

ENTRE O DESENVOLVIMENTO E A DESBUROCRATIZAÇÃO: POLÍTICA ECONÔMICA E REFORMA ADMINISTRATIVA NA DITADURA MILITAR

*Caio César Vioto de Andrade*¹

Doutorando em História Econômica (UNESP)

caio.vioto@yahoo.com.br

Resumo: Este artigo irá abordar as relações entre os projetos de desenvolvimento econômico e as iniciativas de reforma da administração pública na ditadura militar brasileira (1964-1985), com ênfase no Programa Nacional de Desburocratização (PrND), instituído no governo Figueiredo. Pretendemos discutir como a política econômica dependeu, em grande medida, da tecnoburocracia durante grande parte do regime e como, após a crise dos anos de 1970, tanto o modelo econômico, quanto o tipo de administração pública atingiram uma fase de saturação, ensejando uma última tentativa de sanar os dois problemas por parte do governo militar.

Palavras-chave: política econômica; reforma administrativa; ditadura militar; desenvolvimento econômico; desburocratização.

Between development and debureaucratization: economic policy and administrative reform in the military dictatorship

Abstract: This article will address the relationship between economic development projects and public administration reform initiatives in the Brazilian military dictatorship (1964-1985), with emphasis on the National Program for Debureaucratization (PrND), instituted in the Figueiredo's government. We intend to discuss how economic policy depended largely on the techno-bureaucracy during much of the regime and how, after the crisis of the 1970s, both the economic model and the type of public administration reached a saturation phase, last attempt to remedy both problems on the part of the military government.

Keywords: economic policy; administrative reform; military dictatorship; economic development; debureaucratization.

¹ Doutorando e Mestre em História pela UNESP-Franca. Bolsista Capes. E-mail: caio.vioto@yahoo.com.br

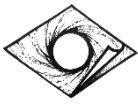


Entre O Desenvolvimento E A Desburocratização: Política Econômica E Reforma Administrativa Na Ditadura Militar – Caio César Vioto de Andrade

Introdução

A ditadura militar teve como característica fundamental, no âmbito econômico, o projeto de desenvolvimento nacional, que serviu, inclusive, como um dos pilares de tentativa de legitimação do regime, principalmente a partir do chamado “milagre econômico”. Outra peculiaridade do regime foi a formação de uma “tecnoburocracia”, principalmente no segmento civil do governo, onde profissionais de perfil “técnico” ocupavam cargos estratégicos em diversos órgãos estatais. Ao mesmo tempo, o regime militar empreendeu duas iniciativas de reforma administrativa. A primeira, a partir do Decreto-Lei nº 200, de 1967, tinha como objetivo a descentralização e a delegação de funções, instituindo a administração indireta, paralela à administração direta. A segunda iniciativa foi a criação do Programa Nacional de Desburocratização (PrND), no governo Figueiredo, já num contexto de abertura democrática e diante de uma situação de crise econômica, e ensejou a criação de um Ministério Extraordinário, comandado por Hélio Beltrão, que havia sido ministro do Planejamento no governo Costa e Silva, e um dos principais organizadores da reforma de 1967. Seus objetivos eram diminuir as exigências burocráticas, aumentar a autonomia estadual e municipal e fortalecer as pequenas empresas. Além disso, grande parte de suas propostas diziam respeito à área econômica, sendo possível traçar relações entre essa esfera e a administração pública.

Essas iniciativas, nas esferas econômica e administrativa, se assemelham em muitos aspectos aos projetos da Era Vargas, que inaugurou o nacional-desenvolvimentismo e empreendeu reformas na administração pública, a partir de sua racionalização e profissionalização, por meio da criação do DASP (Departamento de Administração do Serviço Público). Dessa forma, para tratar de tais questões na ditadura militar, a partir de uma perspectiva histórica, levando em conta uma *duração* maior, se faz necessário colocar em perspectiva os dois períodos, a fim de possibilitar uma visão mais geral do papel do Estado e sua relação com a administração de seu próprio aparelho e com a economia, uma vez que, nas duas ocasiões, os projetos de desenvolvimento nacional estiveram em estrita sintonia com as iniciativas de reforma da administração pública.



Entre O Desenvolvimento E A Desburocratização: Política Econômica E Reforma Administrativa Na Ditadura Militar – Caio César Vioto de Andrade

Diante dessas considerações, neste artigo, pretendemos, após um breve panorama das reformas instituídas na década de 1930, tratar das relações entre desenvolvimento econômico e reforma administrativa na ditadura militar, com ênfase principalmente em seu período final, quando foi instituído o PrND, tema escassamente tratado pela literatura de diversas áreas, como economia, ciência política e história. Da mesma forma, usaremos como fundamento teórico-metodológico pesquisas recentes sobre a história da administração pública, área também incipiente no Brasil, levando em conta suas relações com a história econômica.

Como pressuposto teórico-metodológico, faremos uso das observações colocadas por Frederico Lustosa da Costa (2016) em recente artigo sobre a história da administração pública no Brasil. O autor ressalta que a história da administração pública deve se situar no âmbito da “compreensão do Estado (e seu aparelho) como ordem social (legítima), instituição e representação” (p. 217). Ainda, afirma a necessidade de adequar as abordagens acerca do tema a fim de evitar as mesmas críticas outrora dirigidas à história política (elitista, subjetivista, voltada para fatos isolados etc.).

De qualquer forma, o autor também enfatiza a necessidade da diferenciação entre história da administração pública e história política, no sentido de que a primeira pertence a um campo autônomo, o que remete ao fato de que a administração também é política, seus agentes operam politicamente, configurando uma instância relativamente autônoma do poder.

Outro aspecto abordado é que o Estado é um objeto polimorfo, formado pelas câmaras legislativas, aparato judicial, burocracia pública, ordenamento jurídico, forças militares e policiais etc., não podendo ser analisado como um todo monolítico. Diante disso, Costa aponta quatro “imperativos metodológicos”, baseados no autor francês Pierre Rosanvallon (1990), que possibilitam tratar o objeto com mais precisão e singularidade:

- 1) Desglobalização: evitar tratar o Estado como um todo coerente, um bloco unificado;
- 2) Hierarquização: integrar e hierarquizar os diversos níveis de apreensão do fenômeno, procurando dar conta das especificidades nacionais;
- 3) Articulação: diante do fato de que o Estado não é apenas um aparelho administrativo, mas também uma forma política abstrata, é necessário articular questões “objetivas” com ideias e representações sociais;
- 4) Totalização: consiste em evitar o tratamento da história do Estado como a soma das



Entre O Desenvolvimento E A Desburocratização: Política Econômica E Reforma Administrativa Na Ditadura Militar – Caio César Vioto de Andrade

histórias de suas partes (Ministérios, esferas de poder etc.), mas dar-lhe sentido a partir da análise dentro de um conjunto.

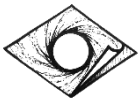
No que se refere à relação entre história da administração pública - e do tratamento do Estado enquanto objeto - e economia, Lustosa da Costa coloca que uma das funções do Estado moderno é a de regulador da economia, algo verificado, historicamente, principalmente a partir da chamada “revolução keynesiana”, quando a esfera econômica passa a ser integrada à ação estatal sobre a sociedade (2016, p. 224).

A construção da burocracia profissional: da Era Vargas à ditadura militar

Antes de entrar no tratamento do tema específico deste trabalho, referente ao período da ditadura militar, faz-se necessário expor algumas características do processo de formação da burocracia “profissional” no Brasil, cujo marco é o início da Era Vargas. Da mesma forma, cabe salientar que existem três marcos principais de iniciativas de reforma do Estado e da administração pública no Brasil, com intervalos de mais ou menos trinta anos: a criação do DASP (1937-1938); o Decreto-Lei nº 200 (1967); e a criação do MARE (Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado), instituído em 1995 (COSTA, 2008, p. 830).

Edson Nunes (2003), em *A Gramática Política do Brasil*, analisa o processo de construção institucional do Brasil, a partir das relações entre sociedade e instituições políticas formais, em que quatro padrões são estruturantes: o clientelismo, o corporativismo, o insulamento burocrático e o universalismo de procedimentos. Com a revolução de 1930 inicia-se um processo de *statebuilding*, caracterizado pela intervenção dirigista na econômica e por uma centralização administrativa e política, acirrada após o Estado Novo.

A partir do DASP (Departamento de Administração do Serviço Público), se inicia um processo de insulamento burocrático, característico e simbólico da busca de racionalidade e modernização do período. Para racionalizar, era preciso estabelecer três objetivos: centralização, padronização e coordenação. Segundo Nunes, o DASP era “paradoxal”, porque “combinava insulamento burocrático com tentativas de institucionalização do universalismo de procedimentos”, este último mais relacionado com a contratação e promoção do serviço público (NUNES, 2003, p. 53).



Entre O Desenvolvimento E A Desburocratização: Política Econômica E Reforma Administrativa Na Ditadura Militar – Caio César Vioto de Andrade

Olavo Brasil de Lima Júnior (1998) aborda os modelos, bem como os “sucessos” e “fracassos” das tentativas de reforma administrativa desde 1930. De acordo com ele, um dos desdobramentos da Revolução de 1930 foi a criação do Estado administrativo no Brasil, por meio de “dois mecanismos típicos da administração racional-legal: estatutos normativos e órgãos normativos e fiscalizadores”, que tinham como objetivo o estabelecimento de princípios, regras e padrões para os procedimentos a serem adotados. Assim, ao longo da Era Vargas acentuou-se a centralização administrativa e, a partir de 1937, com o Estado Novo, essa característica foi combinada com as tendências intervencionistas do Estado, através da criação de autarquias e empresas estatais, que seriam a base do nacional-desenvolvimentismo.

Outro aspecto foi a criação de institutos, autarquias e grupos técnicos para intervir nas atividades econômicas, regulando produção, consumo, exportação, importação e infraestrutura, com o objetivo de industrializar o país. Nesse contexto, a administração pública assume feições autoritárias, ganhando acentuada autonomia em relação às forças sociais, como forma de respaldar as características centralizadoras do regime (LIMA JÚNIOR, 1998, pp. 5-7).

A partir de 1945, a administração pública não teve mudanças significativas e manteve a tendência do período anterior, de criação de novos órgãos de administração direta e indireta. Durante o segundo governo Vargas e o governo JK intensificou-se a chamada “administração para o desenvolvimento”, a partir de duas tendências: a criação de autarquias e sociedades de economia mista, consideradas mecanismos mais ágeis e flexíveis; a vinculação de impostos a finalidades específicas.

No governo João Goulart, foi criado um Ministério Extraordinário (sem pasta) para a reforma administrativa, sob o comando do ex-interventor do estado do Rio de Janeiro, Amaral Peixoto. O projeto, porém, não teve continuidade em razão do golpe de 1964, mas serviu de modelo para o Decreto-Lei nº 200, de 1967, principalmente no que tange à descentralização e flexibilização da administração indireta (LIMA JÚNIOR, 1998, pp. 9-12).

O trabalho de Humberto Falcão Martins (1995), intitulado *A Modernização da Administração Pública Brasileira no Contexto do Estado*, aborda as “disfuncionalidades”



Entre O Desenvolvimento E A Desburocratização: Política Econômica E Reforma Administrativa Na Ditadura Militar – Caio César Vioto de Andrade

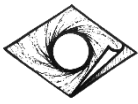
da administração pública no país, chamando a atenção para a dissociação, ocorrida historicamente, entre este âmbito e o contexto político do Estado. O autor aponta cinco momentos principais da “experiência modernizante brasileira”: a *administração tradicional* (1808-1930), ainda muito influenciada pelas instituições lusitanas; a *modernização daspeana* (1930-1945), que buscou implantar um padrão de racionalidade funcional na administração pública, mas com viés autoritário, apartado da política; a *administração paralela* (1945-1964), marcada pela volta das articulações político-partidárias no âmbito do Estado, mas também pelo “desfalecimento” da racionalidade instrumental; a *administração para o desenvolvimento* (1964-1985), caracterizada por um padrão tecnocrático, avesso à política; e a *era da desmodernização* (1985-1989), na qual a administração pública foi retomada pela política, mas segundo “padrões disfuncionais”. Para Martins, essas experiências de modernização demonstram uma relação disfuncional entre burocracia e democracia.

Diante disso, o autor ressalta que os “problemas estruturais” da administração pública brasileira não seriam apenas técnicos, mas políticos, fazendo com que as “reformas administrativas unilaterais”, focadas unicamente na implantação de modelos de racionalidade instrumental tenham resultados efêmeros e limitados.

Sobre a *administração para o desenvolvimento*, característica da ditadura militar, o autor afirma que um dos compromissos do regime era “o melhoramento da maquinaria da administração pública”, que teve dois marcos institucionais: o Decreto Lei nº 200, de 1967, e o Programa Nacional de Desburocratização.

A iniciativa de 1967 contou com dois momentos complementares: primeiramente, realizou uma “operação de desemperramento”, por meio da descentralização de encargos, racionalização de rotinas, treinamento de agentes e adaptação das estruturas regimentais aos princípios do Decreto-Lei citado. Sua segunda fase, entre 1970 e 1973, visava uma “integração sistêmica” entre planejamento, orçamento e modernização administrativa. Porém, conforme o autor:

Esta integração não consistiu, todavia, em casamento perfeito, porque ambas as abordagens modernizantes (planejamento econômico e modernização administrativa) estavam relacionadas a dois principais



Entre O Desenvolvimento E A Desburocratização: Política Econômica E Reforma Administrativa Na Ditadura Militar – Caio César Vioto de Andrade

aspectos disfuncionais da racionalidade do sistema, quais sejam a predominância do planejamento econômico como núcleo decisório de governo e o enredamento conceitual e operacional das ações de modernização administrativa *vis-à-vis* o crescimento desordenado da burocracia governamental (MARTINS, 1995, p. 101).

Nos anos de 1970, de acordo com o autor, era nítida a estratégia modernizadora do regime, com o Estado desempenhando o papel de produtor de infraestrutura econômica, o que demandava a “formação de quadros gerenciais de elevado perfil técnico, habilitados ao planejamento econômico e ao empreendimento público”. Da mesma forma, ocorreu o crescimento e a diferenciação da burocracia para fora do “núcleo burocrático típico do estado”, com a criação de unidades de administração indireta, como autarquias e empresas públicas, mas que “adquiriram um grau de autonomia disfuncional”. Diante disso, no final do regime, os efeitos dessa “disfuncionalidade” foram tratados a partir do Programa Nacional de Desburocratização, que tinha como objetivo “corrigir excessos processuais nas rotinas e exigências documentais, principalmente para o atendimento ao público” (MARTINS, 1995, p. 101-102).

Martins avalia que essas significativas mudanças tiveram efeitos contraditórios: de um lado, houve dinamização e aumento da eficácia da ação governamental, padronização da estrutura administrativa e formação de nichos de excelência organizacional; de outro, se deu o “crescimento desordenado, acelerado e fora de controle, da administração indireta”, bem como o fomento do corporativismo e o “distanciamento tecnocrático”, apartado da racionalidade política, “senão pela conformidade doutrinária com o regime” (1995, p. 103).

Nota-se, portanto, que existem características de continuidade entre a reforma *daspeana* e aquela empreendida a partir do Decreto-Lei nº 200: a padronização, profissionalização e consequente “racionalização” da administração pública, ainda que a primeira iniciativa tenha sido baseada na centralização e a segunda na descentralização. No entanto, esse processo não se dá necessariamente como uma ruptura, mas mais como um incremento, em razão das “disfuncionalidades” diagnosticadas como oriundas da primeira reforma.



Entre O Desenvolvimento E A Desburocratização: Política Econômica E Reforma Administrativa Na Ditadura Militar – Caio César Vioto de Andrade

O segundo aspecto é a estrita relação entre as iniciativas de reforma e o modelo de desenvolvimento econômico pretendido, baseado no fortalecimento da economia nacional e no papel ativo do Estado como indutor do desenvolvimento. Por fim, além do fato óbvio de que as duas reformas se deram em contextos autoritários, grande parte de sua legitimação e justificativa se dava em função do entendimento de que a disputa política, identificada com o “clientelismo”, não era seria condizente com os princípios de “racionalidade e eficiência” de uma burocracia “moderna”, o que deu origem ao que Bresser-Pereira chamou de “ideologia tecnoburocrática” (2007, p. 10).

Um dos exemplos dessa aversão e dissociação entre burocracia e política é o fato de que, num contexto democrático, tentou-se, como citado acima, uma iniciativa de reforma visando à descentralização, no governo João Goulart, que não teve respaldo político suficiente, mas que foi “aproveitada” em partes pelo governo militar. A seguir, veremos como o governo militar tratou da questão da burocracia e a importância desta para o projeto de desenvolvimento econômico pretendido pelo regime.

O desenvolvimento econômico e o papel da tecnoburocracia

A obra *Brasil: de Castelo a Tancredo*, do historiador Thomas Skidmore, além de ser uma das referências bibliográficas mais importantes sobre o regime militar, escrita ainda no período de transição democrática, elucida aspectos da política “interna” da ditadura, como os perfis de cada um dos presidentes militares, bem como as diferenças e semelhanças entre eles, a formação dos Ministérios e o rearranjo das forças políticas a cada governo, as disputas internas e a trajetória da política econômica.

O autor coloca que, após a tomada do poder e a centralização da autoridade no Executivo, o governo Castelo Branco se incumbiu da tentativa de solução dos problemas econômicos do Brasil. A equipe econômica era chefiada pelos ministros Roberto Campos (Planejamento) e Octavio Bulhões (Fazenda). Através do PAEG (Programa de Ação Econômica do Governo), os dois diagnosticaram a inflação como o principal obstáculo para o desenvolvimento econômico, a partir de causas como o déficit público, o excesso



Entre O Desenvolvimento E A Desburocratização: Política Econômica E Reforma Administrativa Na Ditadura Militar – Caio César Vioto de Andrade

de crédito para o setor privado e os excessivos aumentos de salários. Diante disso, a solução proposta foi “gradualista”, em contraposição ao “tratamento de choque”, recomendado pelo FMI, o que, segundo o autor, permite caracterizar a política econômica dos ministros como “quase ortodoxa”, por meio da redução do déficit público e do crédito privado e da estabilização dos índices salariais.

No entanto, as propostas de política econômica formuladas esbarravam nas dificuldades de aplicação, em função da falta de capacidade administrativa do Estado brasileiro. Skidmore coloca que o “estilo de governo” típico dos anos 50 era focado em questões específicas, e mais compatível com políticas de expansão econômica do que de ajuste. Por essa razão, segundo o autor, nenhum governo que se instalasse em 1964 poderia deixar de lidar com a necessidade de uma reforma institucional. Não existia no país um Banco Central. O Banco do Brasil agia como prestador de última instância para o setor público, mas era também um banco comercial. A SUMOC (Superintendência da Moeda e do Crédito), criada em 1947, com a função de agência coordenadora da política monetária, não conseguia ser independente do controle do Banco do Brasil. Em 1965, o governo transformou a agência em Banco Central do Brasil, mas ainda sem funcionamento efetivo. Para contornar o problema, instituiu-se o CMN (Conselho Monetário Nacional), com funções de coordenação e previsão das políticas fiscais e monetárias (SKIDMORE, 2004, pp. 68-71).

O Ministério do governo de Costa e Silva, iniciado em 15 de março de 1967, não contava com nenhum remanescente da equipe anterior, confirmado os temores, por parte dos “castelistas”, de mudança nos rumos da política econômica. Entre os ministros civis se destacavam Delfim Netto, na Fazenda, considerado “um brilhante economista em ascensão”, e Hélio Beltrão, no Planejamento, “respeitada figura da empresa privada”, e que havia chefiado o setor de planejamento de Carlos Lacerda, no governo da Guanabara (SKIDMORE, 2004, pp. 138-139).

Apesar das críticas ao fato de que as políticas de estabilização econômica de Castelo Branco teriam reduzido os salários reais e vendido algumas empresas brasileiras ao capital estrangeiro, Skidmore coloca que o legado macroeconômico era favorável ao novo governo. A inflação e o déficit público foram reduzidos e o setor público foi racionalizado, com uma melhor administração das empresas estatais, o que aumentou o



Entre O Desenvolvimento E A Desburocratização: Política Econômica E Reforma Administrativa Na Ditadura Militar – Caio César Vioto de Andrade

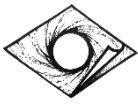
“espaço para manobra” do novo governo. No entanto, diferentemente da equipe econômica anterior, que acreditava que a inflação só poderia ser combatida pela austeridade fiscal e monetária, Delfim Netto via a inflação como induzida pelos custos e não pela demanda e propôs afrouxar o crédito, baseando-se na tese de que era possível um rápido desenvolvimento sem pressões inflacionárias. Conforme o autor, o discurso de Delfim se baseava na ideia de uma política sem compromissos com classes ou grupos econômicos específicos, o que ressaltava sua característica de “tecnocrata por excelência” (SKIDMORE, 2004, pp. 141-147).

O governo Médici, iniciado em outubro de 1969, manteve Delfim Netto na Fazenda, dando continuidade à política econômica de incentivo ao crescimento. Outra figura-chave do novo governo foi João Paulo Reis Velloso, também de perfil tecnocrata, pesquisador-chefe do Ministério do Planejamento de Costa e Silva, e agora titular da pasta.

Os novos ministros eram administradores, diferentes do perfil dos Ministérios anteriores do regime, compostos de políticos profissionais e representantes de grupos de interesse. O governo se colocava como um Estado “acima” da sociedade, com os tecnocratas e militares administrando sem atenção a interesses específicos dos grupos sociais e econômicos, afirmando sua postura “não política”, o que agradava os setores militares (SKIDMORE, 2004, p. 213).

O poder dos tecnocratas era endossado pelos militares “linha-dura”, selando a aliança militar-tecnocrática. Essa aliança teria sido formada a partir da crença dos “linha-dura” de que o Brasil não poderia, a curto prazo, atingir crescimento econômico com um sistema político aberto, constituindo a ideia de que os militares necessitavam dos tecnocratas para a condução da economia, e estes necessitavam de um regime autoritário para manter seu poder. Além disso, o contexto de crescimento econômico dava legitimidade ao sistema (SKIDMORE, 2004, pp. 216-220).

No processo sucessório seguinte, Skidmore (2004, pp. 315-318) observa que a eleição de Geisel representou a volta dos “castelistas”, que estiveram afastados dos governos Costa e Silva e Médici. Na cúpula ministerial de Geisel, Mário Henrique Simonsen assumiu a Fazenda, com um perfil mais ortodoxo do que Delfim Netto. Reis



Entre O Desenvolvimento E A Desburocratização: Política Econômica E Reforma Administrativa Na Ditadura Militar – Caio César Vioto de Andrade

Velloso continuou no Planejamento, representando um elo com o governo anterior no setor de política econômica. No entanto, ao contrário do governo Médici, não havia “superministros”, como Delfim e Orlando Geisel, nem figuras políticas independentes. O Ministério era efetivamente chefiado pelo presidente.

No âmbito econômico, o governo Geisel atingiu uma média de crescimento de 7% ao ano, considerado satisfatório, mas menor do que os 10,8% dos anos do “milagre”. A média de inflação quase dobrou: foi de 19,3 para 37,8% ao ano, refletindo a escolha do governo em manter o crescimento a despeito do aumento da inflação. O choque do petróleo exigiu que o governo contraísse empréstimos no exterior, uma vez que a busca pelo crescimento fez com que o governo não abrisse mão da dependência da importação do combustível. Ao final de 1978, a dívida atingira 43,5 bilhões de dólares, mais do que o dobro de três anos antes. O “crescimento baseado na dívida” tornou o ambiente econômico incerto e instável. Para minimizar os efeitos da crise do petróleo, o governo lançou investimentos públicos de larga escala (usina de Itaipu, siderúrgica de MG, programa nuclear e Ferrovia do Aço), a fim de alcançar auto-suficiência energética e aumentar as exportações. No final do governo, a estratégia de crescimento ainda permaneceu viável, mas geraria efeitos negativos pouco depois (SKIDMORE, 2004, p. 402-407).

João Figueiredo, empossado em março de 1979, passou a ter um Ministério com “leve inclinação reformista”, no sentido de procurar combinar liberalização política, afirmada como compromisso no discurso de posse do presidente, com pontuais reformas socioeconômicas (SKIDMORE, 2004, p. 409-412).

Na economia, o Brasil tinha que lidar, inevitavelmente, com os problemas da crise econômica mundial. Desde 1973, com o choque do petróleo, o país manteve seu crescimento a partir de empréstimos externos. Para o ministro do Planejamento, Mário Henrique Simonsen, a única opção seria desacelerar a economia, já que a inflação estava acima de 40% em 1978. No entanto, o diagnóstico não foi bem recebido. Por um lado, confirmava as críticas do MDB à política econômica do regime militar nos últimos anos, por outro, setores do governo e do empresariado não aceitavam o fim do “milagre”, após onze anos de crescimento ininterrupto.



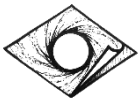
Entre O Desenvolvimento E A Desburocratização: Política Econômica E Reforma Administrativa Na Ditadura Militar – Caio César Vioto de Andrade

Diante das pressões, Simonsen renunciou em agosto de 1979, sendo substituído por Delfim Netto, então ministro da Agricultura, que, além de criticar publicamente a postura de Simonsen, acreditava ter condições de promover um novo “milagre”. No ano seguinte, o novo ministro lançou o III PND (Plano Nacional de Desenvolvimento), documento que chamava atenção pela escassez de números e que se propunha como “qualitativo”, argumentando que um país “com tantas potencialidades e problemas como o Brasil” não poderia prescindir do crescimento econômico.

Em 1982, a estratégia do III PND entrara em colapso, e o país não tinha mais como evitar a recessão. A necessidade de cumprir as obrigações para com os credores externos e evitar a inadimplência relegou todas as outras metas econômicas a um papel secundário. Os economistas do governo, representados pela figura de Delfim Netto estavam desacreditados perante o público. O fato de terem assumido a responsabilidade pelo êxito do “milagre” também faziam com que fossem responsabilizados pelo “desastre”. Diante disso, o Brasil foi obrigado a negociar com o FMI e se comprometer a cumprir metas fiscais, monetárias, cambiais e tarifárias. Nesse contexto, o PIB caiu 5% em 1983. Ao mesmo tempo, a inflação chegava ao recorde de 211%, gerando o fenômeno da *estagflação* (SKIDMORE, 2004, p. 458-462).

Marcos Napolitano, ao tratar do tema do “milagre econômico” na ditadura militar, coloca que há um consenso sobre o fato de que o regime foi um “momento de afirmação do grande capital no Brasil”. Também ressalta que há uma continuidade entre o modelo de desenvolvimento iniciado por Juscelino e o da ditadura, com o adendo de que, sob o regime autoritário, foi possível uma maior “autonomia burocrática para os tecnocratas que ocupavam o poder” (2014, p. 148).

O autor divide a política econômica do regime em quatro fases distintas: o ajuste fiscal e monetário, conforme a “ortodoxia liberal”, com a contração dos gastos, salários e crédito no governo Castelo Branco (1964-1967); o “milagre econômico” entre 1969 e 1973, com uma taxa média de crescimento de 11% ao ano; a “reversão”, a partir do choque do petróleo, enfrentada pelo governo Geisel, iniciado em 1974, que mudou algumas diretrizes do “milagre”, focando-se no mercado interno, no protecionismo setorial, na questão energética e na ampla captação de recursos externos, via endividamento estatal; e a bolha da dívida externa, com o segundo choque do petróleo



Entre O Desenvolvimento E A Desburocratização: Política Econômica E Reforma Administrativa Na Ditadura Militar – Caio César Vioto de Andrade

em 1979 e a crise financeira internacional de 1982, que trouxe recessão, desemprego e descontrole da inflação.

No entanto, ressalta que, apesar da aparência contraditória, existe um nexo entre os vários momentos econômicos, baseado no fortalecimento dos laços do Brasil com o sistema capitalista internacional, a busca pela industrialização e o capitalismo monopolista. De qualquer forma, aponta que os empresários, a classe média consumidora e os trabalhadores não percebiam essas conexões, e que a maior ou menor adesão ao regime dependia da percepção dos impactos da política econômica no cotidiano (NAPOLITANO, 2014, pp. 150-151).

Dessa forma, após um breve apanhado sobre a política econômica dos governos militares, é possível perceber a organização do segmento “civil” do regime, principalmente no âmbito econômico, bem como o poder dos “tecnoburocratas”. À exceção do primeiro governo, contando com a presença de políticos “profissionais”, e do último, já num contexto de abertura política e crise econômica, em que se impôs uma postura de maior negociação, com destaque para a “nova” postura de Delfim Netto, a fase de maior consolidação do regime contou com um distanciamento em relação à política, e com um poder crescente da tecnoburocracia, o que coincide justamente com a vigência do tipo de administração instituído pelo Decreto-Lei nº 200. No entanto, apesar da aparência de “insulamento burocrático”, as disputas internas na burocracia dos altos escalões do governo eram constantes, embora confinadas aos bastidores.

Codato (2014) coloca que um dos temas mais discutidos na ditadura, pelos dirigentes, foi a estrutura administrativa do Estado, principalmente a organização do processo de tomada de decisões econômicas. Esse debate, às vezes mais explícito, mas nunca público, buscava estabelecer o modelo mais eficaz de distribuição das funções e recursos políticos a partir do governo federal. Como exemplo, pode-se citar a formulação das estratégias de desenvolvimento, em geral sob responsabilidade do Ministério do Planejamento, e a implementação de políticas macroeconômicas, na maioria das vezes de incumbência da pasta da Fazenda. Eventualmente, as duas etapas se concentravam num único decisor, personalizando o processo, algo justificado pela necessidade de rapidez e eficácia.



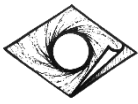
Entre O Desenvolvimento E A Desburocratização: Política Econômica E Reforma Administrativa Na Ditadura Militar – Caio César Vioto de Andrade

Diante disso, o autor analisa dois documentos acerca do assunto durante o regime militar, de autoria dos ministros Reis Velloso e Mário Henrique Simonsen, que fazem recomendações distintas para as decisões econômicas. O objetivo do autor, para além de constatar a execução das propostas, é trazer à tona os motivos dos conflitos burocráticos do período e observar as disputas políticas e teóricas no interior dos círculos dirigentes civis da ditadura pelo comando das decisões econômicas do país.

O autor coloca que esse “duelo invisível” das cúpulas ministeriais revela as constantes disputas pela autoridade sobre a formulação da agenda do governo, e que Simonsen e Velloso, em seus textos, falam como “desenhadores de instituições”, assumindo a função de “pensadores do Estado ditatorial”, utilizando uma retórica burocrática baseada na “ideologia da eficiência dos meios e da eficácia dos resultados”. (CODATO, 2014, pp. 151-153).

Na análise propriamente dita dos dois documentos, escritos em caráter pessoal e secreto, dos ministros aos presidentes da República, o autor ressalta que é possível elucidar aspectos da natureza do processo decisório do regime, tais como a quantidade de poder controlado e o tipo de poder exercido pelos presidentes, e a ascendência de um “centro político” determinado, dentro ou fora do círculo palaciano, dotado de relativa autonomia operacional no interior do sistema institucional do Estado.

Um dos assuntos mais importantes do documento de Reis Velloso, datado de 1973, endereçado a Geisel, prestes a assumir a presidência, é o diagnóstico sobre o modelo de administração anterior, gerido de maneira centralizada por Delfim Netto. Uma das preocupações centrais era a reflexão sobre como o presidente poderia, de certa forma, retomar o poder de decisão na esfera econômica, que fora delegado por Costa e Silva e Médici ao ministro da Fazenda. De acordo com Codato, o poder do então ministro abarcava todos os temas da política econômica (política comercial, agrária, cambial, monetária, orçamentária, de desenvolvimento, de preços etc.) e tornava a pasta “coordenadora máxima da política de governo”, o que constituiu “o acontecimento burocrático mais notável da história administrativa da ditadura militar”. Esse controle sobre tantas agendas fazia com que o ministro, ao mesmo tempo, coordenasse os interesses dos setores privados e ditasse as prioridades políticas do Estado.



Entre O Desenvolvimento E A Desburocratização: Política Econômica E Reforma Administrativa Na Ditadura Militar – Caio César Vioto de Andrade

Na prática, o que ocorreu foi a transformação do Ministério do Planejamento em Secretaria de Planejamento da Presidência da República (Seplan), assumida pelo próprio Reis Velloso, modificando o Decreto-Lei 200, e a criação do Conselho de Desenvolvimento Econômico (CDE), que serviriam como “órgãos de assessoramento imediato do presidente”. O resultado desse rearranjo no escopo administrativo do Estado afetou as relações interburocráticas e a distribuição de funções e competências, e fez com que o processo decisório passasse obrigatoriamente pelo presidente. No entanto, em lugar de militarizar o sistema, afastou o alto e médio oficialato nas rotinas de governo. Além disso, mitigou as pressões do grande empresariado nos centros de poder, rompendo o padrão de barganha vigente no governo anterior. Assim, houve um aumento da autonomia do presidente, bem como do poder do Estado ditatorial, constituindo, segundo o autor, um elemento-chave para compreender o governo Geisel (CODATO, 2014, pp. 156-163).

O documento de Simonsen, então ministro da Fazenda, endereçado ao presidente recém-eleito João Figueiredo, em 1979, do qual seria ministro do Planejamento, resumidamente, reivindicava a “descentralização” na área econômica, ou seja, a diminuição de poder do presidente na área. De acordo com Codato, essa proposta se referia principalmente a três questões: reduzir o poder de agenda do CDE, considerado desproporcional; diminuir significativamente a autoridade do novo presidente nas decisões econômicas de curto e médio prazo; aumentar o “diálogo” com o empresariado.

Com o rearranjo baseado na proposta de Reis Velloso, inaugurou-se outra disputa interna: entre a Seplan, comandada por este, e a Fazenda, ocupada por Simonsen. Diante disso, outro objetivo do documento em questão era redefinir novamente as atribuições das respectivas pastas. Simonsen fez duras críticas à situação, classificando-a como “provavelmente pior” do que a de antes do golpe e sem “paralelo na maioria dos países dignos de imitação”. Basicamente, a Seplan era incumbida dos grandes programas de investimento público e do crescimento econômico, enquanto a Fazenda tratava da inflação e do balanço de pagamento, então deficitário em razão do choque do petróleo. Diante disso, Simonsen via um “descompasso entre a autoridade monetária e fiscal”. O objetivo principal de Simonsen, que assumiria a Seplan, era controlar também o Conselho Monetário Nacional (CMN) e, dessa forma, os orçamentos fiscal e monetário. Além disso, se tornaria também um “superministro”, mas sem precisar reportar-se ao presidente. Na



Entre O Desenvolvimento E A Desburocratização: Política Econômica E Reforma Administrativa Na Ditadura Militar – Caio César Vioto de Andrade

prática, o ministro conseguiu emplacar todas as suas propostas entre março e agosto de 1979, período em que ocupou a pasta, sendo substituído por Delfim Netto (CODATO, 2014, p. 163-167).

Dessa forma, os rearranjos na burocracia do regime militar demonstram não só a reação a contingências e conjunturas políticas e econômicas, mas o papel proativo e “planejador” dos principais atores envolvidos, notadamente aqueles que vinham do segmento civil, dando a entender o grau de “compartilhamento” do poder entre as cúpulas militares, incluindo a própria Presidência da República, e os principais tecnoburocratas. Essas nuances, por sua vez, se inserem num pacto mais amplo e nas crenças por parte das elites que se incumbiram da condução do regime.

O livro *Brazil in Transition: beliefs, leadership and institutional change* (2016), de autoria dos economistas Lee J. Alston e Bernardo Muller, e dos cientistas políticos Marcus Melo e Carlos Pereira, trata das mudanças ocorridas no Brasil desde o golpe de 1964 até o ano de 2014, a partir da abordagem institucionalista, com base em autores como Douglass North².

² Em artigo de 2011, Bruno Salama resume a teoria institucionalista de Douglass North, que analisa o processo de desenvolvimento econômico, político e social dos países, levando em conta seu arcabouço institucional - considerado como “as regras do jogo” - composto de instituições formais (leis, burocracia, sistema eleitoral etc.) e instituições informais (cultura, comportamento etc.). North traça dois tipos básicos de ordens institucionais: as ordens de acesso limitado (OAL), em que uma elite controla o acesso às esferas econômica e política, muitas vezes de modo personalista e através da cooptação do aparelho de Estado; e as ordens de acesso aberto (OAA), nos quais há um maior livre acesso da população às organizações econômicas e políticas, e as “regras do jogo” são marcadas pela impessoalidade e previsibilidade. A “transição” de um tipo de ordem para outro, no entanto, é sempre contextual e, dificilmente, pode ocorrer de maneira “planejada”. Porém, “Historicamente, diz North, a transição de OAL madura para OAA teria sido um processo com dois aspectos centrais: (1) a evolução institucional das OAL no sentido de permitirem intercâmbios impessoais entre as elites; e (2) o surgimento de uma circunstância histórica em que a elite julgue ser de seu auto-interesse a expansão do escopo das interações impessoais para as não-elites” (SALAMA, 2011, p. 9). Diante disso, o “paradigma” histórico que marca a transição de uma OAL para uma OAA seria a Revolução Gloriosa de 1688, na Inglaterra, na qual as elites econômicas e políticas, diante de confiscos e aumento de tributos por parte da Coroa, se uniram para limitar o poder do Rei, submetendo ao Parlamento as decisões sobre orçamento. Dessa forma, criaram um ambiente de maior previsibilidade e impessoalidade, bem como de competição política e econômica, baseada na “*rule of law*”, inicialmente entre as elites, mas que passou a abranger, paulatinamente, o restante da população. North coloca essa mudança institucional como uma das causas, de médio prazo, da Revolução Industrial.



Entre O Desenvolvimento E A Desburocratização: Política Econômica E Reforma Administrativa Na Ditadura Militar – Caio César Vioto de Andrade

De acordo com os autores, desde 1994, o Brasil estaria numa trajetória relativamente estável de desenvolvimento econômico e político, a partir da crença dominante, compartilhada pelas elites e pela maioria da população na “inclusão social com responsabilidade fiscal”³. Para entender esse processo de mudanças no Brasil ao longo dos cinquenta anos analisados, os autores dispõem de conceitos como janelas de oportunidade, crenças, redes dominantes, liderança, instituições e incentivos econômicos e políticos (ALSTON et al., 2016, p. 3).

Acerca do regime militar, os autores traçam uma visão geral sobre as redes dominantes, crenças e instituições do período. A “crença dominante” no período anterior ao regime teria sido o nacional-desenvolvimentismo, orientado principalmente pela industrialização liderada pelo Estado, associada ao endividamento externo. Os empresários industriais demandavam e recebiam proteção contra os produtos importados, através do modelo de industrialização por substituição de importações.

A seguir, conforme os autores, por volta do final dos anos 1950 e início da década de 1960, esse modelo colapsou e foi substituído por uma nova aliança entre os militares e a tecnoburocracia civil. Os atores centrais nessa nova rede dominante incluíam tanto tecnocratas civis e militares dos altos escalões, quanto os setores industriais e bancários, trabalhando em estreita associação com o capital estrangeiro. Durante o regime militar, a rede dominante burocrático-autoritária, que contava com facções das forças armadas, estava totalmente comprometida com a agenda de desenvolvimento da indústria nacional. A crença era de que, após restaurar a saúde fiscal do país, o Estado deveria desempenhar um papel chave, através da intervenção e da participação em larga escala na economia. Assim, a rede dominante compartilhava a crença de que o crescimento econômico controlado pelo Estado deveria vir antes da inclusão social.

Apesar de um sucesso inicial do modelo de substituição de importações, reduzindo a dependência de bens de consumo importados, os custos de importação de bens intermediários e equipamentos de capital necessários para a produção aumentaram, gerando déficits na balança de pagamentos, endividamento externo e inflação. A partir

³ Tradução livre da expressão “*fiscally sound social inclusion*”.



Entre O Desenvolvimento E A Desburocratização: Política Econômica E Reforma Administrativa Na Ditadura Militar – Caio César Vioto de Andrade

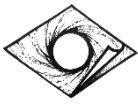
daí, passou-se a uma tentativa de “integração vertical”, com o aprofundamento da industrialização, através da manufatura doméstica de bens intermediários e de capital.

Diante disso, a combinação de crescimento econômico com um regime autoritário fortemente repressivo, resultado de uma estreita aliança entre os militares “linha dura”, os desenvolvimentistas e os tecnocratas, produziu estabilidade institucional e gerou alguma legitimidade durante os “anos do milagre” (1968-1974), bem como uma dependência mútua entre os militares e os tecnocratas: os primeiros necessitavam dos últimos para fazer a economia funcionar, e estes necessitavam dos militares para continuarem no poder. Porém, por volta de 1974, com a crise econômica mundial (em função do choque do petróleo) e as pressões políticas para a redemocratização, as fraquezas desse pacto passaram a ficar mais claras e, a partir do governo Geisel, iniciou-se o processo de abertura (ALSTON et al., 2016, pp. 33-36).

No período seguinte (1985-1993), ocorreu uma nova mudança nas crenças das redes dominantes, marcada pelo medo da inflação e por uma maior prioridade em relação à inclusão social, consagrada pela Constituição de 1988, em detrimento do modelo desenvolvimentista de crescimento. No entanto, só a partir de 1994, com o Plano Real, foi possível conciliar as duas agendas: inclusão social e estabilidade macroeconômica (ALSTON et al., 2016, pp. 47-49)

O contexto ensejado pela grave crise econômica a partir dos anos de 1970, logo após o otimismo gerado pelo “milagre econômico”, enfraqueceu a aliança burocrático-autoritária e o poder dos tecnoburocratas. No entanto, a ditadura militar ainda estava em vigência e ensaiou uma última tentativa de readequação da política econômica e da administração pública, mantendo algumas características mais gerais do regime, porém com significativas e notáveis mudanças.

Governo Figueiredo: transição democrática, crise econômica e o papel político da burocracia



Entre O Desenvolvimento E A Desburocratização: Política Econômica E Reforma Administrativa Na Ditadura Militar – Caio César Vioto de Andrade

Adriano Codato (2003) analisa os diversos formatos institucionais tentados pelo regime militar a fim de regular a influência do grande empresariado na política econômica, com foco nas disputas entre as lideranças empresariais e a alta burocracia sobre a primazia do processo decisório estatal durante o governo Figueiredo, já num contexto de redemocratização.

A partir de Nicos Poulantzas (1975), o autor procura estabelecer padrões para a análise do Estado ditatorial, partindo do princípio de que as ditaduras militares são regimes políticos de *crise*, não apenas pelos resultados das situações históricas específicas que lhes originaram, mas pelo fato de não conseguirem se “institucionalizar plenamente”. Isso ocorreria porque, diferente das democracias liberais, nas quais existem mecanismos específicos (constitucionais e de Direito), que possibilitam às classes dominantes disputar a influência nos centros de poder, “sem um desarranjo grave do sistema institucional dos aparelhos de Estado”, as ditaduras (especificamente as militares na América do Sul, entre os anos 1960-1980, nas quais as Forças Armadas, como instituição, assumiram o controle do governo) são mais resistentes e menos permeáveis a esses processos. Desse modo, a supressão (ou controle severo) das liberdades políticas e das organizações políticas tradicionais (como partidos, sindicatos e outras organizações civis) faz com que estas não tenham a função de instrumentos efetivos de influência, conquista, controle e participação nos aparelhos estatais. Assim, as contradições políticas não passam por soluções negociadas (CODATO, 2003, pp. 496-498).

Codato também analisa os mecanismos político-institucionais que possibilitaram a influência dos grupos de interesse no processo decisório do Estado ditatorial brasileiro. Nos anos 1960 e 1970, essas relações se deram a partir de dois tipos de vinculação: formal, com o corporativismo; e informal, com os chamados “anéis burocráticos”. Estes últimos, conforme definição de Cardoso (1975), reuniam representantes do grande empresariado e setores da alta burocracia (empresas estatais, ministérios, divisões e departamentos, grupos executivos, conselhos burocráticos, comissões governamentais e parcelas do aparelho militar), porém numa aliança transitória e voltada para uma questão específica, do âmbito econômico ou político, por um meio de um intenso processo de barganha e negociação. Por sua vez, o corporativismo se dava como



Entre O Desenvolvimento E A Desburocratização: Política Econômica E Reforma Administrativa Na Ditadura Militar – Caio César Vioto de Andrade

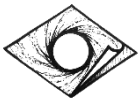
um mecanismo institucionalizado de participação formal de determinados setores sociais junto a certos órgãos do aparelho de Estado. Se ele, em alguma medida, implica um controle relativo do próprio Estado sobre esses setores e grupos “profissionais”, é também um poderoso esquema que afirma a influência destes últimos sobre as decisões do primeiro através da incorporação das grandes organizações que reúnem e representam interesses na *própria estrutura administrativa do governo*.

De forma geral, essa inclusão visa assegurar, em princípio, um grau maior de legitimidade às políticas públicas e um menor poder de veto na implementação das decisões finais. Num cenário institucional ideal, o mais vantajoso seria -para o administrador público- garantir o máximo de *participação* possível dos grupos de interesse no processo de formulação de políticas com um mínimo de *influência* efetiva sobre a tomada de decisões (CODATO, 2003, p. 502).

Um exemplo desse modelo teria sido o CMN, principal agência do sistema estatal no governo Médici, mas quase exclusivamente dependente da condução política e da organização de “clientelas” por parte de Delfim Netto. Isso gerou uma “balcanização” da atividade alocativa do Estado, num contexto de intenso conflito, marcado pela “ausência de normas e procedimentos públicos, controláveis e burocratizados”, que exerceram um “efeito desagregador” na estrutura do Estado.

Sobre as transformações político-institucionais no governo Figueiredo, Codato coloca que houve um acréscimo significativo do poder regulatório do Estado, porém, limitado a setores muito específicos e áreas marginais e periféricas, de modo que as inovações institucionais se deram mais no sentido de uma “reedificação” do formato decisório “supercentralizado em nível ministerial”, juntamente com a “decadência da Presidência da República – e do CDE – como centros de poder”. Dessa forma, foram redefinidas as composições e competências dos conselhos e agências oriundos do governo Geisel, que geraram grande desgaste político para o regime. Assim, o redimensionamento da estrutura burocrática “*mais aberta e receptiva*”, procurando refazer os canais de participação do “grande capital” nos assuntos do Estado, foi uma resposta às pressões advindas do governo anterior, o que teria significado uma “restauração dos padrões corporativistas” (2003, p. 508).

Diferente de Geisel, Figueiredo concedeu mais autonomia aos ministros, dada a necessidade de dinamizar o processo decisório, bem como de manter um contato mais



Entre O Desenvolvimento E A Desburocratização: Política Econômica E Reforma Administrativa Na Ditadura Militar – Caio César Vioto de Andrade

estreito com as clientelas empresariais. Assim, as principais decisões foram concentradas no “grupo do Planalto”, liderados por Golbery, e composto, entre outros, pelo ministro Hélio Beltrão (CODATO, 2003, pp. 513-515).

Voltado a analisar a importância de Delfim Netto, nessa nova dinâmica burocrática, Codato ressalta que personificação dos instrumentos de política econômica na figura do ministro representou uma “saída complexa” para resolver dois tipos de problemas: a “burocratização excessiva” do processo decisório, em função da lógica de funcionamento do CDE e a “perda de contato por parte da grande burguesia brasileira com os escalões superiores da administração da política econômica”. Assim, a “recolonização do aparelho de Estado”, gerada pelas reformas institucionais ocorridas a partir de 1979, restabeleceu um mínimo de confiança nos *decision-makers*, simbolizada pela reaproximação do empresariado com o governo. No entanto, esse corporativismo renovado deveria ser completado pelas relações informais estabelecida por Delfim, a chamada “balcanização” das decisões (2003, pp. 518-519).

Diante disso, nota-se que, no contexto de crise econômica, o governo foi forçado a estreitar seus laços com o empresariado, cada vez mais descontente com a condução da economia. Esse redimensionamento teve como fator fundamental o papel de Delfim Netto, enquanto articulador político, principalmente a nível informal, o que demonstra a abertura, forçada, em grande parte, do regime militar às negociações políticas, principalmente no que se refere aos temas econômicos, diferente do isolamento proposto antes, no governo Geisel, em que se procurou neutralizar o poder dos grupos de interesse.

Somado a isso, estava a postura de delegação de poder a alguns ministros, inclusive Hélio Beltrão, por parte de Figueiredo. Dessa forma, antes de entrar no caso específico do PrND, destacamos que entendemos o projeto como parte dessa postura mais “política” assumida pelo último governo militar, já com vistas à redemocratização, o que constituiu um importante elemento de diferenciação em relação às fases anteriores do regime. Essa diferença, porém, se deu mais como um incremento do que como uma ruptura, uma vez que alguns ideais do regime foram preservados, notadamente, o objetivo de desenvolvimento nacional, agora a partir de uma nova estratégia.



Entre O Desenvolvimento E A Desburocratização: Política Econômica E Reforma Administrativa Na Ditadura Militar – Caio César Vioto de Andrade

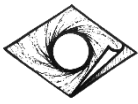
Beatriz Wahrlich (1984) trata da trajetória de concepção e implementação dos Programas Nacionais de Desburocratização (1979) e Desestatização (1981), no governo Figueiredo. De acordo com a autora, os dois programas eram interligados e visavam objetivos complementares.

O Decreto-Lei que instituiu o Programa Nacional de Desburocratização tinha como objetivo a melhoria dos métodos de trabalho do serviço público, dispensando exigências redundantes, para o benefício de clientes e servidores, além de evitar a criação de novas empresas públicas ou de econômica mista para integrar a estrutura governamental. Para a condução do Programa, foi nomeado um Ministro Extraordinário, conforme o Decreto-lei nº 200, de 1967.

A autora ainda ressalta que a proposta de Hélio Beltrão, principal articulador do projeto e ministro da pasta citada, ia além da reorganização e racionalização técnica e administrativa da máquina burocrática, mas era de natureza política, visando à transformação de comportamento em relação à forma com que a administração, de forma geral, tratava seus usuários. Os objetivos do projeto seriam descentralizar decisões, diminuir regulações e valorizar a presunção de inocência dos usuários. Tais metas não poderiam ter êxito pela via estritamente técnica.

A autora conclui observando que a desestatização, ao mesmo tempo em que tinha entusiastas, enfrentava opositores abertos, que se contrapunham ideologicamente ao Programa, expressando o temor, principalmente, em relação ao fato de que as empresas multinacionais poderiam ser favorecidas, em detrimento das nacionais, enquanto a desburocratização não sofria oposição aberta, uma vez que ninguém se manifestava claramente contrário aos seus objetivos, porém, enfrentava inimigos velados, como os intermediários que se beneficiavam, pela via legal ou não, do excesso de trâmites do serviço público.

A obra *Descentralização e Liberdade* (1984), reúne textos de Hélio Beltrão, referentes à temática da desburocratização e trata de temas diversos, como autonomia federativa, reforma administrativa, diagnósticos históricos do problema da burocracia no Brasil, bem como da relação dessas questões com a economia. Dos 25 textos presentes no livro, 14 deles tratam diretamente de temas econômicos, sendo que alguns foram



Entre O Desenvolvimento E A Desburocratização: Política Econômica E Reforma Administrativa Na Ditadura Militar – Caio César Vioto de Andrade

escritos quando o Beltrão ocupou a pasta do Planejamento, no governo Costa e Silva. Dessa forma, é possível analisar semelhanças e diferenças em relação à postura do ministro nos temas econômicos nos dois períodos em que esteve presente na alta cúpula do governo militar.

O capítulo *A Asfixia Burocrática*⁴ (pp. 47-51) é dedicado ao tratamento da relação entre burocracia e desenvolvimento. Para o ministro, o Estado teria expandido seu campo de atuação e sua interferência, ao longo dos anos, passando “de regulador da atividade econômica e social [...] a promotor do desenvolvimento”, não mais restrito aos serviços de infraestrutura, mas também como “fabricante de matérias-primas essenciais e bens intermediários” (p. 47), o que teria aumentado a dependência do empresário em relação ao governo. Além disso, menciona a intervenção do governo nos preços administrados e no controle sobre os salários, fazendo com que a produtividade das empresas não dependesse apenas de sua própria eficiência, mas também da eficiência do governo.

Assim, diante da crise econômica daquele momento, se tornava “imperiosa” a necessidade de desburocratizar, sem a qual os programas que visavam equilibrar o balanço de pagamentos e controlar a inflação estariam “inevitavelmente sujeitos a riscos de atraso e de encarecimento, incompatíveis com a *urgência* do problema e a limitação dos recursos disponíveis” (p. 49).

Dessa forma, o desenvolvimento, “proposição eminentemente política”, dependeria “de um intenso processo de *liberação* (sic)”, e o Programa, “afinado com os objetivos globais do desenvolvimento nacional”, se tratava de um processo de natureza política e cultural, destinado a “*liberar a iniciativa* dentro e fora da Administração” (p. 49).

Na coletânea em questão, consta uma série de 5 capítulos extraídos de textos e discursos de Beltrão entre 1967 e 1969, quando foi ministro do Planejamento no governo Costa e Silva, e que versam principalmente sobre temas econômicos, como desenvolvimento, inflação e a posição do Brasil no cenário mundial.

⁴ Artigo publicado no *Jornal do Brasil* em janeiro de 1980.



Entre O Desenvolvimento E A Desburocratização: Política Econômica E Reforma Administrativa Na Ditadura Militar – Caio César Viotto de Andrade

No primeiro deles, *Planejamento e Bom Senso*⁵ (pp. 55-58), o ministro coloca que a divisão entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos não estaria diminuindo, mas “aumentando progressivamente”. Assim, “a obrigação do Governo num país ainda não suficientemente desenvolvido como é o nosso caso, é a de promover o desenvolvimento e a eliminação do atraso econômico”.

Ressalta que “o êxito de uma política não depende apenas da boa qualidade dos planos e da competência do Governo; é indispensável a criação de uma imagem favorável na *opinião pública*” (p. 55), e chama a atenção para as relações entre o Estado e a iniciativa privada, recomendando cautela “ao transferir recursos do setor privado – que é o mais dinâmico – para o setor público”, que só seria dinamizado através de uma reforma administrativa “que levará alguns anos para produzir resultados efetivos”; e observa que a regulamentação da economia “deve fazer-se através de regras compreensíveis e relativamente estáveis” (p. 56).

Também destaca que o governo não poderia exigir produtividade do empresariado nacional “sem antes cuidar da eficiência de sua própria máquina” e sem criar uma infraestrutura adequada; recomenda “liberar a iniciativa” sempre que possível, de modo que o governo “não deve executar diretamente aquilo que puder eficientemente contratar”, revertendo assim o que chamou de “processo de estatização da economia”; e corrobora a ideia de que o governo deveria “amparar e fortalecer o empresário nacional”, por meio de condições de competição e acesso ao crédito, inclusive externo, “sem a menor hostilidade ao capital estrangeiro” (p. 57).

Em *A Importância do Óbvio*⁶ (pp. 61-63) o ministro diagnostica alguns “problemas crônicos” do Brasil, cuja solução seria imprescindível para combater a inflação e promover o desenvolvimento, tais como: abastecimento, produção agrícola, transportes, educação, “o crescimento desmesurado e o baixo rendimento da máquina burocrática”, a descapitalização das empresas nacionais e o mercado interno. Para ele, a cada governo e a cada ministério formado surgia a ideia de um “novo plano, uma nova e brilhante concepção, uma fórmula mágica que a ninguém ocorreu antes”, que resultava

⁵ Discurso de posse como Ministro do Planejamento, em março de 1967.

⁶ Trechos de discurso aos empresários, proferido como Ministro do Planejamento, em julho de 1967.



Entre O Desenvolvimento E A Desburocratização: Política Econômica E Reforma Administrativa Na Ditadura Militar – Caio César Vioto de Andrade

quase sempre na criação de novos órgãos, autarquias e empresas públicas, mas que não conseguiam alcançar os objetivos almejados, uma vez que o problema seria mais de “execução coordenada do que de “planejamento propriamente dito” (p. 63).

No texto *Desenvolvimento Produz Inflação?*⁷ (pp. 67-68), o ministro indica uma perspectiva otimista em relação às perspectivas da economia no ano de 1967, considerado “de transição”. Cita a melhora da “confiança”, das expectativas dos empresários, do nível de emprego e do crescimento econômico, além dos “investimentos de vulto” feitos pelo governo na infraestrutura. Também coloca que a inflação caiu de 41% para 24,5% no prazo de um ano e crítica “a monótona advertência dos que insistem na idéia de que a inflação brasileira deve ser combatida com medidas essencialmente monetárias, deixando soltos os fatores de elevação dos custos, que respondem pela formação dos preços”. Dessa forma, para ele, o desenvolvimento não estava produzindo, mas reduzindo a inflação,

Seguindo a mesma linha de raciocínio, o texto *O Desenvolvimento É um Compromisso Político*⁸ (pp. 71-72) coloca que o objetivo econômico do governo era alcançar um crescimento anual que correspondesse, no mínimo, à média obtida entre 1947 e 1961, situada em torno de 6%, algo tecnicamente viável. No entanto, o ministro afirma: “Devemos aspirar a muito mais. Se alcançarmos, por exemplo, uma taxa anual média equivalente a 7%, poderemos, em 10 anos, duplicar a nossa produção global, e aumentar em cerca de 50% a nossa renda *per capita*”. Isso seria possível, segundo Beltrão, pelo fato de que “o desenvolvimento está longe de ser apenas problema técnico. É, antes de tudo, um compromisso político e uma responsabilidade coletiva. Só se desenvolve o povo que deseja crescer e confia no seu futuro”. Diante disso, o processo de desenvolvimento estaria relacionado à “confiança” e à “participação da opinião pública”, sendo um assunto “de natureza política” e não meramente um tema econômico.

Finalmente, o capítulo *A Consciência do Interesse Nacional*⁹ (pp. 75-80) fecha a série de textos relativos ao período em que Beltrão ocupou o Ministério do Planejamento.

⁷ Da *Introdução ao Programa Estratégico de Desenvolvimento*, em junho de 1968.

⁸ Da *Introdução ao Programa Estratégico de Desenvolvimento*, em junho de 1968.

⁹ Extraído da aula inaugural dos Cursos da Escola Superior de Guerra, em março de 1969.



Entre O Desenvolvimento E A Desburocratização: Política Econômica E Reforma Administrativa Na Ditadura Militar – Caio César Vioto de Andrade

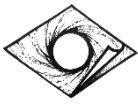
Nele, o ministro critica o excesso de “discussão das teses abstratas” sobre política econômica, que giravam em torno de “falsos dilemas”:

Os contendores dessa guerra de palavras acastelam-se quase sempre em cidadelas abstratas e irredutíveis: cruzados da livre iniciativa contra gladiadores da intervenção estatal; xenófobos exaltados contra desnacionalizadores impenitentes; controladores fanáticos contra maníacos da economia do mercado; políticos mal informados contra empedernidos e estreitos tecnocratas; livre-cambistas românticos contra protecionistas obsessivos; defensores do "lucro é sagrado" contra partidários de "o lucro é um roubo"; monetaristas "ortodoxos" contra estruturalistas radicais (1984, p. 75).

Diante desse quadro, o ministro salienta a dificuldade do “brasileiro comum” em entender o que realmente significaria o “interesse nacional”, e se propõe a identificá-lo. Salienta, mais uma vez, que o controle da inflação “não constitui um objetivo *em si*” e não seria incompatível com o desenvolvimento; observa uma tendência mundial de diminuição da “cooperação financeira externa” e afirma a importância do “mercado interno”, cujo fortalecimento nos permitiria “ingressar no regime de economia de escala e reduzir os custos de produção”, permitindo geração de empregos, progresso tecnológico e aumento das exportações, o que só poderia ser alcançado com a contenção da “liberalização excessiva de importações”, mas sem deixar de atentar “contra os riscos da ineficiência e os abusos do monopólio”. Por fim, esclarece que o “Programa Estratégico” teria detectado “a presença de uma apreciável propensão marginal a poupar”, o que diminuiria a dependência de recursos externos (p. 80).

No texto intitulado *É Preciso Prestar Atenção às Pequenas Coisas*¹⁰ (pp. 83-84), de volta ao contexto do PrND, Beltrão afirma que “A grande realidade do Brasil é o pequeno”, se referindo à renda da maioria dos cidadãos, ao tamanho e aos recursos da maioria dos municípios e às condições da maior parte das empresas que, no entanto, teriam pouca atenção das “leis e regulamentos federais, estaduais e municipais”, enfrentando constantemente “exigências fiscais e burocráticas inteiramente incompatíveis com sua fragilidade econômica e reduzida dimensão”.

¹⁰ Do artigo publicado no jornal *Folha de São Paulo*, em maio de 1982.



Entre O Desenvolvimento E A Desburocratização: Política Econômica E Reforma Administrativa Na Ditadura Militar – Caio César Vioto de Andrade

O texto *Mais Sócios e Menos Credores*¹¹ (pp. 91-93) trata do que o ministro chamou de “insuficiente capitalização” da empresa privada no Brasil, que levava ao seu “endividamento excessivo”. Para ele, o problema não seria a falta de recursos internos, mas os incentivos para os investimentos em renda fixa e a falta destes em capitais de risco, situação que poderia ser resolvida a partir de “isenções e reduções fiscais para a subscrição de ações e distribuição de dividendos”, que gerassem “incentivos mais apropriados, especialmente endereçados aos maiores investidores”. Conclui com a seguinte afirmação:

Nossa visão do Brasil futuro não pode ser a de um país absurdo onde um número cada vez maior de pessoas auferem, sem nenhum risco, rendimentos cada vez mais altos, emprestando dinheiro a um número cada vez menor de empresas, que, correndo todos os riscos, se incumbem de criar empregos, produzir bens e serviços e pagar impostos ao Governo (BELTRÃO, 1984, p. 93).

No capítulo *Não Há Livre Empresa Sem Pequena Empresa*¹² (pp. 97-102) o ministro retoma a ideia de “A grande realidade do Brasil é o pequeno”, mas que a burocracia “trata da mesma forma o grande e o pequeno, a grande empresa multinacional e a microempresa familiar”, o que seria “catastrófico” para as últimas. Também coloca que a maioria das empresas nascem pequenas: “A experiência brasileira demonstra que a grande empresa de hoje foi a empresa média de dez anos atrás e a pequena empresa de há vinte anos ou mais”.

Não deixa, porém, de reconhecer a importância da “grande empresa nacional” como estratégica para o desenvolvimento, uma vez que seria “capacitada a planejar e operar unidades de grande dimensão e complexidade” (p. 99), assumindo o lugar por anos ocupado pelo Estado “empresário”, principalmente no setor tecnológico, o que tiraria o

¹¹ Pronunciamento no III Congresso da Abrasca - Associação Brasileira das Companhias Abertas, no Rio de Janeiro, em setembro de 1981.

¹² Da palestra proferida na Federação das Associações Comerciais do Rio de Janeiro, em novembro de 1981.



Entre O Desenvolvimento E A Desburocratização: Política Econômica E Reforma Administrativa Na Ditadura Militar – Caio César Viotto de Andrade

Brasil da condição de “dependente” e o colocaria como “interdependente” em relação aos países desenvolvidos.

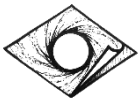
O capítulo *A Burocratização da Empresa Privada*¹³ (pp. 113-121) aborda um dos assuntos mais importantes do Programa: a burocracia no setor privado. Beltrão enfatiza que a “burocratização” não se trata apenas de um problema do setor público, mas também da grande empresa privada, fenômeno ligado à dimensão: “com o crescimento, *perde-se a dimensão humana*”, fazendo com que os profissionais envolvidos percam autonomia e se apeguem de modo exacerbado aos “regulamentos” e “manuais de procedimentos” (p. 113).

Como formas de “corrigir e prevenir” a burocratização, o ministro propunha a descentralização e a valorização da confiança, a fim de agilizar as decisões e favorecer a “humanização” da empresa, de modo que os meios, os procedimentos e os processos não comprometessem os objetivos da empresa. Assim como diagnosticava o problema no setor público, enfatiza que a desburocratização não era uma questão de “natureza técnica”, mas, antes “uma postura filosófica” (pp. 114-116).

Diante disso, para o ministro, as empresas seriam altamente dependentes do setor público, ou seja, de fatores fora de seu controle direto. Além disso, observa a peculiaridade dos problemas enfrentados pelas empresas brasileiras:

Finalmente, ao contrário do que ocorre em outros países, a maior dor de cabeça do empresário nacional não costuma ser o mercado. Salvo em momentos de excepcional dificuldade, como o atual, seu problema não é o mercado. É o financeiro. A insuficiência de capital se desdobra em dois problemas: o alto custo do capital de giro e a indisponibilidade de capital de risco. Entre nós o dinheiro é tradicionalmente raro e caro. E, na ausência de incentivos para a subscrição de ações, é ridiculamente pequena (inferior a 1%) a parcela da poupança financeira privada aplicada em investimentos de riscos (BELTRÃO, 1984, p. 120).

¹³ Palestra proferida no encerramento do II Congresso Brasileiro de Administração, em outubro de 1981, em Brasília.



Entre O Desenvolvimento E A Desburocratização: Política Econômica E Reforma Administrativa Na Ditadura Militar – Caio César Vioto de Andrade

O texto *Nordeste: Apoio e não Tutela*¹⁴ (pp. 147-149) aborda as questões da desigualdade social e do desenvolvimento da região. Beltrão ressalta a necessidade de integração nacional do Nordeste e de sua importância para o desenvolvimento brasileiro, mas observa que as “soluções mais eficazes” para a região deveriam vir “de baixo para cima”, levando em conta as peculiaridades locais. O ministro ressalta que, apesar de problemas em comum, a região não era homogênea: “O que é bom para a Bahia pode não servir ao Piauí”. Da mesma forma, enfatiza que o problema não era “a falta de planos”, mas sim de um compromisso político do governo federal em relação à região. Diante disso, propôs que os governantes da região diagnosticassem os problemas e oferecessem soluções, principalmente aos problemas da seca e da fome, de modo a contar com o apoio do governo federal e da Sudene, mas não com sua tutela.

Outro capítulo fundamental para as pretensões do Programa é intitulado *Estatização X Desnacionalização: Um Falso Dilema*¹⁵ (pp.153-158). Inicialmente, Beltrão procura diferenciar desestatização e privatização:

Mesmo que nos limitemos ao campo econômico, *desestatizar é, obviamente, muito mais do que privatizar empresas públicas ou controlar sua expansão*. Não significa apenas garantir *maior espaço* para a livre iniciativa, mas, igualmente, assegurar-lhe *maior liberdade de movimentos*, reduzindo-se a excessiva regulamentação da atividade econômica, que vem cerceando e asfixiando o funcionamento da empresa privada. Significa, sobretudo, o compromisso governamental de fortalecer, por todos os meios, o sistema de livre empresa, seja ampliando progressivamente sua presença no espaço econômico e nas decisões de política econômica, seja evitando o seu esmagamento pela burocracia (BELTRÃO, 1984, p. 153).

Para o ministro, porém, o surgimento das empresas estatais no Brasil não foi um processo deliberado, que visava a substituição da iniciativa privada pela atuação governamental, mas se deu de maneira inevitável, dada a reduzida dimensão do setor

¹⁴ De artigo publicado no *Correio Braziliense*, em fevereiro de 1984.

¹⁵ Exposição na abertura do Simpósio Nacional sobre Desestatização, realizado em março de 1982, em São Paulo.



Entre O Desenvolvimento E A Desburocratização: Política Econômica E Reforma Administrativa Na Ditadura Militar – Caio César Vioto de Andrade

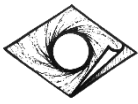
privado em outras épocas, combinada com “a ânsia de superar as barreiras do subdesenvolvimento”. De acordo com ele:

A partir de certo momento, entretanto, a criação de empresas públicas deixou de atender, em muitos casos, aos requisitos de necessidade ou inevitabilidade. Frequentemente, passou a constituir um simples artifício jurídico para escapar à excessiva rigidez burocrática da Administração Direta. Em outros casos, resultou de um "transbordamento" dos objetivos iniciais: dada a ineficácia dos mecanismos legais de supervisão, muitas empresas valeram-se da autonomia inerente à sua personalidade jurídica e, entusiasmadas pela perspectiva de maximizar lucros, expandiram, diferenciaram ou verticalizaram suas operações, criando subsidiárias ou empresas "satélites". E, ao fazê-lo, invadiram frequentemente áreas já atendidas pelo setor privado, com o qual passaram a competir. Lamentavelmente, a expansão descontrolada do sistema coincidiu com uma fase em que se consolidavam no País, inclusive em decorrência de estímulos oficiais, importantes estruturas empresariais privadas, dispostas a substituir, em vários setores, a figura do Estado-empresário (BELTRÃO, 1984, p. 157).

Por fim, coloca que seria tão “irrealista” negar a importância de algumas empresas estatais pra o desenvolvimento nacional quanto negar seu crescimento excessivo. Da mesma forma, observa, mais uma vez, que seria necessária “vontade política” para conter o crescimento das empresas estatais, bem como para fortalecer o setor privado, que deveria assumir as tarefas antes exercidas pelo “Estado-empresário” (p. 158).

O capítulo *O Brasil e o Mundo Desenvolvido*¹⁶ (pp. 161-164) trata das relações comerciais do país. Nele, o ministro queixa-se do excesso de protecionismo dos países industrializados, que dificultavam as exportações de produtos brasileiros, ao mesmo tempo em que pressionavam para uma maior abertura comercial, diante das restrições às importações colocadas pelo Brasil para “evitar o colapso no balanço de pagamentos” nos anos de 1973 e 1974. Beltrão ressalta a utilidade deste “intenso processo de substituição de importações”, mas observa que seria “perfeitamente compatível com a desejada intensificação da cooperação da tecnologia e do capital estrangeiro”. Para ele, não seria

¹⁶ Do discurso pronunciado ao receber o título de Homem do Ano, na Brazilian American Chamber of Commerce, de Nova Iorque, em maio de 1978.



Entre O Desenvolvimento E A Desburocratização: Política Econômica E Reforma Administrativa Na Ditadura Militar – Caio César Vioto de Andrade

justo, no âmbito do comércio internacional, “invocar o princípio da igualdade entre as nações”, mas seria preciso reconhecer as desigualdades, “de modo que a contribuição de cada país para essa liberalização possa ser proporcional ao respectivo estágio de desenvolvimento”.

No texto *Nosso Inimigo é a Recessão*¹⁷ (pp. 167-170), o ministro coloca que, apesar do endividamento externo, o país não poderia ficar “paralisado” e deveria enfrentar a recessão, podendo “continuar a crescer e gerar empregos sem agravar o desequilíbrio cambial nem prejudicar o esforço de exportação”. Da mesma forma, observa que mesmo diante do crescimento obtido no passado, “a maioria dos brasileiros ainda não dispõe de condições mínimas de bem-estar” (p. 167).

Sobre a questão do desemprego, afirma que “a melhor maneira de gerar empregos é geras empresas” e cita o “sinal verde” dado pelo presidente Figueiredo ao projeto de Estatuto da Microempresa, que estaria em fase de conclusão para ser submetido ao Congresso. A medida liberaria as microempresas, que, segundo Beltrão, correspondia a 60% das empresas do país, de exigências burocráticas e fiscais, bem como facilitaria o acesso ao crédito (p. 169).

A partir da análise dos textos de Hélio Beltrão, nos dois períodos em que integrou o quadro de ministros do regime militar, é possível afirmar a amplitude de suas propostas, assim como o tom de conciliação com as propostas mais gerais dos governos em questão, porém sempre com tentativas de propor medidas “incrementais”, em certos momentos com teor sutilmente crítico em relação à condução do governo.

No âmbito do PrND, no governo Figueiredo, o ministro tece algumas críticas ao papel do Estado enquanto promotor, e não somente regulador, do desenvolvimento, chamando a atenção para o fato de que os empresários seriam muito “dependentes” do governo. No entanto, em nenhum momento responsabiliza o governo militar por isso, nem cita medidas específicas, e sim ressalta a “tendência histórica” do Brasil ao estabelecimento desse tipo de relação entre Estado e economia. Ao mesmo tempo,

¹⁷ Do discurso de agradecimento por ocasião da homenagem prestada pelo Rotary Club da Bahia, em 11 abril de 1983, em Salvador e do discurso proferido em dezembro de 1980, ao receber o título de Homem de Visão do Ano, instituído pela revista *Visão*, de São Paulo.



Entre O Desenvolvimento E A Desburocratização: Política Econômica E Reforma Administrativa Na Ditadura Militar – Caio César Vioto de Andrade

salienta a necessidade do desenvolvimento e coloca a desburocratização como um dos caminhos, deixando claro que as duas questões são de iniciativa “política”.

Em relação aos textos referentes ao período em que foi ministro do Planejamento do governo Costa e Silva, Beltrão se mostra afinado com a ideia de desenvolvimento nacional, mas afirma a necessidade de fortalecimento do setor privado e da estabilidade de regras para alcançar o objetivo colocado, dando a entender que o problema maior não seriam os planos, mas a execução destes. Também se mostra convencido da tese colocada por Delfim Netto, já comentada neste trabalho, de que a inflação seria causada pelos custos, bem como de que o desenvolvimento econômico não geraria, mas combateria a inflação. Da mesma forma, para Beltrão, não haveria contradição entre o capital (e o interesse) nacional e o capital estrangeiro, sendo que a combinação dos dois constituiria um dos requisitos para o almejado desenvolvimento.

Tratando dos projetos do PrND, porém, o foco já não era apenas a ideia do “desenvolvimento nacional”, mas a importância de fortalecer o pequeno município e a pequena empresa, que padeciam diante das dificuldades burocráticas. Ao mesmo tempo, a atenção ao “pequeno” não seria contraditória com a grande empresa nacional, ao passo que as empresas estatais, tidas como importantes principalmente num passado recente, não se chocariam com a constatação da necessidade de fortalecimento do setor privado.

Diante disso, é possível perceber que no contexto do PrND, marcado pela crise econômica e pelo já iniciado processo de transição democrática, o diagnóstico é de “saturação” de um determinado modelo de desenvolvimento, o que não significava, na percepção de Beltrão, o abandono deste objetivo, um dos principais sustentáculos de legitimidade do regime militar. Não se tratava, portanto, de uma crítica genérica ao Estado, e muito menos aos governos militares, mas de uma iniciativa que procurava manter alguma continuidade e força num regime que já caminhava para seu esgotamento.

Considerações finais



Entre O Desenvolvimento E A Desburocratização: Política Econômica E Reforma Administrativa Na Ditadura Militar – Caio César Vioto de Andrade

Através da análise conjunta da política econômica e das iniciativas de reforma administrativa durante a ditadura militar, é possível perceber como o regime autoritário concebia o papel no Estado na economia, tendo como ideal o desenvolvimento nacional e como preocupação o fortalecimento e organização da estrutura burocrática, ao mesmo tempo em que procurava “isolar” esses objetivos da “política”, considerada desagregadora e clientelista, o que era consequência da chamada ideologia tecnoburocrática, originada na Era Vargas, momento chave na história republicana brasileira, no que se refere à elaboração da estratégia nacional de desenvolvimento e à modernização da administração pública.

No entanto, a crise econômica ensejada pelo choque do petróleo, na década de 1970, que colocou fim ao otimismo trazido pelo chamado “milagre econômico”, um dos principais pilares de sustentação e legitimação do regime militar, fez com que se impusesse uma nova visão sobre o papel do Estado, tendo como mote a ideia de desburocratização e trazendo a noção de “iniciativa política” ao centro da proposta, numa tentativa de reafirmar o poder já enfraquecido da ditadura militar.

Assim, no âmbito da pesquisa em história econômica e história da administração pública, nota-se que existiu, historicamente, uma estrita relação entre as duas esferas, com uma participação significativa dos “planejadores” e tecnocratas do Estado autoritário na construção das instituições e das estratégias de desenvolvimento econômico, em que a percepção sobre o papel do Estado não variou somente conforme as contingências políticas e econômicas, mas dependeu em grande medida dos diagnósticos e propostas destes atores.

Referências bibliográficas

ALSTON, Lee J. et al. **Brazil in transition: Beliefs, leadership, and institutional change**. New Jersey: Princeton University Press, 2016.

BELTRÃO, Hélio. **Desburocratização e Liberdade**. Rio de Janeiro: Record, 1984.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Burocracia pública e classes dirigentes no Brasil**. Revista de Sociologia e Política, n. 28, 2007.



Entre O Desenvolvimento E A Desburocratização: Política Econômica E Reforma Administrativa Na Ditadura Militar – Caio César Vioto de Andrade

CARDOSO, Fernando Henrique. **Autoritarismo e Democratização**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975.

CODATO, Adriano Nervo. **Estado Militar, política econômica e representação de interesses: constrangimentos da transição democrática no Brasil nos anos oitenta**. Espacio Abierto, Vol. 12 - No. 4. Outubro-Dezembro 2003. P. 493-521.

_____. **Intelectuais de Estado e a gestão da política econômica no regime ditatorial brasileiro**. In: PINHEIRO, Milton (Org.). **Ditadura: o que resta da transição**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2014.

COSTA, Frederico Lustosa da. **Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas**. RAP, Rio de Janeiro. Vol. 42 – No. 5. Setembro-Outubro 2008. P. 829-874.

COSTA, Frederico Lustosa da; COSTA, Elza Marinho Lustosa da. **Nova história da administração pública brasileira: pressupostos teóricos e fontes alternativos**. RAP, Rio de Janeiro. Vol. 50 – No. 2. Março-Abril 2016. P. 215-236.

LIMA JÚNIOR, Olavo Brasil. **As reformas administrativas no Brasil: modelos, sucessos e fracassos**. *Revista do Serviço Público*, v. 49, n. 2, 1998.

MARTINS, Humberto Falcão. **A modernização da administração pública brasileira no contexto do estado**. Dissertação de Mestrado apresentada à Escola Brasileira de Administração Pública. Rio de Janeiro: FGV, 1995.

NAPOLITANO, Marcos. **1964: história do regime militar brasileiro**. São Paulo: Contexto, 2014.

NUNES, Edson. **A gramática política do Brasil**. Rio de Janeiro: Zahar, 2003.

POULANTZAS, Nicos. **La crise des dictatures. Portugal, Grèce, Espagne**. Paris: Seuil, 1975.

ROSANVALLON, Pierre. **L'État en France: de 1789 à nos jours**. Paris: Seuil, 1990.

SALAMA, Bruno Meyerhof. **Sete Enigmas do Desenvolvimento em Douglass North**. *Economic Analysis of Law Review*, v. 2, n. 2, p. 404-428, 2011.

SKIDMORE, Thomas. **Brasil: de Castelo a Tancredo: 1964-1985**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2004.

WAHRLICH, Beatriz. **Desburocratização e Desestatização: novas considerações sobre as prioridades brasileiras de reforma administrativa na década de 80**. *Revista de Administração Pública (RAP)*. Fundação Getúlio Vargas, Vol. 18, nº 4, 1984, p. 72-87.