



XV Congresso Brasileiro de História  
Econômica & 16a Conferência  
Internacional de História de Empresas  
Osasco, 02 a 04 de outubro de 2023



ASSOCIAÇÃO  
BRASILEIRA DE  
PESQUISADORES  
EM HISTÓRIA  
ECONÔMICA

BRASIL E AMÉRICA – SÉCULOS XX-XXI

## **Burocracia e ditadura: mecanismos de controle das empresas estatais no regime militar brasileiro**

*Bureaucracy and dictatorship: control mechanisms of state-owned enterprises during the Brazilian military regime*

Caio César Vioto de Andrade; Doutor em História - UNESP; caio.vioto@yahoo.com.br

Resumo: O presente trabalho tem como objetivo analisar os mecanismos de controle das empresas estatais durante o regime militar brasileiro (1964-1985), especificamente na década de 1970. O recorte temporal se justifica pelo fato de que, após a reforma administrativa engendrada pelo Decreto-Lei nº 200/1967, responsável por instituir a administração indireta, houve uma proliferação de agências desse modelo. No entanto, apesar do Decreto prever mecanismos de controle, como a supervisão ministerial, a literatura considera que ocorreu um processo de fragmentação das agências estatais, em decorrência das falhas desses mecanismos e da própria característica autoritária do regime. Diante disso, o trabalho também pretende investigar a efetividade dos mecanismos de controle da burocracia de Estado em contextos autoritários ou democráticos, bem como o uso das empresas estatais no contexto do projeto de desenvolvimento nacional pretendido pelo regime militar. Para tais fins, propõe-se uma abordagem interdisciplinar entre História, Economia e Administração Pública.

Palavras-chave: Mecanismos de controle; empresas estatais; reforma administrativa; regime militar; Decreto-Lei nº 200/1967.

Abstract: The article aims to analyze the control mechanisms of state-owned enterprises during the Brazilian military regime (1964-1985), specifically in the 1970s. The time frame is justified by the fact that after the administrative reform engendered by Decree-Law No. 200/1967, responsible for instituting indirect administration, there was a proliferation of agencies of this model. However, despite the Decree's provision for control mechanisms, such as ministerial supervision, the literature considers that a process of fragmentation of state agencies has occurred, as a result of the failures of these mechanisms and the authoritarian nature of the regime itself. In view of this, the paper also intends to investigate the effectiveness of control mechanisms of the state bureaucracy in authoritarian or democratic contexts. To



these purposes, an interdisciplinary approach between History, Political Science and Public Administration is proposed.

Keywords: Control mechanisms; state-owned enterprises; administrative reform; military regime; Decree-Law 200/1967.

## **Introdução**

Do ponto de vista burocrático, a característica mais marcante do regime militar brasileiro foi a reforma administrativa oriunda do Decreto-Lei nº 200/1967 (DL200), que dividiu a administração pública em órgãos de administração direta e administração indireta (autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista, fundações). Esta última proliferou rapidamente ao longo do Estado brasileiro, em diversas áreas e setores. Tais agências, apesar de possuírem algumas características jurídicas e administrativas distintas, operavam de maneira descentralizada, com ampla autonomia concedida pelo Executivo Federal, e muitas delas eram classificadas, genericamente, como se verá adiante, como empresas estatais. O DL200 previa mecanismos de controle, sendo o principal deles a supervisão ministerial, em que cada Ministério supervisionaria as atividades das empresas de seu setor. O Ministério do Planejamento e Coordenação Geral (MPCG), também institucionalizado pelo Decreto, teria a função de supervisionar e coordenar os Ministérios setoriais.

No entanto, esses mecanismos de controle e supervisão apresentaram falhas, já na década de 1970, o que foi percebido pelo próprio governo, pelos analistas contemporâneos ao período e por pesquisadores que trataram do tema posteriormente. Diante disso, no governo Geisel, a partir de 1974, houve uma reorganização administrativa, com a transformação do MPCG em SEPLAN (Secretaria de Planejamento) e com a criação do CDE (Conselho de Desenvolvimento Econômico), a fim de fazer com que o controle e a supervisão da administração indireta ficassem mais próximos à Presidência da República.

Todavia, o modelo continuou apresentando disfuncionalidades, desta vez relacionadas à ausência de mecanismos “externos” de controle, em razão do próprio regime autoritário. Assim, tendo em vista a trajetória da administração indireta e suas respectivas falhas durante a ditadura militar, este artigo propõe uma abordagem interdisciplinar entre História, Ciência Política e Administração Pública, a fim de



compreender as relações entre mecanismos de controle da burocracia, autoritarismo e democracia.

Rezende (2002, pp. 50-52), define as reformas administrativas como políticas públicas com o objetivo precípua de elevar a *performance* de um dado sistema burocrático. Para além dessa consideração geral, o autor coloca que o sentido das reformas depende dos contextos históricos em que são formuladas e implementadas, e de seus objetivos específicos. Do mesmo modo, reformas administrativas são constantes em diversos países, embora muitas vezes apresentem “falhas sequenciais”, isto é, não atingem seus objetivos colocados, sendo descontinuadas ou abandonadas, de forma que são “muito fáceis de iniciar, porém, muito difíceis de manter”. Esse fenômeno pode ocorrer por diversos fatores, dos quais um dos mais destacados pela literatura é o “fator democracia”, ou seja, a “correlação negativa” entre democracia e sucesso das reformas, uma vez que se o último aspecto se torna altamente dependente do consenso entre os diversos grupos de interesse.

Em outro trabalho, o mesmo autor (REZENDE, 2009) destaca, a partir de Dahl (1972), que as democracias, em razão da competição política, possuem capacidade, embora variável, de promover *accountability*. Dessa forma, ainda que a dificuldade de consenso na democracia possa comprometer a sequência das reformas administrativas, a transparência é consideravelmente maior em comparação a regimes autoritários, o que influencia em grande parte na efetividade dos mecanismos de controle da burocracia.

Para além das regularidades que caracterizam democracias, ditaduras e seus respectivos mecanismos de controle, a compreensão de um caso específico demanda abordagens que tratem das peculiaridades do objeto. Desse modo, se faz necessário um olhar propriamente *histórico*. Frederico Lustosa da Costa e Elza Marinho Lustosa da Costa (2016) propõem quatro imperativos metodológicos que possibilitam um tratamento mais pormenorizado da história da administração pública em um determinado contexto: 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 histórias de suas partes (Ministérios, esferas de poder, etc.), mas dar-lhe sentido a partir da análise dentro de um conjunto.

Assim, a intenção deste trabalho é analisar como se davam, especificamente, os controles da burocracia no contexto autoritário, com o objetivo de detalhar esse processo e destacar as relações entre ditadura e mecanismos de controle de uma forma mais ampla.

### **O DL200 e a reforma administrativa sob o regime militar: um breve balanço**

Nas referências mais recentes (a partir dos anos 1990) e panorâmicas sobre a reforma de 1967, apesar de eventuais pontos de divergência entre os autores, notam-se algumas regularidades: colocam o DL200 enquanto um marco fundamental das reformas administrativas no Brasil; contextualizam a reforma como uma dentre outras fases da administração pública; ressaltam seu caráter de descentralização, a partir da instituição da administração indireta; relacionam-na com os objetivos de desenvolvimento nacional do regime militar; chamam a atenção para a fragmentação gerada pela administração indireta, apesar da constatação de que a reforma propiciou “ilhas de excelência” na administração pública.

Acerca do Estado sob o regime autoritário (1964-1985), Luciano Martins (1997, pp. 20-21) cita o DL200 como uma “ambiciosa reforma das estruturas do Estado e dos procedimentos burocráticos, embora com resultados nem sempre esperados”. Essa reforma possuía duas metas fundamentais: a centralização de diretrizes normativas na esfera do governo federal, por meio “de um plano geral de governo; de planos setoriais plurianuais; de novas normas para as alocações orçamentárias; e da programação de despesas de médio prazo em uma tentativa de introduzir previsibilidade”; e a diversificação e descentralização, respectivamente, dos órgãos e das funções do aparelho estatal por meio da administração indireta (autarquias, empresas públicas, fundações etc.). Para o autor, em resumo, a reforma implicou em “um tipo de divisão do trabalho entre agências e estruturas do Estado”, e foi chamada *A revolução silenciosa* pelo Ministro Hélio Beltrão, a quem coube a concepção e execução do projeto.

De acordo com o autor,



A taxonomia das empresas criadas (ou fortalecidas) pelo decreto-lei nº 200 pode ser resumida como segue: 1) empresas públicas encarregadas de serviços públicos básicos (urbanização, eletricidade, água); 2) empresas criadas ou expandidas para desenvolver setores considerados como *estratégicos* (aço, mineração, material bélico, serviços de informática, etc.); 3) empresas em setores que eram monopólios do Estado desde a década de 50 (petróleo, telecomunicações, geração de energia elétrica, transportes) (MARTINS, 1997, p. 21).

No entanto, o que era para ser uma “divisão racional do trabalho” acabou gerando fragmentação, expansão e perda de controle por parte do governo federal, de modo que, em meados da década de 1970 não se sabia exatamente quantos desses órgãos de administração indireta de fato existiam no país, embora estivessem espalhados por todos os setores da economia, o que levou a um aumento considerável da presença do Estado no sistema produtivo.

Diante disso, Martins chama a atenção para a “fraca institucionalização” da reforma, no sentido de regulamentar e supervisionar essa expansão da administração indireta, o que teria trazido resultados negativos para a organização interna do Estado, que podem ser resumidos em dois aspectos: um relacionamento difícil e conflituoso entre as esferas direta e indireta, em que as entidades de administração indireta lutavam para fortalecer sua autonomia, uma vez que se sentiam “estranhas no ninho pouco confortável e ineficiente da administração pública”, e buscavam tanto estabelecer objetivos de longo prazo, quanto preservar seus privilégios corporativos. O outro aspecto foi a crescente disparidade estabelecida entre esses órgãos e os da administração direta, que eram justamente os encarregados dos serviços públicos básicos (saúde, educação, segurança, assistência social), e possuíam *status* diferentes, em termos de salários, capacidade decisória e capacitação em recursos humanos.

Quanto aos modelos, bem como os “sucessos” e “fracassos” das tentativas de reforma administrativa desde 1930, Olavo Brasil de Lima Júnior (1998) coloca que 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”, os quais 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 desenvolvimentismo. Nesse período, destaca-se a criação do DASP (Departamento Administrativo do Serviço Público), na Constituição de 1937, efetivamente organizado em 1938, e reproduzido nos estados como Departamento Administrativo. Isso fez com que a administração pública também fosse utilizada como forma de controle político, uma vez que cada um desses departamentos, apesar de terem composição técnica, possuía um diretor nomeado pelo Presidente da República, e funcionava como uma câmara de revisão das decisões do interventor nos respectivos estados.

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.

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. De acordo com o autor, essas tendências demonstravam a “intenção de contornar, de evitar a ação política através dos órgãos convencionais”, criando uma espécie de “segunda via administrativa”.

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 DL200, principalmente no que tange à descentralização e flexibilização da administração indireta.

Humberto Falcão Martins (1995), aborda as “disfuncionalidades” da administração pública no Brasil, 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), marcado pela volta das articulações político-partidárias no âmbito do Estado, mas também pelo “desfalecimento” da racionalidade instrumental; a *administração para o desenvolvimento* (1964-1985), caracterizado 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, 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 DL200 e o PrND (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 os princípios do Decreto 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 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 PrND, que tinha como objetivo evitar excessos processuais nas rotinas e exigências documentais, especialmente no atendimento ao público.

Martins avalia que essas significativas mudanças tiveram efeitos contraditórios: de um lado, houve uma dinamização e aumento da eficácia da ação governamental, padronização da estrutura administrativa e formação de nichos de excelência organizacional; de outro, deu-se 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, pp. 101-103).

Percebe-se, pelo exposto, que existiram aspectos de continuidade entre a reforma *daspeana* e aquela empreendida a partir do DL200: a padronização, profissionalização e consequente “racionalização” da administração pública, com a diferença de que a primeira iniciativa foi baseada na centralização e a segunda teve como mote a descentralização. De qualquer forma, esse processo não parece se dar, em um primeiro momento, necessariamente como uma ruptura, mas mais como um incremento, em razão das “disfuncionalidades” diagnosticadas como tendo origem na primeira reforma.

Outra característica é a estrita relação entre as iniciativas de reforma e o modelo de desenvolvimento econômico pretendido, fundado no fortalecimento da economia nacional e no protagonismo do Estado como indutor do desenvolvimento. Além disso, tem-se o fato óbvio de que as duas reformas aconteceram em contextos autoritários, e foram justificadas e legitimadas em função do entendimento de que a disputa política, considerada “clientelista”, não era seria condizente com os princípios de “racionalidade e eficiência” de uma burocracia “moderna”, o que deu origem ao que Bresser-Pereira (2007) chamou de “ideologia tecnoburocrática”.





O que ilustra essa aversão e dissociação entre burocracia e política é o fato de que, num contexto democrático, foi tentada, como mencionado acima, uma iniciativa de reforma com vistas à descentralização, no governo João Goulart, que não teve respaldo político suficiente, mas que foi “aproveitada” em seus aspectos fundamentais pelo governo militar que, por sua vez, tinha como objetivo a “superação do populismo” e o “desenvolvimento nacional”.

Diante disso, nota-se que a reforma de 1967 condicionou em grande medida o funcionamento *interno* do regime militar, no que se refere à administração pública e à política econômica, e serviu como local de disputa política, evidenciando, no entanto, o *descompasso* e a significativa falta de controle do governo federal sobre suas agências. Ao mesmo tempo, porém, o fenômeno da tecnoburocracia agiu como um dos sustentáculos do regime militar e permitiu, efetivamente, algum grau de “modernização”, “racionalidade” e “eficiência” da administração pública.

### **A Fragmentação do Estado: o problema do controle das empresas estatais**

A análise da reforma de 1967 demonstra que o Estado foi redimensionado e aumentou suas atribuições durante o regime militar. Desde a criação do MPCG e do DL200, a preocupação com a coordenação estava colocada. Da mesma maneira, a literatura sobre a administração pública no período é unânime em apontar que esta tarefa não conseguiu se cumprir conforme o planejado. De posse destas linhas gerais, cabe detalhar o processo de fragmentação e falta de coordenação das entidades estatais, especialmente durante a década de 1970.

Para Paulo Roberto Motta (1980), então diretor e professor da EBAP (Escola Brasileira de Administração Pública), o controle sobre as empresas estatais no Brasil constituía um tema de complexidade prática, não apenas em função da grande participação do Estado na economia, mas também da dificuldade de conseguir consistência entre as ações dessas empresas e a política governamental geral. As empresas existentes abarcavam uma grande variedade de tamanho e funções, desde monopólios até pequenas empresas comerciais competitivas, e se estendiam por todos os níveis da federação. Diante disso, o autor arrola uma série de problemas que



empeciam os mecanismos de controle. Um deles era a própria definição de empresa estatal:

O Decreto-Lei nº 200/1967 define juridicamente as empresas estatais no Brasil. O termo "empresa pública" tem uma conotação legal mais restrita que em outros países. Empresa pública é a entidade que possui o capital exclusivamente pertencente ao Governo, enquanto que a sociedade de economia mista permite que ações com direito a voto estejam em mãos de particulares. Neste trabalho, a terminologia empresa pública é utilizada no sentido mais amplo comumente usado na linguagem internacional, para se referir a qualquer tipo de empresa controlada pelo Governo (MOTTA, 1980, p. 70).

Além disso, as empresas estatais criadas desde a década de 1950 não surgiram de uma “política global de estatização, mas resultaram de decisões fragmentadas ao longo do tempo”, a partir de diversos fatores circunstanciais, de natureza econômica, política, administrativa e social.

Os fatores de natureza econômica seguiram a tendência internacional dos países em desenvolvimento, que buscavam, por exemplo, fornecer infraestrutura básica, por meio de grandes projetos de investimentos que não eram atraentes para a iniciativa privada, como empresas produtoras de aço e de energia elétrica. Outros tipos de empresas, apesar de existirem no mercado privado, “permitem ao Estado obter as mesmas vantagens auferidas pela iniciativa privada”. É o caso do Banco do Brasil e dos bancos estaduais. O BNDE e outros bancos de desenvolvimento estaduais foram criados para estimular e financiar empreendimentos privados e garantir um melhor equilíbrio regional destes.

Entre os fatores de natureza política estavam “questões estratégicas” e de segurança nacional, que deveriam ser garantidas através da nacionalização e estatização. Este era o caso da Petrobrás e Nuclebrás (energia nuclear). Ademais, bens e serviços que poderiam ser vantajosos para a iniciativa privada, como comunicação e transportes, eram mantidos sob monopólio estatal “a fim de garantir interesses políticos mais amplos”.

Os fatores administrativos também integravam o rol de motivos para a criação de empresas públicas. Neste caso, no entanto, o objetivo era aproximá-las das condições operacionais vigentes nas empresas privadas, através da descentralização, o que fazia com que entidades autônomas tivessem poder de decisão mais próximas ao local de



ação, o que também se justificava pela extensão territorial. Outro fator foi a tentativa de contornar as normas administrativas e financeiras vigentes na administração direta, principalmente aquelas impostas pelo DASP e pelos Tribunais de Contas da União e dos estados. Esse teria sido o principal mote para a criação de empresas de serviços, especialmente nos entes federados, como empresas de saneamento, telefone, distribuição de energia, limpeza urbana, entre outras. O objetivo era garantir maior eficácia na prestação dos serviços, o que nem sempre foi acompanhado de maior eficiência, uma vez que, mesmo produzindo mais e com mais qualidade, acabaram por ter custo operacional mais alto. Entre os fatores sociais, pode-se citar empresas responsáveis por bens e serviços subsidiados e direcionados para a população de baixa renda. É o caso do BNH (Banco Nacional de Habitação) e seus análogos estaduais.

O fato de as empresas estatais terem se originado de maneira fragmentada fez com que os controles não seguissem um padrão e nem tivessem um direcionamento central. Os controles existentes naquele momento eram feitos principalmente pelos Ministérios, de forma casuística. Motta aponta a tradição parlamentar fraca como uma das dificuldades do controle político ou finalístico por parte do governo federal e dos Ministérios. Dessa forma, haveria uma falta de consistência entre os controles exercidos pelos diversos setores do governo sobre as estatais sob sua responsabilidade, fazendo com que os controles existentes, por serem tecnocráticos e não políticos, se concentrassem nos aspectos formais e processualísticos.

De acordo com o autor, os planos de governo não conseguiam operacionalizar o setor público a nível organizacional, ou seja, não estabeleciam metas claras e responsabilidades para cada organização. Além disso, a supervisão finalística era dispendiosa, pois demandava recursos humanos qualificados e um alto volume de informações sobre as realidades administrativas de cada estatal.

Logo, os controles formais e processuais acabavam preponderando nas estatais, assim como na administração direta. Eram direcionados principalmente às questões logísticas, de orçamento, pessoal e materiais, enfatizando mais as normas administrativas do que “o acompanhamento substantivo de planos ou projetos”. Não obstante, apresentavam problemas, arrolados pelo autor:



1. Nos ministérios que possuem grande número de empresas o controle é mais difícil, pois os órgãos centrais de controle também se tomam mais divididos e especializados, sem visão global da política do ministério.
2. O acompanhamento de projetos por parte da administração direta é difícil, pois estes são elaborados das formas mais diversas e assistemáticas e, muitas vezes, por iniciativa da empresa, com desconhecimento do ministério.
3. A empresa, pela sua própria natureza, é mais dinâmica que a administração direta e sua capacidade de planejamento e implementação é maior que a possibilidade de acompanhamento ou avaliação por parte do ministério.
4. O esforço de uniformização e regulamentação das atividades de controle por parte dos ministérios tem dificultado, a controladores e controlados, adaptar-se às necessidades e especificidades setoriais.
5. Os conselhos externos, que atuam na supervisão e controle, decidem e controlam através de dados e informações encaminhadas pela própria diretoria. Na maioria das vezes, os controladores decidem sobre temas e prioridades, já previamente decididos pelos controlados.
6. Em se tratando de grandes empresas, o ministro - na maioria das vezes - não tem poder para nomear seu presidente e mesmo diretores. A presidência da empresa é politicamente mais importante que o próprio ministério, fazendo com que o poder do ministro sobre a empresa seja minimizado (MOTTA, 1980, p. 75).

Diante dessa situação, porém, o autor questiona se a solução viria da uniformidade ou da pluralização do controle. Fatores como grande número de empresas (mais de 200), diversidade de setores e extensão territorial inviabilizariam a uniformização, sob pena de repetir os problemas encontrados na administração direta. A solução aventada, então, seria aprimorar os controles setoriais já existentes nos Ministérios, subordinando-os ao controle político, principalmente dos órgãos legislativos. Ao mesmo tempo, o autor coloca que os controles administrativos, como pessoal, material e finanças deveriam ser “afrouxados” ao máximo, permitindo maior flexibilidade para as empresas. Assim, controlando politicamente os fins, conseqüentemente os meios também seriam controlados.

Outro “dilema” seria a centralização ou descentralização do controle. Dado que a descentralização tem, entre outros, o objetivo de aproximar a decisão do local da ação, a centralização do controle inviabilizaria esse mecanismo. Ao mesmo tempo, com controles precários, os objetivos das empresas poderiam não ser condizentes com a política do Ministério supervisor. Como solução, o autor aponta a intensificação dos



controles dos objetivos e metas estabelecidas pelo governo federal para cada setor, mantendo-se a autonomia e flexibilidade na administração interna das empresas.

Concluindo, o autor coloca que a ação política do Estado e a atuação de tipo empresarial de parte de seus órgãos não era uma tarefa de fácil conciliação e trazia problemas inerentes:

Quando se enfatiza, no controle, o alcance dos objetivos político-sociais, corre-se o risco de não se usufruir das vantagens administrativas de se ter criado uma instituição para operar segundo condições de empresa privada. Quando se enfatiza, no controle, a flexibilidade e a autonomia típicas de *empresa*, corre-se o risco, de se ter uma instituição pública governada por interesses privados particularistas das organizações, e afastada dos objetivos políticos e sociais mais amplos (MOTTA, 1980, p. 80).

Assim, tanto se a empresa não alcançasse seus objetivos político-sociais de prestação de serviços, quanto se não conseguisse cumpri-los de maneira menos dispendiosa e mais eficiente do que na administração direta, perderia sua razão de ser. Ainda, o autor salienta que em regimes políticos fechados a função de fiscalização do Legislativo é menor e a autonomia dos dirigentes é maior. No entanto, considera que, naquele momento, estava se iniciando no Brasil um processo de abertura política, o que poderia reduzir a autonomia dos dirigentes, aumentando os controles políticos. Dessa forma, o comportamento “político” do “empresário público” só poderia ser alcançado “através do comprometimento dos dirigentes com a causa pública”.

Conforme mostra Wahrlich (1980), as empresas estatais, isto é, as entidades da administração indireta ou descentralizada, dividiam-se em duas formas: sociedades de economia mista e empresas públicas. As primeiras constituíam a forma mais comum no Brasil, enquanto as últimas seriam a forma excepcional. A autora também discute a tese colocada por Motta (1980) de que o crescimento da presença do Estado na economia brasileira não seguiu um projeto intencional, ressaltando que, embora esse fato pudesse ser verificado até a década de 1960, a partir da reforma de 1967 e ao longo da década de 1970, ocorreu o período de maior crescimento das empresas estatais. Em 1979 existiam 212 empresas federais, das quais mais de 70% foram criadas ou absorvidas pelo Estado após o DL200.

Assim, embora não fosse o único fator, a reforma de 1967, ao lado dos planos econômicos lançados desde 1964, demonstravam a decisão do governo de intervir de



maneira mais intensa na economia, tendo em vista o desenvolvimento nacional. Ainda, ressalta Wahrlich: “a lei de reforma administrativa de 1967 foi toda ela orientada para facilitar a adaptação da máquina administrativa aos objetivos desenvolvimentistas” (1980, p. 14). Consequentemente, a autonomia das empresas estatais também aumentou após a reforma, uma vez que o DL200 equiparava seu funcionamento às empresas do setor privado. Desse modo, as entidades da administração indireta conseguiam pagar maiores salários para seus dirigentes, bem como contornavam os controles impostos pela administração direta.

As empresas estatais também figuravam entre as maiores empresas do país em comparação com o setor privado. Em 1979, de acordo com a FGV, na lista das 500 maiores empresas do Brasil, excetuando-se bancos e afins, as 10 maiores eram estatais. Entre as 20 maiores, 15 eram estatais. Essas empresas também se destacavam no papel de empregadoras. Considerando o período entre 1950-1973:

a) a posição do Estado como empregador *creceu de 6 para 8,5%* da população economicamente ativa (em 1973, a população economicamente ativa era, aproximadamente, de 40 milhões); b) a ascensão da posição do Estado como empregador foi *menos acentuada a nível federal* (Governo da União) do que a nível dos estados e dos municípios. O crescimento a nível dos estados foi *maior* do que a nível federal, assim como a nível municipal. Resumindo: a taxa média anual de crescimento do emprego total foi de 5,3%, ao passo que o emprego federal cresceu à taxa de 3,8%, o estadual à de 7,0% e o municipal, à 5,6%; c) em todas as esferas de Governo as taxas de crescimento do emprego total (administração direta e indireta) foram mais elevadas do que aquelas correspondentes ao emprego somente na administração direta, referindo-se a diferença mais significativa ao Governo federal; d) a distribuição do emprego a *nível federal* revela, em 1973, que a administração direta possuía 410 mil servidores (ou 12,0%) do total de 3.404.000 empregados públicos, no Brasil; as autarquias e fundações, 310 mil (ou 9,1 % do total); e as sociedades de economia mista e empresas públicas, 483 mil (ou 14,2% do total). (WAHRLICH, 1980, p. 17).

Os mecanismos de controle das estatais constituíam outro aspecto peculiar de seu funcionamento após a reforma de 1967. Internamente, a estrutura básica de controle era formada por uma assembleia de acionistas, um conselho de administração, ou diretoria, e um conselho fiscal. O conselho de administração, eleito pela assembleia, possuía caráter normativo, devendo estabelecer normas de organização, operação e



administração, bem como acompanhar e supervisionar os resultados. O conselho fiscal, resumidamente, deveria fiscalizar os atos dos administradores e verificar o cumprimento de seus deveres legais e estatutários.

De acordo com a autora, o conselho fiscal de qualquer sociedade de economia mista possuía as ferramentas necessárias para “bem exercer” o controle interno. Entretanto, a autonomia concedida às estatais não significava plena independência. Diante disso, deveriam prestar contas de suas atividades (em relação ao orçamento e à eficiência), sendo imperativo que estas estivessem de acordo com as diretrizes do governo. Esta seria a dimensão dos controles programáticos, de responsabilidade do Ministério do setor a que a entidade, da administração direta ou indireta, estivesse vinculada. Por sua vez, a supervisão ministerial se basearia no sistema nacional de planejamento, que tinha como órgãos deliberativos e normativos superiores o Conselho de Desenvolvimento Econômico (CDE) e o Conselho de Desenvolvimento Social (CDS), ambos presididos pelo Presidente da República, e constituídos “o primeiro, de cinco Ministros de Estado (do Planejamento, da Agricultura, da Fazenda e da Indústria e Comércio, além do Ministro do Interior); e o segundo, dos quatro Ministros da área social (Educação e Cultura, Assistência e Previdência Social, Saúde e Trabalho), além, igualmente, do Ministro do Interior e do Ministro do Planejamento” (WAHRLICH, 1980, p. 21). A SEPLAN funcionava como secretaria executiva do CDE e do CDS. Além disso, outros órgãos colegiados setoriais da administração direta exerciam função normativa e/ou de coordenação da ação empresarial do Estado. Entre eles, pode-se citar as áreas de Minas e Energia, Indústria e Comércio, Agricultura, Comunicações, Transportes, Interior, Previdência e Assistência Social, Aeronáutica e Exército. Ainda, relacionados não somente às entidades empresariais, mas a toda a política econômica e fiscal, havia os órgãos normativos e coordenadores vinculados ao Ministério da Fazenda ou Interministeriais, como o CMN (Conselho Monetário Nacional), o CIP (Conselho Interministerial de Preços), o Conselho de Política Aduaneira, a Comissão de Programação Financeira e o Comitê Brasileiro de Nomenclatura.

Diante disso, pareceria que os órgãos e mecanismos existentes estariam aptos a fiscalizar o desempenho das empresas estatais, no entanto, “a realidade dos fatos indica geral insatisfação com os resultados obtidos” (WAHRLICH, 1980, p. 23). Citando um estudo da FGV, encomendado pela SEPLAN em 1978, a autora arrola as seguintes



deficiências: carência de informações sobre o que a supervisão ministerial espera das entidades sob sua responsabilidade, gerando um clima de incerteza; recursos humanos insuficientes quantitativa e qualitativamente, dificultando o diálogo entre a supervisão e as entidades; falta de unidade de direção na supervisão ministerial, com casos de duplicação de controle; controle processualístico predominante sobre o controle finalístico; falta de *feedback* da “clientela” da entidade e da sociedade em geral; empresas maiores e mais importantes neutralizam o controle ministerial se articulando diretamente com a Presidência da República.

Do exposto, é possível constatar dois problemas gerais: o controle exercido se dava majoritariamente sobre os meios (controle legal-formal) do que sobre os fins, o que dificultava a avaliação de desempenho; as falhas estavam diretamente ligadas ao “regime político sob que viveu o país nos últimos quinze anos, conducente a um sistema naturalmente fechado, pouco sensível ao intercâmbio com a ambiência” (WAHRLICH, 1980, p. 25).

Em relação ao controle financeiro, no final do ano de 1979, houve um processo de centralização pela SEPLAN. Pelo DL200, esse controle deveria ser feito pelas inspetorias de finanças de cada Ministério, supervisionadas pela inspetoria geral de finanças, vinculada ao Ministério da Fazenda. Esse processo, porém, não eliminou os controles setoriais, gerando, ao mesmo tempo, duplicidade e enfraquecimento da autoridade ministerial, “ocasionando perplexidade e/ou confusão às próprias empresas”. A justificativa para tal mudança repousava nos objetivos de controlar o processo inflacionário e obter melhores resultados no balanço de pagamentos, restringindo a autonomia das empresas de aumentar salários, criar subsidiárias e contrair empréstimos, principalmente externos.

Retomando a questão da dificuldade do controle sobre as estatais em razão do regime autoritário, Wahrlich ressalta a carência de dados disponíveis sobre a situação da administração pública. Somente em 1975, a SEPLAN publicou o Cadastro da Administração Federal, com uma segunda edição em 1978. No entanto, a autora considera que os dados ainda eram incompletos, tendo que recorrer “diretamente aos relatórios das empresas e à copiosa legislação federal” para chegar, por exemplo, à constatação da existência de 212 entidades empresariais do Estado, número “ainda possivelmente incompleto” (1980, p. 33).





Dessa forma, embora existissem formalmente os controles descritos, a fraqueza do Legislativo e dos partidos no regime autoritário fazia com que não fossem exercidos efetivamente. Além do Congresso, outros setores “de fora” do governo poderiam contribuir para que os controles fossem mais efetivos. Um deles, o empresariado nacional, “apresenta acentuada dose de ambiguidade no que se refere à vigilância do comportamento do Estado”. Ao mesmo tempo em que se beneficiava de incentivos fiscais ou outros estímulos governamentais, o empresariado temia que o fortalecimento das estatais redundasse em “estatização da economia”. A imprensa, por sua vez, após a gradual perda de força da censura, tentava trazer informações sobre a situação da administração pública, embora esbarrasse nos problemas de carência de dados. De qualquer forma, a autora via uma perspectiva de melhora a partir da gradual liberalização política, bem como considerava que o redimensionamento da SEPLAN no controle das estatais poderia sinalizar um aumento do controle propriamente político sobre o tema, embora temesse que o processo de centralização e o esvaziamento do poder dos Ministérios pudesse reforçar “novas formas autocráticas de poder”, em razão do ainda incipiente processo de abertura política naquele momento.

O processo de expansão e diversificação do Estado na década de 1970, apesar de continuar a trajetória engendrada desde a Era Vargas, contou com especificidades oriundas do DL200 e dos planos econômicos do regime militar. A principal dificuldade, porém, foi a coordenação. Na mesma década os estudiosos da administração pública, que, de alguma forma, também estavam envolvidos com a reforma, percebiam a situação como resultado não apenas de aspectos técnicos, mas também de fatores políticos, como o próprio caráter autoritário do regime, que impunha limites ao controle “externo” da burocracia, seja pelo Legislativo, pelo Judiciário ou pela sociedade civil.



### **(Re) centralização administrativa no governo Geisel: a criação do CDE**

Com a abertura política anunciada pelo governo Geisel, cresceram as expectativas acerca da resolução do problema. Por seu turno, o quarto governo do período militar também possuía seu diagnóstico sobre o tema, e empreendeu uma nova tentativa de reforma administrativa, ainda que menos abrangente e não totalmente disruptiva em relação ao DL200.

Luciano Martins (1985), ao tratar da expansão do Estado no período, coloca que não se seguiu um projeto específico, uma “vontade estatizante”, mas ocorreu pragmaticamente, por “força das circunstâncias”, não objetivamente expostas na maioria das vezes. Assim, pode-se constatar a ausência de uma “racionalização justificadora”, de uma “ideologia” que abarcasse tal expansão. Diante disso, o autor aborda este fenômeno, no plano econômico, a partir de duas dimensões: o incremento da capacidade extrativa do Estado; e a ampliação de sua atividade empresarial. Outro aspecto destacado, que, segundo o autor, dificultaria a percepção das práticas cotidianas no âmbito do Estado, é a precária elaboração jurídica acerca das instituições e relações sociais que emergiram a partir da diversificação das atividades estatais e sobre sua organização administrativa, como “o formalismo, por exemplo, dos conceitos de administração direta e indireta, central e descentralizada”. Assim, “tudo se passa como se a conceituação jurídica das relações internas ao aparelho do Estado estivesse em atraso com a realidade – ou como se não houvesse interesse em submeter esta última à ordenação da primeira”. Apesar disso, o autor procura detectar alguns padrões sobre o modo de expansão do Estado, chegando à hipótese que essa se realizava através de um movimento integrado de “forças centrípetas (concentração de recursos financeiros e de decisões normativas ao nível do governo federal)” e “forças centrífugas (agências relativamente independentes e/ou dotadas de autonomia relativa para a alocação desses recursos e aplicação dessas decisões). Esse “movimento contraditório”, por sua vez, possibilitaria afastar a visão do Estado como um ator unitário diante da sociedade, para “percebê-lo através do prisma de suas relações internas”. Desse modo, essa tendência para a “independentização” e da autonomia relativa das agências e atores seria a característica do próprio modo de expansão do Estado (pp. 41-43).



Em relação aos recursos orçamentários, Martins observa uma tendência à centralização pela União da receita tributária: passa de 49,5% em 1960 para 59,7% em 1976, enquanto a dos estados cai de 44,5% para 37,1%, e a dos municípios, de 6% para 3,2%. Essa concentração evidenciaria o movimento “centrípeto” mencionado, que também pode ser ilustrado pela criação das Superintendências Regionais, o que redundou na diminuição da autonomia das estruturas políticas e administrativas locais.

Esse movimento, porém, a nível de arrecadação, contrastava com a alocação de dos recursos, o que caracterizaria um padrão contraditório no modo de expansão do Estado, que por sua vez eram destinados “para fora” do setor governo (num movimento “centrífugo”), ou seja, para os órgãos da administração indireta. Segundo o autor, a participação desta na “formação bruta de capital fixo da União”, entre 1959 e 1973, cresce 195% em termos reais, enquanto a contribuição da administração direta cai 12% (MARTINS, 1985, pp. 44-51).

Diante disso, Martins afirma que o Estado se apresenta como “um universo em expansão”, em que as suas partes integrantes passam a ter existência própria e agem como “confederadas”, mais do que como subordinadas, resultando num problema institucional, o isolamento do setor governo, num cenário em que o Estado se expande a partir das “lógicas particulares” de suas agências, fazendo com que a estrutura organizacional do aparelho estatal carecesse de coordenação.

Tem-se, desse modo, um cenário marcado pela centralização política a nível federal, com pouco espaço para os estados e municípios, tanto na questão orçamentária quanto como atores políticos, mas também pela autonomia das agências de administração indireta, constituindo, até certo ponto, um *impasse* e uma dificuldade de coordenação e controle da política e da burocracia. Do ponto de vista administrativo, esses obstáculos eram oriundos do DL200, que, por sua vez, teve o intuito contrário: descentralizar, reorganizar e dinamizar a administração pública federal.

Após tratar panoramicamente do processo de expansão do Estado no regime militar, Martins procura compreender “a prática da ação estatal” através da investigação de três agências governamentais do período: o BNDE, o CDI (Conselho de Desenvolvimento Industrial) e a CACEX (Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil). Tais agências se diferenciavam em relação ao seu *status* institucional, modo de inserção no aparelho estatal e recursos disponíveis. O BNDE era uma entidade da



administração indireta (apesar do autor preferir o termo “organização governamental autônoma”); o CDI era um órgão típico do governo; a CACEX reunia características dos dois formatos: “do ponto de vista institucional, a CACEX é uma espécie de unicórnio nos jardins do Estado: parece difícil acreditar que ela possa existir” (p. 84). Essa diversidade, no entanto, permite uma compreensão mais detalhada sobre o processo de segmentação do Estado, resultado de seu modelo de expansão, bem como das relações interburocráticas, ou seja, “o aparelho do Estado em ação”, a partir das decisões de seus atores.

Considerando a análise integrada das três agências, o autor conclui que os problemas organizacionais eram gerados não somente pela expansão do Estado, mas pela precariedade de “controles externos” à sua ação. Assim, o tipo de inserção das agências no aparelho de Estado, seja na periferia, na fronteira ou no interior no “setor governo” (a administração direta), era o fator decisivo, mais do que a delegação de atribuições pelo poder político, para seu modo de funcionamento, ou seja, para a natureza e volume dos recursos à disposição, bem como para seus escopos de atuação. O fato de situar-se “fora” do setor governo é que seria “a variável importante e que possibilita a essas agências desenvolverem comportamentos mais ou menos autônomos e mais ou menos criativos”. Além disso, os precários mecanismos internos de regulação, quando existiam, não funcionavam, uma vez que os “circuitos de informação corretiva estão como que desligados” da prática administrativa.

Essa desorganização interna, no entanto, não paralisava a ação do Estado que, “ao contrário, nunca na história do país foi tão atuante e legiferante”. Nesse cenário, as agências funcionavam como arenas de articulação e agregação de interesses, transformando-os em políticas públicas e agindo como “substitutas” dos partidos políticos, de modo que “o pluralismo no Brasil não se realiza ao nível da sociedade, mas no âmbito do Estado ou em sua mais próxima periferia”. Da mesma forma, essa lógica gerava outra situação contraditória: era “funcional” para o sistema, mas acentuava sua segmentação e desorganização interna (MARTINS, 1985, pp. 192-194).

O papel e a atuação das agências, independentemente de seu *status*, mostra os problemas de coordenação, de superposição de competências e algumas dificuldades em relação à eficiência. Por outro lado, também evidencia o funcionamento ativo e intenso do Estado, principalmente na condução dos propósitos de desenvolvimento nacional do



regime militar. Apesar da fragmentação e da descoordenação serem colocadas como resultados finais, não faltaram, aos sucessivos governos, iniciativas no intuito de contornar essas situações. As constantes reestruturações e modificações de atribuições dos órgãos evidenciam que a configuração da administração pública não foi deixada na *inércia*, nem foi totalmente comandada pela tecnoburocracia. Esta, por sua vez, funcionava como uma ponte entre o empresariado nacional e o governo, na ausência ou fraqueza dos mecanismos de representação política.

De acordo com Codato (1997), a partir da ditadura militar, ocorreu um “esforço amplo e profundo para consolidar uma nova ordem capitalista no Brasil”, por meio da criação de novas estruturas políticas, modernização das já existentes e “racionalização” e adaptação do Estado “às exigências do desenvolvimento monopolista”. Com isso, deu-se uma expansão das atividades estatais “para fora” do setor governamental, tendo como agentes os “executivos de Estado” (tecnocratas) e gerando um crescimento, “em termos absolutos”, da burocracia pública. Da mesma forma, o Estado se tornou a “arena privilegiada” da conciliação e mediação dos diversos interesses dos grupos dominantes, redundando numa “superpolitização” da burocracia. Assim, o modelo de expansão e de organização interna do Estado ditatorial passou a ter uma “dupla função”: política, com os aparelhos estatais funcionando como meios de representação de interesses; econômica, com o “setor público” enquanto principal agente do desenvolvimento capitalista. Por sua vez, esses papéis assumidos passaram a apresentar dois traços “aparentemente contraditórios”: a centralização autoritária, a partir do Executivo Federal; e a fragmentação do aparelho burocrático do Estado, que teve como resultado a ausência de “planejamento estratégico” e “coordenação superior”, configurando um aparelho de Estado “segmentado internamente”, com conflitos e competição dentro e entre as agências burocráticas (CODATO, 1997, pp. 56-58).

Citando Cardoso (1982, pp. 54-55), o autor coloca a questão de que os regimes autoritários não baseados num partido político dominante evidenciam algumas fragilidades ao lidarem com sociedades complexas. A ausência de uma ideologia totalitária dificulta o comprometimento da tecnoburocracia e de outros detentores de cargos com a ideologia militar. Dessa forma, ainda que a coerência do regime seja expressa pelo discurso ideológico dos Ministros de Estado e dos altos escalões militares, isso não se dá nas práticas cotidianas dos funcionários do Estado, que controlam partes



do aparelho estatal de maneira quase independente do governo, a partir de objetivos pessoais de natureza econômica ou burocrática. Assim, o regime militar brasileiro tentou, de várias maneiras, escapar dessa contradição, criando novas entidades que tivessem capacidade de tomada de decisão, diminuindo ou retirando o poder das agências que se tornaram “colonizadas demais”. Diante disso, o autor traz à tona a hipótese de que a criação do CDE, por iniciativa de uma facção importante da tecnocracia, teve como objetivo um “controle mais estrito sobre a formulação e implementação das políticas públicas em suas diferentes fases, a fim de negar a fragmentação do aparelho burocrático do Estado” (CODATO, 1997, p. 64-65).

Conforme Codato (1996), o CDE e o CDS inseriam-se num modelo administrativo de natureza colegiada, pretendido por Geisel desde o início de seu governo. Esses dois Conselhos estavam no patamar de outros órgãos de primeiro escalão mais prestigiados e com origem anterior, como o SNI (Serviço Nacional de Informação), o EMFA (Estado Maior das Forças Armadas) e a própria SEPLAN, também criada, a partir da estrutura do MPCG, no quarto governo militar. Geisel acreditava que as questões econômicas não deveriam ser tratadas “isoladamente”, de modo que o CDE deveria reunir prerrogativas e funções para tratar de temas como política fiscal e monetária, preços, salários, balanço de pagamentos e políticas setoriais, em articulação com os demais Ministérios. Tratava-se de uma nova “filosofia para tomada de decisões”, diferente dos governos militares anteriores.

O novo formato administrativo da cúpula federal poderia ser resumido da seguinte forma:

De acordo com o Ministro do Planejamento [Reis Velloso], o sistema decisório passou então a ser organizado, após todas essas alterações burocráticas, da seguinte forma: o Presidente da República possuiria um assessoramento "direto" e "pessoal" nas áreas política e administrativa através do Gabinete Civil, na área de segurança nacional via Gabinete Militar, na área de informações estratégicas através do SNI e, enfim, na área "econômico-social" a partir da SEPLAN. Paralelamente, os dois "superconselhos" (a expressão é do próprio Reis Velloso), o CDE e o CDS, coordenariam a atuação governamental nos seus "campos específicos" e administrariam os programas interministeriais mais importantes. Esse mecanismo foi adotado justamente por ser o "caminho mais indicado para evitar [as] permanentes tensões internas" presentes no interior do aparelho do Estado, pois a partir de então permitiria observar a "orientação [...]"



firmada pelo Presidente, a despeito de eventuais diferenças de opiniões" da elite burocrática, as quais deveriam cessar imediatamente "após a definição da posição do governo". Por sua vez, a estrutura ministerial responderia pelas funções executivas *strictu sensu*, tratando exclusivamente da implementação das decisões tomadas por esse restrito núcleo de poder (CODATO, 1996, p. 17).

Essa reconfiguração fez com que o Presidente da República concentrasse poder decisório, evitando que qualquer Ministro de Estado fosse considerado superior aos demais ou escapasse da coordenação da Presidência, neutralizando as disputas internas entre a alta cúpula governamental e estabelecendo uma hierarquia entre as esferas decisórias.

Em relação aos outros Conselhos, um dos desdobramentos da reorganização em torno do CDE foi a diminuição de poder do CMN. Este último havia "indevidamente assumido", por exemplo, as funções do CIP, que, embora vinculado oficialmente ao Ministério da Indústria e Comércio, era entendido como tendo suas atribuições mais próximas ao Ministério da Fazenda, o que fez com que sua Secretária Executiva fosse transferida para o gabinete do Ministro. A partir de 1974, o CIP foi remanejado definitivamente para a Fazenda, tendo esta o comando único sobre a política de controle de preços. O CMN, por sua vez, deveria se concentrar nas áreas financeira e monetária, abandonando as questões setoriais. Nos Ministérios, as Secretarias Gerais não seriam mais nomeadas pelos titulares, diminuindo a autonomia do primeiro escalão e a influência individual sobre as pastas. Nas empresas governamentais, a solução foi a nomeação de chefes e diretores mais leais ao Presidente da República, a fim de quebrar as alianças informais entre burocratas e empresários.

Internamente, o CDE contava com uma Secretaria Executiva, composta por técnicos e economistas da SEPLAN, chefiados por Reis Velloso, com a incumbência de fornecer dados sobre os principais problemas da economia, funcionando como uma espécie de "filtro burocrático", antes de colocar as questões para a deliberação. Nas reuniões do Conselho, presididas pelo Presidente da República, e com pautas pré-estabelecidas, cada Ministro expunha as questões relativas às suas áreas, seguindo-se o debate dos temas levantados. A descrição a seguir ilustra genericamente os procedimentos:



Nessas ocasiões, procedia-se também à análise e discussão de determinados *papers*, 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 e autarquias) e, em menor medida, entidades de classe (tais como a Associação Brasileira para o Desenvolvimento das Indústrias de Base (ABDIB), 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. Caso fosse 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" (CODATO, 1996, pp. 27-28).

Além dos membros efetivos do Conselho, participavam também convidados, como outros Ministros e presidentes de empresas públicas, fazendo com que o CDE fosse, mais do que um órgão do setor econômico, um conselho de governo. No governo Figueiredo, chegaram a participar importantes políticos “civis” da ARENA, como José Sarney, Jarbas Passarinho e Nelson Marchezan, com algumas reuniões tendo mais de trinta participantes, sendo apenas seis membros efetivos. No entanto, nenhum empresário ou representante de classe participou, o que demonstra a diferença em relação ao CMN, que contava com representantes oficiais da iniciativa privada.

A criação do CDE mostra um duplo descontentamento por parte do governo Geisel em relação ao modelo de administração e tomada de decisões do aparato estatal. A reação mais direta era contra a personalização exercida pelo “superministro” Delfim Netto, nos governos Costa e Silva e Médici, que, além de concentrar poder, “invadindo” atribuições de outras áreas, também atendia às pressões e às demandas do setor privado, dando-lhe representação nos órgãos colegiados e no processo decisório de política econômica. Essa situação, no entendimento da nova cúpula governamental, enfraquecia a autoridade dos Ministérios e desprestigiava a própria Presidência da República.

Da mesma forma, o governo apontava os limites e disfuncionalidades da reforma engendrada pelo DL200, entendendo que o modelo, além de não conseguir coordenar o novo tipo de organização do Estado, acabara por esvaziar a função do planejamento, uma vez que não se conseguia cumprir seu objetivo primordial, que era a





ação de todos os setores em consonância com as diretrizes gerais do governo. A solução, além da própria da reorganização do MPCG na forma da SEPLAN, foi a criação do CDE. Este, por sua vez, conseguiu centralizar o processo decisório, inclusive com ampliação do papel da Presidência da República, sem alterar profundamente a formatação das entidades, divididas entre administração direta e indireta.

### **Considerações finais**

O DL200 teve como objetivo criar condições para o desenvolvimento nacional a partir da reforma da administração pública, institucionalizando a figura da administração indireta, que deveria atuar de maneira descentralizada e autônoma, embora supervisionada pelo Executivo Federal, reforçando o papel dos Ministérios dos diversos setores e, em especial do Planejamento. Apesar de ter conseguido reconfigurar o modelo de administração, o grande problema, vindo à tona já nos primeiros anos após a reforma de 1967 foi a perda de controle e coordenação da administração indireta por parte do governo central, em especial nas chamadas empresas estatais. O fato de a reforma prever, em parte, que as estatais deveriam ser administradas como “empresas privadas” incentivou os interesses particulares dos próprios gestores, que não necessariamente condiziam com os objetivos políticos mais amplos do governo. Estava posto, assim, o paradoxo entre descentralização administrativa e mecanismos de controle centralizados.

Conforme visto, um Legislativo fraco, num contexto de descentralização administrativa, aumentava de forma exacerbada a autonomia dos dirigentes públicos. Isso também ocorria, no regime autoritário, pelo fato de a cúpula militar considerar o sistema político “clientelista”, e pelo diagnóstico de que, na escassez de quadros técnicos qualificados no país para gerir as agências estatais, estes deveriam ter mais discricionariedade, bem como maiores salários e regimes de trabalho diferentes dos servidores “comuns” ou de escalões mais baixos. Assim, a burocracia não foi apenas “separada” da política, mas a substituiu.

A iniciativa do CDE, com Geisel, tentou aumentar os controles sobre as decisões de política econômica, trazendo o estabelecimento de metas setoriais para mais perto da Presidência da República, bem como procurou diminuir a força do *lobby* do setor



privado junto aos Conselhos Ministeriais e às agências da administração indireta. No entanto, o que ocorreu, de fato, foi uma mudança mais política do que administrativa, no sentido de que o modelo formal do DL200 foi mantido, embora seu “espírito” tenha sido modificado, em razão do diagnóstico de que a descentralização havia gerado descoordenação e seria necessário um redimensionamento centralizador. Somou-se a isso o choque do petróleo e o início do processo de abertura democrática, o que aumentou consideravelmente a oposição ao regime militar e diminuiu sua legitimidade.

Em suma, os mecanismos de controle tecnocráticos, e não políticos, excessivamente formais, e não finalísticos, dificultavam a operacionalização por meio dos Ministérios e da própria administração indireta. Ao mesmo tempo, disputas políticas e de *status* entre administradores das grandes empresas estatais e Ministros de Estado, bem como a diversidade setorial e regionais, dificultavam a uniformização dos controles, fazendo com que a reforma de 1967 não atingisse os resultados esperados.

### Referências bibliográficas

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

CARDOSO, Fernando Henrique. Da Caracterização dos Regimes Autoritários na América Latina, in D. Collier (org.), **O Novo Autoritarismo na América Latina**. Rio de Janeiro: Paz e Terra. 1982.

CODATO, Adriano Nervo. **Sistema Decisório e Ditadura Militar: uma análise do governo Geisel**. XX Encontro Anual da ANPOCS, 1996.

\_\_\_\_\_. **Sistema estatal e política econômica no Brasil pós-64**. São Paulo: Hucitec, 1997.

COSTA, Federico 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.

DAHL, Robert. **Polyarchy: Participation and Opposition**. New Haven. Yale University Press, 1972.

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.



XV Congresso Brasileiro de História  
Econômica & 16a Conferência  
Internacional de História de Empresas  
Osasco, 02 a 04 de outubro de 2023



ASSOCIAÇÃO  
BRASILEIRA DE  
PESQUISADORES  
EM HISTÓRIA  
ECONÔMICA

MARTINS, Luciano. **Estado capitalista e burocracia no Brasil pós-64**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

\_\_\_\_\_. **Reforma da Administração Pública e cultura política no Brasil: uma visão geral**. Brasília: ENAP, 1997. 61 p. (Cadernos ENAP; n.8).

MOTTA, Paulo Roberto. **O controle de empresas estatais no Brasil**. Revista de Administração Pública, v. 14, n. 2, p. 69-82, 1980.

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

REMOND, Rene (org.). **Por uma história política**. Tradução de Dora Rocha. Rio de Janeiro: FGV, 2003.

REZENDE, Flávio da Cunha. **Desafios gerenciais para a reconfiguração da administração burocrática brasileira**. Sociologias, p. 344-365, 2009.

\_\_\_\_\_. **O dilema do controle e a falha seqüencial nas reformas gerenciais**. Revista do Serviço Público, v. 53, n. 3, p. 53-77, 2002.

WAHRLICH, Beatriz. **Controle político das empresas estatais federais no Brasil - uma contribuição ao seu estudo**. Revista de Administração Pública, v. 14, n. 2, p. 5-37, 1980.