

# **ESTADO MILITAR, POLÍTICA ECONÔMICA E REPRESENTAÇÃO DE INTERESSES: Constrangimentos da transição democrática no Brasil nos anos oitenta**

**Adriano Nervo Codato\***

## **Resumo**

*Este artigo discute os vários formatos institucionais tentados pela ditadura militar brasileira (1964-1985) para regular a influência dos grandes grupos empresariais sobre a política econômica. Insiste particularmente nas disputas entre as lideranças das principais associações de*

*classe e a alta burocracia sobre a primazia do processo decisório estatal no contexto da política de "redemocratização" no governo Figueiredo (1979-1985).*

**Palavra-chave:** Estado militar; política econômica; representação de interesses, Brasil.

## **Estado militar, política económica y representación de intereses: dificultades de la transición democrática en el Brasil en los años ochenta**

## **Resumen**

*El artículo discute los diferentes formatos institucionales procurados por la dictadura militar brasileña (1964-1985) para regular la influencia de los grandes grupos empresariales en la política económica. Insiste particularmente en los conflictos entre los directores de las asociacio-*

*nes principales de la clase dominante y la alta burocracia del Estado en la prioridad de decidir en el contexto de la política de "redemocratização" durante el gobierno Figueiredo (1979-1985).*

**Palabras clave:** Estado militar; política económica; representación de intereses, Brasil.

\* Universidade Federal do Paraná, Brasil. E-mail: [acodato@terra.com.br](mailto:acodato@terra.com.br)

## **Military State, Economic Policy and Representation of Interests: Difficulties in Democratic Transition in the Brazil of the Nineteen Eighties**

### **Abstract**

*This article discusses some of the of the dominant social class groups and institutional formats utilized by the Brazilian high-level state bureaucratic leaders on decisory military dictatorship (1964-1985) in order to priorities in the context of the politics of regulate the influence of large commercial "redemocratização" during the Figueiredo interest groups on economic policy. It focuses government (1979-1985). particularly on the conflicts between the directors*

**Key words:** Interest groups, democratic

### ***Estado militar, política econômica e representação de interesses: constrangimentos da transição democrática no Brasil nos anos oitenta***<sup>1</sup>

### **Introdução**

*"A nenhum brasileiro foi cassado o direito de falar livremente".*

*Mario Henrique Simonsen,*

*Ministro da Fazenda do Brasil, março de 1977<sup>2</sup>.*

- 1 Uma versão resumida da última parte deste trabalho foi apresentada nas XVI Jornadas de Historia Económica. Asociación Argentina de Historia Económica (AAHE), Universidad Nacional de Quilmes, Quilmes, Argentina, em 16, 17 e 18 de setembro de 1998 (no *Simpósio*: "Estado, política econômica e empresários na América Latina"). O artigo retoma, amplia e desenvolve algumas seções do capítulo IV de meu livro *Sistema estatal e política econômica no Brasil pós-64* (São Paulo, 1997).
- 2 Frase retirada de "Empresários estão sendo ouvidos, afirma Simonsen". *O Estado de S. Paulo*, 10 de março de 1977.

Posta em seu contexto, a declaração do Ministro da Fazenda do governo Ernesto Geisel (1974-1979) não pode deixar de surpreender o menos observador dos analistas políticos.

Ainda que o general Geisel tivesse assumido explicitamente, a partir do início de 1974, uma política de “liberalização” das instituições autoritárias do regime ditatorial-militar -visando promover uma “distensão” controlada que pudesse, ao final de um processo necessariamente “lento, seguro e gradual” (segundo sua própria expressão), 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)-, estava-se, exatos três anos depois, muito distante de uma situação ideal onde cada um dos atores políticos poderia expressar-se com liberdade. Além de tudo, a frase do Ministro Simonsen foi pronunciada poucos dias antes do fechamento (temporário) do Congresso Nacional pelo general Geisel através do Ato Complementar Nº 102. Esse desvio na política de distensão, concretizado pela edição de um conjunto de medidas restritivas (o “Pacote de Abril” de 1977), mais do que refutar o Ministro, só confirmava que a estratégia das cúpulas das Forças Armadas seguiria um figurino bastante singular, alternando ciclos ora de “liberalização”, ora de “compressão” autoritária.

Não se deve ver aí, contudo, um índice da capacidade de controle absoluto, por parte dos círculos dirigentes do regime, de todas as variáveis em jogo -políticas, militares ou institucionais- na cena política. O *projeto* militar de “distensão” política não conseguiu enquadrar inteiramente, de acordo com o rígido calendário estabelecido pelo governo, o *processo* político que ele desencadeou. Isso se deveu principalmente às várias fontes de instabilidade que essa política suscitou. O governo Geisel teve de enfrentar as pressões: *i)* dos setores militares mais radicais (a “linha dura”), que apostavam na continuidade (e no aprofundamento) da ditadura; *ii)* da oposição institucional, representada pelo Movimento Democrático Brasileiro (notadamente pelo bloco dos “autênticos”), que insistia em ampliar a agenda de direitos concedidos pelo governo e intensificar o ritmo das reformas liberais; *iii)* da moderna classe operária, que voltaria à cena política em 1978 (nos quadros do “novo sindicalismo” anti-populista); e *iv)* do empresariado nacional, que se lançaria sucessivamente na crítica do “modelo econômico” (tema dominante na “campanha contra a estatização” -1975-76) e do “modelo político” (tema dominante na “campanha pela redemocratização” do regime- 1977-78).

Este artigo pretende discutir alguns aspectos da crise política final da ditadura militar brasileira, ressaltando sua influência para o rearranjo institucional do Estado ditatorial no período que vai de meados dos anos setenta ao início dos anos oitenta. Tomamos aqui, para efeito de análise, exclusivamente a relação entre a grande burguesia *nacional* e o sistema decisório de *política econômica*. Acredito que haja aí um caminho produtivo para se entender o comportamento ora hesitante, ora conservador daquela classe no curso da “transição democrática”.

Minha argumentação está dividida em cinco seções. Na primeira, proponho um modelo de interpretação que procura enfatizar a interdependência entre a estrutura do Estado e a questão da representação de interesses em regimes ditatoriais. Na segunda seção, discuto as modalidades de representação de interesses nos Brasil após 1964, destacando o papel estratégico desempenhado pelo “corporativismo estatal”. A terceira parte do artigo resume o sentido geral das manifestações políticas contra o regime militar por parte do grande empresariado. A quarta seção dedica-se a resumir e explicar os vários significados das modificações institucionais promovidas pelo governo Figueiredo. Por fim, busco demonstrar como a nova estrutura de poder repercutiu sobre o arranjo do regime político e a ação das classes dominantes.

### ***I. Padrões de análise do Estado ditatorial***

Nicos Poulantzas sugeriu que as *ditaduras militares* são regimes políticos *de crise*. Não só porque são o resultado (histórico) das crises específicas que lhes deram origem, mas também porque são regimes que não conseguem se institucionalizar plenamente.

Assim, nada mais falso do que a idéia comum que opõe a solidez (e estabilidade) das ditaduras à “fraqueza das democracias”.

Dito de outra forma, e contrariamente a uma concepção bastante difundida (a “fraqueza das democracias” face ao “poder dos totalitarismos”), as crises políticas que marcam os Estados de exceção são mais perigosas para eles que para os regimes democrático-parlamentares, pois estes últimos freqüentemente dispõem de meios institucionais para geri-las (Poulantzas, 1975: 107).

Essa idéia, tal como apresentada, destaca um aspecto, a meu ver essencial, que diferencia a armação institucional dos dois tipos de regimes. Enquanto as democracias liberais possuem mecanismos específicos (garantidos pela Constituição e pelo Direito) que permitem a presença e influência dos representantes das classes dominantes nos centros de poder, e a circulação dos diferentes grupos políticos por eles, sem um desarranjo grave do sistema institucional dos aparelhos do Estado, as ditaduras -seja a sua variante militar típica: o *caudilhismo*; seja a forma política que dominou na América do Sul entre os anos 1960 e 1980, em que as Forças Armadas, como *instituição*, assumiram o controle do governo- são muito mais resistentes em admitir esses processos. A ossatura material desse Estado está fundada “sobre uma partilha bastante delicada entre clãs e facções, entre ramos e aparelhos prodigiosamente emaranhados, sobrepostos e hierarquizados nas suas funções e esferas de competência [...]”(Poulantzas, 1975: 109). Daí que o Estado ditatorial esteja “organizado em ‘feudos’ cujas relações carecem de flexibilidade”<sup>3</sup>. Ora, segundo Poulantzas,

é precisamente essa organização do Estado de exceção que [...] permite a autonomização relativa particular, sobre uma base de poder próprio, de diversas facções e clãs, onde alguns, defendendo seus privilégios, podem constantemente obstaculizar as tentativas eventuais de outras facções para “normalizar” e “fazer evoluir” o regime (Poulantzas, 1975: 109).

Daí, portanto, a ocorrência de impasses institucionais e a ausência de meios para gerir as freqüentes crises políticas.

Assim,

as características próprias do Estado de exceção são, ao mesmo tempo, uma das fontes de seu *poder* e da sua *fragilidade*, em razão mesmo da sua extraordinária rigidez. A menor “abertura” real arrisca fazer desmoronar todo o edifício [...] Toda reorganização, mesmo a mais simples, atinge diretamente o conjunto do Estado, em razão do desequilíbrio permanente frente à luta de

3 Esta mesma idéia, da feudalização dos aparelhos do Estado ditatorial, foi aproveitada e utilizada por L. Martins, *Estado e burocracia no Brasil pós-64*.

classes que ele quis congelar, incluindo as lutas entre as classes e frações do bloco no poder<sup>4</sup> (Poulantzas, 1975:109).

Esse problema deriva em linha direta não somente da organização do “Estado de exceção” (i.e., a relação particular entre seus ramos e aparelhos/centros de poder), mas também da forma específica de regime ditatorial. Em termos bastante esquemáticos, é possível caracterizar as ditaduras militares (por contraposição às formas de regime democrático-parlamentares) em função de certos traços bastante específicos. Sua cena política é “vazia”. A eliminação do sufrágio e a supressão das “liberdades políticas” (ou um controle bastante severo sobre esses institutos), aliado à supressão das organizações políticas tradicionais das próprias frações dominantes (tais como os partidos, as organizações sindicais e as diversas associações civis), tira destes últimos a função de instrumentos efetivos de influência, conquista e controle/participação nos aparelhos do Estado. Se o funcionamento de um sistema pluralista de partidos, nas formas democrático-parlamentares do Estado capitalista, permite uma circulação ou alternância regular no poder e uma solução negociada das contradições políticas, nos regimes de ditadura militar isso não pode acontecer. Mais que isso: a intensificação das contradições internas dos diversos grupos dominantes se efetua no quadro de uma estrutura hierarquizada, centralizada e unitária -as Forças Armadas-, convertida em aparelho dominante do sistema estatal<sup>5</sup>.

4 Grifos meus.

5 De acordo com o modelo proposto por Poulantzas, “na ausência de partidos políticos, as Forças Armadas tornam-se o aparelho privilegiado de organização política do bloco no poder. Nesse processo, é essencialmente para as Forças Armadas, mas precisamente para suas cúpulas, que se transfere o papel dos partidos políticos da burguesia, tornando-se essas cúpulas o partido político da burguesia no seu conjunto sob a direção de sua fração hegemônica” (Poulantzas, 1975: 124). Por que isso pode ocorrer? Porque, “definitivamente, elas [as Forças Armadas] controlam, seja diretamente, seja por procuração, seja enfim pelos limites estritos que ela impõe ao seu funcionamento, os postos de comando essenciais e os centros de poder real” do Estado. Mas “não se pense que esses regimes expulsaram do pessoal político *os membros das classes dominantes* (os diversos ‘notáveis’ e ‘caciques’) que, como em todo Estado burguês, e aqui mais do que nunca, freqüentemente *participam de forma direta dos postos dirigentes do Estado, através da presença nos diversos círculos, grupos de pressão, clãs e facções*” (Poulantzas, 1975: 122-3), grifos meus. Esse será um ponto essencial de nossa argumentação e será retomado mais adiante.

Como esses traços característicos se expressaram no regime brasileiro?

Longe de configurar uma “situação autoritária”<sup>6</sup>, incompleta e contingente, a ditadura militar no Brasil comportou esses e outros mecanismos específicos de poder. Se é verdade que manteve o Parlamento e o sistema de partidos em funcionamento, além de eleições periódicas para os legislativos (nos níveis federal, estadual e municipal, além dos executivos municipais, exceto das capitais dos estados), também é verdade que reduziu drasticamente as funções do primeiro e reformulou completamente o segundo, engessando as opções partidárias em duas agremiações instituídas em 1965: a ARENA (governista) e o MDB (oposicionista)<sup>7</sup>. Por detrás dessa fachada “liberal” -que, de resto, refletia a heterogeneidade da coalizão política dominante e as disputas internas por um perfil mais ou menos autoritário do regime-, as cassações no Judiciário, as destituições no Executivo e as depurações nas Forças Armadas, aliadas a um controle bastante severo das organizações políticas populares herdadas do período populista (1945-1964), conformaram uma cena política bastante estreita, com pouco espaço para a articulação/representação “autônoma” dos interesses sociais. Nesse contexto preciso, pode-se então falar da primazia do estabelecimento militar no interior do aparelho do Estado e uma “militarização” da política no pós-1964<sup>8</sup>.

Contudo, não se deve esquecer que se os principais recursos do *sistema político* eram dominados quase que exclusivamente pelas Forças Armadas (ou por parte de suas cúpulas, divididas em um sem-número de correntes político-ideológicas), o *sistema decisório* não tornou-se, necessária e automaticamente, militarizado. Conforme notou 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” (Cardoso, 1982). Ainda que os oficiais

6 Conforme a expressão consagrada por J. J. Linz (1973).

7 O estudo mais extenso sobre o MDB ainda é o de M. D. G. Kinzo (1988). Sobre a ARENA (Aliança Renovadora Nacional), v. T. J. Power, *The Political Right in Postauthoritarian Brazil: Elites, Institutions, and Democratization* (2000).

8 A análise mais influente sobre o regime brasileiro foi, sem dúvida, a de G. O'Donnell (1978). O autor insiste sobre os processos de ‘burocratização do Estado’. Para uma crítica incisiva desse ponto de vista, v. J. R. Martins Filho.

tivessem preenchido postos de destaque no seio do aparelho do Estado (seja nos ministérios, seja na direção das empresas estatais) e controlado efetivamente ramos importantes do governo central, a relação entre “o Executivo” (e sua imensa aparelhagem institucional), de um lado, e “os militares” como corporação, de outro, foi bastante complexa e fonte de uma série de conflitos, dada a autonomia relativa de cada aparelho e a liberdade de ação de suas burocracias respectivas. Assim, seria um erro imaginar que, ao menos no caso brasileiro, as Forças Armadas reinaram absolutas. No âmbito do processo decisório de política econômica houve uma importante *colaboração* empresarial, colaboração essa que vaiou em intensidade de acordo com a permeabilidade dos diferentes governos militares.

Para se compreender melhor esse ponto, convém precisar um outro aspecto que emerge da forma particular de organização do Estado ditatorial. Diríamos, inicialmente, que a uma cena política “vazia”, i.e., que eliminou o conflito e a disputa aberta pela primazia política, corresponde um aparelho de Estado “pleno”. Nesse contexto, os ramos e aparelhos do Estado tornam-se então, e cada vez mais, dada a ausência de uma cena política competitiva, pluralista e democrática, o *locus* privilegiado da disputa pelo poder e do conflito de classe. Daí que,

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 variados, transformando-os em políticas públicas, [certas] agências [burocráticas] como que se “substitu[am]” aos partidos políticos [e demais instituições representativas] (Martins, 1985: 194).

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” por frações burguesas distintas (ou, dependendo do caso, “compartilhados” entre si ou com a burocracia civil). Esse processo de transformação dos diversos *conselhos interministeriais*<sup>9</sup> e das agências burocráticas intermediárias em arenas políticas e centros de agregação e representação de interesses é o tema da próxima seção.

9 Por exemplo: Conselho de Desenvolvimento Econômico (CDI), Conselho Interministerial de Preços (CIP), Conselho de Política Aduaneira (CPA) etc.

## II. Representação de interesses no Brasil pós-1964

Quais foram os mecanismos políticos e/ou institucionais que permitiram a ligação entre os principais grupos de interesse e o Estado ditatorial brasileiro, garantindo a influência das frações dominantes sobre o processo decisório?

Esquemáticamente, é possível dizer que a relação “Estado-sociedade” envolveu, nos anos 1960 e 1970, dois tipos diferentes de vinculação: *i) formal*: representada pelo “corporativismo”; e *ii) informal*: onde se destacaram os “anéis burocráticos”<sup>10</sup>, os contatos pessoais entre representantes de classe e decisores estratégicos, os *lobbies* e as diversas modalidades de “clientelismo”.

Em termos genéricos, é justo considerar 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 Estado (Boschi, 1979). Como já se enfatizou,

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 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 (Cardoso y Faletto, 1977:386).

Essas ligações são, contudo, bastante difíceis de serem detectadas. Na medida em que os “anéis” constituem-se em torno de demandas muito localizadas e

10 Cf. a definição de F. H. Cardoso: “anéis burocráticos” são 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) em uma *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” (1975:182-184).

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 decisão importante poderia restabelecer os contatos, necessariamente efêmeros, entre os quadros técnicos do regime e os diferentes grupos de pressão da sociedade civil. É possível, contudo, identificar, isolar e descrever as formas pré-estabelecidas de representação “orgânica” dos interesses burgueses no aparelho do Estado através da “estrutura corporativa”. Assim, acredito ser preciso enfatizar, antes de tudo, o seu sentido e o seu caráter estratégico para a realização dos interesses das classes dominantes sob o regime autoritário.

*Grosso modo*, o “corporativismo”, tal como utilizado neste artigo, 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 governo* (O’Donnell, 1976:2).

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 de formulação de políticas com um mínimo de *influência* efetiva sobre a tomada de decisões.

Essa foi a fórmula que teria consagrado o funcionamento do Conselho Monetário Nacional (CMN) -principal agência do sistema estatal do governo do general Médici- no período 1969/1974. “Do ponto de vista da organização, [...] a articulação entre planejamento econômico e intermediação de interesses encontra aí um de seus momentos de maior ajustamento”<sup>11</sup> (Guimarães e Vianna, 1987:50-51).

Contudo, é preciso lembrar que a “eficiência” desse aparelho em particular dependia quase que exclusivamente da capacidade de condução política, filtragem e hierarquização das diferentes “clientelas” por parte do próprio Ministro da Fazenda (Delfim Netto). As conseqüências do funcionamento dessa estrutura

11 Para um histórico da criação do CMN, v. R. Campos (1994). Sobre suas funções ampliadas no processo decisório, cf. C. Lafer (1975).

de poder são conhecidas: *i) informalismo* (do processo decisório), *segmentação* (do aparelho burocrático do Estado) e *entropia* (do sistema estatal) (Martins, 1985: 192-193 e 238). Numa palavra: “balcanização”<sup>12</sup> 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.

Uma vez que esse sistema decisório esteve intimamente ligado ao seu criador, seria lógico esperar que a sucessão presidencial de 1973-74 e a mudança de ministros que a acompanharia, principalmente num contexto que envolvia, ademais, a substituição de *cliques* no poder, liquidasse essa forma específica de intermediação e coordenação de interesses. Assim, pode-se afirmar também que, a substituição do Conselho Monetário Nacional (CMN) pelo Conselho de Desenvolvimento Econômico (CDE), enquanto agência central de política econômica no início do governo Geisel<sup>13</sup>, 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*.

Essa providência foi garantida por meio de uma verdadeira “depuração” dos ramos do aparelho econômico do Estado, seja eliminando os mecanismos de representação corporativa presentes nos principais conselhos setoriais de política econômica, seja dificultando ao máximo que os interesses de um setor ou grupo em particular atingissem diretamente os escalões superiores da administração pública, em função da superconcentração de prerrogativas e funções na Presidência da República. Essa foi a forma encontrada pelo novo governo para afastar e/ou disciplinar a influência das disputas políticas entre frações e grupos presentes no interior do processo decisório e responsáveis por uma considerável desordem interna das rotinas burocráticas.

12 A expressão é de Wanderley Guilherme dos Santos (1977: 226-227).

13 Lei 6036 de 1 de maio de 1974. O CDE era uma agência de composição exclusivamente ministerial e presidida pelo próprio Presidente da República, ao contrário do CMN, que era dirigido pelo Ministro da fazenda e contava com “representação privada”. Para maiores detalhes sobre o sistema decisório pós-1974 e, em especial, sobre o lugar do CDE, sobre sua dinâmica burocrática interna e sua posição funcional no seio da administração pública, principalmente em relação aos aparelhos “econômicos” do Estado (Codato, 1997: 71-143).

Para isso, o governo Geisel fez questão de modificar a constituição e a competência do Conselho Monetário Nacional, reduzindo suas funções e reformando sua composição burocrática<sup>14</sup>. Outras transformações burocráticas importantes 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<sup>15</sup>.

14 O Presidente Geisel promulgou, em 15 de maio de 1974, a Lei 6045 que modificava a constituição e a competência do Conselho Monetário Nacional. 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. 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, direito a voto - contra dezesseis participantes efetivos no período anterior.

15 O Decreto 74361 de 2 de agosto de 1974 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. Revogou também 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, editada em 21 de janeiro de 1975, aprovou o novo regimento interno do Conselho Interministerial de Preços, extinguindo a Comissão Consultiva, formada por representantes das Confederações Nacionais da Indústria, 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 de agosto de 1968 que criara o CIP. O Decreto-lei 1428 de 2 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 oficial. Paralelamente, o referido decreto reduziu o número de grupos setoriais, 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 7 de dezembro de 1970.

É assim importante frisar que a reforma administrativa promovida em 1974 não se restringiu à modificação dos organogramas 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”<sup>16</sup>, bem como nas ligações orgânicas entre a burguesia e seu aparelho de dominação política.

O fim do corporativismo, ou, pelo menos, a série de empecilhos postos às relações formalizadas de consulta pelas cúpulas da burocracia do Estado às organizações privadas que possuíam um acesso privilegiado às arenas decisórias mais importantes, gerariam uma crise importante do regime, com repercussões seja sobre o sistema estatal, seja sobre o comportamento da “sociedade civil”.

### ***III. Conflitos políticos nos anos setenta***

É possível sustentar que o fechamento do aparelho do Estado, excluindo as frações burguesas dos círculos decisórios mais importantes, cumpriu um papel decisivo e culminou, a partir de meados dos anos setenta, numa crise política sem precedentes.

A partir de 1975/1976 o empresariado nacional levantará a bandeira contra a “estatização” da economia. Tendo o economista ultra-liberal Eugênio Gudín à frente, a campanha contra o Estado militar enfatizará dois pontos capitais: *i*) a “intervenção direta” das firmas estatais em setores produtivos antes reservados à “iniciativa privada” e (principalmente) *ii*) o controle do crédito público por parte dos bancos oficiais. Na conjuntura imediatamente posterior, em 1977/1978, o empresariado irá se lançar, timidamente, na defesa da “normalização democrá-

16 Utilizo a expressão aqui num sentido muito próximo de G. Therborn. Entendo por “tecnologia organizativa” o arranjo particular do sistema institucional dos aparelhos do Estado, arranjo esse 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*. Cf. Therborn, 1989: 38.

tica”. Nesse período, portanto, o governo militar verá contestado não somente seu “modelo econômico”, mas também seu “modelo político”.

Um tema em especial liga entre si as duas campanhas burguesas: a necessidade de se restabelecer mecanismos mais formalizados para a “participação empresarial” na definição dos rumos do País. Esse argumento pode ser testado em duas frentes. No que diz respeito ao problema da “estatização”, estava claro que 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 as distorções no modelo econômico, agravando assim “o gigantismo das empresas do Estado”.<sup>17</sup> No que diz respeito ao problema propriamente político, há dois documentos estratégicos: o manifesto da IV CONCLAP- Conferência Nacional das Classes Produtoras (“Carta do Rio de Janeiro”, de 1977) e o “Documento dos Oito” empresários mais representativos do país (divulgado em meados de 1978 pelo jornal *Gazeta Mercantil*). Examinando-se mais detidamente esses dois textos vê-se que a variante de “democracia” aí defendida esteve longe das exigências liberais, convertendo-se, principalmente, num programa bem consistente de retomada do controle sobre o processo decisório de 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 a seguir, uma série de modificações na estrutura, na organização interna e no modo de funcionamento do Estado no Brasil pós-1979.

Minha hipótese é que a ação política dos principais representantes da grande burguesia brasileira -ação essa que, se entendida superficialmente, pode levar a crer numa contestação aberta do “regime autoritário”- determinou não só a edificação de novos centros de decisão no governo Figueiredo (1979-1985), mas também, e principalmente, a reabilitação do corporativismo, potencialmente inativo durante o governo Geisel. Esse esquema de poder, contudo, deve ser visto sob nova perspectiva, uma vez que suas funções serão significativamente alteradas.

17As expressões entre aspas são de E. Gudín, 1978).

#### ***IV. Transformações político-institucionais no governo Figueiredo***

De um ponto de vista bastante geral, pode-se notar que a administração Figueiredo criou uma série de conselhos e comissões regulatórias aprofundando, aparentemente, a vocação tipicamente antiliberal dos governos militares anteriores.

Esse processo de expansão e crescimento da capacidade de intervenção 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)<sup>18</sup> (Diniz e Boschi, 1989:55).

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*<sup>19</sup> ou a *áreas completamente marginais e periféricas*<sup>20</sup>. Na verdade, as ino-

18 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.

19 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.

20 Como a Comissão Nacional do Ano Internacional das Pessoas Deficientes, a Comissão Nacional para Coordenar e Apresentar Sugestões para a Problemática dos Idosos, a

vações 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. Essa é a maior novidade.

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 Geisel, além de alterar a própria organização interna do Ministério da Indústria e do Comércio, criando aí uma Coordenadoria de Assuntos Econômicos<sup>21</sup>. O mais importante, porém, foram as redefinições de composição e competência dos conselhos e agências herdadas do governo anterior e que constituíam a maior fonte de desgaste político para o regime.

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 a partir de 1974 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 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 (agora no comando da Secretaria do Planejamento da Presidência da República - SEPLAN): “É preciso que a condução dos problemas econômicos, embora da competência dos governantes, seja o resultado do debate, o resultado do diálogo”<sup>22</sup>. Essa disposição para o “diálogo”, reivindicada com insis-

Comissão Brasileira para o Programa Hidrológico Internacional ou a Comissão Especial para Propor a Atualização da Legislação sobre Microfilmagem.

21 Cf. Decreto 83839 (de 13 de agosto de 1979) e Decreto 83386 (de 2 de maio de 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).

tência 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 Álcool transformando-a em Conselho Nacional do Álcool 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 de março de 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 Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), vinculado formalmente à SEPLAN, para o Ministério da Indústria e do Comércio, tornando esse aparelho francamente “estatizante” (Gudin, 1978:423) (e seus recursos, principalmente) mais próximos das demandas da “iniciativa privada”<sup>23</sup>.

De acordo com os novos tempos, o recém-criado Conselho Nacional do Álcool (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 plenário<sup>24</sup>. O Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano<sup>25</sup>, seria, por sua vez,

‘Encontro nacional dos empresários com o governo’, *Exame*, 11 de abril de 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).

23 Decreto 83324 de 11 de abril de 1979.

24 Decreto 83700 de 5 de julho de 1979.

25 Instituído pelo Decreto 83355 de 20 de abril de 1979, incorporou as funções da recém-extinta Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana (CNPU) criada em junho de 1974 pelo Decreto 74156.

integrado pelo Ministro do Interior, além de outras autoridades governamentais, e por três membros nomeados pelo Presidente com mandatos de dois anos, renováveis. 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”<sup>26</sup>, 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 (um programa de incentivo à agricultura), 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 de maio de 1979, a criação de um “amplo colegiado” na área sob a forma de um grupo de trabalho interinstitucional. O grupo de trabalho 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)<sup>27</sup>.

O Conselho de Desenvolvimento Social (CDS), 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 Justiça<sup>28</sup>. 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 saída de Simonsen e da posse de Delfim Netto nessa pasta.

26 Decreto 84129 de 29 de outubro de 1979.

27 V. Exposições de Motivos/CDE nº 003/79. *Documentos CDE*, Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento, Arquivo Central. Cf. também *Diário Oficial da União* (DOU), de 4 de julho de 1979.

28 Cf. Decreto 83478 (editado em 21 de maio de 1979) e Decreto 84991 (de 4 de agosto de 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 (CONCEX) e no Conselho de Não-Ferrosos e de Siderurgia (CONSIDER). O CONCEX foi transferido do Ministério da Indústria e do Comércio para o Ministério da Fazenda<sup>29</sup> e incorporou as funções e as competências do Conselho de Política Aduaneira (CPA)<sup>30</sup>. Figueiredo integrou aí três representantes do “setor privado”, “escolhidos dentre cidadãos de reputação ilibada e notório saber no campo do comércio exterior”<sup>31</sup>. O Decreto 84595 (de 25 de março de 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 ferro-ligas e dos refratários”, sempre que o assunto da reunião justificasse suas presenças (art. 1º, par. 1º). O Decreto 88639 (de 22 de agosto de 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 do setor 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.

29V. o Decreto 83904 de 28 de agosto de 1979.

30O CPA foi extinto pelo Decreto 83955 de 12 de setembro de 1979.

31Decreto 83904 de 28 de agosto de 1979, art. 1º.

## ***V. Os empresários e a nova estrutura de poder***

Uma vez desencadeada, a política de liberalização “lenta, gradual e segura” da ditadura militar (que, no governo Figueiredo, seria rebatizada para “abertura política”) sofreu o impulso de pelo menos duas frentes, simultâneas e sucessivas: *i*) o movimento de oposição política conduzido pelo conjunto da grande burguesia brasileira; e *ii*) a emergência dos “novos movimentos sociais”, que compreendiam um leque bastante diversificado de participantes e formas de pressão e resistência.

Contudo, é preciso notar, cada um desses conflitos teve um peso específico e desempenhou um papel político próprio na dinâmica global da luta política.

Essas manifestações de protesto da “sociedade civil” (envolvendo desde a Igreja católica progressista, passando pelos sindicatos de trabalhadores das indústrias automobilísticas, a imprensa liberal e as diversas associações profissionais de advogados, jornalistas, cientistas etc., até os empresários) que haviam se intensificado na conjuntura anterior, representaram, na verdade,

um amálgama de interesses os mais variados, cuja coesão [ten-deu] 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.<sup>32</sup> (Martins, 1980:25).

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 pela rápida adesão ao

32 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” (Fernandes, 1982: 2-3).

governo Figueiredo da nova diretoria da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (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 a extinção dos poderes excepcionais do Presidente da República, graças ao fim do Ato Institucional No. 5 (Bresser Pereira, 1987: 266-268). Esse ponto merece um comentário adicional, na linha sugerida por 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, o 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 Conselho de Desenvolvimento Industrial, 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”<sup>33</sup>.

Assim, não se deve assimilar o conflito localizado entre as “classes dirigentes” e as classes dominantes em fins dos anos setenta ao movimento global pela ampliação e aprofundamento do processo de democratização. Sendo o restabelecimento dos nexos corporativos entre o empresariado e o Estado o objetivo essencial das “campanhas” contra a “estatização da economia” e pela “redemocratização do País”, o reatamento com o governo e a assunção de uma posição politicamente moderada foi o efeito direto de sua vitória.

Além disso, e 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.

33 *Jornal do Brasil*, 16 de outubro de 1980, *apud* E. Diniz e O B. de Lima Jr. (1986: 94-5).

Para os primeiros, o interesse em possuir um endereço determinado no interior do aparelho do Estado correspondia, numa conjuntura de desaceleração e crise econômica, a um diferencial importante no processo de negociação e barganha direta com os decisores em torno de suas demandas específicas (créditos, licenças, contratos e encomendas). 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 (Boschi, 1979:35).

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 por consenso, 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 estatais (Guimarães, 1979). 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 o controle absoluto do Ministro Delfim Netto sobre os instrumentos de política econômica, a centralização do poder decisório no “grupo palaciano” e o esvaziamento dos órgãos colegiados, ocorreu um decréscimo substancial de poder dos conselhos econômicos. Esse foi o 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 incontestável no interior desse grupo. Seu “estilo” centraliza-

dor, 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 econômica (Gudin, 1978).

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. Todavia, a superposição da crise política (avanço do movimento popular e operário) e econômica (desequilíbrios diversos do “modelo”: inflação, carestia etc.) 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 empresariais, 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 General Golbery<sup>34</sup> (Ministro-Chefe do Gabinete Civil da Presidência da República), e não mais do general-presidente.

No interior desse grupo, é preciso destacar a importância do Ministro Delfim Netto<sup>35</sup>. A diminuição de poder dos órgãos colegiados de política econômica (CDE, CDI, CIP etc.) não pode ser entendida sem levar-se em conta seus movi-

34 O “centro nervoso do Planalto” era composto pelos Ministros (General) Golbery do Couto e Silva (Gabinete Civil), (General) Danilo Venturini (Gabinete Militar), (General) Octávio Medeiros (Serviço Nacional de Informações), Heitor de Aquino Ferreira (secretário particular), Coronel 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).

35 Em meados de 1979, Delfim Netto deixa a pasta da Agricultura para assumir o Ministério do Planejamento.

mentos 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” (da Educação e Cultura, da Saúde etc.), 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 [...]” (Mota Neto, 1980).

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 do “*temperamento* do Presidente Figueiredo e [do] estilo que ele gosta[va] de imprimir às sua administração, delegando ao máximo” o poder decisório final<sup>36</sup> (Mota Neto, 1980).

Embora o “estilo de governo” não seja uma variável completamente desprezível para entender a administração pública no Brasil, 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 uni-

36 Grifos meus. A visão segundo a qual a estrutura institucional do Estado obedece, em grande parte, os humores do ocupante da Presidência da República foi sustentada também por W. de Góes (1978: 41-42).

dades de decisão não-colegiadas. Os diferentes “conselhos” foram substituídos pelas “secretarias especiais”. Essas secretarias

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 (Monteiro, 1982: 197).

A SEAP foi instituída, juntamente com a Secretaria Especial de Assuntos Econômicos (SEAE), através do Decreto 84025 de 24 de setembro de 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. 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, pela Lei 6036, o outrora poderoso Conselho de Desenvolvimento Econômico.

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 de dezembro de 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<sup>37</sup>.

A Secretaria de Controle de Empresas Estatais (SEST), criada pelo Decreto 84128 de 29 de outubro de 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 centralizada (Werneck, 1987:14).

Em função desse conjunto de alterações, a SEPLAN tornou-se então um “superministério”, a exemplo da Fazenda no período 1967/1974. Nada mais distante portanto de uma questão de “temperamento” ou de “estilo de governo” do Presidente Figueiredo. Foram precisamente esses “artifícios burocráticos” -na verdade, como se vê, um extensa e profunda revolução burocrática- que resultaram na modificação do sistema decisório de política econômica.

Uma última observação: 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” (Martins, 1985: 159).

A decadência da Presidência da República, determinada, entre outros fatores, pelo eclipse do CDE, pela marginalização dos colegiados setoriais (CIP, CDI etc.) e pela ascensão das “secretarias especiais” 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 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 Conselho de Desenvolvimento Econômico, 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 recoloniza-

37Decreto 84362 de 31 de dezembro de 1979, art. 11, par. IV.

ção 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, ele deveria ser completado pela informalidade característica estabelecida na gestão da política econômica pelo Ministro Delfim Netto - a "balcanização" das decisões.

Do ponto de vista político, pode-se sustentar então que destruir o arranjo centralizado da política econômica e reedificar uma rede de presença direta no próprio seio do aparelho do Estado foram os objetivos estritos da oposição empresarial, mesmo dos seus setores mais avançados. A timidez destes fins irá determinar um comportamento bastante conservador diante da transição para um sistema político mais aberto e democrático nos anos oitenta. São eles que podem ajudar a explicar a ação pouco liberal do conjunto da grande burguesia brasileira a partir do início dos anos oitenta.

### ***Referências***

- BOSCHI, R. (1979) **Elites industriais e democracia: hegemonia burguesa e mudança política no Brasil**. Rio de Janeiro, Graal.
- BRESSER PEREIRA, L.C. (1987) **Desenvolvimento e crise no Brasil: 1930-1983**. 15ª ed. (atualizada). São Paulo, Brasiliense.
- CAMPOS, R. (1994). **A lanterna na popa: memórias**. Rio de Janeiro, Topbooks.
- CARDOSO, F.H. & FALETTO, E. (1977) "Estado y proceso político en América Latina". **Revista Mexicana de Sociología**. México, vol. 39, no. 2, abr.-jun.
- CARDOSO, F.H. (1982) "Da caracterização dos regimes autoritários na América Latina". *In*: COLLIER, David (org.), **O novo autoritarismo na América Latina**. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- CODATO, A.N. (1997) **Sistema estatal e política econômica no Brasil pós-64**. São Paulo/Curitiba, Hucitec/ANPOCS/Ed. da UFPR.
- DINIZ, E. & BOSCHI, R.R. (1989) "A consolidação democrática no Brasil: atores políticos, processos sociais e intermediação de interesses". *In*: DINIZ, Eli; BOSCHI, Renato Raul & LESSA, Renato. **Modernização e consolida-**

- ção democrática no Brasil: dilemas da Nova República.** São Paulo, Vértice/Revista dos Tribunais/IUPERJ.
- DINIZ, E. & LIMA Jr., Olavo Brasil de (1986) **Modernização autoritária: o empresariado e a intervenção do Estado na economia.** Brasília, IPEA/CEPAL, Série Estudos, n. 47.
- FERNANDES, F. (1982) **A ditadura em questão.** 2ª ed. São Paulo, T. A. Queiroz.
- GÓES, W. de (1978) **O Brasil do general Geisel. Estudo do processo de tomada de decisão no regime militar-burocrático.** Rio de Janeiro, Nova Fronteira, 1978.
- GUDIN, E. (1978) **O pensamento de Eugênio Gudín.** Rio de Janeiro, Ed. da Fundação Getúlio Vargas.
- GUIMARÃES, C. & VIANNA, Maria Lucia Teixeira Werneck (1987) "Planejamento e centralização decisória: o Conselho Monetário Nacional e o Conselho de Desenvolvimento Econômico". In: LIMA Jr., Olavo Brasil de & ABRANCHES, Sérgio Henrique (coords.). **As origens da crise: Estado autoritário e planejamento no Brasil.** São Paulo, Vértice/Revista dos Tribunais.
- GUIMARÃES, C. *et al.* (1979) **Expansão do Estado e intermediação de interesses no Brasil.** Rio de Janeiro, IUPERJ.
- KINZO, Maria D'Alva Gil (1988) **Oposição e autoritarismo. Gênese e trajetória do MDB: 1966/1979.** São Paulo, Vértice.
- LAFER, C. (1975) **O sistema político brasileiro: estrutura e processo.** São Paulo, Perspectiva.
- LINZ, J.J. (1973) "The Future of an Authoritarian Situation or the Institutionalization of an Authoritarian Regime: the Case of Brazil". In: STEPAN, Alfred (ed.). **Authoritarian Brazil: Origins, Policies and Future.** New Haven and London, Yale University Press.
- MARTINS FILHO, J.R. (1994) "Estado e regime no pós-64: autoritarismo burocrático ou ditadura militar?", **Revista de Sociologia e Política**, vol. 2, junho, pp. 7-23.
- MARTINS, L. (1980) "A política (e os limites) da 'abertura'". **Ensaios de Opinião**, Rio de Janeiro, no. 15, dez. 1979/ago.
- MARTINS, L. (1985) **Estado e burocracia no Brasil pós-64.** Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- MONTEIRO, J.V. (1982) **Fundamentos da política pública**, IPEA/INPES.

- O'DONNELL, G. (1978) "Reflections on the Patterns of Change in the Bureaucratic-Authoritarian State". **Latin American Research Review**, vol. 13, no. 1, pp. 3-38.
- O'DONNELL, G. (1976) "Sobre o 'corporativismo' e a questão do Estado". **Cadernos DCP**, Minas Gerais, no. 3, mar.
- POULANTZAS, N. (1975) **La crise des dictatures. Portugal, Grèce, Espagne**. Paris, Seuil.
- POWER, T.J. (2000) **The Political Right in Postauthoritarian Brazil: Elites, Institutions, and Democratization** Pennsylvania, The Pennsylvania State University Press.
- THERBORN, G. (1989) **¿Como domina la clase dominante? Aparatos de Estado e poder estatal en el feudalismo, el capitalismo y el socialismo**. 4ª ed. México, Siglo XXI.
- WERNECK, R.L.F. (1987) **Empresas estatais e política macroeconômica**. Rio de Janeiro, Campus.

- O'DONNELL, G. (1978) "Reflections on the Patterns of Change in the Bureaucratic-Authoritarian State". **Latin American Research Review**, vol. 13, no. 1, pp. 3-38.
- O'DONNELL, G. (1976) "Sobre o 'corporativismo' e a questão do Estado". **Cadernos DCP**, Minas Gerais, no. 3, mar.
- POULANTZAS, N. (1975) **La crise des dictatures. Portugal, Grèce, Espagne**. Paris, Seuil.
- POWER, T.J. (2000) **The Political Right in Postauthoritarian Brazil: Elites, Institutions, and Democratization** Pennsylvania, The Pennsylvania State University Press.
- THERBORN, G. (1989) **¿Como domina la clase dominante? Aparatos de Estado e poder estatal en el feudalismo, el capitalismo y el socialismo**. 4ª ed. México, Siglo XXI.
- WERNECK, R.L.F. (1987) **Empresas estatais e política macroeconômica**. Rio de Janeiro, Campus.

- O'DONNELL, G. (1978) "Reflections on the Patterns of Change in the Bureaucratic-Authoritarian State". **Latin American Research Review**, vol. 13, no. 1, pp. 3-38.
- O'DONNELL, G. (1976) "Sobre o 'corporativismo' e a questão do Estado". **Cadernos DCP**, Minas Gerais, no. 3, mar.
- POULANTZAS, N. (1975) **La crise des dictatures. Portugal, Grèce, Espagne**. Paris, Seuil.
- POWER, T.J. (2000) **The Political Right in Postauthoritarian Brazil: Elites, Institutions, and Democratization** Pennsylvania, The Pennsylvania State University Press.
- THERBORN, G. (1989) **¿Como domina la clase dominante? Aparatos de Estado e poder estatal en el feudalismo, el capitalismo y el socialismo**. 4ª ed. México, Siglo XXI.
- WERNECK, R.L.F. (1987) **Empresas estatais e política macroeconômica**. Rio de Janeiro, Campus.