presidente do grupo Bardella), Severo Gomes (ex-ministro da Indústria e do Comércio do governo Geisel e diretor-presidente do grupo Parahyba), José Mindlin (diretor da FIESP e diretor-

política econômica, de outro, o que implicava uma inflação nas demandas por "diálogo" e por uma maior participação nos centros de poder. Essa bandeira remontava, como se sabe, à campanha contra a estatização (levantada desde o início de 1975, portanto) e não estava conjugada com nenhum tipo de reivindicação por democracia política.

¹²⁸ "A Carta do Rio de Janeiro". *Folha de São Paulo*, 05/11/1977, p. 18, grifos meus.

¹²⁹ *Id.*, *ibid.*, p. 18.

¹³⁰ Cf. "Os empresários. Estes homens foram indicados para falar pela iniciativa privada". *Jornal da Tarde*, 13/09/1977, p. 09.

presidente da Metal Leve S/A), Antônio Ermírio de Moraes (diretor-presidente do grupo Votorantim), Paulo Villares (ex-presidente do Instituto Brasileiro de Siderurgia e principal diretor do grupo Villares), Paulo Vellinho (diretor da ABINEE, vice-presidente da CNI e diretor do grupo Springer-Admiral), Laerte Setúbal Filho (diretor-presidente do grupo Duratex) e Jorge Gerdau Johanpeter (principal diretor do grupo Gerdau)¹³¹.

De forma geral, o manifesto previa que o "sistema de livre iniciativa no Brasil e a economia de mercado" só seriam "viáveis" e "duradouros" se fossem ancorados em instituições capazes de proteger os "direitos dos cidadãos" e garantir a "liberdade" política — numa palavra, em "instituições políticas democráticas". Portanto, "defendemos a democracia, sobretudo, por ser um sistema superior de vida, o mais apropriado para o desenvolvimento das potencialidades humanas"¹³².

Essa revisão simultânea do "modelo político" e do "modelo econômico" deveria envolver uma série de reformas (da estrutura sindical, do sistema tributário, do sistema financeiro, da relação dos empresários nacionais com o capital multinacional etc.) a fim de garantir uma política social mais justa que tornasse possível uma melhor distribuição de renda. A implementação desse conjunto de medidas, em geral, e a efetivação de uma política industrial essencialmente protecionista diante das empresas estrangeiras, em particular, só seriam possíveis, entretanto, através da "participação ativa" do empresariado em sua elaboração. De acordo com o discurso pronunciado por Claudio Bardella na cerimônia em que todos os líderes empresariais declararam-se favoráveis à "urgente redemocratização do país" (conforme a expressão de Severo Gomes) e pediram a "abertura política como um meio de se resolver os problemas econômicos", a ênfase principal foi a defesa do "regime que se apóia na iniciativa privada" como um sucedâneo da liberdade política. "Nós, empresários, como todos os demais setores, cada um dentro dos limites de sua competência, devemos e queremos participar do processo ["de afirmação como Nação soberana, independente e pactuada com uma justiça social adequada aos anseios de todos"] e, por isso, devemos e queremos participar da definição dos rumos que nosso País deve seguir"¹³³.

¹³¹ Cf. "O documento dos oito", *Veja*, 05/07/78, pp. 79-84. O documento foi publicado na íntegra no *Jornal do Brasil* em 27/06/1978 e reproduzido parcialmente por Fernando C. Prestes Motta, *Empresários e hegemonia política*. São Paulo, Brasiliense, 1979, pp. 126-128. V. também "Só a democracia absorve as tensões sociais". *Folha de São Paulo*, 27/06/1978. Não assinaram o documento Augusto Trajano de Azevedo Antunes (Caemi) e Amador Aguiar (Bradesco), indicados como lideranças empresariais na consulta da *Gazeta Mercantil*.

¹³² "Primeiro Documento dos Empresários". *Apud* Fernando C. Prestes Motta, *Empresários e hegemonia política*, *op. cit.*, pp. 127-128. "Há somente um regime capaz de promover a plena explicitação de interesses e opiniões dotado, ao mesmo tempo, de flexibilidade suficiente para absorver tensões sem transformá-las num indesejável conflito de classes — o regime democrático". *Id.*, *ibid.*, p. 127.

¹³³ V. a íntegra da fala de Bardella em: "Empresários defendem maior participação nas decisões". *O Globo*, 13/09/1977, p. 22.

Subitamente, o grande empresariado brasileiro pareceu ter descoberto que "o diálogo [era] a única forma de debate saudável e capaz de encontrar soluções para os problemas nacionais"¹³⁴. Assim, a melhor saída para restabelecê-lo ainda deveria ser a reativação dos mecanismos formalizados de participação de classe no interior do aparelho do Estado. "Hoje, nós da iniciativa privada não temos acesso à mesa de discussão. Tudo é negociado a dois: Estado e multinacional. O que é preciso é discutir a três. Só assim poderemos reconquistar o equilíbrio do poder econômico"¹³⁵.

Segundo o "Documento dos Oito", o controle sobre os "rumos do desenvolvimento" implicava que "os órgãos encarregados da formulação" da política econômica deveriam urgentemente "abrigar representantes dos industriais, que poderão assim emprestar sua experiência e conhecimento no desenho das grandes linhas da política [industrial], ainda que não interferindo nas decisões administrativas". Da mesma forma, "já [era] hora de incorporar [também] os autênticos representantes do meio rural na formulação da política agrícola"¹³⁶.

Não por acaso, essa era também a mesma reivindicação estratégica da campanha contra a "estatização". Dirigentes da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo, da Associação Brasileira para o Desenvolvimento das Indústrias de Base, da Associação Comercial de São Paulo e da Federação do Comércio do Estado de São Paulo consideravam que os círculos dirigentes deveriam "estabelecer o mais rápido possível um processo para a participação do empresariado junto aos Conselhos de Desenvolvimento Industrial e [Desenvolvimento] Econômico. Isto faria com que as estatizações de determinados setores terminassem antes de serem iniciadas"¹³⁷.

¹³⁴ Declaração de José Papa Jr., presidente da Federação do Comércio do Estado de São Paulo. "Empresários querem participar de decisões". *Jornal do Brasil*, 10/09/1978, p. 18.

¹³⁵ "Os empresários. Estes homens foram indicados para falar pela iniciativa privada". *Jornal da Tarde*, 13/09/1977, p. 09.

¹³⁶ "Primeiro Documento dos Empresários". *Apud* "O documento dos oito", *Veja*, 05/07/78, p. 81. Essa última demanda provinha em linha direta das conclusões firmadas no relatório final elaborado pela Comissão Técnica da Agricultura durante a IV CONCLAP. De acordo com o documento, os "produtores rurais" desejavam não só reforçar suas posições no CMN, CDE e CONAB mas solicitavam, ao mesmo tempo, a criação "de um Conselho da Agricultura, com representação paritária da classe produtora nas decisões de planejamento, bem como a instituição de comissões consultivas por produtos, desvinculadas da hierarquia do governo, mas assessorando-o através de encaminhamento de sugestões críticas e reivindicações relativas a cada produto". "Agricultura também quer ser ouvida". *Folha de São Paulo*, 05/11/1977, p. 18.

¹³⁷ "Empresário acha essencial ter representantes no CDE". *Jornal do Brasil*, 22/05/1976. Para Carlos Villares, presidente da ABDIB, a formação de Grupos de Trabalho entre sua associação e as estatais "é um bom exemplo de como deve haver um bom diálogo entre o setor privado e o setor estatal". Nas reuniões dos GTs com a Petrobrás e com a Eletrobrás, "procura-se evitar erros do passado, ["auxiliar em planejamentos a longo prazo"] e realmente prestigiar a indústria nacional". Segundo ele, outros GTs poderiam ser formados com a Siderbrás, por exemplo. "Empresários querem participar de decisões". *Jornal do Brasil*, 10/09/1978, p. 18.

Por tudo isso, é preciso tomar as devidas precauções em relação à posição democrática do conjunto do empresariado brasileiro. Como advertiu Vidigal, do SINDIPEÇAS, num debate promovido pelo *O Estado de São Paulo*: "devo ratificar o que já disse anteriormente: eu não sou um liberal na economia, como não sou um liberal na política [...]. Acho que o AI-5 deveria ser institucionalizado, adaptado à Constituição para deixar de ser uma medida de exceção"¹³⁸. Assim, diante de um possível avanço do movimento popular e operário, decorrente da abertura de novos canais de participação no sistema político, todas as precauções possíveis deveriam ser tomadas. Como lembrou Campiglia,

"o empresário sofreu na carne, durante certo tempo, a intranquilidade social. Depois, veio a tranqüilidade proporcionada pelo Estado de exceção. O que o empresário teme, no momento, não é a volta às instituições democráticas, mas o perigo de um retorno àquela intranquilidade que era prejudicial não só a ele, mas também à Nação. Eu não acredito que haja um empresário que, em sua consciência, seja contra a democracia. Resta saber se a volta ao Estado de direito vai tirar aquela tranqüilidade ou não. É o caso de se dizer: — 'Vamos mudar; se voltar a baderna, fazemos outra revolução e voltamos ao Estado de exceção'"¹³⁹.

A percepção dessas oscilações não constitui propriamente uma novidade. Em fins de 1978, já havia tornado-se bastante evidente para o conjunto da classe dominante que seria preciso recuar das posições liberais defendidas com maior ou menor insistência nos últimos tempos para assumir, em nome do realismo político, a defesa de uma "democracia responsável". O pequeno e médio empresariado nacional, por exemplo, pressionado pelo aumento significativo da inflação, pela dificuldade de acesso ao crédito e tendo de enfrentar o desafio representado pelo novo movimento sindical, assumiria posições abertamente conservadoras. Em debate promovido pela revista *IstoÉ* na Federação do Comércio do Estado de São Paulo, um dos participantes fez questão de ressaltar que a ausência de representação corporativa nos aparelhos do estado havia tornado-se a fonte de praticamente todos os problemas enfrentados pelo "setor comercial" nos últimos anos. Segundo Eduardo di Pietro (do setor calçadista), "o Conselho de Desenvolvimento Comercial, o decantado CDC criado pelo governo Geisel [sic], só se reuniu uma vez até hoje. Sabe quando? Agora, no final do governo". Por isso, a "abertura" dos seus sonhos seria aquela em que o governo abriria seu crédito¹⁴⁰.

¹³⁸ Cf. "Abertura democrática divide os empresários". *O Estado de São Paulo*, 04/09/1977, p. 49.

¹³⁹ *Id.*, *ibid.*, p. 49.

¹⁴⁰ Cf. Luiz Roberto Serrano, "Cuidado, muito cuidado". *IstoÉ*, 27/12/1978, p. 25. No documento divulgado pelo II Congresso Brasileiro da Indústria Elétrica e Eletrônica, não havia qualquer posição oficial de apoio à abertura política. Limitando-se exclusivamente a tratar de questões setoriais, a respeito do regime afirma-se: "cada vez mais tem sido limitada a participação efetiva do setor privado no processo de formulação da política econômica" e que, "do ponto de vista ético e político, em um sistema econômico de modelo capitalista, o empresário não pode ser afastado do processo decisório, na qualidade de investidor que espontaneamente arriscou [seu] patrimônio baseando-se na previsão das regras vigentes do jogo econômico, as quais não podem ser mudadas sem sua participação". Cf. "Mais empresários pedem acesso ao centro de decisão". *O Estado de São Paulo*, 01/12/1978, p. 28. A centralização autoritária do poder

De todo modo, é possível colecionar inúmeras citações que reproduzem a posição abertamente conservadora do conjunto do empresariado brasileiro nesse período apenas para registrar o efeito específico dessa segunda manifestação política: a reabertura dos canais corporativos de realização dos interesses dominante no aparelho do Estado ditatorial. Esse objetivo dá, assim, uma idéia mais nítida e menos condescendente do caráter — essencialmente conservador — da plataforma democrática e do caráter restrito do movimento a favor da distensão.

3.3 O governo Figueiredo e as transformações no aparelho do Estado

Se o Estado pode ser considerado, como se viu, como um sistema de procedimentos formalmente estruturados no interior de um "sistema global de processos sociais", as tarefas e problemas com os quais ele se depara, lembra Therborn, "surgem, essencialmente, da mutante totalidade [social] na qual opera". Assim, as tentativas de adequar e formatar a organização estatal às exigências postas pela dominação de classe através do seu aparelho, freqüentemente terminam por gerar "novos problemas de governo, administração, judicatura e repressão, problemas esses que, por sua vez, põem em questão as formas organizativas de dominação existentes". Como "esta contradição entre dominação e execução [da dominação] [...] tem de resolver-se de uma maneira ou de outra, converte-se, assim, em uma força interna de mudança no interior do aparelho do Estado"¹⁴¹. Daí que não seja possível compreender as sucessivas reformulações institucionais dos diferentes aparelhos e agências do Estado exclusivamente em razão da sua dinâmica burocrática. É preciso relacioná-las, antes, à conjuntura política e econômica e às transformações operadas no regime político. Como assinalou, entre outros, J. Hirsch, "[...] só se pode conduzir bem uma análise da formação institucional concreta dos aparelhos do Estado e de seu modo de funcionamento concreto para garantir a dominação da burguesia, se levarmos em consideração o movimento real das classes e o desenvolvimento das lutas de classe"¹⁴².

estaria portanto "impedindo o diálogo. Se se criticava o Ministro Delfim Netto", afirmou Uly Engelbrecht, presidente da Massey Fergusson, "o que dizer hoje do Ministro Simonsen? Nós não somos ouvidos, assim como outros setores da vida nacional. Esta é a verdade". Cf. "Empresário diz que centralização impede diálogo". *Jornal do Brasil*, 04/04/1978, p. 22.

¹⁴¹ Göran Therborn, *¿Como domina la classe dominante?*, op. cit., pp. 47-48.

¹⁴² Joachim Hirsch, "Observações teóricas sobre o Estado burguês e sua crise". In: POULANTZAS, Nicos (org.), *O Estado em crise*, op. cit., p. 96. Como enfatizou Poulantzas, de um ponto de vista geral, "cada forma particular do Estado capitalista deve ser referida, em sua unidade, às modificações importantes nas relações de produção e a fases importantes da luta de classes [...] Somente depois de ter estabelecido a relação de uma forma de Estado [...] como um todo com o 'exterior', poderão ser estabelecidas as relações respectivas e mútuas entre as ramificações do aparelho do Estado. Uma mudança significativa de posição

Portanto, a estrutura organizacional do Estado e a hierarquia específica entre seus diferentes centros de poder não responde, exclusivamente, ao desdobramento de uma lógica burocrática racionalizante. Seu "processo adaptativo" diz respeito também, e principalmente, à dinâmica dos conflitos políticos e contradições sociais; eles constituem-se nas forças motrizes que, de uma forma geral, animam a dinâmica burocrática, balizam as rotinas decisórias e, enfim, determinam a configuração particular assumida, em diferentes momentos, pelo sistema estatal.

É certo, porém, que a organização e a estrutura própria dos aparelhos administrativos do Estado sofrem a ação não só de determinantes "externos" (isto é, *sociais*), mas também "internos" ou *burocráticos*. Contudo, estes últimos só encontram uma explicação *suficiente* se referidos ao contexto mais geral das relações (sociais) de classe e, em particular, às lutas de classe¹⁴³. Essa luta pode se desenvolver ora opondo, de um lado, as classes dominantes às classes dominadas, ora cindindo, de outro, seja as diferentes frações que compõem a classe dominante entre si (em torno de interesses específicos, estratégias próprias e ações distintas), seja o conjunto da classe dominante *versus* a burocracia de Estado. Frequentemente, as disputas do último tipo são mais decisivas para a reorganização das funções e rotinas da administração pública. Essas divergências, transpostas para o interior das instituições estatais, têm um peso decisivo sobre o próprio arranjo interno do sistema estatal.

Esta seção procura explorar os efeitos que a crítica aberta do bloco burguês produziu sobre o formato institucional do Estado "militar". A questão básica tratada aqui, portanto, é a seguinte: quais foram as principais transformações político-institucionais ocorridas com o advento do governo Figueiredo (1979/1985) e qual o seu significado sobre a organização do sistema decisório de política econômica?

O fechamento do aparelho do Estado, tal como tratado neste trabalho, implicou, como se viu, a exclusão das frações burguesas dos círculos decisórios mais importantes, o

do ramo predominante do aparelho do Estado, ou na relação entre os diversos ramos, não pode ser estabelecida *diretamente* pelo papel exterior desse ramo [isto é, através de sua "função"], e sim pela *modificação de todo o sistema estatal* [...]; modificação essa que é devida às mudanças nas relações de produção e ao desenvolvimento da luta de classes". Nicos Poulantzas, "O problema do Estado capitalista". In: BLACKBURN, Robin (org.), *Ideologia na Ciência Social: ensaios críticos sobre a teoria social*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1982, pp. 228-229, tradução modificada. (A versão original desse artigo apareceu como "The Problem of the Capitalist State", *New Left Review*, London, 58, Nov.-Dec. 1969). Sobre o papel determinante da luta de classes nas modificações das relações de força entre os diversos ramos e aparelhos do Estado v., especificamente, *Pouvoir politique et classes sociales*. Paris, Maspero, 1971, Vol. I, Parte I: "Questions générales", Capítulo 3: "Sur le concept de pouvoir", item III: "Pouvoir d'Etat, appareil d'Etat, centres de pouvoir", pp. 119-122. Cf. também Nicos Poulantzas, *Fascisme et dictature. La III^{ème} Internationale face au fascisme*. Paris, Maspero, 1970, p. 65.

¹⁴³ Esta é a posição, por exemplo, de Lênin em *O Estado e a revolução*; a esse respeito cf. também Erik Olin Wright. *Classe, crise e o Estado*. Rio de Janeiro, Zahar, 1981, especialmente Cap. 4: "A burocracia e o Estado", pp. 161-197.

que culminou, a partir de 1977/1978, sobretudo, na unificação das bandeiras da "estatização" e da "redemocratização" sob o lema genérico acerca da necessidade de se restabelecer mecanismos mais formalizados para a "participação empresarial" na definição dos rumos da política econômica. O resultado prático dessas disputas entre as frações mais importantes da burguesia brasileira e as cúpulas da burocracia foi estabelecer, como se verá, uma série de modificações na estrutura, na organização interna e no modo de funcionamento do Estado no Brasil pós-1979. Contudo, se se quiser ir além da mera descrição da "recolonização" do aparelho do Estado pelas diferentes frações da classe dominante, é necessário discutir aqui também as novas funções assumidas pelo CMN e pelo CDE no conjunto do processo decisório, assim como explicar o sentido da ativação, pelo novo governo, de outros centros de poder. Os itens seguintes procuram sistematizar e interpretar as várias informações disponíveis a respeito da forma assumida pelo sistema estatal e sua nova dinâmica de operação e funcionamento.

3.3.1 A restauração dos canais de participação formal no Estado ditatorial

De um ponto de vista bastante geral, pode-se notar que a administração Figueiredo criou uma série de conselhos e comissões regulatórias aprofundando, aparentemente, uma vocação típica dos governos militares anteriores — sua capacidade (quase) "absoluta de controle [...] e comando sobre [toda] sociedade"¹⁴⁴.

Esse processo de expansão e crescimento da capacidade de "intervenção" do aparelho do Estado no Brasil depois de 1964 pode ser bem detectado a partir do aumento do número de agências burocráticas ligadas diretamente ao Executivo e voltadas para a administração da economia. Nesse particular, os dados disponíveis

"revelam que, num total de 120 [instituições estatais] existentes até 1975, 12,5% foram criadas até 1945; 35% foram criadas entre 1946 a 1963 e 52,5% entre 1964 até 1975. Considerando-se apenas os órgãos de natureza consultiva, tais como os conselhos e comissões ligados a diferentes áreas de atividades, no período pós-64, foi no governo do general João Figueiredo que se observou maior incidência [...], sendo que, nos outros governos militares, esse número foi mais ou menos constante, variando entre 11 (governo Castello Branco — 1964-1967) e 8 (governo Geisel — 1974-79)"¹⁴⁵.

¹⁴⁴ Como definiu, em tom crítico, Eugênio Gudín a propósito da "tendência totalitária" [sic] de um Estado que se tornara "onisciente, onipresente, e sobretudo onipotente". Cf. "O Estado Leviatã" (14/02/1975). In: *O pensamento de Eugênio Gudín, op. cit.*, p. 420.

¹⁴⁵ Eli Diniz e Renato R. Boschi, "A consolidação democrática no Brasil: atores políticos, processos sociais e intermediação de interesses". In: DINIZ, Eli e BOSCHI, Renato Raul e LESSA, Renato. *Modernização e consolidação democrática no Brasil: dilemas da Nova República*. São Paulo, Vértice/Revista dos Tribunais/TUPERJ, 1989, p. 55, grifos meus. A relação em que os autores se baseiam, entretanto, não é exaustiva. É bem provável que a ditadura militar tenha instituído mais aparelhos econômicos que esse número referido. Para uma visão panorâmica desse problema, cf. o Quadro A-1 do Anexo.

Como interpretar esse processo? Uma listagem mesmo sumária desse fenômeno demonstra que se houve, sob Figueiredo, um acréscimo importante do poder de "regulação" do Estado, ele, no entanto, *limitou-se ou a setores muito específicos* (como a Comissão Nacional para Assuntos Antárticos, a Comissão Executiva do Programa Especial de Apoio às Populações Pobres das Zonas Canavieiras do Nordeste e a Comissão Permanente de Catalogação de Material de Uso Comum das Forças Armadas, por exemplo) *ou a áreas completamente marginais e periféricas* (como a Comissão Nacional do Ano Internacional das Pessoas Deficientes, a Comissão Nacional para Coordenar e Apresentar Sugestões para a Problemática dos Idosos, a Comissão Brasileira para o Programa Hidrológico Internacional ou a Comissão Especial para Propor a Atualização da Legislação sobre Microfilmagem)¹⁴⁶. Na verdade, as inovações institucionais importantes sobre a "tecnologia organizativa" do Estado ditatorial no pós-79 referem-se menos ao incremento em termos absolutos das agências regulatórias, do que à reedificação de um formato decisório supercentralizado em nível ministerial e a conseqüente decadência da Presidência da República — e do CDE — como centros do poder. Senão vejamos.

Entre as transformações mais notáveis que modificaram o *design* de política econômica, o novo governo procurou reorganizar a estrutura básica do Ministério do Interior, reformulando o arranjo institucional aprovado durante a gestão Geisel¹⁴⁷, além de alterar a própria organização interna do Ministério da Indústria e do Comércio, criando aí uma Coordenadoria de Assuntos Econômicos¹⁴⁸. O mais importante, porém, foram as redefinições de composição e competência dos conselhos e agências herdados do governo anterior, que constituíam, como se viu, a maior fonte de desgaste político para o governo.

A fim de responder às pressões sociais acumuladas no último período, o general Figueiredo armou uma estrutura burocrática diferente, mais aberta e receptiva, reconstruindo os antigos canais de participação do grande capital nos assuntos do Estado e pavimentando novas vias de acesso ao seu aparelho. Houve, de fato, uma restauração dos padrões corporativistas suprimidos no pós-74 e uma redefinição dos centros de poder real. Um episódio particularmente significativo nesse sentido, e que resume bem a nova forma de contato entre o bloco no poder e os *state managers*, foi o "Encontro Nacional

¹⁴⁶ V. igualmente o Quadro A-1 do Anexo. Um problema interessante a ser discutido é se essa tendência não representa, na verdade, uma contradição efetiva com o "Programa Nacional de Desburocratização" da administração pública (Decreto 83740 de 18/07/1979), decidido no CDE e implementado, a partir de meados de 1979, pelo Ministro Hélio Beltrão. Para uma visão francamente otimista das possibilidades que se abria com o Decreto em questão, v. "Contra a papelada", *Veja*, 18/07/1979, pp. 20-21.

¹⁴⁷ V. Decreto 75444 de 06/03/1975.

¹⁴⁸ Cf. Decreto 83839 (13/08/1979) e Decreto 83386 (02/05/1979), respectivamente. Competia a essa Coordenadoria "assessorar o Ministro de Estado nos assuntos relacionados com a conjuntura econômica, de maneira a proporcionar os elementos que possibilitem a tomada de decisões em relação à política econômica, financeira e creditícia, voltada para a indústria e o comércio" (art. 4º).

Empresa/Governo" que reuniu sete ministros de Estado e mais de quinhentos empresários em fins de março de 1979 através do sistema de vídeo-conferência da EMBRATEL para debater as diretrizes da política econômica. O tom geral da reunião foi dado por Simonsen: "É preciso que a condução dos problemas econômicos, embora da competência dos governantes, seja o resultado do debate, o resultado do diálogo"¹⁴⁹. Essa "disposição para o diálogo", reivindicada com insistência desde pelo menos fins de 1975, e que agora deveria fazer parte da agenda dos principais decisores, logo seria traduzida em medidas bastante concretas.

Entre as primeiras resoluções tomadas em 1979, ficou decidido, no âmbito do CDE, um "ajustamento institucional" a fim de ampliar e fortalecer a Comissão Nacional do Alcool transformando-a em Conselho Nacional do Alcool e a instituição de uma Comissão Nacional de Energia com o objetivo de racionalizar o consumo, incrementar a produção de petróleo e desenvolver programas de substituição das fontes convencionais de energia. Ao lado desses novos órgãos, foram criados os Conselhos Nacionais do Turismo, da Imigração, do Meio Ambiente e de Desenvolvimento Urbano, entre outros.

Na primeira reunião do CDE sob o novo governo, em 28/03/1979, ficaram decididas também algumas alterações na composição e competência dos principais conselhos de política econômica, a extinção do Conselho Nacional de Abastecimento (CONAB) e da Comissão Coordenadora da Política Nacional de Crédito Rural (COMCRED), além da transferência do BNDE, vinculado formalmente à SEPLAN, para o Ministério da Indústria e do Comércio, tornando esse aparelho francamente "estatizante"¹⁵⁰ (e seus recursos, principalmente) mais próximos das demandas da "iniciativa privada"¹⁵¹.

¹⁴⁹ "Encontro nacional dos empresários com o governo", *Exame*, 11/04/1979, p. 24. Participaram do debate os Ministros Delfim Netto (Agricultura), César Cals (Minas e Energia), Haroldo Correa de Matos (Comunicações), Said Farhat (Comunicação Social), Camilo Penna (Indústria e Comércio), Karlos Rischbieter (Fazenda) e Mário Henrique Simonsen (Planejamento).

¹⁵⁰ Eugênio Gudin, "A estatização através do BNDE" (19/05/1975). In: *O pensamento de Eugênio Gudin*, *op. cit.*, p. 423.

¹⁵¹ Cf. o Decreto 83324 (11/04/1979). Como o Decreto-lei 200/67 havia adotado o princípio de que as entidades da "administração indireta" deveriam "vincular-se ao ministério em cuja área de competência" se enquadrasse sua "principal atividade" (art. 4º, par. 1º), o BNDE, que possuía funções executivas e não de planejamento, estaria, na visão do novo governo, melhor situado "na estrutura administrativa de ministério do Setor Econômico, onde aliás estava quando de sua criação [isto é, no Ministério da Fazenda]. E, entre os ministérios da área econômica, seu *lugar natural* [seria] o Ministério da Indústria e do Comércio, de vez que [sua] principal atividade consist[iria] no reaparelhamento e formato da indústria nacional" [...]. EM/CDE nº 011/79 (Doc. CDE nº 016/79, p. 02, grifos meus). Três anos depois, o Decreto-lei 1940 (25/05/1982), que criou o Fundo de Investimento Social (FINSOCIAL), mudou a denominação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) para Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e, contrariando sua "natureza íntima", desvinculou-o do MIC, submetendo-o de novo à SEPLAN. É pois nítido, e este episódio ilustra perfeitamente, que as modificações no organograma são antes o resultado de arranjos de poder transitórios do que a expressão de uma *rationale* burocrática abstrata.

De acordo com os novos tempos, o recém-criado Conselho Nacional do Alcool (presidido pelo Ministro da Indústria e do Comércio e integrado pelos Ministros dos Transportes, do Trabalho e do Estado-Maior da Forças Armadas) deveria contar, permanentemente, com os representantes das Confederações Nacionais da Agricultura (CNA), da Indústria (CNI) e do Comércio (CNC) no seu plenário¹⁵². O Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano¹⁵³, seria, por sua vez, integrado pelo Ministro do Interior, além de outras autoridades governamentais, e por três membros nomeados pelo Presidente com mandatos de dois anos, renováveis (art. 2º). Figueiredo determinou também, em reunião no CDE, a alteração na composição do Conselho Diretor do PIS/PASEP, passando a integrar seu colegiado e gerir seus recursos "representantes das partes interessadas"¹⁵⁴, ao mesmo tempo em que previa a alocação preferencial de parte desses fundos, reunidos no BNDE, para o setor agropecuário no período 1979/1984.

No mesmo sentido, a fim de conferir maior racionalidade à sua aplicação e aos recursos do PROAGRO, e garantir um controle mais efetivo — concentrado e centralizado — das operações de crédito rural, o então Ministro da Agricultura (Delfim Netto) propôs, na 122ª reunião do CDE, em 23/05/1979, a criação de um "amplo colegiado" na área sob a forma de um grupo de trabalho interinstitucional. O GT foi então composto pelos técnicos do governo (ministérios e bancos oficiais) e pelos representantes da Confederação Nacional da Agricultura, da Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura, um membro da Organização das Cooperativas Brasileiras e um representante da Comissão de Crédito Rural da Federação Brasileira das Associações de Bancos (FEBRABAN)¹⁵⁵.

O Conselho de Desenvolvimento Social, por sua vez, teve seu plenário ampliado com a inclusão do Ministro da Fazenda em maio de 1979 e, no ano seguinte, do Ministro da Justiça¹⁵⁶. No Conselho de Desenvolvimento Industrial não houve qualquer alteração significativa, apesar de intensas gestões nesse sentido, e o Conselho Interministerial de Preços, que deveria readquirir uma importância estratégica na política de controle da inflação, foi transferido do Ministério da Fazenda para a SEPLAN em agosto de 1979, logo depois da posse de Delfim Netto nesta última pasta.

¹⁵² V. Decreto 83700 de 05/07/1979.

¹⁵³ Instituído pelo Decreto 83355 de 20/04/1979, incorporou as funções da recém-extinta Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana (CNPU) criada em junho de 1974 pelo Decreto 74156.

¹⁵⁴ Cf. Decreto 84129 de 29/10/1979.

¹⁵⁵ V. EM/CDE nº 003/79. *Documentos CDE*, Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento, Arquivo Central. Cf. também DOU 04/07/1979.

¹⁵⁶ Cf. Decreto 83478 (editado em 21/05/1979) e Decreto 84991 (de 04/08/1980), respectivamente. O plenário do CDS não se abriu para nenhum representante corporativo; em compensação, suas reuniões formais tornaram-se, a exemplo do que ocorreria com o CDE, cada vez mais escassas.

As alterações mais significativas, do nosso ponto de vista, ocorreram, contudo, no âmbito do Conselho Nacional do Comércio Exterior e no Conselho de Não-Ferrosos e de Siderurgia. O CONCEX foi transferido do MIC para o MF¹⁵⁷ e incorporou as funções e as competências do Conselho de Política Aduaneira (CPA), extinto pelo Decreto 83955 de 12/09/1979. Figueiredo integrou aí três representantes do "setor privado", "escolhidos dentre cidadãos de reputação ilibada e notório saber no campo do comércio exterior"¹⁵⁸. O Decreto 84595 (de 25/03/1980), por sua vez, incluiu um representante das empresas siderúrgicas privadas no CONSIDER, indicado diretamente pelo Instituto Brasileiro de Siderurgia (art. 1º), e previu, ainda, a participação, através da convocação do Ministro da Indústria e do Comércio, dos "representantes de associações de classe que congreguem e representem os empresários dos setores de não-ferrosos, de fundição, de forjaria, dos ferroligas e dos refratários", sempre que o assunto da reunião justificasse suas presenças (art. 1º, par. 1º). O Decreto 88639 (de 22/08/1983) ampliaria mais tarde o plenário do CONSIDER, aumentando para dois os representantes nomeados pelo Instituto Brasileiro de Siderurgia, sendo um da SIDERBRÁS e outro da Associação das Siderúrgicas Privadas, e incluiria um representante das empresas de mineração privadas, apontado pelo Instituto Brasileiro de Mineração, e um membro das empresas privadas de não-ferrosos, "indicado pelas associações de classe do setor" (art. 1º).

Todas essas modificações formais aqui extensamente reproduzidas, que atingiram conselhos e ministérios, pretenderam exclusivamente indicar que uma das tarefas essenciais assumidas pelo novo governo foi a de refazer sua base de apoio político junto à grande burguesia, modificando a estrutura institucional do Estado e o padrão de decisão de política econômica mediante a restauração dos *loci* de representação privada. Indagado em meados de 1979 se "a nação esta[ria] sendo consultada sobre a solução dos problemas econômicos

¹⁵⁷ V. o Decreto 83904 de 28/08/1979.

¹⁵⁸ Decreto 83904 de 28/08/1979, art. 1º. A extinção do CPA ao mesmo tempo em que concentrava a política de comércio exterior num só órgão, tornando assim o CONCEX o endereço mais importante das pressões e dos *lobbies*, suprimia alguns anos de conflitos de competência e disputas burocráticas nessa área. Sobre esse último ponto, cf. Olavo Brasil de Lima Jr. e Maria Regina Soares de Lima, "Autonomia organizacional e policentrismo decisório: a política de comércio exterior". In: LIMA Jr., Olavo Brasil de e ABRANCHES, Sérgio Henrique (coords.), *As origens da crise: Estado autoritário e planejamento no Brasil*. São Paulo, Vértice/Revista dos Tribunais, 1987, pp. 102-157. A questão fundamental que a partir de então passaria a polarizar a atenção dos decisores seria: quem deveria ocupar o lugar de secretário-geral do Conselho Nacional do Comércio Exterior? Dentro desse esquema corporativista renovado, Fazenda e Planejamento insistiram, contra o Itamaraty, cujo candidato era Paulo Tarso Flecha de Lima, chefe do Departamento de Promoção Comercial, num empresário paulista: ou Laerte Setúbal (presidente da Associação dos Exportadores Brasileiros (AEB)), ou Armando Vasone (chefe do gabinete de Rischbieter em São Paulo). Cf. "À espera do Concex", *Veja*, 29/08/1979, pp. 93-94. A Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil por sua vez, outro personagem destacado na definição da política comercial brasileira, teve seu espaço de atuação reduzido, "provavelmente por divergências técnicas e por questões relativas à disputa de poder entre a equipe do Ministro Delfim Netto [quando este assumiu a SEPLAN] e da CACEX". Carlos Anibal Nogueira Costa, *Política industrial no Brasil: 1974/1989*. Tese de Doutorado. Campinas, IE/UNICAMP, 1994, p. 26.

ou [se] a tecnocracia continua[va] fazendo o que bem entendia", o vice-presidente da FIESP, Dilson Funaro, afirmou prontamente: "O Presidente Figueiredo demonstra uma grande vontade de unir a nação [...] e boa parte do [seu] ministério está tentando acompanhá-lo. Os ministros estão interessados em ouvir a sociedade, desejam discutir os problemas. Brasília, hoje, é uma cidade muito mais aberta ao diálogo, e isso trará uma grande contribuição ao desenvolvimento"¹⁵⁹.

Entretanto, essa listagem de medidas e providências "administrativas" (e suas conseqüências políticas) não seria completa se não tratasse dos dois mais importantes aparelhos do Estado ditatorial — o Conselho Monetário Nacional e o Conselho de Desenvolvimento Econômico — e de suas novas funções no interior do sistema decisório.

3.3.2 O novo formato institucional do CMN

Segundo um influente jornal de negócios, se houve um tema que reuniu, em fins do governo Geisel, "o pensamento de um número cada vez maior de homens de empresa", esse tema foi inegavelmente, como vimos, o da

"necessidade de sua participação mais efetiva no processo de tomada de decisões sobre questões que os [afetavam] diretamente. O 'Documento dos Oito', que veio a público em junho [de 1978], condicionou, [por exemplo], a própria implementação da política industrial recomendada pelos [seus] signatários 'a uma participação ativa dos empresários em sua elaboração', reivindicando [a] representação dos industriais nos órgãos normativos do governo, embora sem interferência nas questões administrativas"¹⁶⁰.

Concretamente, vários foram os mecanismos propostos para esse fim. Chamo atenção aqui para duas sugestões, uma sobre a nova divisão de competências entre os ramos econômicos do aparelho do Estado; outra sobre o caráter excessivamente restrito da composição do CMN.

O diretor-geral do grupo Itaú S/A e representante dos bancos privados no plenário do Conselho Monetário Nacional desde 1974, José Carlos Moraes de Abreu, sugeriu, em fins de 1978, uma alteração radical no arranjo institucional do aparelho econômico a fim de

¹⁵⁹ "A culpa é do governo", *Veja*, 08/08/1979, p. 04. Essa sensação de contentamento com o governo Figueiredo foi confirmada também por uma sondagem de opinião à mesma época: "Em resposta a uma pesquisa da revista quinzenal *Exame*, cujos resultados se encontram no número que começou a circular na sexta-feira passada, 47,7% dos 450 homens de negócios consultados classificaram os primeiros meses da nova administração de excelente ou bom, enquanto outros 46,5% os qualificaram de regular [...] Em relação à anistia política, cujo projeto de lei foi divulgado pelo governo na semana passada, os empresários, [ao contrário], mostraram-se cautelosos. Quase 70% deles não queriam a anistia ou, pelo menos, a queriam restrita" e 20% não responderam à enquête. Cf. "Bom começo", *Veja*, 04/07/1979, pp. 87-88. Essa excelente recepção do início do governo não poderia, contudo, ser atribuída à direção impressa ao conteúdo da política econômica: o Ministro Simonsen recebeu a menor nota nessa pesquisa, com apenas 19,2% de "popularidade". *Id.*, *ibid.*, p. 88.

¹⁶⁰ "Ampliação da participação dos empresários no CMN". *Gazeta Mercantil*, Editorial, 25/10/1978.

garantir uma maior descentralização do comando do Estado sobre o sistema financeiro. Segundo ele, deveria ser criado um novo centro decisório sobre as operações econômico-financeiras — o que implicava substituir o CMN por um "Conselho Econômico Nacional" —, com funções inteiramente separadas das do Banco Central, que ficaria, de acordo com sua visão, restrito exclusivamente à gestão da moeda¹⁶¹. Esse projeto, como se sabe, não foi adiante, tendo os *decision-makers* adotado outra solução.

Assim, Roberto Konder Bornhausen, presidente da FEBRABAN, em palestra pronunciada no BACEN em 23 de outubro de 1978, expressaria o "ponto de vista" aparentemente mais consensual "de que partilha[vam] vários banqueiros", ao defender "uma representação paritária entre o setor privado e o setor público no CMN", sem contudo pretender desvincular a política monetária da atual orientação econômica do governo¹⁶². O seu modelo pode ser assim resumido: a burocracia pública deveria reduzir sua representação no plenário do Conselho Monetário de sete para cinco membros e o setor privado aumentar a sua de três para cinco (visto que, "para finalidades operacionais", talvez fosse mais conveniente manter o número total de membros em dez); além disso, o total de representantes do setor privado incorporaria também membros da indústria, comércio e agropecuária. Essa abertura seria especialmente importante para resolver, através da arbitragem do Estado, as fricções, as disputas e os conflitos de interesse no interior do bloco no poder. Nesse particular, segundo a idéia da FEBRABAN, o processo para a aprovação de medidas a serem adotadas ficaria muito mais fácil caso se pudesse persuadir "os representantes dos setores que se poderiam julgar prejudicados — como a agropecuária e o comércio —" e, dessa forma, poder-se-ia se tentar abrandar o "excessivo monetarismo" que caracterizava o CMN, "tornando-o um órgão politicamente mais receptivo", ao mesmo tempo em que se apaziguaria as dissensões geradas pela conjuntura entre o "setor produtivo" e o setor financeiro, "que tendem a enfraquecer a iniciativa privada como um todo frente à ação direta do Estado no campo empresarial"; por outro lado, esse último não ficaria "tão isolado [...] dos demais setores da iniciativa privada, sendo sublinhada a comunidade de seus interesses". Para o governo, "o debate interno serviria de teste para a aceitação pelo mercado das medidas propostas [...] e diminuiria também a distância existente entre as autoridades monetárias e os empresários [...]"¹⁶³. Imediatamente após a posse do novo Presidente o, Conselho Monetário foi amplamente reformulado, aceitando em parte essas reivindicações.

¹⁶¹ V. "Lira justifica os poderes do CMN". *O Estado de São Paulo*, 21/10/1978.

¹⁶² Cf. "Ampliação da participação dos empresários no CMN". *Gazeta Mercantil*, Editorial, 25/10/1978, grifos meus.

¹⁶³ *Id.*, *ibid.* "Sem dúvida, se aceita a sugestão, o debate das grandes questões que agitam o mercado financeiro seria levado para dentro do CMN, que seria seu árbitro final". *Id.*, *ibid.*

Assim, o Decreto 83323 (de 11/04/1979), que regulamentava as medidas discutidas na 118ª Sessão do CDE, em 28 de março, centralizou a direção da política econômica transferindo o Conselho Monetário Nacional do Ministério da Fazenda para a SEPLAN, agora ocupada por Simonsen. Uma vez que o CMN era o órgão incumbido de "traçar as diretrizes e regular as atividades relativas ao sistema financeiro nacional, coordenando as políticas monetária, creditícia, orçamentária, fiscal e da dívida pública" e que essas atividades, estavam, "sem dúvida", "*estritamente vinculadas ao planejamento da economia nacional*", nada mais natural que, a fim de acentuar o maior grau de "coerência e racionalidade" na administração pública, fosse recomendável rever sua estrutura e atribuir a sua presidência ao Ministro-Chefe da Secretaria de Planejamento da Presidência da República, enfim "o responsável pela elaboração da programação geral do governo"¹⁶⁴. Seu titular ficaria então responsável não apenas pelo controle de gastos e investimentos públicos, mas também pelo orçamento monetário. De acordo com Luciano Coutinho, a partir dessa alteração institucional "fundiu-se [...], num comando único, a responsabilidade pelo conjunto de operações ativas (alocação de crédito, gastos, inversões) e passivas do governo (regulação bancária, da receita fiscal e da dívida pública), [...] esta mudança, [por sua vez], esvaziou muito o Ministério da Fazenda, que perdeu virtualmente o controle sobre o Banco Central"¹⁶⁵.

A EM/CDE nº 009/79 que informou essa decisão recomendava ainda que, em função da "interdependência entre a economia [...] e o sistema financeiro", dever-se-ia "também incluir [...] o Ministro da Agricultura e o Ministro do Interior" no plenário do CMN, restaurando a situação pré-74 e cancelando portanto a depuração funcional da agência determinada no governo Geisel. Segundo o documento, as presenças dos dois ministros "permitirão que sejam considerados mais de perto os problemas e as necessidades do setor agrícola e da política de desenvolvimento regional"¹⁶⁶. Suas participações foram

¹⁶⁴ EM/CDE nº 009/79 (Doc. CDE nº 015/79, pp. 01-02, grifos meus).

¹⁶⁵ "Inflexões e crise da política econômica: 1974-1980". *Revista de Economia Política*, São Paulo, 1 (1), jan./mar. 1981, p. 83.

¹⁶⁶ Doc. CDE nº 015/79, p. 02. A volta do Ministro da Agricultura ao CMN vinha sendo reivindicada desde fins de 1977, quando a Fazenda passou a centralizar a política de "combate à inflação" através do controle sobre os preços privados. Alysson Paulinelli entendia que a ausência de participação formal no plenário do Conselho excluía sua pasta das decisões, principalmente aquelas relativas à fixação dos preços mínimos dos produtos agropecuários. Ademais, segundo a visão peculiar do presidente do Banco do Brasil, Karlos Rischbieter, vinha sendo bastante difícil harmonizar as "necessidades" dos dois "setores", pois enquanto "o Ministro da Agricultura [defendia] os produtores (o que [era] uma obrigação sua), o Ministro da Fazenda [defendia] os consumidores, o que também era uma obrigação sua". Assim, na sua lacônica opinião "sobre o direito de voto do Ministro da Agricultura no Conselho, não sou contra e não sou a favor. Pode ter". Cf. "Rischbieter diz apoiar reformulação do CMN". *O Estado de São Paulo*, 07/10/1978. Adiante constantemente, essa decisão só seria tomada em abril de 1979, o que, sem dúvida, franquearia ao Ministro Delfim Netto a participação direta em todas as discussões mais importantes da política econômica.

restauradas e o mesmo Decreto 83323 reintegrou ao plenário do Conselho Monetário o presidente da Caixa Econômica Federal (CEF), o diretor da Carteira de Comércio Exterior (CACEX) do Banco do Brasil e o presidente do Instituto de Resseguros do Brasil (IRB). Os cinco diretores do Banco Central continuaram sem direito a voto e os empresários lograram uma vitória efetiva: *ampliaram sua participação de três para oito representantes*, o maior número desde a criação do colegiado em dezembro de 1964¹⁶⁷. De acordo com o documento, o "progresso econômico e social do País" não poderia, sem dúvida, prescindir de uma maior representatividade do "setor privado nacional"¹⁶⁸.

Um exame mesmo superficial a respeito do aumento da participação privada no plenário do CMN e do novo perfil da agência mostra um aspecto bastante relevante mas que não cabe desenvolver aqui: essa alteração pretendia romper, por sugestão da própria FEBRABAN, como se viu, a influência exclusiva do estreito círculo de banqueiros (e seus representantes) sobre a política econômica, diversificando, em termos *regionais* e *setoriais*, a composição formal do Conselho Monetário, e aumentando, dessa forma, a *base* das decisões do governo. Assim, continuaram a fazer parte do CMN, com mandato fixo de cinco anos, Jorge Amorim B. da Silva (Banorte), que participava desde 1973, e Octávio Bulhões, que participava desde 1974; e foram integrados Abílio Diniz (Grupo Pão de Açúcar), Angelo Calmon de Sá (Banco Econômico), Luís E. de Bueno Vidigal Filho (Cobrasma/FIESP), Nestor Jost (Banco do Brasil), Olavo Egydio Setúbal (que tivera uma curta passagem em 1974; Banco Itaú) e Orlando Otto Kaesemodel (Placas do Paraná S/A)¹⁶⁹.

Além das mudanças na sua composição, que aumentavam de dezesseis para vinte e seis os participantes das sessões ordinárias, o Decreto de abril de 1979 devolveu ao Conselho Monetário Nacional parte das funções suprimidas com a criação da (recém-liquidada) CONAB em 1974, basicamente a competência para recomendar a concessão de incentivos fiscais e creditícios e propor a isenção de impostos e taxas incidentes sobre a importação e distribuição de gêneros alimentícios (art. 6º), e a capacidade para fixar preços mínimos da agricultura, além de incorporar as atribuições da política de crédito rural da também extinta COMCRED (art. 3º). Para administrar essas novas atribuições, previa-se

¹⁶⁷ Cf. Quadro A-3 do Anexo.

¹⁶⁸ EM/CDE nº 009/79, *op. cit.* Sobre as especulações em torno dessa reformulação, ver "Recupera força o Conselho Monetário", *O Estado de São Paulo*, 04/04/1979, p. 03. A restauração do padrão de participação corporativo no interior do aparelho do Estado não se limitou, contudo, ao plenário do Conselho. É importante notar que, junto ao CMN, funcionavam também quatro Comissões Consultivas (Bancária, de Mercado de Capitais, de Crédito Rural e de Crédito Industrial) e todas elas previam algum tipo de representação privada. Cf. Resolução nº 849/83 do Banco Central do Brasil (DOU 22/07/1983).

¹⁶⁹ Cf. Quadro A-4 do Anexo. O caso do Dr. Octávio Bulhões é o mais interessante dessa galeria de "brasileiros de ilibada reputação e notória capacidade": ele permaneceu como membro do CMN durante dezesseis anos consecutivos.

também a reativação da Comissão Consultiva de Crédito Rural, que praticamente havia deixado de funcionar quando "o Ministro da Agricultura do governo Geisel, Alysson Paulinelli, trocou sua cadeira no Conselho Monetário pela presidência da CONAB"¹⁷⁰ e passou a integrar o CDE.

As alterações no Conselho Monetário, contudo, não pararam aí. Contrariando todas as justificativas "técnicas" apresentadas, em agosto de 1979 o Decreto 83855 determinou a volta do CMN para a Fazenda e em fevereiro de 1981 o Decreto 85776 modificou mais uma vez a composição do Conselho Monetário Nacional, incluindo os presidentes do Banco do Nordeste do Brasil (BNB) e do Banco da Amazônia (BASA), mais um diretor do Banco Central, e *ampliando para nove os empresários nomeados pelo Presidente da República* com a inclusão de Mário Stadler de Souza, presidente da Federação da Agricultura do estado do Paraná¹⁷¹. O Conselho passa a contar, a partir daí, portanto, com trinta participantes no total, sendo permitido, contudo, que delibere "excepcionalmente" e em "casos de urgência" somente com as presenças dos cinco ministros titulares, dos presidentes do Banco Central e do Banco do Brasil e de dois delegados da "área empresarial"¹⁷². Como ainda assim deveria ser razoavelmente difícil compatibilizar a agenda de discussões com os múltiplos interesses e reunir todos os seus integrantes, o presidente do Conselho poderia decidir *ad referendum* do plenário (art. 1º, par. 2º). Mas a alteração mais significativa encontra-se estabelecida artigo 1º: agora, os mandatos dos representantes do grande empresariado estavam limitados entre um e cinco anos, vedada a sua recondução. Esse ponto merece uma explicação adicional.

A fixação de prazos de duração dos mandatos dos conselheiros queria garantir, expressamente, um índice mínimo de renovação do plenário do CMN, "devendo ocorrer a substituição de pelo menos dois de seus integrantes anualmente" (art. 1º, par. 1º). Em um contexto político marcado pela ausência ou insipiência de outros canais eficientes de representação e participação (associações, partidos, Parlamento, mesmo apesar dos significativos progressos nesse campo depois de adotada a política de liberalização e findo o AI-5), essa medida pode ser interpretada, à primeira vista, num sentido bastante próprio: ela pretendia promover uma maior circulação das "elites econômicas" por um centro importante de poder, compensando, assim, o "pluralismo limitado" que caracterizava o regime

¹⁷⁰ "CDE altera e extingue órgãos e limita empréstimos", *O Globo*, 28/03/1979.

¹⁷¹ V. "Representante rural é colocado no CMN", *O Estado de São Paulo*, 27/02/1981, p. 26. Cf. o Quadro A-3. De acordo com Abílio Diniz, esse Decreto é "uma demonstração inequívoca do Presidente da República de que pretende que haja diálogo e que nós, por ele nomeados, estejamos à altura do cargo, atuando efetivamente e dando nossa contribuição como empresários e com todos os conhecimentos que adquirimos através de nossas empresas para que seja formulada a melhor política monetária para o País". Declaração reproduzida a partir de: "Por que estes homens não decidem nossa economia", *Jornal da Tarde*, 03/04/1981, p. 11.

¹⁷² Decreto 85776, art. 2º.

"autoritário"¹⁷³. O Quadro A-4 do Anexo, que organiza os dados referentes à "representação privada" no Conselho Monetário Nacional durante o governo Figueiredo, fornece a exata medida dessa renovação.

Como se percebe, entre 1981 e 1983, esse dispositivo do Decreto 85776 é seguido à risca e dos nove membros titulares do plenário do CMN, sete permanecem nas suas posições. Logo depois, o Decreto 88025 (de 06/01/1983) cancelaria a medida em questão, determinando que os membros nomeados pelo Presidente da República pudessem ser reconduzidos por mais um período, "no máximo". Esta disposição mal era implementada e o Decreto 89978, de 18 de julho de 1984, eliminaria toda restrição nesse sentido, garantindo a recondução ilimitada e sem quaisquer constrangimentos dos "colaboradores" da política econômica.

O caso desse Conselho Monetário revigorado é interessante sob vários aspectos. Quando se considera todas essas alterações na composição do CMN, é lícito imaginar que pretendia-se reverter, em primeiro lugar, a especialização funcional da agência determinada no governo anterior com a criação do CDE. De fato, pode-se sustentar que o Conselho Monetário recobrou, imediatamente após a posse de Figueiredo, algumas de suas funções amplas sobre a política econômica, *sem contudo reeditar a notável ascendência sobre o processo decisório detida no período 1969/1973*. As razões da sua decadência institucional devem ser entendidas, no entanto, no interior de um processo mais amplo de reformulação do conjunto do sistema estatal, discutidas a seguir.

Do ponto de vista estrito de suas atribuições, o CMN continuou, assim como no seu "período áureo", contando com uma agenda ampla, extensa e pouco especializada, mas agora envolvendo somente temas secundários de política econômica. Portanto, se suas atribuições permaneciam bastante variadas, sua atividade havia se tornado puramente formal: tratava-se então de uma agência com baixa capacidade decisória efetiva, um "chancelador de decretos burocráticos" segundo a percepção então dominante, cuja função era a de referendar decisões tomadas em outra instância; mais particularmente, na SEPLAN.

De acordo com José Luiz Bulhões Pedreira, a partir de 1980 "o Conselho não [mais] funciona efetivamente. Não há agenda nem estudo prévio das questões, que são jogadas na mesa para serem aprovadas na mesma reunião. Seus membros mal têm tempo para conhecer — e muito menos estudar e debater — as propostas de atos normativos ou

¹⁷³ Sobre o "pluralismo limitado" dos "regimes autoritários" — como a forma particular de relação Estado/sociedade — cf. Juan Linz, "Um regime autoritário: Espanha". In: CARDOSO, Fernando Henrique e MARTINS, Carlos Estevam (orgs.), *Política e sociedade*. São Paulo, Ed. Nacional, 1979, Vol. 1, pp. 321-323.

decisões elaboradas pelo [...] Ministério da Fazenda ou pelo Banco Central e muitas vezes divulgadas antes de submetidas ao Conselho"¹⁷⁴.

A aprovação do documento *Programação do setor externo em 1983* pelo Conselho Monetário, em fins de outubro de 1982, ilustra bastante bem essa declaração:

"O Banco Central permitiu a publicação da íntegra [do documento] um dia antes da reunião do Conselho, numa atitude que reitera a desconsideração da burocracia para com os poucos órgãos colegiados que sobreviveram (?) à escalada centralizadora e autoritária do regime. O Conselho Monetário Nacional foi concebido como órgão normativo — a nível interministerial, sob a presidência do Ministro da Fazenda — encarregado de definir os rumos da política financeira do País. Esta era, pelo menos, a atribuição maior que lhe foi conferida pela reforma financeira e monetária de 1964/1965. Desde então — sobretudo nos tempos do 'milagre' —, o Conselho sofreu um continuado processo de esvaziamento e suas reuniões passaram a ser meramente homologatórias, sem qualquer papel ativo na discussão e elaboração das medidas de sua competência. Esse esvaziamento *substantivo* dos poderes do Conselho Monetário [...] é, em si mesmo, deplorável"¹⁷⁵.

A dinâmica interna das sessões do CMN favorecia essa situação desgastante e "deplorável". De acordo com Abílio Diniz (desde 1979 membro do Conselho), a pauta da reunião, distribuída com cerca de cinco dias de antecedência, "nada contém de importante, dela só constando assuntos de menor relevância". Os temas de maior importância e grande repercussão "ficam todos na *extrapauta* — dos quais o setor privado não tem conhecimento prévio. [...] Sempre há a possibilidade de se apresentar uma sugestão, o que não quer dizer que ela seja acatada. O problema da *extrapauta* é que não há tempo para preparar" os votos com antecedência. Alguns pontos dessa segunda pauta, além dos problemas de conjuntura, eram discutidos na reunião preliminar realizada no mesmo dia da reunião formal entre os membros da "iniciativa privada", o Presidente do Banco Central e seus diretores. Esse "Conselhinho", contudo, não tinha nenhum poder deliberativo e sua capacidade de influir no processo decisório era praticamente nula, já que não chegava nem ao menos a unificar os votos dos empresários¹⁷⁶.

Dessa forma, a importância do Conselho Monetário Nacional residia agora em outro lugar: como uma câmara burocrática ampliada, em princípio vários ministros e diretores do "segundo escalão" fariam questão de integrá-la a fim de defender os interesses de suas clientelas respectivas; mas, uma vez que o CMN não fixava políticas, sua função principal era a de diluir a responsabilidade pelas decisões tomadas na cúpula do aparelho do

¹⁷⁴ Depoimento citado em "Por que estes homens não decidem nossa economia", *Jornal da Tarde*, 03/04/1981, p. 11.

¹⁷⁵ Luiz Gonzaga de Mello Belluzzo, *O senhor e o unicórnio: a economia dos anos 80*. São Paulo, Brasiliense, 1984, p. 112. Para uma discussão do conteúdo do documento, v. Jorge Vianna Monteiro, "Organização e disfunções da política econômica". In: ARIDA, Pêrsio (org.). *Dívida externa, recessão e ajuste estrutural — o Brasil diante da crise*. 2ª ed. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1983, pp. 166-167.

¹⁷⁶ Cf. "Por que estes homens não decidem nossa economia", *Jornal da Tarde*, 03/04/1981, p. 11.

Estado entre o maior número possível de participantes, fixando uma área de consenso e criando a ilusão da participação efetiva no processo decisório.

Também o CDE conheceu um processo importante de desgaste, notadamente a partir de 1980.

3.3.3 O Conselho de Desenvolvimento Econômico e o novo perfil administrativo

No âmbito dessa série de reformas político-administrativas promovidas pelo governo Figueiredo, é preciso destacar também as modificações na composição formal e na agenda do CDE, registrando suas novas funções no interior do sistema decisório.

Ao longo de todo o período anterior, as pressões em torno do caráter ultracentralizado do processo de formulação da política econômica haviam deixado claro que seria preciso, urgentemente, aumentar o restrito círculo de *decision-makers*, incluindo outros "interessados" nas políticas geradas pela agência. Por isso, antes mesmo da posse de Figueiredo já se especulava a respeito da ampliação do colegiado de ministros. Gestões do Senador Jarbas Passarinho (ARENA-PA) junto ao futuro Secretário do Planejamento, Mário Henrique Simonsen, foram feitas para que o vice-líder do governo no Senado para assuntos econômicos (José Lins de Albuquerque (ARENA-CE)) tivesse assento no CDE, com direito a voz e voto¹⁷⁷. Contudo, a única alteração formal no seu plenário — diferentemente do CMN, portanto — veio através do Decreto-lei 83367, de 25/04/1979, que incluiu o Ministro do Trabalho como membro efetivo do CDE, até então uma pasta convidada a participar raríssimas vezes das reuniões do órgão¹⁷⁸.

Em razão da experiência acumulada desde 1978, essa alteração deve ser vista, basicamente, como uma estratégia antecipada para integrar à instância decisória máxima do aparelho do Estado uma autoridade crucial a fim de enfrentar, de forma mais coesa e coordenada, o movimento sindical e as sucessivas greves de trabalhadores que deveriam ocorrer a partir de maio de 1979, durante as campanhas pela reposição salarial. Mas essa reformulação indica também, indiretamente, outros dois aspectos referentes à organização e distribuição do poder no seio do Estado: revela, em primeiro lugar, que o novo governo continuaria a conferir uma importância decisiva ao CDE na formulação da política econômica e que, ao lado de suas funções burocráticas, o Conselho de Desenvolvimento

¹⁷⁷ Cf. "Vice-líder da ARENA no CDE", *Correio Brasiliense*, 03/02/1979. Isso visava, segundo o Senador Passarinho, a prover a liderança arenista de mais informações a fim de providenciar "imediate resposta a qualquer ataque do MDB ao governo". *Id.*, *ibid.*

¹⁷⁸ Para uma visão panorâmica da evolução da composição formal do CDE, v. o Quadro 1.1.

Econômico continuaria a desempenhar um papel essencialmente político no processamento de demandas "externas".

Ao contrário dos demais aparelhos do Estado que tratamos acima, o Conselho permaneceria, entretanto, como uma arena de representação exclusivamente governamental, mas com uma diferença substantiva: durante o primeiro ano do governo Figueiredo, como já se viu anteriormente, a participação de membros convidados nas reuniões do CDE cresceu exponencialmente¹⁷⁹. A sessão do dia 04/07/1979, por exemplo, dedicada à análise da evolução dos principais indicadores da conjuntura econômica, tornou-se uma gigantesca "assembléia" dos principais decisores do Estado¹⁸⁰. Informalmente, foram incorporados pelo CDE os membros do círculo mais íntimo do Presidente da República, os famosos "ministros da casa" — o Chefe do Gabinete Civil, o Chefe do Gabinete Militar e o Chefe do Serviço Nacional de Informações — que passaram a comparecer regularmente às suas sessões formais; além disso, uma infinidade de outras autoridades tornaram-se frequentadores assíduos das reuniões do Conselho de Desenvolvimento Econômico — como por exemplo o Ministro da Comunicação Social, o Ministro da Desburocratização, o Ministro dos Transportes, o Assessor Especial e o Secretário Particular da Presidência da República¹⁸¹.

Do ponto de vista do seu funcionamento interno, pode-se dizer que o Ministro Mário Henrique Simonsen, convertido em "superministro" ao comandar diretamente o CMN e o CDE, ao concentrar na sua pasta a orientação geral da política econômica e, enfim, ao tornar-se participante obrigatório da "reunião das nove" horas da manhã no Planalto¹⁸², inverteu a hierarquia decisória do Conselho de Desenvolvimento, desempenhando, na prática, a função anteriormente ocupada pelo Presidente Geisel: não só encaminhava, através de documentos e relatórios elaborados pessoalmente, as principais questões a discutir, como também polarizava a agenda das reuniões, deixando ao Presidente Figueiredo um papel muito mais arbitral que seu antecessor¹⁸³.

¹⁷⁹ V. Cap. I, seção 1.3: "Os mecanismos de funcionamento interno do CDE".

¹⁸⁰ Participaram, além dos membros "natos", o Vice-Presidente da República, o Ministro-Chefe do Gabinete Civil, o Ministro-Chefe do Gabinete Militar, o Ministro-Chefe do Serviço Nacional de Informações, o Ministro da Comunicação Social, o Ministro das Minas e Energia, o Ministro dos Transportes, o Ministro da Justiça, o Ministro das Relações Exteriores, o Ministro da Educação e Cultura, o Ministro da Saúde, os ministros militares (Marinha, Exército e Aeronáutica), o Ministro das Comunicações, o Ministro da Previdência e Assistência Social, os presidentes da ELETROBRÁS e PETROBRÁS, além de vários assessores e secretários-executivos dos ministérios citados. Cf. *Documentos CDE*, Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento, Arquivo Central.

¹⁸¹ Cf. *Documentos CDE*, Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento, Arquivo Central.

¹⁸² V. "O preço de uma vaga na reunião matinal", *Veja*, 15/08/1979, p. 26.

¹⁸³ Avaliando retrospectivamente sua participação como Ministro da Agricultura no CDE, Delfim Netto assegurou, não sem uma ponta de ironia, que "todos nós fazíamos exatamente aquilo que o Mário desejava. Ele colocava as questões, discutia, coordenava aquilo com grande elegância". Cf. "Abrir é conveniente", Entrevista de Delfim Netto a Dirceu Brisola, *Veja*, 22/08/1979, p. 31. O depoimento de

A atividade burocrática regular do CDE, medida exclusivamente pela frequência de sessões formais apresentou, em 1979, uma notável continuidade em relação ao período anterior — uma a cada quinze dias. É possível sustentar portanto que, dado o número constante de sessões do Conselho no primeiro ano do governo Figueiredo, dezenove reuniões formais contra apenas uma não-formal¹⁸⁴, o Conselho de Desenvolvimento Econômico tenha ainda permanecido uma fonte importante de deliberação sobre a política pública. Essa afirmação torna-se mais consistente quando se compara o conjunto de decisões efetivas do Conselho com as principais medidas econômicas tomadas na administração Simonsen na SEPLAN (março/agosto de 1979). O Quadro a seguir sistematiza algumas informações relevantes.

outro membro do Conselho parece confirmar a ascendência da SEPLAN no interior do aparelho: "recentemente, um ministro, colega de Conselho de Desenvolvimento Econômico, comentou: 'as reuniões estão ótimas; em lugar de debatermos a política do governo, estamos sendo revisores dos próximos livros do Mário'". Cf. "Mais trabalho nas crises de depressão", *Veja*, 15/08/1979, p. 28.

¹⁸⁴ Cf. Tabela 1.1 e Tabela 1.2.

QUADRO 3.1

Principais decisões tomadas
no âmbito do CDE por ano
(1979/1982)

1979	1980	1981	1982
<p>Simonsen (março)*</p> <ul style="list-style-type: none"> - reduções das aplicações do FND - limites para a contratação de emprést. pelo setor público - alteraç. na compos. do CMN e do Cons. Diret. do PIS/PASEP; transf. do BNDE para o MIC; extinção do CONAB e da COMCRED - aprov. de medidas de combate à inflação e normaliz. do abastecim. fiscais à exportação - alocação dos recursos do PIS/PASEP para o setor agropecuário; - exame dos relatórios do MINTER e do MF sobre as greves - avaliação do PROÁLCOOL - inflação, política salarial, bal. de pagam., endivid. externo, preços mínim. da agropecuária - Programa Nacional de Desburocratização - estabelecimento de um sistema de controle do programa de invest. e dispênd. da administr. federal indireta <p>Delfim Netto (agosto)*</p> <ul style="list-style-type: none"> - política salarial - política de transporte, energética, de desenvolvim. regional - controle do balanço de pagamentos - instit. de mecanismo de apoio financeiro às empresas privadas 	<ul style="list-style-type: none"> - orçamento de recursos das empresas estatais - remanejamento e estabelecimento de limites dos orçamentos dos fundos de investimento regionais e setoriais - estabelecimento de limites para importação do CDI, SUDENE, SUDAM - remuneração de dirigentes das empresas estatais - aprovação de programas de desenvolvimento regional - aprovação de empréstimos da CEF à NUCLEBRÁS, ELETROBRÁS, ELETRONORTE, SIDERBRÁS, FURNAS - política energética - avaliação do projeto CARAJÁS - privatização de empresas estatais 	<ul style="list-style-type: none"> - orçamento da SEST - destinação dos recursos do BNB e BASA - limites para importação pela SEI - empréstimos privilegiados da CEF - remuneração de dirigentes das empresas estatais - limites para os orçamentos dos fundos de investimento regionais e setoriais - limites para importação do CDI, SUDENE e SUDAM - programação do POLAMAZÔNIA e POLONORDESTE - exame dos relatórios do FINAM e Fiset - destinação de recursos do IOF ao Banco de Roraima 	<ul style="list-style-type: none"> - orçamento da SEST - limites para importação pela SEI - empréstimos privilegiados da CEF - remuneração de dirigentes das empresas estatais - limites para os orçamentos dos fundos de investimento regionais e setoriais - limites para importação do CDI, SUDENE e SUDAM - programação do POLAMAZÔNIA e POLONORDESTE - exame dos relatórios do FINAM e Fiset - destinação de recursos do IOF ao Banco de Roraima

Fonte: Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento - Arquivo Central - Documentos CDE

* Secretário-Geral do Conselho de Desenvolvimento Econômico

Enquanto o CDE esteve sob o comando de Simonsen, ele permaneceu, sem dúvida, como o principal centro decisório da política econômica do Estado ditatorial. As questões que polarizaram a atenção dos *decision-makers* no início do governo Figueiredo foram: o desequilíbrio do balanço de pagamentos, motivado pelo crescimento projetado do déficit comercial, a deterioração das reservas cambiais, por conta dos novos preços internacionais do petróleo, e suas repercussões sobre as contas públicas, além da aceleração da inflação, que deveria alcançar, até o final do ano, os 60%. Todas esses itens de política foram processados pelo Conselho entre março e agosto de 1979, principalmente o último deles¹⁸⁵.

Contudo, do período anterior o Conselho trouxe os mesmos problemas relativos à coordenação da política econômica. De acordo com um relato "bem informado", na primeira sessão de agosto (ocorrida no dia 1º),

"o Presidente João Figueiredo entrou para a reunião do Conselho de Desenvolvimento Econômico [...] com uma lista de perguntas bem simples. Inquietava-o, em primeiro lugar, a demora na definição da nova política salarial, cuja urgência era dramatizada nesse mesmo dia pela greve dos trabalhadores da construção civil em Belo Horizonte. Lembrou também aos cinco ministros que o circundavam as queixas que ouvira de agricultores paraenses, na semana anterior, sobre dificuldades de acesso aos financiamentos rurais do Banco do Brasil. Para completar, o Presidente pediu, secamente, resultados na luta contra a inflação, cujo índice em julho — 4,4% — se revelara algo superior ao que ele esperava. [...] Os Ministros Mário Henrique Simonsen, do Planejamento, e Karlos Rischbieter, da Fazenda, adversários no debate a respeito das receitas para atacar a inflação e colegas no CDE, ouviram as perguntas de Figueiredo em silêncio"¹⁸⁶.

Este mutismo decorria, em primeiro lugar, da diferença profunda — que, para todos os efeitos, aparecia sob o famoso rótulo da "descoordenação burocrática" —, opondo as duas pastas diante da estratégia mais adequada para conter a aceleração dos preços internos e "recuperar a economia". O ajuste recessivo, através da contenção da base monetária, defendido ainda timidamente por Simonsen, não encontrava o respaldo necessário entre os *state managers* para ser implementado efetivamente pelo novo governo. Logo, diante da série de problemas econômicos acumulados nos últimos anos, o desprestígio crescente do Ministro do Planejamento¹⁸⁷, somado aos conflitos interministeriais de todo tipo no qual se envolveria no curto período que permaneceu à frente da SEPLAN — oposições de Mário Andreazza (em torno da necessidade de se retomar obras de infraestrutura), Eduardo Portella (gastos sociais), César Cals (problema energético), Karlos Rischbieter (questão do tabelamento dos juros), oposição da bancada arenista à recessão

¹⁸⁵ Sobre a presença do CDE no sistema decisório autoritário no período, cf. "Déficit maior", *Veja*, 25/09/1979, p. 105.

¹⁸⁶ "Longe dos pletões", *Veja*, 08/08/1979, p. 26, grifos meus.

¹⁸⁷ Segundo um observador, "no ministério Figueiredo há, atualmente, os que falam mal do professor Mário Henrique Simonsen e os que ainda não falam mal. Bem, só em discurso. [...] De cada três ministros, dois têm problemas com Simonsen". "O humor do ministério", *Veja*, 08/08/1979, p. 27.

anunciada¹⁸⁸ — foram mais do que suficientes para promover, em agosto de 1979, a substituição de Simonsen pelo então Ministro da Agricultura — Delfim Netto.

O episódio da sucessão ministerial não pode ser minimizado. Como notou João Quartim de Moraes, a equipe do Presidente Figueiredo estava dividida por "dois grupos que partilhavam (de forma desigual) o controle dos escalões superiores do aparelho administrativo" do Estado e que se opunham não "somente enquanto *côteries* formadas uma sob Geisel, outra antes de Geisel. Simonsen e Delfim Netto encarnavam, com efeito, duas concepções diferentes quanto a prioridades da política econômica [...]"¹⁸⁹. Essa disputa só poderia resolver-se através de uma crise de governo. A solução definitiva para os problemas da coordenação da política econômica, por sua vez, somente através de uma nova reforma do sistema decisório. Assim, a ascensão de Delfim Netto à Secretaria do Planejamento, "para júbilo da comunidade empresarial de São Paulo"¹⁹⁰, coincidiu com uma redefinição efetiva na distribuição de poder no seio da cúpula do Executivo, implicando uma modificação decisiva quer no modo de funcionamento do CDE, quer na própria na "tecnologia organizativa" do Estado ditatorial. A partir de uma pasta integrada diretamente ao gabinete da Presidência da República, o titular da SEPLAN fez valer sua condição especial a fim de remontar um "superministério", submetendo "sob seu controle tantas áreas quantas [fosse possível] atingir"¹⁹¹. Segundo Rolf Kuntz, "Delfim levou ao Planejamento uma nova retórica, mas, acima de tudo, um estilo de ação mais dinâmico e *uma capacidade maior de coordenação* [...]"¹⁹² dos interesses presentes.

Encarregado especificamente de controlar a inflação e reequilibrar o balanço de pagamentos, Delfim Netto transferiu o CIP para a órbita da Secretaria do Planejamento e criou a Secretaria Especial de Abastecimento e Preços (SEAP) — "um extraordinário

¹⁸⁸ Cf. "O ministério pega fogo", *Veja*, 15/08/1979, pp. 20-28.

¹⁸⁹ Cf. *Les militaires et les régimes politiques au Brésil de Deodoro à Figueiredo (1889-1979)*, op. cit., p. 874. O primeiro grupo de ministros era formado pelo próprio Simonsen, Rischbieter e Camillo Pena e liderados por Golbery; o segundo grupo, por Delfim Netto e Mário Andreazza. *Id.*, *ibid.*, p. 873.

¹⁹⁰ Thomas Skidmore, *Brasil: de Castello a Tancredo, 1964/1985*. 4ª ed. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1991, p. 419. Luis Eulálio Bueno de Vidigal Filho resumiu nesses termos a troca ministerial: "Simonsen era a defesa e Delfim o ataque. Eu também jogo no ataque"; Antônio Ermírio de Moraes, do grupo Votorantim, declarou abertamente que, entre os decisores cogitados, "não tinha, nem tem ninguém melhor que ele". Cf. José Paulo Kupfer, "Com a mesma receita", *Veja*, 22/08/1979, p. 27. Assim, uma sondagem de opinião realizada pela revista *Exame* entre os 384 empresários mais representativos de todo o país divulgada no final de dezembro de 1979 apontava o Ministro Delfim Netto como o mais bem cotado. Seus quatro meses de gestão da economia foram avaliados como positivamente, tendo alcançado 52% no conceito "bom" e 17% no "excelente". Cf. "Empresários não gostam de Cals". *Jornal de Brasília*, 18/12/1979, p. 02.

¹⁹¹ Rolf Kuntz, "Eficiência e abertura", *IstoÉ*, 27/02/1980, p. 28.

¹⁹² *Id.*, *ibid.*, p. 28, grifos meus.

instrumento de controle econômico e de poder"¹⁹³ que iria imediatamente conflitar com as novas funções assumidas pelo CMN —, instituiu a Secretaria Especial de Assuntos Econômicos (SEAE) e vinculou a SUNAB ao novo ministério¹⁹⁴. A concentração de maiores poderes nas mãos do novo ministro, acreditavam as cúpulas do governo, poderia significar um estilo "mais rápido e eficiente" na solução dos problemas de condução da economia. Delfim Netto, após sua posse, também desencadeou uma mini-reforma nos postos auxiliares da Secretaria do Planejamento: fez retornar para o Banco Central Ernane Galvêas, que havia ocupado o posto entre 1969/1974, e indicou, para uma diretoria estratégica, Carlos Geraldo Langoni; nomeou para a pasta da Agricultura Amaury Stabile, ex-secretário-geral do ministério e seu colaborador direto; detonou o diretor de operações do Banco do Brasil, que havia sido indicado pelo Ministro do Trabalho, transferindo para seu lugar Giampaolo Falco (ex-presidente da CEF); e, enfim, promoveu a substituição da presidência do IBGE (entregando-a para Julian Chacel) e do CNPq (nomeando para o posto José Goldemberg)¹⁹⁵.

Do ponto de vista da hierarquia específica entre os centros decisórios mais importantes, a partir de então

"a forte centralização do poder na esfera econômica do governo, sob a SEPLAN, esvaziou quase que completamente o outrora poderoso Ministério da Fazenda, naquele momento sob a chefia de [...] Karlos Rischbieter. Este tentou resistir à centralização e evitar o esvaziamento de suas atribuições. Fez várias propostas de política conflitantes com o esquema armado pelo Ministro-Chefe da SEPLAN e teve de curvar-se seguidamente à sua hegemonia, até o momento em que uma divergência mais sensível levou-o à exoneração, deixando todo o espaço disponível para o Ministro Delfim Netto [...]"¹⁹⁶.

Assim, o poder decisório da Fazenda, em que pese o controle formal sobre o CONCEX (que encampou o CPA), sobre o Instituto de Resseguros do Brasil (transferido do MIC para sua órbita pelo Decreto 83483, de 22/05/1979), além da participação formalizada nos plenários do CDS, do CDE, do CDI, do CIP e do CONSIDER não deve ser exagerado. A simples presença do Ministro da Fazenda nas agências de política econômica referidas não garantia rigorosamente que seus pontos de vista prevalecessem¹⁹⁷. Ademais, o

¹⁹³ *Id., ibid.*, p. 28. V. Decretos 83940 (de 10/09/1979) e 84025 (de 24/09/1979).

¹⁹⁴ Cf. Decreto 84025 (de 24/09/1979) e Decreto 84344 (de 27/12/1979), respectivamente. Essas modificações no organograma da SEPLAN serão discutidas mais adiante.

¹⁹⁵ Cf. "A pedidos, bis". *Veja*, 22/08/1979, pp. 18-24. V. também "De novo, o time em campo", *Veja*, 22/08/1979, p. 29.

¹⁹⁶ Luciano G. Coutinho, "Inflexões e crise da política econômica: 1974-1980". *Revista de Economia Política*, São Paulo, 1 (1), jan./mar. 1981, p. 90, n. 07.

¹⁹⁷ "Entre os atritos do ministro Rischbieter com o chefe da SEPLAN, deve-se destacar a luta pelo controle da política de comércio exterior, especialmente através do [...] CONCEX. Num dos lances desta disputa, a assessoria do então ministro da Fazenda produziu um relatório que destacava as sérias dificuldades de médio e longo prazo para superar o desequilíbrio do balanço de pagamentos. Este relatório 'vazou' e

Ministro da Fazenda, lembre-se, só sobreviveria no seu posto até janeiro de 1980 quando, finalmente, foi substituído por Ernane Galvêas, presidente do Banco Central e membro "de confiança" de Delfim à época do "milagre" econômico. Este último lance visava contornar os tais conflitos burocráticos e uniformizar, definitivamente, a composição da equipe econômica¹⁹⁸.

Afastando qualquer possibilidade de adotar no primeiro momento uma política contencionista ou recessiva — "O Brasil não pode parar de crescer" —, Delfim Netto procurou o mais rapidamente possível, depois de anunciar o tabelamento dos juros, retomar o contato com o grande capital e abrir ao empresariado um canal de comunicação direta com o Executivo¹⁹⁹. Assim, o Ministro do Planejamento convocou uma série de dez reuniões com cento e vinte "homens de negócio", divididos em grupos de doze e distribuídos em setores estratégicos do comércio e da indústria, além de presidentes e diretores das associações de classe mais importantes, a fim de reunir apoio para o seu programa de estabilização²⁰⁰.

Desse período, dentre a série de medidas que tomou no âmbito do CDE, destacam-se a política de reajustes semestrais para os salários, as medidas para reequilibrar o balanço de pagamentos, a degradação da correção monetária através do expurgo do aumento do petróleo e derivados do índice de preços por atacado e a implementação de uma política de atualização corretiva de preços e tarifas administrados pelo governo. Além disso, o Ministro do Planejamento acabou com o regime de "liberdade vigiada" sobre os preços privados, limitando os reajustes em somente dois por ano, eliminou os subsídios fiscais às exportações de manufaturados e determinou a suspensão dos depósitos compulsórios sobre as

terminou chegando ao conhecimento dos grandes banqueiros internacionais, obrigando o Ministro-Chefe da SEPLAN a realizar viagem de explicação". Luciano G. Coutinho, *ibid.*, p. 94, n. 11.

¹⁹⁸ De acordo com Ben Schneider, a base do poder do Ministro Delfim Netto em todos os governos pelos quais passou (Costa e Silva, Médici e Figueiredo) residia basicamente na sua habilidade política para nomear para posições estratégicas no governo técnicos bastante próximos às suas concepções e dispostos a obedecer fielmente suas diretrizes; o processo de centralização de instrumentos político-administrativos sob sua supervisão, aliado ao cancelamento progressivo dos poderes "formais" dos demais aparelhos econômicos, teria no máximo uma importância secundária. Cf. Ben Schneider, *Burocracia pública e política industrial no Brasil*. São Paulo, Sumaré, 1994, pp. 141-142. Aquela seria, portanto, sua "marca registrada". V. também José Paulo Kupfer, "Com a mesma receita", *Veja*, 22/08/1979, p. 26.

¹⁹⁹ V. "Um amplo processo de consultas", *Gazeta Mercantil*, 17/06/1980, p. 03. Segundo Delfim, diante do quadro econômico só havia "duas saídas: ou ficar na contemplação, ou agir na direção capaz de corrigir as coisas. E corrigir significa voltar a crescer depressa". Cf. "Abrir é conveniente", Entrevista de Delfim Netto a Dirceu Brisola, *Veja*, 22/08/1979, p. 30.

²⁰⁰ Cf. "Delfim convoca empresas", *Folha de São Paulo*, 17/06/1980, p. 19 e "Reatamento do diálogo com os empresários", Editorial, *O Estado de São Paulo*, 18/06/1980, p. 03.

importações²⁰¹. Entretanto a medida de maior impacto foi, sem dúvida, a adoção de uma maxidesvalorização cambial de 30% no final do segundo semestre de 1979. Para além dos seus efeitos propriamente econômicos, ela nos interessa aqui em um aspecto decisivo, pouco ou nada explorado pela literatura.

A fim de neutralizar parcialmente os efeitos negativos da máxi, a SEPLAN resolveu criar um mecanismo de socorro financeiro às empresas que apresentassem um índice elevado de endividamento externo. Esse mecanismo poderia também vir a ser estendido a outros casos que exigissem uma assistência especial ou a quaisquer outras situações conjunturais que merecessem uma "peculiar atenção do poder público". O esquema em questão seria implementado com a participação da Caixa Econômica Federal (CEF), do Ministério da Fazenda e do Conselho de Desenvolvimento Econômico, da seguinte forma: a CEF realizaria o estudo técnico da viabilidade da operação que seria submetida à apreciação do Ministério da Fazenda para posterior encaminhamento ao CDE; uma vez autorizada pelo CDE, a operação seria contratada pela CEF. Contudo, a fim de "agilizar o funcionamento do esquema que ora se propõe — nem sempre compatível com a prática de reuniões formais do Colegiado —, *afigura-se conveniente seja delegada ao Secretário-Geral do CDE competência para autorizar as referidas operações*, das quais manterá Vossa Excelência [isto é, o Presidente da República] permanentemente informado"²⁰².

Essa solução está na raiz do retorno de um estilo muito peculiar de articulação entre os empresários e o aparelho do Estado, "baseado em negociações individuais através dos quais se processam ajustes e se obtêm acordos [...] 'caso a caso'", e onde a iniciativa parte sempre do segundo, enfraquecendo, portanto, a capacidade de organização e representação autônoma do primeiro²⁰³. Mais do que isso, a partir dessa disposição as decisões econômicas voltaram a ser geradas de forma ultracentralizada por um único ministro e as atribuições amplas do CDE foram, a partir de então, transferidas para o grupo de técnicos da SEPLAN, do Ministério da Fazenda e do Banco Central reunidos em torno de Delfim Netto.

A diminuição brusca de reuniões formais a partir de 1980 (com o aumento significativo dos despachos diretos do Secretário do Conselho com o Presidente da República) — e, portanto, a perda de importância real do CDE no seio do sistema estatal — pode assim ser explicada em função da nova dinâmica burocrática e do novo tipo de

²⁰¹ Cf. Luciano Coutinho, "Inflexões e crise da política econômica: 1974-1980", *op. cit.*, pp. 88-91. V. também: Albert Fishlow, "Uma história de dois presidentes: a economia política da gestão da crise". In: STEPAN, Alfred (org.). *Democratizando o Brasil*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1988, pp. 170-172.

²⁰² EM/CDE nº 020/79 (Reservada). Doc. CDE nº 055/79, pp. 02-03, grifos meus. V. Apêndice "E".

²⁰³ Lúcia Klein, "Os empresários na gestão Delfim", *Folha de São Paulo*, 20/09/1979, p. 03.

administração da política econômica introduzida pelo Ministro Delfim Netto em fins de dezembro de 1979.

Com efeito, os dados para o período 1980/1982 são bastante nítidos: enquanto em 1980 o plenário do CDE só se reúne formalmente oito vezes, há vinte e uma "sessões informais", mesmo número alcançado no ano seguinte (contra apenas duas sessões formais, uma em janeiro, outra em março de 1981) e, em 1982, com o Conselho desativado, vinte encontros entre seu Secretário-Geral — o Ministro-Chefe da SEPLAN — e o Presidente da República²⁰⁴. A agenda do Conselho também reflete essas modificações. Como se viu no capítulo anterior, a amplitude de decisões sobre um vasto leque de políticas públicas está praticamente reduzido agora para dois itens: setor público e desenvolvimento regional²⁰⁵.

Após sua 144ª Sessão, em 18 de março de 1981, o CDE não mais se reuniu formalmente até o final do governo Figueiredo. O Conselho de Desenvolvimento Econômico perdeu assim toda sua importância e centralidade no seio do sistema decisório, cedendo lugar ao "superministério" do Planejamento que, no entanto, não necessitaria mais de uma estrutura administrativa colegiada — como foi o caso da relação entre o CMN e o Ministério da Fazenda nos governos Costa e Silva e Médici — para vincular e subordinar a agenda e as prerrogativas políticas e burocráticas dos demais decisores.

3.4 O fim dos conselhos e o declínio da administração colegiada

Uma vez detonada, a política de liberalização "lenta, gradual e segura" da ditadura militar sofreu o impulso de pelo menos duas frentes, simultâneas e sucessivas: o movimento de oposição política conduzido pelo conjunto da grande burguesia brasileira, examinada com detalhe acima, e a emergência dos "novos movimentos sociais", que compreendiam um leque bastante diversificado de participantes e formas de resistência.

Contudo, é preciso notar, cada um desses conflitos teve um peso específico e desempenhou um papel político próprio na dinâmica global da luta de classes. Essas manifestações de protesto da "sociedade civil" (que envolveram desde a Igreja católica progressista, passando pelos sindicatos de trabalhadores das indústrias de ponta, a imprensa liberal e as diversas associações profissionais, até os empresários) que haviam se intensificado na conjuntura anterior, representaram, na verdade, segundo Luciano Martins,

²⁰⁴ Cf. Tabelas 1.1 e 1.2.

²⁰⁵ Cf. a Tabela 2.2 e o Quadro 3.1.

"um amálgama de interesses os mais variados, cuja coesão [tendeu] a diminuir na medida mesma em que satisfações parciais [foram] sendo proporcionadas à parte desses interesses, de acordo com cada avanço seletivo da 'abertura'. Esse parece [ter sido] o caso do empresariado paulista, assim que viu restabelecidos (no governo Figueiredo) seus canais de comunicação com os centros de decisão em matéria de política econômica, canais esses que est[iveram] praticamente obstruídos durante o governo anterior"²⁰⁶.

Bresser Pereira anota alguns motivos para explicar a virada conservadora do conjunto da burguesia brasileira a partir de 1979. Segundo o autor, o retrocesso do ímpeto democratizante, representado em boa parte na rápida adesão ao governo Figueiredo da nova diretoria da FIESP, eleita em 1980, deveu-se tanto pelo medo por que foi tomado o empresariado diante das greves ocorridas em 1978, 1979 e 1980, em São Paulo, quanto pela extinção dos poderes excepcionais do Presidente da República²⁰⁷. Este último ponto merece um comentário adicional na linha sugerida por Luciano Martins.

Progressivamente, o governo Figueiredo imprimiu uma organização diversa ao sistema decisório. Com a reedificação do padrão corporativo, através da profunda reforma na composição dos diferentes colegiados encarregados da gestão setorial da política econômica, e a conseqüente "melhoria das comunicações" com a nova administração, a grande burguesia reatou seus laços de solidariedade com o regime político ditatorial e com o "modelo" econômico. Luis Eulálio B. de Vidigal, presidente recém-eleito da FIESP, afirmou que as relações entre os industriais e os *state managers*, nos diversos aparelhos — como a Secretaria do Planejamento, os Ministérios da Fazenda, dos Transportes, da Indústria e do Comércio, além de outros órgãos como o CDI, o Banco Central e o Banco do Brasil —, ficaram, depois de 1979, cada vez mais estreitas: "Nós podemos fazer contato a qualquer momento, quando algum assunto assim o exigir. Esse diálogo, permanente e direto, auxiliará o País. Podemos participar das decisões e dar as sugestões que consideramos fundamentais"²⁰⁸. Assim, não se deve assimilar o conflito localizado entre as "classes

²⁰⁶ Luciano Martins, "A política (e os limites) da 'abertura'". *Ensaio de Opinião*, Rio de Janeiro, 15, dez. 1979/agosto 1980, p. 25. Registre-se que Florestan Fernandes foi um dos primeiros autores a enfatizar explicitamente que "é urgente responder-se às várias mistificações e confusões que estão surgindo a respeito da 'sociedade civil' e de um possível surto democrático que teria de nascer praticamente de algum fenômeno de geração espontânea [...] Ora, não se pode separar ditadura e sociedade civil, [...] As classes altas retiraram a ditadura do seio da sociedade civil". Cf. *A ditadura em questão*, op. cit., pp. 02-03.

²⁰⁷ Luiz Carlos Bresser Pereira, *Desenvolvimento e crise no Brasil: 1930-1983*, op. cit., pp. 266-268.

²⁰⁸ *Jornal do Brasil*, 16/10/80. Cit. por Eli Diniz e Olavo Brasil de Lima Jr., *Modernização autoritária: o empresariado e a intervenção do Estado na economia*, op. cit., n. 110, pp. 94-95. De certa forma, a ascensão do movimento popular e operário serviu também como elemento reunificador das relações entre o Estado e o bloco no poder; as reformas institucionais de 1979 vieram, portanto, selar essa aliança. Para se ter uma idéia mais precisa do número crescente de greves e dos principais setores atingidos a partir de 1978, atente-se para os seguintes dados: em 1978 ocorreram 118 paralisações, principalmente de trabalhadores da indústria (84 greves); em 1979 esse número mais que duplica (246 greves) alcançando não só trabalhadores da indústria (77), mas também assalariados de classe média (55) e funcionários do setor de serviços (50); em 1980 o total de paralisações cai para 144, sendo 43 entre trabalhadores da indústria e o mesmo número para assalariados de classe média; em 1981 ocorrem 150 greves assim distribuídas: 48 paralisações de assalariados de classe média e 41 entre trabalhadores da indústria. O

dirigentes" e as classes dominantes ao movimento pela ampliação e aprofundamento do processo de democratização.

De um ponto de vista mais geral, a necessidade da restauração dos mecanismos de participação corporativa nos órgãos colegiados encarregados do processo decisório de política econômica tornou-se estratégica tanto para os empresários, quanto para os burocratas. Para os primeiros, o interesse em possuir um endereço determinado no interior do aparelho do Estado correspondia, numa conjuntura de crise, a um diferencial importante no processo de negociação e barganha direta com os decisores em torno de suas demandas específicas. Assim, a importância do estabelecimento de vínculos com as agências estratégicas da burocracia federal residia exatamente no fato de que, através deles, podia-se "influenciar não apenas distintos segmentos do processo de elaboração de políticas, como também diferentes estágios do processo decisório. Assim procedendo, os grupos privados pod[iam] conseguir atenuar ou até mesmo anular os efeitos das decisões tomadas por uma dada agência, acionando redes [informais de solidariedade com membros no aparelho do Estado] e suas conexões com outras agências da burocracia pública"²⁰⁹.

Para os *state managers*, por outro lado, esse mecanismo de "privatização do Estado" permitia, a um só tempo, obter "informação, apoio, legitimação, aquiescência, subordinação" às decisões tomadas "consensualmente", já que, sem ele, a tendência dos grupos de interesse excluídos do processo decisório era buscar em uma infinidade de outras agências o atendimento de suas demandas, reforçando, assim, a fragmentação do aparelho do Estado e a pulverização das decisões estatais²¹⁰. Igualmente, o corporativismo deveria garantir que os planejadores públicos pudessem hierarquizar as diferentes "clientelas", distribuindo, com razoável autonomia, privilégios diversos.

Mas, de fato, é preciso notar que esse mecanismo institucional possuía vantagens mais simbólicas — de legitimação — do que propriamente práticas. É que com a centralização das decisões no "grupo palaciano" e o esvaziamento dos órgãos colegiados, ocorreu um decréscimo substancial de poder dos conselhos econômicos²¹¹. Esse foi o

movimento operário ganha nessa conjuntura maior força e expressão política até atingir, em 1984, o impressionante número de 492 greves na região urbana. Cf. Núcleo de Estudos de Políticas Públicas (NEPP), *Brasil 1987 — relatório sobre a situação social do país*. Campinas, UNICAMP, 1989, pp. 129-131.

²⁰⁹ Renato Boschi, *Elites industriais e democracia*, *op. cit.*, p. 35.

²¹⁰ Cesar Guimarães *et al.*, *Expansão do Estado e intermediação de interesses no Brasil*, *op. cit.*, Vol. II, p. 177.

²¹¹ Numa perspectiva mais ampla, deve-se relativizar a ascendência dos conselhos econômicos sobre a administração pública. Só estudos de caso específicos podem precisar o caráter meramente formal ou real da organização concreta do sistema institucional dos aparelhos de Estado sob a forma de arranjos colegiados. O Conselho Monetário Nacional até pelo menos 1974, como se sabe, praticamente só realizava "reuniões de ata" e o processo decisório efetivo concentrava-se em torno das articulações do seu presidente, o Ministro da Fazenda, com outros *policy-makers*. De forma idêntica, a perda de poder do

segundo traço característico do governo Figueiredo no que toca à administração da política econômica.

Embora com Geisel os membros mais representativos dos círculos dirigentes do aparelho do Estado — o "grupo palaciano" — concentrassem uma série de recursos efetivos de poder, era, sem dúvida, o próprio Presidente quem detinha uma ascendência incontrastável no interior desse grupo. Seu "estilo" centralizador, exercido via CDE, reduzia, na verdade, a margem de influência dessa *entourage*, diminuindo a autonomia decisória das agências governamentais e tornando os Ministros da Fazenda, Indústria e Comércio e Planejamento (apesar do notável destaque institucional deste último), pouco mais que "assessores" especiais na formulação da política econômica²¹².

Figueiredo, ao que tudo indica, pretendia, inicialmente, administrar de forma mais ampla. Após sua posse na Presidência da República, alargou o círculo de poder, incluindo todos ou quase todos os ministros de Estado nas reuniões do Conselho de Desenvolvimento Econômico e do Conselho de Desenvolvimento Social. Aí, cada um tinha ampla liberdade para discutir várias questões, da sua e das outras pastas. São conhecidos, desse período, os conflitos que opunham o Ministro do Planejamento (Simonsen), de um lado, aos Ministros do Interior (Andreazza) e Fazenda (Rischbieter), de outro, como se notou. Todavia, a superposição da crise política (avanço do movimento popular e operário) e econômica (desequilíbrios diversos do "modelo") e a necessidade de imprimir maior eficiência e rapidez ao processo decisório como um todo, além de um contato mais estreito com as diversas "clientelas", fez com que "o regime colegiado [começasse] inevitavelmente a perder seu prestígio" e as decisões políticas principais fossem concentradas no "grupo do Planalto" sob a liderança do Gal. Golbery²¹³, e não mais do general-presidente.

No interior desse grupo, é preciso destacar a importância do Ministro Delfim Netto. A diminuição de poder do nível colegiado não pode ser entendida sem levar-se em

CONCEX para a CACEX e a ascendência da Secretaria-Geral no interior do CDI são casos clássicos "de deslocamento dos *loci* efetivos do poder para instâncias intermediárias da administração". Luciano Martins, *Estado e burocracia no Brasil pós-64*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1985, p. 159. O plenário do Conselho de Segurança Nacional, por sua vez, não deliberava, cedendo poder à Secretaria-Geral. Cf. Walder de Góes, *O Brasil do general Geisel. Estudo do processo de tomada de decisão no regime militar-burocrático*. Rio de Janeiro, Nova Fronteira, 1978 e Hugo Abreu, *O outro lado do poder*. 4ª ed. Rio de Janeiro, Nova Fronteira, 1979, p. 61, especialmente.

²¹² Cf. Eugênio Gudin, "Estilos de governo" (29/03/1976). In: *O pensamento de Eugênio Gudin, op. cit.*, p. 247.

²¹³ Tão Gomes Pinto, "O poder palaciano", *IstoÉ*, 27/02/1980, p. 16. O "centro nervoso do Planalto" era composto pelos Ministros Golbery do Couto e Silva (Casa Civil), Danilo Venturini (Casa Militar), Octávio Medeiros (SNI), Heitor de Aquino Ferreira (secretário particular), Cel. Paiva Chaves (chefe da Assessoria Especial da Presidência da República), Delfim Netto (SEPLAN), Hélio Beltrão (Ministro extraordinário para a Desburocratização), Said Farhat (Comunicação Social) e Ibrahim Abi-Ackel (Justiça) — e, segundo esse observador, "é esse grupo que realmente governa, em última instância" (p. 12). "Hoje [1980], os palacianos têm poder igual ou maior do que nos tempos de Geisel" (p. 16).

conta seus movimentos políticos no seio da burocracia econômica. O esvaziamento da capacidade decisória dos conselhos interministeriais, notadamente do CDE e do CMN, os adiamentos sucessivos das suas reuniões formais e a transferência do poder efetivo para a órbita dos "ministros da casa", fortalecendo ainda mais o assim chamado "grupo palaciano" e ampliando o grau de distanciamento dos ministros "periféricos", situados em pastas menos importantes, implicou uma transformação profunda na organização do Estado ditatorial.

Conforme um observador, a "poderosa assessoria" presidencial, constituída pelo Ministro-Chefe do Gabinete Civil, pelo Ministro-Chefe do Gabinete Militar, pelo Ministro-Chefe do Serviço Nacional de Informações e, finalmente, pelo Ministro do Planejamento detinha

"todos os instrumentais de definição sobre as políticas e os programas a serem adotados pelos ministérios periféricos. Os avisos interministeriais, no mais das vezes solicitando verbas, são considerados por esse conselho de poder — principalmente pelo Ministro Delfim Netto — como se fosse a instância decisória final [...]". Portanto, deve-se perguntar: "Para que o CDE ou o CDS se na reunião das nove [da manhã] e nos entendimentos privados entre os 'ministros da casa' tudo de importante no País se decide? Não havia sentido conservar-se estruturas formais quando o próprio Presidente pede agilidade administrativa [...]"²¹⁴.

Como isso ocorreu? Segundo a visão corrente, essa redefinição do formato da administração pública não foi, na verdade, "imposta por um artifício" burocrático qualquer, mas antes constituiu-se na "resposta a uma tendência que já se afirmava tacitamente, [...] com o esvaziamento desses conselhos através de sucessivos adiamentos de suas reuniões". Esse fato, por sua vez, possui uma explicação bastante conhecida: trata-se aqui também do "temperamento do Presidente Figueiredo e [do] estilo que ele gosta[va] de imprimir à sua administração, delegando ao máximo" o poder decisório final²¹⁵.

Embora esta não seja uma variável completamente desprezível, é preciso atentar para o fato de que, com a reformulação ministerial de meados de 1979, o sistema de planejamento federal (SPF) foi completamente reestruturado com a criação de unidades de decisão não-colegiadas — as "secretarias especiais". Elas,

"de um lado, vão anulando a ação de antigos colegiados e, de outro, vão definindo um sistema de controle dentro do SPF. É dessa fase a criação da Secretaria Especial de Abastecimento e Preços (SEAP), que alterou substancialmente as funções até então desempenhadas pelo Conselho Interministerial de Preços (CIP), bem como da Superintendência Nacional do Abastecimento (SUNAB); a criação da Secretaria de Controle de Empresas Estatais (SEST); e a criação da Secretaria [Central] de Controle Interno (SECIN), dando novas dimensões aos controles exercidos pelas Inspetorias Gerais de Finanças (IGF) que foram extintas"²¹⁶.

²¹⁴ Leonardo Mota Neto, "O fim dos conselhos". *Jornal de Brasília*, 22/07/1980.

²¹⁵ Cf. Leonardo Mota Neto, *ibid.*

²¹⁶ Jorge Vianna Monteiro, *Fundamentos da política pública*, IPEA/INPES, 1982, p. 197.

A SEAP foi instituída, juntamente com a Secretaria Especial de Assuntos Econômicos (SEAE), através do Decreto 84025 de 24/09/1979, com a finalidade específica de assessorar o Ministro do Planejamento na formulação e supervisão da política nacional de abastecimento e preços e coordenar sua execução, "inclusive no cumprimento da atribuição prevista no art. 1º do Decreto 79706 de 18/05/1977", discutido no capítulo anterior. À SEAE deveria caber, por sua vez, o assessoramento do Ministro "na formulação da política econômica e no acompanhamento de sua execução", justamente a função específica a qual estava destinado o CDE.

A SECIN (Secretaria Central de Controle Interno) — subordinada diretamente ao Ministro-Chefe da Secretaria do Planejamento da Presidência da República — foi instituída pelo Decreto 84362 de 31/12/1979 com o objetivo de tornar-se o órgão central dos sistemas de administração financeira, contábil e de auditoria do Estado; para isso, ela deveria orientar, coordenar, supervisionar e fiscalizar a atuação das extintas Inspetorias-Gerais de Finanças dos diversos ministérios (agora denominadas simplesmente Secretarias de Controle Interno). Em termos mais específicos, ela funcionaria "como órgão consolidador de balancetes, balanços, demonstrações orçamentárias, financeiras e de estados patrimoniais e, ainda, de relatórios que, sob qualquer aspecto, demonstr[assem] o campo de atuação da administração pública federal, compreendendo os órgãos da administração direta, as entidades autárquicas, as empresas públicas e as sociedades de economia mista, além de entidades subvencionadas, a qualquer título, com transferências do orçamento"²¹⁷.

A Secretaria de Controle de Empresas Estatais (SEST), criada pelo Decreto 84128 de 29/10/1979, surgiu, por sua vez, em função da necessidade do governo federal de alinhar as empresas públicas com os objetivos da política de estabilização macroeconômica, revertendo assim a tendência autonomizante da administração indireta induzindo uma política de gastos mais centralizada²¹⁸.

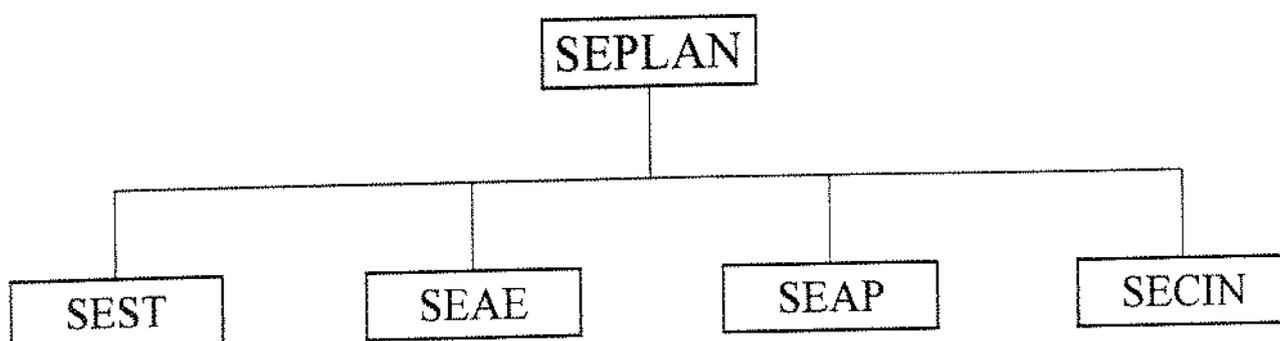
²¹⁷ Decreto 84362 de 31/12/1979, art. 11, par. IV.

²¹⁸ Cf. Rogério L. F. Werneck, *Empresas estatais e política macroeconômica*. Rio de Janeiro, Campus, 1987, p. 14. Imediatamente após sua criação, a SEST foi interpretada como um possível embrião de uma "super-holding" das empresas estatais, segundo o modelo do IRI. Administrando, sob tutela da SEPLAN, o Fundo Nacional de Desenvolvimento (alimentado pela receita das firmas do governo), essa Secretaria deveria, em princípio, examinar os planos de investimento das empresas públicas, além de poder promover transferências de capital inter-empresas, diminuindo, assim, ainda mais, "o raio de autonomia das empresas públicas". Cf. Luciano G. Coutinho, "Inflexões e crise da política econômica: 1974-1980", *op. cit.*, p. 97. Para uma visão mais completa desse evento, v. Paulo Kliass, *O processo de criação da SEST: aspectos e momentos da empresa estatal no Brasil*. Dissertação de mestrado. São Paulo, FEA/USP, 1989. A SEST, contudo, só "iniciou suas atividades de elaboração e acompanhamento do orçamento das empresas estatais a partir de 1980". E foi "somente após 1981 que ela pôde apresentar um orçamento mais abrangente das estatais federais e mesmo de algumas empresas estatais estaduais (como [foi] o caso das concessionárias de energia elétrica)". Bolívar Lamounier e Alkimar R. Moura, *Política econômica e abertura política no Brasil, 1973/1983*. Textos IDESP, São Paulo, 4, 1984, p. 19, n. 05.

Em função desse conjunto de alterações, a SEPLAN tornou-se então um "superministério", a exemplo da Fazenda no período 1967/1974. O Organograma III representa, esquematicamente, a nova estrutura de decisões.

ORGANOGRAMA III

Secretaria do Planejamento da Presidência da República
Agências Subordinadas
(1979)



FONTE: Decreto 84025 (24/09/1979)
Decreto 84121 (29/10/1979)
Decreto 84362 (31/12/1979)

Com a ascensão da Secretaria do Planejamento para o primeiro plano do sistema decisório repete-se um padrão comum na organização estatal brasileira: o "deslocamento dos *loci* efetivos do poder para instâncias intermediárias da administração"²¹⁹. A decadência da Presidência da República, determinada, entre outros fatores, pelo eclipse do CDE deverá fazer da Secretaria do Planejamento o núcleo do sistema institucional dos aparelhos do Estado ditatorial e do seu ocupante, notadamente, o condutor exclusivo da política econômica.

Sobre esse episódio, em especial, é forçoso assinalar um aspecto decisivo que permite ajudar a compreender melhor tanto a nova dinâmica burocrática, quanto o comportamento político de uma parcela expressiva da "sociedade civil". A personificação

²¹⁹ Tome-se como exemplo paradigmático desse fenômeno os casos do CONCEX e do CDI. A perda de poder do CONCEX para a CACEX (um departamento do Banco do Brasil) na área de comércio exterior e a ascensão da Secretaria-Geral no interior do CDI, tal como analisados por Luciano Martins, são casos típicos dessa tendência. Cf. *Estado e burocracia no Brasil pós-64*, op. cit., p. 159.

dos instrumentos de política econômica na figura do Ministro Delfim Netto representou uma saída complexa para resolver pelo menos dois tipos de problemas: a "burocratização excessiva" do processo decisório, determinada pela lógica estrita de funcionamento do CDE, de um lado, e, de outro, a perda de contato por parte da grande burguesia brasileira com os escalões superiores da administração da política econômica. A "recolonização do aparelho do Estado", determinada pelas reformas institucionais decididas a partir de 1979, cuidou do segundo problema, restabelecendo uma taxa mínima de confiança nos *decision-makers* demonstrada emblematicamente pela reaproximação do empresariado com o governo Figueiredo. Contudo, como esse esquema corporativista renovado trazia consigo toda uma série de dificuldades político-burocráticas que já tivemos oportunidade de assinalar extensamente, ele deveria ser completado pela informalidade característica estabelecida na gestão da política econômica pelo Ministro Delfim Netto — a "balcanização" das decisões.

Considerações finais

Uma visão geral a respeito do processo de evolução, diferenciação e complexificação institucional da administração pública no Brasil, e dos múltiplos formatos assumidos pelo aparelho do Estado no período 1930/1974, tem de ressaltar, necessariamente, a constituição de um sistema específico de representação de interesses — o corporativismo — e a *função política* aí assumida pelos diferentes aparelhos burocráticos. Esta última, aprofundada sob um regime não-democrático, parece estar na base da autonomização progressiva das agências de política econômica diante dos processos de coordenação freqüentemente ensaiados pelos sucessivos governos republicanos.

Assim, se o CDE surgiu, a exemplo de seus antecessores, para diminuir a "entropia" característica da administração burocrática, é possível supor que ele tenha desaparecido exatamente por não ter conseguido reverter a articulação precária entre as partes componentes do sistema estatal, controlar a multiplicidade de "lógicas" que dirigiam a ação dos inúmeros conselhos e comissões ministeriais e impor, nesse quadro institucional complexo, uma orientação uniforme para a política do Estado.

Embora isso seja parcialmente correto, a trajetória do Conselho de Desenvolvimento Econômico, como se viu, demonstra claramente que, ao lado de uma série de dificuldades administrativas de todo tipo que enfrentou (burocratização excessiva das suas rotinas decisórias internas, falta de agilidade dos seus mecanismos de supervisão e controle, rigidez organizacional e centralismo), acompanhadas de uma heterogeneidade política importante presente entre os principais *decision-makers*, o "fechamento" do aparelho do Estado, operado pelo governo Geisel com a reforma administrativa iniciada em 1974, exerceu um impacto não desprezível sobre os mecanismos formais de intermediação

de interesses, implicando transformações sérias e profundas dos padrões corporativistas. Assim, a adoção de certos processos estatais de formulação e implementação de *policies* bem mais autônomos diante dos objetivos estritos de grupos, setores e frações dominantes, motivado em boa medida pela ausência de representação privada nos órgãos colegiados, converteu-se no móvel dominante da oposição entre a grande burguesia e o Estado ditatorial, tornando a organização da política econômica e, dentro dela, o Conselho de Desenvolvimento Econômico, o inimigo principal das diversas associações de classe.

Logo, seria justo considerar que o CDE foi antes vencido não propriamente por sua incapacidade para coordenar um Estado fragmentado — ainda que a tendência das agências setoriais em contrariar as recomendações superiores não tivesse sido completamente anulada, longe disso —, mas notadamente pela *ação política* do conjunto da grande burguesia nacional. Destruir o arranjo centralizado da política econômica e reedificar uma rede de presença direta no próprio seio do aparelho do Estado foram, como se procurou demonstrar através da análise das campanhas contra a estatização e pela democracia, os objetivos estritos da oposição empresarial, mesmo dos seus setores mais avançados. A timidez destes fins irá, de resto, determinar um comportamento bastante conservador diante da transição para um sistema político mais aberto e democrático.

CONCLUSÃO

A partir do que foi discutido neste trabalho, é possível identificar na trajetória do Conselho de Desenvolvimento Econômico os principais dilemas políticos e burocráticos enfrentados pelo Estado ditatorial no Brasil pós-64.

Contra a pretensão explícita dos *state managers*, principais suportes da ideologia tecnocrática, o novo formato institucional que derivou da série de reformas impostas à administração pública após a ruptura do sistema político não pode ser descrito, como freqüentemente foi feito, como "moderno", "racional" e "eficiente". Ao contrário, o tipo de organização burocrática daí resultante evoluiu de um arranjo dominado basicamente pela política de clientela — traço por excelência do regime populista — para uma disposição institucional que comportava uma perversão tripla: 1) assistiu-se à fragmentação do sistema estatal em um sem-número de aparelhos, dispostos geralmente sob a forma de colegiados de ministros, que possuíam uma importante autonomia e independência operacional e que comportavam-se mais como "feudos" burocráticos do que como elementos integrantes de um todo, coordenados entre si e funcionando conforme uma estrutura relativamente concertada; 2) nesse processo, ocorreu um movimento de conquista e ocupação desses aparelhos feudalizados, através basicamente de redes de presença específica orientadas segundo um formato corporativo, por diversos grupos, setores e frações dominantes, implicando assim uma superpolitização das suas rotinas decisórias, com a conseqüente perda de autonomia alocativa por parte das suas burocracias, aprofundando o movimento anterior de segmentação da estrutura interna do Estado; e 3) a "entropia" derivada desse (des)arranjo organizacional viu-se potencializada, ademais, pela ausência característica de uniformidade e coesão ideológica entre os diversos centros de poder do Estado ditatorial, resultado necessário, de um lado, da heterogeneidade política do grupo dirigente e, de outro, da falta de um aparelho especialmente imbuído da missão de coordenação e planejamento.

Nesse sentido, chama a atenção do observador o fato de que, durante o período de maior concentração autoritária do poder de Estado (1968/1973) e aprofundamento do

processo de militarização do sistema político, o sistema decisório não tenha comportado a existência *formal* de uma agência centralizadora das políticas estatais, mas essa tarefa tenha sido assumida por um aparelho destinado, a princípio, a tratar de uma função setorial da política econômica: o Conselho Monetário Nacional. As tarefas de coordenação e compatibilização da política de Estado puderam então ser conduzidas de forma personalista pelo Ministro da Fazenda, seu controlador, que conseguiu, assim, adquirir um notável estoque de poder, praticamente invertendo a hierarquia interna do organograma federal entre a Presidência e o ministério, ao menos no que diz respeito à gestão da política econômica. Esse esquema, contudo, trouxe consigo toda sorte de impasses políticos e administrativos que acabaram exigindo sua superação.

Logo, não seria de toda forma incorreto concordar com a avaliação geral da dinâmica interna do aparelho do Estado no Brasil que sustentasse uma baixa institucionalização tanto dos seus procedimentos administrativos correntes, quanto das organizações burocráticas ordinárias. Conforme resumiu um estudo recente, dedicado à análise da política industrial nos anos 70, "organizações e burocracias diferentes têm graus diferentes de institucionalização. O ponto central é um divisor: de um lado, as organizações prevalecem sobre os indivíduos; de outro, as organizações se comportam mais de acordo com os titulares que as dirigem. A burocracia brasileira como um todo situa-se no segundo lado desse contínuo". Isso se deve, em ampla medida, segundo o autor, a duas ordens de fatores conjugadas: a) um elevado índice de mobilidade e rotatividade dos agentes da cúpula do sistema estatal, que freqüentemente migram de um aparelho para outro, levando consigo toda rede de relações interpessoais tramada às custas de um comportamento bastante personalista na "organização"; e b) um baixo nível de burocratização comportamental, ressaltado pelo mesmo personalismo que comanda e domina as rotinas internas do aparelho do Estado. Assim, seria lícito esperar que todas as modificações substantivas nos conteúdos das decisões acompanhassem "geralmente as mudanças no alto escalão, com ou sem alterações no contexto ou no universo organizacional", uma vez que "novos burocratas trazem novas diretrizes e novas redes intra-estatais que possibilitam a formação de novas coalizões" de interesses, inaugurando assim novos procedimentos administrativos¹.

Quando se considera esses problemas "institucionais", o caso do Conselho de Desenvolvimento Econômico torna-se ilustrativo sob vários aspectos. Assim, na base da reforma administrativa promovida pelo governo Geisel no início de 1974, que, entre outros resultados, implicou, como se viu, uma alteração decisiva na distribuição do poder no interior do sistema institucional do Estado, está um processo muito mais amplo de reordenamento das estruturas e funções da burocracia econômica animado pela tentativa, relativamente bem-sucedida no seu início, de impor uma certa racionalidade burocrática

¹ Ben Schneider, *Burocracia pública e política industrial no Brasil*. São Paulo, Sumaré, 1994, pp. 61 e 63, respectivamente.

abstrata ao processo decisório através principalmente do acréscimo do autoritarismo político. Talvez um dos pontos mais relevantes para essa discussão seja justamente enfatizar, em primeiro lugar, que a reorganização da hierarquia interna dos aparelhos do Estado determinada pela instituição de um aparelho especial, concentrador de muitas prerrogativas e funções, não pode ser assimilada exclusivamente às exigências genéricas determinadas pela necessidade de compatibilizar a sistema decisório aos novos objetivos impostos pela política econômica, tal como definidos pelo Plano de Desenvolvimento. Nesse sentido, a criação do Conselho de Desenvolvimento Econômico expressa, antes de tudo, uma transformação radical na "tecnologia organizativa" do Estado ditatorial, que não se confunde com a mera substituição de *cliques* dirigentes. Portanto, seus efeitos, seja sobre o processo decisório, seja sobre a forma de realização dos interesses de classe não podem ser minimizados, sob o risco de perder-se de vista os valores e motivações que conduziram um grupo político-militar específico a proceder uma reforma ampla da estrutura política e do sistema estatal a fim de institucionalizar seus objetivos estratégicos.

Contudo, como os agentes do aparelho do Estado não agem num vazio institucional, seria lícito esperar que esse projeto — que bem poderia ser descrito como uma tentativa extremada de agravar a autonomia relativa do Estado — fosse enfrentar dificuldades políticas e burocráticas de toda ordem. Como se viu, a concentração e centralização do processo decisório no Conselho de Desenvolvimento Econômico não só não conduziu a uma maior integração entre as estruturas administrativas e a uma unidade de atuação mais perfeita do sistema estatal no seu conjunto, (justamente porque os interesses de classe presentes nas estruturas internas do Estado não poderiam ser burocraticamente eliminados por um ato de vontade racionalizante do decisor), mas também acabou por fustigar uma violenta reação dos setores mais importantes da burguesia brasileira que souberam, através de uma ação política eficiente, destruir esse arranjo institucional e erigir, no seu lugar, um novo centro de poder mais adequado às formas tradicionais de relação Estado-sociedade.

Resulta enfim dessa análise que a gestão da política econômica no Brasil pós-64 possa ser caracterizada como prisioneira de uma dupla perversão institucional: ora é o personalismo que domina a organização como única alternativa à burocratização "excessiva" das rotinas decisórias, potencializando a "balcanização" e o clientelismo, ora é a centralização autoritária do poder de Estado num núcleo relativamente independente no seio do sistema que deve racionalizar, desde cima, a atividade alocativa do Estado.

ANEXOS

QUADRO A-1

Atividade regulatória do Estado
 Conselhos e Comissões por período presidencial
 (1956/1985)

J. KUBITSCHKEK (01/55-01/61)	JOÃO GOULART (10/61-03/64)	CASTELLO BRANCO (04/64-03/67)
Conselho de Política Aduaneira (CPA)	Comissão de Planejamento Nacional (COPLAN)	Comissão Executiva do Sal (CES)
Conselho de Desenvolvimento (CD)	Comissão de Programação Financeira (CPF)	Comissão Especial de Reforma Administrativa (COMESTRA)
Conselho Nacional de Petróleo (CNP)	Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana	Conselho Consultivo de Planejamento (CONSPLAN)
	Conselho Nacional de Política Salarial (CNPS)	Conselho Monetário Nacional (CMN)
	Coordenação do Planejamento Econômico	Conselho de Segurança Nacional (CSN)
		Conselho Nacional da Borracha (CNB)
		Conselho Nacional do Comércio Exterior (CONCEX)
		Conselho Nacional de Seguros Privados (CNSP)
		Conselho Nacional de Turismo (CNTur)
		Conselho Nacional de Transportes (CNT)
		continua...

COSTA E SILVA (03/67-08/69)	JUNTA MILITAR (09/69-10/69)	E. MÉDICI (10/69-03/74)
Comissão de Coordenação de Planejamento e Orçamento Interministerial	Comissão Brasileira de Intercâmbio (CBI)	Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM)
Comissão de Coordenação das IGF (INGECOR)		Comissão de Coordenação de Atividades de Processamento Eletrônico (CAPRE)
Comitê Coordenador dos Estudos Energéticos da Amazônia		Comissão de Coordenação do Sistema do Pessoal Civil
Conselho Interministerial de Preços (CIP)		Comissão de Fusão e Incorporação de Empresas (COFIE)
Conselho Consultivo da Indústria Siderúrgica (CONSIDER)		Conselho de Prevenção Antitóxico
Conselho de Planejamento e Coordenação de Combate ao Contrabando (COPLAN)		Conselho Nacional de Política Salarial (CNPS)
Conselho de Desenvolvimento da Agricultura		Conselho Nacional de Comunicações (CNC)
Conselho de Desenvolvimento Comercial (CDC)		Conselho Nacional de Direito Autoral
Conselho de Desenvolvimento Industrial (CDI)		Conselho Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (CONMETRO)
Conselho Nacional de Desenvolvimento da Pecuária (CONDEPE)		Conselho para Concessão de Benefícios Fiscais a Programas Especiais de Exportação (BEFIEX)
Conselho Superior de Censura (CSC)		continua...

ERNESTO GEISEL
(03/74-03/79)

JOÃO FIGUEIREDO
(03/79-03/85)

Comissão Brasileira do Programa Internacional de Correlação Geológica

Comissão Brasileira para o Programa Hidrológico Internacional (PHI)

Comissão Coordenadora da Política de Compra de Locomotiva (CCPCL)

Comissão Executiva do Programa Especial de Apoio às Populações Pobres das Zonas Canavieiras do Nordeste

Comissão Nacional da Indústria de Construção Civil (CNICC)

Comissão Interministerial de Estudos para Controle das Enchentes do Rio São Francisco

Conselho Coordenador da Política Nacional de Crédito Rural (COMCRED)

Comissão Marítima Nacional (CoMaNa)

Conselho de Desenvolvimento Econômico (CDE)

Comissão Nacional de Energia

Conselho de Desenvolvimento Social (CDS)

Comissão Nacional para Assuntos Antárticos (COMANTAR)

Conselho Nacional de Abastecimento (CONAB)

Comissão Permanente de Catalogação de Material de Uso Comum das Forças Armadas (CPCM)

Conselho Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana (CNPU)

Conselho Consultivo da Administração de Saúde Previdenciária (CONASP)

Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU)

Conselho Nacional de Imigração

Conselho Nacional de Turismo

Conselho Superior de Corregedoria Geral

Conselho Superior do Ministério Público do Trabalho

Fonte: D.O.U.; SANTOS, Wanderley Guilherme dos. "O século de Michels: competição oligopólica, lógica autoritária e transição na América Latina". *Dados*, Rio de Janeiro, 28 (3), 1985, p. 305; e GUIMARÃES, César et al. *Expansão do Estado e intermediação de interesses no Brasil*. 2 vols. Rio de Janeiro, IUPERJ, 1979.

QUADRO A-2

Composição, Ano de Criação e Vinculação
Executiva dos Principais Órgãos de
Política Econômica no Brasil
(1974/1979)

ÓRGÃOS ANO	CDE (1974)	CDS (1974)	CDI (1969)	CMN (1964)	CIP (1968)	CONAB (1974)	CONCEX (1966)	CONSIDER (1968)
<u>PRESIDENTE DA REPÚBLICA</u>	P	P						
<u>MINISTROS</u>								
FAZENDA	X		X	P	P	X	X	X
PLANEJAMENTO	SG	SG	X	VP	X	X	X	VP
IND. E COMÉRC.	X		P	X	X		P	P
AGRICULTURA	X				X	P	X	
INTERIOR	X	X	X					
MINAS E ENERG.			X				X	X
TRABALHO		X						
TRANSPORTES						X	X	
REL. EXTERIOR							X	
EDUC. E CULT.		X						
SAÚDE		X						
PREVID. SOCIAL		X						
EMFA			X					
<u>PRESIDENTES DE BANCOS</u>								
BB			X	X			X	
BNDE			X	X				
BACEN			X	X			X	
BNH				X				
<u>OUTROS MEMBROS DO GOVERNO</u>								
CVM				X				
DIRS. DO BACEN				5				
DIRS. DA CACEX							X	
<u>REPRESENT. PRIVADA</u>								
EMPRESÁRIOS	—	—		3	—	—	—	—
Pres. CNI			1					
Pres. CNC			1					
TOTAL	6	7	11	16	4	4	10	4
<u>VINCULAÇÃO EXECUTIVA</u>	PR	PR	MIC	MF	MF	MA	MIC	MIC

Fonte: DOU

Legenda: P= Presidente PR= Presidente da República X= Membro efetivo MIC= Ministério da Indústria e Comércio
VP= Vice-Presidente MA= Ministério da Agricultura SG= Secretário-Geral MF= Ministério da Fazenda

QUADRO A-3
 Composição formal do
 Conselho Monetário Nacional
 (1964/1989)

MEMBROS	1964	67	69	72	74	76	79	81	85	86	87	88	89
<u>MINISTROS</u>													
FAZENDA	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P
PLANEJAM.	X*	X*	VP	VP	VP	VP	(P)	VP	VP	VP	VP	VP	VP
AGRICULTUR.			X	X			X	X	X	X	X	X	X
IND. E COM.	X*	X*	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
INTERIOR			X	X			X	X	X	X	X	X	X
TRABALHO										X	X	X	X
DESENV. URB.									X	X	X	X	
<u>PRESIDENTES DE BANCOS</u>													
BACEN			X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
BB	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
BNDE(S)	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
BNH				X	X	X	X	X	X				
CEF				X			X	X	X	X	X	X	X
BASA								X	X	X	X	X	X
BNB								X	X	X	X	X	X
<u>OUTROS MEMBROS DO GOVERNO</u>													
CACEX							X	X	X	X	X	X	X
CVM						X	X	X	X	X	X	X	X
IRB							X	X	X	X	X	X	X
DIRS. BACEN					5*	5*	5*	6*	8*	8*	8*	8*	7*
<u>REPRESENT. PRIVADA</u>													
Empresários	6	7	6	6	3	3	8	9	10	5	9	8	7
CNTI											1	1	1
TOTAL	11	12	14	16	15	16	26	30	34	29	34	33	30

Fonte: DOU e Relatórios do Banco Central (1964-1969)

Legenda: P= Presidente VP= Vice-Presidente X= Membro efetivo *= Membro convidado sem direito a voto

OBS.: O Decreto 83323 de 11/04/1979 (DOU 11/04/1979) transferiu o CMN do Ministério da Fazenda para a SEPLAN; o Decreto 83855 de 15/08/1979 (DOU 15/08/1979) transferiu o CMN de volta para a Fazenda.

QUADRO A-4

Representantes dos empresários no
Conselho Monetário Nacional
(1974/1985)

1974/1978	1979/1980
Jorge Amorim B. da Silva	Abílio Diniz
Octávio Gouvêa de Bulhões	Angelo Calmon de Sá
Olavo Egydio Setúbal	Jorge Amorim B. da Silva
(José Carlos Moraes Abreu)	Luis E. de Bueno Vidigal Filho
	Nestor Jost
	Octávio Gouvêa de Bulhões
	Olavo Egydio Setúbal
	Orlando Otto Kaesemodel
1981	1982/1983
Abílio Diniz	A. J. Domingues de O. Santos
Angelo Calmon de Sá	Abílio Diniz
Jorge Amorim B. da Silva	Angelo Calmon de Sá
Luis E. de Bueno Vidigal Filho	José Carlos Moraes Abreu
Nestor Jost	Luiz E. Bueno de Vidigal Filho
Octávio Gouvêa de Bulhões	Mário Stadler de Souza
Olavo Egydio Setúbal	Nestor Jost
Orlando Otto Kaesemodel	Octávio Gouvêa de Bulhões
Mário Stadler de Souza	Orlando Otto Kaesemodel
1984	1985
A. J. Domingues de O. Santos	A. J. Domingues de O. Santos
Amador Aguiar	Amador Aguiar
Angelo Calmon de Sá	Angelo Calmon de Sá
João Carlos Paes Mendonça	José Carlos Paes Mendonça
Luiz E. Bueno de Vidigal Filho	Luiz E. de Bueno Vidigal Filho
Mário Stadler de Souza	Abílio Diniz
Pedro Conde	Pedro Conde
Octávio Gouvêa de Bulhões	Octávio Gouvêa de Bulhões
Orlando Otto Kaesemodel	Roberto Costa de Abreu Sodré
<i>Fonte: Relatórios do Banco Central</i>	OBS.: Essa posição refere-se a dezembro dos respectivos anos.

APÊNDICES

~
~

Apêndice A

**Carta de João Batista de Abreu,
Secretário do Conselho de Desenvolvimento Econômico**

Brasília, 18/10/79

Prezado Sérgio,

Seguem, em anexo, os seguintes documentos relacionados com os assuntos tratados nas reuniões do CDE, a partir da posse do Ministro Delfim Netto nesta SEPLAN:

a) pastas contendo a síntese dos assuntos apreciados nas reuniões (como você pode verificar, não são atas formais, porque estas não existem no âmbito do Colegiado);

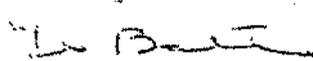
b) registro da numeração dos documentos CDE;

c) documentos CDE.

2. O referido material se destina a complementar a coleção arquivada na Subchefia do Gabinete, abrangendo toda a história do CDE.

3. Para seu conhecimento, informo que há outra coleção arquivada no Palácio, aos cuidados do Rivera, além da coleção pessoal do Ministro.

Um grande abraço,


João Batista de Abreu

Apêndice B

**Declaração de voto do Centro das Indústrias
do Estado de São Paulo
a respeito da Resolução nº 14/1977 do CDE**

DECLARAÇÃO DE VOFO

Com a permissão dos componentes da comissão incumbida de se manifestar sobre a Resolução nº 14-77 do Conselho de Desenvolvimento Econômico, divulgada em Brasília com a data prenatalina de 21.dez.77, seja consentido a esta Delegacia Regional do CIESP aduzir sua justificativa em separado acerca de aspectos da questão em debate.

São poucos os itens a se destacar agora e concernem àque-la parte que se refere "ao polo de São Paulo" que, com evidente acerto, Golbery do Couto e Silva insere na configuração geral do território brasileiro como "núcleo central, de importância capital, altamente sensível" ("Geopolítica do Brasil, págs 58 e 59, Rio, 1967).

A designação atual corresponde aos eufemismos disseminados pelos supostos técnicos em planejamento para designar, com expressões tais e outras assemelhadas, a mais ativa das áreas produtoras da Nação.

A referência contida na Resolução 14-77 ao "polo de São Paulo", a "descentralização industrial", ao "sentido do macro-eixo" e a outras concepções, é tão imprecisa que leva a enfatizar outros "polos" admitidos pela designação ampla da própria unidade geográfica (item I da Resolução).

Além de imprecisa, assume maternais sentimentalismos outros "polos", em desconsideração à realidade nacional.

Centro das Indústrias do Estado de São Paulo

QUEIRA MENCIONAR EM SUA
RESPOSTA A SEQUINTE

02

REF.:
DSCS.of.18/78

É dentro dessa realidade que se encontra São Caetano do Sul, município dotado de singulares características na chamada "região do ABC". Constitue um segmento pequeno do "polo de São Paulo", com uma área de apenas 15 quilômetros quadrados e com uma densidade de quase 12.000 habitantes por quilômetro quadrado.

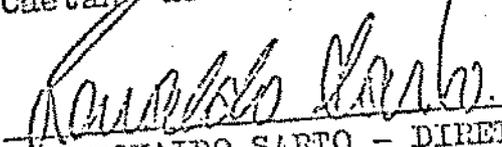
Esta população local de quase 180.000 habitantes é acrescida pelo contingente diário de 70.000 trabalhadores que afluem a São Caetano do Sul e se distribuem pelas suas 652 indústrias.

Com a operosidade de tantos, 250.000 contribuem com mais de um bilhão e duzentos milhões de cruzeiros para a arrecadação federal.

Os problemas urbanos que afligem São Caetano do Sul decorrem da delonga que se verifica na implantação e na inobservância das disposições concernentes às áreas metropolitanas, com normas notoriamente inviáveis e com mecanismos administrativos reconhecidamente inoperantes.

Diante dos termos desta exposição, a Delegacia Regional do CIESP deseja sugerir aos organismos federais mencionados - por siglas na Resolução 14-77 do CDE (BNH, CDI, BNDE, BEXFLEX, SUDENE, SUDAM, SUFRAMA e demais órgãos) a reconsideração do assunto para que "o polo de São Paulo" possa prosseguir atuante e ainda lhe seja dado aplicar de imediato as soluções requeridas pelos seus problemas locais.

São Caetano do Sul, 02 de Fevereiro de 1978


RONALDO SARTO - DIRETOR
Delegacia Regional do CIESP - SCS

Apêndice C

**Carta da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo
ao Ministro-Chefe da Secretaria do Planejamento
da Presidência da República**



São Paulo, 23 de fevereiro de 1978

Senhor Ministro

O problema da desconcentração industrial, com todas as suas implicações, tem causado profundas repercussões em nosso Estado e, em particular, no setor industrial, eis que, como é natural, é o setor mais diretamente afetado pelas medidas anunciadas pelo Governo. Assim, permitimo-nos vir à presença de V. Excia. a fim de ponderar o que se segue:

1- Há certas afirmações que, pela sua repetição, tornam-se verdadeiros dogmas, sem que haja, na verdade, dados estatísticos a comprová-los; assim é, por exemplo, a cada vez maior concentração industrial na Grande São Paulo em detrimento de outras áreas. Entretanto, se tomarmos os dados obtidos pelo SENAI, no período de 1960 a 1973 (quadros anexos) relativamente ao número de indústrias existentes no Estado de São Paulo: Grande São Paulo, município de São Paulo e interior do Estado, bem como ao número de empregados na indústria nessas regiões, verificamos o seguinte:

Ao

Excelentíssimo Sr. Dr. João Paulo dos Reis Velloso
Digníssimo Ministro do Planejamento

A desconcentração industrial no nosso Estado, já se encontra em andamento naturalmente, sem necessidade de medidas compulsórias, eis que, de acordo com aqueles dados, a participação do município de São Paulo quanto ao número de indústrias existentes em todo o Estado caiu de 51,4% em 1960 para 30,1% em 1973, sendo que no mesmo período a participação do número de empregados na indústria baixou de 58% do total para 45,8%;

No que tange à região metropolitana de São Paulo, cuja classificação deu-se somente à partir de 1967, o número de estabelecimentos industriais nessa região passou de 49,3% do total do Estado em 1967, para 41,4% em 1973. Em análise análoga quanto ao número de empregados na indústria temos uma participação de 70,1% do total em 1967 e 66,5% em 1973;

Quanto à indústria no interior do Estado, verifica-se que a sua participação com referência ao número de estabelecimentos no total do Estado aumentou de 50,7% em 1967 para 58,6% em 1973 e quanto ao número de empregados essa participação passou de 29,9% em 1967 para 33,5% em 1973. Chamamos a atenção para o fato significativo dos percentuais obtidos pelo interior do Estado, visto que a atividade principal dessas regiões, situa-se no setor primário da economia, ou seja, agricultura e pecuária.

Embora esses dados se reportem ao período de 1960 a 1973 (O SENAI suspendeu a compilação desses dados) mostram, sem dúvida, uma tendência que certamente prevaleceu também de 1973 até agora.

2- Por outro lado, corroborando com os dados acima, estudos e constatações recentes demonstram, também, através do comportamento das migrações internas, que São Paulo já está deixando de ser o grande ponto de atração que sempre foi. Assim é que dos 113.000 (cento e treze mil) migrantes que chegavam a São Paulo em 1972, vindos das mais variadas regiões do País, em 1977 segundo o "Centren"- Centro de Triagem e Encaminhamento-chegaram apenas 47.673, dos quais uma parte significativa veio, não para trabalhar, mas em busca de assistência médico-hospitalar.

De um modo geral, a redução drástica ocorrida quanto às migrações para a região metropolitana de São Paulo, está relacionada com as várias opções de trabalho abertas em amplas áreas do País.

Assim temos, por exemplo o Centro Industrial de Aratu ou o Polo Petroquímico de Camaçari, as hidroelétricas de Itaipú, Tucuriú, Sobradinho, Paulo Afonso IV, Foz de Arcia, e outras, a Refinaria de Araucaria, o desenvolvimento industrial de Belo Horizonte e do Vale do Paraíba e o desenvolvimento da Amazônia.

3- Examinando, agora, especificamente a Resolução do CDE nº 14 de 21 de dezembro de 1977, fazemos as seguintes ponderações:

a- O caráter de excepcionalidade que se pretende imprimir aos investimentos industriais na Região Metropolitana de São Paulo precisa ser revisto, tendo em vista que a medida foi adotada de maneira abrupta e intempestivamente.

b- Existem áreas disponíveis na região da Grande São Paulo, já dotadas de completa infra-estrutura para fins industriais, que, em muitos casos, precisa ainda ser construída, em outros municípios. A desativação dessas áreas e a conseqüente necessidade da criação de outras, com toda a infra-estrutura necessária, significará um desperdício de recursos e de tempo incompatíveis com um País ainda pobre como o nosso.

c- Há indústrias que tem necessidade absoluta de se instalarem em local determinado. Como exemplo temos o caso de indústrias cujas atividades estão relacionadas com o polo petroquímico localizado na região do ABC, não sendo aconselhável instalarem-se, por razões inclusive de custos, em outras áreas mais distantes. Muitas indústrias já adquiriram terrenos para novas instalações e/ou expansão de suas atividades, tendo algumas até projetos em tramitação no CDI, BEFIEX, etc. Outras, ainda, já com projetos em plena execução, inclusive com encomendas feitas.

d- Além da questão tempo, isto é, do prazo que se deve dar para a efetivação de uma medida de tal natureza, é preciso que se proceda com antecedência a uma definição de critérios quanto às atividades industriais, para se definir que tipos de investimentos industriais podem ser realizados nas áreas metropolitanas sem maiores danos para a qualidade de vida da população. Pois é sabido que o efeito poluente da atividade industrial varia de indústria para indústria e, se feito um estudo mais aprofundado, verificar-se-á, então, que indústrias podem se instalar ou serem ampliadas nesta área metropolitana, aplicando-se a restrição às demais.

5.

e- Pelo que nos é dado verificar, a Grande S. Paulo está fadada, certamente, a receber no futuro, as indústrias intensivas em capital e tecnologia, de sorte que o processo de desconcentração favorecerá, de preferência, a interiorização das atividades industriais menos sofisticadas e que, além disso, por sua natureza, são mais intensivas em mão de obra do que em capital e tecnologia.

f- A desconcentração industrial, como medida de preservar a qualidade da vida urbana na Grande S. Paulo, é uma necessidade incontestável. Entretanto, ela tem que ser programada de maneira gradual e seletiva, de modo a se contornar um problema - o da poluição - sem se incorrer em outro que seria o esvaziamento econômico.

g- Tome-se como exemplo, o método adotado pelo Governo no caso do combate à inflação, onde os instrumentos utilizados são, de forma "gradualista" e não de "choque" como se assemelha o conteúdo da Res. C.D.E. nº 14.

h- Não é portanto com uma medida simplista do tipo da que foi anunciada que iremos equacionar a questão em todos os seus aspectos. Preservar a continuidade do desenvolvimento de nossa região metropolitana e combinar esta meta com a da melhoria das condições do meio ambiente - eis o que é fundamental.

i- A desconcentração não deve ser imposta por uma determinação, mas, induzida, todos os aspectos de interesse coletivo devendo ser ponderados: o social, o econômico, o político, o fiscal, etc.

j- Há dois exemplos já clássicos de políticas de desconcentração de áreas metropolitanas que não devem ser imitados, pela decepção que causaram: Londres



a Nova Iorque.

k- Um documento de tal importância, como a presente Resolução, não especifica quais seriam os árbitros das concessões de isenções, nem as condições em que as mesmas seriam outorgadas.

l- Não é correta frente à realidade econômica e social uma generalidade tão grande.

m- Como um número relativo de indústrias está se retirando da Grande S. Paulo, será difícil a reposição em termos de empregos e outros itens caso não haja mais incentivos. Por outro lado, temos o problema análogo relacionado com o encerramento, puro e simples, de empresas industriais.

n- A presente Resolução vem contra os princípios levantados pela FIESP na IV CONCLAP, ou seja a luta por uma adequada economia de mercado.

o- Na região da Grande S. Paulo, estão instaladas as indústrias de maior potencial tecnológico do País e sumamente importante para o seu desenvolvimento, as quais necessitam, para o aperfeiçoamento contínuo da sua produção e aumento de produtividade, indústrias de apoio ou complementares às suas atividades, o que exige uma política normal e não excepcional de incentivos.

Além das ponderações acima, outras não menos importantes devem ainda ser citadas, tendo em vista a amplitude e a importância de que se reveste o problema.

p- Frente à nova situação, os custos de produção industrial certamente serão onerados, o que virá com



prometer o esforço governamental com vistas ao incremento de nossas exportações.

q- O uso de novas máquinas pode concorrer para a diminuição do problema da concentração urbana e da poluição ambiental.

r- É relevante também, ponderarmos sobre o problema da queda da receita do ICM na arrecadação dos 37 municípios da Grande São Paulo.

s- A indústria apoia e apoiou sempre a manutenção da qualidade de vida - qualidade de vida pressupõe também a atividade industrial quer quanto a produção a ser distribuída, quer quanto a perspectiva de trabalho.

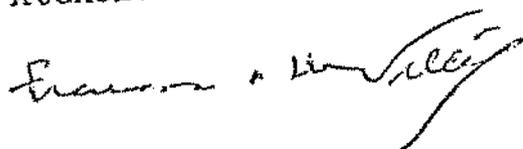
t- Existem contradições básicas entre manter a qualidade de vida e meio ambiente no sentido amplo e o suprimento das necessidades nacionais.

u- Prevalecendo a Resolução do C.D.E., no caso de renovação de equipamentos ou instalações, provavelmente será difícil e trabalhosa a comprovação pela indústria, de que não se trata de ampliação e sim de substituição.

v- Não nos é lícito esquecer, também, que a região metropolitana de São Paulo, pelas suas próprias condições, deverá continuar a crescer vegetativamente exigindo, desta forma, novas oportunidades de trabalho sem o que, poderá ocorrer o desemprego, com danosas repercussões sociais.

Finalmente, Senhor Ministro, queremos enfatizar que a necessidade da descentralização industrial e do controle da poluição tem o consenso das classes produtoras. Contudo julgamos que, para o desenvolvimento equilibrado do Brasil, isto é, com o sentido de se diminuir as disparidades regionais ainda existentes, mais saudável será uma política de indução ao desenvolvimento de novos polos industriais, como aliás já está sendo feito, sem que, entretanto haja necessidade de maiores restrições ao polo de São Paulo.

Atenciosamente



Francisco da Silva Villela
Presidente em Exercício



Federação das Indústrias do Estado de São Paulo

NÚMERO DE EMPREGADOS NA INDÚSTRIA: ESTADO DE SÃO PAULO:

INTERIOR DO ESTADO DE SÃO PAULO: GRANDE SÃO PAULO

E MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

1960 à 1973

ANOS	NÚMERO DE EMPREGADOS NA INDÚSTRIA							
	ESTADO-DE SÃO PAULO (E)	GRANDE SÃO PAULO (G)		MUNICÍPIO DE SÃO PAULO (M)		INTERIOR EST. S. PAULO (I) + GSP-MUN. S.P.		INTERIO EXCLUSIV GSP (I ₁)
		Nº	G/E %	Nº	M/E %	Nº	I/E %	
1960	969.112			562.213	58,0	406.899	42,0	
61	1.016.419			577.513	56,8	438.906	43,2	
62	1.068.351			592.844	55,5	475.507	44,5	
63	1.172.649			644.666	55,0	527.983	45,0	
64	1.193.583			655.065	54,9	538.518	45,1	
65	1.187.673			643.067	54,1	544.606	45,9	
66	1.209.622			648.532	53,6	561.090	46,4	
67	1.221.491	856.006	70,1	646.703	52,9	574.788	47,1	29,1
68	1.256.436	874.652	69,6	652.911	52,0	603.525	48,0	30,1
69	1.331.753	926.230	69,5	662.924	49,8	668.829	50,2	30,1
1970	1.391.628	945.718	67,9	680.539	48,9	711.089	51,1	32,1
71	1.449.391	955.156	65,9	691.094	47,7	758.297	52,3	34,1
72	1.518.405	1000.205	65,9	715.293	47,1	803.112	52,9	34,1
73	1.603.387	1066.278	66,5	734.150	45,8	869.237	54,2	33,1

FONTE: RELATÓRIOS DO SENAI

OBS: O SENAI não deu continuidade a essa pesquisa após 1973.



DADOS DO SENAI

NÚMERO DE ESTABELECEMENTOS INDUSTRIAIS: ESTADO DE SÃO PAULO:

INTERIOR DO ESTADO DE SÃO PAULO: GRANDE SÃO PAULO:

E MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

1960 à 1973

ANOS	NÚMERO DE ESTABELECEMENTOS INDUSTRIAIS							
	ESTADO DE SÃO PAULO (E)	GRANDE SÃO PAULO (G)		MUNICÍPIO S. PAULO (M)		INTERIOR DO EST. S. PAULO (I)+ GSP-MUN. SP		INTERIOR EXCLUSI-VE GSP (I ₁) %
		Nº	G/E %	Nº	M/E %	Nº	I/E %	
1960	56.383			28.994	51,4	27.389	48,6	
61	56.918			29.353	51,6	27.565	48,4	
62	58.395			29.894	51,2	28.501	48,8	
63	62.121			32.073	51,6	30.048	48,4	
64	60.228			29.300	48,6	30.928	51,4	
65	55.858			24.905	44,6	30.952	55,4	
66	55.376			24.976	44,3	31.400	55,7	
67	56.238	27.708	49,3	23.938	42,6	32.300	57,4	50,7
68	58.857	28.298	48,1	24.050	40,9	34.807	59,1	51,9
69	64.127	30.926	48,2	23.805	37,1	40.322	62,9	51,8
1970	68.974	31.172	45,2	23.704	34,4	45.270	65,6	54,8
71	71.783	31.149	43,4	23.677	33,0	48.105	67,0	56,6
72	75.900	31.984	42,1	23.660	31,2	52.240	68,8	57,9
73	78.904	32.676	41,4	23.778	30,1	55.126	69,9	58,0

FONTE: RELATÓRIOS DO SENAI

Obs: O SENAI não deu continuidade a essa pesquisa após 1973.

Apêndice D

Minuta da ata da 119ª sessão do Conselho de Desenvolvimento Econômico com a lista de membros presentes

CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO
119a. SESSÃO, EM 18 DE ABRIL DE 1979

Assunto tratado:

- Foram apreciadas e aprovadas as seguintes medidas, a serem adotadas na área do Conselho Interministerial de Preços - CIP e do Abastecimento, as quais serão complementadas por outras, cuja aprovação far-se-á pelo Conselho Monetário Nacional na reunião da tarde de hoje, integrando um elenco de medidas de combate à inflação:

Na área do CIP

- 1) Manter sem variação a margem de contribuição (custos fixos + margem de lucro) a cada aumento concedido às empresas, critério que se pretende seja estendido às empresas estatais e às sociedades de economia mista.
- 2) Suspender os estudos de reestruturação de custos que impliquem aumento de preços.
- 3) Retirar do regime de liberdade vigiada os setores eletro-eletrônico (televisores, geladeiras, etc.) e de material de transportes (tratores, máquinas rodoviárias, motores, etc.), não considerados, neste último caso, os automóveis, que já se encontram sob outro regime de vigilância.
- 4) Não aprovar, pelo prazo mínimo de 60 dias,

aumentos para a maioria dos produtos industriais alimentícios a serem adquiridos pelos supermercados.

5) Determinar que, na publicidade para vendas a prazo, sejam claramente divulgados o valor total da operação, o número e o valor das prestações e o preço à vista do produto.

6) Fixar, para as vendas a prazo pelo comércio, o limite máximo de acréscimo de 30% sobre o preço à vista, valendo como preço à vista o que está sendo praticado hoje nas lojas; no acréscimo de 30% devem estar incluídos todos os custos da operação de venda, inclusive juros, correção monetária, impostos, publicidade e administração do crediário.

7) Reduzir, de 50% para 40%, o reajuste das tarifas de energia elétrica ocorrido em janeiro último.

Na área do Abastecimento

1) Com vistas a normalizar o abastecimento de alimentos cujas safras foram prejudicadas por condições climáticas, importar 1.500 mil toneladas de milho, 700 mil toneladas de arroz, 100 mil toneladas de feijão e a quantidade necessária de carne.

2) Com o objetivo de evitar a especulação na comercialização de bens de consumo:

a) permitir a importação de quaisquer bens de consumo, com isenção do imposto de importação e do recolhimento restituível, sempre e quando forem caracterizadas práticas abusivas de mercado;

b) intensificar a fiscalização, por intermédio da SUNAB, Secretaria da Receita Federal e outros órgãos dos Governos Federal e Estaduais, nas indústrias de gêneros alimentícios; nas CEASAS e nos depósitos de estabelecimentos atacadistas e varejistas, coibindo a sonegação ou retenção de estoques com fins especulativos.

3) Obrigar a emissão de notas de venda pelas empresas que operam nas CEASAS e congêneres, a fim de impedir distorções na formação de preços de horti-frutigranjeiros, no percurso produtor-consumidor.

4) Estabelecer margens máximas de comercialização entre preços de atacado e de varejo nas vendas ao consumidor, aplicáveis a supermercados, armazéns, feiras-livres, etc.

5) Intensificar a fiscalização de pesos e medidas.

Estiveram presentes à reunião:

- Presidente da República - João Baptista de Oliveira Figueiredo
- Ministro Mário Henrique Simonsen, da Secretaria de Planejamento
- Ministro Karlos Heinz Rischbieter, da Fazenda
- Ministro João Camilo Penna, da Indústria e do Comércio
- Ministro Antonio Delfim Netto, da Agricultura
- Ministro Mário David Andreazza, do Interior
- Ministro Murillo Macêdo, do Trabalho (convitado)
- Ministro Eliseu Resende, dos Transportes (convitado)

- Ministro Cesar Cals de Oliveira Filho, das Minas e Energia (convidado)
- Ministro Haroldo Corrêa de Mattos, das Comunicacões (convidado)
- Ministro Said Abrahim Farhat, da Comunicação Social (convidado)
- Ministro Golbery do Couto e Silva, do Cabinete Civil (convidado)
- Ministro Danilo Venturini, do Gabinete Militar (convidado)
- Ministro Octávio Aguiar de Medeiros, do Serviço Nacional de Informações (convidado)
- Coronel Armando Luiz Malan de Paiva Chaves, Asessor Especial do Presidente da República (convidado)
- Professor Heitor Aquino Ferreira, Secretário Particular do Presidente da República (convidado)
- Senador José Sarney, Presidente da ARENA (convidado)
- Senador Jarbas Passarinho, Líder do Governo no Senado (convidado)
- Deputado Nelson Marchezan, Líder do Governo na Câmara (convidado)

Apêndice E

**Exposição de motivos nº 020/1979 - CDE (reservada)
que transfere os poderes de deliberação
do plenário do CDE para seu Secretário-Geral**

Presidência da República
CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO ECONÓMICO

Dec. CDE n.º 055/79
26/12/79

Antonio
em 26/12/79
João Figueiredo

E.M. Nº 020/79 - CDE (RESERVADA)

Em 26 de dezembro de 1979

Excelentíssimo Senhor Presidente da República,

Como sabe Vossa Excelência, a recente desvalorização do cruzeiro teve como objetivo a melhoria da competitividade das exportações, além do que possibilitou a retirada do benefício do crédito-prêmio do IPI até então concedido às vendas externas de produtos manufaturados, eliminando-se, portanto, ponderável perda de receita do Tesouro Nacional.

2. A despeito das notórias vantagens decorrentes da medida, há de se reconhecer os seus efeitos colaterais, como, por exemplo, as implicações com a política de abastecimento e as pressões de custos do lado das importações. Para obviar essas situações, decidiram as autoridades econômicas adotar, entre outras medidas, a taxação de uma gama de produ-

tos primários pelo imposto de exportação, a revisão da incidência do imposto de importação e a eliminação de subsídios diversos.

3. Além das providências já adotadas com vistas a neutralizar parcialmente a maxidesvalorização cambial, parece oportuno criar-se um mecanismo de socorro financeiro às empresas — capaz de tornar menos onerosa sua estrutura de capital —, sobretudo àquelas que apresentem elevada participação de empréstimos externos no seu exigível.

4. Tal mecanismo poderia também vir a ser estendido a casos sensíveis, que exigissem assistência financeira especial — em virtude do fato de envolverem empresas ou setores empregadores de elevado contingente de mão-de-obra —, bem como a outras situações que a conjuntura viesse a recomendar como merecedoras de peculiar atenção do poder público.

5. Por envolver casos singulares, o esquema seria implementado com a participação da Caixa Econômica Federal - CEF, do Ministério da Fazenda e do Conselho de Desenvolvimento Econômico - CDE, da seguinte forma: a CEF realizaria o estudo técnico da operação e a submeteria à apreciação do Ministério da Fazenda para posterior encaminhamento ao CDE; uma vez autorizada pelo CDE, a operação seria contratada pela CEF, à conta dos recursos consignados em dotação específica, criada no seu orçamento para esse fim, sob condições que assegurassem correção monetária plena, prazos compatíveis e juros às taxas normalmente praticadas por aquela Instituição.

6. No intuito de agilizar o funcionamento do esquema que ora se propõe — nem sempre compatível com a prática de reuniões formais do Colegiado —, afigura-se conveniente seja delegada ao Secretário-Geral do CDE competência para

autorizar as referidas operações, das quais manterá Vossa Excelência permanentemente informado.

Aproveito a oportunidade para renovar a Vossa Excelência os protestos do meu mais profundo respeito.



ANTONIO DELFIM NETTO
Ministro-Chefe da Secretaria de
de Planejamento da Presidência

SUMMARY

The present study focuses the working mechanisms and internal organization of political structures that determined the major decisions of general economic policies in post-1964 Brazil. The main object of analysis is a specific government agency — the Council of Economic Development or *Conselho de Desenvolvimento Econômico* (CDE) — which serves as point of departure to elucidate the reasons that led the Geisel government (1974-1979) to set up a relatively autonomous bureaucratic structure to deal with the multiple demands of civil society on the dictatorial military government. Next, research efforts attempted to determine to what extent political disputes that arose in the mid-seventies involving important sectors of Brazilian bourgeoisie — basically the ideological opposition against the "nationalisation of major industries and economic sectors" (1975-1976) and the (relative) efforts undertaken by the Brazilian business community in support of "re-democratisation processes of the regime" (1977-1978) — interfered with the overall reorganisation of the state system to be conducted by the CDE.

The key-concept that oriented the present study is the "organisational technology" theory developed by Göran Therborn. This method of analysis enables us to establish the relationship between internal routine procedures within the regular state structure — restored after detailed research work performed on documents issued by the main government agency in charge of conducting economic processes — and social conflicts that arose in that period.

As every administrative reform produces a series of events that affect society far beyond a mere organization of hierarchic government structures, it is legitimate to suppose that the changes to which both the internal structures and the *modus operandi* of the state system were submitted since 1974, have had serious consequences on the way the interests of certain dominant civilian groups were represented at government level; this is further evidence by the formulation of a series of limited claims for enhanced influence and representation in executive branch of the government in charge of strategic economic decisions. The latter process, which culminated in the unification of the claims for "denationalisation" and "re-democratisation" under a generic slogan urging the government to restore effective participation of business representatives in the official decision making bodies, greatly contributed to the decay of the Council of Economic Development and its substitution by more informal institutional structures and arrangements during the Figueiredo government (1979-1985).

* * *

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

I. Livros e artigos

- ABRANCHES, Sérgio. *The Divided Leviathan: State and Economic Policy Formation in Authoritarian Brazil*. Ph. D. Dissertation. Cornell: University of Cornell, 1978.
- ABRANCHES, Sérgio. "Estado e desenvolvimento capitalista: uma perspectiva de análise política estrutural". *Dados*, Rio de Janeiro, 20: 47-69, 1979.
- ABRANCHES, Sérgio Henrique. "Governo, empresa estatal e política siderúrgica: 1930-1975". In: LIMA Jr., Olavo Brasil de e ABRANCHES, Sérgio Henrique (coords.). *As origens da crise: Estado autoritário e planejamento no Brasil*. São Paulo, Vértice/Revista dos Tribunais, 1987.
- ABREU, Hugo. *O outro lado do poder*. 4ª ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1979.
- ABREU, Marcelo de Paiva (org.). *A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana, 1889-1989*. Rio de Janeiro: Campus, 1989.
- ALVES, Maria Helena Moreira. *Estado e oposição no Brasil (1964/1984)*. Petrópolis: Vozes, 1984.
- ARAÚJO, Angela M. C. e TAPIA, Jorge R. B. "Corporativismo e neocorporativismo: o exame de duas trajetórias". *Boletim Informativo e Bibliográfico de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, 32: 01-30, 2º sem. 1991.
- AVELLAR, Hélio de Alcântara. *História administrativa e econômica do Brasil*. 2ª ed. revista e atualizada. Rio de Janeiro: FENAME, 1976.
- BARETTA, Silvio Duncan e DOUGLASS, Helen E. "Authoritarianism and Corporatism in Latin America: a Review Essay". In: MALLOY, J. M. (ed.). *Authoritarianism and Corporatism in Latin America*. Pittsburgh: University of Pittsburg Press, 1977.
- BARROS, Alexandre. *The Brazilian Military: Professional Socialization, Political Performance and State Building*. Ph. D. Dissertation. Chicago: University of Chicago, 1978.
- BECKER, Howard S. *Métodos de pesquisa em Ciências Sociais*. São Paulo: HUCITEC, 1993.
- BELLUZZO, Luiz Gonzaga de Mello. "A intervenção do Estado no período recente". *Ensaio de Opinião*, Rio de Janeiro, 5: 25-27, 1977.
- BELLUZZO, Luiz Gonzaga de Mello. *O senhor e o unicórnio: a economia dos anos 80*. São Paulo: Brasiliense, 1984.
- BENEVIDES, Maria Victoria. *O governo Kubitschek: desenvolvimento econômico e estabilidade política, 1956/1961*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.

- BOSCHI, Renato Raul. *Elites industriais e democracia: hegemonia burguesa e mudança política no Brasil*. Rio de Janeiro: Graal, 1979.
- BRASIL, Olavo. "Mudança política e processo decisório: análise da política orçamentária brasileira". *Dados*, Rio de Janeiro, 14: 141-163, 1977.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. *O colapso de uma aliança de classes — a burguesia e a crise do autoritarismo tecnoburocrático*. São Paulo: Brasiliense, 1978.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. *Pactos políticos: do populismo à redemocratização*. São Paulo: Brasiliense, 1985.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. *Desenvolvimento e crise no Brasil: 1930-1983*. 15ª ed. (atualizada). São Paulo: Brasiliense, 1987.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. "Problematizando uma experiência de governo: contra a corrente no Ministério da Fazenda". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, 19 (7): 05-30, jun. 1992.
- CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Repertório biográfico dos membros da Câmara dos Deputados: Sétima Legislatura (1971-1975)*. Brasília: Biblioteca da Câmara dos Deputados, 1971.
- CAMPOS, Roberto. "A experiência brasileira de planejamento". In: SIMONSEN, Mário Henrique e CAMPOS, Roberto de Oliveira. *A nova economia brasileira*. Rio de Janeiro: Livraria José Olympio Editora, 1974.
- CAMPOS, Roberto. *A lanterna na popa: memórias*. Rio de Janeiro: Topbooks, 1994.
- CARDOSO, Fernando Henrique y FALETTO, Enzo. "Estado y proceso político en América Latina". *Revista Mexicana de Sociología*. México, 39 (2): 357-387, abr.-jun. 1977.
- CARDOSO, Fernando Henrique. *Autoritarismo e democratização*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975.
- CARDOSO, Fernando Henrique. "Estatização e autoritarismo esclarecido: tendências e limites". *Estudos CEBRAP*, São Paulo, 15: 07-24, jan./fev./mar. 1976.
- CARDOSO, Fernando Henrique. "Da caracterização dos regimes autoritários na América Latina". In: COLLIER, David (org.), *O novo autoritarismo na América Latina*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1982.
- CARDOSO, Fernando Henrique. "O papel dos empresários no processo de transição: o caso brasileiro". *Dados*, Rio de Janeiro, 26 (1): 09-27, 1983.
- CARDOSO, Fernando Henrique. "Desenvolvimento associado-dependente e teoria democrática". In: STEPAN, Alfred (org.), *Democratizando o Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

- CARNEIRO, Dionísio Dias. "Crise e esperança: 1974-1980". In: ABREU, Marcelo de Paiva (org.). *A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana, 1889-1989*. Rio de Janeiro: Campus, 1989.
- CASTRO, Antonio Barros de. "Ajustamento versus transformação. A economia brasileira de 1974 a 1984". In: CASTRO, Antonio Barros de e SOUZA, Francisco Eduardo Pires de. *A economia brasileira em marcha forçada*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.
- CONTRERAS, Edelmira del Carmem Alveal. *Os desbravadores: a Petrobrás e a construção do Brasil industrial*. Rio de Janeiro: Relume Dumará/ANPOCS, 1994.
- CORREIA, Algenyr dos Santos e NOGUEIRA, Rosa Maria Esteves. "A intervenção do Estado no domínio econômico: o caso da Coordenação da Mobilização Econômica". *Dados*, Rio de Janeiro, 13: 134-150, 1976.
- COSTA, Carlos Anibal Nogueira. *Política industrial no Brasil: 1974/1989*. Tese de Doutorado. Campinas: IE/UNICAMP, 1994.
- COUTINHO, Luciano G. "O setor produtivo estatal: autonomia e limites". *Ensaio de Opinião*, Rio de Janeiro, 5: 28-33, 1977.
- COUTINHO, Luciano G. "Inflexões e crise da política econômica: 1974-1980". *Revista de Economia Política*. São Paulo, 1 (1): 77-100, jan./mar. 1981.
- COUTINHO, Luciano G. e BELLUZZO, Luiz Gonzaga de Mello. "Política econômica, inflexões e crise: 1974-1981". In: BELLUZZO, Luiz Gonzaga de Mello e COUTINHO, Renata. (orgs.). *Desenvolvimento capitalista no Brasil — ensaios sobre a crise*. São Paulo: Brasiliense, 1982.
- CRUZ, Sebastião C. Velasco e MARTINS, Carlos Estevam. "De Castello a Figueiredo: uma incursão na pré-história da 'abertura'". In: SORJ, Bernardo e ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de (orgs.). *Sociedade e política no Brasil pós-64*. São Paulo: Brasiliense, 1983.
- CRUZ, Sebastião C. Velasco e. "Interesses de classe e organização estatal: o caso do Consplan". *Dados*, Rio de Janeiro, 18: 101-121, 1978.
- CRUZ, Sebastião C. Velasco e. "Estado e planejamento no Brasil - 1974/1976 (notas sobre um trabalho de Carlos Lessa)". *Estudos CEBRAP*, São Paulo, 27: 105-126, 1980.
- CRUZ, Sebastião C. Velasco e. *Empresários e o regime no Brasil: a campanha contra a estatização*. Tese de Doutorado. São Paulo: FFLCH/USP, 1984.
- CRUZ, Sebastião C. Velasco e. *1974-1977: L'action patronale et le régime autoritaire brésilien au seuil de la transition*. Thèse de Doctorat d'Etat. Paris: Institut d'Etudes Politiques, 1987.

- CRUZ, Sebastião C. Velasco e. "Empresários, economistas e perspectivas da democratização no Brasil". In: REIS, Fábio Wanderley e O'DONNELL, Guillermo (orgs.). *A democracia no Brasil: dilemas e perspectivas*. São Paulo, Vértice/Ed. Revista dos Tribunais, 1988.
- CRUZ, Sebastião C. Velasco e. *De Geisel a Figueiredo: os empresários e a transição política no Brasil*. Datilo., s.d.
- CRUZ, Sebastião C. Velasco e. *Empresariado e Estado na transição brasileira: um estudo sobre a economia política do autoritarismo (1974-1977)*. Campinas/São Paulo: Ed. da UNICAMP/FAPESP, 1995.
- DINIZ, Eli e BOSCHI, Renato Raul. *Empresariado nacional e Estado no Brasil*. Rio de Janeiro: Forense-Universitária, 1978.
- DINIZ, Eli e BOSCHI, Renato Raul. "Estado e sociedade no Brasil: uma revisão crítica (Resenha bibliográfica)". In: *O que se deve ler em Ciências Sociais no Brasil*. São Paulo: Cortez/ANPOCS, 1986, nº 1.
- DINIZ, Eli e BOSCHI, Renato Raul. "Burocracia, clientelismo e oligopólio: o Conselho Interministerial de Preços". In: LIMA Jr., Olavo Brasil de e ABRANCHES, Sérgio Henrique (coords.). *As origens da crise: Estado autoritário e planejamento no Brasil*. São Paulo: Vértice/Revista dos Tribunais, 1987.
- DINIZ, Eli e BOSCHI, Renato Raul. "A consolidação democrática no Brasil: atores políticos, processos sociais e intermediação de interesses". In: DINIZ, Eli, BOSCHI, Renato Raul e LESSA, Renato. *Modernização e consolidação democrática no Brasil: dilemas da Nova República*. São Paulo: Vértice/Revista dos Tribunais/IUPERJ, 1989.
- DINIZ, Eli e LIMA Jr., Olavo Brasil de. *Modernização autoritária: o empresariado e a intervenção do Estado na economia*. Brasília: IPEA/CEPAL, 1986, Série Estudos, nº 47.
- DINIZ, Eli. "O empresariado e a nova conjuntura". In: TRINDADE, Hélgio (org.). *Brasil em perspectiva: dilemas da abertura política*. Porto Alegre: Sulina, 1982.
- DINIZ, Eli. "Empresariado, regime autoritário e modernização capitalista: 1964-85". In: SOARES, Gláucio Ary Dillon e D'ARAÚJO, Maria Celina (orgs.). *21 anos de regime militar: balanços e perspectivas*. Rio de Janeiro: Ed. da Fundação Getúlio Vargas, 1994.
- DRAIBE, Sônia. *Rumos e metamorfoses: um estudo sobre a constituição do Estado e as alternativas da industrialização no Brasil, 1930/1960*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.
- DREIFUSS, René Armand e DULCI, Otávio Soares. "As forças armadas e a política". In: SORJ, Bernardo e ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de (orgs.). *Sociedade e política no Brasil pós-64*. São Paulo: Brasiliense, 1983.

- DULLES, John W. F. *Castello Branco: o presidente reformador*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1993.
- FALEIROS, Vicente de P. "Previdência social e sociedade em período de crise". In: FIGUEIREDO, Wilma M. (org.). *Cidadão, Estado e políticas no Brasil contemporâneo*. Brasília: Ed. UnB, 1986.
- FERNANDES, Florestan. *A revolução burguesa no Brasil. Ensaio de interpretação sociológica*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1976.
- FERNANDES, Florestan. *A ditadura em questão*. São Paulo: T. A. Queiroz, 1981.
- FISHLOW, Albert. "Uma história de dois presidentes: a economia política da gestão da crise". In: STEPAN, Alfred (org.). *Democratizando o Brasil*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1988.
- FLYNN, Peter. "Class, Clientelism, and Coercion: Some Mechanisms of Internal Dependency and Control". *Journal of Commonwealth and Comparative Politics*, 12 (2): 133-156, July 1974.
- GÓES, Walder de. *O Brasil do general Geisel. Estudo do processo de tomada de decisão no regime militar-burocrático*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1978.
- GOMES, Severo. *Tempo de mudar*. Porto Alegre: Globo, 1977.
- GOMES, Severo. "Transição política e consolidação da democracia — depoimento de Severo Gomes, com apresentação e notas de Paulo Sérgio Pinheiro". *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, 35: 107-120, mar. 1993.
- GUDIN, Eugênio. "O discurso do 'Homem de Visão'". *Digesto Econômico*. São Paulo, 32 (241): 03-10, jan./fev. 1975.
- GUDIN, Eugênio. *O pensamento de Eugênio Gudin*. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getúlio Vargas, 1978.
- GUIMARÃES, Cesar, VIANNA, Maria Lucia Teixeira Werneck e CRUZ, Sebastião Carlos Velasco e. *Expansão do Estado e intermediação de interesses no Brasil*. Rio de Janeiro: SEMOR/IUPERJ, 1979. 2 vols.
- GUIMARÃES, Cesar e VIANNA, Maria Lucia Teixeira Werneck. "Planejamento e centralização decisória: o Conselho Monetário Nacional e o Conselho de Desenvolvimento Econômico". In: LIMA Jr., Olavo Brasil de e ABRANCHES, Sérgio Henrique (coords.). *As origens da crise: Estado autoritário e planejamento no Brasil*. São Paulo: Vértice/Revista dos Tribunais, 1987.
- GUIMARÃES, Cesar. "Empresariado, tipos de capitalismo e ordem política". *Dados*, Rio de Janeiro, 14: 34-47, 1977.

- HIRSCH, Joachim. "Observações teóricas sobre o Estado burguês e sua crise". In: POULANTZAS, Nicos (org.). *O Estado em crise*. Rio de Janeiro: Graal, 1977.
- HORTA, Maria Helena T. Taques. "Algumas considerações sobre as novas diretrizes de política industrial". *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, 4 (3): 687-704, dez. 1974.
- IANNI, Octávio. *Estado e planejamento econômico no Brasil*. 5ª ed., revista e atualizada. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1991.
- JORGE, Fernando. *As diretrizes governamentais do Presidente Ernesto Geisel: subsídios e documentos para a história do Brasil contemporâneo*. São Paulo: Ed. do Autor, 1976.
- KINZO, Maria D'Alva Gil. *Oposição e autoritarismo. Gênese e trajetória do MDB: 1966/1979*. São Paulo: Vértice, 1988.
- KLEIN, Lúcia. *The Implementation of Industrial Policies in the Seventies: Frictions and Alliances among Bureaucrats and Entrepreneurs in Brazil*. X World Congress of Sociology. México, agosto de 1982.
- KLEIN, Lúcia. *Inside the Corridors of Power. Industrial Policy Implementation in Brazil, 1974/1979*. Ph. D. Dissertation. Essex: University of Essex, 1985.
- KLIASS, Paulo. *O processo de criação da SEST: aspectos e momentos da empresa estatal no Brasil*. Dissertação de mestrado. São Paulo: FEA/USP, 1989.
- KUCINSKI, Bernardo. *Abertura, a história de uma crise*. São Paulo: Brasil Debates, 1982.
- LAFER, Celso. *The Planning Process and the Political System in Brazil: a Study of Kubitschek's Target Plan*. Ph. D. Dissertation. Cornell: Cornell University, 1970.
- LAFER, Celso. *O sistema político brasileiro: estrutura e processo*. São Paulo: Perspectiva, 1975.
- LAGO, Luiz Aranha Corrêa do. "A retomada do crescimento e as distorções do 'milagre': 1967-1973". In: ABREU, Marcelo de Paiva (org.). *A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana, 1889-1989*. Rio de Janeiro: Campus, 1989.
- LAGOA, Ana. *SNI: como nasceu, como funciona*. São Paulo: Brasiliense, 1983.
- LAMOUNIER, Bolívar e MOURA, Alkimar R. *Política econômica e abertura política no Brasil, 1973/1983*. Textos IDESP, São Paulo, 4, 1984.
- LAMOUNIER, Bolívar. "Authoritarian Brazil revisitado: o impacto das eleições na abertura política brasileira, 1974-1982". *Dados*, Rio de Janeiro, 29 (3): 283-317, 1986.
- LEFF, Nathaniel H. *Política econômica e desenvolvimento no Brasil: 1947/1964*. São Paulo: Perspectiva, 1977.

- LEOPOLDI, Maria Antonieta P. "Crescendo em meio à incerteza: a política econômica do governo JK (1956-60)". In: GOMES, Angela de Castro (org.), *O Brasil de JK*. Rio de Janeiro: Ed. da FGV/CPDOC, 1991.
- LEOPOLDI, Maria Antonieta P. "Burocracia, empresariado e arenas decisórias estratégicas: trajetórias do neocorporativismo no Brasil (1939 a 1955)". *Ciências Sociais Hoje*, Rio de Janeiro, 1992.
- LESSA, Carlos. *A estratégia de desenvolvimento, 1974-1976 — sonho e fracasso*. Tese apresentada para o concurso de professor titular. Rio de Janeiro: FEA/UFRJ, 1978.
- LIMA Jr., Olavo Brasil de e LIMA, Maria Regina Soares de. "Autonomia organizacional e policentrismo decisório: a política de comércio exterior". In: LIMA Jr., Olavo Brasil de e ABRANCHES, Sérgio Henrique (coords.). *As origens da crise: Estado autoritário e planejamento no Brasil*. São Paulo: Vértice/Revista dos Tribunais, 1987.
- LINZ, Juan. "Um regime autoritário: Espanha". In: CARDOSO, Fernando Henrique e MARTINS, Carlos Estevam (orgs.), *Política e sociedade*. São Paulo: Ed. Nacional, 1979, Vol. 1.
- LINZ, Juan J. "Regimes autoritários". In: PINHEIRO, Paulo Sérgio (coord.). *O Estado autoritário e os movimentos populares*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980.
- LOPES, Lucas. *Memórias do desenvolvimento: depoimento*. Rio de Janeiro: Centro da Memória da Eletricidade no Brasil, 1991.
- MALAN, Pedro S. "O debate sobre 'estatização' no Brasil". *Dados*, Rio de Janeiro, 24 (1): 25-36, 1981.
- MALLOY, James M. (ed.). *Authoritarianism and Corporatism in Latin America*. Pittsburgh: University of Pittsburg Press, 1977.
- MARQUES, Maria Sílvia Bastos. *Inflação e política macroeconômica após o primeiro choque do petróleo*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1991.
- MARTINS, Carlos Estevam. *Capitalismo de Estado e modelo político no Brasil*. Rio de Janeiro: Graal, 1977.
- MARTINS, Luciano. *Pouvoir et développement économique: formation et évolution des structures politiques au Brésil*. Paris: Anthropos, 1976.
- MARTINS, Luciano. "'Estatização' da economia ou 'privatização' do Estado?" *Ensaio de Opinião*, Rio de Janeiro, 9, 1978.
- MARTINS, Luciano. "A política (e os limites) da 'abertura'". *Ensaio de Opinião*, Rio de Janeiro, 15: 18-33, dez. 1979/agosto 1980.
- MARTINS, Luciano. *Estado capitalista e burocracia no Brasil pós-64*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

- MARTINS, Luciano. "A 'liberalização' do regime autoritário no Brasil". In: O'DONNELL, Guillermo, SCHMITTER, Philippe e WHITEHEAD, Laurence (orgs.). *Transições do regime autoritário: América Latina*. São Paulo: Vértice/Revista dos Tribunais, 1988.
- MARTINS Filho, João Roberto. "Estado e regime no pós-64: autoritarismo burocrático ou ditadura militar?" *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, 2: 07-23, 1994.
- MARX, Karl. *As lutas de classes em França de 1848 a 1850*. In: Marx/Engels. *Obras escolhidas em três tomos*. Lisboa/Moscou: Edições "Avante!"/Edições Progresso, 1982, Tomo I.
- MATHIAS, Gilberto. "Estado e capital: notas sobre um debate recente". *Contraponto*, Rio de Janeiro, 2: 50-74, nov./dez. 1977.
- MATHIAS, Suzeley Kalil. *Distensão no Brasil — o projeto militar (1973/1979)*. Campinas: Papirus, 1995.
- MELLO, João Manoel Cardoso de. "O Estado brasileiro e os limites da 'estatização'". *Ensaio de Opinião*, Rio de Janeiro, 5: 14-16, 1977.
- MELO, Marcus André B. C. de. *The State, the Housing Question and Policy Formation in Brazil, 1937-1977*. Ph. D. Dissertation. Sussex: University of Sussex, 1987.
- MELO, Marcus André B. C. de. "Políticas públicas e transição democrática. Notas sobre o reformismo conservador na política social e de habitação no Brasil, 1974/1984". In: MOURA, Alexandrina Sobreira de (org.). *O Estado e as políticas públicas na transição democrática*. São Paulo/Recife: Vértice/Revista dos Tribunais/Fundação Joaquim Nabuco, 1989.
- MENDONÇA, Sonia Regina. *Ruralismo — agricultura, poder e Estado na Primeira República*. Tese de Doutorado. São Paulo: FFLCH/USP, 1990.
- MILIBAND, Ralph. *El Estado en la sociedad capitalista*. 13ª ed. México: Siglo XXI, 1985.
- MINELLA, Ary Cesar. *Banqueiros: organização e poder político no Brasil*. Rio de Janeiro: ANPOCS/Espaço e Tempo, 1988.
- MONTEIRO, Jorge Vianna e CUNHA, Luiz Roberto Azevedo. "A organização do planejamento econômico: o caso brasileiro". *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, 3 (4): 1045-1064, dez. 1973.
- MONTEIRO, Jorge Vianna e CUNHA, Luiz Roberto Azevedo. "Alguns aspectos da evolução do planejamento econômico no Brasil (1934-1963)". *Pesquisa e Planejamento Econômico*. Rio de Janeiro, 4 (1): 01-23, fev. 1974.
- MONTEIRO, Jorge Vianna. "Sobre a teoria da organização econômica". In: REZENDE, Fernando et al. *Aspectos da participação do governo na economia*. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1976.

- MONTEIRO, Jorge Vianna. *Fundamentos da política pública*. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1982.
- MONTEIRO, Jorge Vianna. "Uma análise de processo decisório no setor público: o caso do Conselho de Desenvolvimento Econômico — 1974/81". *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, 13 (1): 207-234, abr. 1983.
- MONTEIRO, Jorge Vianna. "Organização e disfunções da política econômica". In: ARIDA, Pérsio (org.). *Divida externa, recessão e ajuste estrutural — o Brasil diante da crise*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.
- MORAES, João Quartim de. *Les militaires et les régimes politiques au Brésil de Deodoro à Figueiredo (1889-1979)*. Thèse de Doctorat d'Etat. Paris: Institut d'Etudes Politiques, 1982.
- MOTTA, Fernando C. Prestes. *Empresários e hegemonia política*. São Paulo: Brasiliense, 1979.
- NARETTO, Nilton de Almeida. *A estratégia econômica do governo Geisel em debate*. Dissertação de mestrado. Campinas: IE/UNICAMP, 1994.
- NOGUEIRA, Denio. *Denio Nogueira: depoimento*. Brasília, Divisão de Suprimentos da Delegacia Regional em Brasília do Banco Central do Brasil, 1993.
- NÚCLEO de Estudos de Políticas Públicas (NEPP). *Brasil 1987 — relatório sobre a situação social do país*. Campinas: UNICAMP, 1989.
- NUNES, Edson de Oliveira. *Bureaucratic Insulation and Clientelism in Contemporary Brazil: Uneven State-Building and the Taming of Modernity*. Ph. D. Dissertation. Berkeley: University of California, 1984.
- O'DONNELL, Guillermo. "Desenvolvimento político ou mudança política?" In: PINHEIRO, Paulo Sérgio (coord.). *O Estado autoritário e os movimentos populares*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1980.
- O'DONNELL, Guillermo e SCHMITTER, Philippe. *Transições do regime autoritário: primeiras conclusões*. São Paulo: Vértice/Revista dos Tribunais, 1988.
- O'DONNELL, Guillermo. "Sobre o 'corporativismo' e a questão do Estado". *Cadernos DCP*, Minas Gerais, 3: 01-54, março 1976.
- O'DONNELL, Guillermo. "Tensões no Estado autoritário-burocrático e a questão da democracia". In: COLLIER, David (org.). *O novo autoritarismo na América Latina*. Rio de Janeiro, Paz e Terra: 1982.
- O'DONNELL, Guillermo. *BA — Reflexões sobre os Estados burocrático-autoritários*. São Paulo: Vértice, 1987.

- OFFE, Claus. "The Theory of the Capitalist State and the Problem of Policy Formation". In: LINDBERG, Leon N. et al. (eds.). *Stress and Contradiction in Modern Capitalism. Public Policy and the Theory of the State*. Lexington: Lexington Books, 1975.
- OLIVEIRA, Eliézer Rizzo de. "Conflitos militares e decisões sob a presidência do General Geisel". In: ROUQUIÉ, Alain (dir.). *Les partis militaires au Brésil*. Paris: Presses de la FNSP, 1980.
- OLIVEIRA, Eliézer Rizzo de. *De Geisel a Collor: forças armadas, transição e democracia*. Campinas: Papirus, 1994.
- PESSANHA, Charles. *Estado e economia no Brasil: a campanha contra a estatização — 1976-1978*. Dissertação de Mestrado. Rio de Janeiro: IUPERJ, 1981.
- POULANTZAS, Nicos. *La crise des dictatures. Portugal, Grèce, Espagne*. Paris: Seuil, s.d.
- POULANTZAS, Nicos. *Fascisme et dictature. La III^{ème} Internationale face au fascisme*. Paris: Maspero, 1970.
- POULANTZAS, Nicos. *Pouvoir politique et classes sociales*. Paris: Maspero, 1971.
- POULANTZAS, Nicos. "O problema do Estado capitalista". In: BLACKBURN, Robin (org.), *Ideologia na Ciência Social: ensaios críticos sobre a teoria social*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.
- POULANTZAS, Nicos. *O Estado, o poder, o socialismo*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Graal, 1985.
- PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Secretaria-Geral do Conselho de Desenvolvimento Econômico — CDE. *Principais decisões (normas e programas) adotadas pelo Excelentíssimo Senhor Presidente da República, após apreciação no CDE*. Rio de Janeiro: Gráfica do IBGE, s.d., Vols. I-IX.
- REGINI, Marino. "Neocorporativismo". In: BOBBIO, N., MATTEUCCI, N. e PASQUINO, G. *Dicionário de Política*. 4ª ed. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1992, Vol. 2.
- SANTOS, Maria Helena de Castro. *Política e políticas de uma energia alternativa: o caso do Proálcool*. Rio de Janeiro: ANPOCS/Notrya, 1993.
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos. "As eleições e a dinâmica do processo político brasileiro". *Dados*, Rio de Janeiro, 14: 211-239, 1977.
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Poder e política: crônica do autoritarismo brasileiro*. Rio de Janeiro: Forense-Universitária, 1978.
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Crise e castigo — partidos e gerais na política brasileira*. Rio de Janeiro: Vértice/Ed. Revista dos Tribunais, 1987.

- SCHMITTER, Philippe C. *Interest Conflict and Political Change in Brazil*. Stanford: Stanford University Press, 1971.
- SCHNEIDER, Ben. *Burocracia pública e política industrial no Brasil*. São Paulo: Sumaré, 1994.
- SCHNEIDER, Ben. "Framing the State: Economic Policy and Political Representation in Post-Authoritarian Brazil". In: WIRTH, J., NUNES, E. O. e BOGENSCHILD, T. (eds.). *State and Society in Brazil*. Boulder, Colorado: Westview Press, 1987.
- SERRA, José. "Três teses equivocadas relativas à ligação entre industrialização e regimes autoritários". In: COLLIER, David (org.). *O novo autoritarismo na América Latina*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1982.
- SIMONSEN, Mário Henrique. *Brasil 2001*. Rio de Janeiro: APEC, 1969.
- SIMONSEN, Mário Henrique. "O modelo brasileiro de desenvolvimento". In: SIMONSEN, Mário Henrique e CAMPOS, Roberto de Oliveira. *A nova economia brasileira*. Rio de Janeiro: Livraria José Olympio Editora, 1974.
- SIMONSEN, Mário Henrique. *Palestras e conferências*. Rio de Janeiro: Ministério da Fazenda, 1974/1978.
- SIMONSEN, Roberto e GUDIN, Eugênio. *A controvérsia do planejamento na economia brasileira*. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1977.
- SKIDMORE, Thomas E. *Brasil: de Castello a Tancredo — 1964/1985*. 4ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.
- SOUZA, Nelson Mello e. "O planejamento econômico no Brasil: considerações críticas". *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, 18 (4): 25-71, out./dez. 1984.
- STEPAN, Alfred. *Os militares: da abertura à nova república*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.
- STEPAN, Alfred. *Estado, corporativismo e autoritarismo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980.
- STEPAN, Alfred. "As prerrogativas militares nos regimes pós-autoritários: Brasil, Argentina, Uruguai e Espanha". In: STEPAN, Alfred (org.). *Democratizando o Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.
- STUMPF, André Gustavo e FILHO, Merval Pereira. *A segunda guerra: sucessão de Geisel*. São Paulo: Brasiliense, 1979.
- SUAREZ, Marcus Alban. *Petroquímica e tecnoburocracia. Capítulos do desenvolvimento capitalista no Brasil*. São Paulo: HUCITEC, 1986.

- SUZIGAN, Wilson (org.). *Indústria: política, instituições e desenvolvimento*. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1978.
- TAPIA, Jorge Ruben Biton. *A trajetória da política de informática brasileira (1974/1991): atores, instituições e estratégias*. Tese de Doutorado. Campinas: IFCH/UNICAMP, 1993.
- THERBORN, Göran. *¿Como domina la classe dominante? Aparatos de Estado e poder estatal en el feudalismo, el capitalismo y el socialismo*. 4ª ed. México: Siglo XXI, 1989.
- VARGAS, Getúlio. *O governo trabalhista no Brasil*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1952.
- VELLOSO, João Paulo dos Reis. "A hora é de confiança". *Digesto econômico*, São Paulo, 33 (248): 13-22, mar./abr. 1976.
- VELLOSO, João Paulo dos Reis. *O último trem para Paris — de Getúlio a Sarney: "milagres", choques e crises do Brasil moderno*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1986.
- VILLELA, Anibal V. e BAER, Werner. *O setor privado nacional: problemas e políticas para seu fortalecimento*. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1980.
- VIANA Filho, Luís. *O governo Castelo Branco*. 2ª ed. Rio de Janeiro: José Olympio, 1975.
- VIANNA, Arizio. *DASP — uma instituição a serviço do Brasil*. Rio de Janeiro: Presidência da República, DASP, 1953.
- VIANNA, Maria Lucia Werneck. *A administração do "milagre": o Conselho Monetário Nacional — 1964/1974*. Petrópolis: Vozes, 1987.
- WARLICH, Beatriz. "Controle político das empresas estatais no Brasil: uma contribuição ao seu estudo". *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, 14 (2): 05-37, 1980.
- WERNECK, Rogério L. F. *Empresas estatais e política macroeconômica*. Rio de Janeiro: Campus, 1987.
- WRIGHT, Erik Olin. *Classe, crise e o Estado*. Rio de Janeiro: Zahar, 1981.

2. Artigos assinados em Jornais e Periódicos

- CASTELLO BRANCO, Carlos. "A face oculta de Geisel". Depoimento de Severo Gomes a *Veja*, 27/10/1976.
- FONSECA Filho, José. "CDE já tem trinta assuntos à espera de oportunidade". *Jornal do Brasil*, 22/07/1974.
- GUIMARÃES, Luis Queiroz. "Desestatização: fluxo de poupança". *Jornal do Brasil*, 27/04/1976.

- KLEIN, Lúcia. "Os empresários na gestão Delfim". *Folha de São Paulo*, 20/09/1979.
- KUNTZ, Rolf. "Eficiência e abertura", *IstoÉ*, 27/02/1980.
- KUPFER, José Paulo. "Com a mesma receita", *Veja*, 22/08/1979.
- LESSA, Carlos. "A descoberta do Estado totalitário". *Gazeta Mercantil*, 29/04/1980.
- MEISSNER, Teodoro C. "Cinco anos de casuismo e inflação". *Folha de São Paulo*, 24/12/1978.
- MOTA Neto, Leonardo. "O fim dos conselhos". *Jornal de Brasília*, 22/07/1980.
- NETO, Frota. "Governo reverá a resolução do CDE". *Folha de São Paulo*, 03/02/1978.
- PEREIRA, José Carlos. "Empresariado e tecnocracia". *Folha de São Paulo*, 03/06/1977.
- RIOS, Helival. "Começa a ser traçada hoje linha da economia brasileira para 77". *Jornal de Brasília*, 22/12/1976.
- PINTO, Tão Gomes. "O poder palaciano". *IstoÉ*, 27/02/1980.
- STUMPF, André Gustavo. "No CDE, soluções que agradam a dois velhos adversários". *Gazeta Mercantil*, 24/03/1977.
- THOMÉ, José Carlos. "A transferência de poderes no CDE". *Gazeta Mercantil*, 21 e 23/05/1977.
- VIDIGAL, Gastão Eduardo de Bueno. "Estatização dos bancos comerciais". *Jornal do Brasil*, 25/04/1976.

FONTES

1. Legislação

1.1 Constituições Federais

Constituição Federal de 1937.

Constituição Federal de 1946.

Constituição Federal de 1967.

1.2 Fontes Parlamentares

1. 3 Projetos de Lei, Leis, Decretos, Decretos-lei, Portarias Ministeriais

Decreto nº 38744 (01/02/1956)

Decreto nº 38906 (15/03/1956)

Decreto nº 51152 (05/08/1961)

Decreto nº 52256 (11/07/1963)

Decreto nº 53914 (11/05/1964)

Decreto nº 55722 (02/02/1965)

Decreto nº 57271 (16/11/1965)

Decreto nº 63196 (29/08/1968)

Decreto nº 63251 (19/09/1968)

Decreto nº 65769 (02/12/1969)

Decreto nº 67706 (07/12/1970)

Decreto nº 71097 (14/09/1972)

Decreto nº 74156 (06/06/1974)

Decreto nº 74158 (06/06/1974)

Decreto nº 74361 (02/08/1974)

Decreto nº 75444 (06/03/1975)

Decreto nº 76085 (06/08/1975)

Decreto nº 76593 (14/11/1975)

Decreto nº 77941 (30/07/1976)

Decreto nº 77443 (14/04/1976)

Decreto nº 78945 (15/12/1976)

Decreto nº 79459 (30/03/1977)

Decreto nº 79706 (18/05/1977)

Decreto nº 80501 (06/10/1977)

Decreto nº 81651 (11/05/1978)

Decreto nº 83323 (11/04/1979)

Decreto nº 83324 (11/04/1979)
Decreto nº 83355 (20/04/1979)
Decreto nº 83367 (25/04/1979)
Decreto nº 83386 (02/05/1979)
Decreto nº 83478 (21/05/1979)
Decreto nº 83483 (22/05/1979)
Decreto nº 83700 (05/07/1979)
Decreto nº 83740 (18/07/1979)
Decreto nº 83839 (13/08/1979)
Decreto nº 83855 (15/08/1979)
Decreto nº 83904 (28/08/1979)
Decreto nº 83940 (10/09/1979)
Decreto nº 83955 (12/09/1979)
Decreto nº 84025 (24/09/1979)
Decreto nº 84128 (29/10/1979)
Decreto nº 84129 (29/10/1979)
Decreto nº 84344 (27/12/1979)
Decreto nº 84362 (31/12/1979)
Decreto nº 84595 (25/03/1980)
Decreto nº 84991 (04/08/1980)
Decreto nº 85776 (26/02/1981)
Decreto nº 88025 (06/01/1983)
Decreto nº 88639 (22/08/1983)
Decreto nº 89978 (18/07/1984)
Decreto nº 91185 (03/04/1985)
Decreto nº 93490 (31/10/1986)
Decreto nº 94303 (01/05/1987)
Decreto-lei nº 4750 (28/09/1942)
Decreto-lei nº 8400 (08/12/1945)
Decreto-lei nº 200 (25/02/1967)

Decreto-lei nº 487 (03/03/1969)
Decreto-lei nº 1428 (02/12/1975)
Decreto-lei nº 1531 (30/03/1977)
Decreto-lei nº 1532 (30/03/1977)
Decreto-lei nº 1940 (25/05/1982)
Lei nº 970 (16/12/1949)
Lei nº 3782 (22/07/1960)
Lei nº 4595 (31/12/1964)
Lei nº 5362 (30/11/1967)
Lei nº 6036 (01/05/1974)
Lei nº 6045 (15/05/1974)
Lei nº 6093 (29/08/1974)
Lei nº 6118 (09/10/1974)
Lei nº 6151 (04/12/1974)
Lei nº 6385 (07/12/1976)
Lei nº 6404 (15/12/1976)
Lei nº 6419 (02/06/1977)
Lei nº 8028 (12/04/1990)
Portaria nº 08 - Ministério da Indústria e do Comércio (31/10/1968)
Portaria nº 25 - Ministério da Fazenda (21/01/1975)
Portaria nº 239 - Ministério da Fazenda (24/04/1977)
Portaria nº 299 - Ministério da Indústria e do Comércio (05/12/1978)
Projeto de Lei nº 1155/1951 (24/01/1951)
Projeto de Lei nº 1806/1974 (18/04/1974)

2. Jornais e Periódicos

Correio Brasiliense, 1976; 1978-1979

Digesto Econômico, 1975-1977

Exame, 1976-1977; 1979

Folha de São Paulo, 1975-1980
Gazeta Mercantil, 1976-1980
IstoÉ, 1978; 1980
Jornal da Tarde, 1974; 1977; 1981
Jornal de Brasília, 1974; 1976; 1978-1980
Jornal do Brasil, 1974-1980; 1987
Movimento, 1974
O Estado de São Paulo, 1973-1981; 1987
O Globo, 1974; 1976-1979
Opinião, 1974; 1976
Relatório Reservado, 1975
Tribuna da Imprensa, 1974
Veja, 1974; 1976-1979
Visão, 1976

3. Documentos oficiais

[Mário Henrique Simonsen]. *A administração econômica e o Conselho Monetário Nacional*, mimeo. , s. d.

Ação para a empresa privada nacional. In: Presidência da República. Secretaria-Geral do Conselho de Desenvolvimento Econômico — CDE. *Principais decisões (normas e programas) adotadas pelo Excelentíssimo Senhor Presidente da República, após apreciação no CDE*. Rio de Janeiro, Gráfica do IBGE, s. d., Vol IV.

Agenda básica do CDE: temas e providências para a ação de governo. Documento - CDE 002/1974 (Reservado).

Diretrizes de ação econômica para 1976 - Exposição de Motivos/Conselho de Desenvolvimento Econômico nº 001/1976 de 14/01/1976.

Diretrizes e prioridades de ação econômica para 1977 - Exposição de Motivos/Conselho de Desenvolvimento Econômico nº 001/1977 de 24/01/1977.

Diretrizes e prioridades de ação econômica para 1978 - Exposição de Motivos/Conselho de Desenvolvimento Econômico nº 012/1978 de 11/01/1978.

Programação do setor externo. Conselho Monetário Nacional, out. 1982.

Resultados e perspectivas na área econômica: 1974/1975. Exposição de Motivos nº 001/1975 - CDE (15/01/1975).

Conselho de Desenvolvimento Econômico. "Síntese dos assuntos tratados", 1ª Sessão, 07/05/1974.

Conselho de Desenvolvimento Econômico. "Síntese dos assuntos tratados", 91ª Sessão, 05/04/1978.

Discurso do Deputado Parsifal Barroso (ARENA-CE). *Diário do Congresso Nacional* (Seção I), 30/04/1974.

Discurso do Deputado Marcelo Linhares (ARENA-CE). *Diário do Congresso Nacional* (Seção I), 30/04/1974.

Mensagem nº 111/1974 do Poder Executivo. *Diário do Congresso Nacional* (Seção I), 21/03/1974.

3. 1 Documentos do Conselho de Desenvolvimento Econômico

Documento - CDE nº 001/1974 (22/12/1974)

Documento - CDE nº 002/1974 - *Reservado*

Documento - CDE nº 030/1976 - *Reservado*

Documento - CDE nº 035/1976 - *Confidencial*

Documento - CDE nº 037/1977

Documento - CDE nº 010/1978

Documento - CDE nº 015/1978

Documento - CDE nº 014/1979 - *Confidencial*

Documento - CDE nº 015/1979

Documento - CDE nº 016/1979

Documento - CDE nº 055/1979

3. 2 Exposições de Motivos

Exposição de Motivos nº 1811 - DASP (31/07/1942)

Exposição de Motivos nº 001/1974 - CDE (06/05/1974)

Exposição de Motivos nº 002/1974 - CDE (06/05/1974)

Exposição de Motivos nº 003/1974 - CDE (06/05/1974)

Exposição de Motivos nº 005/1974 - CDE (20/05/1974)
Exposição de Motivos nº 006/1974 - CDE (20/05/1974)
Exposição de Motivos nº 007/1974 - CDE (05/06/1974)
Exposição de Motivos nº 008/1974 - CDE (05/06/1974)
Exposição de Motivos nº 009/1974 - CDE (05/06/1974)
Exposição de Motivos nº 011/1974 - CDE (05/06/1974)
Exposição de Motivos nº 015/1974 - CDE (24/09/1974)
Exposição de Motivos nº 019/1974 - CDE (04/12/1974)
Exposição de Motivos nº 020/1974 - CDE (04/12/1974)
Exposição de Motivos nº 269 - B (29/10/1974)
Exposição de Motivos nº 293 - B (07/11/1974)
Exposição de Motivos nº 075 - GM (04/07/1974)
Exposição de Motivos nº 003/1975 - CDE (29/01/1975)
Exposição de Motivos nº 021/1975 - CDE (05/11/1975)
Exposição de Motivos nº 001/1975 - CDE (15/01/1975)
Exposição de Motivos nº 021/1975 - CDE (05/11/1975)
Exposição de Motivos nº 001/1976 - CDE (14/01/1976)
Exposição de Motivos nº 030/1976 - CDE (04/03/1976) - *Confidencial*
Exposição de Motivos nº 001/1977 - CDE (24/01/1977)
Exposição de Motivos nº 049/1977 - CDE (30/03/1977)
Exposição de Motivos nº 244/1977 - CDE (24/08/1977)
Exposição de Motivos nº 012/1978 - CDE (11/01/1978)
Exposição de Motivos nº 003/1979 - CDE
Exposição de Motivos nº 009/1979 - CDE (11/04/1979)
Exposição de Motivos nº 011/1979 - CDE (11/04/1979)
Exposição de Motivos nº 020/1979 - CDE (26/12/1979) - *Reservada*

3.3 Resoluções

Resoluções nº /1977 - CDE (22/12/1976)
Resolução nº 01/1977 - CDE (12/01/1977)

Resolução nº 06/1977 - CDE (02/03/1977)
Resolução nº 09/1977 - CDE (30/03/1977)
Resolução nº 10/1977 - CDE (20/04/1977)
Resoluções nº /1977 - CDE (05/07/1977)
Resolução nº 14/1977 - CDE (21/12/1977)
Resolução nº 07/1978 - CDE (31/01/1978)
Resolução nº 849/1983 - BACEN (22/07/1983)