

Universidade Federal do Paraná

Associação Brasileira de Pesquisadores em História Econômica - A.B.P.H.E.

III Congresso Brasileiro de História Econômica

IV Conferência Internacional de História de Empresas

Estado, desenho institucional e política econômica no Brasil: 1964-1985

(Módulo IV. Políticas governamentais e finanças)

Adriano Nervo Codato *

Universidade Federal do Paraná (UFPR)

Doutorando em Ciências Sociais (UNICAMP)

Curitiba - PR - Brasil

29 de agosto a 1 de setembro de 1999

*Adriano Nervo Codato é Professor do Departamento de Ciências Sociais da Universidade Federal do Paraná.
Endereço para correspondência: Rua Conselheiro Laurindo, n. 25 ap. 1702 CEP 80060-100 Curitiba - PR -
BRASIL; tel. (041) 224-3153 / fax (041) 260-5093; *e-mail*: adriano@coruja.humanas.ufpr.br

RESUMO

Este paper discute os diferentes desenhos institucionais de política econômica no Brasil pós-64. Tomando como objeto de análise uma agência específica — o Conselho de Desenvolvimento Econômico (CDE) —, procura entender 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. 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 na origem das transformações institucionais aqui discutidas, cujo traço mais marcante foi a concentração do poder real em um centro decisório único situado na cúpula do sistema estatal e bastante fechado às pressões e influências "externas" (i.e., sociais). Sustenta-se que a análise detida da trajetória institucional do CDE permite ver alguns dos principais dilemas político-burocráticos enfrentados pelo Estado ditatorial.

INTRODUÇÃO

Na análise do Estado, assumo explicitamente que *como* e *onde* se decide tem um impacto positivo sobre *o que* se decide e, ademais, sobre *quem* se beneficia preferencialmente de uma determinada decisão de política econômica. 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”. Numa palavra: a análise (da “morfologia” e da “fisiologia”) do *sistema estatal* — isto é, o exame da configuração interna, dos níveis decisórios e das diversas funções que os diferentes centros de poder cumprem, segundo uma certa “divisão do trabalho” estabelecida previamente (“legalmente”) no interior da “organização”, — deve, nesta perspectiva, preceder e informar os estudos a respeito do conteúdo da *política estatal*. 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 ao conteúdo intrínseco*” assumidos pelo sistema estatal numa conjuntura concreta (Therborn, 1989: 37; grifos meus). Ou, como afirmou Poulantzas: o *aparelho do Estado* “não se esgota no *poder do Estado*” (Poulantzas, 1985: 17). Embora a dominação política esteja “inscrita na materialidade do Estado”, é essencialmente através dessa materialidade institucional que ela se realiza concretamente.

Resulta daí que a análise do sistema estatal seja um capítulo decisivo do estudo mais amplo das relações entre “Estado e sociedade”.

Penso que esse tem sido, em particular, um problema relativamente negligenciado pelos estudos de Ciência Política (em maior medida) e de História Econômica (em menos medida) entre nós. O foco usual dos trabalhos mais recentes ilumina ora os mecanismos de recrutamento e seleção dos agentes do aparelho do Estado (a “burocracia”, pensada freqüentemente como uma “elite estratégica”), com ênfase especial nos seus “projetos” e nos processos de circulação pelas agências mais importantes do setor produtivo estatal, ora o resultado final das ações e decisões dessa categoria social específica, cujo exemplo mais destacado são os prestigiosos estudos de “políticas públicas”, ficando a “ossatura material do aparelho do Estado”, na expressão de Sônia Draibe (1985), sob responsabilidade quase exclusiva dos manuais de Direito Constitucional ou de História Administrativa. No caso, as análises (quando existem) pecam pelo formalismo inerente à abordagem e o resultado final é uma visão despolitizada das relações entre os aparelhos e ramos do sistema estatal. Este texto pretende tomar estas questões ao refletir sobre a instituição de um aparelho específico de política econômica no governo Geisel (1974-1979) no Brasil: o Conselho de Desenvolvimento Econômico.

I. A ORGANIZAÇÃO DO APARELHO DO ESTADO E AS AGÊNCIAS DE POLÍTICA ECONÔMICA

Para melhor entender esse problema talvez seja útil estabelecer, ainda que esquematicamente, um panorama evolutivo do processo de regulação estatal da economia brasileira através dos diferentes períodos de governo militar até o início dos anos setenta, insistindo, exclusivamente, na instituição das principais agências especializadas em manipular os principais instrumentos de política econômica e que exerceram, formal ou informalmente, as funções globais de planejamento estratégico. Esse recuo deverá permitir

colocar o Conselho de Desenvolvimento Econômico na devida perspectiva histórica para daí então investigar suas particularidades.

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, o Ministro Roberto Campos, 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 Governo (Campos, 1994: 608).

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

Palnejamento era [apenas] um dos componentes)”: assistiu-se então à ascensão dos *colegiados de ministros*.

“Com efeito, essa [foi] talvez a característica mais importante da administração da 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” (Monteiro & Cunha, 1973: 1050-1051).

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 Conselho Monetário Nacional (CMN) tratou da política monetária, o Conselho de Desenvolvimento Industrial (CDI) regulou a política de incentivo à industrialização, o Conselho Interministerial de Preços (CIP) tinha como atribuição fundamental a política de controle de preços, o Conselho nacional de Comércio Exterior (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” (Monteiro & Cunha, 1973: 1055). Assim, a partir da sua criação em fins de 1964 (Lei 4595), ele passou, progressivamente, “a dominar a administração de política econômica” (*id., ibid.*: 1058).

A figura a seguir permite entender melhor os quatro “níveis de decisão” que compuseram a organização de política econômica no Brasil pós-64.

FIGURA 1.
Arranjo organizacional do
processo decisório no Brasil
(1967/1974)

<i>nível 1</i>	CMN
<i>nível 2</i>	PLENÁRIOS DE MINISTROS
<i>nível 3</i>	MINISTÉRIOS
<i>nível 4</i>	AGÊNCIAS EXECUTIVAS

Fonte: Elaborado a partir de: Monteiro, 1976: 23.

Esses quatro níveis, dispostos aqui grosseiramente, possuíam uma hierarquia rígida que obedecia à seguinte lógica organizacional: no nível 1, o CMN surgia como a organização central de política econômica, dominando informalmente o sistema decisório em função da 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 foi a dos "colegiados de ministros" (CDI, CIP, CPA, CONCEX etc.) e sua função era 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, era bem mais operacional e englobava as atividades executivas das decisões formuladas seja nos colegiados, seja nos ministérios, como por exemplo: BACEN, BNDE, SUNAB, IBC, IAA,

BB etc. (cf. Monteiro, 1976: 24-25).

Mas a questão fundamental que surge então é a seguinte: 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 Médici (Lafer, 1975: 91). 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 final (cf. Vianna, 1987: 125). 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" (Lafer, 1975: 98).

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. 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.

II. O SUPER-CONSELHO DE POLÍTICA ECONÔMICA

O Conselho de Desenvolvimento Econômico (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 200/67. Os dois seriam, a partir de então, "órgãos de assessoramento imediato do Presidente da República" (art. 1º). De acordo com esse documento, a função essencial do CDE 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 (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).

Durante o período em que esteve ativo (isto é, entre meados de 1974 e o início de 1982), o Conselho de Desenvolvimento Econômico realizou 147 sessões plenárias com expressiva participação de todos seus membros titulares, além de outros convidados. Uma prática corrente da agência a partir de 1976 foram as 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 decidisse. 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 como do Conselho. Esse expediente, pouco frequente durante o governo Geisel (18 encontros), mas muito intenso a partir do segundo ano do

governo Figueiredo (no total, entre 1979 e 1982, 63 reuniões), 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 (cf. Codato, 1997: 116-121).

O CDE processou perto de quatrocentos 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" (Guimarães e Vianna, 1987: 35; grifado no original).

Sustento assim que 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 (1974-1979) e, ao mesmo tempo, rever (e corrigir) algumas interpretações dominantes, seja sobre a organização da política econômica, seja sobre o funcionamento do processo decisório como um todo.

Sobre esses pontos pode-se afirmar pelos menos três coisas.

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. Não se tratou aqui da substituição de um decisor importante (o Ministro Delfim Netto) por outro (o Presidente Ernesto 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 (1978), o "funil" obrigatório da política estatal.

Ao longo de toda a história administrativa brasileira recente, várias tentativas desse tipo foram realizadas, com graus de eficiência variados. 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 CDE é, portanto,

um exemplo paradigmático desse fenômeno, mas não o único. Outras soluções burocráticas 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. Mas o que o torna específico?

Em razão do lugar (superior; no topo do organograma federal) que o Conselho de Desenvolvimento Econômico ocupou na cadeia de decisões, das suas (amplíssimas) atribuições burocráticas e da sua composição formal (todos os mais importantes ministros da área econômica), ele pôde constituir-se num aparelho com funções políticas bastante importantes, funcionando 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 e o reforço do poder do Estado ditatorial.

Quando se considera o governo Geisel, este deve ser um elemento-chave para entender seu "projeto", seja de reforma política, seja de potência econômica.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Campos, Roberto. (1994). *A lanterna na popa: memórias*. Rio de Janeiro, Topbooks.

Codato, Adriano Nervo. (1997). *Sistema estatal e política econômica no Brasil pós-64*. São Paulo/Curitiba, Hucitec/Anpocs/Ed. da UFPR.

- Draibe, Sônia. (1985). *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.
- Góes, Walder de. (1978). *O Brasil do general Geisel. Estudo do processo de tomada de decisão no regime militar-burocrático*. Rio de Janeiro, Nova Fronteira.
- Guimarães, Cesar e 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 e Abranches, Sérgio Henrique (coords.). *As origens da crise: Estado autoritário e planejamento no Brasil*. São Paulo, Vértice/Revista dos Tribunais.
- Lafer, Celso. (1975). *O sistema político brasileiro: estrutura e processo*. São Paulo, Perspectiva.
- Monteiro, Jorge Vianna e Cunha, Luiz Roberto Azevedo. (1973). "A organização do planejamento econômico: o caso brasileiro". *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, 3 (4): 1045-1064, dez.
- Monteiro, Jorge Vianna. (1976). "Sobre a teoria da organização econômica". In: Rezende, Fernando *et al.* *Aspectos da participação do governo na economia*. Rio de Janeiro, IPEA/INPES.
- Poulantzas, Nicos. (1985). *O Estado, o poder, o socialismo*. 2ª ed. Rio de Janeiro, Graal.
- Therborn, Göran. (1989) *¿Como domina la classe dominante? Aparatos de Estado e poder estatal en el feudalismo, el capitalismo y el socialismo*. 4ª ed. México, Siglo XXI.
- Vianna, Maria Lucia Werneck. (1987). *A administração do "milagre": o Conselho Monetário Nacional — 1964/1974*. Petrópolis, Vozes.