



Laboratório de Estudos sobre Militares e Política - LEMP

*O processo decisório de política econômica
na ditadura militar brasileira e o
papel das Forças Armadas*

Adriano Nervo Codato

adriano@ufpr.br

Universidade Federal do Paraná

Núcleo de Pesquisa em Sociologia Política Brasileira

Conferência proferida no Laboratório de Estudos sobre Militares e Política/UFRJ

(versão preliminar para discussão; favor não citar)

Setembro

2005

Advertência

Este ensaio foi escrito com base no capítulo 2 de meu livro, *Sistema estatal e política econômica no Brasil pós-64*. São Paulo: Hucitec/ANPOCS/Ed. da UFPR, 1997. Retomei algumas idéias e passagens, literalmente, do artigo Militares, sistema decisório e Estado ditatorial no Brasil: apontamentos sobre o governo Geisel. *Premissas*, v. 17/18, p. 111-137, 1998. A revista *Premissas* era uma publicação do Núcleo de Estudos Estratégicos da Universidade Estadual de Campinas, NEE/Unicamp. Parte da seção 1 deste texto que o leitor tem em mãos (“O sistema decisório”) eu aproveitei da comunicação intitulada “Estado, desenho institucional e política econômica no Brasil: 1964-1985”. O trabalho foi apresentado no III Congresso Brasileiro de História Econômica/IV Conferência Internacional de História de Empresas, da Associação Brasileira de Pesquisadores em História Econômica (ABPHE). Universidade Federal do Paraná, Curitiba - PR, 29 de agosto a 1 de setembro de 1999. Algumas outras teses contidas aqui eu desenvolvi a partir de três fontes: da resenha do livro de Suzeley Kalil Mathias, *A militarização da burocracia. A participação militar na administração federal das Comunicações e da Educação, 1963-1990*. São Paulo: Ed. UNESP/Fapesp, 2004; do trabalho apresentado no XXIII Simpósio Nacional de História, “Quando falam os documentos: análise das concepções de estado, política e planejamento da ditadura militar brasileira”. Associação Nacional de História (ANPUH). Universidade Estadual de Londrina (UEL). Londrina - PR, 17-22 de julho de 2005; e da resenha do livro de Celso Castro & Maria Celina D’Araújo, *Tempos modernos*. João Paulo dos Reis Velloso, memórias do desenvolvimento. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2004.

“A mim cabia essencialmente o planejamento e a orientação das viagens do Presidente e, de acordo com o que era necessário ou recomendado, a apuração e apreciação de fatos nas áreas econômica e social. Quando os problemas se configuravam, eu me antecipava e informava o Presidente. *Também o acompanhava às reuniões dos conselhos de Desenvolvimento Econômico e de Desenvolvimento Social, embora condenado à mudez óbvia e evidente do meu cargo.* Éramos eu e o assessor de imprensa, o Ludwig, que assistíamos a essas reuniões, para ficarmos a par do que se desenvolvia [...]”.

Tenente-Coronel Gleuber Vieira, Assessor Especial da Presidência da República durante o governo Geisel¹.

Introdução

Estudos do regime ditatorial-militar no Brasil têm contornado uma questão fundamental para uma caracterização mais precisa do regime político brasileiro. Ela diz respeito à relação concreta entre “militares” e “civis” e seu vínculo com o arranjo institucional do sistema decisório de política econômica.

Um problema importante presente aqui é o problema da delegação de poderes dos “militares” aos “civis”. Três questões resumem esse tema: (i) qual o *grau de autonomia* da alta burocracia econômica diante da tutela militar sobre o *sistema político* e do controle que as Forças Armadas exerciam sobre as posições-chave do aparelho do Estado?; (ii) qual a natureza (e a eficácia) da *autoridade* que as Forças Armadas impunham ao *sistema estatal* como um todo? e (iii) como tudo isso se relacionava com a *capacidade efetiva de influência* das elites (econômicas, sociais, políticas) sobre o *sistema decisório*?

O texto que se segue é uma tentativa, ainda muito provisória, de oferecer algumas pistas para o entendimento dessas questões.

1. O sistema decisório: a organização do aparelho do Estado e as agências de política econômica no pós-64

Para melhor entender a configuração do sistema decisório do regime ditatorial-militar é útil estabelecer, ainda que esquematicamente, um panorama evolutivo do processo

de regulação estatal da economia brasileira através dos diferentes períodos de governo até o início dos anos setenta. Essa história retém a instituição de agências especializadas em manipular os principais instrumentos de política econômica e que também exerceram, formal ou informalmente, as funções de planejamento estratégico.

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 enquanto 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 Governo².

Inicialmente, ao que tudo indica, o Ministério do Planejamento e Coordenação Geral (MINIPLAN) deteve grande parte da capacidade decisória e "boa dose de força política, especialmente por suas funções bastante abrangentes, entre elas a elaboração orçamentária e de planos governamentais" de emergência. Contudo, no sub-período 1967/1974 houve, progressivamente, uma descaracterização do MINIPLAN como o órgão central de administração da política econômica e "a organização do planejamento no Brasil passou a ter contornos *sui generis*, coexistindo uma estrutura formal (centralizada no Ministério), ao lado de uma original estrutura de tomada de decisões [...] (em que o Ministério do Planejamento era [apenas] um dos componentes)"³: *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"⁴.

Os órgãos colegiados que proliferaram a partir de 1964 não estavam subordinados formalmente à unidade central de planejamento; 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"⁵. Assim, a partir da sua criação em fins de 1964 (Lei 4595), ele passou, progressivamente, "a dominar a administração de política econômica"⁶.

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)



Fonte: Elaborado a partir de: Jorge Vianna Monteiro, "Sobre a teoria da organização econômica". In: Fernando Rezende *et al.* *Aspectos da participação do governo na economia*. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1976, p. 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: BC, BNDE, SUNAB, IBC, IAA, BB etc.⁷.

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 econômicos e 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 presença⁸.

2. O “papel dos militares” diante da política econômica

Como se deve observar, a ausência mais significativa nesses aparelhos econômicos mencionados acima é a dos militares (cf. Quadro 2 do Anexo.).

Exceto no CDI, onde se garantia a participação formal do Ministro-Chefe do Estado-Maior das Forças Armadas, de resto um “órgão relativamente pequeno e pouco influente”⁹, com funções mais corporativas do que políticas, e no Conselho de Desenvolvimento Econômico e Conselho de Desenvolvimento Social, onde um militar comparecia, mas na qualidade de *Presidente da República* e não representando propriamente sua instituição “de origem”, o processo decisório de política econômica era predominantemente civil, embora representantes das Forças Armadas ou ministros militares sempre pudessem ser convocados — seja como observadores, informantes ou, *em menor medida*, decisores — para as reuniões deliberativas dos órgãos colegiados. Nesse contexto, cabe perguntar: qual a relação entre as principais “partes” que compunham a cúpula político-administrativa do Estado ditatorial? Que tipo de “divisão do trabalho” se

estabeleceu, se é que se estabeleceu, entre militares e técnicos civis no âmbito da administração pública no Brasil pós-64? O quão militarizado foi o processo decisório de política econômica?

Uma explicação: por *militarização*, entenda-se três coisas. Em primeiro lugar, a participação direta ou a ocupação de *cargos* pelos militares na administração pública “civil” (ou em postos tradicionalmente reservados a civis); a abordagem aqui é meramente quantitativa, mas importante como instrumento de medida. Em seguida, a influência das doutrinas militares nas *decisões* de governo (o impacto, por exemplo, da Doutrina de Segurança Nacional na formulação de políticas públicas). Por fim, *militarização* designa a transferência de *normas e valores* das Forças Armadas para o sistema decisório e para o sistema político como um todo; a avaliação dos efeitos objetivos do *ethos* militar sobre o *ethos* burocrático só se consegue através de um estudo qualitativo do comportamento da administração civil¹⁰.

Evidentemente a base empírica que se dispõe aqui é bastante limitada para responder a essas questões. Ao lado do caráter legal (portanto formalista) desses dados, baseados exclusivamente na composição (burocraticamente definida) das principais agências do aparelho econômico do Estado, nem de longe se pode pretender circunscrever o *papel político* do estabelecimento militar no interior do regime ditatorial tão-somente em função da sua participação oficial no processo decisório de política econômica. Em que pese todas essas dificuldades, é possível sustentar, entretanto, em função de outras evidências, bem mais genéricas, que se o *sistema político* era dominado pelas Forças Armadas, o *sistema decisório strictu sensu* não se tornou, necessária e automaticamente, militarizado. Esse é o meu argumento. (Contudo, permanece ainda a pergunta: por quê isso ocorreu assim?)

Essa afirmação possui, de imediato, duas conseqüências. Em primeiro lugar, não é um detalhe sem importância as (altas) prerrogativas das Forças Armadas sobre o sistema político brasileiro no pós-64 e ao longo de todo o processo de “transição democrática”¹¹. Seria extremamente difícil imaginar a concentração de um leque tão amplo de poderes no Executivo federal – e, ademais, a existência de um aparelho com as funções centralizadoras do Conselho de Desenvolvimento Econômico durante o governo Geisel, por exemplo – em outro contexto institucional. O regime ditatorial¹² e os princípios de organização e exercício do poder que ele implica exerceram um impacto decisivo quer sobre a distribuição de forças entre o Estado e “a sociedade”, quer no interior do próprio Estado, entre seus diferentes aparelhos, sendo o declínio do Legislativo e a militarização (em sentido amplo) do Executivo a face mais saliente desse processo. Por outro lado, e é

preciso insistir nesse ponto, o controle dos principais recursos – políticos, ideológicos, organizacionais etc. – do *sistema político* não fez do aparelho militar, *ipso facto*, a instituição-chave do *sistema decisório*¹³.

Embora os militares tivessem ocupado posições relevantes no interior do aparelho do Estado, quer em pastas ministeriais importantes, quer na direção de empresas estatais estratégicas ou, ainda, em postos destacados no governo federal, a relação entre o Executivo e o aparelho militar nesse período sempre foi bastante complexa e, de resto, fonte de conflitos e tensões.

Como notou Fernando Henrique Cardoso, sob o "regime autoritário" brasileiro, as "Forças Armadas, como tal, não determina[vam] as políticas do Estado ou as implementa[vam]", como seria lícito supor. De acordo com o autor, "os militares [tinham] poder de veto" somente no que poderíamos chamar de "'grandes decisões' [...], mas não [estavam] necessariamente envolvidos na tomada de decisões com relação à economia ou outras questões importantes"¹⁴. O depoimento de Mário Henrique Simonsen a Lourenço Dantas Mota, reconhecendo que as interferências diretas de militares na gestão da política econômica não incluíam o "varejo da administração" quotidiana, somente o "atacado do grande poder", tende a confirmar esse padrão¹⁵.

De uma forma geral, o processo de formulação de política econômica era uma tarefa assumida prioritariamente pelos civis e envolvia, dependendo do caso, uma articulação estreita com a "comunidade empresarial", que garantia sua presença no sistema decisório seja através da representação corporativa nos principais conselhos de política econômica, seja através do mecanismo dos "anéis burocráticos"¹⁶. Assim, ainda que a corporação militar tivesse controlado "o núcleo superior da atividade do Estado" (isto é, a Presidência da República e seus ramos correlatos) e, em especial, assumido funções repressivas (num processo descrito eufemisticamente como "ampliação de papéis"), ela não tomou a si, necessariamente, "o núcleo central ou mesmo as pastas governamentais cruciais", como os Ministérios da Fazenda ou do Planejamento, por exemplo¹⁷.

Empiricamente, é possível demonstrar que a burocracia econômica brasileira foi muito pouco "militarizada". Ben Schneider anota que, no intervalo 1964/1976, "os cálculos da proporção de oficiais militares nos ministérios civis variam de 11% a 25%", dependendo da classificação dos aparelhos administrativos considerados¹⁸. Quando se olha esses dados mais de perto, constata-se que nos "níveis inferiores" da administração pública, segundo Alexandre Barros,

"a participação militar vari[ou] fortemente entre os ministérios e setores, aproximando-se das proporções anteriores a 1964, e que, de modo geral, era bastante baixa. Para os 2 483 cargos civis nos primeiros quatro governos militares, a média de penetração militar foi de 10,6%, um pouco acima dos 6,9% no governo Goulart"¹⁹.

Para cada governo tomado individualmente, as taxas de participação são as seguintes:

QUADRO 1

Taxa de participação das Forças Armadas nos demais escalões da administração durante os quatro primeiros governos militares

Governos militares	Castello Branco (1964-1967)	Costa e Silva (1967-1969)	Médici (1969-1974)	Geisel (1974-1979)
Taxa de participação	9,8%	11,8%	11,9%	8,6%

Fonte: A. Barros, *ibid.*, apud B. Schneider, *op. cit.*, p. 91, n. 61.

O levantamento de Schneider a respeito do preenchimento dos altos cargos da burocracia econômica revelou a presença de ex-oficiais em apenas 15% das nomeações nos cinco governos militares. Esses dados contrastam fortemente com os casos do Peru ou do Chile, por exemplo. "No Peru, [...] os oficiais se apropriaram de aproximadamente metade dos mais altos cargos nas empresas estatais. No Chile, os oficiais militares (predominantemente oficiais ativos do Exército) ocuparam 52% dos 237 mais altos cargos executivos"²⁰. Assim,

"ironicamente, alguns governos militares *aumentaram* a exclusão de alguns interesses militares [...] Castello Branco insulou os formuladores de políticas em relação à opinião majoritária das Forças Armadas e, em consequência, exerceu uma exclusão maior do que alguns governos civis anteriores"²¹.

Mathias informa que, descontado o cargo de ministro de Estado, o índice de militarização dos ministérios ficou assim: "a menor participação encontrada está no Ministério da Fazenda (3,2%) e a maior está nas Comunicações (68,7%), seguido pelo Ministério dos Transportes (50%)"²².

Ademais, a presença do médio e alto oficialato em cargos de chefia no "segundo escalão" das repartições públicas, nos governos estaduais ou nas empresas do Estado (principalmente na direção de companhias de eletricidade e siderúrgicas), e as vantagens materiais compensatórias que se poderia auferir daí, só confirmava esse padrão²³.

De acordo com o estudo de Eliézer Rizzo de Oliveira sobre o assunto, a presença militar ocorreu principalmente nas áreas ligadas diretamente ao aparelho repressivo. Isso pode ser comprovado quando se olha, por exemplo, para

"a estrutura de informações, as polícias militares estaduais, que passaram a ser subordinadas ao Estado-Maior do Exército ao final do governo Castello Branco, o comando destas polícias por oficiais superiores do Exército, o exercício da função de secretário de Segurança dos estados por oficiais militares etc."²⁴.

Por outro lado, ainda que esses números não possam dar uma idéia precisa do *poder relativo das Forças Armadas*, pois não permitem detectar as pressões exercidas informalmente sobre os decisores civis, os próprios "militares-administradores" sofreram um processo importante de "civilização", e não o contrário²⁵.

É certo porém que, no que tange à *política de recrutamento* da burocracia civil, o SNI – um aparelho inteiramente militarizado, mas que teve pouca ou nenhuma influência sobre a política econômica – pôde exercer, até um determinado momento, um veto institucionalizado à indicação de qualquer funcionário para o setor público, além de contar com outras prerrogativas políticas e/ou institucionais relevantes. Além de manter um departamento em cada ministério (as Divisões de Segurança Interna – DSIs), em cada divisão governamental e em cada empresa estratégica (as Assessorias de Segurança e Informações – ASIs), a fim de comandar o fluxo de informações entre os diferentes aparelhos do Estado, "o chefe do SNI [foi], *de jure*, um ministro de Estado e, *de facto*, o membro do conselho político mais restrito, com possibilidade de acesso diário ao Presidente" da República²⁶. Após 1974, embora o Executivo não tivesse estabelecido um controle formalizado sobre suas atividades, nem desmontado num só golpe suas bases de poder autônomo, o Serviço Nacional de Informações, no entanto, perdeu significativamente seu prestígio e influência. Por quê?

Com a criação do CDE, em especial, o acompanhamento das atividades dos diferentes ministérios e departamentos tornou-se mais "técnico" e "burocrático" e os dados e informações que circulavam nessa esfera estrita de decisão, menos "politizados" – isto é, menos dependentes dos embates ideológicos ou corporativos tal como presentes no (e filtrados pelo) aparelho militar. A presença do próprio Ministro-Chefe do SNI nas sessões formais do Conselho de Desenvolvimento Econômico, por exemplo, nunca foi expressiva, a ponto de constituir-se, na verdade, em exceção durante o governo Geisel. Conforme as informações contidas nas "minutas de ata" do CDE consultadas por mim, as presenças dos generais Figueiredo, Hugo Abreu ou Golbery como "membros convidados" às reuniões do

CDE são inversamente proporcionais ao seu papel político no regime e, quando comparadas à assiduidade do Ministro das Minas e Energia Ueki, chamam a atenção do observador. Salvo engano, há pouquíssimos registros da passagem deles pelo Conselho²⁷.

Durante o governo Figueiredo, o General Golbery foi "incorporado" ao plenário do Conselho de Desenvolvimento, assim como diversos outros ministros – civis e militares – no interior de um movimento muito mais amplo de "abertura do aparelho do Estado" e "democratização do sistema decisório", segundo as expressões correntes. Contudo, o processo decisório permaneceu fundamentalmente civil, e o CDE perdeu sua centralidade no interior do sistema, anulando assim uma possível colonização dos centros de poder real. Em relação a outros ministros militares importantes, as evidências de que se dispõe confirmam o mesmo padrão de exclusão/inclusão.

Esse tipo particular de "divisão do trabalho" pode ser confirmado caso se observe também que, embora como já se referiu, as atribuições militares no interior do sistema político fossem expressivas, a *operação quotidiana* dos negócios do Estado ficava reservada aos quadros civis do regime (os "tecnocratas"). Os militares, principalmente através da chefia do Serviço Nacional de Informações e da Secretaria-Geral do Conselho de Segurança Nacional, cargos exclusivamente preenchidos por oficiais, ocupavam-se de *questões políticas*, mas "não da tomada de decisões ordinárias ou das políticas públicas do regime", como por exemplo a política industrial, exceto quando consideravam que determinadas soluções poderiam estar "em conflito com a doutrina de segurança nacional"²⁸. Luciano Martins informa ainda que "De acordo com um general de quatro estrelas, que foi membro do Alto Comando do Exército por mais de quatro anos na metade dos anos 70, o Alto Comando jamais discutiu a política econômica ou qualquer outra política pública importante – nem mesmo a política nuclear"²⁹. Essa exclusão sistemática fez o general Albuquerque Lima, já em 1968, no auge do processo de militarização do Estado, portanto, bater-se em nome de um "Conselho de Desenvolvimento Nacional" que, segundo ele, "permitiria aos membros das Forças Armadas desempenhar um papel maior na elaboração da política de desenvolvimento, contrapondo-se ao atual sistema, dominado por técnicos civis"³⁰.

Conclusão: seu papel era, portanto, mais "tutelar" em relação ao processo decisório e sua importância muito mais relativa que a simples presença no primeiro plano da cena política poderia sugerir³¹.

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

"os militares trouxeram para as políticas industriais *uma visão estratégica e de longo alcance* do Brasil. Trata[va]-se de uma visão de superpotência geopolítica e industrial [...]. O Brasil deveria ser não apenas auto-suficiente, como também o controle da produção e da tecnologia deveria pertencer aos brasileiros. A preferência típica [dos oficiais que se envolveram mais diretamente nessa questão pode ser resumida em quatro itens: eles eram pró-industrialistas] (especialmente a indústria pesada), pró-substituição das importações, pró-nacional e a favor das tecnologias de ponta"³².

Na verdade, isso nem chega a ser, de fato, um "projeto" no sentido próprio do termo e a importância da Doutrina de Segurança Nacional sobre os decisores foi bastante exagerada por alguns autores. Essa "Doutrina" fornecia apenas uma referência simbólica genérica aos objetivos do regime, definindo, em termos amplos, os valores básicos para a atuação principalmente de *parte* dos setores militares³³. Isso porque o corpo administrativo do Estado ditatorial estava composto por *cliques* e facções burocráticas (civis e militares) bastante distintas, de origens diversas e que freqüentemente rivalizavam entre si³⁴.

A coalizão político-militar que se apoderou do aparelho do Estado em 1964, como se recorda, era bastante heterogênea (políticos "liberais", militares "anticomunistas", economistas "ortodoxos") e suas relações *não eram reguladas por nenhum princípio político-ideológico ou burocrático comum e previamente determinado*, de forma a permitir uma circulação do poder mais tranqüila no seio do sistema estatal. Um exemplo notável da falta de coerência ideológica das cúpulas do sistema estatal, em especial durante o governo Geisel, são as diferentes posições assumidas pelo Ministro da Indústria e do Comércio, Severo Gomes, pelo Ministro da Fazenda, Mário Henrique Simonsen, e pelo Secretário do Planejamento, João Paulo dos Reis Velloso, diante de uma série de questões de política econômica. Tais como: a participação do capital estrangeiro na economia nacional, a política de investimento ou a questão do equilíbrio do balanço de pagamentos³⁵.

Essa constatação – a ausência de uma ideologia unificadora – permite discutir, ainda que de passagem, um traço importante do "autoritarismo militar" brasileiro.

Nicos Poulantzas sustentou que as Forças Armadas são o aparelho dominante dos regimes de ditadura militar – em oposição ao "partido único" e à "burocracia" nas outras formas de Estado de exceção (*fascismo* e *bonapartismo*, respectivamente) – porque elas controlam, seja diretamente, seja por procuração, seja enfim pelos limites estritos que elas podem impor ao seu funcionamento regular, *os postos de comando essenciais do Estado* e, no seu interior, *os centros de poder real*³⁶.

No caso do regime brasileiro, contudo, *não houve*, ao longo das diversas fases do seu desenvolvimento (constituição (1964-1968), consolidação (1968-1974), transformação (1974-1985)), *uma coincidência absoluta entre o controle do poder formal* – a Presidência da República e os ministérios a ela associados (SNI, EMFA, Casa Militar etc.) – *e o poder real*. Se os militares estiveram sempre "fisicamente" presentes em posições destacadas do governo propriamente dito, esse fato não deve significar que as Forças Armadas ou suas cúpulas tivessem-no exercido "em nome próprio". Esse processo de "substituição" de elites é bastante complexo e seu tratamento sistemático escapa dos limites deste ensaio.

Além disso, nota o próprio Poulantzas,

"não se pense que esses regimes expulsaram do *pessoal político* [do Estado] os membros das classes dominantes (os diversos 'notáveis' e 'caciques' [do regime]) que, como em todo Estado burguês, e aqui mais do que nunca, freqüentemente participam de forma direta dos postos dirigentes [...], através da presença nos diversos círculos, grupos de pressão, clãs e facções"³⁷.

Naturalmente, a Presidência da República sempre foi militar (e freqüentemente pertenceu ao Exército, excetuado o brevíssimo período da Junta), tendo exercido um papel não desprezível em todas as macro decisões políticas. Daí que tenha sido através dela, principalmente, que a "militarização" do Estado tornou-se mais visível, mas não necessariamente mais profunda. Lembre-se que o peso específico da Presidência da República na cadeia decisória nunca foi uniforme, pois freqüentemente dependia do seu ocupante (e da forma pela qual ele havia chegado lá), do arranjo institucional em vigor e, conseqüentemente, da distribuição de força e influência entre os diferentes aparelhos no interior do sistema estatal.

O edifício ditatorial, encimado pelo CDE durante o governo Geisel e regulado por normas bastante rígidas de funcionamento e operação, soube garantir um afastamento relativo do *conjunto* das Forças Armadas dos processos internos de formulação estrita das políticas de Estado. A contrapartida desse fenômeno foi uma autonomização crescente da burocracia econômica aliada ao enrijecimento progressivo das rotinas administrativas –

processo esse que já foi descrito, embora imprecisamente, como a irresistível ascensão do "poder tecnocrático".

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



QUADRO 2

Composição, Ano de Criação e Vinculação Executiva dos Principais

Órgãos de Política Econômica no Brasil (1974/1979)

<u>ÓRGÃOS (e ano de criação)/POSTOS NO ESTADO</u>	<u>CDE (1974)</u>	<u>CDS (1974)</u>	<u>CDI (1969)</u>	<u>CMN (1964)</u>	<u>CIP (1968)</u>	<u>CONAB (1974)</u>	<u>CONCEX (1966)</u>	<u>CONSIDER (1968)</u>
<u>PRESIDENTE DA REPÚBLICA</u>	P	P						
<u>MINISTROS</u>								
FAZENDA	X		X	P	P	X	X	X
PLANEJAMENTO	SG	SG	X	VP	X	X	X	VP
INDÚSTRIA E COMÉRCIO	X		P	X	X		P	P
AGRICULTURA	X				X	P	X	
INTERIOR	X	X	X					
MINAS E ENERGIA			X				X	X
TRABALHO		X						
TRANSPORTES						X	X	
RELAÇÕES EXTERIORES							X	
EDUCAÇÃO E CULTURA		X						
SAÚDE		X						
PREVIDÊNCIA SOCIAL		X						
Estado Maior das Forças Armadas			X					
<u>PRESIDENTES DE BANCOS</u>								
Banco do Brasil			X	X			X	
Banco Nacional de Desenv. Econ.			X	X				
Banco Central			X	X			X	
Banco Nacional de Habitação				X				
<u>OUTROS MEMBROS DO GOVERNO</u>								
Comissão de Valores Mobiliários				X				
Diretores do Banco Central				5				
Diretores da CACEX							X	
<u>REPRESENT. PRIVADA</u>								
EMPRESÁRIOS	--	--		3	--	--	--	--
Presidente da CNI			1					
Presidente da CNC			1					
TOTAL	6	7	11	16	4	4	10	4
VINCULAÇÃO EXECUTIVA	PR	PR	MIC	MF	MF	MA	MIC	MIC

Fonte: DOU

Legenda: P= Presidente PR= Presidente da República X= Membro efetivo MIC= Ministério da Indústria e Comércio VP= Vice-Presidente MA= Ministério da Agricultura SG= Secretário-Geral MF= Ministério da Fazenda

Notas

¹ Citado a partir do depoimento do tenente-coronel em: Maria Celina D'Araújo, Gláucio Ary Dillon Soares & Celso Castro, *A volta aos quartéis: a memória militar sobre a abertura*. Rio de Janeiro, Relume-Dumará, 1995, p. 268-269, grifos meus.

² Roberto Campos, *A lanterna na popa: memórias*. Rio de Janeiro: Topbooks, 1994, p. 608.

³ Jorge Vianna Monteiro & Luiz Roberto Azevedo Cunha. "A organização do planejamento econômico: o caso brasileiro". *Pesquisa e Planejamento Econômico*, v. 3 n. 4, dez. 1973, p. 1045-1064.

⁴ *Id., ibid.*, p. 1050-1051.

⁵ *Id., ibid.*, p. 1055.

⁶ *Id., ibid.*, p. 1058.

⁷ Jorge Vianna Monteiro, "Sobre a teoria da organização econômica", *op. cit.*, p. 24-25

⁸ 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).

⁹ Como assinalou Alfred Stepan, *Os militares: da abertura à nova república*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986, p. 58.

¹⁰ Cf. Suzeley Kalil Mathias, *A militarização da burocracia*. A participação militar na administração federal das Comunicações e da Educação, 1963-1990. São Paulo: Ed. UNESP/Fapesp, 2004, p. 25-26.

¹¹ Conforme demonstrou Alfred Stepan. V. "As prerrogativas militares nos regimes pós-autoritários: Brasil, Argentina, Uruguai e Espanha". In: STEPAN, Alfred (org.). *Democratizando o Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988, p. 521-562. De um outro ponto de vista, mas que sustenta igualmente a importância dos militares e sua presença efetiva na cena política inclusive durante a "Nova República" (1985-1989), v. Décio Saes, "O processo político brasileiro, da 'Abertura' à 'Nova República': uma 'transição para a democracia' (burguesa)?" *Teoria & Política*, n. 9, p. 11-28, 1988.

¹² Utilizo a terminologia 'regime político ditatorial-militar' para caracterizar "o caso" brasileiro ao invés das expressões, a meu ver equivocadas, tais como "Estado burocrático-autoritário" (proposta por O'Donnell) ou "regime autoritário" (de uso corrente pelos cientistas políticos; por exemplo, Fernando Henrique Cardoso). Mais esdrúxula ainda é a expressão, de uso comum na imprensa, "Estado militar". Para uma discussão dos desacertos das duas primeiras, ver: João Roberto Martins Filho, State and Regime in Post-64 Brazil: Bureaucratic Authoritarianism or Military Dictatorship? In: Codato, Adriano Nervo (ed.). *Political Transition and Democratic Consolidation: Studies on Contemporary Brazil*. New York: Nova Science Publishers, Inc., 2005

¹³ Em nome da precisão, convém expor como utilizo aqui as noções de "sistema político", "sistema estatal" e "sistema decisório". Por "sistema político" quero designar simplesmente o "meio ambiente" institucional que regula a distribuição dos recursos políticos e determina uma dada fórmula de competição pelo poder político. Entendo por "sistema estatal" ou, mais propriamente, "sistema institucional dos aparelhos do Estado" o conjunto de instituições públicas e suas ramificações específicas (funcionais, setoriais e espaciais) encarregadas da administração quotidiana dos assuntos de governo. Por "sistema decisório", diferentemente, quero designar o circuito de aparelhos estatais que detêm *poder efetivo*.

¹⁴ Fernando Henrique Cardoso, "Da caracterização dos regimes autoritários na América Latina". In: David Collier (org.), *O novo autoritarismo na América Latina*. Rio, Paz e Terra, 1982, p. 48. De acordo com Faucher, era através do Conselho de Segurança Nacional e do Estado Maior das Forças Armadas que o poder de veto dos militares era exercido. V. Philippe Faucher, *Le Brésil des militaires: l'Etat et la structure du pouvoir dans un régime autoritaire*. Montreal: Les Presses de l'Université de Montréal, 1981.

¹⁵ Cf. Lourenço Dantas Mota. *Quem manda no Brasil*. São Paulo, Ática, 1987, p. 38.

¹⁶ "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) numa *aliança transitória* em torno de uma *questão específica* (e que pode ser política ou econômica). Eles garantem assim, através de um intenso processo de barganha e negociação, a presença das frações dominantes no processo decisório. Cf. Fernando Henrique Cardoso, *Autoritarismo e democratização*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975, p. 182-184.

¹⁷ Cf. René Armand Dreifuss e Otávio Soares Dulci, "As Forças Armadas e a política". In: Bernardo Sorj e Maria Hermínia Tavares de Almeida (orgs.), *Sociedade e política no Brasil pós-64*. São Paulo, Brasiliense, 1983, p. 101.

¹⁸ Ben Schneider, *Burocracia pública e política industrial no Brasil*. São Paulo: Sumaré, 1994, p. 91.

¹⁹ *Apud* Ben Schneider, *ibid.*, p. 91. O trabalho de A. Barros citado é: *The Brazilian Military: Professional Socialization, Political Performance and State Building*. Ph.D. Thesis, Department of Political Science, University of Chicago, 1978, p. 221.

²⁰ Ben Schneider, *Burocracia pública e política industrial no Brasil*, *op. cit.*, p. 92.

²¹ *Id.*, *ibid.*, p. 319. O autor refere-se à política econômica ortodoxa adotada pela Fazenda e Planejamento a partir de 1964 tendo à frente Campos e Bulhões.

²² Suzeley Kalil Mathias, *A militarização da burocracia*, *op. cit.*, p. 71.

²³ Sobre esse ponto, v. Eugênio Gudín, O empreguismo civil e militar (24 mar. 1975). In: _____. *O pensamento de Eugênio Gudín*. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getúlio Vargas, 1978, p. 240 e 242.

²⁴ Eliézer Rizzo de Oliveira, *De Geisel a Collor: forças armadas, transição e democracia*. Campinas: Papyrus, 1994, p. 34.

²⁵ Cf. Alexandre Barros, *The Brazilian Military: Professional Socialization, Political Performance and State Building*, *op. cit.*, p. 207, *apud* Ben Schneider, *Burocracia pública e política industrial no Brasil*, *op. cit.*, p. 92.

²⁶ Alfred Stepan, *Os militares: da abertura à nova república*, *op. cit.*, p. 30. Considerando-se a escassez de outros canais tão diretos aos círculos decisórios mais altos, esse não é um detalhe irrelevante.

²⁷ Os três ministros militares só compareceram ao mesmo tempo ao CDE em 20 dez. 1978, durante reunião para avaliação conjunta de todo o governo a respeito do II PND. V. *Documentos CDE*, Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento, Arquivo Central.

²⁸ Luciano Martins, "A 'liberalização' do regime autoritário no Brasil". In: O'Donnell, Guillermo, Schmitter, Philippe & Whitehead, Laurence (orgs.). *Transições do regime autoritário: América Latina*. São Paulo: Vértice/Revista dos Tribunais, 1988, p. 120.

²⁹ *Id.*, *ibid.*, n. 9, p. 334-335.

³⁰ Peter Flynn, "Class, Clientelism, and Coercion: Some Mechanisms of Internal Dependency and Control". *Journal of Commonwealth and Comparative Politics*, v. 12 n. 2, p. 133-156, July 1974. *Apud* Ben Schneider, *Burocracia pública e política industrial no Brasil*, *op. cit.*, p. 94.

³¹ Para uma visão diferente da aqui sustentada, cf. João Roberto Martins Filho, "Estado e regime no pós-64: autoritarismo burocrático ou ditadura militar?" *Revista de Sociologia e Política*, n. 2, p. 7-23, 1994. Sua insistência na dinâmica *castrense* para uma compreensão mais adequada dos processos políticos do regime brasileiro pós-64 está ancorada numa crítica ao "elitismo burocrático" e à influência exercida por esta matriz teórica nos estudos de O'Donnell, Stepan e (em menor medida) de Fernando Henrique Cardoso sobre os "regimes autoritários" latino-americanos.

³² Ben Schneider, *Burocracia pública e política industrial no Brasil*, *op. cit.*, p. 88, grifos meus. Essas opções tornaram-se, nesse modelo de divisão do trabalho no interior do aparelho do Estado, o padrão de medida do desempenho dos tecnocratas.

³³ A respeito da Doutrina de Segurança Nacional, v. Maria Helena Moreira Alves, *Estado e oposição no Brasil (1964/1984)*. Petrópolis: Vozes, 1984, Cap. 1. Elio Gaspari também minimiza a influência da DSN.

³⁴ Cf. Juan J. Linz, "Regimes autoritários". In: Pinheiro, Paulo Sérgio (coord.). *O Estado autoritário e os movimentos populares*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980, p. 123-124.

³⁵ Sobre esses pontos especificamente, cf.: Severo Gomes, *Tempo de mudar*. Porto Alegre: Globo, 1977; Mário Henrique Simonsen, *Brasil 2001*. Rio de Janeiro: APEC, 1969; e *id.*, "O modelo brasileiro de desenvolvimento". In: Mário Henrique Simonsen & Roberto de Oliveira Campos, *A nova economia brasileira*. Rio de Janeiro: Livraria José Olympio Editora, 1974, p. 1-22; e João Paulo dos Reis Velloso, *O último trem para Paris – de Getúlio a Sarney: "milagres", choques e crises do Brasil moderno*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1986, p. 151 e ss. O pensamento de Simonsen durante sua passagem pela Fazenda pode ser bem avaliado pela publicação de suas *Palestras e conferências*. Rio de Janeiro: Ministério da Fazenda, 1974/1978. Sobre o sentido dos conflitos internos da equipe ministerial, cf. Adriano Nervo Codato, *Sistema estatal e política econômica no Brasil pós-64*. São Paulo: Hucitec/ANPOCS/Ed. da UFPR, 1997, cap. III.

³⁶ Um centro de poder real (por oposição a centros formais de poder), ou mais simplificadamente, um "centro decisório" é o *locus* institucional para o qual as demandas de classes, frações e grupos sociais são prioritariamente dirigidas e onde as *decisões fundamentais* são efetivamente tomadas, não se subordinando hierarquicamente, nesse particular, a nenhuma outra agência burocrática no conjunto do sistema estatal.

³⁷ Nicos Poulantzas, *La crise des dictatures. Portugal, Grèce, Espagne*. Paris: Seuil, s.d., p. 122-123.