

CENTRALIZAÇÃO POLÍTICA E PROCESSO DECISÓRIO: O GOVERNO GEISEL EM PERSPECTIVA¹

Adriano Nervo Codato
Universidade Federal do Paraná

RESUMO

O objetivo deste artigo é reconstruir a estrutura burocrática e o sistema decisório de política econômica armado durante o governo Geisel (1974/1979), a fim de qualificar melhor os processos que estão na base do reforço autoritário do poder presidencial, dando a esse último uma razão mais consistente e um sentido mais rigoroso, principalmente a partir da criação do Conselho de Desenvolvimento Econômico (CDE).

PALAVRAS-CHAVE: *Conselho de Desenvolvimento Econômico; governo Geisel; estrutura burocrática; processo decisório.*

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

Seus propósitos eram bastante claros. A facção militar que recuperou o controle do Estado em 1974 --- os "castellistas" --- pretendia, em síntese, "promover [...] o máximo de desenvolvimento possível, com o mínimo de segurança indispensável". Segundo o próprio Presidente, a "prioridade número um da estratégia econômica será a de manter altas taxas de crescimento do produto real, compatíveis com as registradas nos últimos anos [...], não obstante as vicissitudes que assaltam hoje a economia mundial" (GEISEL, 1974a: 05). Num outro plano, o do "setor político interno", seriam efetuados "sinceros esforços para o gradual mas seguro aperfeiçoamento democrático

[do País], ampliando o diálogo honesto e mutuamente respeitoso e estimulando maior participação das elites responsáveis e do povo em geral para a criação de um clima salutar de consenso básico e a institucionalização acabada dos princípios da Revolução de 64" (GEISEL, 1974a: 05).

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

Em primeiro lugar, garantiu-se a um

grupo bastante restrito, situado na cúpula do governo e formado basicamente em torno do próprio presidente Geisel e do Ministro-Chefe da Casa Civil, gal. Golbery do Couto e Silva, em primeiro plano, o monopólio dos principais recursos do *sistema político*, a fim de promover uma estratégia de “distensão” controlada desde cima, mas que pudesse, ao final do processo, restaurar algum tipo de atividade político-partidária e reintroduzir certos direitos civis mínimos (notadamente a garantia da liberdade de expressão através da eliminação da censura prévia a determinados órgãos de imprensa). Na busca da estabilidade do regime, essa “política de descompressão” deveria seguir um modelo incrementalista, introduzindo avanços moderados e implantando uma inovação institucional de cada vez, enquanto mantinha-se o restante do sistema sob um controle rígido. A principal vantagem dessa política era a de evitar-se, ou ao menos minimizar, os riscos da “recompressão” e do recrudescimento autoritário (SANTOS, 1978: 153-160).

Em seguida, garantiu-se também a centralização do poder no seio do *aparelho militar*, através principalmente da adoção de uma série de medidas de contenção da autonomia e enquadramento das atividades amplamente ilegais dos “órgãos de segurança”, que haviam conquistado grande liberdade (“autonomia operacional”) nos governos anteriores --- e em especial após 1968 ---, reduzindo assim o poder da corrente político-ideológica mais influente até então: a “linha dura” (QUARTIM DE MORAES, 1982: 771).

Por fim, operou-se uma centralização importante do *processo decisório* através de uma profunda reforma administrativa que, de um lado, criou certas instâncias de assessoramento técnico e político do Presidente da República (tais como o

Conselho de Desenvolvimento Econômico ou o Conselho de Desenvolvimento Social, por exemplo), e, de outro, promoveu todo um conjunto de alterações na composição e atribuições das principais agências setoriais de política econômica.

No que diz respeito ao sistema estatal², a tendência à fragmentação, autonomização e feudalização de determinadas jurisdições burocráticas específicas (inclusive no seio do próprio aparelho militar) --- cuja melhor imagem é a do “Leviatã dividido” em múltiplas lógicas de funcionamento interno (ABRANCHES, 1978) --- coincidiu com a necessidade de reverter o acesso privilegiado das classes dominantes à estrutura interna do aparelho do Estado. Como os “assaltos” diretos das frações burguesas aos centros de poder, a fim de satisfazer seus interesses particulares, não eram mediados, em função da própria natureza “fechada” do regime ditatorial, por canais públicos, formais e institucionalizados que as obrigasse a “apresentar suas exigências em termos de interesses gerais mais amplos”, essa ação pontual terminou por corroer a “proclamada unidade, eficiência e racionalidade técnica do Estado” (O’DONNELL, 1982: 290-291). Foi preciso, portanto, redimensionar toda a organização da política econômica, criando novas entidades públicas, *dotadas de um grau maior de autonomia* diante dessas demandas e capacidade efetiva de tomada de decisão.

Nesse contexto, o processo de centralização institucional e decisória, de um lado, e as iniciativas de liberalização e “descompressão” política --- “lenta, gradual e segura” ---, de outro, não devem ser vistos como movimentos contraditórios (MELO, 1989: 172). Eles fazem parte de um mesmo projeto de reforma interna e, principalmente, de “institucionalização” do regime, cujo objetivo final --- a longo prazo --- seria a

imposição de uma democracia “forte”, antipopular e antipopulista (FERNANDES, 1981: 99). Para realizar esse conjunto de tarefas --- que, certamente, desencadeariam um sem-número de conflitos --- foi preciso uma forte *personalização* do poder de Estado. O objetivo deste artigo é, exatamente, reconstruir a estrutura burocrática e o sistema decisório da política econômica armado durante o governo Geisel, a fim de qualificar melhor os processos que estão na base desse reforço autoritário do poder presidencial, dando a esse último uma razão mais consistente e um sentido mais rigoroso.

As questões centrais aqui são as seguintes: que *motivações*, segundo a percepção dos principais decisores, contribuíram para a transformação da estrutura e das rotinas burocráticas do aparelho do Estado e para o conseqüente estabelecimento de um determinado formato institucional? Quais as *conseqüências* mais imediatas da introdução de uma série de mecanismos administrativos de supervisão e controle interno do processo decisório sobre a organização do sistema estatal? As respostas resultantes da análise de um “caso” específico --- o Conselho de Desenvolvimento Econômico --- permitirão considerar, concretamente, o problema da “fragmentação” e da “entropia” do aparelho do Estado à luz das modificações nas instituições estatais processadas em meados de 1974 e da imposição de uma nova “tecnologia organizativa”³.

Este artigo está dividido em quatro seções: na primeira, procuro determinar a origem burocrática do Conselho, recuperando, para a análise, o intenso debate no interior dos círculos dirigentes do regime que precedeu e informou seu processo de criação; a segunda seção é, essencialmente, uma descrição

pormenorizada do formato administrativo, das atribuições jurídicas e da definição formal da composição e competência legal do CDE; a terceira seção pretende ordenar os processos decisórios internos e as rotinas burocráticas do Conselho de Desenvolvimento Econômico; a quarta seção explicita a situação do CDE no quadro institucional dos aparelhos do Estado e no contexto da política de planejamento governamental, buscando discutir a posição relativa dos principais decisores, quer no interior do próprio Conselho, quer nas demais instâncias do sistema estatal. Esse percurso sinuoso através do labirinto burocrático que o Estado ditatorial armou, deverá permitir, igualmente, que se julgue, sob um outro prisma, as razões do notável “poder pessoal” concentrado na figura do Presidente da República.

I. A ORIGEM DE UMA “ORGANIZAÇÃO CENTRAL” DE POLÍTICA ECONÔMICA E OS OBJETIVOS DO GOVERNO

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

um “Conselho de Desenvolvimento Político”, a fim de coordenar os “esforços sinceros” do governo “para o gradual mas seguro aperfeiçoamento democrático” do País. Esses conselhos deveriam funcionar, basicamente, como câmaras de repercussão das diversas “demandas sociais”, permitindo um debate mais amplo, no interior das cúpulas do aparelho do Estado, de vários problemas (setoriais ou globais, estruturais ou conjunturais) que pudessem interessar diferentes ministérios com atribuições e agendas bastante próximas entre si.

A reorganização do sistema estatal que então se processou e a implantação de novas unidades burocráticas pretendia traduzir, segundo o próprio Presidente, uma outra “filosofia para a tomada de decisões governamentais”, tornando o “processo de discussão inteiramente arejado” e livre dos constrangimentos “institucionais” anteriores (GEISEL, 1974c: 343). Essa estrutura administrativa deveria assegurar, assim, “a devida consideração dos diversos ângulos [...] de cada problema [...], maior amplitude e integração mais perfeita [...] das soluções adotadas [...] e ainda mais fácil coordenação das atividades [...] de cada ministério [...]”. Ao mesmo tempo, [abriria-se] maior número de canais de comunicação entre o centro de decisões e a periferia [do sistema estatal], os quais [poderiam] ser aproveitados pelas partes interessadas para [apresentar] pontos de vista e sugestões” localizadas, já que os “problemas de maior amplitude”, levados por quaisquer um dos ministérios que integrassem os colegiados, deveriam, sem muita dificuldade, “atingir a mesa [...] de debates” (GEISEL, 1974c: 343). A preocupação básica do governo era garantir, a partir de então, “organicidade, integração e articulação sistemática” entre “todas as atividades [...], tanto na área do desenvolvimento quanto na esfera mais

limitada da segurança nacional. Daí a exigência de [instituir-se] [...] um ministério também integrado, coeso e bem coordenado” (GEISEL, 1974a: 05-06). O Conselho de Desenvolvimento Econômico, criado logo no primeiro semestre de 1974, tornou-se, nesse contexto, a alternativa política mais adequada, seja diante de um “Ministério da Economia” com poderes amplos, tal como sugerido por Eugênio Gudin no início de 1971 (GUDIN, 1978: 290-291), seja frente a uma “Secretaria Geral da Presidência da República”, acima dos ministérios ordinários, imaginada por Hélio Beltrão em janeiro de 1974 para “imprimir unidade e perfeita sintonia” aos diversos aparelhos e ramos do Estado e ao processo decisório como um todo (GUDIN, 1978: 339).

De acordo com a percepção dominante, “A experiência acumulada nos últimos anos em matéria de política de desenvolvimento” recomendava “uma série de aperfeiçoamentos institucionais na legislação geral e no funcionamento da cúpula governamental”, a fim de evitar-se ou, pelo menos, diminuir “a prejudicial duplicação de órgãos e a superposição de funções” (GEISEL, 1974a: 05). A criação do CDE, do CDS e da SEPLAN, além das alterações na composição e atribuições formais do Conselho Monetário Nacional (CMN), representariam, entre outros, o “primeiro passo” para “aperfeiçoar nossas instituições” e afirmar o “caráter orgânico e integrado que se quer emprestar à ação do governo” (GEISEL, 1974a: 05).

A superposição das esferas de competência, a indefinição de fronteiras funcionais formais entre as diferentes “partes” que compunham o aparelho do Estado, a ausência de uniformidade de critérios de decisão e definição de prioridades para a formulação de uma

política de governo coerente, em função principalmente da existência de uma pluralidade de lógicas internas de operação e funcionamento, potencializavam os conflitos intraburocráticos e conduziam à perda de eficiência e agilidade administrativa, assim como à diminuição da capacidade gerencial do Executivo. Foi precisamente essa organização, típica da forma de Estado de “exceção” --- fundada sobre uma “partilha bastante delicada entre clãs e facções, entre ramos e aparelhos prodigiosamente emaranhados e superpostos [...] nas suas funções e esferas de competência” (POULANTZAS, 1975: 109) --- que permitiu a autonomia de determinados círculos burocráticos sobre uma base de poder “próprio”. Assim, o crescimento das contradições internas do Estado ditatorial impunha uma profunda reforma da sua “ossatura” material.

O problema da unidade da direção econômica e a necessidade de coordenação das políticas públicas vinham sendo discutidos publicamente, pelos círculos dirigentes do regime, desde pelo menos o início de 1971. A “Reforma Administrativa” --- isto é, o Decreto-Lei nº 200 de 25/02/1967 --- concebida por Roberto Campos no final da gestão Castello Branco, havia instaurado como princípio fundamental para a ação do governo o “planejamento” e a integração, no seio do processo de tomada de decisões, das diferentes variáveis macroeconômicas. Porém, considerando-se as ações concretas empreendidas pelo Estado nos anos seguintes e as dificuldades encontradas em várias áreas, verificou-se que, na prática, o modelo organizacional proposto tinha baixa eficácia.

O Ministério da Fazenda não participava, por exemplo, da elaboração do orçamento, da definição da política salarial,

da política de financiamento agrícola, da política de desenvolvimento (setorial ou regional), da política econômica internacional etc. Igualmente, o Ministério da Indústria e do Comércio (MIC) encontrava dificuldades para sancionar a política industrial, uma vez que as principais agências executoras estavam subordinadas ao Ministério da Fazenda. O Ministério do Planejamento e Coordenação Geral (MINIPLAN), por sua vez, só cumpria funções rituais, já que o Conselho Monetário Nacional havia assumido, progressivamente, e, em especial, a partir de 1969, o principal papel no *policy-making*, tornando-se a unidade central de todo o sistema estatal (LAFER, 1975; MONTEIRO, 1982; VIANNA, 1987).

A solução definitiva para corrigir todos esses desajustes seria, de acordo com Gudín, suprimir o MINIPLAN (“uma espécie de quinta roda do carro, sem atribuições e responsabilidades específicas”) e criar, no lugar do Ministério da Fazenda, um “Ministério da Economia”, a exemplo da Argentina, de tal forma que fosse possível unificar e compatibilizar o conteúdo das decisões, bem como ordenar as diversas instituições estatais, garantindo, assim, a coordenação e a convergência na orientação da política econômica (GUDÍN, 1978: 339-340). Esse “Ministério da Economia” funcionaria, basicamente, como o pólo concentrador de uma série de “Secretarias de Estado” (do Tesouro, do Orçamento, da Moeda e Crédito, da Indústria e Comércio, das Autarquias e Empresas Mistas, dos Salários, dos Transportes e da Agricultura) que, a exemplo do modelo americano, atuariam, sob seu comando, em áreas específicas e bem definidas (GUDÍN, 1978: 218-219). Paralelamente, e a fim de se evitar fazer do Ministro da Economia o “primeiro-ministro” do governo, “haveria um Conselho Econômico, nos moldes aproximados do

CENTRALIZAÇÃO POLÍTICA E PROCESSO DECISÓRIO

atual Conselho Monetário, em que tomariam parte não só [...] os secretários de Estado do setor econômico, como outros ministros, quando se tratasse de assuntos de suas pastas: por exemplo, o Ministro do Trabalho [...]; o Ministro da Agricultura [...]; o Ministro da Indústria [...]; o Ministro do Interior [...]; o Ministro dos Transportes [...]. Os secretários de Estado, responsáveis perante o Ministro da Economia, teriam ampla autoridade de decisão dentro da política e dos programas aprovados pelo Ministro” (GUDIN, 1978: 291-292).

Mesmo antes disso, refletindo sobre “o imperativo de unidade na estruturação e execução da política econômica”, Gudin já havia proposto, em 1967, possivelmente durante as discussões em torno do Decreto-Lei nº 200, a criação, nos mesmos moldes, de um “Conselho Superior de Economia” presidido diretamente pelo Ministro da Fazenda (GUDIN, 1978: 339). Nesse particular, Eugênio Gudin sustentava que um órgão deste tipo não deveria ser dirigido pelo Presidente da República. É que este último, além da notável “falta de tempo para dedicar-se a todos os problemas do governo”, não costumava ser um “especialista em questões econômicas”, exigência indispensável quando se considera o predomínio da ideologia tecnocrática no seio do regime ditatorial (GUDIN, 1978: 219). Ademais, esta seria, supostamente, uma fórmula mais ou menos segura para evitar a politização excessiva das decisões e garantir que as escolhas entre alternativas de política fossem exclusivamente “técnicas”.

No início de 1974, o futuro Ministro da Fazenda, Mário Henrique Simonsen, elaborou um documento intitulado *A administração econômica e o Conselho Monetário Nacional* onde também detectava a inadequação do arranjo institucional em

vigor (*apud* MONTEIRO, 1983: 212). Em razão das deficiências da estrutura organizacional e da má distribuição de funções entre as diversas agências do aparelho do Estado encarregadas de diferentes aspectos da política econômica, a eficiência do processo decisório via-se frequentemente comprometida, quer por soluções informais, quer por extrapolação de competências, o que conduzia, entre outras dificuldades, à ausência de planejamento estratégico.

Ao longo de todo o período anterior, os ministérios haviam perdido poder de decisão sobre temas relevantes para os órgãos colegiados (MONTEIRO, 1982: 190) e, entre eles, especialmente para o CMN, que tornou-se progressivamente a agência central de formulação da política econômica; o planejamento, por sua vez, restrito a um aparelho esvaziado de poder --- o MINIPLAN ---, não tinha capacidade de enquadrar os diversos ramos e sub-ramos do Estado. É precisamente sobre esse “desajuste funcional” que se deve entender as razões para o surgimento de um “conselho superior” em matéria econômica que tivesse como atribuição específica centralizar o processo de planejamento e unificar as rotinas do aparelho do Estado.

Segundo Simonsen, o desempenho do Conselho Monetário Nacional durante o período 1965/1973 evidenciava “a solução errada para cobrir o vazio deixado pelo Decreto-Lei nº 200 em matéria de coordenação econômica”. Assim, “chegamos ao ponto em que se recomenda uma revisão do organograma da administração econômica federal, particularmente no que diz respeito aos aspectos de coordenação”. Essa revisão consistiria: 1) na criação de um “Conselho Nacional de Política Econômica”, composto pelos Ministros do Planejamento

(presidente), da Fazenda, da Indústria e Comércio, do Interior e da Agricultura e responsável pela articulação e coordenação dos diversos conselhos interministeriais (CDI, CMN, CIP etc.); e 2) na depuração e especialização setorial do CMN, “reduzindo-o às devidas proporções de decidir sobre pormenores de política monetária e bancária” (*apud* MONTEIRO, 1983: 05 e 07).

Esse documento pode ser considerado, sem dúvida, como a proposta mais acabada para a reorganização institucional do Estado desde a Reforma de 1967. O “Conselho Nacional de Política Econômica”, tal como pensado, dará origem ao Conselho de Desenvolvimento Econômico, mas com uma mudança significativa: quem presidirá e dirigirá o novo aparelho será o próprio Presidente da República. Por outro lado, a funções de planejamento estratégico ficariam reservadas a uma secretaria especialmente criada para isso --- a SEPLAN.

II. A CRIAÇÃO DO CDE E AS TRANSFORMAÇÕES NO APARELHO DO ESTADO

O pedido de criação do Conselho de Desenvolvimento Econômico foi feito através do Projeto de Lei nº 1806 e enviado, por meio da Mensagem Presidencial nº 111/74, às Comissões de Constituição e Justiça, Serviço Público e Finanças do Congresso Nacional logo depois da primeira reunião ministerial, em 20 de março. Após uma tramitação difícil na Câmara dos Deputados, onde recebeu quatro emendas, posteriormente rejeitadas em plenário, o Projeto foi aprovado em 18/04/1974. O CDE foi enfim instituído pela Lei 6036 de 01/05/1974, que também transformou o Ministério do Planejamento e Coordenação

Geral (MINIPLAN) em Secretaria de Planejamento da Presidência da República (SEPLAN), modificando os artigos 32, 35 e 36 do Decreto-lei nº 200 de 25/02/1967. Os dois seriam, a partir de então, “órgãos de assessoramento imediato do Presidente da República” (art. 1º). De acordo com esse documento, a função essencial do CDE era, basicamente, auxiliar “o Presidente da República na formulação da política econômica e, em especial, na coordenação das atividades dos ministérios” afins, segundo a orientação macroeconômica definida pelo II Plano Nacional de Desenvolvimento (art. 3º).

Esse Conselho, *presidido diretamente por Geisel*, seria integrado pelos Ministérios da Fazenda, Indústria e Comércio, Agricultura e Interior; o Ministro-chefe da SEPLAN cumpriria as funções de secretário-geral do CDE (art. 4º). Em suas ausências, o Presidente da República deveria delegar a um ministro de Estado o encargo de dirigir as reuniões do CDE (art. 4º, par. 2º). À SEPLAN caberia, em especial, auxiliar diretamente o Presidente na coordenação, revisão e consolidação dos programas setoriais e regionais e na elaboração da programação geral do governo (art. 5º, par. 1º). Essas funções de coordenação se estenderiam também sobre o sistema de planejamento e orçamento federal, inclusive no tocante ao acompanhamento da execução do plano de desenvolvimento, sobre as medidas de política econômica, científica, tecnológica e social, e sobre os assuntos afins ou interdependentes que interessassem a mais de um ministério (art. 7º). Por isso, outros ministros poderiam também ser convocados a participar das reuniões do CDE, se fosse o caso (art. 4º, par. 1º)⁴.

A constituição do CDE e a “divisão de trabalho” no seu interior merecem um

comentário adicional. Como explicar, nesse contexto, sua composição efetiva e as novas funções aí assumidas pela Presidência da República?

A solução enfim tomada por Geisel, ao transformar o Ministério do Planejamento e Coordenação Geral em uma *secretaria* da Presidência da República e criar o Conselho de Desenvolvimento Econômico, descartando a idéia de um “Ministério da Economia”, eliminou definitivamente a possibilidade do surgimento de um “superministro” (como aconteceu, em menor medida, com Roberto Campos, Ministro do Planejamento do Presidente Castello Branco e, de forma destacada, com Delfim Netto, Ministro da Fazenda dos governos Costa e Silva e Médici). De acordo com o Presidente da República, “na ampla e complexa escala da problemática nacional, não cabe atribuição que seja estritamente da responsabilidade única e total de determinado ministério. Toda ação de governo é hoje necessariamente integrada, em face das repercussões inevitáveis de dependência, mais ou menos estreita, entre os vários setores em que, através de planos, programas e projetos, se desdobra a multiforme atividade --- gerencial, promotora ou simplesmente incentivadora --- do governo. Essa realidade indiscutível [sic] exige máxima coesão da equipe ministerial, assegurada por freqüentes e francas discussões em grupo, em reuniões formais ou informais, dos problemas que a defrontem. Não pode nem deve haver compartimentações, pois estas, geralmente, são frustrantes e propiciadoras de erros, por vezes irreparáveis” (GEISEL, 1974a: 05).

Assim, ao menos em tese, para conferir um “sentido mais global e orgânico” à administração da política econômica (GEISEL, 1974b: 786) nenhum ministro de Estado poderia ser tido como superior aos

demais decisores ou tão importante que fugisse a uma ação coordenadora do Presidente da República. “Enquanto sugestão, qualquer medida [poderia] ser discutida. Mas, desde que recomendada pelo CDE, passaria a ser executada com apoio efetivo de todos os ministros”⁵.

Portanto, seria preciso instituir uma nova estrutura administrativa, completamente reformada, com capacidade real de iniciativa, supervisão e veto, e que não fosse exclusivamente uma “secretaria” ligada ao Presidente. Essas decisões pretendiam garantir, formalmente, para o próprio chefe do Executivo, as funções de coordenador supremo do sistema estatal e o papel de árbitro (“supervisor”) das disputas interburocráticas, neutralizando, assim, o surgimento de crises de todo tipo em decorrência de conflitos de competência e extrapolações de poder que povoaram a área econômica durante o governo Médici. Segundo o próprio Geisel, não faltariam aos ministros “a qualquer tempo, e em tudo que o requerer, a minha interferência coordenadora, exercida pessoalmente ou através de delegação” (GEISEL, 1974a: 06).

A hierarquização das esferas decisórias, a divisão rígida de tarefas e a definição de áreas específicas de competência que se seguiram, visando anular o paralelismo e a superposição das funções que caracterizaram o “arranjo” interno dos aparelhos do Estado ditatorial, terminaram por produzir não só uma transformação importante no “esqueleto organizacional”, mas também, e de forma decisiva, um deslocamento do centro de gravidade do sistema estatal. Com a instituição do CDE, a Presidência da República tornou-se o centro do poder político real e o próprio Conselho o núcleo do sistema decisório.

* * *

Ao lado dessas alterações na estrutura burocrática do Estado, Geisel promulgou, em 15/05/1974, a Lei 6045 que modificava a constituição e a competência do Conselho Monetário Nacional, “simplificando a sua estrutura e assegurando a harmonia entre as suas deliberações e as diretrizes traçadas pelo poder Executivo” (GEISEL, 1974a: 06). Na prática, ela seguia à risca as sugestões de Simonsen, cancelando suas atribuições de regulador inclusive da política de fixação de preços mínimos da agricultura --- que seriam transferidas para o recém-criado Conselho Nacional de Abastecimento (CONAB) --- e limitando, expressamente, através de uma série de outras disposições, os encargos que o CMN havia indevidamente assumido no período 1969/1973.

De acordo com essa especialização funcional, deixavam de fazer parte do Conselho Monetário o presidente da Caixa Econômica Federal e os Ministros da Agricultura e do Interior (*que passavam, juntamente com suas respectivas agendas, para o CDE*); e eram incluídos no seu plenário os diretores do Banco Central que, entretanto, não teriam direito a voto. A nova lei também reduzia de seis para três os representantes da “iniciativa privada” nomeados pelo Presidente da República “entre brasileiros de ilibada reputação e notória capacidade em assuntos econômico-financeiros” (art. 3º). Em termos absolutos, houve uma diminuição pouco expressiva do total de membros (de dezesseis para quinze), mas só dez tinham, de fato, direito a voto --- contra dezesseis participantes efetivos no período anterior. Em 1976 seria incluído mais um participante no plenário do Conselho Monetário, com direito a voto, representando a recém-criada Comissão de Valores Mobiliários. Esse novo formato

consagrava a maioria governamental no processo deliberativo, traindo, portanto, o espírito “independente” que a Lei de Reforma Bancária (Lei 4595 de 31/12/1964) quis imprimir ao CMN.

Outras transformações burocráticas importantes alcançaram também o Conselho Interministerial de Preços (CIP), o Conselho de Desenvolvimento Industrial (CDI) e o Conselho de Não-Ferrosos e de Siderurgia (CONSIDER) pondo em xeque a estrutura corporativa de representação privilegiada dos interesses dominantes.

O Decreto 74361 de 02/08/1974 modificou a constituição CONSIDER, eliminando os presidentes do Banco Central e do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico, além do Presidente do Instituto Brasileiro de Siderurgia (IBS). Além disso, revogou o art. 2º que previa a convocação, na qualidade de assessores, dos presidentes das empresas siderúrgicas de economia mista. A Portaria nº 25 do Ministério da Fazenda, editada em 21/01/1975, aprovou o novo regimento interno do Conselho Interministerial de Preços, extinguindo a Comissão Consultiva, formada por representantes das Confederações Nacionais da Indústria, Comércio e Agricultura e pelas Confederações Nacionais dos Trabalhadores da Indústria, Comércio e Agricultura, e que funcionava junto ao plenário de ministros, tal como previsto pelo Decreto 63196 de 29/08/1968 que criou o CIP. O Decreto 1428 de dezembro de 1975 (regulamentado pelo Decreto 77443 de 14/04/1976) reformulou a estrutura e o funcionamento do Conselho de Desenvolvimento Industrial, reduzindo o número de Grupos Setoriais (GS) de oito para seis e excluindo do seu plenário os representantes do setor privado que haviam sido aí incluídos pelo Decreto 67706 de 07/12/1970. Como a esses grupos setoriais

competia analisar e avaliar os projetos industriais que demandavam a concessão de benefícios diversos, essa exclusão foi “aparentemente justificada pela circunstância de que tais representantes (geralmente empresários nos setores de competência de cada GS) passavam a adquirir posição privilegiada em relação a seus competidores no setor. Na medida em que não só adquiriam pleno conhecimento dos planos de expansão para o conjunto do setor, como podiam bloquear projetos que fossem do interesse de seus competidores” (MARTINS, 1985: 136, n. 73).

Dentro desse esquema de reformulação administrativa, cuja tônica era a “centralização” decisória, as secretarias-gerais dos ministérios mais importantes foram preenchidas à revelia dos próprios titulares, diminuindo, portanto, as autonomias respectivas de cada ministro e enfraquecendo o controle individual sobre “suas” pastas. Paralelamente, a solução encontrada para controlar a liberdade das empresas governamentais foi a nomeação de novos chefes e diretores, mais leais ao Executivo e mais sensíveis à influência do Presidente da República. Assim é que um *survey* aplicado em 1976 aos quadros da alta administração do País, identificou um processo significativo de renovação de *decision-makers*, basicamente após 1974 (MARTINS, 1985: 198).

Todas essas transformações institucionais pretenderam, enfim, reorganizar o sistema estatal, controlar e disciplinar o acesso privilegiado de grupos específicos aos centros de poder mais importantes e imprimir maior integração e eficácia ao processo decisório. A ênfase na “coordenação” das políticas públicas e no “planejamento”, através justamente da concentração de prerrogativas na Presidência da República, e, portanto, de

uma maior centralização do poder, foi a fórmula burocrática encontrada pelo novo governo para resolver os frequentes e desgastantes conflitos internos e justaposições de competências que caracterizaram o funcionamento regular do aparelho do Estado no Brasil pós-64. O Conselho de Desenvolvimento Econômico tornou-se portanto, ao menos formalmente, a via privilegiada para a realização dessas tarefas.

III. OS MECANISMOS DE FUNCIONAMENTO INTERNO DO CDE

O sistema decisório pós-74 não pode ser bem compreendido sem a presença do CDE e, de forma destacada, sem uma percepção adequada tanto da sua dinâmica burocrática interna, quanto da sua posição funcional no seio da “administração pública”, principalmente em relação aos aparelhos “econômicos” do Estado. Esses dois elementos permitem descrever, rigorosamente, a nova estrutura de poder implementada a partir do governo Geisel e, ao mesmo tempo, rever algumas interpretações dominantes, seja sobre a organização da política econômica (GUIMARÃES e VIANNA, 1987: 34-52), seja sobre o funcionamento do processo decisório como um todo (GÓES, 1978: 17-59).

De acordo com as evidências disponíveis, é possível afirmar que o Presidente da República tinha uma expressiva participação em todas as decisões do Conselho. Suas reuniões eram abertas e conduzidas invariavelmente por ele, de acordo com uma agenda previamente estabelecida e comunicada com antecedência aos ministros participantes. Depois que Geisel iniciava os trabalhos, cada ministro relatava a matéria pertinente à sua pasta,

seguindo-se então os debates⁶.

Nessas sessões, eram realizadas avaliações preliminares e discussões de medidas a serem adotadas; eram também apresentados relatórios e feitas exposições verbais sobre a situação de algum ministério específico ou a respeito das ações administrativas de uma agência estatal determinada. As exposições dos ministros vinham freqüentemente acompanhadas de relatórios de atividades e documentos preparados antecipadamente por sua assessoria reportando a evolução de políticas setoriais ou o comportamento de diferentes setores da economia que interessassem a mais de uma área, além de avaliações conjuntas de seu desenvolvimento. Todos esses documentos eram essenciais a fim de conferir maior poder de persuasão às demandas burocráticas.

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

encaminhar a decisão, "a fim de que tudo fosse feito dentro do esquema de coordenação adotado pelo governo" (FONSECA Filho, 1974: 03).

Embora os debates girassem principalmente em torno de uma agenda pré-estabelecida, havia um tempo disponível no final da reunião para o estudo e a discussão de assuntos correntes de toda economia garantindo, assim, o acompanhamento sistemático da conjuntura. Esta parte não-obrigatória da agenda do Conselho permitia discutir um amplo espectro de temas que poderia ir, em uma só sessão, da aguda situação sindical em São Paulo e dos conflitos em torno da negociação dos reajustes salariais, até a análise das expectativas sobre a safra agrícola, a determinação de preços mínimos e o tabelamento no atacado (como, por exemplo, na 97ª Sessão, em 07/06/1978). Muitas vezes, particularmente durante o governo Geisel, a agenda formal não foi cumprida. Principalmente quando as dificuldades de conjuntura se tornaram mais críticas (como foi o caso, por exemplo, do aumento da taxa de inflação e do desequilíbrio da balança comercial) os problemas específicos da condução da política econômica passaram a ocupar mais a atenção dos decisores.

Além dos "membros natos", que tiveram um índice de comparecimento bastante elevado às reuniões --- nunca inferior a 80% (oitenta por cento)---, o Conselho passou a contar, progressivamente, com a participação de um número cada vez maior de "convidados", ampliando portanto sua "base" de decisão. Eles eram ministros de Estado, na sua maioria, (notadamente o Ministro das Minas e Energia --- Shigeaki Ueki ---, que foi praticamente incorporado ao plenário do Conselho de Desenvolvimento Econômico após 1975),

CENTRALIZAÇÃO POLÍTICA E PROCESSO DECISÓRIO

mas também presidentes de bancos estatais, secretários-gerais de ministérios, presidentes de institutos, departamentos, empresas públicas etc. Durante o governo Geisel, por exemplo, compareceram à reunião de avaliação do II PND, em 20/12/1978, oito ministros convidados --- o que tornava, informalmente, o CDE o “conselho de governo”.

Na administração Figueiredo, quer sob a coordenação de Simonsen (março de 1979/ agosto de 1979), quer sob a de Delfim Netto (agosto de 1979/março de 1981), as reuniões chegaram a ter mais de vinte membros extras. Na 119ª sessão do Conselho (realizada em 18/04/1979), a segunda sob a presidência de Figueiredo, participaram como convidados vários ministros, além do presidente da ARENA (sen. José Sarney), do líder do governo no Senado (Jarbas Passarinho) e do líder da bancada do governo na Câmara (dep. Nelson Marchezan), *totalizando trinta e uma pessoas*. Em todas as reuniões ampliadas, contudo, nenhum empresário ou representante direto de classe participou como membro convidado ou “observador”.

A inclusão de qualquer tema de política na agenda do CDE ficava a cargo quer do ministro interessado (que deveria reunir-se antes com o Ministro-Chefe da SEPLAN), quer do Presidente da República. Algumas vezes, determinado ministro mantinha um contato direto com o Presidente da República para buscar apoio para certo tema de política que seria levado à reunião do colegiado. De acordo com um *policy-maker* próximo à agência, as iniciativas dos ministros ocorriam sempre quando eles se viam diante de algum problema que era impossível resolver dentro dos canais “normais” (*apud* GUIMARÃES e VIANNA, 1987: 38), recorrendo daí a uma instância “superior”. Da mesma forma, o

Presidente da República manifestava preocupação com um tema específico e determinava aos ministros da área que apresentassem sugestões concretas a fim de serem debatidas pelo Conselho (como foi o caso, por exemplo, da política salarial, examinada na 128ª Sessão, em 01/08/1979). Nada garantia, contudo, que as sugestões ou pedidos dos ministros fossem imediatamente aceitos. Durante o período em que o CDE esteve bastante ativo no governo Figueiredo, o Ministro-chefe da Casa Civil, general Golbery do Couto e Silva, encaminhou pelo menos duas gestões do PROÁLCOOL vindas do Ministério da Indústria e Comércio ao secretário-geral do Conselho para inclusão na agenda da reunião. O pedido de 22/10/1979 foi aceito; o de 21/10/1980 não entrou sequer na pauta de discussão.

Os temas poderiam ainda ser trazidos do “exterior”, através da SEPLAN, sempre contudo pelas mãos de Reis Velloso. Na 91ª Sessão (05/04/1978), o Ministro do Planejamento apresentou, para “apreciação e discussão”, as sugestões da Secretaria de Economia e Planejamento do Governo do Estado de São Paulo, da Prefeitura do Município de São Paulo, da Prefeitura de Santo André - SP e de outros municípios do ABC, da CIESP, da FIESP e do Instituto de Engenharia de São Paulo, a título de “subsídios” para regulamentação da Resolução nº 14/77 do CDE⁷.

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

Em geral, uma decisão deveria seguir a seguinte seqüência:

- 1) algumas vezes eram realizadas reuniões preparatórias para as

seguindo-se então os debates⁶.

Nessas sessões, eram realizadas avaliações preliminares e discussões de medidas a serem adotadas; eram também apresentados relatórios e feitas exposições verbais sobre a situação de algum ministério específico ou a respeito das ações administrativas de uma agência estatal determinada. As exposições dos ministros vinham freqüentemente acompanhadas de relatórios de atividades e documentos preparados antecipadamente por sua assessoria reportando a evolução de políticas setoriais ou o comportamento de diferentes setores da economia que interessassem a mais de uma área, além de avaliações conjuntas de seu desenvolvimento. Todos esses documentos eram essenciais a fim de conferir maior poder de persuasão às demandas burocráticas.

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

encaminhar a decisão, "a fim de que tudo fosse feito dentro do esquema de coordenação adotado pelo governo" (FONSECA Filho, 1974: 03).

Embora os debates girassem principalmente em torno de uma agenda pré-estabelecida, havia um tempo disponível no final da reunião para o estudo e a discussão de assuntos correntes de toda economia garantindo, assim, o acompanhamento sistemático da conjuntura. Esta parte não-obrigatória da agenda do Conselho permitia discutir um amplo espectro de temas que poderia ir, em uma só sessão, da aguda situação sindical em São Paulo e dos conflitos em torno da negociação dos reajustes salariais, até a análise das expectativas sobre a safra agrícola, a determinação de preços mínimos e o tabelamento no atacado (como, por exemplo, na 97ª Sessão, em 07/06/1978). Muitas vezes, particularmente durante o governo Geisel, a agenda formal não foi cumprida. Principalmente quando as dificuldades de conjuntura se tornaram mais críticas (como foi o caso, por exemplo, do aumento da taxa de inflação e do desequilíbrio da balança comercial) os problemas específicos da condução da política econômica passaram a ocupar mais a atenção dos decisores.

Além dos "membros natos", que tiveram um índice de comparecimento bastante elevado às reuniões --- nunca inferior a 80% (oitenta por cento)---, o Conselho passou a contar, progressivamente, com a participação de um número cada vez maior de "convidados", ampliando portanto sua "base" de decisão. Eles eram ministros de Estado, na sua maioria, (notadamente o Ministro das Minas e Energia --- Shigeaki Ueki ---, que foi praticamente incorporado ao plenário do Conselho de Desenvolvimento Econômico após 1975),

CENTRALIZAÇÃO POLÍTICA E PROCESSO DECISÓRIO

mas também presidentes de bancos estatais, secretários-gerais de ministérios, presidentes de institutos, departamentos, empresas públicas etc. Durante o governo Geisel, por exemplo, compareceram à reunião de avaliação do II PND, em 20/12/1978, oito ministros convidados --- o que tornava, informalmente, o CDE o “conselho de governo”.

Na administração Figueiredo, quer sob a coordenação de Simonsen (março de 1979/agosto de 1979), quer sob a de Delfim Netto (agosto de 1979/março de 1981), as reuniões chegaram a ter mais de vinte membros extras. Na 119ª sessão do Conselho (realizada em 18/04/1979), a segunda sob a presidência de Figueiredo, participaram como convidados vários ministros, além do presidente da ARENA (sen. José Sarney), do líder do governo no Senado (Jarbas Passarinho) e do líder da bancada do governo na Câmara (dep. Nelson Marchezan), *totalizando trinta e uma pessoas*. Em todas as reuniões ampliadas, contudo, nenhum empresário ou representante direto de classe participou como membro convidado ou “observador”.

A inclusão de qualquer tema de política na agenda do CDE ficava a cargo quer do ministro interessado (que deveria reunir-se antes com o Ministro-Chefe da SEPLAN), quer do Presidente da República. Algumas vezes, determinado ministro mantinha um contato direto com o Presidente da República para buscar apoio para certo tema de política que seria levado à reunião do colegiado. De acordo com um *policy-maker* próximo à agência, as iniciativas dos ministros ocorriam sempre quando eles se viam diante de algum problema que era impossível resolver dentro dos canais “normais” (*apud* GUIMARÃES e VIANNA, 1987: 38), recorrendo daí a uma instância “superior”. Da mesma forma, o

Presidente da República manifestava preocupação com um tema específico e determinava aos ministros da área que apresentassem sugestões concretas a fim de serem debatidas pelo Conselho (como foi o caso, por exemplo, da política salarial, examinada na 128ª Sessão, em 01/08/1979). Nada garantia, contudo, que as sugestões ou pedidos dos ministros fossem imediatamente aceitos. Durante o período em que o CDE esteve bastante ativo no governo Figueiredo, o Ministro-chefe da Casa Civil, general Golbery do Couto e Silva, encaminhou pelo menos duas gestões do PROÁLCOOL vindas do Ministério da Indústria e Comércio ao secretário-geral do Conselho para inclusão na agenda da reunião. O pedido de 22/10/1979 foi aceito; o de 21/10/1980 não entrou sequer na pauta de discussão.

Os temas poderiam ainda ser trazidos do “exterior”, através da SEPLAN, sempre contudo pelas mãos de Reis Velloso. Na 91ª Sessão (05/04/1978), o Ministro do Planejamento apresentou, para “apreciação e discussão”, as sugestões da Secretaria de Economia e Planejamento do Governo do Estado de São Paulo, da Prefeitura do Município de São Paulo, da Prefeitura de Santo André - SP e de outros municípios do ABC, da CIESP, da FIESP e do Instituto de Engenharia de São Paulo, a título de “subsídios” para regulamentação da Resolução nº 14/77 do CDE⁷.

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

Em geral, uma decisão deveria seguir a seguinte seqüência:

- 1) algumas vezes eram realizadas reuniões preparatórias para as

sessões formais a fim de consolidar os dados, argumentos, pedidos etc. a serem apresentados; havia também reuniões intersetoriais para tratar, antecipadamente, determinado tema polêmico (ou que poderia provocar intensos conflitos intra-burocráticos) que entraria na pauta de discussões do Conselho;

2) durante as sessões formais, o ministro interessado (ou um grupo de ministros) submetia ao Conselho uma exposição de motivos ou uma minuta de Decreto --- resultado de um consenso obtido previamente entre os *policy-makers* --- para avaliação e discussão, solicitando uma decisão;

3) quando não havia uma definição clara, o ministro apresentava várias alternativas possíveis para a decisão e discutia-se amplamente a matéria, em caráter preliminar, em reuniões que um observador definiu como "animadíssimas" (PINTO, 1980: 16);

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

5) podia-se também criar grupos de trabalho incluindo todos os interessados da área governamental a fim de examinar o tema em questão e apresentar um relatório conclusivo que permitisse a sanção pelo Presidente da República. Para

certos problemas mais delicados (tal como a política de desenvolvimento urbano, por exemplo), determinava-se que se fizesse consultas "mais amplas" (isto é, a outros conselhos governamentais, exclusivamente) a fim de colher sugestões que auxiliassem na tomada de decisão; eram realizadas, assim, consultas "externas" a membros que não participavam diretamente do processo decisório *strictu sensu* (como governadores de estado, por exemplo);

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

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

Durante o governo Médici, em especial, o modelo construído para organizar as esferas de influência dentro do aparelho do Estado e atender os interesses dos setores burocráticos e das frações dominantes dividia o sistema decisório em duas linhas paralelas, a "político-administrativa-repressiva" (constituída formalmente pelo Serviço Nacional de Informações e pelo Conselho de Segurança Nacional) e a "político-econômica" (unificada em torno do Conselho Monetário Nacional, sob a supervisão direta do Ministro da Fazenda)

(CRUZ e MARTINS, 1983: 41), reservando as funções moderadoras e tutelares à Presidência da República, no caso preciso, uma expressão direta do “Sistema” (CARDOSO, 1975: 209) --- e não o centro do exercício da autoridade pessoal do líder político do Estado⁸. O centralismo burocrático que caracterizou a nova estrutura decisória guardou, por sua vez, uma relação muito próxima com o *status* administrativo do Conselho. Senão vejamos.

Formado pelos ministros da área econômica (Secretaria do Planejamento, Fazenda e Indústria e Comércio), pelas pastas estratégicas do Interior e da Agricultura (e, posteriormente, a partir do início de 1979, pelo Ministério do Trabalho), e presidido diretamente pelo Presidente da República, o Conselho de Desenvolvimento Econômico *não pode ser considerado*, a exemplo do CIP ou do CDI, *uma estrutura colegiada típica* (GUIMARÃES e VIANNA, 1987: 37). Não se trata aqui, absolutamente, de uma reunião de decisores com pesos idênticos ou funções semelhantes. Conforme observou um *decision-maker* importante, “o CDE não é um conselho; os membros do CDE não votam. Eles são assessores do Presidente da República; o CDE é um órgão que assessora o Presidente da República [...] Onde está o Presidente, não há colegiado”, mas hierarquia (*apud* GUIMARÃES e VIANNA, 1987: 37). De fato, na lei que criou o CDE ou nas “normas de trabalho” que disciplinam seu funcionamento, não há, como no caso do CMN, por exemplo, nenhuma referência expressa ao tipo de deliberação (por maioria, por aclamação etc.), ao número mínimo de participantes por sessão (*quorum*), ao “voto de qualidade” do presidente do Conselho em caso de empate entre seus membros etc. Embora os demais ministros (com exceção da notável ascendência institucional de Reis

Velloso e da importância estratégica da pasta ocupada por Simonsen) tivessem uma certa influência nas decisões mais importantes, através principalmente dos debates realizados durante as reuniões do CDE, isso ainda era muito pouco, visto que “as ordens emanadas desse foro passavam [...] pelo crivo do próprio Presidente, que se reservava freqüentemente o direito de decidir” (THOMÉ, 1977). Mas isso não decorria automaticamente nem do sistema presidencialista (“imperial” ou não), que impõe, em qualquer caso, a responsabilidade pela capacidade decisória ao chefe do Executivo federal, nem, muito menos, da “vontade pessoal do líder” ou do seu “estilo [autocrático] de governo”, para retomar uma expressão forjada em tom crítico por Eugênio Gudín (GUDIN, 1978: 247). A ascendência do Presidente da República sobre o processo decisório decorria, antes, da estrutura burocrática especificamente construída para esse fim. Voltaremos a esse ponto mais adiante.

Por ora, é suficiente lembrar que o aumento de poder e o fortalecimento da Presidência da República sob o governo Geisel pode ser compreendido também quando se examina o organograma do CDE e a série de instâncias burocráticas e agências de política econômica que ele enfeixa.

IV. A POSIÇÃO DO CDE NO SISTEMA ADMINISTRATIVO

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

Estruturado segundo uma hierarquia rígida, o Conselho de Desenvolvimento Econômico podia ordenar, supervisionar e

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

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

74. Assim, se os conselhos interministeriais foram, ao menos formalmente, o tipo de unidade de decisão predominante na organização governamental pós-64 e, dessa forma, a via privilegiada para garantir seja o consenso dos *decision-makers* sobre uma política determinada, seja o acompanhamento das diversas fases de implementação de uma medida, bem como os impactos da sua adoção, o Conselho de Desenvolvimento Econômico pode ser considerado, apesar de tudo, um caso-modelo de agregação de múltiplas unidades de decisão através da presença efetiva de seus representantes superiores.

Analisando mais detidamente as relações recíprocas entre o CDE e os principais órgãos encarregados da formulação/gestão da política econômica no Brasil entre 1974/1979 --- o CDI, o CMN, o CIP, o CONAB, o CONCEX e o CONSIDER --- é possível verificar que os ministros que tinham assento no CDE também participavam, como membros efetivos, presidente ou vice-presidente, de todos esses colegiados, além de sempre poderem comparecer às suas reuniões como "convidados". Ora, como a coordenação da política econômica só poderia ser alcançada, efetivamente, unificando-se os processos decisórios do conjunto do sistema estatal, a integração completa entre as cadeias de comando e as políticas públicas resultantes deveria ser garantida não só pelo reforço do centralismo burocrático (através da notável ascendência do Presidente da República sobre o conjunto do processo decisório), mas também pela presença simultânea dos membros do Conselho de Desenvolvimento em outras agências governamentais. Assim, o Ministro da Fazenda tinha assento no CDI, no CONAB, no CONCEX e no CONSIDER, além de presidir o Conselho Monetário Nacional e

CENTRALIZAÇÃO POLÍTICA E PROCESSO DECISÓRIO

o Conselho Interministerial de Preços; o Ministro da Indústria e do Comércio participava das sessões do CMN e do CIP e dirigia as reuniões do CDI, do CONCEX e do CONSIDER; o Ministro da Agricultura, por sua vez, era o presidente do Conselho Nacional de Abastecimento e membro efetivo do plenário do CIP e do Conselho Nacional do Comércio Exterior (CONCEX); e o do Interior, enfim, deveria comparecer às sessões de deliberação do Conselho de Desenvolvimento Industrial.

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

Desse ponto de vista, a criação do Conselho não instituiu uma “partilha de poder” entre os titulares das pastas econômicas mais importantes; antes, o beneficiário preferencial dessa redistribuição de força no seio da cúpula governamental foi, essencialmente, o secretário-geral do CDE. Além disso, “o reforço do ‘Planejamento’ se [deu] tanto pela maior centralidade adquirida pelo setor com a criação da SEPLAN, como pelo

fortalecimento de alguns aliados --- como foi o caso do MIC” (CRUZ, 1980: 111).

A composição formal dos conselhos de política econômica, ao lado do organograma do CDE, tende a acentuar, portanto, a imagem do governo como um circuito de vasos comunicantes (e não um labirinto burocrático), onde o ponto de partida e de chegada seria sempre o próprio Conselho de Desenvolvimento Econômico e, através dele, a Presidência da República.

* * *

Para compreender a dinâmica concreta e o modo particular de funcionamento do sistema estatal e, dentro dele, as funções reais e o significado que o Conselho de Desenvolvimento Econômico assumiu, deve-se ter presente que, ao operar sempre de forma ampliada, reunindo em torno dos temas de política econômica o maior número possível de “interessados” (sempre de origem burocrática, contudo), o CDE procurou, através da conciliação dos diferentes interesses no interior de uma agência altamente concentradora de prerrogativas e atribuições, anular a “fragmentação” do aparelho do Estado, as superposições de competências e, principalmente, os choques intra-burocráticos. Ele funcionou, portanto, como uma instância de controle interno e, mais do que isso, *como um aparelho encarregado da uniformização ideológica do sistema decisório.*

O “corpo administrativo” do Estado ditatorial era composto por cliques e facções burocráticas (civis e militares) bastante distintas, de origens diversas e que freqüentemente rivalizavam entre si (LINZ, 1980: 123-124). Suas relações não eram reguladas por nenhum princípio político-ideológico ou burocrático comum e

previamente determinado, de forma a permitir uma circulação do poder mais tranqüila no seio do sistema estatal ou garantir a representação organizada dos diferentes interesses das frações da classe dominante no processo decisório. Os conflitos Simonsen/Velloso são um exemplo particularmente nítido das oposições internas existentes no seio do aparelho do Estado e, evidentemente, as relações de poder no interior do CDE nunca foram simples.

De fato, a política econômica adotada entre 1974/1979 esteve sempre marcada por uma contradição básica. De um lado, a implementação do II PND exigia investimentos maciços nos setores de insumos básicos e bens de capital, segundo o modelo clássico de "substituição de importações". Essa estratégia, impulsionada pela SEPLAN e pelo MIC, além de produzir pressões inflacionárias, conduzia ao aumento significativo do endividamento externo, em uma conjuntura internacional francamente desfavorável. De outro lado, a partir principalmente do Ministério da Fazenda e do Banco Central, preocupados com os crescentes *déficits* da balança comercial, buscava-se estancar esses dois processos através de políticas restritivas episódicas. Assim, "no seio do próprio governo travava-se uma discussão entre uma posição desenvolvimentista e intervencionista, de um lado, e uma posição conservadora e monetarista, de outro" (BRESSER PEREIRA, 1987: 239). Portanto, ainda que de forma excessivamente redutora, é possível notar que a burocracia do Ministério da Fazenda era "mais representativa do empresariado", enquanto a burocracia da Secretaria de Planejamento expressaria melhor os interesses ou o projeto de "intervenção" do Estado. Essas concepções distintas

concretizaram-se em duas políticas contraditórias: uma, através da contenção monetária e fiscal, buscou, a todo custo, controlar a aceleração das taxas de inflação; outra, apoiando-se na metas propostas pelo II PND, pôs toda ênfase no crescimento econômico (CRUZ, 1984).

Ora, foi exatamente mediante a instituição de um *centro de coesão interaparelhos*, agrupando os representantes superiores de diversos clãs e círculos, que se tentou arbitrar as contradições entre "facções" distintas da burocracia (POULANTZAS, 1975: 146). Reunidos no CDE, e sob a supervisão do Presidente da República, os principais decisores deveriam encontrar uma resultante, mais ou menos homogênea, para a política econômica. A função arbitral da Presidência da República, exercida *através do Conselho*, foi expressa com clareza pelo próprio Reis Velloso: "Inevitavelmente, certas definições se tornaram difíceis, pelas naturais diferenças de opiniões entre os ministros, ou entre o Presidente e os ministros. Quando 'esquentou' o problema da política em relação ao capital estrangeiro, no qual havia reconhecidamente um ministro dissidente, longe de fugir ao assunto, o Presidente convocou uma reunião do CDE especificamente para discuti-lo. O Ministro da Fazenda apresentou um documento de trabalho, e durante algumas horas os ministros do CDE e o presidente fizeram, abertamente, os seus comentários. Algumas distâncias foram cobertas, outras permaneceram. Mas, ao final da reunião, o Presidente fez uma síntese dos pontos básicos e definiu o que, a partir daí, passava a ser a posição de governo" (VELLOSO, 1986: 300-301).

Essa constatação permite discutir um último problema: a fonte da autoridade burocrática (e política) do Presidente da

República.

A literatura especializada sobre o período (acadêmica ou não) tendeu a considerar as características de personalidade desse “ator” (centralizadora, autoritária, personalista, voluntarista etc.) como capazes de explicar seja uma determinada medida de política econômica, seja o ritmo da distensão política; seja o desfecho dos embates no interior do estabelecimento militar, seja, enfim, o próprio formato do processo decisório. Nesse último caso, a estrutura da administração estatal e seu “complexo funcionamento” estariam “permeados pela personalidade do Presidente Geisel”. De acordo com um certo ponto de vista, “Seu comportamento exerce, sobre os processos formais e sobre os modos informais de exercício do poder, impacto que, sendo determinante da reação dos mecanismos [decisórios], é, entretanto, bem assimilado por eles. Não importa que isso conduza à eficiência ou à ineficiência, importa apenas constatar o fato, isto é, a projeção da visão de mundo de Geisel sobre a estrutura dirigente como um todo. [...] O governo, na concepção que Geisel formulou e pratica, haverá de tomar a feição de sua personalidade, a justa medida de sua visão do exercício do comando” sobre a vida política (GÓES, 1978: 41-42)⁹.

Segundo esse tipo de interpretação, Geisel foi “o Sistema” e o autoritarismo

pessoal do Presidente da República tornou-se, essencialmente, o substituto prático daquilo que a estrutura organizacional do aparelho do Estado foi incapaz de prover: a coordenação do conjunto dos aparelhos do Estado (MARTINS, 1985: 82).

É preciso notar que, ao contrário do que sugere essa visão, os processos organizativos internos do Estado (numa palavra: a “tecnologia organizativa”) têm, como se pretendeu demonstrar, um peso específico diante da capacidade de ação dos decisores e, como se viu, a “ossatura material” própria do Estado --- a *forma* de organização da política econômica --- cumpre um papel decisivo na configuração dos seus níveis decisórios e na distribuição de poder entre seus aparelhos e ramos. Com efeito, a presença constante e ativa de Geisel possibilitou uma maior centralização do processo decisório e o controle mais estrito da administração federal. Mas se tratava aqui, essencialmente, de um sistema bastante complexo: ela só poderia se fazer, concretamente, via CDE; isso, por sua vez, garantia ao Conselho de Desenvolvimento Econômico o papel central e o lugar-chave no interior do sistema estatal, para onde deveriam dirigir-se todas as demandas, burocráticas ou não.

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

Adriano Nervo Codato é graduado em Ciências Sociais na UNICAMP, pós-graduando em Ciência Política também na UNICAMP, professor de Ciência Política da Universidade Federal do Paraná e coordenador do Grupo de Estudos Estado e Sociedade (GEES).

NOTAS

¹ Este artigo resume algumas conclusões do cap. II da minha dissertação de mestrado intitulada "Estrutura política e interesse de classe: uma análise do sistema estatal no Brasil pós-1964 --- o caso do Conselho de Desenvolvimento Econômico", desenvolvida no programa de pós-graduação em Ciência Política do IFCH/UNICAMP. Agradeço a Renato M. Perissinotto o incentivo para a publicação deste texto. Paulo Roberto Neves Costa deu sugestões úteis a fim de tornar mais claros alguns pontos pouco explorados aqui numa primeira versão.

² Utilizo aqui a expressão *sistema estatal* (ou sistema decisório) de forma descritiva para designar o conjunto de arenas decisórias estratégicas que compõem o quadro burocrático do aparelho do Estado. Elas são instituições públicas que, juntamente com suas ramificações específicas (funcionais, setoriais e espaciais), estão encarregadas da administração quotidiana dos assuntos de governo. Para uma definição mais rigorosa, cf. MILIBAND, 1985: 50-67; v. também THERBORN, 1989: 39. Com poucas diferenças entre si, os dois autores consideram como fazendo parte do sistema institucional dos aparelhos de Estado as cúpulas do Executivo (o "governo" propriamente dito), a administração (ou "burocracia"), o judiciário, as assembleias parlamentares, os governos locais e o aparelho repressivo (forças armadas e polícia). Dentro dos limites deste trabalho, só considerarei aqui, para efeito de análise, os dois primeiros elementos.

³ Entendo por *tecnologia organizativa* o arranjo particular do sistema institucional dos aparelhos do Estado que define a

configuração dos seus mecanismos internos --- leis de operação, métodos de trabalho, distribuição de funções e competências, hierarquias decisórias, relações interburocráticas etc. ---, estipula os limites, afeta os contornos e, em última instância, *determina* os processos de transformação (isto é, o modo pelo qual se efetiva a tomada de decisão) e a própria natureza dos *inputs* e *outputs*. Por tudo isso, a tecnologia organizativa, nota Therborn, "deve ser estudada separadamente, como uma variável especial [...]", pois "de todos os fatores que intervêm" no Estado, este certamente "é o que tem maior alcance e influência". Ela deve ser considerada, portanto, "como a *variável estratégica* do sistema organizativo" (THERBORN, 1989: 38).

⁴ A partir de suas amplas atribuições formais, tratava-se de um aparelho que, em princípio, poderia manipular, como lembrou Cesar Guimarães e Maria Lúcia Werneck Vianna, todos os instrumentos de política econômica. Portanto, o CDE passou a ser "*formalmente* aquilo que o Conselho Monetário Nacional fora *informalmente*, pelo menos no período 1967/1974: o colegiado supremo de deliberação econômica" (GUIMARÃES e VIANNA, 1987: 35, grif. no original). No total, o Conselho processou, entre maio de 1974 e março de 1981, quando foi desativado, perto de quatrocentos temas de política, gerando decisões sobre a política industrial, a política econômico-financeira, a política agrícola, a política de desenvolvimento regional, a política de comércio exterior e a política de regulação do "setor público". Entre as decisões estratégicas do Conselho de Desenvolvimento Econômico destacam-se as medidas complementares para a implan-

CENTRALIZAÇÃO POLÍTICA E PROCESSO DECISÓRIO

tação do II PND, a fixação de diretrizes para a reforma da Lei das Sociedades Anônimas, o estabelecimento de uma série de orientações para a política de balanço de pagamentos, a avaliação do acordo nuclear com a Alemanha, a instituição do Programa Nacional do Álcool etc. Cf. dados coletados através de pesquisa direta nos documentos do CDE, depositados no Arquivo Central do (extinto) Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento.

⁵ “Um novo modo de governar”, *Jornal da Tarde*, 08/05/1974, p. 03.

⁶ Durante o período em que o Conselho esteve ativo (isto é, entre meados de 1974 e o início de 1981), ele realizou, no total, cerca de cento e cinquenta reuniões plenárias com expressiva participação de seus membros titulares, além de outros convidados. Em 1974 foram realizadas quatorze sessões; em 1975, vinte e três; em 1976, vinte e cinco; em 1977, vinte e seis sessões; em 1978, vinte e cinco; em 1979, vinte e quatro, sendo cinco delas no governo Geisel e dezenove reuniões já sob a presidência de Figueiredo. Em 1980 esse número cai bastante (oito sessões) e em 1981 são realizadas apenas duas reuniões plenárias. O CDE só seria reativado no governo Sarney, em 1987, durante a gestão Bresser Pereira na Fazenda. Cf. dados coletados através de pesquisa direta nos documentos do CDE, depositados no Arquivo Central do (extinto) Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento.

⁷ CDE, “Síntese dos assuntos tratados”, 91^a Sessão, 05/04/1978. A Resolução nº 14/77 do CDE previa, em resumo, algumas diretrizes e prioridades para a ação do governo no tocante à desconcentração in-

dustrial. “Em consonância com o II PND [...], [e] sem prejuízo do apoio ao pólo de São Paulo, [...] serão fortalecidos os pólos industriais do Rio de Janeiro, de Minas Gerais e do Sul do País”. Presidência da República. Secretaria-Geral do Conselho de Desenvolvimento Econômico --- CDE. *Principais decisões (normas e programas) adotadas pelo Excelentíssimo Senhor Presidente da República, após apreciação no CDE*. Rio de Janeiro, Gráfica do IBGE, s.d., Vol. VII, p. 53.

⁸ De acordo com Fernando Henrique Cardoso, “o Ministro da Fazenda foi o presidente [de fato] das frações dominantes [...]” e a articulação entre esse “gabinete paralelo” do regime e a Presidência da República “fez-se por um pacto de não interferência rotineira, mas no qual a Presidência guardou o poder tutelar e a função moderadora (CARDOSO, 1975: 207).

⁹ A mesma concepção a respeito do “estilo” de Geisel foi expressa também por uma série de matérias na grande imprensa. Cf. “Um solitário no poder”, *Veja*, 07/12/1977, pp. 24-27: “ao menos até 1978, todos estavam convencidos de que é da vontade individual de Geisel, mais do que qualquer outro fator, que dependem os rumos políticos do País. Afinal, desde 1964, nenhum dos ocupantes do Palácio do Planalto conseguiu reunir a soma de poderes acumulada pelo atual Presidente da República” (p. 24); cf. também: “Príncipe do Planalto”, *Veja*, 14/03/1979, pp. 46-49; “Geisel, o senhor fechado da abertura”, *Jornal do Brasil*, 15/03/1979; e “Compromisso maior”, *Jornal do Brasil*, 08/01/1987.

BIBLIOGRAFIA

- ABRANCHES**, Sérgio Henrique. (1978). *The Divided Leviathan: State and Economic Policy Formation in Authoritarian Brazil*. Ph. D. Dissertation. Cornell, University of Cornell.
- BRESSER PEREIRA**, Luiz Carlos. (1987). *Desenvolvimento e crise no Brasil --- 1930/1983*. 15ª ed. São Paulo, Brasiliense.
- CARDOSO**, Fernando H. (1975). *Authoritarismo e democratização*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- CRUZ**, Sebastião C. Velasco e. (1980). "Estado e planejamento no Brasil --- 1974/1976 (notas sobre um trabalho de Carlos Lessa)". *Estudos CEBRAP*, São Paulo, 27: 103-126.
- CRUZ**, Sebastião C. Velasco e. (1984). *Empresários e o regime no Brasil: a campanha contra a estatização*. Tese de Doutorado. São Paulo, USP - FFLCH.
- CRUZ**, Sebastião C. Velasco e **MARTINS**, Carlos Estevam. (1983). "De Castello a Figueiredo: uma incursão na pré-história da 'abertura'". In: B. SORJ e M. H. T. de ALMEIDA (orgs.). *Sociedade e política no Brasil pós-64*. São Paulo, Brasiliense.
- FERNANDES**, Florestan. (1981). *A ditadura em questão*. São Paulo, T. A. Queiroz.
- FONSECA Filho**, José. (1974). "CDE já tem trinta assuntos à espera de oportunidade". *Jornal do Brasil*, 22/07/1974.
- GEISEL**, Ernesto. (1974a). "Discurso de Geisel define os rumos do País", *O Estado de São Paulo*, 20/03/1974.
- GEISEL**, Ernesto. (1974b). "Mensagem nº 111/1974 do Poder Executivo". Brasília, *Diário do Congresso Nacional* (Seção I), 21/03/1974.
- GEISEL**, Ernesto. (1974c). "Pronunciamento" de 30/12/1974. In: F. JORGE. *As diretrizes governamentais do Presidente Ernesto Geisel: subsídios e documentos para a história do Brasil contemporâneo*. São Paulo, Ed. do Autor, 1976.
- GÓES**, Walder de. (1978). *O Brasil do general Geisel. Estudo do processo de tomada de decisão no regime militar-burocrático*. Rio de Janeiro, Nova Fronteira.
- GUDIN**, Eugênio. (1978). *O pensamento de Eugênio Gudin*. Rio de Janeiro, Ed. Fundação Getúlio Vargas.
- GUIMARÃES**, César e **VIANNA**, Maria Lúcia Teixeira Werneck. (1987). "Planejamento e centralização decisória: o Conselho Monetário Nacional e o Conselho de Desenvolvimento Econômico". In: O. B. de LIMA Jr. e S. H. ABRANCHES (co-ords.). *As origens da crise: Estado autoritário e planejamento no Brasil*. São Paulo, Vértice.
- LAFER**, Celso. (1975). *O sistema político brasileiro: estrutura e processo*. São Paulo, Perspectiva.

CENTRALIZAÇÃO POLÍTICA E PROCESSO DECISÓRIO

- LINZ, Juan J. (1980). "Regimes autoritários". In: P. S. PINHEIRO (coord.). *O Estado autoritário e os movimentos populares*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- MARTINS, Luciano. (1985). *Estado capitalista e burocracia no Brasil pós-64*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- MELO, Marcus André B. C. (1989). "Políticas públicas e transição democrática. Notas sobre o reformismo conservador na política social e de habitação no Brasil, 1974-1984". In: A. S. de MOURA (org.). *O Estado e as políticas públicas na transição democrática*. São Paulo/Recife, Vértice/Ed. Revista dos Tribunais/Fundação Joaquim Nabuco.
- MILIBAND, Ralph. (1985). *El Estado en la sociedad capitalista*. 13ª ed. México, Siglo XXI.
- MONTEIRO, Jorge Vianna. (1982). *Fundamentos da política pública*. Rio de Janeiro, IPEA/INPES.
- MONTEIRO, Jorge Vianna. (1983). "Uma análise de processo decisório no setor público: o caso do Conselho de Desenvolvimento Econômico --- 1974/81". *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, 13 (1): 207-234, abr.
- O'DONNELL, Guillermo. (1982). "Tensões no Estado autoritário-burocrático e a questão da democracia". In: D. COLLIER (org.). *O novo autoritarismo na América Latina*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- PINTO, Tão Gomes. (1980). "O poder palaciano". *IstoÉ*, 27/02/1980.
- POULANTZAS, Nicos. (1975). *La crise des dictatures. Portugal, Grèce, Espagne*. Paris, Maspero. (Ed. utiliz. Paris, Seuil, s.d.).
- QUARTIM DE MORAES, João. (1982). *Les militaires et les régimes politiques au Brésil de Deodoro à Figueiredo (1889-1979)*. Thèse de Doctorat d'Etat. Paris, Institut D'Etudes Politiques, datilo.
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos. (1978). "Estratégias de descompressão política". In: *Id. Poder e política: crônica do autoritarismo brasileiro*. Rio de Janeiro, Forense-Universitária.
- THERBORN, Göran. (1989). *¿Como domina la classe dominante? Aparatos de Estado y poder estatal en el feudalismo, el capitalismo y el socialismo*. 4ª ed. México, Siglo XXI.
- THOMÉ, José Carlos. "A transferência de poderes no CDE". *Gazeta Mercantil*, 21/05/1977.
- VELLOSO, João Paulo dos Reis. (1986). *O último trem para Paris --- de Getúlio a Sarney: "milagres", choques e crises do Brasil moderno*. Rio de Janeiro, Nova Fronteira.
- VIANNA, Maria Lúcia Teixeira Werneck. (1987). *A administração do "milagre": o Conselho Monetário Nacional --- 1964/1974*. Petrópolis, Vozes.