

LC/BRS/LUS 02

INSTITUTO DE PLANEJAMENTO ECONÔMICO E SOCIAL — IPEA
COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE — CEPAL
CONVÊNIO IPEA/CEPAL

C. Ferrero

MODERNIZAÇÃO AUTORITÁRIA:
O EMPRESARIADO E A INTERVENÇÃO
DO ESTADO NA ECONOMIA

BRASÍLIA, 1986

INSTITUTO DE PLANEJAMENTO ECONÔMICO E SOCIAL — IPEA
COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE — CEPAL
CONVÊNIO IPEA/CEPAL

**MODERNIZAÇÃO AUTORITÁRIA:
O EMPRESARIADO E A INTERVENÇÃO
DO ESTADO NA ECONOMIA**

BRASÍLIA, 1986

LC/BRS/L.05

Brasília, 1986

Este documento foi preparado pelos Professores Eli Diniz e Olavo Brasil de Lima Júnior, consultores da CEPAL no âmbito do Convênio IPEA/CEPAL. As opiniões expressas neste documento são de exclusiva responsabilidade dos autores, podendo não coincidir com as das instituições auspiciadoras.

SUMÁRIO

Introdução	5
1. Empresariado e Estado: Breve Revisão da Literatura	7
2. A Produção da Legislação Econômica: Relações Executivo-Legislativo	18
3. Redefinição do Sistema Político: O Quadro Institucional e o Papel do Executivo	22
4. Intervenção do Estado e Expansão do Executivo	24
5. O Empresariado Industrial como Ator: Ideologia e Prática Política	32
6. <i>Empresariado Industrial e Estado Autoritário: da Política de Austeridades ao Milagre Econômico</i>	35
7. <i>Da crise a Recessão: Crises no Pacto Autoritário</i>	43
8. <i>A Campanha contra a Estatização da Economia: seu Alcance e seu Limite</i> ..	50
Considerações Finais	59
Notas	65

INTRODUÇÃO

Esta monografia tem como objetivo, por um lado, analisar a natureza política da intervenção do Estado na economia, nas últimas três ou quatro décadas, enfatizando as relações Legislativo/Executivo, a concentração de poder em mãos do Executivo e, finalmente, a natureza do processo decisório e seus efeitos.

Por outro lado, a partir desse quadro histórico, pretende analisar a inserção do empresariado industrial durante o período de modernização autoritária e, posteriormente, seu desligamento do pacto de sustentação do regime autoritário. Para tanto, dar-se-á ênfase ao padrão de articulação entre interesses empresariais e Estado ao longo dos últimos 20 anos.

Neste sentido, a monografia está organizada em duas partes. A primeira parte mostrará como, já nos anos 50, as relações entre o Executivo e o Legislativo evoluíram no sentido de fortalecer o primeiro em detrimento do segundo. A delegação de poder, sobretudo, na área da legislação econômica, transferia gradativamente poder decisório ao Executivo. Esse processo foi acompanhado da expansão do Estado através do fortalecimento do Executivo e, conseqüentemente, de sua tecnoburocracia.

A modernização autoritária do pós-64 veio aprofundar essa tendência, retirando do Poder Legislativo competência para legislar econômica e financeiramente. Além disso, a intervenção do Estado acelerou-se via expansão do setor produtivo estatal que adquiriu dinâmica própria.

O processo decisório estatal, fragmentou-se duplamente - no interior do próprio Executivo e na administração direta-, enquanto o setor produtivo, não só adquiriu dinâmica própria como tornou-se autônomo face aos poderes tradicionais, vale dizer, face ao Executivo. Uma segunda característica do processo decisório, decorrência do modelo econômico privilegiado, concentrador e de modelo político autoritário, foi seu caráter excludente e tecnocrático. Enfim, o processo decisório caracterizou-se como perversão organizacional do processo de diferenciação estrutural e especialização funcional.

A segunda parte focalizará o desenvolvimento do empresariado industrial, em seus diferentes setores, e as formas de interação com o setor público, consolidadas no decorrer da implementação do

modelo económico inaugurado pelo regime pós-64. Procurar-se-á verificar que segmentos foram privilegiados; quais as características da estrutura industrial implantada; bem como os principais aspectos da diversificação dos interesses empresariais. Dar-se-á especial ênfase a análise das interconexões entre os processos de diferenciação dos setores público e privado, que conduzirão à constituição de arenas de negociação entre partes da tecnocracia estatal e do empresariado, no interior das agências governamentais. Em outros termos, o objetivo é estudar a articulação entre a rede dos interesses e as ramificações do aparato governamental, paralelamente ao aprofundamento da centralização política e da concentração do poder do Estado.

Em seguida, procurar-se-á acompanhar a evolução da aliança entre elites militares e económicas, reconstituindo-se as dissensões e divergências que levariam à retirada dos grupos empresariais da coalizão de apoio ao regime. Um momento importante dessa segunda fase, será o estudo do significado político da campanha contra a estatização da economia em seus sucessivos desdobramentos, a partir de 1975. Significou essa campanha um rompimento da aliança entre burguesia e tecnoburocracia estatal ou uma redefinição de seus fundamentos políticos? Qual o alcance e os limites das demandas empresariais? Como se posicionaram os representantes do setor face ao modelo económico e ao modelo político? Como se articularam em sua ideologia e prática, as dimensões económica e política do liberalismo? Estas são algumas das questões centrais que nortearão nossa análise.

1. EMPRESARIADO E ESTADO: BREVE REVISÃO DA LITERATURA

A discussão das relações entre o empresariado e o Estado, não pode ser dissociada das concepções prevalecentes acerca da articulação entre o Estado e a sociedade e de seu significado em diferentes contextos teóricos.

Quanto a essa questão, a literatura tem oscilado em torno de concepções polares. Neste sentido, ora o Estado é percebido como entidade autônoma face aos diferentes interesses e classes sociais, ora é visto como organização a serviço dos designios de grupos ou elites específicas. Tanto nas análises referentes aos países capitalistas desenvolvidos, quanto nas que focalizam as sociedades periféricas do chamado Terceiro Mundo, o problema da autonomia do Estado apresenta-se controvertido 1/.

Em um pólo, podemos situar as abordagens que ressaltam a fraqueza do Estado. Subordinado a pressões internas ou externas, instrumentalizados pelos interesses econômicos dominantes nacionais ou estrangeiros, vulnerável e permeável a tais influências, o Estado-objeto seria relativamente passivo diante de forças mais poderosas. A despeito das divergências, aqui se encontram algumas concepções bastante difundidas. Em primeiro lugar, podemos destacar a concepção classista que, em sua versão mais extrema, veria o Estado como "comité-executivo" da burguesia e mero executor de seus interesses 2/. Uma segunda vertente, está constituída pelas concepções que atribuem a determinadas elites papel decisivo na determinação dos rumos e conteúdo das políticas estatais. Assim, os técnicos e os setores dirigentes que detêm as posições de comando do Estado bem como determinados segmentos das elites dominantes, pertenceriam, devido as suas origens comuns e ao padrão de recrutamento prevalecente, a um mesmo estrato; compartilhando um núcleo de valores e orientações relativamente indiferenciados. Para os teóricos desta linha, o poder do Estado é analisado em termos do controle do processo decisório. Sendo o poder altamente concentrado e bastante restrito o número dos que controlam as decisões, caberia á análise detectar qual o núcleo de elites que, em cada sociedade, deteria as rédeas do Estado 3/. Finalmente, para um terceiro grupo de autores, a partir de sua fase imperialista, o capitalismo evoluiria para a formação dos grandes conglomerados multinacionais. O capitalismo internacional passaria a constituir a força determinante, sobrepondo-se aos Estados nacionais. Desde ás análises clássicas dentro do marco teórico marxista até os estudos mais recentes, consolidou-se uma tradição que desloca

para a divisão internacional do trabalho e os mercados mundiais os elementos propulsores da dinâmica capitalista, submetendo à sua lógica os mercados e as estruturas estatais nacionais 4/.

Em outro pólo, podemos relacionar um certo número de autores que, pertencendo a corrente teóricas distintas, coincidem na ênfase conferida à autonomia do Estado, em suas relações com a sociedade. Longe de ser manipulado por forças externas, o Estado seria capaz de agir livremente, mantendo certa independência face a pressão de grupos sociais específicos. As fontes de poder seriam diversificadas e variados os grupos em condições de exercer o controle do aparelho estatal; daí resultando a impossibilidade de se identificar uma elite do poder ou uma classe dominante. Autores e seguidores em maior ou menor grau de tradição weberiana; teóricos situados na vertente funcionalista; analistas que atribuem ao processo de institucionalização da esfera política peso decisivo na determinação da capacidade do sistema político em lidar com demandas conflitantes, estão entre aqueles para quem a força do Estado não é redutível ao poder de forças sociais determinadas 5/.

Procurando escapar a esse tipo de dicotomia, alguns autores têm insistido na necessidade de se deslocar a ênfase da análise para as características do processo de formação do Estado, suas relações com as estruturas de dominação interna e externa, a natureza e porte dos recursos que controla, bem como o grau de coesão interna, e de especificidade dos interesses do núcleo dirigente. Assim, Skocpol e Trimberger afirmam:

"Acreditamos que os Estados devem ser vistos teoricamente como condicionados por, mas não inteiramente redutíveis em sua estrutura e funcionamento, a estruturas ou interesses econômicos e/ou de classes. Os Estados não são nem simples instrumentos das classes dominantes, nem estruturas meramente moldadas por constrangimentos econômicos objetivos. Mais propriamente, os Estados são fundamentalmente organizações militares e administrativas que extraem recursos da sociedade e os empregam para manter a ordem interna e competir com outros Estados no exterior." 6/.

Dentro desta perspectiva, Trimberger, analisando os casos de "revolução pelo alto", no Japão e na Turquia, mostra como, sob certas condições, o estrato burocrático detentor do poder do Estado pode agir de forma autônoma face aos interesses dominantes internos e externos, dando início a uma transformação revolucionária 7/.

Finalmente, Eckstein, estudando as revoluções mexicana e boliviana, aponta alguns fatores que explicam seus diferentes resultados em termos distributivos, bem como de desenvolvimento econômico e político. Segundo a autora, tais diferenças refletem

distinções em termos da utilização do poder do Estado e dos recursos que as novas lideranças receberam de seus predecessores, além da capacidade de cada um desses Estados de agir independentemente das pressões internas e externas. Salienta ainda, que a estrutura formal do aparato estatal, a distribuição do poder em seu interior, o poder real do Estado e a forma como é usado variam ao longo do tempo, à medida que se alterem as condições internas e internacionais B/.

Em consonância com esta linha de reflexão, em nossos trabalhos, temos procurado ressaltar a necessidade de se abandonar a ênfase atribuída a um dos pólos da dicotomia Estado/sociedade civil, para nos determos na observação das formas que assumem as interações entre grupos sociais específicos, aí, incluindo a burguesia industrial, segmentos da administração pública e das elites políticas. Parece-nos relevante que, em cada caso, a análise procure apreender o impacto dos diferentes formatos de interação, quer em termos dos arranjos institucionais prevaletentes quer em termos das políticas formuladas, seu alcance e seus limites. De acordo com a proposta de "uma abordagem integrada" para o estudo das relações Estado-sociedade, o cerne de nosso interesse está voltado para o estudo das interações entre os setores público e privado, no decorrer do processo de desenvolvimento do capitalismo brasileiro 9/. A influência da burguesia está ligada às flutuações da relação de forças internas bem como aos condicionamentos decorrentes da inserção do país no sistema capitalista internacional. As variáveis externas têm um impacto significativo sobre a definição de prioridades e a restrição do núcleo de alternativas possíveis. Não obstante, a especificidade dos programas definidos para alcançar aquelas prioridades, pode estar fortemente determinada pela relação interna de forças em que a burguesia é certamente um ator crucial.

O predomínio de perspectivas polares mais uma vez se manifesta no que se refere as interpretações sobre o papel do empresariado. Grande parte das análises sobre o desenvolvimento do capitalismo no Brasil proporciona uma visão dicotômica acerca das relações entre o setor empresarial e o Estado. Assim, em suas primeiras fases, a literatura oscilou entre atribuir ao empresariado um papel político hegemônico ou decisivo na consolidação da ordem industrial no país ou, ao contrário, descartá-lo como ator político relevante.

A primeira tendência teve seu ponto de partida em certas análises dominantes entre meados dos anos 40 e início dos anos 60; que viam o desenvolvimento brasileiro no pós-30 como impulsionado pelas tensões entre dois grandes núcleos de interesses. De um lado, os interesses oligárquicos associados ao imperialismo adeptos da tese da vocação agrária do país, pressionavam pela manutenção da estrutura de dominação vigente. De outro lado, os interesses ligados à industrialização empenhavam-se em uma ação inovadora, voltada para a construção de uma sociedade com nova face, baseada no desenvolvimento de um capitalismo industrial autônomo e auto-sustentado. Este último

bloco, envolveria a participação do operariado urbano e de outros grupos heterogêneos, sob a liderança da burguesia industrial. A esta caberia em virtude de seus interesses enquanto classe emergente, a direção do movimento contrário à ordem estabelecida. A ela caberia também manter a unidade do grupo anti-sistema em torno da implementação de um "projeto nacional burguês".

Inúmeros autores e grupos políticos contribuíram para a formulação dos pressupostos básicos da interpretação nacional-burguesa 10/. No âmbito dos grupos organizados, os ideólogos do Partido Comunista dariam à tese sua versão mais radical, expressa sob a fórmula da aliança conservadora latifúndio-imperialismo contra a coalizão progressista burguesia-forças populares. Entre os agrupamentos de natureza eminentemente intelectual, o Grupo de Itatiaia, responsável pela publicação da revista *Cadernos de Nosso Tempo*, foi o precursor desta modalidade de interpretação. Em um segundo momento, este grupo passa a atuar no ISEB (Instituto Superior de Estudos Brasileiros), criado pelo governo federal em 1955. O ISEB, tornou-se o principal laboratório do nacionalismo desenvolvimentista, que atribuiria à burguesia nacional papel proeminente no futuro do país. Finalmente, a CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina) contribuiria também para reforçar a idéia do papel dinâmico representado pelo pólo urbano-industrial na superação do atraso econômico e social das nações periféricas. Os principais intelectuais dessa corrente foram, entre outros, Hélio Jaguaribe, Alberto Guerreiro Ramos, Roland Corbisier, Ignácio Rangel, Cândido Mendes de Almeida, Alvaro Vieira Pinto e Nelson Werneck Sodré 11/, além dos economistas da CEPAL.

O golpe de 1964 e a derrubada da chamada República Populista trouxeram à luz certos aspectos do comportamento da burguesia nitidamente contrários ao que a ideologia nacional burguesa postulava. As diferentes frações da burguesia, aliaram-se às forças conservadoras, sob a liderança dos militares, para destituir o governo João Goulart e implantar um regime de força. Além disso, nos últimos anos de vigência desse governo, em nenhum momento as elites econômicas apoiariam as medidas favoráveis aos setores populares contra os interesses dos grupos agrários e financeiros. Assim, as evidências históricas iniciaram o trabalho de negação dos pressupostos da interpretação nacional burguesa. A partir de então, a segunda tendência assumiria o primeiro plano.

A produção intelectual pós-64, iria aprofundar a reflexão crítica sobre o desenvolvimento do capitalismo no Brasil e o papel da burguesia industrial. Um dos primeiros trabalhos a apontar o caráter ideológico da hipótese do "projeto burguês" foi um artigo de Cardoso, caracterizando a polarização política "setor moderno-setor tradicional" como uma visão simplificada e deformada da realidade brasileira. Na verdade, o autor aprofundava conclusões anteriores a partir de uma pesquisa sobre a indústria paulista, em que mostrava a inconsistência da burguesia industrial enquanto classe, sua heterogeneidade e sua

incapacidade de uma formulação clara e coerente de seus reais interesses 12/.

A partir da segunda metade dos anos 70, o suposto antagonismo latifúndio atrasado versus setor industrial progressista seria crescentemente questionado. Uma das vertentes das novas formulações chamaria a atenção para o caráter capitalista do Brasil desde as primeiras fases do desenvolvimento do modelo agroexportador, sendo o setor pré-capitalista de fraca expressão e sobretudo funcional para o processo de acumulação capitalista. Assim, o período colonial seria uma fase do processo de acumulação primitiva mercantil. Dentro dessa perspectiva, a importância da Revolução de 1930 torna-se bastante reduzida, na medida em que não marcaria uma ruptura entre momentos históricos distintos. Finalmente, nega-se a oposição entre a expansão cafeeira e o surto industrial dos anos 30 e 40. O desenvolvimento das exportações de café teria sido, ao contrário, favorável à industrialização 13/. No que diz respeito a caracterização da burguesia industrial, segundo esses autores, tratava-se de um grupo fraco, destituído de recursos de poder, sem identidade e sem autonomia face as elites agroexportadoras. Haveria em síntese, antes harmonia do que conflito de interesses entre as facções rural e industrial das classes dominantes.

Entre os teóricos do regime implantado em 1964, predomina também a percepção da debilidade da iniciativa privada local. Carente em tecnologia e capital, não lhe poderia ser atribuída a responsabilidade da construção do projeto de desenvolvimento econômico capaz de elevar o país à categoria de grande potência. A burguesia local deveria ser integrada ao esforço de crescimento econômico ao lado das empresas estrangeiras, cuja contribuição seria considerada fundamental, e do Estado, ao qual caberiam funções de investimento, além das tarefas de planejamento, regulação e direção geral do processo 14/.

Por outro lado, o pensamento crítico do regime forneceria uma interpretação própria do novo modelo econômico, sobressaindo às análises sobre o "Estado tecnoburocrático-capitalista" e o "modo de produção tecnocrático". Luís Carlos Bresser Pereira é o seu principal formulador, apresentando como traço distintivo da via capitalista privilegiada pelo governo autoritário a exacerbação do intervencionismo estatal e o controle dos meios de produção pela tecnoburocracia. Nesse contexto, os setores monopolistas do capital nacional seriam aliados das corporações multinacionais, e a burguesia local como um todo seria marcadamente dependente do Estado 15/. Carlos Estevam Martins, enfatiza também a importância da ascensão e consolidação de um poder tecnocrático no Brasil pós-64, embora não configurando esse processo a seu ver, a implantação de um novo modo de produção 16/. O surto de desenvolvimento comandado por essa tecnoburocracia, centrado na implantação de grandes projetos industriais com aporte maciço de capitais e tecnologia externos, reservaria à burguesia local um papel secundário e subordinado.

Um outro tipo de interpretação é aquela cujo cerne está voltado para as consequências econômicas e políticas da penetração imperialista nos países periféricos. Submetidos à exploração do capitalismo internacional que lhes imporia relações de troca desiguais, apropriando-se da maior parte do excedente gerado pelo seu crescimento econômico, tais países ver-se-iam condenados ao subdesenvolvimento e a falta de autonomia política. Destituídas de recursos próprios de poder, as burguesias internas estariam integralmente subordinadas ao imperialismo. Além disso, para compensar suas perdas no comércio internacional, tenderiam a submeter a classe trabalhadora a uma superexploração. Sob tais condições, as burguesias locais revelariam forte propensão ao autoritarismo como forma de preservar seus privilégios e manter a conformidade da classe operária 17/.

Discutindo ainda o impacto da ação das corporações multinacionais nas sociedades em desenvolvimento, a teoria da dependência forneceria uma nova interpretação dessas questões. Criticando a um tempo as teorias de modernização e a teoria da superexploração imperialista, argumenta que os determinantes externos e internos da situação de dependência estão estreitamente interligados. Assim, a dependência não deve ser considerada como uma variável externa, estando incorporada às estruturas internas de dominação. A penetração em larga escala das empresas multinacionais altera o caráter da dependência das nações latino-americanas. Longe de conduzir à estagnação, produz um impacto desenvolvimentista altamente concentrado. Estimula-se a expansão da riqueza, acentuando-se paralelamente a desigualdade de sua distribuição, configurando-se um modelo de desenvolvimento dinâmico, porém, excludente. Do ponto de vista das relações de classe, a nova dependência caracteriza-se pela associação da alta burguesia local com o setor multinacional e a tecnoburocracia estatal. Os setores mais dinâmicos e modernos do empresariado tenderiam a manifestar valores internacionalizantes e desenvolvimentistas, não assumindo posições antagônicas quer em relação aos grupos dominantes tradicionais, quer em relação ao grande capital internacional 18/.

A despeito de suas diferenças, em alguns casos bastante acentuadas, as sucessivas reinterpretações do capitalismo brasileiro convergiriam para a visão do empresariado enquanto uma classe sem perfil definido, relativamente débil e dependente face ao Estado ou ao capital multinacional. Esse setor seria crescentemente percebido como um grupo heterogêneo, altamente fragmentado internamente, sem a coesão necessária para desenvolver uma ação unitária na defesa de seus interesses. Em alguns casos extremos, se reforçaria a imagem do empresariado como um segmento inexpressivo, passivo e desarticulado, quase um não-ator, incapaz de desenvolver posturas independentes e criar um espaço próprio de negociação. Essa tendência seria retomada em vários momentos ao longo do processo de amadurecimento das Ciências Sociais no país. Assim é que um recente modelo de explicação acentuaria esse tipo de percepção. Seus pressupostos derivam, em grande parte, dos esforços feitos no sentido de apreender as especificidades do desenvolvimento do capitalismo no

Brasil bem como as particularidades de suas classes formadoras. Dessa forma, a irrelevância política do empresariado estaria associada às características de seu processo de constituição enquanto categoria social específica, em uma sociedade de passado colonial recente e industrialização tardia e, um sistema internacional marcado pela hegemonia de nações capitalistas altamente industrializadas. O argumento central consiste na constatação de que, em situações históricas desse tipo, a implantação e consolidação do capitalismo industrial não exigiu uma ruptura radical com a ordem econômica e social precedente; em contraposição a um tipo ideal de transição que caracterizou a evolução de alguns países centrais. Tivemos aqui um padrão de desenvolvimento conduzido e implementado por um Estado forte e altamente centralizado, capaz de dirigir de forma autônoma o processo de mudança. No primeiro caso, a burguesia emergente contrapunha-se um sistema feudal, que tolheu a realização do seu projeto de classe, levá-la-ia a assumir um comportamento independente, agressivo e inovador, a fim de abrir caminho num meio adverso. No segundo caso, ao Estado caberia a primazia, antecipando-se às classes ainda não amadurecidas, destituídas de organização e de força política próprias 19/. Tais condições seriam responsáveis pelo desenvolvimento de uma burguesia industrial frágil e dependente do patrocínio estatal. Alguns autores vão mais longe afirmando que, num processo de modernização conservadora como é o caso brasileiro, a passagem para a industrialização far-se-ia sem cortes num contexto caracterizado pela acomodação entre elites tradicionais e emergentes. Nesta linha de reflexão, o significado político da Revolução de 1930 seria minimizado, na medida em que esse movimento não teria acarretado modificações substanciais na ordem econômica e social do país 20/.

Efetivamente, no Brasil, foi sob a liderança de uma elite tecnoburocrática que se deu a passagem do modelo agrário-exportador para um sistema de base urbano industrial. Essa elite, integrada por setores civis e militares, assumiu a direção política da sociedade, implementando um amplo projeto de centralização voltado para propiciar maior integração das várias unidades federativas, e dotar o Estado dos mecanismos necessários para uma profunda intervenção nos vários setores da vida social. Paralelamente a esse esforço centralizador, observou-se o fechamento crescente do sistema político, culminando na implantação de um modelo francamente autoritário com o golpe de 1937, e a instauração do Estado Novo. O autoritarismo foi, portanto, a fórmula política adotada pela elite governante para conduzir o processo de modernização capitalista no país. Foi ainda sob a égide do autoritarismo, que se deu a incorporação dos novos atores à arena política. Um aspecto essencial das reformas político-institucionais então implementadas, consistiu na montagem da estrutura corporativa para a articulação e representação dos interesses sociais. O novo sistema implicou na adoção de um modelo de organização sindical que consagrou o princípio da tutela do Estado sobre os órgãos de classe, submetendo-os ao controle do Ministério do Trabalho e da burocracia governamental. Essa estrutura, em seus traços

básicos, permaneceu inalterada após a queda do Estado Novo, funcionando como um obstáculo à autonomia das entidades de representação de interesses e tolhendo sua liberdade de manobra.

Cabe ressaltar, que não só a implantação mas a consolidação da ordem industrial capitalista, em seus sucessivos desdobramentos, sofreriam os constrangimentos de um sistema fortemente intervencionista. E preciso lembrar que a redemocratização do país, no período pós-45, não afetou de forma substancial o centralismo da administração varguista, preservando-se em grande parte o arcabouço institucional do regime deposto. Assim é que ao lado das reformas de cunho liberalizante, instaurando a liberdade de expressão, restabelecendo os direitos políticos e introduzindo o pluralismo partidário, manteve-se a força do aparato burocrático-estatal cujas dimensões não foram tolhidas. Executivo forte, controle do processo decisório pela burocracia, atrelamento dos sindicatos ao Estado, persistiriam como elementos centrais do novo regime. Não tendo havido mudanças radicais, o aprofundamento do processo de industrialização não fez acompanhar da instauração de um padrão independente de participação política. Durante toda a vigência da chamada República Populista (1945-1964), os partidos e demais organizações políticas exerceriam suas funções de forma bastante limitada. Destituídos dos meios para uma real influência no processo decisório, sem possibilidade de interferência na definição da política governamental, evoluiriam num espaço restrito, a despeito de seu real poder de mobilização social 21/. Se o populismo possibilitou a incorporação das massas urbanas ao processo político, por outro lado, atribuiu-lhes um papel subordinado. Se os sindicatos ampliaram sua força reivindicatória e sua capacidade de pressão, jamais chegaram a desenvolver um poder de barganha autônomo. Desta forma, o pacto populista não levaria à institucionalização de um modelo aberto de participação 22/. Na verdade, a experiência democrática dessa fase conduziria à instauração de um sistema semicompetitivo, caracterizado pela reduzida autonomia dos mecanismos representativos, pelo desenvolvimento de um setor empresarial atrelado aos favores do Estado e pela expansão de uma classe trabalhadora organizada em sindicatos estreitamente ligados à burocracia estatal. O desenvolvimento do capitalismo num contexto marcado pela ausência de um empresariado combativo e dotado de um clara consciência de seus interesses políticos, dar-se-ia num quadro híbrido, onde os procedimentos e valores democrático-liberais jamais chegariam a ser hegemônicos 23/.

A observação dessas características da evolução histórica do país e do processo de formação das classes emergentes, notadamente a burguesia e o operariado, levou alguns autores a negar a importância da atuação dos grupos de interesse na dinâmica da sociedade brasileira. Segundo esta ótica, a análise das relações de classe e do jogo dos interesses não seria o caminho adequado para a compreensão dos processos de mudança 24/. Mais uma vez uma derivação desse tipo de perspectiva, no tocante ao papel do empresariado industrial, consistiria no obscurecimento de seu significado político 25/.

Segundo nosso ponto de vista, essa caracterização, ainda que pertinente em suas afirmações mais gerais, não o é no que diz respeito à qualificação do empresariado. Implicando de fato numa simplificação do real papel político desempenhado pelo setor, dificultando o entendimento do impacto da ação empresarial em certos momentos decisivos da imposição de um projeto de dominação capitalista ao conjunto da sociedade; tais conclusões perdem de vista a complexidade das conexões entre a rede dos interesses privados e as ramificações do aparato governamental, qualquer que seja o grau de centralização e de concentração do poder do Estado. Esse tipo de reflexão, coloca em evidência as limitações dos argumentos que atribuem ao grupo empresarial como um todo, uma certa passividade ou mesmo inércia diante da agressividade do Estado. Em contraposição, é preciso salientar que a incapacidade de exercer a dominação política, assumindo o papel de classe dirigente, não se traduz necessariamente no predomínio de formas reativas de comportamento. Uma segunda limitação decorrente da noção de fragilidade estrutural da burguesia, reflete-se na dificuldade em apreender as diferenças entre elites e bases do setor em termos de ideologia e prática políticas. Frequentemente, o imobilismo dos segmentos menos organizados não exclui as articulações de cúpula para a obtenção de ganhos específicos. Uma terceira fonte de equívocos, decorre da tendência a avaliar o peso político de um dado segmento das classes dominantes em função de sua interferência direta no processo decisório. O exercício da influência política pode assumir uma ampla variedade de formas e não se esgota no poder de decisão do grupo 26/. Assim, a pressão dos setores empresariais muitas vezes pode estar voltada para a criação de um clima ideológico favorável aos seus interesses combatendo valores anti-industrialistas, ou, ainda, seus esforços podem estar dirigidos para a inclusão na pauta política de certas questões compatíveis com suas prioridades. No que diz respeito ao processo decisório, finalmente, a pressão dos grupos empresariais nem sempre se manifesta em seus níveis superiores, quíça em suas instâncias inferiores e intermediárias. É preciso considerar ainda, que as articulações entre os setores público e privado assumem configurações complexas, estabelecendo-se através de múltiplas linhas de conexão que extrapolam os mecanismos formais e os canais convencionais.

A análise das relações do empresariado com o Estado deve, necessariamente, ser precedida de uma discussão que situe institucionalmente os principais loci decisórios. Referimo-nos, sobretudo, ao Executivo federal, seu processo de fortalecimento e expansão, as relações com o Legislativo e o crescente intervencionismo no plano econômico.

A importância relativa do poder Executivo não é, em si, novidade. Quer quando constitucionalmente se está diante de um regime presidencialista, politicamente pluralista - como ocorreu no Brasil no regime de 1945 -, quer, quando no pós-64, o regime assume características progressivamente autoritárias. O que em si assume relevância, é a forma pela qual o poder do Executivo é exercido, as alterações que atingem o quadro institucional, a forma pela qual se dá a formulação e a implementação de políticas

econômicas e, ainda, as formas pelas quais o empresariado - ator privilegiado na análise que se segue - se relaciona com o Estado, vale dizer: seu papel político nas várias modalidades que acompanham *pari passu* as modificações que atingem a forma de exercício do poder político-econômico.

Existe literatura clássica sobre a intervenção do Estado na economia. Em geral, essa literatura ou se situa em uma perspectiva de planejamento e história da intervenção do Estado 27/, ou em aspectos institucionais 28/, ou ainda analisa a alocação de recursos públicos 29/.

A dimensão política da intervenção do Estado, tem sido também objeto de estudo de vários autores que se preocupam com o processo decisório, seu contexto e a participação de grupos sociais, sobretudo do empresariado 30/.

A perspectiva das seções que seguem é mais modesta. Busca-se, sobretudo, investigar empiricamente, ao longo do últimos decênios, o processo de crescimento do Estado que ocorreu no âmbito do poder Executivo. O crescimento do Estado é um processo que vem de longe, tendo se caracterizado pelas dimensões apontadas a seguir e que serão objeto de análise sistemática.

Em primeiro lugar, a expansão do Estado e seu crescente intervencionismo ocorreu, no Brasil, no Executivo e a partir do Executivo. Tal processo significou, ao longo do tempo, o tolhimento do Congresso Nacional no que se refere a política econômico-financeira.

Em segundo lugar, o crescimento e intervencionismo do Estado não é processo recente, pelo contrário, é de longa data, embora tenha se acelerado no período pós-64. O acentuado intervencionismo dos anos 60 e primeiros anos da década de 70 teve, no entanto, características bem diversas. A redefinição da ordem política, por um lado, reduziu praticamente a zero as prerrogativas do Congresso em matéria financeira e, por outro lado, a intervenção do Estado abandonou bastante sua forma até então "Clássica" - de regulação e através da criação de entidades tipicamente governamentais -, para assumir uma face claramente empresarial, quando proliferou o surgimento de empresas estatais.

Na seção 2, analisar-se-á no contexto das relações Executivo-Legislativo, a produção da legislação econômica durante a experiência democrática do regime de 1945, inclusive com referência ao processo decisório que levava à aprovação do Orçamento da União, desta feita já com referência a mudanças no quadro institucional efetuadas a partir da intervenção militar de 1964. A principal conclusão a que se chega é que, mesmo durante o período democrático, o Legislativo sempre foi um parceiro menor do Executivo na formulação da política econômica e financeira, possivelmente em decorrência do regime presidencialista, com Executivo forte, como é a tradição brasileira.

A seção 3, identifica as principais modificações por que passou o país após a intervenção militar de 1964, no plano institucional e da participação política, com vistas a mostrar o virtual desaparecimento do Congresso Nacional como instância decisória relevante, situação vivida sobretudo entre 1968 e 1974.

A seção 4, tem como objetivo discutir a expansão organizacional do Executivo ao longo do tempo e, como consequência de tal expansão, o crescente e diversificado intervencionismo estatal. Para tanto, analisar-se-á o crescimento quantitativo de agências burocráticas, órgãos da administração indireta - "empresas", *latu sensu* - e do setor produtivo estatal.

Sugere-se, então, que a lógica própria à expansão organizacional no setor público -dando substrato real à autonomia do político face a fatores histórico-estruturais-, resulte no crescente intervencionismo do Estado, através do Executivo Federal.

2. A PRODUÇÃO DA LEGISLAÇÃO ECONÔMICA: RELAÇÕES EXECUTIVO-LEGISLATIVO

O Legislativo pode ser estudado sob prismas de análise bastante diferentes 31/. No entanto, o nível que tem mais pertinência para fins da análise que se segue, refere-se por um lado, à função legislativa do Congresso Nacional e por outro, à sua força relativa - ou capacidade - face ao poder Executivo para aprovar projetos de origem legislativa.

Embora o Legislativo brasileiro - do ponto de vista de competência legal - estivesse habilitado a exercer importante papel, junto com o Executivo, na formulação mais ampla da política econômica, o fato é que o Congresso habituou-se a ser apenas ator coadjuvante nesse processo. Não cabe aqui indagar das razões que o reduziram de fato ao segundo plano, porém, o acesso e o controle da informação parecem-nos aspectos cruciais em uma análise do desempenho parlamentar, além, naturalmente, da delegação de poderes implícita em várias de suas decisões.

De um ponto de vista meramente quantitativo, o número absoluto de decisões de natureza econômica tomadas pelo Congresso declinou fortemente no período 1945-1963 32/. Esse declínio, foi acompanhado também pelo declínio do total de projetos apresentados no Congresso, pelo menos no período 1959-1966, como mostra Clovis Brigagão 33/. Possivelmente, o declínio tanto de projetos apresentados - de iniciativa de ambos os poderes - como do número de decisões econômicas tomadas no âmbito do Legislativo tem a ver com o processo de constituição da nova ordem inaugurada em 1945. Vale dizer que, de fato, o que o declínio indica é a menor necessidade de legislar após os primeiros anos da reconstitucionalização.

E igualmente verdade que, no período 1945-1965, o Poder Executivo encaminhava ao Congresso menos projetos que aqueles de iniciativa do próprio Congresso; conseqüentemente, a iniciativa de legislar do Congresso era bem mais acentuada que a do Executivo. O mesmo, porém, não se pode dizer do sucesso para legislar: a capacidade demonstrada pelo Executivo em fazer aprovar projetos de sua iniciativa era, sem dúvida, maior que a do próprio Congresso Nacional. E, inclusive plausível supor que, na vigência de um regime presidencialista, a capacidade revelada pelo Executivo na obtenção de sanção parlamentar a seus projetos, não revertesse em fortalecimento das prerrogativas do congresso. Ao contrário, é de se supor que a aprovação de seus projetos, sobre-

tudo, na área econômica, revertesse através da delegação explícita ou implícita de poderes em seu próprio fortalecimento.

Não há dados disponíveis que permitam verificar este argumento in totum. No entanto, o Quadro I - com dados para o quadriênio 1960-1963 - configura os aspectos centrais do argumento. Senão, vejamos:

Em primeiro lugar, o número de projetos de lei - bastante alto - de iniciativa do Congresso é bem superior ao número de projetos oriundos do Executivo; já o número de projetos aprovados é bem mais baixo. A taxa de aprovação de projetos do Executivo é bem superior à do Legislativo.

Em segundo lugar, a taxa de aprovação de projetos de lei de natureza econômica é bem superior às taxas de aprovação de projetos em geral, quer tenham origem legislativa, quer do Executivo. É possível supor, que a taxa de aprovação de projetos de natureza econômica oriundos do Executivo seja maior que a dos projetos de iniciativa legislativa. De fato, a taxa de aprovação de projetos do Legislativo no período 1960-1963, calculada a partir de dados de Brigagão, é de cerca de 9%, comparada a 25% dos projetos do Executivo.

E, assim, factível supor, que em todo o período 1945-1963, embora o Congresso, quantitativamente, apresentasse mais projetos de lei em todas as áreas que o Executivo, este sempre obteve maior sucesso no passado legislativo de transformar projetos de sua iniciativa em leis. Dificilmente se poderia esperar resultados muito diferentes em um sistema presidencialista de governo, porém, os dados revelam que, no que se refere à produção legislativa, a primazia do Executivo é tradição de longa data entre nós.

O processo decisório que leva à aprovação do orçamento da União - instrumento de inegável importância e saliência na alocação de recursos públicos -, permite o exame das relações Executivo-Legislativo na formulação da política econômica. A análise quantitativa do processo orçamentário já foi feita, mostrando que tanto o Legislativo quanto o Executivo comportavam-se de forma semelhante; vale dizer, sempre alterando em pelo menos 10% as despesas do ano anterior; assim, os acréscimos às várias rubricas não variavam, incrementalmente.

As principais conclusões da análise dessa questão podem ser resumidas. Em primeiro lugar, não há coincidência entre preferências expressas pelo Executivo e pelo Legislativo no período 1950-1964. Dos três grupos de políticas substantivas (defesa interna e externa, política social e desenvolvimento econômico), a política de defesa é a única em que existe coincidência de pontos de vista na alocação de recursos entre os dois poderes. Há baixo grau de coincidência no que se refere a alocações para política social e baixíssimo na área de desenvolvimento econômico; indicando a ausência, em geral, de um programa de desenvolvimento consensualmente aceito pela liderança política.

Já no período pós-64, por razões que serão discutidas na próxima seção, o grau de coincidência em todas as políticas é bastante alto, em que pese o fato de que, á época, será precisamente em relação ao desenvolvimento econômico que a coincidência será mais acentuada, seguida de defesa interna e externa e de política social.

O poder relativo do Executivo no processo orçamentário não pode ser minimizado, dado que em todo o período analisado (1950-1975), a discrepância entre o orçamento executado e o orçamento aprovado pelo Congresso sempre foi bastante grande. Mas uma vez, desequilibra-se a balança de poder em favor do Executivo.

Esta seção procurou mostrar que, embora formalmente o Brasil subscrevesse o equilíbrio entre os poderes -no regime de 1945-, o poder relativo do Congresso Nacional face ao Executivo sempre foi baixo, sobretudo no que se refere a formulação e implementação da política econômica. Dois elementos seguramente apontam nessa direção, como se viu. Em primeiro lugar, a capacidade do Congresso em aprovar projetos de sua própria iniciativa era menor que a do Executivo. Em segundo lugar, a participação do Congresso no processo orçamentário era pequena, ora porque o Executivo é que controlava -praticamente sem a fiscalização do Congresso- sua execução, ora por sua incapacidade legal de participar de fato.

Quadro I

PRODUÇÃO LEGISLATIVA (1960-1963)

	1960	1961	1962	1963
Projetos apresentados				
pelo Executivo	250	218	202	169
pelo Legislativo	889	1009	925	1460
Projetos aprovados				
de origem Executiva	49	70	70	51
de origem Legislativa	96	115	86	72
Total	145	185	156	123
Taxa de Aprovação de Projetos				
do Executivo	0,20	0,32	0,34	0,30
do Legislativo	0,11	0,11	0,09	0,05
Total de leis econ. aprovadas	60	84	64	57
Prop. de leis econ. aprovadas	0,41	0,45	0,41	0,46

Fonte: O número de leis econômicas aprovadas, encontra-se na Tese de Mestrado de Vera Figueira, em fase de elaboração. Os demais dados provem de Clovis Brigagão, Poder Legislativo no Brasil: Análise Política da Produção Legal de 1959 a 1960. Tese de Mestrado, IUPERJ, 1971.

"A questão de maior relevância no contexto do processo decisório da política orçamentária, passa a ser não tanto o tipo de alteração quantitativa por que passam as dotações orçamentárias (...) mas, as preferências expressas pelo Congresso e Executivo brasileiros como indicadores de efervescência política da nação ao refletir-se na mais alta instância decisória do sistema político" 34/.

3. REDEFINIÇÃO DO SISTEMA POLÍTICO: O QUADRO INSTITUCIONAL E O PAPEL DO EXECUTIVO

A ordem política, pós-intervenção militar de 1964, foi profundamente alterada visando sobretudo a concentração do poder, a redução da participação política, a eliminação da oposição, o controle da informação e a criação de novas instâncias decisórias.

A concentração do poder implicou situar as prerrogativas de exercício do poder, praticamente, nas mãos do Executivo Federal, reduzindo drasticamente o poder do Legislativo e do Judiciário - além do mais esvaziado pela justiça militar -, e transformando os Estados e Municípios da Federação em ficção. O Executivo Federal retirava sua "legitimidade" do Alto Comando das Forças Armadas.

É conhecido o arsenal de engenharia política autoritária utilizado no período. Basta lembrar que ao Presidente foram atribuídos poderes especiais, portanto, não previstos na Constituição, que lhe permitiram: supressão de direitos políticos e cassação de mandatos públicos, supressão dos partidos políticos, colocação em recesso de quaisquer corpos legislativos, exclusão de apreciação judicial de atas por ele publicadas no exercício de seus poderes especiais e supressão do habeas corpus 35/.

Um segundo corpo da legislação, transformou em indiretas as eleições para os executivos federal, estadual e municipal; transformou em praticamente nomeados os prefeitos das capitais de estado e de municípios de segurança nacional e, proibiu alianças e coligações eleitorais 36/.

Passou ainda o governo - e sobretudo o processo decisório -, por caracterizar-se pela redução e maior controle do fluxo de informações, implicando perda de acesso à informação por parte do público em geral. Concentração de poder, redução da participação e controle da informação, caracterizaram um processo geral de redução da arena política que acarretou alterações nos diversos elementos constitutivos do processo decisório: atores relevantes, situação de interação, sequência de ações e produto final do processo decisório.

A concentração de poderes em mãos do Executivo Federal - bem como a maior parte dos recursos públicos vis-a-vis estados e

municípios -, implicaram progressivamente na transformação do Legislativo Federal em corpo político inexpressivo, sobretudo no período 1968-1973. Além do uso e da possibilidade de uso da coerção, cuidou o Executivo em reduzir drasticamente a competência do Congresso Nacional para legislar em matéria econômico-financeira.

De fato, esta foi sua primeira preocupação. E assim que o Ato Institucional No.1 estabelecia: "Caberá, privativamente, ao Presidente da República a iniciativa dos projetos de lei que criem ou aumentem a despesa pública; não serão admitidas, a esses projetos, em qualquer das Casas do Congresso Nacional, emendas que aumentem a despesa proposta pelo Presidente da República" 37/.

Meses depois, a atuação parlamentar é ainda mais restringida, pois, permite apenas ao Presidente a iniciativa de leis "que criem cargos, funções ou empregos públicos, aumentem vencimentos ou a despesa pública ou disponham sobre a fixação da remuneração das Forças Armadas" 38/. O mesmo Ato, em seu Artigo 50., estabelece o prazo de 45 dias para votação em regime normal de projetos do Executivo, e de 30 em regime de urgência (votação conjunta, Câmara e Senado), findos os quais, se não apreciado e votado, o projeto transformava-se em lei.

Tais normas só foram incorporadas a Constituição através da Emenda Constitucional No.1, nos artigos 51, 57 e 65. O poder relativo do Legislativo foi, portanto, drasticamente eliminado no que se refere à legislação econômico-financeira. O locus crítico da decisão, em matéria orçamentária por exemplo, passa a ser o orçamento efetivamente executado, perdendo não apenas o Congresso poder real, mas, também, a opinião pública deixa de estar informada, pois o processo de liberação de verbas, bastante fragmentado, passa a ser mais privado, merecendo dos meios de comunicação de massa menor cobertura.

4. INTERVENÇÃO DO ESTADO E EXPANSÃO DO EXECUTIVO

A intervenção do Estado brasileiro na economia tem sido objeto de estudo de economistas e de cientistas políticos, principalmente 39/. Sergio Abranches, entende a intervenção do Estado como parte de um processo histórico-estrutural no qual, no entanto, a esfera política propriamente dita possui relativa autonomia vis-a-vis a sociedade civil. Embora expresse os interesses existentes na sociedade, tem de alguma forma, em lidar com interesses específicos e, nesse sentido, articula, organiza e seleciona interesses de classes e de frações de classes 40/. Já Sulamis Dain, com base em análise do comportamento das empresas estatais, vê a intervenção do Estado no Brasil como "Uma intervenção sem padrão", sobretudo quando comparada a algumas experiências estrangeiras 41/.

Não se pretende nesta seção esgotar a discussão quer num sentido quer noutro, e, menos ainda discutir o papel da ideologia como parâmetro eventual da ação estatal. Pretende-se, tão somente, mostrar que a intervenção do Estado na economia - vale dizer, do Executivo - é processo histórico que vem se desenvolvendo há muitos anos, embora tenha se acelerado entre nós, no pós-64. Em segundo lugar, que tal crescimento independe de mudanças nas administrações presidenciais, exceto no que se refere as empresas estatais, cujo número aumentou consideravelmente de meados dos anos 60 ao início da década de 70 42/. Finalmente, pretende-se sugerir que esse crescimento, tendo por base a relativa autonomia do político, ajusta-se à lógica do inexorável crescimento de organizações, quaisquer que sejam sua natureza e seus fins, desde que públicas.

O processo de expansão e fortalecimento do Executivo é, a nosso ver, o principal componente da expansão do Estado no Brasil, processo que, seguramente, teve origem no Estado Novo, desenvolveu-se ao longo do regime pluralista de 1945 a 1964, e intensificou-se durante o autoritarismo militar de pós-64 que, de certa forma, repete a ditadura varguista.

A expansão do Executivo, embora amplamente reconhecida, é fenômeno ainda pouco investigado empiricamente. Poucos são os estudos que de alguma forma investigam seu processo de crescimento. A análise a seguir baseia-se, sobremaneira, em pesquisa realizada em 1976/1977. O indicador então utilizado, consistiu em extensa listagem de agências criadas no âmbito do Executivo segundo a data de criação e sua vinculação a

instrumentos de política econômica. O Quadro II reproduz quantitativamente essa listagem, tendo-se abandonado a distribuição de agências por instrumento de política 43/.

Até o ano de 1945, o Executivo contava com 15 agências com atribuições de política econômica, sobretudo de natureza regulatória. Trinta anos depois, tal número estava multiplicado por oito. Segundo a data de criação, os anos em que se assistiu à criação do maior número de agências foram: 1954, 1961, 1964, 1967, 1974 e 1975. E na década de 60 em que foram criadas mais agências, quando seu número é quase duplicado.

Um segundo indicador do crescimento do Estado, tem a ver com a criação de empresas estatais, definidas inicialmente de forma ampla e imprecisa, conforme o Decreto 84.128 (de 29/10/79); incluindo não só empresas do setor produtivo como também entidades tipicamente governamentais. Embora seja discutível a definição adotada pelo Decreto, quando pouco para a análise econômica, o fato é que o total de "empresas públicas" é, cremos, indicador precioso para analisar o processo de crescimento quantitativo do Executivo, em que pese o fato de que as funções exercidas sejam profundamente diversas.

O número de "empresas" passou de 35, em 1939, para 440, em 1983. Em pouco menos de 50 anos, portanto, o número multiplicou-se em quase 13 vezes, crescimento que se situou de forma acentuada nos anos 60 e 70. Em 1950, havia 66 "empresas"; em 1960, 128; em 1970, 267 e em 1980, 431; (mais 9, em 1983), incluindo empresas públicas propriamente ditas, sociedade de economia mista, subsidiárias e empresas controladas direta ou indiretamente; autarquias e fundações instituídas ou mantidas pelo Poder Público, todas com existência real até setembro de 1983.

Deste formidável total, destacam-se 205 empresas do setor produtivo, conforme o Quadro IV, criadas sobretudo nos anos 70. Haja visto que existiam 11 em 1939, 42 em 1960 e 100 em 1970. Em 1980 o número mais que dobrou, atingindo 203.

Os indicadores até agora utilizados mostram o formidável crescimento do número de agências no sentido mais amplo, atrelados de uma forma ou de outra ao Executivo. Mostrou-se também que, no caso de agências, sua expansão ocorreu sobretudo nos anos 60; no caso de "empresas", nos anos 60 e 70, e no caso de empresas do setor produtivo, nos anos 70.

O Quadro V resume os dados até aqui apresentados, permitindo visualizar de forma mais sintética e por períodos presidenciais, o crescimento do Executivo. A expansão do número de agências, por períodos presidenciais, não revela tendência muito nítida; ora cresce ora diminui. E durante o segundo governo Vargas, populista e nacionalista; durante o período Jânio Quadros-João Goulart e, sobretudo, nas administrações Castelo Branco e Ernesto Geisel que o surgimento de agências é maior, parecendo indicar que a

expansão do Estado, via Executivo, não é, no caso brasileiro, monopólio da "esquerda" ou da "direita".

Já a expansão de "empresas" e empresas do setor produtivo apresenta padrão evolutivo extremamente nítido: crescem de forma sistemática em todas as administrações, atingindo seu ponto mais alto no governo Médici; o crescimento começa a ser menor nas administrações Geisel e Figueiredo. Nesse sentido, o crescimento do Estado sistemático e aparentemente inexorável, parece não estar condicionado por preferências políticas das administrações e por regime político. Nesse caso, parece que se está diante, de fato, de uma lógica econômica e não de uma lógica burocrática por assim dizer.

Esta breve análise de dados apóia-se sobretudo em dois indicadores quantitativos da expansão do Executivo. Em primeiro lugar, verificou-se o crescimento do número de agências públicas no âmbito do Executivo. Em segundo lugar, tenta-se avaliar o crescimento de agências da administração indireta - empresas, *latus-sensu* -, conceito posteriormente restringido ao setor produtivo propriamente dito, setor financeiro e previdenciário.

Em todos os três casos, verificou-se um crescimento acelerado durante a década de 60 e primeiros anos da década de 70, em que pese o fato de que o crescimento foi também intenso em alguns anos isolados, como 1954, por exemplo.

Difícilmente poder-se-ia, com base na análise empreendida, subscrever-se quer a interpretação de que o crescimento do Estado foi produto de um projeto estatizante, quer a tese de que tal crescimento se deveu a lógica das circunstâncias. Nesse último caso, estar-se-ia de fato subscrevendo argumentos conhecidos, como o da necessidade de grandes investimentos, o da segurança nacional entre outros.

No primeiro caso, o argumento perde plausibilidade diante da empiria, ou seja, que o crescimento do Estado em sua vertente puramente organizacional, vem ocorrendo sistematicamente ao longo dos últimos 50 anos em ritmo crescente até pelo menos à administração Médici. Vale dizer, que a expansão ocorreu independentemente de mudanças das elites no poder, embora seja certo que o período pós-64 seguramente assistiu a taxas de crescimento maiores.

No segundo caso, de fato, não se está diante de um argumento generalizante, dado que a explicação terá que ser dada setor por setor de atividade, não no caso a caso.

Parece, assim, que a expansão do Estado no Brasil - e, é sempre conveniente assinalar que a expansão é do Executivo - segue um padrão burocrático, com um acentuado efeito multiplicador; no geral, algumas tendências são universais, por assim dizer. Primeiramente, agências públicas, tanto na administração direta quanto na indireta não desaparecem, são absorvidas por outras, tendo suas competências alteradas, etc.,

mas não desaparecem, até porque o que fazer com o seu patrimônio ou seu pessoal? Não se trata de bens perecíveis, têm que ser absorvidos de alguma forma pelo próprio Estado.

De outra forma, ocorre um processo de especialização e divisão do trabalho, condição sine qua non da sobrevivência das agências existentes em determinado momento, que levou à sua multiplicação.

Parece, ainda, que o processo não é inteiramente endógeno, vale dizer, não é um ciclo de reprodução inerente e interno ao Estado. Pelo contrário, agências públicas, como de resto de quaisquer organizações, manipulam recursos, estabelecem relações com o seu meio ambiente e, sobretudo, atendem interesses resultantes de relações sociais complexas dentro da própria sociedade e da interação de atores sociais com o próprio Estado.

É certo, no entanto, que o regime autoritário acelerou o crescimento do Estado, sobretudo através da expansão do setor produtivo estatal. Nesse caso, prevalece a argumentação anterior, isto é, o processo de crescimento inexorável de agências públicas - que nunca cumprem a sua missão nem vão a falência -; porém, assinala-se, que o período caracterizou-se visivelmente pela concentração do poder nas mãos do Executivo Federal, em detrimento dos demais poderes constituídos e de outras esferas da administração pública. Não é de se estranhar, portanto, que, além de concentrar recursos políticos e econômicos públicos em suas mãos, o Executivo - na esteira do processo de multiplicação de agências - exercesse também, na esfera produtiva, um papel preponderante.

Quadro II

NÚMERO DE AGENCIAS CRIADAS NO AMBITO DO EXECUTIVO,
SEGUNDO O ANO DE CRIAÇÃO

Ano de Criação	Número de Agências	Porcentagem	Porcentagem Acumulada
Até 1945	15	12.5	--
1946	1	0.8	13.3
1947	--	--	--
1948	1	0.8	14.1
1949	1	0.8	14.9
1950	--	--	--
1951	3	2.5	17.4
1952	4	3.3	20.7
1953	2	1.7	22.4
1954	7	5.8	28.2
1955	--	--	--
1956	3	2.5	30.7
1957	3	2.5	33.2
1958	2	1.7	34.9
1959	1	0.8	35.7
1960	--	--	--
1961	6	5.0	40.7
1962	5	4.2	44.9
1963	3	2.5	47.4
1964	14	11.7	59.1
1965	5	4.2	63.3
1966	5	4.2	67.5
1967	11	9.2	76.7
1968	5	4.2	80.9
1969	2	1.7	82.6
1970	--	--	--
1971	4	3.3	85.9
1972	2	1.7	87.6
1973	3	2.5	90.1
1974	6	5.0	95.1
1975	6	5.0	100.1
TOTAL	120	100.1	100.1

Fonte: Cesar Guimarães et alli, A expansão do Estado e Articulação de Interesses, Documento de Trabalho No.1, Convenio SEMDR/IUPERJ, julho de 1977.

Quadro III
NÚMERO DE EMPRESAS ESTATAIS, SEGUNDO O ANO DE CRIAÇÃO 1/

Ano de Criação	No. de Empresas	Porcentagem	Porcentagem Acumulada
Ate 1934	35	7.9	--
1940	1	0.2	8.1
1941	2	0.4	8.5
1942	7	1.6	10.1
1943	5	1.1	11.2
1944	3	0.7	11.9
1945	3	0.7	12.6
1946	7	1.6	14.2
1947	1	0.2	14.4
1948	--	--	--
1949	1	0.2	14.6
1950	1	0.2	14.8
1951	3	0.7	15.5
1952	4	0.9	16.4
1953	3	0.7	17.1
1954	5	1.1	18.2
1955	3	0.7	18.9
1956	11	2.5	21.4
1957	5	1.1	22.5
1958	4	0.9	23.4
1959	8	1.8	25.2
1960	16	3.6	28.8
1961	8	1.8	30.6
1962	16	3.6	34.2
1963	11	2.5	36.7
1964	12	2.7	39.4
1965	7	1.6	41.0
1966	14	3.2	44.2
1967	23	5.2	49.4
1968	13	2.9	52.3
1969	21	4.8	57.1
1970	14	3.2	60.3
1971	16	3.6	63.9
1972	18	4.1	68.0
1973	28	6.4	74.4
1974	24	5.4	79.8
1975 (2)	15	3.4	83.2
1976 (2)	16	3.6	86.8
1977	10	2.3	89.1
1978	11	2.5	91.6
1979	13	2.9	94.5
1980	13	2.9	97.4
1981	4	0.9	98.3
1982	5	1.1	99.4
1983	--	--	--
TOTAL (3)	440	99.4	99.4

Notas: (1) Inclui Empresas Públicas, Sociedades de Economia Mista, suas subsidiárias e empresas controladas direta ou indiretamente pela União; Autarquias e Fundações instituídas ou mantidas pelo Poder Público, conforme Decreto No. 84.128 de 29/10/79.

(2) Em 1975 e 1976 duas empresas foram consideradas, segundo a data de constituição.

(3) Não foram computadas 45 empresas que só existem no papel.

Fonte: Cadastro de Empresas Estatais, setembro de 1983.

Quadro IV
NÚMERO DE EMPRESAS DO SETOR PRODUTIVO POR DATA DE CRIAÇÃO

Ano de Criação	No. de Empresas	Porcentagem	Porcentagem Acumulada
Até 1939	11	5.4	--
1940	1	0.5	5.9
1941	1	0.5	6.4
1942	3	1.5	7.9
1943	2	1.0	8.9
1944	2	1.0	9.9
1945	1	0.5	10.4
1946	1	0.5	10.9
1947	--	--	--
1948	--	--	--
1949	--	--	--
1950	--	--	--
1951	1	0.5	11.4
1952	1	0.5	11.9
1953	3	1.5	13.9
1954	2	1.0	14.4
1955	2	1.0	15.4
1956	3	1.5	16.9
1957	3	1.5	18.4
1958	3	1.5	19.9
1959	--	--	--
1960	2	1.0	20.9
1961	2	1.0	21.9
1962	6	2.9	24.8
1963	6	2.9	27.7
1964	4	1.9	29.6
1965	4	1.9	31.5
1966	7	3.4	34.9
1967	7	3.4	38.3
1968	4	1.9	40.2
1969	10	4.9	45.1
1970	8	3.9	49.0
1971	11	5.4	54.4
1972	12	5.8	60.2
1973	21	10.2	70.4
1974	16	7.8	78.2
1975	10	4.9	83.1
1976	11	5.4	88.5
1977	7	3.4	91.9
1978	7	3.4	95.3
1979	3	1.5	96.8
1980	5	2.4	99.2
1981	--	--	--
1982	2	1.0	100.2
1983	--	--	--
TOTAL	205	100.2	100.2

Fonte: Cadastro das Empresas Estatais, setembro de 1983, pp. XXX-A, 1/9 a 9/9.

Quadro V

EXPANSÃO DO ESTADO BRASILEIRO: NÚMERO DE AGENCIAS, "EMPRESAS"
E EMPRESAS DO SETOR PRODUTIVO, POR PERÍODO PRESIDENCIAL,
A PARTIR DE 1940

Governo (1)	Agencias		Empresas (2)		Emp. do setor pro dut. (3)	
	No.	% Media	No.	% Media	No.	% Media
Getulio Vargas (1940-1945)	-	-	21	0,8	10	0,8
Eurico Dutra (1945-1950)	3	0,8	10	0,4	1	0,1
Getulio Vargas (1951-1955)	16	2,7	18	0,8	9	0,9
J. Kubitschek (1956-1960)	9	1,5	44	2,0	11	1,1
Janio Quadros (1961-1963)	14	3,9	35	2,6	14	2,3
Castelo Branco (1964-1967)	35	7,3	56	3,2	22	2,6
Costa e Silva (1968-1969)	7	2,9	34	3,8	14	3,4
Emilio G. Medici (1970-1973)	9	1,6	76	4,3	52	6,3
Ernesto Geisel (1974-1978)	12 (4)	5,0	76	3,4	51	5,0
João Figueiredo (1979-1984)	-	-	35 (5)	1,9	10 (5)	1,0
TOTAL	105	-	405	-	205	-

(1) Os meses iniciais anteriores à posse do presidente eleito estão incluídos em sua administração.

(2) Definição ampla, do Decreto 84.128 (29/10/79)

(3) Inclui empresas do setor produtivo, do setor bancário e previdenciário.

(4) Dados apenas para 1974 e 1975.

(5) Dados até 1982.

Fonte: Quadros II, III e IV.

5. O EMPRESARIADO INDUSTRIAL COMO ATOR: IDEOLOGIA E PRÁTICA POLÍTICA

Objetivando evitar as posições extremas, alguns trabalhos ressaltam a presença de um empresariado ativo na defesa de seus interesses, ao longo das várias etapas do processo de desenvolvimento do capitalismo industrial no país. A despeito de sua fraqueza relativa, é importante detectar os traços específicos da atuação concreta do setor empresarial em sua articulação com o Estado e as demais frações das classes dominantes.

Nas fases iniciais da industrialização, o estilo de atuação da classe se faria sentir através da inserção de diferentes segmentos empresariais nos órgãos consultivos de estrutura corporativa, típicos do período 1930-1945. Através dessa nova modalidade de ação, os industriais obteriam êxitos expressivos no sentido da consolidação e expansão de seu espaço econômico e da conquista de um espaço político próprio. A implantação do modelo corporativo de articulação dos grupos empresariais com os centros de decisão localizados em diversos pontos do aparelho de Estado, difundiria a prática da negociação compartimentalizada entre os setores público e privado. A generalização de tais procedimentos, por sua vez, abriria aos industriais oportunidades de diversificação de alianças envolvendo técnicos e funcionários governamentais, permitindo-lhes uma melhor utilização de seus recursos de poder 44/.

Aceleração do desenvolvimento industrial, desdobrar-se-ia ao longo das duas décadas posteriores à 2a. Guerra Mundial, no período correspondente à República populista. O aprofundamento da industrialização, refletir-se-ia no aumento da diferenciação interna entre grupos e frações empresariais, passando à liderança do crescimento industrial para os setores e ramos novos, como os de bens de consumo duráveis e a indústria automobilística. Nessa fase, observaríamos uma intensa atuação dos segmentos mais dinâmicos dessa elite empresarial em torno da defesa de suas posições prioritárias. Entre estas, assumiram o primeiro plano as discussões acerca da participação das empresas nacional, estrangeira, e estatal na expansão do parque industrial do país. No que diz respeito aos órgãos de representação dos interesses industriais, a estrutura corporativa implantada na fase anterior, viria a adquirir peso e significação crescentes. A partir de então, a FIESP (Federação das Indústrias do Estado de São Paulo), ganha projeção, afirmando-se como porta-voz do setor industrial

frente às demais frações empresariais e às agências governamentais ligadas à política econômico-financeira. Simultaneamente à consolidação dos sindicatos e federações regulados pela legislação corporativa, os industriais criariam de forma gradual uma estrutura paralela para a representação e defesa de seus interesses. Desta forma, surgiriam novas organizações, as associações paralelas, entidades setoriais, operando em âmbito nacional, cujo funcionamento não sofreria às restrições e constrangimentos impostos pelo Estado à estrutura sindical oficial. A dualidade de formas de representação possibilitando contornar a rigidez da legislação, permitiria maior flexibilidade e autonomia na utilização dos órgãos de classe do setor. Cabe ainda ressaltar um último ponto. A montagem dessa estrutura procurou adaptar-se à complexidade e burocratização acentuadas do aparato estatal, articulando-se a uma rede de vínculos e conexões entre elites empresariais e burocráticas. Assim, a fragmentação progressiva do setor industrial se fez acompanhar do desenvolvimento de canais alternativos para a formulação e encaminhamento de demandas, configurando-se um sistema de vias multidiferenciadas de acesso ao Estado. No interior dos órgãos-chave para a definição de medidas de interesse do setor, pela ação combinada de mecanismos formais e informais, dar-se-ia a negociação entre interesses privados e representantes do poder público 45/.

As considerações até aqui desenvolvidas, permitem-nos recuperar a importância do empresariado como ator político. Entretanto, impõe-se reduzir o peso do setor às suas devidas proporções. É preciso lembrar que a modalidade de articulação acima descrita teria um alcance limitado. Em grande parte, as negociações teriam um sentido corporativo restringindo-se às decisões econômicas de caráter setorial e tópico, relacionadas aos interesses mais imediatos do grupo.

A dimensão política da atuação empresarial viria à tona, sobretudo, em certas conjunturas especiais. Em tais momentos, a solidariedade e não o fracionamento seria o elemento preponderante. Assim, a diferenciação interna e o predomínio de uma perspectiva economicista não chegaram ao ponto de imobilizar a classe em clivagens insuperáveis. A ação conjunta, ocorreria, por exemplo, por ocasião da queda do Estado Novo em 1945, e, mais recentemente, em 1964, na deposição do governo de João Goulart. Neste último episódio, observou-se a participação unida do conjunto do setor empresarial na defesa de objetivos eminentemente políticos. Diante da mobilização popular crescente, alarmados com a perspectiva do questionamento da estrutura de privilégios da sociedade, os empresários agiriam de forma coesa, intervindo, decisivamente nos rumos dos acontecimentos. Ao lado dos militares e dos setores mais conservadores do país, colaborariam individual e coletivamente na destituição do presidente constitucional. Inúmeros estudos e depoimentos sobre o período, têm revelado o envolvimento do empresariado na trama conspiratória que preparou as condições para o golpe de Estado 46/. No jogo das forças contrárias à ordem estabelecida, desempenhariam papel central as articulações entre setores da elite militar, integrantes da

cúpula empresarial e técnicos ligados aos interesses privados; delineando-se uma teia de alianças envolvendo entidades de classe, institutos de pesquisa, órgãos consultivos e agências técnico-empresariais. Esta articulação, permitiria a formação de um bloco de interesses voltado para atividades de desestabilização da ordem vigente. O empresariado, portanto, não só não esteve ausente, como foi um dos atores estratégicos no processo que culminaria da instauração de um novo regime político, em 1964. Integrante do pacto autoritário, participante da coalizão conservadora que apoiaria a elite burocrático-militar em sua escalada ao poder, o setor empresarial preservaria sua unidade na sustentação do novo governo. Este núcleo de interesses, da que fazia parte a elite empresarial, seria ainda responsável pela formulação dos suportes ideológicos do regime recém-implantado.

Quando observamos o processo de formação e desenvolvimento do empresariado, ao longo da evolução da sociedade urbano-industrial no Brasil não encontramos, portanto, evidência que justifiquem sua caracterização como um grupo amorfo e passivo. Ao contrário, o setor tem revelado capacidade de ação na defesa de seus interesses econômicos, formulando táticas alternativas para fortalecer suas posições. Além disso, em certas conjunturas críticas, os diferentes segmentos empresariais mostraram-se capazes de uma ação comum para alcançar objetivos políticos, ligados à preservação de seus interesses de classe. Diante de certas situações percebidas como ameaça aos princípios de sustentação da ordem capitalista, unificando-se sob diretrizes comuns, o empresariado participaria ativamente de articulações e movimentos políticos de ampla envergadura. Portanto, estamos muito distantes do suposto alheamento político da burguesia. Longe de retrair-se em momentos definidos como decisivos pela elite empresarial, o grupo assumiria seu papel, mobilizando o apoio de outros segmentos sociais e integrando-se a um esquema de alianças comprometido com um dado projeto de reordenação econômica e política da sociedade.

Aprofundando a linha de interpretação sugerida por este novo enfoque, cabe levantar algumas indagações. Como analisar o papel do empresariado no processo de modernização autoritária desencadeado pelo regime pós-64? Quais as suas relações com os sucessivos governos militares? Quais os limites de sua adesão ao projeto autoritário e qual o alcance de sua recente postura de protesto?

6. EMPRESARIADO INDUSTRIAL E ESTADO AUTORITÁRIO: DA POLÍTICA DE AUSTERIDADE AO "MILAGRE ECONÔMICO"

A coalizão tecnocrática-militar, que assumiu a direção política do país após o golpe de 1964, procurou desde o início implementar um projeto claramente comprometido com os interesses do setor privado da economia e com o fortalecimento de um dado padrão de desenvolvimento capitalista. Tal projeto, visaria conjugar a consolidação da ordem à modernização econômica, de acordo com os pressupostos ideológicos contidos no binômio desenvolvimento-segurança nacional 47/.

Ao longo dos seus dez primeiros anos, o regime autoritário atravessaria basicamente duas fases. Na primeira delas, correspondente ao governo Castello Branco e à gestão econômica dos ministros Roberto Campos e Octávio Gouveia de Bulhões, dar-se-ia prioridade aos objetivos políticos ligados à desestruturação da ordem precedente. A desmobilização social; o desmantelamento dos canais de participação popular; a repressão no meio sindical. O combate às lideranças mais expressivas do regime anterior, seriam a tônica da ação governamental. Do ponto de vista econômico, predominaria uma orientação restritiva voltada para o saneamento econômico-financeiro, procurando o governo legitimar-se pela imagem da racionalização das decisões calcadas em critérios técnicos 48/. Segundo o novo enfoque, as preocupações básicas seriam a tentativa de controle da inflação, ao lado da eliminação das distorções na estrutura de preços e na alocação de recursos. Para tanto, foram adotadas as políticas clássicas de estabilização, como a redução das despesas governamentais, o aumento dos rendimentos provenientes de impostos, a compressão do crédito e a contenção dos salários. Procurou-se também combater os déficits orçamentários do governo, através, por exemplo, do recurso de aumento das taxas sobre serviços de utilidade pública 49/. Em 1965, foi instituída a lei de Mercado de Capitais, com o objetivo de fortalecer e ampliar o uso de mercado de ações, estimular o estabelecimento de bancos de investimentos, dinamizando o sistema financeiro. Criaram-se ainda novos mecanismos de crédito, de forma a aumentar o volume dos recursos de instituições oficiais, como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE); o Banco Nacional de Habitação (BNH) e Caixas Econômicas. Segundo os formuladores das novas diretrizes, a mobilização de recursos para a acumulação deveria utilizar instrumentos não inflacionários a fim de corrigir as distorções das práticas anteriores. Tal objetivo, seria alcançado pela reforma do sistema fiscal e a criação de uma série de fundos

de previdência social e de aposentadoria, como o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS); o Programa de Integração Social (PIS), entre outros. Assim, uma grande parte dos recursos para as instituições de crédito oficial, que se destinariam as inversões públicas e privadas, provinham de um sistema de poupança forçada, cuja carga seria suportada basicamente pela classe trabalhadora. Além disso, como observa Paul Singer:

"A composição da receita federal não se alterou muito neste período: como porcentagem do PIB, os impostos indiretos cresceram de 12,8% em 1963 para 17,9% em 1968, ao passo que os impostos diretos aumentaram de 5,2% para 8,8% neste período. É fácil de ver que o peso dos impostos indiretos foi carregado pelos consumidores e, como é notório, sua incidência é regressiva. O caráter progressivo dos impostos diretos por sua vez é ilusório. Na verdade, o que realmente aumentou nesta categoria, foram as contribuições previdenciárias, cuja arrecadação, em termos reais, cresceu 100% entre 1964 e 1968, ao passo que a do Imposto de Renda cresceu neste período apenas 33%" 50/.

Assim, o amplo processo de apropriação de recursos pelo Estado obedeceu a um padrão francamente regressivo, razão pela qual não despertou oposição por parte do setor empresarial.

A combinação dessas políticas resultou numa crescente acumulação de recursos concentrados no Governo Federal, que seriam alocados no setor produtivo. A participação da receita fiscal no PIB, que oscilava entre 17 e 21% no período 1957-1964, alcançou 26,7% em 1968 51/. A tendência prosseguiu nos anos subsequentes, de tal forma que entre 1960 e 1974, as receitas federais quase quintuplicaram em termos reais 52/. Por outro lado, entre 1968 e 1973, enquanto as rendas do Estado cresciam aceleradamente, os gastos em saúde declinaram substancialmente 53/. Outros traços típicos do período foram: a redução do déficit orçamentário da União - que em 1963 correspondia a 4,3% do PIB em 1971 caiu para 0,3% - e a redução gradual do índice inflacionário, que se estabilizaria em torno de 20% no período 1968-1974 54/. O reaparelhamento estatal e o aperfeiçoamento de sua capacidade de arrecadação não se refletiriam de imediato na expansão produtiva do país. A estagnação econômica do início dos anos 60 continuaria, depois da mudança de regime, ao longo do período 1964-1968, refletindo os efeitos das medidas de estabilização adotadas pelo governo. As reformas institucionais no sistema financeiro só viriam a produzir resultados num momento posterior.

Na fase seguinte, que se desdobraria de 1968 a 1973, a economia brasileira alcançaria altos índices de crescimento. O combate à inflação foi substituído pela aceleração do crescimento, enquanto meta prioritária. Nessa fase, em que o

surto expansionista ficou conhecido como "milagre brasileiro", o regime procuraria legitimar-se através do êxito de sua política econômica. O objetivo era a consolidação de um tipo de desenvolvimento capitalista baseado em forte intervenção estatal, na concentração oligopolista da produção e na internacionalização da economia. Dentro desta perspectiva, privilegiou-se a grande empresa nacional, estatal e multinacional, configurando-se o chamado modelo do tripé 55/. O crescimento anual do PIB passou de 3,7%, no período 1962-1967, para 10,1% nos anos 1968-1974. A indústria, foi o setor líder do crescimento, expandindo-se a taxas anuais de 12,2%. Dentro da indústria de transformação, os setores que mais se expandiram foram os de material de transportes, em que se destacaria a indústria automobilística, o de material elétrico, o da indústria mecânica entre outros, enquanto, que os setores tradicionais como têxtil, vestuário e produtos alimentícios, tiveram taxas mais lentas de crescimento. Também cresceram a indústria de construção civil, a construção rodoviária e a de pavimentação. O comércio exterior atingiu altos índices de expansão, diversificando-se a pauta de exportações, com a maior participação dos produtos manufaturados, que cresceram de 7,2% para 27,7%, entre 1965-1974 56/. A nova estratégia de desenvolvimento privilegiou, portanto, o setor de bens de consumo duráveis como base do crescimento da produção e estimulou a abertura da economia para fora. Seu êxito baseou-se na expansão da demanda interna por bens duráveis de consumo, impulsionada pela concentração da renda e por mecanismos financeiros que permitiram a ampliação do crédito ao consumo; na expansão da demanda externa em virtude da liberalização do comércio internacional e da política de subsídio às exportações; e, finalmente, na substancial entrada de recursos externos.

A obtenção de altas taxas de crescimento em uma série de itens, o fortalecimento de setores industriais de ponta, - como as indústrias automobilísticas e eletro-eletrônica -, e a expansão e modernização do setor estatal permitiram ao governo projetar uma imagem favorável.

O bom desempenho da economia validaria a visão da eficácia das diretrizes governamentais. A ideologia do Brasil, grande potência, valorizando o crescimento econômico como a chave para a afirmação nacional e o aumento do prestígio do país no sistema mundial, seria o elemento legitimador do projeto de modernização autoritária que então se implementava. Preconizava-se o advento de uma nova era, e o clima de euforia dominante entre as classes média e alta, bem como entre os vários setores do empresariado, obscureceria a percepção da rigidez do sistema político. Como é sabido, o período do milagre econômico caracterizou-se por acentuado grau de repressão e intolerância políticas. A censura, a falta de liberdade, a coerção sobre as organizações sindicais e políticas alcançariam seus mais altos níveis. Mas, a pujança econômica mascarava os rigores do autoritarismo. Os indícios do êxito da fórmula ordem-crescimento, pareciam suficientemente fortes para afastar resistências e isolar os núcleos de descontentamento.

No decorrer desses dez anos, a posição do empresariado embora basicamente favorável ao sistema, sofreria algumas oscilações. Durante a fase anterior ao milagre (1964-1967), prevaleceria uma certa ambiguidade no meio empresarial. Se, por um lado, apoiavam os objetivos políticos ligados à desmobilização social, por outro lado mostravam-se insatisfeitos com certos aspectos da política de austeridade, sobretudo a contenção do crédito para o setor privado e a redução do nível geral de investimentos. No momento seguinte, porém, a mudança da política econômica, sob o governo Médici, despertaria o apoio irrestrito dos principais setores empresariais. O êxito dessa fase marcada pela prosperidade econômica, redundou em que a ambiguidade inicial fosse substituída pela adesão generalizada, predominando uma visão otimista quanto à eficácia do modelo formulado pela coalizão dirigente 57/. A coincidência de objetivos entre elites militares e econômicas, condicionaria a harmonia de interesses típica do momento. As metas básicas das Forças Armadas, não contrariavam, em seu conjunto, às aspirações do setor privado. Tais metas, envolviam o fortalecimento do Estado, a neutralização das tensões sociais e a supressão do dissenso político, garantindo, ao mesmo tempo, um ritmo acelerado de crescimento econômico. Além disso, a interpenetração de interesses seria aprofundada pela estruturação do complexo industrial-militar, implicando na expansão da indústria bélica, na modernização das Forças Armadas e o desenvolvimento das indústrias de interesse estratégico, como a de energia nuclear. Um número expressivo de empresas - estatais, privadas nacionais e multinacionais - viriam a integrar esse complexo, levando ao estreitamento dos vínculos entre setores empresariais e integrantes da corporação militar 58/. A consolidação da aliança entre o empresariado e o Estado autoritário parecia, portanto, assegurada. Aliás, até esse momento, o desempenho do regime militar seria avaliado positivamente pelos vários segmentos das classes dominantes. A expectativa de ganhos crescentes garantia a legitimidade do sistema junto às suas principais bases sociais de sustentação.

Tal como ressaltamos anteriormente, a despeito da ênfase no poder burocrático e do reforço dos mecanismos autoritários, os interesses empresariais seriam integrados às diretrizes definidas pela elite dirigente. A articulação entre segmentos do empresariado e a tecnocracia, seria viabilizada através de uma série de procedimentos. Em primeiro lugar, é preciso lembrar que data precisamente do período pós-64, a aceleração do processo de diferenciação e modernização dos órgãos de classe do empresariado. Ao lado da estrutura corporativa, representada pelos sindicatos e federações. Foi nessa época que se expandiu consideravelmente a estrutura extracorporativa. Assim é, que cerca de 65% das associações paralelas criadas pelo empresariado industrial do país surgiram depois de 1964 59/. Além disso, o esvaziamento dos canais autônomos de participação social e dos órgãos de representação política seriam compensados pela articulação de uma série de formatos alternativos para a vinculação de setores empresariais com o Estado, ao longo dos vários governos autoritários 60/.

As modalidades de acesso ao Estado variaram ao longo do tempo e em função do órgão considerado. O esvaziamento do Poder Legislativo, em termos de suas funções deliberativas e de controle sobre o processo decisório, levou ao reforço da tendência anterior de privilegiamento do Executivo como arena de negociação. O regime pós-64, entretanto, não revelou uma preocupação explícita em marcar o lugar de acesso das diversas classes e frações de classe às decisões econômicas estatais. O modelo político de cunho corporativista, legado por Vargas, formalizara a representação de classes em órgãos de natureza consultiva e deliberativa, voltados para a política econômica 61/. Os governos militares eliminaram gradualmente o princípio da representação corporativa. A classe trabalhadora foi desde logo atingida. Assim, se o Conselho Consultivo do Planejamento (Consplan), no governo Castelo Branco, previa a representação de sindicatos de trabalhadores 62/, o mesmo não ocorreria com os colegiados de planejamento subsequentes - como o Conselho Monetário Nacional (CMN) e o Conselho de Desenvolvimento Econômico (CDE) 63/. Quanto à incorporação das frações empresariais, embora a representação formal nem sempre estivesse prevista ao nível da legislação de criação e regulamentação do funcionamento das agências, a participação de fato seria viabilizada através de diferentes procedimentos.

No período que estamos analisando, o órgão de maior proeminência foi o Conselho Monetário Nacional, criado em 1964, responsável pela administração do chamado "milagre brasileiro", de 1967 ao fim do governo do General Médici. Como vimos, além da tributação, o governo militar, em suas duas primeiras fases, procurou captar poupanças e orientar a alocação de investimentos, aperfeiçoando os mecanismos de financiamento. Tal opção, implicou a especialização de instituições financeiras e a utilização de uma série de incentivos e desincentivos monetários, cuja implementação exigiu a criação de instrumentos e mecanismos específicos. Esse conjunto configurou o sistema financeiro nacional, tendo como órgão máximo o CMN, ao qual se atribuiu a suprema autoridade na formulação da política monetária e creditícia do país 64/. No decorrer do tempo, porém, o Conselho Monetário extravasou seu âmbito de atuação inicial, transformando-se em órgão central para a sustentação do regime. Com a ampliação sucessiva de suas esferas de competência e o alargamento da participação de altos funcionários governamentais em seu plenário, o Conselho deixou de atuar apenas como autoridade financeira, passando a dirigir de fato a política econômica do país 65/. Em sua composição, variável ao longo do tempo, predominavam ministros da área econômica e presidentes de instituições financeiras. Entre os membros nomeados, figuravam dois representantes da iniciativa privada. Posteriormente, já no governo do General Geisel, os membros nomeados foram reduzidos de seis para três, porém, todos representantes do setor privado. Além disso, por decreto de 1969, o Presidente do Conselho Monetário, o Ministro da Fazenda, poderia convidar, para participar das reuniões, Ministros de Estado de outras pastas, bem como representantes de outras entidades públicas ou das classes produtoras 66/. Segundo Guimarães e Werneck Vianna, as

mudanças introduzidas naquele ano reforçaram o caráter centralizador conferido ao Conselho, enquanto formulador de políticas, atribuindo-lhe simultaneamente função de câmara corporativa de acomodação de demandas 67/. Além da representação formal prescrita pela legislação, cada ministro ou dirigente de primeiro escalão presente no Conselho poderia estabelecer contatos com os setores interessados, recebendo de suas respectivas clientelas demandas e reivindicações individuais ou de grupo. Na prática, a decisão final caberia ao presidente do conselho, o Ministro da Fazenda, que, além de ter maior peso dentro do órgão por controlar maior gama de recursos de poder, gozava de uma posição privilegiada no Executivo, funcionando como verdadeiro primeiro-ministro econômico. Entretanto, a despeito da hegemonia do Ministro Delfim Neto, o Conselho representou efetivamente uma arena de negociação entre os setores público e privado, cabendo à tecnocracia o papel de agente mediador dos interesses privados. Os contatos entre elites técnicas e econômicas permitiriam a acomodação de demandas, criando condições para a legitimação do modelo econômico. Assim, sobretudo, entre dezembro de 1969 e março de 1974, o Conselho Monetário cumpriu suas funções de agência governamental de coordenação econômica, funcionando paralelamente como instância de intermediação vertical de interesses. Em outros termos, "desempenhou o duplo papel de subordinar, no âmbito do governo, programas setoriais a um determinado padrão de acumulação e de fortalecer, ao nível da economia, certos interesses em detrimento de outros" 68/. O êxito do Conselho nessa fase traduzir-se-ia numa avaliação positiva de seu desempenho por parte da elite empresarial.

Outro órgão colegiado que, na época, desempenhou importante papel no aparato burocrático, foi o Conselho Interministerial de Preços (CIP), criado em 1968, em substituição à Comissão Nacional de Estímulo à Estabilização dos Preços (CONEP), que o antecederia na função de contenção da inflação através do controle de preços 69/. No que diz respeito à regulamentação do acesso dos setores empresariais, a CONEP previa a participação de representantes das entidades máximas das classes patronal e trabalhadora, de acordo com um estilo predominantemente corporativo, permitindo um significativo grau de ingerência do setor privado nas negociações. A criação do CIP, trouxe uma alteração no que diz respeito à representação privada, na medida em que esta representação perdeu suas prerrogativas de deliberação, passando a ter apenas caráter consultivo 70/. A trajetória do CIP evoluiu para um processo de crescente centralização e autonomia face aos interesses privados. Tal tendência, foi acentuada pela mudança introduzida em 1975, já durante o governo do General Geisel; que extinguiu a comissão consultiva formada por representantes das confederações nacionais de industriais e de trabalhadores, prevista pelo decreto de criação do órgão 71/. Diante desse quadro de progressivo fechamento dos canais formais de acesso, a articulação do empresariado com a agência reguladora de preços assumiu um caráter francamente clientelista. Desta forma, observou-se o predomínio de um padrão fragmentado de demandas e de mecanismos

informais de barganha política, como consequência das táticas alternativas empregadas pelos interesses privados. Contatos individuais, dispersão e atomização de demandas, bem como, dificuldades de estabelecimento de áreas de consenso envolvendo clientelas e decisores marcaram as relações do CIP com os setores empresariais.

A análise dos dois exemplos acima citados, ilustra a diversidade de modos de acesso do setor privado ao Estado, no período considerado. As táticas de atuação envolveriam, em primeiro lugar, a utilização da estrutura oficial de representação de interesses controlada pelo Estado, obedecendo o modelo corporativo, composta pelos sindicatos e federações empresariais, tendo a Confederação Nacional da Indústria como entidade de cúpula. Um segundo instrumento a ser utilizado, seria a estrutura "extracorporativa" de representação de interesses, composta pelas associações de interesses paralelos à estrutura oficial, que tendem a congregar indústrias setoriais em organizações nacionais, como: a Associação Brasileira para o Desenvolvimento das Indústrias de Base (ABDIB), uma das mais importantes que opera no setor de bens de capital. Finalmente, uma outra modalidade está constituída pelas práticas informais. Uma delas, caracteriza-se por ser um modo de acesso relativamente estruturado, envolvendo uma ou mais agências do aparato de Estado, em que se estabelecem vínculos informais, mas com certo grau de permanência, entre interesses de setores específicos da esfera privada e do Estado. Trata-se dos chamados "anéis burocráticos", de importância fundamental para a viabilização da influência dos grupos empresariais nas agências de política econômica 72/. Finalmente, temos ainda, a prática de contatos pessoais entre atores isolados dos setores privado e público, podendo ou não assumir formas clientelistas.

É interessante ressaltar, que a extrema complexidade e diferenciação do aparelho burocrático se fez acompanhar da diversificação e especialização crescente dos grupos de interesses industriais, observando-se uma interpenetração entre os dois processos pelos mecanismos apontados. Tais traços foram percebidos pelas elites industriais como aspectos essenciais de suas relações com o Estado, segundo pesquisa realizada com lideranças empresariais que ocupavam posições de projeção e prestígio junto aos seus pares 73/. Entre as articulações citadas com maior frequência, temos: os contatos e negociações entre a ABDIB, o Simesp e a Abinee por um lado, e a Carteira de Comércio Exterior (CACEX). E, ainda, entre a ABDIB e a Agência Especial de Financiamento Industrial (FINAME); entre o IBS e o Conselho Nacional de Siderurgia (CONSIDER); entre a ABIA e o Conselho Interministerial de Preços (CIP) 74/; e entre a agroindústria açucareira e o Ministério da Indústria e Comércio (MIC). Os empresários do setor de bens de capital apontam ainda como arenas básicas de intercâmbio entre setores públicos e privados, além de certas subsidiárias do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), como a Embramec, - o Conselho de Desenvolvimento Industrial (CDI), o Ministério da Indústria e Comércio e alguns conselhos ligados ao Ministério da Fazenda. No

que se refere à política de comércio exterior, em que a Cacex desempenha papel central, teríamos o que foi caracterizado por Lima Junior e Soares de Lima, como um caso de policentrismo decisório e policentrismo de acesso. A primeira destas expressões, refere-se à multiplicação de agências autônomas que operavam na área manipulando recursos próprios. A segunda, refere-se ao padrão de acesso das empresas aos órgãos burocráticos, caracterizado pela necessidade de se dirigirem a um grande número de agências de regulação ou de implementação da política de comércio exterior, ao invés de concentrar sua atenção num órgão centralizador 75/.

Tendo em vista a análise até aqui desenvolvida, parece claro que o autoritarismo não significou uma exclusão da influência dos grupos econômicos, senão que uma redefinição dos canais adequados para o exercício da influência e para a manifestação do jogo de pressões entre as elites dominantes e o Estado. A atualização da autonomia estatal se faria mediante a associação entre os processos de diferenciação dos setores público e privado. A interpenetração entre esses dois processos, seria reforçada pela difusão das práticas de negociação compartimentalizada entre segmentos das elites empresariais e tecnocráticas no interior de agências burocráticas específicas. Como ressaltava Guillermo O'Donnell: "Se, sob tais condições, o Estado invade a esfera da sociedade pela conquista de organizações civis, por outro lado, observa-se também o movimento inverso de apropriação de segmentos ou setores da atividade estatal pelos interesses privados, o que coloca em evidência a porosidade do esquema de dominação estatal à penetração de tais grupos" 76/. Em contrapartida, as facilidades para a tramitação de interesses privados setoriais no interior do aparelho burocrático, bem como a criação de condições favoráveis para a negociação de medidas e favores governamentais específicos, teriam para os grupos empresariais um custo não desprezível.

Em primeiro lugar, táticas clientelistas e anéis burocráticos têm eficácia apenas para a realização de interesses particulares, não permitindo que amplas demandas de classe sejam articuladas e impostas ao aparelho estatal. Em segundo lugar, com a crescente centralização do poder, o fechamento do processo decisório em suas instâncias superiores, impediria aos grupos empresariais de exercer qualquer tipo de influência sobre as decisões estratégicas para a definição dos aspectos mais gerais da política nacional. Assim, se através da consolidação desse tipo de formato do Estado burocrático-autoritário, os espaços para a defesa dos interesses corporativos das elites econômicas foram não só preservados, como ampliados; em contrapartida, os núcleos decisórios centrais responsáveis pela orientação global da economia tornaram-se cada vez menos acessíveis e mais distantes.

7. DA CRISE À RECESSÃO: CISÕES NO FACTO AUTORITÁRIO

O Governo Geisel se inicia em um contexto marcado pelos primeiros indícios das dificuldades que atingiriam a economia brasileira, no decorrer dos anos 70. A crise do petróleo e os problemas enfrentados pelo mercado mundial repercutiriam no país, criando sérios obstáculos de seu desenvolvimento subsequente. Em 1974 e 1975, a taxa de crescimento da economia sofreu sensível decréscimo. O mesmo ocorreu em relação ao crescimento do setor industrial, que em 1975 caiu para 5.6%. A taxa de inflação que, no período anterior, estabilizara-se em torno de 20%; aumentou para 30% em 1975, chegando a 76.8% em 1979 77/. A rápida expansão das importações, entre 1972 e 1975, em consequência da crise do petróleo e dos planos de investimento do governo, não foi compensada por um ritmo equivalente de crescimento das exportações. O aumento resultante no déficit de contas correntes foi contornado por doses maciças de empréstimos externos, o que gerou uma expansão da dívida externa de 10 bilhões de dólares, em 1972; para mais de 22 bilhões ao fim de 1975 78/. Na verdade, a crise do petróleo apenas acentuou as contradições do modelo anterior, responsável pela expansão crescente das importações de bens de capital e do serviço da dívida externa.

Apesar dos visíveis sinais de que a economia estava entrando num ciclo desfavorável, o Presidente e as principais autoridades econômicas revelaram em seus pronunciamentos e declarações, uma avaliação otimista da situação definindo perspectivas promissoras 79/. Esse tipo de percepção, refletir-se-ia nas metas estabelecidas no 2o. Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), calcadas na expectativa de que o país poderia manter um ritmo acelerado de crescimento, a despeito das vicissitudes da economia mundial. Segundo Wener Baer, uma das causas básicas da crise econômica de fins dos anos 70, e princípio dos anos 80, foi a recusa das autoridades em ajustarem a economia brasileira à alta dos preços do petróleo de 1973-1974. Desta forma, o II PND previa altas taxas de investimento e de crescimento para a maioria dos setores econômicos 80/.

O novo governo introduziu importantes mudanças em relação ao anterior, tanto no plano econômico e na esfera política - com a estratégia da distensão -, como na estrutura administrativa federal.

Do ponto de vista econômico, seriam estabelecidas novas prioridades. Ao lado da implementação dos grandes projetos

governamentais, como os programas hidrelétrico, nuclear e siderúrgico; o apoio à empresa privada nacional assumiria o primeiro plano das preocupações das autoridades da área econômico-financeira. Dentro dessa perspectiva, o II PND propunha uma reformulação da política de substituição de importações, cujo cerne seria, a partir de então, o estímulo às indústrias de bens de capital e de bens intermediários. Segundo os mentores da nova orientação, para que o país alcançasse o status do pleno desenvolvimento, era necessário que fossem superadas as deficiências naqueles dois setores, alterando-se o perfil industrial da economia brasileira.

Do ponto de vista administrativo, o Presidente Geisel introduziu uma reforma que teve três efeitos principais. Em primeiro lugar, transformou o Ministério do Planejamento e Coordenação Geral em Secretaria do Planejamento (SEPLAN). Órgão de assessoramento direto da Presidência. Em segundo lugar, modificou a composição e reduziu as atribuições do Conselho Monetário Nacional. Finalmente, criou o Conselho de Desenvolvimento Econômico (CDE); órgão colegiado presidido pelo próprio Presidente da República e integrado pelos Ministros de Estado, da Fazenda, da Indústria e Comércio, da Agricultura e do Interior, além do Ministro de Estado Chefe da SEPLAN, exercendo a Secretaria Geral. Ao CDE, caberia assessorar o Presidente da República na formulação da política econômica e, em especial, na coordenação das atividades dos ministérios envolvidos 81/.

No decorrer do tempo, O CDE passaria a ser um órgão central na estrutura administrativa governamental, tal como o CMN o fora no período 1969-1974. Efetivamente, o novo órgão atuaria como principal arena de deliberação econômica. Em termos organizacionais, seria mais centralizado do que o CMN, já que seria dirigido pelo Presidente da República a quem cabia a decisão final, após ouvir os ministros. Um dos objetivos seria promover a coordenação entre as várias pastas ministeriais, impedindo o surgimento de superministros. O estilo centralizador do General Geisel, revelar-se-ia desde logo em um dos traços marcantes de seu governo. Como veremos posteriormente, as críticas à política econômica do período estariam frequentemente associadas ao questionamento do centralismo das decisões.

Do ponto de vista formal, as decisões do CDE assumiam diferentes modalidades, incluindo resoluções, definições de orientação, fixação de normas, recomendações, ou ainda, diretrizes para a regulamentação de áreas e setores econômicos. A importância de tais decisões era em muitos casos cruciais, na medida em que diziam respeito às questões mais controversas e mobilizadoras de conflitos entre diferentes interesses. Desta forma, foi no interior do CDE, que se elaborou um conjunto de medidas de apoio à empresa privada nacional. Também ali, tiveram lugar as discussões relativas à necessidade de se adotarem providências para o racionamento da gasolina em 1976. Além disso, do CDE surgiram muitas das medidas relativas a cortes de gastos e controle financeiro das empresas públicas 82/.

No que se refere a fração empresarial do setor de bens de capital, partiram do CDE grande parte das decisões de estímulo ao seu desenvolvimento. Guimarães e Werneck Vianna listam as principais. Na área de comércio exterior, podemos destacar: medidas de estímulo à produção interna de máquinas e equipamentos e de contenção das importações (Decretos nrs. 1426, 1426 e 1428, de 02.12.74); limites para as importações por parte do setor público federal em 1977 (deliberação, 01.12.76); estabelecimento de um sistema de limites globais do valor das importações relativamente a projetos submetidos ao CDI, à SUDENE, à SUDAM, à Superintendência da Zona Franca de Manaus e ao Grupo Executivo da Indústria Metalúrgica, Geimet, (resolução, 22.12.76). No que diz respeito à política industrial, o CDE tomou diversas decisões de apoio à indústria nacional de bens de capital. Entre estas, estabeleceu medidas para assegurar a preferência para a utilização de equipamentos nacionais por parte dos órgãos e empresas governamentais (03.10.74), e determinou a criação de Núcleos de Articulação com a Indústria (NAIs), tendo em vista as compras de equipamentos de fabricação nacional pelas empresas públicas (18.06.75).

Apesar de ter revelado uma atuação favorável à indústria nacional, a avaliação do CDE por parte da elite empresarial não seria positiva, em contraste com os julgamentos emitidos sobre o CMN, durante o governo Médici. Não tendo participação formal naquele órgão, nem qualquer possibilidade de acesso, os industriais sentiam-se excluídos de uma arena percebida como relevante, sendo, ao mesmo tempo, fechada e isolada. O questionamento de seu caráter excessivamente centralizado e da imprevisibilidade de suas decisões, constituiria o cerne da argumentação mais correntemente utilizada.

Por outro lado, o desempenho do BNDE, uma das principais agências executoras da política de apoio à empresa nacional, seria considerado favorável aos interesses industriais. Ao lado de suas subsidiárias, o BNDE seria percebido como um dos principais aliados do setor privado local, em seu processo de auto-afirmação e fortalecimento. Fornecedor da maior parte dos financiamentos que sustentaram a expansão das indústrias de bens de capital no período, esse órgão atuaria também como intermediário de grupos privados, patrocinando algumas de suas demandas junto a outros segmentos da burocracia governamental 83/.

Dois outras agências eram importantes instrumentos de execução da política delineada do II FND no tocante ao setor de bens de capital. Uma delas, a CACEX, tinha a seu encargo a formulação e aplicação das medidas relativas ao controle seletivo de importações. A segunda, o Conselho de Desenvolvimento Industrial (CDI), tinha sob sua responsabilidade a elaboração de uma política industrial pela distribuição de incentivos fiscais, em consonância com as prioridades estabelecidas. Ambas constituiriam importantes arenas de negociação, envolvendo representantes dos setores público e privado. Em contraposição, as empresas estatais que se constituíam, na estrutura do aparelho

de Estado, como peças estratégicas para o êxito da nova política industrial, visto que a elas caberia a função de compradoras principais de equipamentos e máquinas fabricados pelas empresas locais, representavam arenas distantes e mesmo inacessíveis 84/.

A despeito dos vínculos com agências governamentais específicas e de avaliações positivas acerca do desempenho de algumas delas, a insatisfação da elite empresarial com relação ao conjunto das políticas estatais viria progressivamente à tona, tornando-se bastante evidente a partir de 1976. O setor de bens de capital seria um dos maiores críticos, apontando á falta de coordenação e de integração entre os órgãos e a ausência de uma ação coerente por parte do governo, como um dos principais obstáculos á consecução das metas propostas no início da gestão Geisel 85/. A partir desse momento, as lideranças do setor iriam integrar-se á campanha contra a estatização da economia, a qual abordaremos posteriormente.

O clima de descontentamento, torna-se inteligível se considerarmos a questão da defasagem entre os objetivos propostos e os resultados efetivamente alcançados. Na realidade, a prometida fase de prosperidade da indústria local de bens de capital durou pouco. Inicialmente os mecanismos de estímulo tiveram êxito. Assim, por exemplo, a participação do setor no terceiro estágio do programa siderúrgico aumentou para 65%, em contraste com uma participação anterior de 25% no segundo estágio daquele programa. De forma semelhante, no programa hidrelétrico, verificou-se um aumento substancial da participação das empresas locais, principalmente no que diz respeito ao projeto Itaipu; em que o nível de equipamentos produzidos internamente elevou-se a cerca de 70% 86/. Entretanto, nos últimos anos do governo Geisel, começariam a aparecer os indícios de que a política de criação de uma sólida estrutura industrial baseada no fortalecimento da indústria pesada local estava com seu futuro seriamente comprometido. A expansão acelerada da produção, induzida pelos estímulos e incentivos governamentais, começou a encontrar dificuldades de absorção pelo mercado. No momento anterior, a disponibilidade de créditos pela criação das linhas especiais de financiamento proporcionadas pelo sistema BNDE e, a perspectiva de um mercado assegurado baseado no poder de compra do setor público, geraram altas expectativas e um clima de confiança. A reversão de tais expectativas, diante do quadro de reduzida lucratividade, e dos sinais de uma generalizada capacidade ociosa para um futuro próximo, provocaria os primeiros protestos.

Recentes estudos têm apontado ás razões do fracasso da nova política de substituição de importações propostas pelo II PND 87/. Entre os fatores econômicos, um primeiro aspecto diz respeito ao grande aumento da dependência externa e da internacionalização da economia, gerado pelas políticas implementadoras do "milagre brasileiro". Evidentemente, o aprofundamento dos vínculos de dependência face ao sistema capitalista internacional, determinaria estreitas margens de manobra para a execução de uma ampla política de fortalecimento

da autonomia nacional, pelo reforço e auto-suficiência da produção local em setores estratégicos, como o de bens de capital. Um segundo aspecto, refere-se às contradições entre as medidas voltadas para o fortalecimento da empresa nacional e as políticas financeira e creditícia. Assim, por exemplo, juros atraentes e um sistema de indexação plena contra a alta da inflação, canalizariam a poupança privada para aplicações improdutivas, desvirtuando os objetivos de estimular o aumento do fluxo de recursos para capital de risco. Por outro lado, as projeções otimistas e a ausência de barreiras efetivas, levariam ao aumento da participação de empresas estrangeiras subsidiárias de multinacionais operando no setor de bens de capital, acentuando, assim, o grau de competição interna. Finalmente, as políticas para lidar com a inflação crescente e os problemas da balança de pagamentos, gerariam novas fontes de dificuldades para uma ação coerente em defesa da empresa nacional.

Além das questões de ordem estritamente econômica, as características do crescimento do aparelho estatal brasileiro, ao longo dos primeiros dez anos de regime autoritário, contribuiriam para entrar os esforços para uma ação planejada e uniforme, tendo em vista a consecução das prioridades estabelecidas. Ao lado de um alto grau de centralização nas instâncias decisórias superiores, responsáveis pela formulação das diretrizes mais globais do desenvolvimento econômico - como as agências de planejamento - a complexidade crescente do aparelho burocrático far-se-ia acompanhar de um alto grau de segmentação ao nível de órgãos específicos, com esferas de competência limitadas a certas áreas. Assim, o centralismo coexistiria com tendências centrífugas, particularmente marcantes no caso das empresas estatais. Estas fortaleceram-se significativamente ao longo do período, desfrutando de alto grau de autonomia face à administração central 88/.

O governo Geisel, como vimos, acentuaria os traços centralizadores através da reformulação da estrutura administrativa que promoveu. Seu estilo de governo levaria ainda a um maior fechamento do processo decisório. Assim é que, a representação corporativa, nos poucos órgãos colegiados onde ainda existia, foi sendo esvaziada. Esta última tendência, por sua vez, acentuaria os mecanismos informais e contatos pessoais na articulação de canais entre o setor privado e o aparelho burocrático. Desta forma, o estreitamento dos vínculos entre os empresários de bens de capital e certas agências responsáveis pelo apoio ao setor, como o BNDE, assumiria um caráter altamente personalizado, sem suportes institucionais. Em consequência, teriam uma "natureza transitória", como assinala Klein em recente pesquisa sobre o tema. Cada mudança de ministros ou de diretores de órgãos importantes, gerava uma mudança na rede de contatos e ligações, patrocinando sua reestruturação. Esse tipo de sistemática teria altos custos para os interesses privados, na medida em que os colocava diante da necessidade de mobilizar toda a sorte de recursos políticos e pessoais, para o restabelecimento das conexões apropriadas à defesa de seus interesses junto aos novos ocupantes de posições do poder 89/.

Um último aspecto deve ser ressaltado para a compreensão da dinâmica do aparato estatal e seus efeitos sobre a consecução das metas estabelecidas. Se o CDE desempenhou, como salientamos, papel central na formulação da política econômica do período, não detinha, por outro lado, o controle de todos os instrumentos necessários para promover uma atuação coerente do conjunto do aparato estatal a fim de viabilizar a implementação de algumas de suas decisões, como, por exemplo, certas medidas referentes a política industrial. Dotado de instrumentos necessários para a implementação dos objetivos ligados à expansão da produção, outros instrumentos econômicos como aqueles ligados à política monetária e ao controle de preços, escapavam do seu raio de ação; sendo manipulados por outras agências relativamente autônomas no interior do aparelho estatal 90/.

As questões relativas às incongruências entre as autoridades governamentais e ao desencontro de orientações, seriam percebidas pelas lideranças empresariais como a expressão da inexistência, dentro dos altos escalões governamentais, de um projeto claramente definido. A falta de participação do setor privado nos órgãos-chave para a formulação da política econômica, seria apontada, por sua vez, como um elemento reforçador dessa tendência à ausência de diretrizes unificadoras, na medida em que contribuía para agravar o isolamento do governo. Finalmente, o fechamento crescente do processo decisório, com a consequente marginalização dos grupos interessados, seria identificado como uma das dificuldades centrais no relacionamento entre o setor privado e o Estado 91/. Portanto, ao lado das críticas à política econômica, demandas de natureza política seriam enfatizadas pelos setores mais dinâmicos do empresariado.

O descontentamento da elite empresarial seria acentuado a partir de 1979. No início dos anos 80, o agravamento da conjuntura internacional e o início de uma fase francamente recessiva para a economia brasileira, far-se-iam acompanhar do aprofundamento das fissuras no interior do pacto dominante.

Assim, a implementação da via de desenvolvimento escolhida pelos mentores do regime teve custos econômicos e políticos. Ao primeiro já nos referimos. Quanto ao segundo, a execução do projeto de crescimento econômico acelerado se faria através do reforço do poder do Estado, em detrimento da livre circulação de informações e do pleno funcionamento das instituições de representação. A expansão das funções reguladoras e empresariais do Estado assumiria proporções consideráveis, observando-se paralelamente o esvaziamento do Legislativo e a concentração do poder decisório nos altos escalões burocráticos. Em nome da gestão eficiente do modelo econômico, a burocracia passaria a operar com níveis crescentes de autonomia, aumentando também sua margem de manobra. Nas fases de prosperidade, o apoio das elites econômicas seria assegurado pelo bom desempenho do regime. Entretanto, sobrevindo situações de crise e de escassez de recursos, a discussão em torno da redefinição das prioridades econômicas torna-se necessariamente mais complexa e polêmica, gerando cisões e ameaçando a unidade entre as elites dominantes.

Uma vez encerrada a fase do milagre econômico, assistiríamos à erosão gradual das bases de legitimidade do regime. O fim do ciclo de expansão e as dificuldades econômicas subsequentes, tornariam visíveis as contradições e a fragilidade da via de desenvolvimento imposta ao país durante os dez primeiros anos de vigência do Estado autoritário 92/. Inúmeros estudos, bem como debates desencadeados nos meios de comunicação, denunciariam o agravamento das distorções na distribuição da renda decorrente de um modelo altamente concentrador 93/. Subjacente aos altos índices de crescimento econômico, o aumento do desequilíbrio entre acumulação e equidade, evidenciaria o caráter elitista da estratégia governamental, levando o regime ao desgaste junto a amplos setores da sociedade.

8. A CAMPANHA CONTRA A ESTATIZAÇÃO DA ECONOMIA: SEU ALCANCE, SEU LIMITE

Em fins do governo Médici, o questionamento do sistema começa a se intensificar, ampliando-se a faixa de oposição ao regime. O processo de desgaste expressou-se nos resultados das eleições de 1974, em que pela primeira vez o governo experimentou uma derrota significativa. Nas eleições de 1966 e 1970, observou-se a consolidação do partido governista (a Arena) e o enfraquecimento do partido oposicionista (o MDB). Em 1974, alterou-se a força relativa dos dois partidos, com o fortalecimento da oposição e a perda de espaço da organização situacionista. Tais dados, seriam interpretados como o indicio do desencadeamento de novas tendências, marcadas pela insatisfação popular crescente e pelo alargamento do campos dos adversários do regime.

Para enfrentar a nova conjuntura e restabelecer condições mínimas de consenso, as elites dirigentes formulariam a estratégia da liberalização controlada. Trata-se de uma proposta de mudança política, caracterizada por um processo de atenuação gradual dos instrumentos autoritários do regime, mantendo o governo o monopólio da iniciativa e o controle sobre as regras do jogo político. Tal estratégia seria explicitada pelo general Geisel, logo após tomar posse como presidente do país. Ao definir sua proposta de distensão política, enfatizaria o gradualismo como traço essencial, reafirmando a intenção do governo de não perder o controle do processo político para as forças oposicionistas. Em outros termos, as mudanças só seriam aceitas se compatíveis com os estreitos limites impostos pelo próprio sistema. Evidentemente, no campo da oposição, diversos atores contestariam o projeto governamental, apontando como alternativa a negociação de reformas substanciais capazes de conduzir o país para um regime efetivamente democrático. A partir de 1974, esta seria a principal vertente do debate político nacional. A distensão sob o governo Geisel; a abertura sob o governo Figueiredo seriam os dois momentos da estratégia de liberalização concebida pelo círculo dirigente.

A inserção do empresariado industrial neste debate se faria, num primeiro momento, através da ampla campanha contra a estatização da economia brasileira, desencadeada por expressivas lideranças no setor. O movimento antiestatizante teve um caráter cíclico, manifestando-se com maior ou menor intensidade ao longo do período de liberalização política ainda em curso.

Seus primeiros sinais surgem logo no princípio do governo Geisel, em 1974; adquirindo visibilidade crescente na grande imprensa do país, no decorrer dos anos de 1975 e 1976. O questionamento persistiria até fins de 1978, quando as discussões em torno da sucessão presidencial se intensificariam, criando um clima favorável ao confronto de perspectivas e à avaliação de programas alternativos de governo. Cabe ressaltar, que a esse debate se agregariam ao lado de membros da Associação Comercial de São Paulo e do Rio, empresários ligados aos setores industriais de ponta. Estes, como vimos, haviam sido os grupos a quem a política econômica havia conferido prioridade. Tais grupos, enquanto duraram os efeitos do ciclo de crescimento, tornaram-se confiantes, desenvolvendo altas expectativas em relação à eficácia do modelo. A crise subsequente ao milagre colocou-os diante da perspectiva de ganhos decrescentes, frustrando-lhes a possibilidade de realização dos benefícios esperados. O desequilíbrio entre expectativas e ganhos reais, gerando insatisfação, provocou os primeiros indícios de uma atitude de protesto que, posteriormente, viria a gravar-se à medida em que a situação econômica se deteriorava. No caso do setor de bens de capital, como vimos, após os primeiros anos promissores do governo Geisel, surgiram as evidências de que as metas não seriam cumpridas e a prosperidade teria um caráter passageiro.

É importante ressaltar que, embora as motivações econômicas tenham tido um peso importante, não nos parece apropriado atribuir à campanha atiestatizante, exclusivamente, os efeitos da crise econômica. Na verdade, ela começou antes que tais efeitos se tornassem plenamente visíveis, quando as elites econômicas e as autoridades governamentais ainda estavam influenciadas pelo clima de otimismo gerado pela era do milagre.

Sob um de seus ângulos, a crítica à estatização enfatizaria o crescimento excessivo de Estado brasileiro sob os governos militares, os excessos da intervenção estatal, sobretudo, em alguns setores como: siderurgia, fertilizantes, transportes, comunicação e mineração, entre outros; além de condenar vivamente o gigantismo das empresas estatais 94%. Os pronunciamentos eram uma crítica ao que consideravam como uma distorção dos objetivos de todo sistema capitalista, cuja meta deveria ser o desenvolvimento da livre iniciativa. No Brasil, a expansão do setor estatal teria transgredido os limites compatíveis com um regime baseado no florescimento da empresa privada. Esta enfrentaria uma concorrência desigual, dado o tratamento preferencial dispensado às empresas estatais. Em consequência, a posição do capital privado achava-se ameaçada, deslocada que fora para espaços cada vez mais reduzidos. Tais tendências poderiam criar condições para a implantação do capitalismo de Estado ou mesmo para a criação das bases de uma economia socialista. Assim, a argumentação dos porta-vozes do empresariado passaria a apontar a mudança do sistema econômico e a transição para uma nova ordem como um das possíveis consequências do processo de estatização em curso no país 95%. As críticas seriam formuladas não só individualmente, através de pronunciamentos de importantes

líderes do mundo dos negócios, mas, também, sob a forma de manifestações encaminhadas pelas principais entidades de classe do setor industrial, como as federações industriais de São Paulo e do Rio de Janeiro ou a ABDIB; observando-se, ainda, a participação de associações ligadas ao empresariado financeiro 96/. Sob o impulso de um sentimento comum de ameaça, gerou-se uma certa solidariedade de interesses entre as várias frações empresariais, articulando-se uma relativa unidade, cujo objetivo seria sustar o possível processo de consolidação de um sistema capitalista dirigido por um Estado crescentemente onipotente.

Um segundo aspecto da campanha antiestatização, seria o questionamento da centralização excessiva de poder na instância do Executivo, com o aumento desmesurado da autonomia de decisão dos tecnocratas responsáveis pela política econômica 97/. Nesse sentido, segundo a elite industrial, haveria um descompasso entre as declarações das autoridades do setor econômico-financeiro do governo Geisel e sua atuação concreta. Se a defesa da livre iniciativa era constantemente reiterada nos pronunciamentos governamentais, tal fato era negado pela marginalização do empresariado do processo decisório 98/. O desenvolvimento de uma economia descentralizada, baseada na livre iniciativa, estaria sendo na prática obstado pelo esvaziamento dos mecanismos de articulação política e pelo bloqueio das estruturas de mediação entre o Estado e a sociedade 99/.

Como se pode depreender das considerações acima acerca dos principais temas da campanha antiestatização ao lado dos argumentos de natureza econômica, sobressaíam as demandas de caráter político. Sob esse aspecto, as críticas visavam antes de tudo a centralização do poder e o fechamento do processo decisório que se desenvolveram paralelamente ao fortalecimento do Estado. Sob a liderança tecnocrática, ter-se-ia verificado um desvirtuamento das funções do Estado. Para a correção de tais distorções, impunha-se a participação das classes empresariais no processo decisório, sem o que os riscos da centralização poderiam ultrapassar os limites do tolerável 100/.

A partir desse momento, o tema da democracia passaria a ser incorporado de forma mais explícita ao discurso do empresariado. Líderes de projeção e prestígio reconhecidos como José Mindlin, Claudio Bardella e o ex-ministro Severo Gomes, viriam reforçar a crítica às restrições à participação de grupos e organizações civis na vida política do país, reivindicando a necessidade da institucionalização de mecanismos de controle da sociedade sobre o Estado 101/. O expansionismo estatal fora longe demais, argumentariam, instaurando-se um sistema caracterizado por um grau excessivo de autonomia e discricionariedade das elites governantes. Sob tais condições, o poder pode facilmente transformar-se em arbitrário. A solução seria a revisão do modelo político, de forma a torná-lo mais flexível pela realização de reformas liberalizantes. Tais reformas, permitiriam a reabertura de um espaço político para a defesa dos interesses empresariais. As demandas por maior participação responderiam, assim, ao

objetivo de manter o crescimento do Estado dentro dos limites compatíveis com a preservação dos interesses do setor privado, possibilitando às elites empresariais exercerem algum tipo de controle sobre os rumos do capitalismo brasileiro.

No decorrer dos dois últimos anos do governo Geisel, essa tendência seria acentuada observando-se uma redução da ênfase na temática da estatização da economia, paralelamente ao reforço das demandas de natureza política. As reivindicações por uma maior participação do setor nas decisões governamentais, tornam-se cada vez mais insistentes. Aprofundam-se as críticas ao autoritarismo e aumentam os pronunciamentos favoráveis à abertura do regime político. Importa ressaltar, que tais posições não assumiram a forma de manifestações isoladas. Ao contrário, seriam encaminhadas pelos mais destacados líderes empresariais do país. Entre eles, cabe mencionar os empresários eleitos anualmente, a partir de 1977, como os líderes mais influentes da classe, em pesquisa realizada pelo jornal *Gazeta Mercantil*. Em meados de 1978, o apoio à liberalização torna-se mais explícito com a publicação de um documento resumindo a posição dos "Novos Empresários" sobre a situação nacional. Liderados pelo chamado Grupo dos Oito, os signatários do documento revelam seu compromisso com a meta da democratização, declarando-se prontos a assumir sua parcela de responsabilidade nos desdobramentos desse processo 102/. Desse grupo faria parte Luís Eulálio de Bueno Vidigal, que se afirmaria crescentemente como porta voz dos setores mais dinâmicos da classe empresarial 103/.

Paralelamente ao questionamento do modelo político, os novos empresários empreenderiam um movimento pela renovação das lideranças dos órgãos de classe da categoria. O principal alvo seriam as entidades empresariais integradas à estrutura corporativa legada pela legislação varguista. Tais entidades, submetidas à uma engrenagem clientelista comandada pelo Estado, já não preenchiam a contento suas funções ligadas à defesa dos interesses da classe. Desde sua criação, haviam passado por um gradual esvaziamento, tornando-se um instrumento de legitimação das relações paternalistas que marcaram historicamente a articulação do Estado com as classes sociais do Brasil. Ao longo dos vários governos militares essa tendência teria sido acentuada. Assim, segundo o diagnóstico dessa elite, integrada basicamente por grandes empresários locais dos setores de bens de capital e da indústria eletro-eletrônica, o problema da insuficiente comunicação com o Estado não se restringia à inacessibilidade dos altos escalões burocráticos, sendo também consequência da omissão da classe empresarial. A falta de iniciativa de grande parte das lideranças, a passividade de algumas das entidades da classe e a atitude paternalista dominante no meio empresarial, seriam apontadas como um entrave a um melhor entrosamento entre os objetivos governamentais e os da iniciativa privada. Impunha-se, portanto, a substituição desse velho estilo de liderança, ultrapassado pelos fatos novos do desenvolvimento do país.

O grupo renovador ampliaria progressivamente seu espaço na área sindical, projetando-se como intérprete das novas aspirações do empresariado. Essa tendência acabaria por tornar-se preponderante, conduzindo à derrota do grupo mais tradicional que há longos anos detinha o controle da FIESP, imprimindo-lhe uma orientação marcada pela dependência e sujeição aos designios do governo 104/. A ascensão de Luís Eulálio à presidência da importante federação de São Paulo, em outubro de 1980, representaria o coroamento de uma campanha pela revitalização da estrutura de representação dos interesses do setor empresarial, instaurando-se, a partir de então, um padrão mais autônomo de relacionamento com o Estado. Em seu discurso de posse, o novo presidente frisaria os pontos básicos da orientação que pretendia imprimir à FIESP: A defesa do direito de participação dos empresários nas decisões nacionais, o condicionamento do apoio à abertura política à fidelidade do governo aos princípios da economia de mercado e ao regime da livre empresa 105/. Em documento posteriormente divulgado, acrescentaria que somente a democracia permitiria aos empresários maior acesso às decisões, sendo ainda o regime adequado ao controle da ação estatal e a restrição dos poderes ilimitados da tecnoburocracia 106/. A vitória de Luís Eulálio como líder da chapa de oposição insere-se, portanto, num esforço de dinamizar a FIESP, procurando aperfeiçoar e reaparelhar a entidade de forma a torná-la mais próxima dos empresários e mais atuante junto ao Governo. Em outros termos, significou antes a tentativa de reforçar o poder de barganha do empresariado do que uma mudança de atitude da classe frente ao regime militar. Em sua essência, o movimento renovador preconizava a adoção de um estilo de ação independente e criativo, capaz de possibilitar uma colaboração mais intensa entre o empresariado e o governo, na busca de uma solução negociada para a crise econômica, cada vez mais evidente. Longe de caracterizar uma cisão aprofundando o questionamento do sistema de poder vigente, almejavasse a criação das condições para um entendimento em novas bases. A institucionalização de um tipo de relacionamento e de novas formas de convivência entre os setores públicos e privado pela abertura de um espaço de representação dos interesses do empresariado, sob a liderança de seu segmento mais moderno, eis os objetivos centrais da elite dirigente recém-empossada.

Tais compromissos, com uma postura de independência sem aguçar as linhas de conflito com o regime, dariam continuidade à posição divulgada pelo documento formulado pelos dez empresários eleitos pelo Fórum da Gazeta Mercantil, como os mais expressivos líderes empresariais do ano de 1980. O Documento assinado, entre outros, por Antonio Ermírio de Moraes, Cláudio Bardella e pelo próprio Luís Eulálio Bueno Vidigal, condena a adoção de uma estratégia recessionista como saída para a crise econômica. A recessão levaria ao desemprego e a destruição da empresa privada nacional, agravando-se os processos de desnacionalização e estatização da economia. Um segundo aspecto enfatizado pelos empresários, seria a defesa das instituições democráticas. O reforço da democracia e da livre iniciativa seriam objetivos solidários e interdependentes. A seguir, os signatários do

documento repudiam o terrorismo de direita, que naquele momento recrudescera no país, bem como as pressões do setor mais radical do regime representado pela comunidade de segurança. Finalmente, os empresários reafirmam a importância da unidade política do setor em torno do projeto de abertura conduzido pelo presidente João Figueiredo 107/.

Naquela conjuntura, marcada pela reativação das forças interessadas no retrocesso político, o apelo das lideranças empresariais significou, sem dúvida, um esforço no sentido de isolar os setores autoritários do regime. Porém, queremos chamar a atenção para o fato de que os sucessivos passos do empresariado, entre os anos de 1978 e 1982, inserem-se numa estratégia mais global de reforço de uma postura crítica aliada a uma certa abertura para a recomposição com o regime. Esse tipo de orientação levaria a que os protestos se mantivessem sempre dentro de certos limites. Assim é que, mesmo essa fração mais combativa do empresariado que se incorporou ao projeto de abertura, jamais chegou a situar-se claramente no campo da oposição procurando, em diferentes oportunidades, preservar seus vínculos com o esquema situacionista. Nesse sentido, era importante questionar evitando simultaneamente que o setor fosse visto ou identificado como adversário do regime. A tônica da atuação do grupo consistiu em procurar preservar sua posição de aliado potencial, muito embora reivindicando maior espaço para a expressão política de seus interesses. Esse estilo pragmático de comportamento já se havia manifestado por ocasião da sucessão do Presidente Geisel, tornando-se explícito no contraste entre a posição do empresariado ao longo dos anos de 1977 e 1978. No decorrer do primeiro ano, o setor empresarial aprofundaria suas atitudes de protesto, chegando a incorporar-se a ampla frente de forças contrárias ao governo, unidas pela demanda de retorno ao estado de direito. Por outro lado, manteve-se alheio aos esforços no sentido de viabilizar uma candidatura alternativa ao sistema. Em 1978, uma vez definido pela elite militar o nome do general Figueiredo, o setor adere à candidatura do regime, expressando-lhe seu apoio.

Ao longo dos dois primeiros anos do governo Figueiredo, através de alguns de seus pronunciamentos, a elite empresarial definiria os contornos de uma plataforma de apoio a liberalização sem aderir as teses oposicionistas.

Assim, Antonio Ermirio de Moraes e Cláudio Bardella, manifestar-se-iam contra a idéia de convocação de uma constituinte, alegando como justificativa a necessidade de evitar um clima de acirramento das divergências, capaz de perturbar o caminho da abertura e favorecer a ação dos setores radicais da sociedade. A tática mais adequada ao momento seria o diálogo e não o confronto 108/. Algum tempo depois, Mário Garnero, na qualidade de vice-presidente da confederação Nacional da Indústria e importante líder empresarial ligado ao poderoso setor automobilístico, declarar-se-ia favorável à alternância do poder, desde que "Dentro de um esquema de manutenção do regime" 109/. No decorrer do ano de 1982, quando a perspectiva das eleições

criaria um clima propício ao debate e a polêmica, o tom dos empresários permaneceria, em geral, fiel a linha da crítica aliada ao respeito aos parâmetros definidos pelo sistema 110/.

Até esse momento, a linha dominante no que diz respeito a atuação da elite empresarial seria, não a da ruptura, porém, a da procura de uma redefinição do pacto autoritário, de forma a reforçar suas correntes mais liberais, reestruturando suas bases políticas.

A partir de 1983, as críticas à política econômica do governo são retomadas pelo empresariado. Declarações condenando a política recessiva e reafirmando a necessidade da retomada do desenvolvimento são divulgadas com relativa frequência pelos meios de comunicação. O documento assinado pelos 12 empresários eleitos pelo Forum Gazeta Mercantil, em agosto de 1983, resume a posição do empresariado; nele transparecendo a unidade dos segmentos representados por sua liderança mais expressiva em torno da demanda de mudança da orientação que o governo insistia em imprimir à economia 111/.

Além do questionamento da forma pela qual o governo procurava enfrentar a crise econômica, outro aspecto que seria discutido pelos industriais refere-se ao desempenho das empresas estatais. Nesse período, inúmeras medidas para a contenção dos gastos das empresas públicas foram tomadas, o que levou tanto à uma redução das despesas de custeio, quanto ao corte de investimento. Assim, grandes empresas como a ELETROBRAS e a SIDERBRAS, de interesse estratégico para o empresariado dos setores de bens de capital e eletroeletrônico, teriam seus investimentos reduzidos em relação aos de 1983. Tal situação afetaria de forma significativa os segmentos do parque industrial privado, fornecedores de equipamentos de insumos consumidos pelo setor estatal. Inúmeros pronunciamentos de líderes e associações empresariais viriam a público protestar contra os prejuízos da iniciativa privada. Assim, em setembro de 1983, a Associação Brasileira de Desenvolvimento das Indústrias de Base (ABDIB) e a Associação Brasileira da Indústria Eletro-Eletrônica (ABINEE), divulgariam dados expressivos acerca da questão, mostrando que a dívida das empresas estatais com a indústria privada de bens de capital sob encomenda e as empresas de engenharia industrial havia duplicado do início do ano até aquela data, alcançando o montante de 300 bilhões de cruzeiros. Com base em levantamento realizado junto a 35 empresas do setor, a ARDIR informava que uma das maiores devedoras era a ELETRONORTE, com uma dívida de 9 bilhões. Consultando 60 empresas do setor de produção de equipamentos de energia elétrica, a ABINEE afirmava que a dívida de Furnas com a indústria privada alcançava 5 bilhões. Assim, além dos cortes nas encomendas, as empresas estatais não estavam pagando em dia seus compromissos. Além disso, havia os prejuízos decorrentes do adiamento de uma série de projetos, como Carajás (1 ano de atraso) e várias hidrelétricas 112/. Declarações como estas, relativas às dívidas das estatais com os empreiteiros, fornecedores e empresas de consultoria seriam divulgadas pelos jornais ao longo de todo o ano de 1983 e início de 1984. Além das

já indicadas, outras empresas como a ITAIPU BINACIONAL, a ELETROBRAS, e a SIDERBRAS, foram apontadas como principais devedoras 113/. Em janeiro de 1984, um documento da ABINEE voltava a insistir nesse ponto. Segundo o documento, as empresas do Grupo ELETROBRAS deviam às companhias privadas fornecedoras de equipamentos e às empreiteiras, 400 bilhões de cruzeiros. A entidade manifestava ainda sua preocupação com a falta de perspectiva de novas encomendas, referente ao corte de 871 bilhões da proposta de orçamento para investimentos em 1984 114/. Finalmente, em levantamento realizado pela ADBIB, ABINEE E ABEMI (Associação das Empresas de Engenharia Industrial) em maio de 1984, afirmavam as entidades de classe que as empresas estatais deviam 612 bilhões de cruzeiros à iniciativa privada, contra 280 bilhões no final do ano anterior, observando-se um aumento de 142,8% 115/.

Foi, nessa conjuntura de deterioração das relações entre o setor privado e o governo que houve uma retomada das teses antiestatizantes. Dentro desse quadro de descontentamento, particularmente agressiva foi a campanha contra a estatização da economia empreendida pelo Jornal da Tarde. Durante 22 dias, esse órgão da imprensa paulista publicou, entre 10. e 30 de agosto de 1983, extensas reportagens, criticando as estatais pela sua ineficiência e reponsabilizando-as pelo agravamento da crise que o país vinha atravessando. Algumas entidades empresariais expressariam apoio ao jornal pelo serviço que estava prestando, ao divulgar para o grande público dados que, de outra forma, permaneceriam ignorados. As diretorias da Federação das Associações Comerciais do Rio Grande do Sul e das Associações Comerciais de Porto Alegre, o presidente da Confederação das Associações Comerciais do Brasil, o presidente da Associação Comercial de São Paulo, Guilherme Afif Domingos, foram alguns dos dirigentes que se manifestaram 116/. O empresário Thompson Motta, vice-presidente da ABDIB, também se pronunciou defendendo a necessidade de se observar o preceito constitucional que atribui ao Estado papel suplementar ao da iniciativa privada 117/. Não obstante a adesão individual de um número expressivo de empresários, grande parte das lideranças de maior projeção ligadas às indústrias mais dinâmicas, permaneceriam relativamente distante no que diz respeito à campanha do Jornal da Tarde. Entretanto, em tom mais moderado, as críticas às arbitrariedades do Estado-empresário seriam amplamente retomadas no decorrer do período.

No que diz respeito à política nacional, o principal tema discutido a partir de 1983, foi o da sucessão presidencial. Em levantamento sobre esse debate, incluindo como fontes o Jornal do Brasil, a Gazeta Mercantil, a Folha de São Paulo e o Estado de São Paulo, de janeiro de 1983 a junho de 1984, tivemos oportunidade de constatar um total de 15 notícias sobre a posição da classe empresarial, entre as quais 13 manifestações mais explícitas, envolvendo pronunciamentos, declarações ou entrevistas de empresários acerca da questão. Em quatro dessas notícias, fazia-se referência às eleições diretas, citando-se o nome de alguns empresários como autores de declarações a favor de

tal procedimento eleitoral 118/. Uma das notícias, porém, fazia a ressalva de que o Presidente da FIESP, Luís Eulálio de Bueno Vidigal, seria favorável às eleições indiretas 119/. A maioria discriminava os candidatos preferidos pelos empresários, variando entre o general Ruben Ludwig, o ministro Hélio Beltrão e o vice-presidente Aureliano Chaves com predomínio deste último 120/. O empresário Antônio Ermírio de Moraes expressou publicamente seu apoio ao nome de Aureliano, referindo-se a uma estratégia empresarial para defender a candidatura do vice-presidente, cujos articuladores seriam o próprio Antonio Ermírio e os empresários Olavo Setúbal e Abílio Diniz 121/. Um núcleo geralmente identificado com empresários de menor peso e projeção, apoiaria o candidato Paulo Maluf 122/. Como se pode depreender, o leque das preferências situava-se entre as candidaturas ligadas ao sistema, embora predominando o apoio aos seus elementos mais liberais e reformistas. Tal situação sofreu sensível mudança com a vitória de Maluf (identificado como representante da continuidade do regime) na Convenção do partido governista - o PSD -, e com a ruptura do grupo liberal desse partido, liderado por Aureliano Chaves, com o governo. A desistência do vice-presidente de disputar a sucessão presidencial, levou os empresários que o apoiavam a defender o nome do candidato do partido oposicionista, Governador Tancredo Neves. Entre os 20 empresários que assinaram o documento de apoio à candidatura das forças de oposição do regime, figuravam nomes expressivos de liderança empresarial, como Antônio Ermírio de Moraes, José Mandlin, Dilson Funaro, Celso Lafer, Paulo Francini e Cristiano Kock 123/. Não obstante, o nome de Aureliano Chaves detinha ainda a maior porcentagem das preferências dos 287 empresários ouvidos por pesquisa da revista Exame, cujos resultados foram divulgados em 25 de julho de 1984, seguido por Tancredo Neves e Olavo Setúbal. O empresário Paulo Maluf ficaria em 4o. lugar (5,3% das preferências), se as eleições fossem diretas e em 3o. lugar (10,2% das preferências), no caso de persistirem as eleições indiretas 124/.

A observação das posições assumidas pela classe empresarial nos últimos anos do processo de abertura sugere, portanto, que os pronunciamentos relativos aos problemas de natureza econômica tendem a predominar sobre as manifestações relativas às questões políticas mais específicas como: a sucessão presidencial, a controvérsia sobre procedimentos eleitorais ou as características do regime político que se quer alcançar através do processo de liberalização.

Por outro lado, porém, embora não houvesse unidade do conjunto do setor em torno do nome de um candidato à sucessão, predominaria a preferência por um presidente comprometido com uma linha de ação reformista, capaz de dar prosseguimento à transição política em direção a um modelo mais aberto.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Inicialmente, pretendeu-se contextualizar a atuação do empresariado industrial face à evolução do Estado; seu crescimento e formas de intervenção na economia. Ficou patente que o fortalecimento do Executivo e o virtual desaparecimento do Congresso Nacional como ator político relevante em matéria econômico-financeira nos pós-64, tem raízes já no regime de 1946. Quando pouco, nesse período, a capacidade - ou sucesso -, do Legislativo em aprovar legislação originada na própria Casa era bastante inferior ao sucesso do Executivo em ver aprovados seus projetos de lei. Dificilmente, em um regime presidencialista, ocorreria o contrário. Além disso, mesmo em matéria orçamentária *stricto sensu*, já no período pré-64, o Congresso era apenas ator coadjuvante no que se refere sobretudo à execução orçamentária.

A partir de 1966, a concentração de poder, vertical e horizontalmente, em mãos do Executivo federal veio exacerbar, no limite, o poder do Presidente da República, já acentuado na experiência pluralista de 1946.

O poder intervencionista do Estado na área econômica - que teve origem no Estado Novo -, apresenta uma lógica de crescimento organizacional sem precedentes, quer sob a forma de criação de agências burocráticas com variada gama de atribuições, quer através da criação de "empresas" em sentido geral ou ainda de empresas do setor produtivo. O padrão verificado dificilmente daria suporte tanto a um argumento que defendesse a idéia de que o intervencionismo estatal é um projeto nacional, como ao argumento de que seu crescimento e intervencionismo foi apenas produto da lógica das circunstâncias; vale dizer, atendendo a *determinações conjunturais e diversas*. Identificou-se, claramente, um padrão expansionista de natureza burocrática, com acentuado efeito multiplicador.

A análise da atuação do empresariado industrial, no decorrer dos dez anos de abertura política, leva-nos a discordar de algumas interpretações que, nos meios acadêmicos e jornalísticos, atribuem a esse setor um papel determinante na mudança do regime e na transição do país para uma ordem política democrática. Sob esse aspecto, distanciamos-nos, por exemplo, da visão de Bresser Pereira, para quem a campanha contra a estatização teria resultado em um processo de redefinição do modelo político, expressando uma ruptura decisiva da aliança política entre a

burguesia e a tecnoburocracia estatal, bem como a formulação de um novo projeto de hegemonia burguesa 125/.

Segundo nosso ponto de vista, as atitudes de protesto da classe empresarial que tem início no governo Geisel e, se intensificam a partir de fins dos anos 60, não podem ser interpretadas em termos de uma ruptura radical com o regime, embora tenham contribuído para abalar suas bases de sustentação e reforçar o movimento oposicionista.

Farece-nos ainda, não haverem indícios de que a relativa unidade do empresariado industrial em torno da bandeira da liberalização política, sob a égide do capital monopolista, traduza um projeto de dominação de classe capaz de impor-se ao conjunto da sociedade. Ao longo dos principais surtos industriais do país, o empresariado chegaria, sem dúvida, a alcançar algum nível de autonomia ideológica face às demais frações dominantes. Não obstante, o grau de consciência alcançado estaria em grande parte calcado na defesa de interesses econômicos, sem refletir uma visão acurada das condições políticas adequadas à consecução desses interesses e menos ainda uma percepção comum de modelos políticos alternativos. Em diferentes conjunturas, como tivemos oportunidade de ressaltar, observamos a unidade da classe em torno de objetivos políticos. Entretanto essa unidade seria em geral transitória, incapaz de manter-se uma vez superadas suas causas mais imediatas. Esse tipo de instabilidade reflete, a nosso ver, a falta de consenso em torno de um projeto de dominação política.

O comportamento do empresariado face à conjuntura da transição, não parece indicar uma ruptura com esse padrão consolidado historicamente. Como tivemos ocasião de verificar, na origem de seu gradual descontentamento em relação ao regime, a preocupação com seus interesses econômicos parece ter tido um peso considerável. Assim, a deterioração das condições econômicas do país, as incongruências das políticas governamentais no sentido de sustentar efetivamente a expansão dos setores industriais definidos como prioritários, ou ainda, o agravamento dos prejuízos acarretados para a iniciativa privada pelas novas políticas relativas às empresas estatais, despertariam, em diferentes momentos no tempo, as resistências e protestos de segmentos variados do empresariado. As frustrações decorrentes das altas expectativas não realizadas encontrariam um esboço comum na campanha contra a estatização da economia em seus sucessivos desdobramentos. Esta teve sem dúvida um conteúdo econômico, tanto no que diz respeito às suas origens, quanto no que se refere aos seus objetivos. Um dos alvos do empresariado seria a contenção do ritmo desordenado de expansão do setor produtivo estatal, percebido como um fator de ameaça ao desequilibrar a força relativa dos principais agentes econômicos, em detrimento do espaço da empresa privada local.

Por outro lado, como também procuramos mostrar, a insatisfação dos grupos empresariais, que se expressou parcialmente no movimento antiestatizante, não pôde ser

reduzido às suas motivações econômicas. Na verdade, as críticas formuladas tiveram uma dimensão política bastante significativa. Além disso, a partir de um certo momento, as demandas políticas tornaram-se prioritárias. A concentração do poder decisório governamental na formulação da política econômica, o estilo altamente centralizado prevalecendo nas instâncias superiores do aparelho governamental, a falta de acesso dos grupos privados às arenas estratégicas, o monopólio das informações pela tecnocracia, a incoerência das políticas estatais, e a falta de diretrizes unificadoras seriam aspectos crescentemente questionados pelas lideranças industriais. A politização das reivindicações incluiria, desde as demandas por maior participação no processo decisório, até as pressões pela institucionalização de um novo padrão de relacionamento entre os setores público e privado. A liberalização política seria apontada como elemento imprescindível para a correção das distorções da economia. Finalmente, a negociação política seria percebida como pre-condição do enfrentamento da crise econômica; não obstante o teor crítico de tais demandas em relação ao sistema de poder. Sua força política seria atenuada pelo pragmatismo e pela rigidez das perspectivas ideológicas predominantes no meio empresarial. Percebidas como conjuntamente relevantes e prioritárias, tais demandas seriam sustentadas por uma coalizão de interesses francamente integrados, refletindo um baixo grau de agregação em torno de um programa comum.

Desta forma, a proposta de liberalização encaminhada pelos líderes empresariais teria um significado restrito, na medida em que não expressou um consenso em torno da redefinição das regras do jogo político. Na verdade, os industriais, através de suas lideranças mais expressivas, não chegariam a formular um projeto de transição para uma nova ordem política. Assim, certos itens importantes de uma plataforma liberal, como a extensão das franquias políticas ao operariado e demais setores populares, não chegaram a ser inseridas em sua agenda política. Esta foi uma das dificuldades para que a classe assumisse a liderança do processo de construção de ordem democrática. O posicionamento do setor quanto ao alcance do processo de democratização comporta certo grau de ambiguidade e imprecisão. As elites empresariais dividem-se quanto à capacidade em aceitar reformas políticas profundas que possam instaurar no país um regime de plena participação política e de liberdade de associação. Além disso, parte considerável dessas elites não estavam preparadas para conviver com uma estrutura sindical autônoma operando em moldes efetivamente pluralistas. Como participar de um pacto social democrático, ao lado dos trabalhadores, quando esta possibilidade implica certo consenso sobre a distribuição de benefícios e perdas entre os vários grupos sociais, questionando a estrutura de privilégios em vigor? Tais questões tornam-se particularmente relevantes num momento de grave crise econômica, com profundas repercussões sociais e políticas, pois, a administração de situações como esta impõe pesados sacrifícios à sociedade. Como arbitrar a divisão de tais sacrifícios? Como dosar crescimento

econômico e justiça social ? Eis algumas das perguntas que transcendem o universo da ação política do empresariado.

E, justamente diante da questão operária que as limitações e a rigidez dos propósitos liberais da burguesia revelam-se com maior nitidez. Se, de um lado, os empresários admitem a revisão da legislação sindical corporativa, de outro, há concordância de que o movimento sindical deve manter-se dentro de determinados limites. O direito de greve deve ser reconhecido, desde que as reivindicações operárias sejam legítimas. Por ocasião da greve dos trabalhadores metalúrgicos, em 1980, diante da combatividade do movimento operário e do risco da generalização do conflito, os líderes empresariais apoiaram-se na força do Estado, aceitando a intervenção das autoridades governamentais. Tal intervenção derogaria o princípio da negociação direta entre empresários e trabalhadores, contendo duramente os sindicatos e destituindo suas lideranças mais expressivas. Nesse momento, mesmo os segmentos mais liberais do empresariado assistiriam, coniventes, à ação repressora do Estado, baseando-se na aplicação de uma lei sindical que tanto o governo quanto o setor patronal, até pouco tempo atrás, consideravam anacrônica. Os empresários temiam a perda do controle do movimento reivindicatório dos operários. Além disso, temiam o desdobramento do conflito para outros setores da sociedade.

Na verdade, o episódio trouxe à tona certos traços autoritários presentes na ideologia do empresariado brasileiro, em grande parte responsáveis pela ambiguidade da classe em relação ao projeto democrático. A transição para um sistema político aberto requer, naturalmente, uma dada formalização de procedimentos de negociação e de regulação de conflitos. Em outros termos, a institucionalização do conflito constitui um dos aspectos centrais do atual processo de transição, até porque, o regime pós-64 destruiu, em suas primeiras fases, o arcabouço institucional legado pela chamada democracia populista. Entretanto, o setor empresarial ainda guarda resquícios de uma visão muito pouco liberal em suas relações com a classe trabalhadora. Essa visão, formada nas fases iniciais do processo de industrialização, sofreu forte influência dos princípios do corporativismo. Segundo essa ótica, a articulação entre os diferentes segmentos produtivos e o Estado deve pautar-se pelos valores do colaboracionismo, e a negociação deve processar-se no âmbito estrito das partes interessadas sem extravasar os limites da competência de cada categoria social. A evolução da classe, nas etapas mais recentes do desenvolvimento industrial do país, não fornece indícios de uma mudança substancial de atitude. Se a retórica é liberal, o comportamento do empresariado diante de fatos concretos destoa de uma posição identificada com a defesa de um modelo pluralista e autônomo de relacionamento dos grupos sociais com o Estado. Ao contrário, a proteção do Estado e a sua intervenção como fator de contenção do conflito tende a ser uma prática não só aceita, como valorizada.

Sintetizando nossa argumentação, parece-nos claro que o

comportamento do empresariado contribuiu para aprofundar as fontes de contestação do regime. Através de seus pronunciamentos, questionariam um aspecto fundamental do modelo político autoritário: a centralização excessiva do poder e o fechamento do processo decisório, responsável pelo caráter arbitrário e voluntarista das decisões econômicas e políticas. Quanto a esse aspecto, aliás, tal como revelado no decorrer da campanha anti-estatizante, os diferentes segmentos industriais revelariam uma posição unitária. No que diz respeito aos graus de intervenção do Estado, o acordo é mais problemático. O ponto considerado ideal sofre variações dependendo do setor envolvido. Embora nossa pesquisa não tenha aprofundado suficientemente esse ponto, há indícios de que o intervencionismo tolerado pelos setores de bens de capital, das indústrias petroquímicas, de informática, eletro-eletrônica, automobilística e tradicionais, apresenta oscilações significativas. Enquanto para alguns a reserva de mercado é considerada questão não negociável, outros defendem o liberalismo e a ausência de restrições regulatórias. Por outro lado, o acesso às decisões que permitem definir os graus e os limites do intervencionismo constitui um denominador comum. Da mesma forma, parece consensual a defesa da necessidade de um maior e mais efetivo controle institucionalizado sobre as atividades empresariais do Estado. Em outros termos, a liberalização política é uma demanda sustentada pela maioria do empresariado.

Em contrapartida, a especificação do modelo político adequado ao país permanece obscura. Assim, considerando-se os vários segmentos das elites envolvidas no processo de liberalização ora em curso, não nos parece pertinente a hipótese que atribui ao empresariado condições de assumir a hegemonia da transição. Para tanto, seria necessário que a classe fosse capaz de definir uma proposta consensual que mobilizasse o apoio de suas várias frações e dos demais setores sociais. No caso da burguesia brasileira, entretanto, essa possibilidade encontra alguns obstáculos. Por um lado, seu universo ideológico está ainda marcado por uma visão muito restrita de seus interesses e por uma incapacidade de assumir a dimensão política de seu papel no desenvolvimento do país. Tal limitação dificulta sua adesão a um projeto de aprofundamento e generalização do processo de democratização, de forma a contemplar uma ampla constelação de forças, bem como o alargamento do pacto político, visando a introdução das modificações necessárias à transição. Por outro lado, suas divisões internas no que se refere a questões-chave ligadas à reformulação do sistema político em direção a um modelo mais pluralista e competitivo, tornam a unidade da classe sempre instável e transitória. Apesar da hegemonia da fração monopolista que lidera os setores de ponta do parque industrial do país estar relativamente consolidada, mantendo sob sua direção as principais entidades empresariais, as divergências existentes dificultam a definição de um programa comum que, transcendendo a satisfação imediata das demandas setoriais, incorpore os interesses de outros grupos e segmentos da sociedade brasileira. Tendo em vista as características acima referidas, parece-nos que a retirada dos grupos empresariais da coalizão de apoio ao regime, não pode ser entendida como uma cisão radical que

implicaria numa rejeição profunda da herança autoritária; ao contrário, a tática dos industriais parece apresentar mais afinidades com um projeto de mudança sem cortes e sem rupturas, em que as linhas de continuidade sejam preservadas.

NOTAS

01/ Retomamos aqui uma discussão desenvolvida em trabalhos anteriores de Eli Diniz, em parceria com Renato Raul Boschi. Ver, especialmente, Eli Diniz e Renato Boschi, "Estado e Sociedade no Brasil: Uma Revisão Crítica", *Dados*, n. 15, 1977; Eli Diniz e R.R. Boschi, *Empresariado Nacional e Estado no Brasil*, Rio de Janeiro, Editora Forense Universitária, 1986; Eli Diniz, *Empresário, Estado e Capitalismo no Brasil: 1930-1945*, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1978; e Renato Raul Boschi, *Elites Industriais e Democracia*, Rio de Janeiro, Edições Graal, 1979. Susan Eckstein, *The Impact of Revolutions: A Comparative Analysis of Mexico and Bolivia*, Contemporary Political Series, London, Beverly Hills, Sage Publications Inc., 1976, também aponta para esta dicotomia na literatura.

02/ Esta visão aparece no clássico texto de Marx, *O Dezoito Brumário de Luís Bonaparte*, bem como em outros de seus trabalhos e em escritos de parceria com Engels. Também Lênin, em *O Estado e a Revolução*, defende esse ponto de vista. Naturalmente, no próprio Marx, a concepção instrumentalista do Estado é atenuada e relativizada, admitindo situações em que o aparato estatal se torna independente do controle das classes ou frações dominantes. No campo da teoria marxista, posteriormente, outros autores, como Foulantzas e Gramsci, ressaltariam a necessidade de se aprender o lado mais autônomo da ação estatal, rompendo-se com a dicotomia Estado-objeto, Estado-sujeito. Não obstante, até hoje, certas análises de nítida conotação marxista assumem a postura mais instrumentalista. Cf. Karl Marx, *The Eighteenth Brumaire of Louis Bonaparte*, Nova York, International Publishers, 1963; Nicos Foulantzas, *Pouvoir Politique et Classes Sociales*, Paris, Maspero, 1972; *Les Classes Sociales dans le Capitalisme d'Aujourd'hui*, Paris, Editions du Seuil, 1974; e *La Crise de l'Etat*, Paris, Presse Universitaire de France, 1976 e, também, Antonio Gramsci, "The State and Civil Society", in *Selections from Prison Notebooks*, Nova York, International Publishers, 1973.

3/ Os principais autores desta corrente são, como é sabido, Gaetano Mosca, Robert Michels, Vilfredo Pareto, C. Wright Mills, G. William Domhoff, Harold Lasswell, entre outros. Ver, por exemplo, C. Wright Mills, *The Power Elite*, Nova York, Oxford University Press, 1956, e William G. Domhoff, *Who Rules America?* Englewood Cliffs, New Jersey, Prentice-Hall, 1967.

4/ O texto clássico marxista é o de V.I. Lênin, *Imperialism, The Highest Stage of Capitalism*, Nova York, International Publishers, 1972. Outro trabalho conhecido é o de Nikolai Bukharin, *Imperialism and World Economy*, Nova York, Monthly Review Press, 1973. Entre autores mais recentes, ver Robin Murray, "The Internationalization of Capital and the Nation State", *New Left Review*, maio-junho, 1967; e Immanuel Wallerstein, "The Rise and Future Demise of The World Capitalist System: Concepts for Comparative Analysis", *Comparative Studies in Society and History*, n.16, setembro, 1974, pp.384-415. Estudando as relações centro-periferia, podemos citar os trabalhos de André Gunder

Frank: **Capitalism and Underdevelopment in Latin America**, Nova York, International Publishers, 1969; **Latin America: Underdevelopment or Revolution**, Nova York, International Publishers, 1969; "The Development of Underdevelopment", in Cockroff et alii, eds., **Dependence and Underdevelopment: Latin America's Political Economy**, Nova York, Anchor Books, 1972; e "The Sociology of Development and Underdevelopment of Sociology", também in Cockroff et al, eds., **Dependence and Underdevelopment...**, op. cit.

5/ Max Weber, **The Theory of Social and Economic Organization**, Glencoe, Illinois, The Free Press, 1964; Talcott Parsons e Neil Smelser, **Economy and Society: A Study in the Integration of Economic and Social Theory**, Nova York The Free Press, 1965; Samuel Huntington, **Political Order in Changing Societies**, New Haven, Yale University Press, 1968.

6/ Theda Skocpol e Ellen Kay Trimberger, "Revolutions and the World-Historical Development of Capitalism", **Berkeley Journal of Sociology**, vol. XXII, 1977-1978, p. 107.

7/ Ellen Kay Trimberger, "A Theory of Elite Revolutions", **Studies in Comparative International Development**, 7, outono, n. 3, 1972, pp. 191-207.

8/ Susan Eckstein, **The Impact of Revolution: A Comparative Analysis of Mexico and Bolivia**, op.cit.

9/ Esta perspectiva está presente em todos os estudos de Eli Diniz, que focalizam o papel do empresariado industrial no desenvolvimento do capitalismo brasileiro, entre eles: Eli Diniz, **Empresário, Estado e Capitalismo no Brasil: 1930-1945**, op.cit.; "O Estado Novo: Estrutura de Poder e Relações de Classe", in Boris Fausto, org., **História Geral da Civilização Brasileira 10, O Brasil Republicano**, Tomo III, 3o. vol., Sociedade e Política (1930-1964), São Paulo, Difusão Européia do Livro, 1981; "O Empresariado e a Nova Conjuntura", in Hélió Trindade, org., **Brasil em Perspectiva: Dilemas da Abertura Política**, Porto Alegre, editor Sulina, 1982; "Empresariado e Transição Política no Brasil: Problemas e Perspectivas", **Série Estudos**, n. 22. Iuperj, 1984. Ver também Eli Diniz e Renato Raul Boschi: **Empresariado Nacional e Estado no Brasil**, op.cit.; "Elite Industrial e Estado: Uma Análise da Ideologia do Empresariado Nacional nos Anos 70", in Carlos Estevam Martins, ed., **Estado e Capitalismo no Brasil**, São Paulo, Hucitec/Cebrap, 1977; "Estado e Sociedade no Brasil: Uma Revisão Crítica", op.cit.

10/ Para uma análise sistemática das principais interpretações sobre o capitalismo brasileiro, ver os seguintes artigos: Luis Carlos Bresser Pereira, "Seis Interpretações sobre o Brasil". **Dados**, vol. 25, no. 3, 1982, pp. 273-76, e Hélió Trindade, "La Bourgeoisie Brésilienne en Question", **Americas Latine**, No. 5, primavera, 1981, pp. 35-46. Ambos forneceram importantes subsídios para a reconstituição do debate acerca do papel da burguesia nas transformações da sociedade brasileira.

11/ Hélio Jaguaribe, *O Nacionalismo na Atualidade Brasileira*, Rio de Janeiro, ISEB, 1958; *Condições Institucionais do Desenvolvimento*, Rio de Janeiro, ISEB, 1958; *Desenvolvimento Econômico e Desenvolvimento Político*, Rio de Janeiro, Fundo de Cultura, 1962. Alberto Guerreiro Ramos, *Cartilha Brasileira de Aprendiz de Sociólogo*, Rio de Janeiro, Editorial Andes, 1954; *A Redução Sociológica*, Rio de Janeiro, ISEB, 1958, *O Problema Nacional do Brasil*, Rio de Janeiro, Editora Saga, 1960. Roland Corbisier, *Formação e Problema da Cultura Brasileira*, Rio de Janeiro, ISEB, 1958. Ignácio Rangel, *Dualidade Básica da Economia Brasileira*, Rio de Janeiro, ISEB, 1957; *Introdução ao Estudo do Desenvolvimento Econômico Brasileiro*, Salvador, Livraria Progresso Editora, 1957; *Recursos Ociosos da Economia Nacional*, Rio de Janeiro, ISEB, 1960; *A Inflação Brasileira*, Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, 1962. Candido Mendes de Almeida, *Nacionalismo e Desenvolvimento*, Rio de Janeiro, Instituto de Estudos Afro-Asiáticos, 1963. Alvaro Vieira Pinto, *Ideologia e Desenvolvimento Nacional*, Rio de Janeiro, ISEB, 1957; *Consciência e Realidade Nacional*, Rio de Janeiro, 1960. Nelson Werneck Sodré, *As Classes Sociais no Brasil*, Rio de Janeiro, ISEB, 1957; *Raízes Históricas do Nacionalismo Brasileiro*, Rio de Janeiro, ISEB, 1959; *História da Burguesia Brasileira*, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1976.

12/ Fernando Henrique Cardoso, "Hegemonia Burguesa e Independência Econômica: Raízes Estruturais da Crise Política Brasileira", in Celso Furtado, org., *Brasil Tempos Modernos*, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1977; ver também Fernando Henrique Cardoso, *Empresário Industrial e Desenvolvimento Econômico*, São Paulo, Difusão Européia do Livro, 1964; e *Ideologias de la Burguesia Industrial en Sociedades Dependientes (Argentina y Brasil)*, México, Siglo Veintiuno Editores, 1971.

13/ Entre os principais trabalhos desta vertente situam-se: Caio Prado Junior, *A Revolução Brasileira*, São Paulo, Brasiliense, 1966, e *A Questão Agrária*, São Paulo, Brasiliense, 1979; João Manoel Cardoso de Melo, *O Capitalismo Tardio*, São Paulo, Brasiliense, 1986. Warren Dean, *A Industrialização de São Paulo*, Difusão Européia do Livro, 1971; Boris Fausto, *A Revolução de 1930*, São Paulo, Brasiliense, 1972.

14/ Os principais teóricos da modernização autoritária foram, como é sabido, o general Golbery do Couto e Silva e Roberto Campos. Ver Golbery do Couto e Silva, *Geopolítica do Brasil*, Rio de Janeiro, José Olympio, 1967; Roberto de Oliveira Campos, *Ensaio de História Econômica e Sociológica*, Rio de Janeiro, APEC Editora, 1963, e *Economia, Planejamento e Nacionalismo*, Rio de Janeiro, APEC Editores, 1963.

15/ Luiz Carlos Bresser Pereira, *Estado de Subdesenvolvimento Industrializado (Esboço de Uma Economia Política Periférica)*, São Paulo, Brasiliense, 1977. Ver também do mesmo autor, "Notas Introdutórias ao Modo Tecnoburocrático ou Estatal de Produção", *Estudos CEBRAP*, n. 20, abril/maio/junho, 1977.

16/ Carlos Estevam Martins, **Tecnocracia e Capitalismo** (A Política dos Técnicos no Brasil), São Paulo, Brasiliense/CBRAP, 1974.

17/ Os principais representantes deste tipo de interpretação são: Andrew Gunder Frank (ver nota 4); Ruy Mauro Marini, **Subdesarrollo y Revolución**, México, Siglo XXI, 1969, e **Dialética de la Dependencia**, México, Ediciones Era, 1973; e Theotonio dos Santos, **El Nuevo Caracter de la Dependencia**, Santiago, Centro de Estudios Socio-Economicos. da Universidade do Chile (CESO), 1967; **Dependencia y Cambio Social**, Santiago, Centro de Estudios Socio-Economicos de la Universidad de Chile (CESO), 1970; **Socialismo e Facismo - El Nuevo Caracter de la Dependencia y el Dilema Latino-Americano**, Buenos Aires, Ediciones Periferia, 1973.

18/ Fernando Henrique Cardoso e Enzo Faletto, **Dependencia e Desenvolvimento na América Latina**, Rio de Janeiro, Zahar, 1970; **El Proceso de Desarrollo en América Latina** (hipótesis para una interpretación sociológica), Santiago, ILPES, 1965; Fernando Henrique Cardoso, **Ideologías de la Burguesía Industrial en Sociedades Dependientes**, op. cit.

19/ Tais análises baseiam-se no estudo clássico de Barrington Moore Jr., **The Social Origins of Dictatorship and Democracy**, Boston, Beacon Press, 1967. Entre os autores que adotaram essa perspectiva na análise do processo de desenvolvimento político brasileiro, podemos citar: Otávio Guilherme Velho, **Capitalismo Autoritário e Campeonato** (Um Estudo Comparativo a partir da Fronteira em Movimento), São Paulo, Difel, 1976; Luciano Martins, **Pouvoir et Développement Economique**, Paris, Editions Anthropos, 1976; e Elisa Maria Pereira Reis, **The Agrarian Roots of Authoritarian Modernization in Brazil, 1980-1930**, Cambridge, Tese de Doutorado, MIT, 1979.

20/ Luciano Martins, **Pouvoir et Développement Economique**, op. cit; **A Revolução de 1930 e seu Significado Político**, Seminário sobre a Revolução de 1930, FGV, 1980.

21/ Este ponto é particularmente desenvolvido por Maria do Carmo Campello de Souza, **Estado e Partidos Políticos no Brasil (1930-1964)**, São Paulo, Alfa-Omega, 1976. As Características da estrutura corporativa sindical nesse período são analisadas, entre outros, por Eli Diniz e Renato Raul Boschi, **Empresariado Nacional e Estado no Brasil**, op. cit; Renato Raul Boschi, **Elites Industriais e Democracia**, op. cit; Kenneth Paul Erikson, "Corporatism and Labor in Development", in **Contemporary Brazil: Issues in Economic and Political Development**, Nova York, Praeger Publisher, 1972; Boris Fausto, **Trabalho Urbano e Conflito Social**, Rio de Janeiro, Difusão Européia do Livro, 1976.

22/ Para a análise da política populista, ver Francisco C. Welffort, **Populismo na Política Brasileira**, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1978.

23/ Uma importante contribuição para a compreensão destas questões foi sem dúvida a de Fernando Henrique Cardoso, **Empresário Industrial e Desenvolvimento Econômico**, op. cit.

24/ Dois autores enfatizam particularmente este ponto: Philippe Schmitter, **Interest Conflict and Political Change in Brazil**, Stanford University Press, 1971, e Simon Schwartzman, **Bases do Autoritarismo Brasileiro**, Rio de Janeiro, Editora Campus, 1982. A autonomia do processo decisório na formulação da política econômica do país é enfatizada por Nathaniel Leff, **Economic Policy-Making and Development in Brazil, 1947-1964**, Nova York, 1968.

25/ Entre os primeiros estudos que focalizaram a atuação política do empresariado a partir deste enfoque, gostaríamos de citar o de Luciano Martins, **Industrialização, Burguesia Nacional e Desenvolvimento**, Rio de Janeiro, Editora Saga, 1968. Para um elucidativo artigo contrapondo às várias interpretações acerca do papel da burguesia nas transformações da sociedade brasileira, ver Héglio Trindade, "La Bourgeoisie Brésilienne em Question", op. cit.

26/ Para uma discussão das limitações das análises que tendem a considerar o poder de decisão de um grupo, como o indicador por excelência de sua capacidade de exercer influência política, ver Peter Bachrach e Morton Baratz, "Two Faces of Power", in William Connolly, ed., **The Bias of Pluralism**, Nova York, Atherton Press, 1969; "Decisions and No Decisions: An Analytical Framework", **American Political Science Review**, No. 57, 1963, pp. 641-51, e **Power and Poverty**, Nova York, Oxford University Press, 1970.

27/ Ver, a propósito, Mario Wagner Vieira da Cunha, **Sistema Administrativo Brasileiro**, Rio de Janeiro, CBPE, INEP/MEC, 1963, e Robert T. Daland, **Brazilian Planning**, Chapel Hill, The University of North Carolina Press, 1967.

28/ Jorge Gustavo da Costa, **Planejamento Governamental: A Experiência Brasileira**, Rio de Janeiro, FGV, 1971; Betty Mindlin Lafer, **Planejamento no Brasil**, São Paulo, Perspectiva, 1975; Alberto Venâncio Filho, **A intervenção do Estado no Domínio Econômico: O Direito Público Econômico no Brasil**, Rio de Janeiro, FGV, 1968.

29/ Fernando A. Rezende da Silva, **Avaliação do Poder Público na Economia Brasileira**, Rio de Janeiro, IPEA/INPES, Relatório de Pesquisa No. 13, 1974; Werner Baer e outros, "As Modificações no Papel do Estado na Economia Brasileira", **Pesquisa e Planejamento Econômico**, Vol. 3, No. 4, dezembro, 1973.

30/ A bibliografia é extensa e a relação que segue dificilmente faz juz a produção. Ver, sobretudo, Celso Lafer, "The Planning Process and the Political System in Brazil: a Study of Kubitschek's Target Plan - 1956-1961", **Dissertation Series**, no. 16, Cornell University, 1970; Luciano Martins; **Politique et Développement Economique: Structures de Pouvoir et Systeme de**

Décisions au Bresil, Paris, Université de Paris V, 1973; Nathaniel Leff, **Economic Policy-Making and Development in Brazil: 1947-1964**, Nova York, John Wiley, 1968; Fernando H. Cardoso, **Empresario Industrial e Desenvolvimento**, São Paulo, Difel, 1964; Luciano Martins, **Industrialização, Burguesia Nacional e Desenvolvimento Nacional**, Rio, Editora Saga, 1968; Philippe Schmitter, **Interest Group Conflict and Political Change in Brazil**, Stanford, Stanford University Press, 1971. Para a análise da política industrial no que concerne, sobretudo, às relações do empresariado com o Estado, ver os trabalhos de Eli Diniz e Renato Raul Boschi (Notas nos. 1 e 9).

31/ Sergio H. Abranches, **O Processo Legislativo - Conflito e Conciliação na Política Brasileira**, Tese de Mestrado, UnB, 1973.

32/ Os dados pertencem à pesquisa de tese de Vera Figueira, em andamento, a quem agradecemos por sua utilização.

33/ Clovis Brigagão, **Poder Legislativo no Brasil: Análise Política da Produção Legal de 1959 a 1966**, Tese de Mestrado, IUPERJ, 1971.

34/ Apenas os pontos centrais para este trabalho são mencionados. Ver Olavo Brasil de Lima Júnior, "Mudança Política e Processo Decisório: Análise da Política Orçamentária Brasileira", **Dados**, No. 14, 1977. A citação é das pp. 152 e 153.

35/ A Atribuição de tais poderes foi concedida pelos Atos Institucionais Nrs. 2 e 5, de 27/10/65 e 13/12/68, respectivamente.

36/ É ampla a literatura sobre os casuísmos eleitorais dos governos militares. Entre outros, ver: Celina Rabello Duarte, "A Lei Falcão: Antecedentes e Impacto", in Bolivar Lamounier, voto de PS Desconfiança, São Paulo, Vozes/CEBRAP, 1980; Olavo Brasil de Lima Júnior, **Electoral Participación in Brasil, 1944-1978: The Legislation, the Party Systems and Electoral Tournouts**, Luso-Brazilian Review, XX (1), 1983, e **Continuity and Change: Parties and Elections in - Contemporary Brazil**, trabalho apresentado na conferência **Opportunities and Contraints in Peripheral Industrial Societies: The Case of Brzil**, Berkeley, janeiro, 1984.

37/ Ato Institucional nr. 1, art. 5o., de 9/04/64.

38/ Ato Institucional nr. 2, art. 5o., de 27/10/65.

39/ Ver notas 27, 28, 29 e 30.

40/ Sergio Henrique Abranches, **The Divided Leviathan: State and Economic Policy Formation in Authoritarian Brazil**. Tese de Doutorado, Cornell University, 1978, sobretudo pp. 430-9.

41/ Sulamis Dain, *Empresa Estatal e Capitalismo Contemporâneo - Uma Análise Comparada* Tese de Doutorado, Universidade Estadual de Campinas, 1980, sobretudo pp. 250 e segs.

42/ Análises recentes sobre empresas estatais encontram-se ainda em Sérgio Henrique Abranches, "A Questão da Empresa Estatal - Economia, Política e Interesse Público", *Revista de Administração de Empresa* 19(4), out. a dez., 1979; *Patterns of Public Entrepreneurship in Brazil*, VI Encontro Anual da ANPOCS, Friburgo, 20-22 de outubro, 1982 e "State Enterprises and Modes of Privatization", *Série Estudos*, nr. 27, IUPERJ, junho de 1984; Luciano Martins, *Pouvoir et Développement Economique*, Tese de Doutorado, Universidade de Paris, 1973 e *Expansão Recente do Estado no Brasil: Seus Problemas e seus Atores*, Rio de Janeiro, IUPERJ, mimeo, 1977; Fernando Rezende, "O Crescimento (Descontrolado) da Intervenção Governamental da Economia Brasileira", in Olavo Brasil de Lima Junior e Sérgio Henrique Abranches, orgs., *As Origens da Crise: Estado Autoritário e Planejamento no Brasil*, Paz e Terra, no prelo; e Carlos Estevan Martins, *Estado E Capitalismo no Brasil*, Hucitec-CEBRAP, 1977 (sobretudo os artigos de Sérgio H. Abranches, Luciano G. Coutinho e Henrique Philippe Reischstul, e Wilson Susigan).

43/ A distribuição de agências por instrumento de política econômica foi deixada de lado em virtude da distribuição excessivamente concentrada em finanças públicas, o primeiro dos instrumentos analisados na pesquisa. Dada a multifuncionalidade das agências, dificilmente poder-se-ia obter distribuição diferente.

44/ Eli Diniz, *Empresário, Estado e Capitalismo no Brasil: 1930-1945*, op. cit., e *Estado Novo: Estrutura de Poder e Relação de Classe*, op. cit. Recentemente, alguns autores redescobriram a importância do empresariado industrial no esquema de poder estadonovista. Assim, por exemplo, Peter Flynn, afirmando que nesse período a classe industrial procurava estabelecer sua hegemonia, expressaria seu ponto de vista nos seguintes termos: "Esta classe, essencialmente a burguesia industrial centrada em São Paulo, era muito fraca para manter seu controle por meio de um sistema político liberal. Sua resposta, com visível êxito até 1945, foi exercer sua influência através do corporativismo dirigido pelo Estado, combinando um controle ideológico estrito com uma legislação social e trabalhista corporativa, o que exigiria um grande reforço do aparato estatal brasileiro". Peter Flynn, *Nations of the Modern World, Brazil: A Political Analysis*, Colorado, Westview Press, 1979, p. 95. Ainda segundo esse autor, a Constituição de 1937 teria por objetivo alargar e confirmar o controle político da burguesia industrial (p.104).

45/ Renato Raul Boschi, *Elites Industriais e Democracia*, op. cit.; Eli Diniz e Renato Raul Boschi, "Autonomia e Dependência na Representação de Interesses Industriais", *Dados*, nr. 22, 1979, pp. 25-48. Ver ainda Maria Antonieta P. Leopoldi, *Industrial Associations and Politics in Contemporary Brazil*, tese de Doutorado, Hilary Term, 1984.

46/ Sob esse aspecto, é particularmente esclarecedor o livro de René Dreifuss, **1964: A conquista do Estado, Ação Política, Poder e Golpe de Classe**, Rio de Janeiro, Petrópolis, Vozes, 1981. Ainda a esse respeito, ver o interessante artigo de Guillermo O'Donnell, "As forças Armadas e o Estado Autoritário no Cone Sul da América Latina", **Dados**, vol. 24, nr. 3, 1981, pp. 277-304.

47/ Inúmeros autores dedicaram-se ao estudo das várias fases do regime autoritário. Ver, por exemplo, Alfred Stepan, **The Military in Politics: Changing Patterns in Brazil**, Princeton, Princeton University Press, 1971; Peter Flynn, **Nations of the Modern World, Brazil: A Political Analysis**, op. cit.; Thomas Bruneau and Philippe Faucher, eds., **Authoritarian Capitalism: Brazil's Contemporary Political and Economic Development**, Boulder, Colorado, Westview Press, 1981; Maria Helena Moreira Alves, **The Formation Security State: The State and the Opposition in Military Brazil**, Tese de Doutorado, Massachusetts Institute of Technology, 1982.

48/ A análise aprofundada das características econômicas das duas primeiras fases aqui referidas pode ser encontrada principalmente nos estudos dos seguintes autores: Wilson Suzigan et alii, **Crescimento Industrial no Brasil**, Rio de Janeiro, IPEA, 1974; Alberto Fishlow, "Some Reflections on Post-1964 Brazilian Economic Policy" in Alfredo Stepan, ed., **Authoritarian Brasil: Origins, Policies and Future**, New Haven, Yale University Press, 1973; Werner Baer, **The Brazilian Economy, Growth and Development**, Nova York, Praeger Publishers, 1983; Paul Singer, "Evolução da Economia Brasileira, 1955-1975", **Estudos CEBRAP**, 17, julho/agosto/setembro, 1976, pp. 63-83; Werner Baer, "O Crescimento Brasileiro e a Experiência Desenvolvimentista: 1964-1974", **Estudos CEBRAP**, 20 abril/maio/junho, 1977, pp. 7-26; Werner Baer e Isaac Kerstenetzky, "The Brazilian Economy", in Riordan Roet, ed., **Brazil in the Sixties**, Nashville, Tennessee, Vanderbilt University Press, 1972.

49/ Werner Baer., "O Crescimento Brasileiro e a Experiência Desenvolvimentista", op cit., p. 9.

50/ Paul Singer, "Evolução da Economia Brasileira, 1955-1975", op. cit., p. 73.

51/ Idem, *ibidem*.

52/ Luciano Martins, **A Expansão Recente do Estado no Brasil: Seu Problemas e seus Atores**, op. cit.

53/ John Wells, "State Expenditures and the Brazilian Economic Miracle", in E.V.K. Fitzgerald et alii, **The State and Economic Development in Latin America**. Occasional Paper 1, Cambridge, Center for Latin American Studies, University of Cambridge, pp. 315-334, citado por Peter Evans, **Reinventing the Bourgeoisie: State Entrepreneurship and Class Formation in Dependent Capitalist**, mimeo, 1981.

54/ Werner Baer, "O Crescimento Brasileiro e a Experiência Desenvolvimentista, 1964-1974", op. cit, p.9.

55/ Para o estudo do papel destes três atores no desenvolvimento econômico a partir desta fase, ver entre outros: Peter Evans, *Dependent Development. The Alliance of Multinational, State and Local Capital in Brazil*, Princeton, N.Y., Princeton University Press, 1979 e Richard Newfarmer e Willar F. Mueller, *Multinational Corporations in Brazil and Mexico: Structured Sources of Economic and Non-economic Power*, Washington, DC., US Government Printing Office, 1975. A respeito do crescimento econômico como ideologia legitimadora do regime entre 1968-73, ver, por exemplo, Gláucio Ary Dillon Soares, "Depois do Milagre", *Dados*, No. 19, 1978, pp. 3-26. Ver também Celso Lafer, *O Sistema Político Brasileiro*, São Paulo, Perspectiva, 1975, pp. 74-6.

56/ Werner Baer, "O Crescimento Brasileiro e a Experiência Desenvolvimentista, 1964, 1974", op. cit, pp. 11-13.

57/ A adesão do empresariado ao regime autoritário ao longo de seus dez primeiros anos é enfatizada também entre outros autores, por Fernando Henrique Cardoso, "Os impasses do Regime Autoritário: O Caso Brasileiro", *Estudos CEBRAP*, No. 26, 1980, pp. 169-94.

58/ 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, especialmente pp. 101-7. Segundo informações publicadas pela Folha de São Paulo, em sua edição de 21.06.83. O Brasil era então o 6o. exportador de armas do mundo. O setor armamentista brasileiro, formado por 350 empresas, empregava cerca de 100.000 trabalhadores, movimentando em torno de 5 bilhões de dólares, atingindo um total de venda de 1,5 bilhões de dólares. As armas constituíam ainda, segundo esta fonte, o terceiro item da pauta de exportações depois do café e da soja (Folha de São Paulo, 21.06.83, p. 19). A expansão da indústria bélica no Brasil e o fortalecimento recente do complexo industrial militar são também enfatizados por Clóvis Brigagão, "A Corrida Armamentista Mundial", *Jornal do Brasil*, 23.05.82.

59/ Estes dados foram levantados através de pesquisa de Eli Diniz e Renato Raul Boschi. Ver Eli Diniz e Renato Raul Boschi "Autonomia e Dependência na Representação de Interesses Empresariais, op. cit.

60/ Além dos estudos realizados pelo IUPERJ, anteriormente citados, ver também Fernando Henrique Cardoso, *Autoritarismo e Democratização*, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1975.

61/ Sobre o corporativismo e seu significado em diferentes sistemas políticos, ver Philippe Schmitter, "Still the Century of Corporatism?", *The Review of Politics*, vol. 36. nr.1, 1974, e "Modes of Interest Intermediation and Models of Societal Change in Western Europe", *Comparative Political Studies*, vol. 10, n. 1, abril, 1977. Sobre a administração varguista e a inserção do empresariado industrial na estrutura corporativa de representação de interesses, ver Eli Diniz, *Empresariado, Estado e Capitalismo no Brasil*, op. cit.

62/ Sebastião Carlos Velasco e Cruz, "Interesses de Classe e Organização Estatal: O Caso do Consplan", *Dados*, n. 18, 1978, citado por Cesar Guimarães e Maria Lúcia Teixeira Werneck Vianna, "Planejamento e Centralização Decisória: O Conselho Monetário Nacional e o Conselho de Desenvolvimento Econômico, in Olavo Brasil de Lima Junior e Sergio Henrique Abranches, orgs., *As Origens da Crise: Estado Autoritário e Planejamento no Brasil*, no prelo.

63/ Cesar Guimarães e Maria Lúcia Teixeira Werneck Vianna, "Planejamento e Centralização Decisória..." op. cit., p. 15.

64/ Lei n. 4595 de 31 de dezembro de 1964. Duas fontes são básicas para o estudo do Conselho Monetário Nacional: Celso Lafer, *O Sistema Político Brasileiro*, São Paulo, Perspectiva, 1975, pp. 82-95, e Cesar Guimarães e Maria Lúcia Teixeira Werneck Vianna, "Planejamento e Centralização Decisória...", op. cit.

65/ Cesar Guimarães e Maria Lúcia Teixeira Werneck Vianna, "Planejamento e Centralização Decisória...", op. cit., p. 21.

66/ Decreto n. 65.769, de 02.12.69. Ver Celso Lafer, *O Sistema Político Brasileiro*, op. cit., p. 91, e Cesar Guimarães e Maria Lúcia Teixeira Werneck Vianna, op. cit., pp. 26-27.

67/ Cesar Guimarães e Maria Lúcia Teixeira Werneck Vianna, op. cit., p.26

68/ *Idem*, p.56

69/ O CIP foi criado pelo Decreto-Lei n. 63.196 de 29.08.68, enquanto a CONEP foi institucionalizada pelo Decreto-Lei n. 57.271 de 16.11.65. Para um análise do CIP e suas articulações com o setor privado, ver Eli Diniz e Renato Raul Boschi, "Burocracia, Clientelismo e Oligopólio: O Conselho Interministerial de Preços", in Olavo Brasil de Lima Junior e Sergio Henrique Abranches, orgs., *As Origens da Crise Estado Autoritário e Planejamento no Brasil*, Relatório de Pesquisa, IUPERJ.

70/ *Idem*, pp. 73,75 e 81.

71/ *Idem*, pp. 99-119

72/ Fernando Henrique Cardoso, **Autoritarismo e Democratização**, op. cit.

73/ Ver Eli Diniz e Renato Raul Boschi, "Elite Industrial e Estado: Uma Análise da Ideologia do Empresariado Nacional nos Anos 70", op. cit.; Renato Raul Boschi, **Elites Industriais e Democracia**, op. cit., pp. 131-180.

74/ ABDIB - Associação Brasileira para o Desenvolvimento das Indústrias de Base; SIMESP - Sindicato de Máquinas e Equipamentos do Estado de São Paulo; ABINEE - Associação Brasileira da Indústria de Material Elétrico-Eletrônico; IBS - Instituto Brasileiro de Siderurgia; ABIA - Associação Brasileira da Indústria de Alimentos.

75/ Olavo Brasil de Lima Junior e Maria Regina Soares de Lima, "Autonomia Organizacional e Policentrismo Decisório: A Política de Comércio Exterior", in Olavo Brasil de Lima Junior e Sergio Henrique Abranches, orgs., **As Origens da Crise: Estado Autoritário e Planejamento no Brasil**, op. cit., A CACEX é também analisada por Sergio Henrique Abranches, **The Divided Leviathan: State and Economic Policy - Formation in Authoritarian Brazil**, op. cit.

76/ Guillermo O'Donnell, "Sobre o Corporativismo e a Questão do Estado", **Cadernos DCP**, 3, março de 1976.

77/ De 14,0, em 1973, a taxa de crescimento do PIB passou para 9,5 e 5,6 em 1974 e 1975, respectivamente. O crescimento do setor industrial reduz-se de 16,0, em 1973, para 9,1, em 1974 e 5,6, em 1976. Werner Baer, **The Brazilian Economy, Growth and Development**, op. cit., p. 118.

78/ Werner Baer, "O Crescimento Brasileiro e a Experiência Desenvolvimentista: 1964-1974", op. cit., p.23.

79/ Ver, por exemplo, **Jornal do Brasil**, 20.03.74 e 29.06.74.

80/ Werner Baer, **The Brazilian Economy, Growth and Development**, op. cit., p.118.

81/ Cesar Guimarães e Maria Lúcia Teixeira Werneck Vianna, "Planejamento e Centralização Decisória...", op. cit. A análise que desenvolvemos sobre as funções e o papel do CDE, baseia-se no estudo de Guimarães e Werneck Vianna, cujas conclusões parece-nos muito apropriadas.

82/ **Idem**

83/ Ver Eli Diniz e Renato Raul Boschi, "Elite Industrial e Estado: Uma análise da Ideologia do Empresariado Nacional nos Anos 70", op. cit.; Renato Raul Boschi, **Elites Industriais e Democracia**, op. cit., pp. 164-68; Lucia Klein, **The Implementation of Industrial Policies in the Seventies: Frictions and Alliances Among Bureaucrats and Entrepreneurs in Brazil**, trabalho

apresentado na sessão - Public and Private Entrepreneurship: New Patterns and New Strategies, Tenth World Congress of Sociology, México, 16-21 de agosto, 1982.

84/ Lucia Klein, "The Implementation of Industrial Policies in the Seventies...", *op. cit.*

85/ Renato Raul Boschi, *Elites Industriais e Democracia*, *op. cit.*, p. 165.

86/ Lucia Klein, "The Implementation of Industrial Policies in the Seventies...", *op. cit.*, p. 16.

87/ Ver, por exemplo, Carlos Lessa, *A Estratégia de Desenvolvimento 1974-1976: Sonho e Fracasso*, Rio de Janeiro, Reproarte, 1979.

88/ Diversos autores chamaram a atenção para esta tendência: Eli Diniz e Renato Raul Boschi, "Elite Industrial e Estado: Uma Análise da Ideologia do Empresariado Nacional nos Anos 70", *op. cit.*; Luciano Martins, *A Expansão Recente do Estado: Seus Problemas e Seus Atores*, *op. cit.*; Sergio Henrique Abranches, *The Divided Leviathan: State and Economic Policy Formation in Authoritarian Brazil*, *op. cit.*

89/ Lúcia Klein "The Implementation of Industrial Policies in the Seventies...", *op. cit.*, p.17.

90/ Este ponto é ressaltado por Cesar Guimarães e Maria Lúcia Teixeira Werneck Vianna, "Planejamento e Centralização Decisória...", *op. cit.*, pp. 50-7.

91/ Eli Diniz e Renato Raul Boschi, "Elite Industrial e Estado: Uma Análise da Ideologia do Empresariado Nacional nos Anos 70", *op.cit.*; Renato Raul Boschi, "Elites Industriais e Democracia", *op. cit.*, pp. 157-59.

92/ Inúmeros autores chamam a atenção para este ponto. Ver, por exemplo: Edmar Lisboa Bacha, *Os Mitos de uma Década*, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1977; Paul Singer, "As Contradições do Milagre", in Paulo J. Krichke, org., *Brasil: do "Milagre" à "Abertura"*, São Paulo, Cortez Editora, 1982; Regis de Castro Andrade, *Brasil: A Economia do Capitalismo Selvagem*, in Paulo J. Krichke, org., *Brasil: do "Milagre" à "Abertura"*, *op. cit.*

93/ Antes mesmo do fim do governo Médici, tornou-se claro que os benefícios gerados pela rápida expansão econômica foram distribuídos muito desigualmente. A publicação do Censo Demográfico de 1970, forneceu evidências de um acentuado aumento da concentração na distribuição da renda. Assim, "a parcela da renda nacional apropriada pelos 40% de mais baixa renda declinou de 11,2% em 1960 para 9% em 1970; a parcela dos 40% seguintes caiu de 34,4% para 27,8%, enquanto, os 5% do topo aumentaram sua parcela de 27,4% para 36,3%. Werner Baer, *The Brazilian Economy, Growth and Development*, *op. cit.*, p. 105.

94/ Ver, por exemplo, a série de 11 reportagens, sob o título "Os Caminhos da Estatização", publicados pelo **O Estado de São Paulo**, entre 16 de fevereiro e 2 de março de 1975, analisadas por Charles Freitas Pessanha, **Estado e Economia no Brasil: A Campanha contra a Estatização, 1974-1976**. Tese de Mestrado, IUPERJ, 1981.

95/ **O Estado de São Paulo**, 02.03.75, citado por Charles Pessanha, *op. cit.*, p. 78.

96/ **O Estado de São Paulo**, 21.05.76 e 25.05.76; **Folha de São Paulo**, 21.04.76.

97/ Eli Diniz e Renato Raul Boschi, **Empresariado Nacional e Estado no Brasil**, *op. cit.*, cap. IV.

98/ **O Estado de São Paulo**, 06.04.76.

99./ **O Estado de São Paulo**, 04.04.76.

100/ Tais conclusões podem ser corroboradas pelo resultado da pesquisa realizada entre 1975 e 1976, junto aos 30 principais empresários do parque industrial brasileiro, a quem já tivemos oportunidade de fazer referência. Entre os entrevistados, a percepção predominante apontava para o caráter fechado do sistema decisório, sua burocratização crescente e a marginalização da empresa privada como os principais traços do sistema político consolidado no país pelos governos pós-65. Segundo a visão dessa elite, a concentração de poderes nos altos escalões burocráticos teria reduzido o espaço para a atuação política da classe empresarial, privando-a dos meios para o exercício da influência sobre decisões cruciais para o pleno desenvolvimento de suas atividades. Em Eli Diniz e Renato Raul Boschi, **Empresariado Nacional e Estado no Brasil**, *op. cit.*, especialmente pp. 185-193.

101/ **Veja**, 19.05.76 e 28.07.76; **Gazeta Mercantil**, 13.09.77; **Veja**, 13.07.77.

102/ Assim, nomes de projeção nacional como Cláudio Bardella, José Mindlin, Severo Gomes, Antonio Ermirio de Moraes, Paulo Villares, Luís Eulálio de Bueno Vidigal, Laerte Setúbal, Jorge Gerdau, Mário Garnero, entre outros, seriam associados à campanha mais geral pela democratização política. Ilustrativo desta posição é ainda o debate com Einar Kok, Laerte Setúbal, Luiz Eulálio Vidigal, Ayrton Girão, Paulo Francine e Cláudio Bardella, "Democracia, mas como? O que Pesam Hoje Alguns dos Empresários que Há um Ano já Pediam Abertura", **Isto É**, 22.03.78. Os dirigentes empresariais que assinaram o chamado Documento dos Dito, divulgado em 26.06.78, foram: Cláudio Bardella, ex-presidente da Associação Brasileira para o Desenvolvimento das Indústrias de Base (ABDIB) e diretor-presidente do Grupo Bardella; Severo Fagundes Gomes, ex-ministro da Indústria e do Comércio e diretor-presidente do Grupo Parahyba; José e Mindlin, diretor da FIESP e diretor-presidente da Metal-Leve; Antônio Ermirio de Moraes, diretor-presidente do grupo Votorantin; Paulo

Villares, ex-presidente do Instituto Brasileiro de Siderurgia e principal diretor do grupo Villares; Paulo Vellinho, diretor da Associação Brasileira da Indústria de Aparelhos Elétricos e Eletrônicos (ABINEE), vice-presidente da Confederação Nacional da Indústria e diretor do Grupo Springer-Admiral; Laerte Setúbal Filho, diretor-presidente do Grupo Duaratex e Jorge Gerdau Johanpeter, principal diretor do Grupo Gerdau. Uma análise detalhada desse documento encontra-se em Fernando Motta, **Empresários e Hegemonia Política**, São Paulo, Brasiliense, 1979, pp. 125-8. Um inventário das principais declarações do empresariado neste período encontra-se também em Marcus Faria Figueiredo e José Antônio Cheibub, "A Abertura Política de 1973 a 1981: Quem Disse o Quê, Quando Inventário de Um Debate", **BIB, Boletim Informativo e Bibliográfico de Ciências Sociais**, n. 14, 2o. semestre de 1982, p.30.

103/ Luís Eulálio de Bueno Vidigal, vice-presidente do Grupo Cobrasma, fabricante de bens de capital, destacou-se como presidente do Sindipeças (Sindicato Nacional das Indústrias de Autopeças), transformando-se num dos mais atuantes dirigentes da nova geração empresarial.

104/ Um dos principais líderes deste grupo, Theobaldo de Nigris, estava da presidência da FIESP, há 13 anos, mais precisamente, de 1966 a 1980.

105/ **Jornal do Brasil**, 04.10.80

106/ **Jornal do Brasil**, 17.12.80

107/ **O Globo**, 30.09.80. Além dos três nomes citados, assinam o documento os seguintes empresários: Olavo Egydio Setúbal, Abílio Santos Diniz, José Ermírio de Moraes Filho, Laerte Setúbal Filho, Mário Bernardo Garnerio, Jorge Gerdau e José Mindlin. Na qualidade de membros do Fórum da **Gazeta Mercantil**, eleitos em anos anteriores, assinam também: Manoel da Costa Santos, Paulo Villares e Paulo Vellinho.

108/ **O Globo**, 30.09.80. Ver também declarações do empresário Paulo Vellinho publicadas no **Jornal do Brasil**, 31.10.80.

109/ **O Globo**, 29.03.82.

110/ **Jornal do Brasil**, 10.10.82. A reaproximação do empresariado, através da melhoria das comunicações com o governo, após a posse do general Figueiredo, pode ainda ser depreendida das declarações de Luís Eulálio Vidigal pouco depois de eleito presidente da FIESP. Afirmando terem se estreitado os contatos entre os industriais - representados pela FIESP e o governo - através de diversos órgãos, como os gabinetes dos ministérios do Planejamento, da Indústria e Comércio, Transportes e Fazenda; bem como de importantes autoridades do Conselho de Desenvolvimento Industrial, Banco Central e Banco do Brasil, assim se expressaria: "Nós podemos fazer contato a qualquer momento, quando algum assunto assim o exigir. Esse diálogo, permanente e direto, auxi-

liará o país. Podemos participar das decisões e dar as sugestões que consideramos fundamentais". *Jornal do Brasil*, 16.11.80. Ver também as declarações de Luís Eulálio publicadas em *O Globo*, 31.07.83, e entrevista na *Folha de São Paulo*, em 31.07.83.

111/ Ver *Folha de São Paulo*, 25.08.83; *O Estado de São Paulo*, 25.08.83 e *Jornal do Brasil*, 25.08.83.

112/ *Jornal do Brasil* e *Gazeta Mercantil*, 09.09.83

113/ *O Estado de São Paulo*, 15.09.83.

114/ *Jornal do Brasil*, 14.01.84. Ver ainda o *Estado de São Paulo*, 07.02.84 e 25.04.84.

115/ *Jornal do Brasil*, 10.05.84. Ver ainda o *Jornal do Brasil* de 05.06.84 e de 08.06.84.

116/ Ver *Jornal da Tarde*, 04.08.83, 06.08.83 e 24.08.83.

117/ *Jornal da Tarde*, 24.08.83.

118/ *Jornal do Brasil*, 20.11.83; *Folha de São Paulo*, 25.11.83; *Folha de São Paulo*, 17.02.84; *Jornal do Brasil*, 24.04.84. A *Folha de São Paulo* de 25.11.83 citava os seguintes empresários como autores de declaração a favor das eleições diretas: Claudio Bardella, vice-presidente da FIESP; Nildo Masini, presidente do Sindicato da Indústria de Trefilação do Estado de São Paulo; José Papa Jr., vice-presidente da Confederação Nacional do Comércio; Manoel Gomes dos Santos, diretor-executivo da Associação Brasileira da Indústria de Fundição e Thiers Fattori Costa, presidente da Associação Nacional das Empresas de Transportes Rodoviários de Carga.

119/ *Jornal do Brasil*, 20.11.83

120/ *Jornal do Brasil*, 15.05.83; *Jornal do Brasil*, 12.11.83; *Gazeta Mercantil*, 23.01.84; *Jornal do Brasil*, 22.02.84; *Folha de São Paulo*, 28.02.84.

121/ *Jornal do Brasil*, 22.02.84; *Folha de São Paulo*, 23.02.84.

122/ *Senhor*, 11.07.84.

123/ *Folha de São Paulo*, 19.07.84.

124/ *Exame*, 25.07.84.

125/ Esse argumento é defendido por Luís Carlos Bresser Pereira em "Seis Interpretações sobre o Brasil", *op. cit.*, especialmente pp. 294-8. Por outro lado, Fernando Henrique Cardoso, em recente trabalho, sustenta um ponto de vista com o qual concordamos bastante. Ver Fernando Henrique Cardoso, "O Papel dos Empresários no Processo de Transição: O Caso Brasileiro". *Dados*, vol. 26, n. 1, 1983, pp.9-27.

