



UFRJ

PROCESSO DECISÓRIO NO BRASIL ENTRE AS DÉCADAS DE 30 E 90:  
CONFIGURAÇÃO, DESENVOLVIMENTO, MUDANÇAS E CONTINUIDADES

Gisele de Almeida Saleh

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Ciência Política, Instituto de Filosofia e Ciências Sociais, da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Orientadora: Maria Lúcia Werneck Vianna

Rio de Janeiro  
Novembro de 2007

# **Livros Grátis**

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

Processo decisório no Brasil entre as décadas de 30 e 90: configuração,  
desenvolvimento, mudanças e continuidades

Gisele de Almeida Saleh

Orientadora: Maria Lúcia Werneck Vianna

Dissertação de Mestrado submetida ao Programa de Pós-graduação em Ciência Política, Instituto de Filosofia e Ciências Sociais, da Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Aprovada por:

---

Presidente, Prof. Maria Lúcia Teixeira Werneck Vianna

---

Prof<sup>a</sup>. Ingrid Sarti

---

Prof<sup>a</sup>. Ludimila Antunes

Rio de Janeiro  
Novembro de 2007

Saleh, Gisele de Almeida.

Processo Decisório no Brasil entre as décadas de 30 e 90: configuração, desenvolvimento, mudanças e continuidades/ Gisele de Almeida Saleh - Rio de Janeiro: UFRJ/ IFCS, 2007.

xi, 94 f.: il.; 31 cm.

Orientadora: Maria Lúcia Werneck Vianna

Dissertação (mestrado) – UFRJ/ IFCS/ Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, 2007.

Referências Bibliográficas: f. 93-94.

1. Processo decisório. 2. Representação e participação política. 3. Estrutura corporativa. 4. Desenvolvimento. 5. Relação Executivo e Legislativo. I. Vianna, Maria Lúcia Teixeira Werneck. II. Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Filosofia e Ciências Sociais, Programa de Pós-graduação em Ciência Política. III. Processo decisório no Brasil entre as décadas de 30 e 90: configuração, desenvolvimento, mudanças e continuidades.

**RESUMO****PROCESSO DECISÓRIO NO BRASIL ENTRE AS DÉCADAS DE 30 E 90: CONFIGURAÇÃO,  
DESENVOLVIMENTO, MUDANÇAS E CONTINUIDADES**

Gisele de Almeida Saleh

Orientadora: Maria Lúcia Werneck Vianna

Resumo da Dissertação de Mestrado submetida ao Programa de Pós-graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

O presente trabalho analisa o processo decisório brasileiro ao longo das décadas de 30 a 90, apontando algumas importantes características históricas, sociais e políticas, a relação entre Executivo e Legislativo, o poder de intervenção do primeiro através de instrumentos e agências situadas na órbita do Executivo, e também características da construção da participação e da representação.

**Palavras-chave:** processo decisório, representação e participação política, estrutura corporativa, desenvolvimento, relação Executivo e Legislativo.

Rio de Janeiro  
Novembro de 2007

**ABSTRACT****DECISION PROCESS IN BRAZIL BETWEEN 1930 and 1990:  
CONFIGURATION, DEVELOPMENT, CHANGES AND CONTINUITIES**

Gisele de Almeida Saleh

Orientadora: Maria Lúcia Werneck Vianna

*Abstract* da Dissertação de Mestrado submetida ao Programa de Pós-graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

*In this work, we analyze the Brazilian decision process in the span from 1930 until 1990, by showing some important historic, social and political characteristics, the relationship between the executive and legislative, the force of intervention of the executive by means of instruments and regulation agencies, and as well characteristics of the construction of participation and representation.*

**Key words:** *decision process, political representation and participation, corporate structure, development, relationship between Executive and Legislative.*

Rio de Janeiro  
Novembro de 2007

## AGRADECIMENTOS

A meus pais, Rosalina e Waldomiro, pelo apoio e paciência pelas constantes ausências.

A Florian, pelo companheirismo que tornou os sacrifícios do estudo bem mais leves.

A Maria Lúcia Werneck Vianna, minha orientadora, cuja dedicação, disponibilidade e interesse foram determinantes e enriquecedores em todos os momentos. Agradeço, em especial, a generosidade e abnegação que lhe foram demandados na reta final.

A Luís Eduardo Lobianco, amigo, incentivador e opinião definitiva na decisão de ingressar no mestrado.

A Dr Lobianco, pela compreensão e generosidade com minhas ausências para cursar as disciplinas.

A Leandro e Furlani, amigos e colegas de trabalho que me apoiaram e a quem precisei sacrificar para freqüentar as aulas.

Meus tios e primos, cujo carinho e apoio foram enormes.

“Titias” Ilo, Steffi, Cristina e Regina, pelo incentivo e carinho.

Dedico a Florian

**LISTA DE SIGLAS**

**AIB** – Aliança Integralista Brasileira

**ANL** – Aliança Nacional Libertadora

**CIP** – Conselho Interministerial de Preços

**CLT** – Consolidação das Leis do Trabalho

**CMN** – Conselho Monetário Nacional

**CMPOF** – Comissão Mista de Planos, Orçamentos e Fiscalização

**Concex** – Conselho Nacional de Comércio Exterior

**Conep** – Comissão Nacional de Estímulo à Estabilização de Preços

**FMI** – Fundo Monetário Internacional

**PAC** – Programa de Aceleração do Crescimento

**TCU** – Tribunal de Contas da União

**URSS** – União das Republicas Socialistas Soviéticas

## SUMÁRIO

|   |           |
|---|-----------|
| <b>Introdução</b>   | <b>1</b>  |
| <b>Capítulo 1. Transformações econômicas e sociais a partir da década de 30 e a organização da estrutura decisória</b>                | <b>7</b>  |
| 1.1 - Contexto histórico predecessor da década de 30 e os principais acontecimentos e transformações                                  | 7         |
| 1.2 - A construção da nova estrutura decisória frente aos esforços de industrialização e de transformação da sociedade brasileira     | 18        |
| <b>Capítulo 2. A desconstrução da era Vargas e a nova estrutura decisória: continuidades e mudanças</b>                               | <b>38</b> |
| 2.1 - A desarticulação da estrutura corporativa: redefinição dos meios de representação de interesses e fortalecimento do Legislativo | 42        |
| 2.2 - Crise econômica e redemocratização: os desafios na década de 90   | 48        |
| 2.2.1 - O enfrentamento da crise e o aumento da centralização das decisões no Executivo   | 51        |
| 2.2.2 - Considerações sobre a criação das agências reguladoras  | 57        |
| 2.3 - Executivo e Legislativo no cenário da redemocratização  | 69        |
| <b>Conclusão</b>  | <b>82</b> |
| <b>Referências bibliográficas</b>   | <b>85</b> |

## Introdução

O tema do crescimento econômico, ou da retomada do crescimento tem estado presente diariamente na imprensa, nos discursos políticos e no interesse geral, uma vez que o aumento de tais índices significa, ainda que não direta ou imediatamente, a melhoria das condições de emprego e renda.

Se fizermos um apanhado extremamente resumido das últimas duas décadas, veremos que, após o país ter entrado em forte crise econômica, na virada dos anos 70 para 80, decorrente do endividamento, registrou forte queda de crescimento e até crescimento negativo, no período posterior. Muitos planos econômicos, entre heterodoxos e ortodoxos, tentaram conter a inflação, a perda do poder aquisitivo, a instabilidade da economia, a falta de credibilidade externa e demais conseqüências perversas geradas pela crise.

Quando finalmente a estabilidade da inflação e da moeda propiciaram uma maior tranqüilidade, a partir de 1994, restaram ainda a volumosa dívida e a forte vulnerabilidade externa, causadora de novas instabilidades, crises e aumento do endividamento, frente à volatilidade do capital especulativo.

Recentemente, uma maior queda na vulnerabilidade externa, o pagamento da dívida, o superávit comercial, entre outras condições econômicas, propiciaram o aumento da credibilidade externa do país, considerada desejável do ponto de vista dos mercados e investidores. Nesse contexto de crescente tranqüilidade, após superados em parte os problemas que causavam sobressaltos econômicos, o tema do crescimento econômico foi ganhando mais espaço. São cobradas do governo, ações significativas que propiciem índices mais robustos de crescimento, ao mesmo tempo em que o baixo crescimento tem gerado justificativas mais ou menos fundamentadas, por parte do governo, distribuições de culpas, discussões sobre gargalos do crescimento, áreas adequadas para investir, etc. Enfim, o crescimento econômico está em pauta, após décadas de predomínio do tema inflação e dívida,

tendo recentemente como forte representante o Programa de Aceleração do Crescimento - PAC, do governo federal, no tema de retomada do crescimento.

Se olharmos para trás, nas últimas duas décadas, de fato é possível compreender que se trata de um considerável avanço falar em crescimento, após tantos anos de estagnação, inflação, dívida e crises internas e externas diversas. No entanto, se nosso olhar for um pouco mais além, retomar o período Geisel, o milagre econômico, a era JK e, sobretudo, os dois períodos de Getúlio Vargas no poder, veremos que, embora significativo no momento atual, o tema retomada do crescimento não vai além de um conjunto muito modesto de ações pontuais, que geram algum incremento de atividade nas áreas a que se propõe a intervir, mas sem grandes e amplos projetos econômicos para o país. É certamente ousado arriscar a afirmação que o país foi compartimentalizado em áreas econômicas, tendo perdido o sentido amplo de nação, nação com um projeto, com um objetivo a alcançar, como um todo, com um desafio a cumprir de chegar a algum lugar, a um outro nível de sua estrutura produtiva, de colocação enquanto ator internacional.

Essa questão é o pano de fundo do trabalho que ora apresentamos. Essa diferença, por um lado, entre os projetos de desenvolvimento, suas nuances desenvolvimentistas, nacional-desenvolvimentistas, que conduziram o Brasil desde a década de 30 e 40, responsáveis pelo grande impulso modernizador e industrializador, que mudou as características políticas, econômicas e sociais do país. E, por outro, as ações de contenção da dívida e da inflação, características da década de 80 e 90, que visaram readquirir credibilidade externa, atrair investimentos, reorganizar Estado e economia, em suas relações e intervenções recíprocas.

Na amplitude possível de discussões e análises que o tema sugere, escolhemos refletir sobre a formação e características da estrutura decisória que comandou as ações características dos diferentes períodos abordados. Sobretudo, tentando apreender a diferença mencionada entre a existência de um projeto de longo prazo, mais transformador da estrutura econômica, que vigorou num período,

e, por outro lado, ações de rigor fiscal, privatização e desregulamentação, cujo objetivo pautou-se pela retomada da credibilidade externa e atração de investimentos externos como condição de retomada do crescimento e melhoria dos indicadores econômicos, no período posterior.

Interessa-nos, portanto, identificar inicialmente o contexto político, econômico e social que gerou grandes transformações, principalmente a partir da década de 30. Identificar, posteriormente, os esforços empreendidos para a consecução de um projeto de transformação substancial da estrutura política, econômica e social e, sobretudo, a estrutura decisória montada, que determinará e executará tal projeto. Ao longo de várias décadas, com diversas nuances, projetos de mesma envergadura foram sendo sucedidos uns aos outros, levando a uma forte mudança no perfil econômico do país. Até que, ao final da década de 70 e início de 80, esgotam-se as condições internas e externas que conduziram o país até então. A partir daí, novos rumos e objetivos pautaram as ações governamentais. Ademais, com o importante evento da redemocratização, a estrutura política e decisória registra também substanciais mudanças, que determinam e são determinadas por esse contexto de transição.

O presente trabalho está dividido em duas partes, e essa divisão refere-se e fundamenta-se primordialmente em dois momentos da história recente do Brasil: o período de 30 a 85 e o período a partir de 85.

No primeiro capítulo, trataremos a primeira parte, ou seja, as transformações e a estrutura decisória montada a partir de em 30, por Getúlio Vargas. Certamente, o impulso modernizador do período foi precedido por uma série de elementos que abriram o caminho para as transformações que se seguiram, em diversas áreas da vida do país. Contemplaremos esse histórico, a fim de estabelecer algumas relevantes características políticas, econômicas e sociais que ambientaram as mudanças. Basicamente retomando a partir da década de 20 até o momento da tomada do poder pela Aliança Liberal, liderada por Getúlio

Vargas, quando então se aprofunda a industrialização, diversificação e modernização econômica, política e social do país.

Esse período concentra o grande desenvolvimento da República brasileira, suas instituições, organização política e, sobretudo, um projeto de desenvolvimento que, em cerca de 50 anos, representou o passo adiante do país, a entrada no mundo industrializado e a saída da situação quase exclusiva de agro-exportador.

O segundo período, aqui analisado no segundo capítulo, não apresenta exatamente uma mudança espetacular, mas é igualmente significativo em termos da qualidade da mudança e, sobretudo, na profundidade de seu alcance. Trata-se das soluções propostas para o enfrentamento da grave crise e do endividamento que o país se viu enredado ao fim da década de 70. Afora o conflito entre propostas econômicas heterodoxas e ortodoxas, o enfrentamento da crise resultou na abdicação do projeto de país, em nome da reorganização econômica, da disciplina fiscal, do pagamento da dívida e da busca da credibilidade externa. E esse é o grande diferencial dos dois períodos.

O primeiro período construiu uma estrutura decisória que implementou um projeto de país moderno, industrializado e competitivo, em meio a percalços, crises e dificuldades, passando por ditaduras e democracias, efetuando uso da máquina pública de forma mais ou menos transparente, mas logrando dar passos largos em direção ao desenvolvimento econômico, político e social. Com influências internas e externas de diversas correntes desenvolvimentistas e nacionalistas presentes do ISEB, na CEPAL e também de intelectuais autônomos, buscou-se pensar as especificidades sul-americanas e brasileiras, na construção de posições mais independentes e voltadas para as necessidades econômicas, políticas e sociais do país. Apesar do muito ainda a se fazer, foram dados passos significativos nessa direção.

Já no período posterior, o que se viu foi o abandono e até a condenação das ações de cunho desenvolvimentista, buscando-se apenas o rigor fiscal e a recuperação dos problemas econômicos gerados pela crise, como inflação,

endividamento, falta de crédito, dificuldade de investimento, etc. Não foi guardada nenhuma preocupação com as necessidades ainda existentes e prementes do país, que vinha modernizando sua estrutura produtiva, desde 30, mas que ainda havia muito a realizar.

Os esforços foram tão somente direcionados para a conquista da credibilidade externa e de uma modernização econômica e política que também podiam ser traduzidas por redução do Estado, flexibilização e privatização. Desta feita, a modernização é vista em termos da capacidade de atrair capitais externos, fixos e flutuantes, oferecendo-lhes ambiente seguro para a realização dos lucros.

A estrutura decisória responsável por esse ajuste é ela própria previamente ajustada, a fim de dar agilidade, flexibilidade e confiabilidade aos investidores externos. Paralelamente ao processo de redemocratização vivido pelo país no período em questão, com suas características, demandas e críticas feitas à estrutura do Estado, havia exigências de reformas, de origem externa, a serem incluídas na pauta do debate político e econômico.

Sendo assim, o enfrentamento da crise e da dívida, bem como das restrições geradas por elas, não significou superar um problema para a posterior retomada dos investimentos e planos de desenvolvimento. O enfrentamento dos problemas gerados pela dívida está dentro de uma ruptura com o padrão anterior de planejamento e atuação do Estado, baseados no longo prazo e numa forma de Estado forte e atuante na economia. Significou também o esgotamento das condições políticas internas, associadas ao esgotamento das condições externas que haviam subsidiado tais projetos. Soma-se ainda o agravante de uma retomada conservadora neoliberal nos Estados Unidos e na Inglaterra, além da queda do muro de Berlim e a dissolução da URSS, que significaram maior pressão por mudanças estruturais sobre os países endividados, reforço das ações ortodoxas e rejeição ao Estado forte e interventor.

Face ao exposto, a proposta desse trabalho é analisar, dentro desses dois períodos referidos, a engenharia decisória responsável pela implementação de

projetos para o Brasil, projetos esses profundamente ligados aos diferentes panos de fundo aqui referidos, que envolveram entendimentos diferenciados sobre modernização, sobre avanço do desenvolvimento e sua direção, envolveram, em última instância, entendimentos diferentes e posicionamentos diferentes sobre os interesses do Brasil.

Para tanto, propomos aqui uma consulta a diversos trabalhos de peso na produção da ciência política brasileira, que em suas especificidades muito contribuíram para a compreensão da trajetória traçada pelo país, por seus governos e respectivos projetos, na implementação de ações de desenvolvimento, por um lado, ou de enfrentamento da crise, por outro. Buscamos apreender os principais pontos abordados pelos autores consultados, a fim de construir, subsidiados por tais trabalhos, uma análise da atuação da estrutura decisória responsável pelas ações e escolhas que o país fez nesses distintos momentos.

É, portanto, um trabalho primordialmente teórico, de consulta a abordagens que em diversos momentos buscaram explicar a estrutura decisória, atores e interesses atuantes no cenário político brasileiro.

## **Transformações econômicas e sociais a partir da década de 30 e a organização da estrutura decisória**

### **Contexto histórico predecessor da década de 30 e os principais acontecimentos e transformações**

A década de 30 inaugurou no Brasil um período de intensas mudanças no plano político, econômico e social. O levante político-militar que pôs fim à Primeira República e conduziu Getúlio Vargas ao poder é um importante marco no aprofundamento de mudanças de ordem econômica e política, já em andamento no país, e que resultaram em ampliação da industrialização, expansão do operariado, da urbanização, implantação de leis trabalhistas, entre outras mudanças.

Um grande destaque estaria na diversificação das atividades econômicas do país. A agro-exportação não perde sua importância econômica, tão pouco os grandes proprietários de terras perdem sua influência, mas passam a interagir com o setor industrial, inclusive dividindo parcelas significativas de poder político. Dessa forma, a industrialização definitivamente assume um lugar relevante no interesse governamental e na ascensão ao poder de uma classe política, implementando uma forte modernização nas atividades econômicas. Modernização essa que gera novas demandas sociais e trabalhistas, ao expandir o operariado e as camadas médias urbanas, já não mais atendidos pelas relações políticas da Velha República oligárquica.

Para compreender o contexto que ambientou tais mudanças é necessário resgatar alguns aspectos políticos, sociais e econômicos que foram determinantes nesse processo. Não pretendemos aqui um apurado resgate histórico, mas a identificação de elementos relevantes que compuseram o quadro de determinantes das mudanças em questão, destacando apenas os principais elementos para a abordagem proposta nesse trabalho.

Na década de 1920, o Brasil era ainda predominantemente agrícola, sendo de apenas 16,6% o contingente urbano e estando 70% da atividade econômica voltada para produção agrícola.<sup>1</sup> Com tão significativa proporção da economia situada no campo da agro-exportação, mantinha-se fortalecida a estrutura política descentralizada, que conferia grande força aos grandes proprietários, que também assumiam o papel de chefes políticos locais, nos estados da federação. O poder da classe de proprietários de terra conseguia manter a população rural em condições de vida e relações de trabalho bastante precárias e primitivas.

A agro-exportação era fundamentalmente a fonte de renda e de divisas internacionais para o país. Em especial, a força do café e, conseqüentemente, dos grandes produtores, era predominante na economia e na política nacional. Mesmo sujeito a fortes oscilações do mercado internacional e de problemas de superprodução, principalmente a partir de 1900,<sup>2</sup> que demandavam constantes intervenções do governo federal, o café ainda era o grande foco da atenção governamental, em detrimento de outras áreas da economia. E também a grande fonte de divisas internacionais.<sup>3</sup>

As quedas de preços do café no mercado internacional se agravaram por ocasião da Primeira Guerra Mundial. O fluxo de comércio com os países do hemisfério norte foi fortemente prejudicado, já que a permanência de submarinos alemães no Atlântico bloqueava a passagem de navios, quer de matéria-prima para os países industrializados, quer de produtos industrializados para os países da América Latina. Com isso, o Brasil teve dificuldades em conseguir divisas para a importação, bem como acesso às mercadorias industrializadas.<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> CARVALHO, J. M. de, *1939 – Cidadania no Brasil: o longo caminho*, 2001: 54 - Dados do censo de 1920

<sup>2</sup> Ver: CARVALHO, J. M. de, *1939 – Cidadania no Brasil: o longo caminho*, 2001. Em 1906 são criados programas de defesa dos preços do café, numa associação entre governo federal e estados produtores.

<sup>3</sup> SKIDMORE, T. E. *Uma história do Brasil*, 1998: 141

<sup>4</sup> *Idem*: 139

Há divergências entre os historiadores sobre as conseqüências dessa situação, que entendemos pertinente mencionar. Conforme apresentado por SKIDMORE, muitos historiadores deduziram da dificuldade de importação, um esforço mais significativo nacional para produzir aqui mercadorias semelhantes, decorrendo daí o incremento à industrialização. Por outro lado, esse mesmo autor apresenta estudos mais recentes que mostraram que os bens de capital necessários à industrialização do país não foram em nem poderiam ter sido substituídos por fabricação doméstica. Nesse sentido, tendo atrasado então a industrialização brasileira. A contribuição dos efeitos da Guerra estaria na acumulação de divisas que posteriormente teriam financiado a importação dos bens de capital necessários, após 1918.<sup>5</sup>

Não pretendemos fechar essa questão, já que para os limites desse trabalho, importa-nos registrar o efetivo incremento da industrialização no pós-guerra. E também, a permanência do café enquanto fonte de divisas que permitiu a importação de bens de capital para sustentar a industrialização, como apontado por SKIDMORE. Segundo este autor, o aumento das importações de bens de capital entre os anos de 1922 e 1929 apontam para o direcionamento do ganhos da agro-exportação para financiar as importações necessárias à industrialização. Esse fluxo seria drasticamente interrompido pela crise da 1929, com o *crash* da bolsa de Nova York.

Essa industrialização incipiente irá iniciar mudanças no perfil social e político da população. Um elemento relevante é em relação aos fluxos migratórios campo-cidade que começam a aumentar, com o incremento da oferta de trabalho nas cidades e a melhoria da urbanização. Embora uma mudança mais significativa só vá ocorrer após 1930, já se registra aumento na década anterior.<sup>6</sup>

Outra elemento relevante é o aumento do operariado. Na década de 20, a classe operária era ainda recente e pouco numerosa, mas já vinha contribuindo

---

<sup>5</sup> *Idem*: 140

<sup>6</sup> VIANNA, L. W. *Liberalismo e sindicato no Brasil*, 1978:130

para uma maior diversidade social e política. As greves e reivindicações do operariado também já se faziam presentes, tendo havido certo declínio na década de 20, apesar das manifestações contra a carestia, decorrentes dos efeitos da Primeira Guerra, mas retomado sua força na década de 30.<sup>7</sup>

Inicialmente, a maior influência é do movimento anarquista, que atua mais fortemente em alguns setores como indústria e construção civil. O auge dessa influência é nos últimos anos da Primeira Guerra Mundial, sendo mais forte em São Paulo, em especial pela forte presença de estrangeiros. A influência anarquista declina a partir da criação do Partido Comunista em 1922.<sup>8</sup>

Ao final da década de 20, a força e autonomia das oligarquias estaduais, em especial a cafeicultora, apoiadas por partidos únicos também estaduais, mantinham uma descentralização do poder e um reforço do mando local que atraía cada vez mais oposição em diversos setores da sociedade. A situação se agravava com a crescente insatisfação de importantes forças políticas no Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e Paraíba, excluídas do revezamento entre Minas Gerais e São Paulo, na presidência da República.

Associa-se a isso a crescente diversificação e crescimento dos centros urbanos, do operariado e profissionais liberais, cujas demandas não estavam contempladas pela estrutura política em questão. A pressão sobre os grupos oligarcas aumenta, na medida em que essa diversificação se expande.

Com o aumento das demandas de participação e de reivindicações específicas, o sistema da ordem tendia a flexibilizar suas relações com as classes e extratos emergentes, visando rebaixar o sentido particularista da república oligárquica. Esse processo se cristaliza a partir dos anos 20...<sup>9</sup>

No entanto, ainda na década de 20, essa pressão não significou a obtenção efetiva de franquias mais amplas de direitos sociais, políticos ou trabalhistas. A

---

<sup>7</sup> CARVALHO, J. M. de, 1939 – *Cidadania no Brasil: o longo caminho*, 2001:58,60, 89

<sup>8</sup> *Idem*:59

<sup>9</sup> VIANNA, L. W. *Liberalismo e sindicato no Brasil*, 1978:95

regulação incipiente ainda se baseava em uma visão liberal da não intervenção do Estado nas relações de trabalho ou no amparo social. Tal visão só seria abandonada de fato após o movimento político de 30.<sup>10</sup>

Ao coro dos descontentes uniram-se ainda os tenentes, cujo levante também continha críticas ao predomínio político das oligarquias. Defendiam um governo centralizado que reduzisse o poder das oligarquias, além de legislação social e sindical, política de industrialização e reforma agrária. Embora não se tratasse de um movimento de inclinação democrática, aos poucos esse discurso dos tenentes foi atraindo a simpatia de camadas médias da sociedade e despertando o receio de setores mais conservadores, face à sua radicalização e militarização.<sup>11</sup>

Intensificaram-se também correntes e concepções críticas do liberalismo, insatisfeitas com a situação predominantemente agro-exportadora do país, além de insatisfações com a situação política, econômica e social. Influenciadas ainda pelos exemplos estrangeiros de Rússia, Alemanha, Estados Unidos e Itália, entre vários outros fatores, aumenta a descrença no regime liberal e passam a concentrar expectativas em uma forma de governo mais centralizada, com força para responder às demandas crescentes e cada vez mais diversificadas.

A cisão definitiva dentro do grupo oligárquico viria por ocasião da eleição de 1930, havendo o rompimento entre Minas e São Paulo, e a aliança do primeiro com as oligarquias de Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e Paraíba, formando a Aliança Liberal, sob o comando de Getúlio Vargas, que tomará o poder e deporá o presidente eleito, Júlio Prestes.

Em 1933, durante as eleições para Assembléia Constituinte, já se fazem sentir algumas relevantes mudanças políticas. Essa eleição ocorre já sob novas regras eleitorais, incluindo a introdução do voto secreto, a criação da justiça eleitoral, com a fiscalização sendo feita por juizes profissionais e a extensão do

---

<sup>10</sup> Para discussão mais profunda sobre histórico da cidadania no Brasil, ver CARVALHO, J. M. de, 1939 – *Cidadania no Brasil: o longo caminho*, 2001

<sup>11</sup> *Idem*: 91, 99.

direito de voto às mulheres. Outra medida relevante é a introdução da representação classista para a Câmara dos Deputados. Esta última medida foi uma tentativa do governo de reduzir a influência dos donos de terra, ou seja, as oligarquias estaduais, no Congresso Nacional.<sup>12</sup>

A Constituinte de 1933 confirmou Vargas na presidência e elaborou uma constituição inspirada na de Weimar, que pela primeira vez incluía um capítulo sobre a ordem econômica e social, embora fosse ortodoxamente liberal. Foi atacada pelo governo como sendo destoante das correntes políticas dominantes no Brasil e no mundo, que pediam governos fortes, à inspiração do italiano, alemão e soviético, ou ainda no *New Deal* norte-americano. Nessa queixa, o governo teve apoio dos reformistas autoritários.

No pós 34 surgem dois grandes movimentos políticos, que também registram uma mudança na atuação partidária, principalmente com referência à Velha República. Um deles à esquerda, a ANL (Aliança Nacional Libertadora), outro à direita, Ação Integralista Brasileira - AIB. Ambos inovaram por ter adquirido alcance nacional e serem organizações de massa, não eram partidos estaduais como os da Primeira República. Divergentes ideologicamente, tais movimentos convergiam em alguns programas e características: ambos eram mobilizadores de massa; combatiam o localismo do poder oligárquico e o fortalecimento do governo central; defendiam um Estado intervencionista, desprezavam o liberalismo e propunham reformas econômicas e sociais. Como assinalado por CARVALHO:

Eram movimentos que representavam o emergente Brasil urbano e industrial. Apesar das diferenças ideológicas, ambos se chocavam com o velho Brasil das oligarquias... eram continuação das forças que desde a década de 20 pediam maior poder para o governo federal e a definição de um projeto de construção nacional.<sup>13</sup>

A influência militar que ficara após a Proclamação da República havia sido combatida com o fortalecimento de forças civis estaduais, as oligarquias. Mas estas

---

<sup>12</sup> CARVALHO, J. M. de, 1939 – *Cidadania no Brasil: o longo caminho*, 2001:101.

<sup>13</sup> *Idem*: 102,103.

desenvolveram poder e autonomia de tal envergadura que se sobrepuseram ao governo federal, de tal sorte que as vozes destoantes, que passaram a reivindicar enfraquecimento desse mando local, foram além dos jovens oficiais, sendo também encapadas por setores da sociedade civil, inclusive nas novas formas de representação partidária, como a ANL e AIB. Para muitos desses setores, a contenção do poder local das oligarquias deveria passar pelo fortalecimento de uma poder federal centralizado.<sup>14</sup>

Com a vitória da Aliança Liberal, liderada por Getúlio Vargas, dois pontos ficaram na ordem do dia: diversificação do aparato produtivo e reforma do sistema político para ampliar a participação. Já desde a campanha presidencial, Vargas encampara a bandeira da importância do desenvolvimento da indústria, das fontes de energia, da siderurgia, etc. A industrialização no Brasil, como mostra VIANNA, diferentemente dos surtos industrializantes que haviam ocorrido até então, deveria, a partir daquele momento, coroar um processo de modernização desencadeado pelo Estado. *A alteração do eixo dinâmico da economia, que passa a se orientar principalmente para o mercado interno, coincide com a emergência das camadas médias urbanas, da organização sindical e política operária, quando o processo de acumulação industrial mal se iniciara.*<sup>15</sup>

Por outro lado, no campo político, Vargas defende a imposição do modelo corporativo a fim de reduzir o atrito entre interesses, principalmente a fim de conter a classe trabalhadora e as reivindicações sociais, pois tais tendências díspares retardariam o desenvolvimento adequado das funções do Estado. O forte poder excludente do período colonial, assentado no federalismo, é reduzido com a instituição de um estado forte, centralizador, que anula o mandonismo local, concentrando poder no executivo.<sup>16</sup>

---

<sup>14</sup> Até durante a Velha República os partidos eram estaduais, refletindo o poder das oligarquias e produtores locais. Após a revolução de 30, passam a surgir partidos de abrangência nacional, sendo a ANL e AIB os primeiros movimentos políticos a possuir tais características. CARVALHO, J. M. de, 1939 – *Cidadania no Brasil: o longo caminho*, 2001.

<sup>15</sup> VIANNA, L. W. *Liberalismo e sindicato no Brasil*. 1978: 117;127.

<sup>16</sup> *Idem*: 93.

Do ponto de vista dos grupos de interesse que se acercavam do poder, a emergência dos industriais significou a inclusão de novos interesses aos grupos dominantes no Brasil, sem que houvesse, no entanto, o surgimento de um conflito imediato entre as oligarquias agro-exportadoras e os segmentos ligados à industrialização. O movimento político-militar de 30 abriu grande espaço aos grupos modernizadores, dando grande ênfase à industrialização. Não obstante, não ocorreu a vitória de forças capitalistas sobre as não capitalistas. Ocorreu, na visão de VIANNA (1978), uma diferenciação no interior da classe burguesa, levando ao predomínio da facção industrial. Havia uma contradição entre os interesses daqueles dois setores, mas não um antagonismo, resultando disso que o desenvolvimento e ascensão de uma classe não implicou no desaparecimento da outra.<sup>17</sup>

Decorre daí ter havido, na opinião do autor, uma complementariedade entre esses setores industriais e a fração burguesa agro-exportadora. Tal idéia aparece também em CARVALHO e em FERNANDES, sendo que para este último, conforme citado por VIANNA,

a fração industrial herdava sem ônus o arsenal político montado pela oligarquia agrária. A contraprestação obtida pelo alinhamento da fração industrial estaria na neutralização de 'todo e qualquer tipo de radicalismo político, porventura ligado às novas posições econômicas conquistadas pelo imigrante'".<sup>18</sup>

Ou seja, houve uma associação entre esses dois setores não só pela aproximação das atividades industriais, por parte de alguns representantes do setor agro-exportador, mas também pelas divisas demandadas pela expansão industrial, destinadas à importações diversas, que foram geradas justamente pelo setor agro-exportador. E no campo político, como mencionado, houve certa acomodação de interesses de industriais e agro-exportadores, de sorte não ter havido conflitos mais profundos, que abalasses a permanência de um deles no poder.

---

<sup>17</sup> *Idem*: 116.

<sup>18</sup> *Idem*: 90.

Porém, o grupo que ascendeu ao poder com o movimento de 30 era extremamente amplo e heterogêneo, não podendo manter a coesão dos interesses por muito tempo, como de fato ocorreria posteriormente. Ao privilegiar certos interesses em detrimento de outros, o Estado direcionou sua linha de atuação, que mais que atender a setores de sua base ou setores econômicos, inclinou-se num movimento de certa autonomia frente à todas essas correntes, em prol de projetos desenvolvidos a partir de 30 e enfatizados com o golpe autoritário dado por Getúlio em 37. Como mostra VIANNA,

a composição heterogênea dos novos detentores do poder não propiciava a qualquer deles a imposição da sua vontade política, nem lhes dava base segura de legitimação. A estabilidade do regime dependeria de uma autonomização política do Estado, diante da diversidade dos interesses coligados.<sup>19</sup>

Tal autonomização se deu fora dos postulados liberais, recorrendo à ideologia corporativa,<sup>20</sup> na qual o Estado estabelece uma forma de intervenção e controle sobre as forças emergentes e os grupos no poder, aproximando-os do aparato burocrático criado ou desenvolvido, a partir de 30.

Quando ocorre o golpe em 1937, instaurando-se o chamado Estado Novo, embora tratasse de um regime ditatorial, o fato é que não sofreu resistência relevante, de nenhum grupo social, por várias razões. Além do apoio integralista e do exagero à ameaça comunista, contribuiu fortemente para aceitação da ditadura o projeto varguista de desenvolvimento econômico, crescimento industrial, construção de estradas de ferro, e outras medidas de nacionalismo econômico que só se aprofundaram durante o Estado Novo, com pontos fortes na defesa da siderurgia e do petróleo.<sup>21</sup>

Contribuíram também para a falta de resistência ao golpe as transformações econômicas pelas quais o Brasil passara desde 1930. A queda brusca dos preços do café, em especial durante a Grande Depressão, reduziram drasticamente a

---

<sup>19</sup> *Idem*: 116.

<sup>20</sup> *Idem*: 117.

<sup>21</sup> CARVALHO, J. M. de, 1939 – *Cidadania no Brasil: o longo caminho*, 2001: 106-107

capacidade de importação, gerando em consequência um forte movimento de substituição de importações, baseado no crescimento da indústria nacional. A expansão do mercado interno levou à ligação entre produtores de várias partes do país. *Uma economia até então pouco integrada com o eixo dinâmico voltado para fora, passou a criar e fortalecer laços internos, a nacionalizar os mercados de trabalho e de consumo. A centralização política e a unidade nacional salientadas pela nova elite política, ganhavam assim base material consistente.* A redução da autonomia dos estados, em função da necessidade de um mercado de âmbito nacional para a produção industrial, acabou sendo aceita também pelas oligarquias; e mais ainda pelos industriais.<sup>22</sup>

No entanto, como destacado por CARVALHO, a força da ditadura varguista, fez-se sentir sobretudo junto aos movimentos sociais e sindicais, na imposição de uma concepção positivistas de ordem e conciliação de interesses, negadora do conflito, atenuadora da questão política. O Estado Novo não queria povo nas ruas, misturava paternalismo e repressão. Uma de suas características foi o esforço para organizar patrões e operários numa versão local de corporativismo, obrigando-os a filiarem-se em sindicatos colocados sobre o controle do governo. Orientava-se por uma visão de cooperação entre patrões e trabalhadores, supervisionada pelo Estado, em detrimento do reconhecimento do conflito.<sup>23</sup>

Outro aspecto crucial para nossa discussão, trata-se da criação, também iniciada pelo Estado Novo, de órgãos técnicos para substituir o Congresso, nos quais participavam representantes dos empresários e especialistas do governo. A política era eliminada, e o tratamento aos assuntos reduzia-os apenas a decisões técnicas, nas mãos de especialistas.<sup>24</sup> Sobre esse tema, aprofundaremos adiante.

Até aqui, tentamos reunir importantes elementos históricos, políticos e sociais que contribuíram para a progressiva mudança de rumos que o país começa

---

<sup>22</sup> *Idem*: 108.

<sup>23</sup> *Idem*: 109.

<sup>24</sup> *Idem*: 109-110.

a adotar, antes da década de 20, ampliando mais e mais a industrialização, sem abandonar totalmente a estrutura agrária que vigorara até então. A progressiva diversificação social, o incremento da vida urbana, o surgimento de novas categorias profissionais e ampliação de setores médios da sociedade, as contestações operárias e os movimentos políticos formam um rico ambiente no qual vão se gestando e aprofundando as mudanças sociais, políticas e econômicas, num crescente de influência mútua, onde cada ação, de cada grupo político determina reações de outros grupos, ou influencia as repostas, num ciclo virtuoso de ações que determinam e são determinadas, umas pelas outras.

Nessa efervescência político-social, a grupo tradicionalmente no poder, os agro-exportadores, passa, simultaneamente a compartilhar e disputar espaço com os industriais, que se fortalecem e ganham espaço, sobretudo após a revolução de 30. E ambos constroem saídas e instrumentos que lhes assegurem a permanência no poder, frente aos grupos sociais emergentes, oriundos de camadas médias, operárias, jovens militares, movimentos políticos de diversas vertentes, com destaque para a ampliação do comunismo e do integralismo, bem como profissionais liberais. A estrutura política da década de 20, torna-se obsoleta frente à rápida diversificação social, predominantemente urbana, precisando ir além das respostas políticas pensadas pelo sistema de oligarquias. Havia uma sociedade em ampliação, exigindo respostas às demandas, participação política e reformas que abrangessem mudanças políticas, econômicas, trabalhistas e sociais. Havia mudanças ocorrendo na estrutura econômica e produtiva, que se refletiam nas camadas da burguesia que partilhavam o poder, havia um projeto emergente de industrialização e modernização, encampado pelo grupo que assume o poder em 30.

O que pretendemos, a partir daqui, é analisar como essas mudanças foram implantadas, analisando especificamente a estrutura decisória montada e como ela pretendeu encampar as demandas do período. Ou ainda, que demandas foram privilegiadas e quais foram excluídas, a partir da estrutura e sua forma de

incorporação das mesmas. Como essa estrutura atuou junto aos grupos de interesses e, ao mesmo tempo, como buscou implantar seu projeto modernizador, de aprofundamento e ampliação das bases industriais do país.

### **A construção da nova estrutura decisória frente aos esforços de industrialização e de transformação da sociedade brasileira**

A mudança no perfil econômico brasileiro trazida pela industrialização resultou em significativas mudanças nas características da sociedade brasileira, especificamente no perfil dos trabalhadores. A ênfase na industrialização, a partir da década de 30, teve conseqüências na expansão do proletariado urbano, na diversificação das atividades econômicas, com crescimento do setor de serviços, na expansão da classe média, bem como a emergência ao poder do empresariado da indústria, cujos interesses fazem-se mais pronunciados e influentes, sem, no entanto, significar a derrocada das oligarquias agro-exportadoras.<sup>25</sup>

Para o objetivo desse trabalho, que é a análise da estrutura decisória que vai sendo montada a partir da década de 30, interessa-nos aqui registrar que ocorre a diversificação e ampliação dos atores políticos e a emergência de distintos interesses, dando mais complexidade à organização social brasileira. Em decorrência, desenvolvem-se os conflitos e relações de força entre os interesses concorrentes ou antagônicos, trazendo assim o problema do atendimento às demandas, a elaboração de políticas e soluções para satisfazer uma sociedade em processo de diversificação e crescente complexidade. Há também a preocupação das elites com controle dos trabalhadores. Sobretudo, precisava de meios para a

---

<sup>25</sup> Como mencionado acima, as transformações econômicas, sociais e políticas não são deflagradas a partir de 1930, ou de Getúlio Vargas. Tanto o processo de industrialização, quanto o questionamento ao poder oligárquico, ou ainda a movimentação do operariado vieram num crescente de ações e transformações. Houve de fato um incremento à industrialização a partir da década de 30, em função da preocupação do grupo que assume o poder, liderado por Getúlio Vargas, cujas propostas de modernização e industrialização, de fato, ganham ênfase e importância, concorrendo com os grupos oligarcas agro-exportadores, sem que isso significasse a substituição de uma burguesia agro-exportadora pela burguesia capitalistas. Ao contrário, foram mantido estreitos vínculos de interesses, embora ações que atendessem aos interesses de um e outro não fossem necessariamente convergentes. Para mais detalhes, consultar VIANNA, L. W. *Liberalismo e sindicato* 1978, SKIDMORE, T. E. *Uma história do Brasil*, 1998, CARVALHO, J. M., *1939 – Cidadania no Brasil – um longo caminho*, 2001.

execução de um projeto de modernização e industrialização que tirasse o país da condição de agro-exportador e o inserisse definitivamente no rol dos países industrializados e, quiçá, desenvolvidos.

A partir de 30, o grupo que assume o poder, liderado por Getúlio Vargas, iniciou a formação de uma estrutura decisória estatal que ficaria marcada por profunda tensão interna, caracterizada por forte centralização política, abrangente intervencionismo estatal e regulamentação sobre diferentes esferas da sociedade.<sup>26</sup> Esse Estado forte e centralizado comandou o processo de transformação econômica e política a partir de 1930, em especial a partir do Estado Novo, em 1937, cujas bases manter-se-iam ao longo de décadas, mesmo após a volta à democracia em 45, passando pelo governo de Juscelino Kubitschek e indo até os governos militares, a partir de 64. Em que pese a alternância entre regimes democrático e autoritário, essa estrutura buscou implementar um projeto de modernização e industrialização ao longo de várias décadas, só interrompido pelas mudanças nas condições internas e externas de sustentação de tal projeto, já em meados da década de 70.<sup>27</sup>

Outro aspecto dessa modernização iniciada em 30 diz respeito à incorporação dos grupos sociais e respectivos interesses, dado que, como mostrado por VIANNA, a estrutura política organizada pelas oligarquias agro-exportadoras não dava mais conta de responder a essa sociedade que vinha se tornando mais complexa, organizada e diversificada, não sendo mais possível uma estrutura que

---

<sup>26</sup> DINIZ, Eli. Neoliberalismo e corporativismo: As duas faces do capitalismo industrial no Brasil, 1992: 34

<sup>27</sup> O governo de Getúlio Vargas, de 1930 a 1937, embora com forte apelo militarista, não era ainda uma ditadura. As propostas modernizadoras, com ênfase na industrialização, presentes nos interesses de grande parte do grupo revolucionário, ganharão mais ênfase a partir da implantação da ditadura do Estado Novo, em 1937. A ditadura varguista manteve-se de 1937 a 1945, quando então foi deposta, iniciando um período democrático que durou até o golpe militar de 64. Os militares que assumiram o poder conduziram os últimos esforços de desenvolvimento, com ações no campo econômico, trabalhista, previdenciário, etc., tendo sido nesse período o chamado "milagre econômico", no qual o Brasil obteve taxas de crescimento bastante elevadas. A saída dos militares em 1985 significou não apenas a redemocratização, mas o esgotamento do modelo de desenvolvimento adotado até então, em função de mudanças nas condições internas e externas. Sobre isso falaremos adiante. Para mais detalhes, VIANNA, L. W. *Liberalismo e sindicato* 1978, SKIDMORE, T. E. *Uma história do Brasil*, 1998, CARVALHO, J. M., *1939 – Cidadania no Brasil – um longo caminho*, 2001.

não abrangesse tais setores. Assim, registra-se mudanças significativas que visaram a inclusão de segmentos da população na órbita de direitos sociais, trabalhistas e previdenciário, bem como a ampliação da participação política.

A forma institucional de incorporação dos novos atores ao sistema político é um elemento importante na compreensão da estrutura decisória. A incorporação dos novos atores se deu sob o que SANTOS chamou de *cidadania regulada*, uma vez que a extensão não universalizada de direitos sociais, trabalhistas e previdenciários deu-se através do reconhecimento e regulação pelo Estado de categorias profissionais, que foram sendo integradas a uma estrutura de molde corporativo, hierarquizada e centralizada sob o controle do Estado. A extensão dos direitos foi sendo feita de acordo com que se ampliavam as categorias e sindicatos reconhecidos pelo Estado, reconhecimento esse que não só cumpriu o papel de inclusão social, mas também de controle das atividades sindicais do operariado.<sup>28</sup>

Além das associações trabalhistas, também foram sendo criados e vinculadas ao Estado órgãos de representação patronais, através dos quais o empresariado teve acesso e interlocução na estrutura decisória da burocracia do Estado. Como salienta DINIZ, em análise sobre o corporativismo, a incorporação dos atores foi através de uma estrutura hierarquizada e centralizada na burocracia do Estado, em um modelo corporativo de intermediação de interesses que integrou organizações patronais e sindicais, cabendo ao Estado um papel central na administração do conflito distributivo.<sup>29</sup> Importante ainda registrar que houve aceitação e mediação do empresariado na construção do modelo autoritário-corporativo, diante do interesse na coerção da classe operária, como mostrado por VIANNA.

---

<sup>28</sup> Sobre esse tema, consultar SANTOS, W. G. 1935 – Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira, 1978, VIANNA, L. W. Liberalismo e sindicato(1978), CARVALHO, J. M. 1939 – Cidadania no Brasil – um longo caminho, 2001.

<sup>29</sup> DINIZ, Eli. Neoliberalismo e corporativismo: As duas faces do capitalismo industrial no Brasil, 1992: 35

Uma característica importante dessa estrutura é que, por um lado, ela se valeu de forte centralização, que manteve sob o controle do Estado as condições de representação e acesso dos segmentos sociais àquela estrutura. Por outro lado, caracterizou-se por certa fragmentação, sendo a representação pulverizada em diversas associações e entidades, cada uma com pouca abrangência, impedindo uma unificação da representação, ou mesmo a reunião em entidades e centrais únicas de representação. Ou seja, a autonomia e condição de organização são severamente restringidas pelo Estado, embora havendo a proliferação das entidades representativas, mas sempre atreladas à estrutura corporativa estatal. A definição de DINIZ & BOSCHI aponta de forma resumida, algumas características gerais:

Baixo grau de centralização e concentração, uma relativa dispersão territorial das unidades de representação local e a proibição da formação de entidades de alto teor de abrangência, como as Centrais Sindicais e as Câmaras Empresariais européias. O que se consolidou foi um corporativismo de teor fragmentário, setorial e bipartite, incorporando as elites empresariais às instâncias decisórias, mas excluindo as lideranças sindicais.<sup>30</sup>

Essa descrição, embora bastante concisa, permite apreender uma importante característica da organização de classe: uma diferenciação em graus de liberdade de organização, bem como de efetivo acesso e voz junto à estrutura decisória estatal viria a caracterizar a relação de empresários e trabalhadores com o Estado. Essa estrutura permitiu ao empresariado maior autonomia para criação de entidades representativas fora da estrutura corporativa, de participação não compulsória, que coexistiram com a estrutura corporativa mais rígida, e que resultaram em efetiva diferenciação de poder de pressão. Esse *modelo dual* de representação deu ao empresariado maior flexibilidade e capacidade de adaptação ao revezes políticos e econômicos, garantindo maior margem de ação e manobra,

---

<sup>30</sup> DINIZ & BOSCHI. Estabilização e reformas econômicas no Brasil: a visão das elites empresariais e sindicais, 1997:105-125; 108

bem como instrumentos de incentivo e coerção para internamente controlar os associados.<sup>31</sup>

Também VIANNA contribui para a compreensão dessa estrutura mostrando que Estado e empresariado foram os principais atores políticos do período. Isso ocorreu muito restritamente no caso das associações de representação do operariado, ainda que se tratando daquela inserida no aparato burocrático estatal, uma vez que o Estado atuou mais fortemente intervindo nos sindicatos, coagindo o movimento sindical autônomo, do que aceitando a interlocução com a classe trabalhadora.

Além disso, no caso dos trabalhadores, houve maior restrição à forma das organizações, pois permaneceram todas vinculadas ao Estado e à estrutura corporativa, sendo necessário o reconhecimento das atividades das mesmas, via inserção no aparato estatal, com severas restrições e perseguições à existência autônoma de sindicatos.<sup>32</sup>

De qualquer sorte, resta ao Estado um papel preponderante na configuração da forma de acesso e de encaminhamento de demandas, mantendo ainda certa autonomia face aos interesses das classes dominantes, o que contribuiu para a configuração de um Estado forte, em termos de concentração de poder decisório.<sup>33</sup>

Outro aspecto importante, na compreensão da estrutura decisória que vai sendo gestada, é a criação, na órbita do Executivo, de diversas agências, órgãos e conselhos que participam da organização do Estado e integram sua estrutura decisória. Algumas dessas entidades eram constituídas com a direta representação de grupos, através das respectivas entidades representativas. Os setores da sociedade, em grande medida representados apenas pelo empresariado, deveriam

---

<sup>31</sup> Sobre o assunto consultar DINIZ & BOSCHI. Burocracia, clientelismo e oligopólio: o Conselho Interministerial de Preços, 1987, DINIZ Neoliberalismo e corporativismo: as duas faces do capitalismo industrial no Brasil, 1992, entre vários outros trabalhos dos autores, nos quais é citada e descrita a estrutura corporativa, para a análise de enfoques diferenciados.

<sup>32</sup> Consultar DINIZ, E. Neoliberalismo e corporativismo: as duas faces do capitalismo industrial no Brasil, 1992 e VIANNA, L. W. *Liberalismo e Sindicato*, 1978

<sup>33</sup> DINIZ, Eli. Neoliberalismo e corporativismo: As duas faces do capitalismo industrial no Brasil, 1992: 34-35

se dirigir a essas agências, a fim de encaminhar interesses e demandas diversas.<sup>34</sup> Registra-se também aqui a limitação à participação da classe trabalhadora, mas concentrada nos temas de trabalho e previdência.

No entanto, isso não impedia o encaminhamento de demandas de maneira individualizada e concorrente com o encaminhamento via instituições representativas, fragmentando as demandas. Essa busca individualizada e alternativa à estrutura corporativa tinha dois efeitos: por um lado, enfraquecia o poder de pressão da clientela, já que não concentrava poder nas entidades de representação profissional, ao mesmo tempo que aumentava o poder das agências. Essa fragmentação no encaminhamento de demandas contribuiu para se constituir uma relação de patronagem entre agências e clientela, permitindo um maior controle das primeiras sobre a segunda. Por outro lado, a fragmentação deu espaço também a interesses particularistas, promovendo uma apropriação do espaço público pelos interesses privados, especialmente no que diz respeito aos interesses empresariais.

Numa situação mais extrema, chegava ao ponto do padrão de acesso aos benefícios não ser significativamente influenciado pela maior ou menor capacidade de organização dos grupos, visto que o encaminhamento de demandas podia ocorrer via organizações ou mesmo individualmente. Portanto, uma maior ou menor força da organização não seria necessariamente um poder de pressão maior sobre a estrutura estatal, que em graus extremos, acabaria por gerar distorções que poderiam comprometer a execução dos objetivos do governo, dentro de seu projeto de desenvolvimento, como assinalado por DINIZ:

a permeabilidade das agências governamentais aos interesses empresariais (...) levou a uma extrema vulnerabilidade do Estado. Em diferentes momentos, a privatização do aparelho burocrático gerou distorções, comprometendo, por exemplo, a capacidade de planejamento do setor público, ou sua eficácia na implementação tanto de políticas de caráter global, quanto de políticas de teor mais específico (...) o privilegiamento de medidas tópicas de alcance imediato e localizado, em

---

<sup>34</sup> Idem. Ibidem

detrimento das políticas de longo prazo, o que impediu até mesmo a execução de uma política industrial consistente.”

35

Do ponto de vista da relação entre clientela e órgão, configurou-se então um padrão fragmentado de demanda, uma vez que cada interessado dirige-se diretamente ao órgão em questão, sem que haja a intermediação de associações de classe ou outros mecanismos que confirmam um caráter articulado e coletivo às demandas. Não só a estrutura decisória do Estado é fragmentada, mas também incentiva uma forma fragmentada de encaminhamento de demandas, não cabendo muita influência do poder de organização dos setores solicitantes no atendimento às suas demandas, por parte da agência. Segundo BOSCHI & DINIZ, esse padrão fragmentado está associado a uma menor probabilidade de eliminação de conflitos e cisões no interior da clientela, em função dos distintos interesses, ao passo que um padrão mais integrado estaria ligado à atuação de entidades e organizações de classe, que eliminariam os focos de conflito antes do encaminhamento das demandas. E concluem que o resultado dessa atomização do relacionamento clientela-órgão é o de deixar a primeira em situação de poder desfavorável frente ao poder da burocracia, fazendo com que o padrão fragmentado estimule a formação de vínculos clientelísticos. Mesmo os esforços de racionalização via burocratização não são suficientes para deter esse processo. Segundo eles,

apesar da crescente burocratização e de um esforço consciente no sentido de racionalizar as práticas e procedimentos adotados, uma série de processos subjacentes age no sentido de estimular e reforçar mecanismos informais de barganha que se constituem numa das bases propícias aos surgimento de vínculos clientelísticos.<sup>36</sup>

A relação entre clientela e agências será então uma via de mão dupla, em termos de controle da clientela pelo Estado, através de agências ligadas ao

---

<sup>35</sup> *Idem*: 38

<sup>36</sup> Diniz & Boschi, 1987: 87

Executivo e também de meios para a apropriação privada do setor público, por parte de grupos dominantes que pressionavam o Executivo, através das agências.

A representação dos interesses se fez, então, através dessa relação entre entidades profissionais ou empresariais, de um lado, e o Estado, de outro, através de suas várias agências. Não coube primordialmente ao Congresso a função de arena onde os interesses e conflitos diretamente disputavam voz e vez; nem aos partidos políticos coube a prerrogativa exclusiva de entidades aglutinadoras de interesses e ideologias. Na verdade, a subordinação dos grupos emergentes a essa estrutura estatal, incorporados politicamente pela via do corporativismo de Estado, teve a contrapartida do esvaziamento de certas funções dos partidos políticos, principalmente no que concerne a forma de acesso à esfera política e enquanto instâncias de convergência de interesses, pelos quais se pressionaria o Estado. As demandas surgidas eram encaminhadas ao Estado sem a mediação e organização dos partidos políticos. Bem como também os conflitos dirigiram-se diretamente para a estrutura do Estado.<sup>37</sup>

---

<sup>37</sup> Cabe introduzir uma observação a respeito do funcionamento do Parlamento e da relação com o Executivo, entre os anos de 1930 e 1988. O objetivo é assinalar os períodos em que o Executivo assume mais enfaticamente ações legislativas ou, mais que isso, suspende as atividades parlamentares. Embora extensa, informa sobre pontos relevantes ao tema do trabalho.

Em 11/11/1930, ocorre o fechamento de toda a atividade legislativa pelo chefe do governo provisório, Getúlio Dornelles Vargas. Não só do Congresso Nacional, mas também das Assembléias Legislativas e Câmaras de Vereadores e o Executivo reivindica as ações legislativas. Em 05/09/1933 há eleições para a Assembléia Constituinte e em julho de 1934 é promulgada nova Constituição. Getúlio Vargas é eleito por via indireta. Após a aprovação pela Câmara de várias medidas que aumentavam o poder do Executivo, em 1937 ocorre o golpe de Estado, conhecido como Estado Novo, tendo sido fechado o Congresso e outorgada nova Constituição. Criação do Parlamento Nacional, bicameral, formado pela Câmara dos Deputados, composta por representantes do povo eleitos indiretamente, e pelo Conselho Federal, com a representação por Estado e 10 membros nomeados pelo presidente. Intensificam-se ainda mais as prerrogativas legislativas do Executivo e, paralelamente, são suspensas as proposições individuais dos membros da Câmara. O governo também interfere na tramitação da legislação. É criado o decreto-lei e as leis constitucionais.

Em 1945 Vargas é deposto e no ano seguinte é promulgada nova Carta Constitucional. Houve então a possibilidade de ampla formação de partidos políticos, representação proporcional partidária na Câmara e pluralidade de iniciativas legislativas, registrando-se intensa atuação do Congresso no período de 46 a 64. No entanto, foi mantida a exclusividade do Executivo na iniciativa para matéria relacionada ao comando da administração federal e foi acrescida a competência privativa para remessa de proposição orçamentária.

Em 31/03/1964 houve o golpe militar e a seqüência de atos institucionais. O A.I.-1 não dissolveu o Congresso, mas permitiu ao Poder Executivo decretar recesso parlamentar e isso de fato ocorreu nos períodos de 20/10/1964 a 22/11/1966; de 13/12/1966 a 21/10/1969; e

Se na criação dessa estrutura corporativa, no início da década de 30, já estava presente um traço autoritário e centralizador do Estado, essa característica vai se acentuar com a implantação do Estado Novo, em 1937, minimizando ainda mais a importância e capacidade de intervenção de canais alternativos de representação. Como mostra DINIZ,

a instauração do corporativismo ocorreu (...) no interior de um processo mais amplo de fechamento crescente do sistema político, que culminou com a eliminação da arena parlamentar-partidária, com o golpe de Estado de 1937. Desta forma, tanto os setores empresariais quanto os trabalhadores urbanos definiram-se como atores políticos pela via do Estado. O que se observou foi a associação entre o fortalecimento do Estado e o esvaziamento do sistema representativo, configurando-se um arcabouço de molde corporativo caracterizado por uma fraca articulação entre a instância dos partidos e a dos interesses organizados.<sup>38</sup>

Outro aspecto importante a ser retomado é a fragmentação característica da estrutura decisória do Estado, composta por centros decisórios relativamente autônomos que gravitam em torno do Executivo. As agências e órgãos concentram as demandas ao Estado, por parte de associações corporativas e não corporativas, realizando a mediação entre os grupos de interesses e o Executivo. De qualquer forma, o direcionamento das demandas será diretamente ao Executivo, através desses núcleos decisórios, sem nenhuma outra mediação, nem mesmo do Congresso.

Como mostra WERNECK VIANNA, através dos diversos órgãos criados, já desde a década de 30, serão estabelecidas conexões entre os setores da burguesia e o poder central, permitindo a participação de grupos dominantes no processo decisório via abordagem direta a essas agências e, indiretamente, ao Executivo,

---

de 1º a 14/04/1977. São dados poderes legislativos ao Executivo, criado o bipartidarismo (Arena e MDB) e suspenso o voto direto para presidente, com a criação de Colégio Eleitoral. Somente após a revogação do A.I.-5, em 1979, houve o retorno do pluripartidarismo e, finalmente, a aprovação de nova Carta Constituição, em 05/10/1988, formulada por Assembleia Constituinte eleita. [www.camara.gov.br](http://www.camara.gov.br), acesso em 10/11/2007, CARVALHO, J. M. *1939 – Cidadania no Brasil: o longo caminho*, 2001; SKIDMORE, T. *Brasil de Getúlio a Castelo*, 1982; SKIDMORE, T. *Brasil de Castelo a Tancredo*, 1988.

<sup>38</sup> DINIZ, Eli. *Neoliberalismo e corporativismo: As duas faces do capitalismo industrial no Brasil*, 1992: 37-38

sem outras mediações, como o Congresso, por exemplo. Estabelece-se uma prática de negociação direta e fechada entre setores público e privado, sem a participação ou interferência de setores mais amplos da opinião pública. A autora mostra ainda que o Estado, em função desses vários órgãos, acaba sendo *fragmentado em centros relativamente autônomos, sem uma política que costure os diferentes segmentos do poder*.<sup>39</sup>

Também sobre esse tema, DINIZ, ao analisar a engenharia político-institucional que comandou a reordenação econômica dos anos 30 e 40, aponta a prevalência de um padrão desordenado de expansão do Estado, associado à forte pressão clientelista, o que levou à criação de diversas agências e instâncias enclausuradas na burocracia estatal e pautadas pelo modelo da eficiência técnica, responsáveis pela mediação entre interesses dominantes e Estado. Na opinião da autora, essa pulverização de agências e órgãos seria a responsável por uma baixa capacidade de *implementação* do Estado, apesar da centralização burocrática decisória do mesmo. A limitação da capacidade de implementação seria consequência da proliferação de agências, que resultou em dispersão de poder, fragmentação da autoridade estatal e mesmo a superposição de jurisdição, exacerbando a competitividade interna entre tais instâncias componentes da estrutura burocrática e decisória do Estado. Uma forte marca do Estado brasileiro será então o contraste entre *a centralização de poder no Executivo e a fragmentação do aparelho de Estado, com a proliferação de agências burocráticas, a cada uma estando afetos aspectos específicos das várias áreas de política econômica*. A autora esclarece ainda que esse modelo montado desde a era Vargas, permaneceria após o fim do Estado Novo, durante os governos democráticos que o sucederam após 1945, em especial de Kubitschek indo até os governos militares, que também fizeram amplo uso dessas agências estatais.<sup>40</sup>

---

<sup>39</sup> WERNECK VIANNA, M. L. A administração do "Milagre": o Conselho Monetário Nacional – 1964-1974: 25

<sup>40</sup> DINIZ, Eli. Neoliberalismo e corporativismo: As duas faces do capitalismo industrial no Brasil, 1992: 35

LIMA JR & LIMA, analisando as mudanças na política exterior, a partir de 1962, em especial a partir de 1964 e da criação do Conselho Nacional de Comércio Exterior - Concex, em 1966, quando passa a ser dada ênfase à promoção de exportação, discutem a autonomia e poder que as agências ligadas a esse setor foram adquirindo. Apresentam o conceito de *policentrismo decisório* que, segundo eles, origina-se dos processos de relativa autonomia política das agências intermediárias e a capacidade de manipulação de recursos, fazendo com que a capacidade de controle e coordenação política do Estado diminua, na medida em que aumenta o distanciamento do *locus* decisório. Em processo paralelo, ocorre também o *policentrismo de acesso*, quando *empresas públicas e privadas, ao invés de se dirigirem apenas a um órgão centralizador da política (...) dirigir-se-iam a um grande número de agências, quer de regulação, quer de implementação da política.*<sup>41</sup>

Os autores citam a discussão de Luciano Martins, que mostra que a dinâmica da expansão do Estado seria composta por essa multiplicação de agências que passaram gradativamente a controlar vultosos recursos, ao mesmo tempo que se afastavam do *locus* formal de poder e legitimidade.<sup>42</sup>

A dificuldade de coordenação das diversas agências, bem como a superposição de atividades e atribuições, acima destacadas, compõem um aspecto que limitava a capacidade de implementação das políticas, bem como dificultava a otimização e articulação de iniciativas que convergissem. Esse aspecto acabava sendo contraditório com a efetiva centralização e controle por parte do Estado, que continuava mantendo o funcionamento dessa estrutura corporativa atrelada ao controle do Executivo. No entanto, vale ressaltar, que a retirada da arena legislativa de certas decisões, que passam a ser tomadas dentro das agências e

---

<sup>41</sup> LIMA JR, O.B. & LIMA, M. R. Autonomia organizacional e policentrismo decisório, a política de comércio exterior. In: LIMA JR & ABRANCHES (Org.) As origens da crise: Estado Autoritário e Planejamento no Brasil. 1987: 103

<sup>42</sup> MARTINS, L. A expansão recente do Estado no Brasil. 1977 In: LIMA JR, O.B. & LIMA, M. R. Autonomia organizacional e policentrismo decisório, a política de comércio exterior, 1987:102

órgãos do governo, embora contendo um forte traço de controle e centralização, também foi motivada pela busca de eficiência e rapidez nas ações, o que não se considerava possível dentro da disputa política tradicional. Mesmo após a ditadura do Estado Novo a eficácia de tais órgãos não é desprezada, compondo também a estrutura decisória dos governos sucessores. E com o objetivo de racionalidade e eficiência das ações de governo essas agências vão ganhando força e importância dentro da estrutura decisória. Ademais, a forma de composição das mesmas permitia a participação e representação de interesses, dentro da estrutura corporativa.

Vale observar, apenas a título de esclarecimento, que a redemocratização “pelo alto”, numa linha pretensamente liberal, ocorrida após a deposição de Getúlio Vargas, com a Constituição de 1946, não prescindirá da conservação do sistema da CLT – Consolidação das Leis do Trabalho - e do corporativismo. Apesar das várias discussões levantadas durante a constituinte, a respeito do direito de greve, estabilidade, corporativismo, liberdade, autonomia sindical, entre outros temas, ao final, a Carta Constitucional não rompeu com a estrutura corporativa varguista. Sobre essa questão, VIANNA mostra que não foi a tentativa de Vargas da “Constituinte com Vargas”, que havia promovido a inclusão das classes subalternas ao movimento de redemocratização “pelo alto”, que concedeu a sobrevivência à CLT. Mas foi a necessidade de *contenção, em, certos limites, da maré montante das greves econômicas (...), a fim de não se ‘desestabilizar por baixo’ o já débil sistema de poder de Vargas.*<sup>43</sup> Dessa forma, é mantido o unitarismo corporativista do Estado Novo que, assim como toda a estrutura político-institucional, seria amplamente usado pelos governos posteriores, em especial durante o governo JK e nos governos militares de 1964, quando então houve forte ênfase nas ações desenvolvimentistas.

No período Kubitschek, na implementação do Plano de Metas, a criação ou fortalecimento de agências tem o objetivo de garantir racionalidade ao

---

<sup>43</sup> VIANNA, L. W. *Liberalismo e sindicato no Brasil*. 1978: 249 a 253. A citação: 253.

planejamento, mais compatível com as necessidades dinâmicas da industrialização, em face de uma estrutura política tradicional, na qual a força de oligarquias, em especial dos grandes proprietários de terras, ainda se fazia sentir fortemente. Sem romper com a estrutura burocrática existente, esses núcleos se constituíram em *centros dinamizadores, capazes de coordenar e executar com relativo sucesso as metas programadas*. Ou ainda, uma *administração paralela mediante a qual setores mais dinâmicos do capital veicularam suas demandas (...) combinando eficácia e legitimidade*.<sup>44</sup> Permitindo, assim, contornar entraves burocráticos ao projeto desenvolvimentista, bem como manter uma forma de representação de segmentos sociais.

O pós-64 assistiu a uma multiplicação desses núcleos decisórios, buscando uma sofisticação dos mecanismos de controle, mas também como forma de representação dos interesses de frações de classes dominantes, frente ao fechamento de canais formais de representação, em especial o Congresso. Este perde ainda mais espaço enquanto possível conciliador dos diferentes interesses, o local de convergência e disputa de interesses, que são então deslocados mais enfaticamente para a máquina governamental, através das diversas agências que farão a *mediação burocrática*, o que permitirá a *tradução de demandas* - de diversas clientelas - *em decisões*, de maneira setorializada, organizando e selecionando interesses dominantes. Este *caráter fragmentário reflete a formação brasileira, com a heterogeneidade estrutural, fracionamento das classes e crise de hegemonia (permanente) do bloco no poder* (resultando numa) *mediação estatal mais autônoma e discricionária*.<sup>45</sup>

Para WERNECK VIANNA, em análise sobre o Conselho Monetário Nacional - CMN, no período de 1964 a 1974, a criação de tais agências permitiu o aumento da capacidade administrativa do Estado, através de uma burocracia mais flexível, moderna e racional, dando-lhe uma lógica empresarial e estrutura institucional para

---

<sup>44</sup> *Idem*: 26

<sup>45</sup> ABRANCHES, S. In: WERNECK VIANNA - *Idem*: 31-33

alocação, regulação e planejamento; em consequência, alargando também o escopo do papel do Estado.<sup>46</sup>

Por outro lado, essa burocratização, como apontado pela autora, leva também ao encapsulamento burocrático dos interesses sociais, fazendo do Estado o grande mediador para os interesses da sociedade, frente à desativação dos instrumentos políticos da sociedade civil. O Estado autoritário apresenta uma *fragmentação administrativa*, por um lado, e uma *concentração de poder*, por outro, levando à *ausência de centralização decisória* e a tendência ao *isolamento do setor governo dentro do Estado*. Esse *policentrismo decisório* cria núcleos de decisão afastados do *locus* formal de poder, tornando possível a *manipulação de recursos pelos elos intermediários*.<sup>47</sup>

DINIZ & BOSCHI, em análise sobre as relações entre Estado e setor privado, em especial o empresariado, consideram o Estado como um conjunto diferenciado e não-monolítico de estruturas de decisão, onde participam agências de formulação de política econômica, sendo algumas com poderes mais amplos e outras com escopo mais restrito, caracterizadas pelos autores como componentes do meio ambiente empresarial. Essa estrutura apresenta graus mais altos de *centralização do processo decisório nas instâncias superiores, ao lado de uma fragmentação ao nível das instâncias inferiores*, acentuando as tendências do planejamento e da regulação.<sup>48</sup> Ao analisar especificamente a mudança da Comissão Nacional de Estímulo à Estabilização dos Preços - Conep para o Conselho Interministerial de Preços - CIP, ocorrida em 1968, os autores afirmam que a *evolução aponta na direção de maior despolitização do processo decisório, com o conseqüente privilegiamento de aspectos técnicos aí envolvidos. Como decorrência tem-se uma*

---

<sup>46</sup> *Idem*: 33-34

<sup>47</sup> *Idem*: 35-36, 48

<sup>48</sup> Os autores diferenciam as agências entre regulatórias e de planejamento. As primeiras têm função mais restrita e tópica, deliberando sobre restritos instrumentos econômicos e sobre temas menos complexos, enquanto as segundas têm função mais ampla, integral, compatibilizando instâncias e formulando políticas econômicas, além de deliberar sobre uma gama mais ampla e diversificada. DINIZ & BOSCHI. Burocracia, clientelismo e oligopólio: o Conselho Interministerial de Preços, 1987: 58

*ênfase na profissionalização do órgão que se expressa pela definição de um vasto quadro técnico.* Os autores apontam também os crescimento da autonomia do CIP em relação ao empresariado, que apresentou uma estrutura mais complexa e burocrática que o Conep.<sup>49</sup>

Um aspecto já mencionado aqui e que foi bastante enfatizado nos trabalhos consultados merece ser retomado para maior aprofundamento. Trata-se da retirada da arena política dos temas e conflitos envolvendo interesses e demandas sociais, que são então direcionados ao Estado, com a mediação das diversas agências, mas sem a participação relevante do Congresso ou dos partidos políticos. Os conflitos internos aos setores empresariais, as disputas e divergências entre eles, são todos encaminhados para o Estado, cabendo a este as decisões e escolhas como a que grupos e interesses atender, de acordo com os critérios do poder central e de acordo também com a capacidade de pressão que tais interesses conseguem efetivamente exercer no aparelho de Estado. Mais uma vez, partidos políticos e Congresso ficando à margem desses processos, reforçando o traço autoritário, interventor e centralizador do Estado brasileiro.

Um aspecto dessa retirada da arena política dos assuntos estratégicos é a busca da eficiência e efetiva capacidade de implementação que motivam a criação dessas instâncias intermediárias de poder. As análises são bastante convergentes nesse aspecto, ou seja, a criação de núcleos de excelência, com o recrutamento de técnicos de alto gabarito, a fim de capacitar as agências para a tomada de decisões *racionais* e *eficientes* em contraposição às delongas, avanços e recuos da barganha política, tida como prejudicial ao andamento dos projetos.

Fazem-se relevantes alguns comentários sobre esses aspectos acima mencionados, na tentativa de explicitar melhor a situação do Congresso diante dessa estrutura, apontando algumas explicações para a posição marginal do mesmo na concentração dos interesses e na conversão dos mesmos em políticas públicas e respostas às demandas.

---

<sup>49</sup> *Idem*: 63

ANTUNES, em análise sobre a Constituição de 1946 e o processo decisório, durante o período Kubitschek, faz uma discussão acerca da participação dos partidos políticos. A autora cita LAFER, para quem a incapacidade dos partidos políticos representarem e agregarem as massas e suas aspirações, repercutia na incapacidade de converter as demandas em políticas e ações administrativas. Sobre esse tema, também podemos mencionar CARVALHO, que menciona a tradição brasileira de criação de partidos por políticos profissionais ou por influência do Poder Executivo, tendo sido sempre dominados por membros da elite social e econômica, e que, portanto, pouco representavam as massas as quais se dirigiam.<sup>50</sup>

Quanto à atuação do Congresso durante o período JK, Lafer avalia que os parlamentares estariam apenas interessados em barganhas políticas para atender clientelismos eleitoreiros e nem um pouco interessado no desenvolvimento. O autor mostra que o presidente teria recorrido à agências burocráticas e diversos técnicos de competência reconhecida, para lograr realizar seu projeto de governo.<sup>51</sup> Afirma ainda que, para Kubitschek, a principal demanda era o crescimento econômico, com a conseqüente geração de oportunidades de trabalho e expectativa de melhorias nas condições de vida. Demandas essas que ele buscou através de um plano de industrialização e crescimento acelerado. No entanto, na hipótese de não haver apoio do Congresso, foi criada uma *administração paralela* para implementar o Plano de Metas, permitindo ao presidente fugir da discussão da reforma administrativa, bem como da *submissão* - conforme visão de Lafer - ao Congresso.<sup>52</sup> Recrutados por sistema de mérito, os técnicos foram integrar órgãos

---

<sup>50</sup> CARVALHO, J. M., 2001:176. O autor menciona a exceção representada pelo Partido Comunista, antes de 64, e o PT, na redemocratização, ao final da década de 70.

<sup>51</sup> ANTUNES, L. Poder Legislativo e Nacional-Desenvolvimentismo: Subsídios para uma revisão do papel do Congresso nas políticas desenvolvimentistas

<sup>52</sup> Sobre o período JK, ANTUNES (2003) analisa a implementação do Plano de Metas, com base na relação Executivo-Legislativo. Para tanto, tece uma crítica à teoria da abdicação de poder por parte do Legislativo em prol do Executivo, dialogando com as visões de Celso Lafer (1972), Lourdes Sola (1982) e Bárbara Guedes (1994). Não pretendemos aqui entrar nesse debate específico sobre abdicação ou delegação de poder do Legislativo ao Executivo, mas

já existentes e novos órgãos criados pela administração, formando *órgãos de ponta* ou *ilhas de excelência* e garantindo a implementação das metas. Estas, por sua vez, eram bastante setorializadas, principalmente ligadas à infra-estrutura ou à substituição de importações<sup>53</sup>, e as decisões em torno das políticas desenvolvimentistas foram sendo concentradas nesses núcleos decisórios, destacando ainda o autor, a atuação marginal do Congresso nesse processo. Ou seja, *coube a um núcleo da burocracia não apenas transformar as demandas da sociedade em políticas públicas que atendessem a estas demandas, como também definir o rumo do desenvolvimento do país.*<sup>54</sup>

A essa questão, ANTUNES acrescenta a análise de SOLA que analisa determinadas áreas-chave da política econômica, caras ao Plano de Metas, mostrando que foram tiradas da arena política e concentradas nessas *ilhas de excelência*. Ou seja,

a criação de uma burocracia paralela era entendida como a única forma de assegurar a harmonia das ações governamentais no âmbito das áreas estratégicas. (...) Em outras palavras, a burocracia paralela seria uma forma de concatenar esforços dentro do próprio governo afirmando ainda que o insulamento burocrático implicava em alijar das decisões pertinentes aos setores estratégicos quaisquer atores políticos, tornado-as técnicas e, supostamente, mais eficientes.<sup>55</sup>

Decorre daí, o surgimento, na opinião de Sola, de uma nova arena política no período Kubitschek, a *arena estatal*.

Finalmente, Antunes destaca em GUEDES a busca do aumento da eficiência administrativa, em função da complexificação das questões econômicas no Brasil, a partir dos anos trinta. Para Guedes, tal tarefa caberia ao Presidente que, motivado pelo crédito e popularidade no longo prazo, buscaria incrementar a capacidade

---

chamar a atenção para uma estrutura decisória interna ao Estado, composta por agências, conforme mencionado pelos três autores citados.

<sup>53</sup> Lembrando que o Plano de Metas era composto de cinco pontos básicos: energia, transportes, alimentação, indústrias de base e educação.

<sup>54</sup> ANTUNES, L. Poder Legislativo e Nacional-Desenvolvimentismo: Subsídios para uma revisão do papel do Congresso nas políticas desenvolvimentistas, 2003: 7.

<sup>55</sup> *idem*: 8.

operacional da burocracia, com o conseqüente incremento da capacidade de implementação de políticas públicas. A solução para os embates e disputas causados pelos projetos presidencialistas e os entraves parlamentares, considerada a inclinação conservadora atribuída ao Congresso, levando a constantes confrontos entre Executivo e Legislativo, teria sido resolvido pela maioria dos presidentes, por meio da *compartimentalização da burocracia*, buscando a melhoria de desempenho de um setor crucial para a consecução dos objetivos de governo. Afirma Antunes que,

embora diferentes quanto à forma e objetivo, essas agências compartilhavam uma característica-chave para o desempenho eficiente de suas funções: o insulamento de seus membros face aos políticos e à burocracia tradicional. Essa estrutura paralela tornou-se responsável pelas decisões macroeconômicas e pela formulação das políticas desenvolvimentistas.<sup>56</sup>

Cabe ressaltar que o controle não era o único foco dessa estrutura, mas também, e fortemente, a eficiência, racionalidade e capacidade de implementação das políticas pretendidas. A retirada da arena política das principais decisões e encapsulamento dentro da burocracia estatal teve como objetivo a racionalização e eficiência das ações, mas também reforçou o traço autoritário e centralizador presente na estrutura corporativa, dificultando mecanismos de controle e prestação de contas. Bem como o questionamento dos critérios, prioridades e meios de implementação. Embora o Congresso funcionasse em grande parte do período de 1930 a 1985, não tendo sido formalmente fechado durante todas as décadas aqui analisadas e continuasse deliberando sobre as diversas matérias, inclusive orçamentárias, como é o caso do governo JK, restou ao Congresso posição bastante marginal nas decisões sobre rumos e objetivos da política de desenvolvimento.<sup>57</sup> O caráter planejador e decisório ficou a cargo mais exclusivamente do Executivo, através dessa rede de agências e técnicos.

---

<sup>56</sup> *Idem*: 13.

<sup>57</sup> Vide nota 37.

Alguns autores acima citados (Lafer, Sola e Guedes) explicaram a fraqueza partidária em função de sua incapacidade de agregação e representação de interesses, como causa da criação das agências, com o propósito de obter maior eficiência. No entanto, parece-nos razoável que a criação das agências, por outro lado, valeu-se também dessa fraqueza partidária a fim de fornecer ao Executivo meios de planejamento e execução de objetivos bastante amplos, sem que isso fosse precedido de grandes debates e negociações políticas, visto que o Executivo lançou mão de instrumentos que, justamente, lhe dessem certa autonomia, mesmo frente aos interesses dominantes. Além do que, esse Estado forte e centralizador fora moldado também com base em concepções que viam apenas nesse modelo de Estado a capacidade de implementação do grande projeto modernizador e industrializante, enfatizado desde a década de 30.

O Estado brasileiro constitui-se com um forte traço interventor, planejando, implementando, produzindo, presente em todas as áreas importantes e estratégicas da economia, direcionando os agentes econômicos, tendo como meta um projeto de desenvolvimento. Tal projeto não foi homogêneo, mas teve nuances estatizadoras, nacionalistas, desenvolvimentistas, bem como interregnos liberais. Por outro lado, a estrutura estatal fragmentada trouxe limites à capacidade de planejamento e coordenação das iniciativas e objetivos. No entanto, logrou efetivar grandes reformas econômicas e sociais, iniciadas na década de 30 e conduzidas até finais da década de 70, e que efetivamente tiraram o Brasil da qualidade de país agro-exportador e o alçaram à condições bem mais competitivas no mercado internacional, ao mesmo tempo em que se obteve altos índices de crescimento econômico interno.

As mudanças das décadas de 80 e 90, que serão objeto do capítulo seguinte, foram muito profundas, não só por causa do grande endividamento e das mudanças nas condições internas e externas que haviam sustentado tal modelo de crescimento. Mas também porque, no conjunto de esforços e soluções propostos para o enfrentamento da crise, estava uma outra concepção de Estado, de sua

forma de atuação, limites, funções, etc. A redemocratização e o fortalecimento do Congresso Nacional, as reformas de Estado, a crise econômica são alguns dos elementos motivadores de mudanças.

Os traços que acima apresentamos, apontam para uma configuração, desde a década de 30, de um Estado intensamente interventor, centralizador e com meios de atuar na economia e influenciar nas decisões relativas aos projetos de governo. As reformas do Estado iniciadas na década de 90, buscaram a redução e enfraquecimento do Estado e de seu poder de ação. Resta saber se lograram reduzir seus instrumentos de ação e, principalmente, seu poder de intervenção. Acreditamos que não. Veremos adiante, que esse traço interventor não será diluído completamente, mas reconfigurar-se-á em novas formas de atuação. Como se dá essa transição e de que maneira o Estado permanece presente e atuante será o objetivo do capítulo seguinte.

### **Desconstrução da era Vargas e a nova estrutura decisória – continuidades e mudanças.**

Diante dos elementos que caracterizaram a estrutura decisória até os anos 80, citados anteriormente, passamos agora a apontar algumas transformações ocorridas em tal estrutura, a partir principalmente da década de 90, buscando salientar rupturas e continuidades com o processo anterior.

Inicialmente, cabe ressaltar que a transição da década de 80 foi bastante profunda. Primeiro, porque significou o abandono de um modelo de desenvolvimento que havia sido adotado por cerca de 50 anos, passando por diferentes etapas, formas de governo e conjunturas internas e externas, mas que em seu somatório possibilitou ao país grandes avanços no processo de industrialização e de desenvolvimento. Também grandes alterações no cenário internacional impactaram diretamente os rumos do desenvolvimento brasileiro, já que havia uma forte dependência de financiamento externo no modelo adotado. O drástico aumento dos juros internacionais, o esgotamento da oferta de empréstimo, o alto nível de endividamento dos vários países latino-americanos foram alguns dos fatores que externamente influenciaram mudanças nos rumos da economia brasileira e latino-americana.

Internamente, o fim do “milagre econômico” em 1973 e a tentativa de manter o esforço de crescimento empreendida a partir de 1974, pelo governo Geisel, agravaram a situação do regime militar que comandava o país desde 1964. A interrupção do crescimento e o agravamento da dívida puseram fim a um dos elementos de maior sustentação do regime militar – o crescimento econômico - mergulhando o país num difícil período de crise inflacionária, estagnação e grandes incertezas econômicas e políticas.<sup>58</sup>

---

<sup>58</sup> CARVALHO, J. M., 2001.

Após esse período de 21 anos de autoritarismo, quando dos embates políticos pela redemocratização, a luta pela democracia se mostrou também a luta contra um modelo de Estado adotado pelos militares, mas sobretudo em vigor desde a década de 30. Vale lembrar que, como analisado por FIORI (2007), desde o golpe de 1937 e a implantação do Estado Novo, os esforços desenvolvimentistas haviam sido conduzidos por mãos conservadoras. Posteriormente, o regime militar instalado em 64, embora anticomunista e com inclinações liberais, também adotou o programa nacional-desenvolvimentista durante a década de 70, mantendo o controle conservador nos avanços da estrutura econômica do país. Na visão do autor, essa adoção de programas da esquerda desenvolvimentista por correntes conservadoras criou um embaraço à esquerda brasileira, quando da redemocratização, na década de 80. FIORI (2007) supõe que, em decorrência de tais acontecimentos,

Quando a esquerda brasileira volta à cena política, na década de 80, a maior parte de sua militância jovem tinha um viés antiestatal, antinacionalista e antidesenvolvimentista. Só um pequeno grupo minoritário de intelectuais propôs naquele momento uma nova versão do desenvolvimento (...) mas a grande maioria dos novos militantes, movimentos e partidos de esquerda tomaram outro rumo.<sup>59</sup>

Esse outro rumo, apontado pelo autor, divide-se entre duas principais correntes: uma representa a retomada da trilha do socialismo utópico, com duras críticas à esquerda tradicional e sua posição estatista. A outra, *tomou o caminho da social-democracia, mantendo-se no campo da luta política tradicional pelo poder do Estado, e propondo o abandono das políticas desenvolvimentistas e a implantação imediata das reformas e políticas neoliberais.*<sup>60</sup> Ou seja, o abandono do modelo nacional-desenvolvimentista que fora o condutor do processo de industrialização e

---

<sup>59</sup> FIORI, José Luís. Olhando para a esquerda latino-americana, 2007: 19-20.

<sup>60</sup> *Idem*: 20

modernização do país, implementado desde a década de 30, bem como a reestruturação do modelo de Estado que conduzira tal projeto.<sup>61</sup>

Dessa forma, parte da sociedade e da esquerda que se mobilizou contra a ditadura e a crise econômica, acabou por decretar também o fim de uma era na qual o Estado fora o principal condutor do desenvolvimento. Os discursos, propostas e análises ligados à redemocratização acabaram trazendo também soluções liberalizantes de redução do Estado, privatização, reformas diversas, como condição de superação da crise instaurada na década de 80. Essa inclinação liberal no continente latino-americano foi fortemente determinada pela disseminação, ainda na segunda metade da década de 80, das novas políticas preconizadas pelo “Consenso de Washington”, estabelecendo um programa ortodoxo de estabilização monetária, reformas estruturais ou institucionais voltadas à abertura, desregulação e privatização das economias nacionais da região.<sup>62</sup> Tudo isso no embalo da renegociação da dívida dos países latino-americanos.

Do ponto de vista econômico, o regime democrático, herda do período militar uma economia conturbada, às voltas com altos índices inflacionários, acentuado endividamento externo, dificuldades de crédito e financiamento externos, desaceleração da economia, entre outras dificuldades. Assim, no embalo das mudanças políticas citadas, o período que se sucedeu ao fim do regime militar teve como principais elementos da agenda pública, por um lado, o enfrentamento da crise econômica e a realização de reformas pró-mercado, conforme diretrizes ditadas pelo Consenso de Washington, FMI e Banco Mundial. Tais soluções visavam o restabelecimento de uma maior estabilidade econômica, em face das constantes crises, picos inflacionários e estagnação, mas também uma profunda mudança na estrutura do Estado através de reformas entendidas por alguns como absolutamente imprescindíveis à reconstituição da normalidade e da governabilidade.

---

<sup>61</sup> Idem. Ibidem.

<sup>62</sup> LLISTAR, D.. El qué, el quién, el como y el por qué del Consenso de Washington, 2002

Por outro lado, buscava também a consolidação da democracia, o aprimoramento e fortalecimento das instituições, bem como a correção de distorções - assim entendidas por alguns - geradas pelo modelo anterior de desenvolvimento. Esse contexto é fundamental para compreender o direcionamento dado à reformulação institucional e decisória.

No plano decisório, ocorrem mudanças e também continuidades com o modelo anterior. Uma importante mudança a ser registrada é o fechamento de diversas agências e órgãos do Executivo, para onde convergiam as demandas da sociedade e setores da economia, levando em consequência à revitalização da atividade legislativa, a partir da Assembléia Constituinte que elaborou a Carta Magna de 1988. Para a arena Legislativa direcionaram-se diversos grupos de interesses, movimentos sociais e setores organizados da sociedade civil, a fim de influenciar na elaboração da Constituição. Desde então, registrou-se um fortalecimento da atividade de *lobby* junto ao Legislativo, ainda que de maneira não regulamentada e oficial, mas de qualquer forma reforçando a relação dos interesses organizados com aquele Poder, retirando do Executivo exclusividade na aglutinação dos interesses, como registrado no período anterior.

Um traço de continuidade, como será apontado, é a capacidade de intervenção do Estado, em especial do poder Executivo que, mesmo diante de amplas reformas, não se descaracteriza. Na verdade, assume novas feições e instrumentos. Abordaremos algumas das formas como essa intervenção se apresenta, destacando a estrutura decisória que comandou o enfrentamento da crise econômica e a abertura comercial.

Outro aspecto que discutiremos será a relação entre Executivo e Legislativo. Considerando o que já discutimos, principalmente no concernente à retomada da importância do Legislativo enquanto arena de representação de interesses, entendemos relevante a abordagem da relação daquele com o Poder Executivo, identificando as principais características dessa relação, analisando o equilíbrio ou desequilíbrio de forças, os instrumentos que um e outro detêm na competição

política. Entendemos que o Executivo ainda preserva muitos instrumentos e prerrogativas, que lhe conferem um poder bastante destacado, frente aos demais Poderes, em especial o Legislativo, que aqui priorizamos. Queremos identificar quais são esses instrumentos e como se efetiva essa capacidade de determinação de suas prioridades, o que identificamos como um traço que corrobora a idéia de manutenção da capacidade interventiva do Estado, especificamente representado pelo Poder Executivo.

Trataremos separadamente tais pontos. Começando pelo primeiro, as mudanças da estrutura decisória.

### **A desarticulação da estrutura corporativa: redefinição dos meios de representação de interesses e fortalecimento do Legislativo**

Como mencionado no primeiro capítulo do presente trabalho, o acesso direto ao aparelho burocrático estatal, via estrutura corporativa, até a década de 80, destinava um papel secundário aos partidos políticos, enquanto mediadores e aglutinadores dos diversos interesses, na relação entre Estado e Sociedade. E era essa característica, de centralização no Estado dos canais de acesso à estrutura decisória, que determinava a forma de organização e representação dos interesses, independente da natureza do regime político, se ditadura ou democracia, já que a característica era do modelo corporativo. Com as reformas da década de 90, a desestruturação da máquina estatal levou à alteração do sistema de acesso ao Estado e, em consequência, a alteração dos canais de acesso à estrutura decisória e da articulação da representação com as esferas governamentais. Ações antes dirigidas ao Executivo deslocaram-se para o Legislativo e o Judiciário. Setores relevantes da economia redirecionaram o foco de sua atenção para o Legislativo, mudando a forma da representação de interesses que passa a ser através de *lobbies* e mesmo pela participação direta de empresários e representantes de outros segmentos como membro eleito de uma das casas legislativas.<sup>63</sup>

---

<sup>63</sup> DINIZ & BOSCHI. Empresariado e Estratégia de Desenvolvimento, 2003.

Essas mudanças acabaram por instituir uma outra lógica no processo decisório, uma vez que o padrão corporativo de representação de interesses acabou sendo substituído por uma lógica mais competitiva de organização. Isso se deu de duas formas: a primeira, foi através do fim da obrigatoriedade e do monopólio da representação,<sup>64</sup> em especial de trabalhadores, antes concentrada na estrutura oficial montada pelo modelo corporativo, instaurando-se um critério voluntário de associação, que deu maior flexibilidade a ação dos sindicatos e associações de representação, mas também trouxe a necessidade de criação de incentivos seletivos dentro das entidades de representação de setores, a fim de atrair os profissionais e manter as adesões.<sup>65</sup>

A segunda forma pela qual a competitividade foi instaurada decorre da primeira, já que impôs a necessidade das associações fazerem atendidos aqueles interesses que representavam, buscando, para isso, influenciar as decisões e legislações. Registra-se assim uma corrida das entidades de representação para obter decisões e iniciativas legislativas junto à instâncias decisórias e regulamentadoras, o que acirra a competitividade entre elas, diante da tentativa de garantir benefícios aos seus representados, promovendo uma corrida dos *lobbies* e outras formas de pressão à arena legislativa. Diferente da estrutura corporativa, na qual a participação e representação dos setores estavam garantidas pelo próprio modelo decisório, a representação dos diversos interesses não mais está garantida,

---

<sup>64</sup> *Idem*: 15-33; 29. O fim da obrigatoriedade atingiu especialmente a representação dos trabalhadores, visto que os empresários sempre dispuseram de um padrão dual de organização, composto por associações de filiação não compulsória, paralelas às obrigatórias, o que lhes garantiu vantagens na adaptação às mudanças econômicas do período. CARVALHO, J.M. (2001), tem uma compreensão distinta sobre a disputa de interesses na arena legislativa. Para ele, tal afluxo ao Legislativo, por ocasião da elaboração da Constituição de 88, significou a permanência da cultura corporativa na ação política, que motivou a corrida de grupos e categorias profissionais ao Legislativo, a fim de manter ou conquistar direitos/privilégios pretendidos. Ele destaca ainda a permanência da unicidade sindical e do imposto sindical, como resquício do modelo Vargas. Pág. 223

<sup>65</sup> DINIZ & BOSCHI. Empresariado e Estratégia de Desenvolvimento. RBCS, vol. 18, nº 52, junho/2003, p. 15-33, p. 28-29. A autora afirma que “a desconstrução do antigo corporativismo, somada ao próprio processo gradual de transformação e adaptação da estrutura de representação de interesses, sobretudo nas décadas mais recentes, romperam com os parâmetros de atuação dos interesses organizados, quais sejam, a prevalência do monopólio da representação e a obrigatoriedade de filiação. O caráter voluntário passou a ser o motor da organização coletiva”.

com o fim de tal modelo. Instituem-se assim novos padrões de acesso ao setor público, antes feitos através das diversas agências que gravitavam ao redor do Executivo, agora realizado por *lobbies*, frente à revitalização da atuação do Congresso Nacional.

Esse processo acaba por acentuar a assimetria na capacidade de representação das organizações de interesses, assimetria essa já presente na estrutura corporativa, especialmente no que diz respeito à diferença entre empresários e trabalhadores, quanto à capacidade de buscar representação junto às instâncias decisórias.<sup>66</sup>

É importante mencionar ainda, que as mudanças não resultaram em extinção completa do sistema corporativo, mas na sua reconfiguração para um sistema híbrido, no qual o corporativismo tradicional ainda está presente, mas sem o monopólio da representação, coexistindo com uma ampla estrutura extracorporativa.<sup>67</sup>

Sobre esse tema, LIMA & BOSCHI afirmam que, apesar da erosão do corporativismo estatal como forma predominante de intermediação e representação de interesses, não houve uma ruptura radical com o corporativismo pré-existente, mas é sobre esse *passivo institucional e político* que se erigem as mudanças. Embora enfraquecido com as reformas pró-mercado, o Estado não perde sua capacidade de intervenção, e esta é a *linha de continuidade* identificada por eles com a estrutura decisória anterior à década de 90. Partindo do *corporativismo como eixo de ordenação das relações público-privado no Brasil sob o modelo desenvolvimentista* (os autores procuram avaliar) *em que medida essa trajetória, na esteira das transformações estruturais marcantes, impõe limites ao*

---

<sup>66</sup> A representação dual e as diferenças de acesso à estrutura do Estado por trabalhadores e empresários foi tema do capítulo anterior e que agora retomamos as principais idéias, para fins de comparação.

<sup>67</sup> LIMA & BOSCHI. O Executivo e a Construção do Estado no Brasil: Do Desmonte da Era Vargas ao Intervencionismo Regulatório. In: WERNECK VIANNA (Org.). A Democracia e os Três Poderes no Brasil. 2002: 205-206

*reordenamento institucional em via de definição.*<sup>68</sup> Eles mostram que a estrutura corporativa é uma instituição que de fato permanece, em parte devido à sua flexibilidade e capacidade de adaptação, formando o que consideram a *matriz institucional* sobre a qual as reformas irão se dar.

Ou seja, não se trata de abandonar o arcabouço institucional de décadas, ao contrário, é a partir dessa estrutura que as mudanças serão construídas. A cultura institucional já existente ajudará a moldar a nova estrutura decisória, decorrente das reformas de Estado, inclusive impondo-lhe limites e feições próprias. Isso se deve, em grande parte, pelo fato do corporativismo, embora oriundo de uma atuação autoritária, teve como *resultado não esperado* a efetiva organização e mobilização das classes sociais, fortalecendo sua capacidade de representação de interesses e conferindo algum grau de legitimidade e transparência aos arranjos corporativos. Na avaliação de LIMA & BOSCHI (2002):

conquanto pudesse ser uma imposição institucional partindo do Estado, os resultados finais, em termos de um processo que aos poucos consolida o corporativismo como um dos arranjos centrais na delimitação do espaço público, são, na prática, alterados pela atuação concreta e pelo padrão de resposta dos atores sociais (...) A ênfase na idéia de representação pautando as relações público-privado talvez possa ser alcançada também ao âmbito dos resultados não esperados, mas, enfim, como algo que se consolidou ao longo dos anos paradoxalmente, como um traço democrático oriundo de uma concepção autoritária.<sup>69</sup>

Essa conquista de espaço político, via representação de interesses junto à burocracia estatal, iniciada pelo corporativismo nos anos 30, conduziu a um processo de construção do Estado, enquanto Poder Executivo, a partir da capacidade de intervenção e de controle das instâncias decisórias e das entidades representativas. E a busca de participação no processo decisório fez convergir para a esfera do Executivo a ação organizada dos grupos privados, através dos vários

---

<sup>68</sup> LIMA & BOSCHI – idem p. 218

<sup>69</sup> LIMA & BOSCHI. O Executivo e a Construção do Estado no Brasil: Do Desmonte da Era Vargas ao Intervencionismo Regulatório. In: WERNECK VIANNA (Org.). A Democracia e os Três Poderes no Brasil. 2002: 205-206

conselhos e esferas, estabelecendo um tipo de relacionamento público-privado. O *resultado não esperado* desse processo foi o traço democrático, contraditoriamente adquirido, por instâncias cuja criação refletiu, num primeiro momento, o resultado de uma postura centralizadora e intervencionista do Estado. E que, no entanto, adquiriram a importância de transformar-se em instrumentos participação e representação dos interesses, que vão se consolidando e ampliando ao longo de décadas.<sup>70</sup>

Para os autores, essa ampliação atinge seu auge na Constituição de 88, quando então, buscou-se a ampliação dessa incorporação para outros setores da sociedade civil, que pleiteavam participação e representação, sobretudo no embalo da redemocratização. Mesmo tendo havido alternância de diferentes regimes políticos, desde a década de 30 até o fim do regime militar em 85, alternando-se ditadura e democracia, as organizações de interesses, em especial do empresariado, lograram representar-se e participar do processo decisório no período, sempre na órbita do Executivo, encaminhando para este último suas demandas. Advém daí a relevância desse passivo institucional sobre o qual as mudanças da década de 90 vão ser erigidas.

A reestruturação da máquina estatal, empreendida a partir da década de 90, resultou no fechamento de diversas agências e canais de representação corporativa no interior do aparelho burocrático, havendo um deslocamento para o Legislativo da busca de representação de interesses. O fechamento de tais agências, associado às reformas do Estado brasileiro, resultaram em mudanças na estrutura do Estado que tiraram do Executivo a primazia da representação de interesses, detida até os anos 80. E, juntamente com a inclinação pró-mercado das reformas, resultaram em efetiva redução do Estado e de sua estrutura burocrática, ocorrendo então o mencionado deslocamento para o Legislativo da busca de representação.

---

<sup>70</sup> Os autores enfatizam a efetiva participação construída a partir dos canais instituídos autoritariamente, e que teria significado um crescente de organização e participação em termos de um *resultado não esperado*. No entanto, registramos as restrições à participação de trabalhadores e suas representações, de acordo com o apurado na bibliografia consultada, durante o Estado Novo e também durante a ditadura militar de 64 a 85.

O Executivo forte, centralizador e interventor que caracterizara a atuação do Estado até a década de 80, começa a passar por um processo de reforma substancial, promovendo algumas alterações em sua relação com a sociedade e entre os demais Poderes que compõem o Estado. Esse movimento significou, por um lado, o fortalecimento do Congresso Nacional com a redemocratização e a convergência de interesses para a arena legislativa, passando então a concorrer com o Executivo na função de representação de interesses. Por outro lado, ocorre o fechamento de agências e órgãos do Estado que compunham a estrutura decisória e mantinham atrelados ao mesmo a participação e representação. Contudo, entendemos que essas mudanças, apesar de significativas, não conseguiram reduzir de fato o poder do Executivo, mas permitiram uma reconfiguração de sua forma de atuação. O Executivo reorganiza-se em termos de capacidade e instrumentos de ação, mantendo-se fortemente a centralização decisória nesse setor do Estado.

BOSCHI & DINIZ (2000) também afirmam que as reformas pró-mercado da década de 90 de fato reduziram a capacidade de *implementação* do Estado, mas não a sua capacidade de *intervenção*.<sup>71</sup> O que se observou foi uma recomposição e a redefinição das iniciativas, das respostas aos agentes econômicos e à sociedade civil e a redefinição mesmo do ambiente institucional brasileiro. Os dois pilares da nova modalidade de intervencionismo estatal, dentro dessa mudança de modelo de Estado e de abandono do projeto de desenvolvimento, serão a abertura comercial e a privatização. Tal lógica atravessará a atuação do Estado e imporá novos parâmetros à ação dos interesses e setores organizados.

A crise do modelo de condução da economia será tratada em termos de crise econômica, com busca de solução dos problemas mais imediatos, mas sem a intenção de retomada das ações de desenvolvimento, que outrora basearam a atuação do Estado. Agora, a crise econômica é o sintoma mais aparente que

---

<sup>71</sup> BOSCHI & DINIZ. Globalização, herança corporativa e a representação dos interesses empresariais: novas configurações do cenário pós-reforma, 2000.

embasa o discurso de mudança, o abandono das bases e projetos desenvolvimentistas, a justificativa da mudança de rumos, enfim, a superação de um modelo de Estado, considerado responsável pela referida crise - ou ainda irresponsável, na realização de seus gastos. E as ações de superação de tal crise, que trataremos a seguir, basear-se-ão em concepções sobre atuação do Estado bem distintas das anteriores. Sobretudo porque ficarão repensando soluções para a crise econômica, sem repensar o modelo de desenvolvimento, preferindo o abandono do mesmo, em prol de reformas e ajustes condizentes com receitas externas, em especial oriundas do FMI e do Consenso de Washington.

A seguir, aprofundaremos um pouco mais a análise da atuação do Executivo em relação ao enfrentamento da crise econômica, identificando de que maneira essas ações contribuíram, por um lado, para efetivar um novo modelo de Estado e, por outro, como também lograram fortalecer a capacidade de intervenção do mesmo, bem como do fechamento das decisões ligadas a tais ações dentro de núcleos de excelência técnica e afastados da arena política.

### **Crise econômica e redemocratização: os desafios na década de 90**

Nesta seção, buscamos demonstrar a simultaneidade de dois processos: a redemocratização e o enfrentamento da crise econômica, sobretudo, como eles impactaram a reestruturação do Estado e da produção de decisões. Como se verá, a reforma implementada no Estado brasileiro, logrou reduzir, em alguns aspectos, seu tamanho e instrumentos de intervenção, sem, contudo, reduzir de fato sua capacidade de influência e intervenção, sobretudo via Executivo.

BOSCHI & DINIZ, destacam que se instaura uma lógica contraditória nesse processo de reformas, uma vez que as prioridades da agenda pública estão voltadas para a administração da crise econômica vivida pelo país, desde o início dos anos 80, sendo que as ações nesse sentido caminham por uma direção oposta ao de outro movimento, qual seja, o da consolidação da democracia. Isso porque o enfrentamento da crise conduziu ao fechamento dos núcleos decisórios, levando à

tomada de decisões centralizadas e fechadas na burocracia do Executivo. A consolidação democrática, ao contrário, baseou-se numa lógica competitiva de representação, marcada pelo declínio do modelo corporativo, que permitiu a expansão das instituições e a ampliação da representação e participação junto ao Legislativo. Ou seja, será uma fase de transição marcada pelo dilema entre consolidar a democracia, ampliando meios de participação, e, ao mesmo tempo, buscar o enfrentamento da crise econômica, com medidas tomadas por equipes técnicas, enclausuradas na burocracia do Executivo e à revelia de qualquer forma de participação.

A reforma administrativa do governo Collor, por exemplo, aumentou a centralização e concentração de poder decisório na burocracia econômica governamental ao extinguir agências, conselhos, comissões, etc., já que estes, anteriormente, eram espaços institucionalizados de representação corporativa, que garantiam a participação efetiva de interesses no processo decisório. A partir dessas reformas, as decisões sobre política econômica e enfrentamento da crise estarão cada vez mais por conta de técnicos e burocratas isolados do debate político, submetidos mais aos critérios de eficiência que aos de transparência e participação. E dessa forma, as associações de categorias perdem espaço de representação junto ao Executivo.<sup>72</sup>

O enfrentamento da crise econômica é a principal prioridade na agenda da administração pública e da nova modalidade de intervencionismo estatal, sobretudo a condução da abertura comercial e da privatização, entendidas como fundamentais à consecução dos objetivos. E com tal finalidade, o Estado reequipa-se para implementar a política econômica, eixo que irá subordinar as demais políticas e ações, inclusive irá se sobrepor à dinâmica política das decisões, mantendo o Executivo como o cerne da reordenação institucional. Isso se dará, sobretudo, com o fechamento de ações e decisões ligadas ao enfrentamento da crise dentro de

---

<sup>72</sup> BOSCHI & DINIZ. Globalização, herança corporativa e a representação dos interesses empresariais: novas configurações do cenário pós-reforma, 2000: 72

equipes técnicas e ministérios-chave, ligados à Presidência da República, protegidas das pressões dos grupos de interesse e dos partidos políticos, mantendo alto grau de autonomia e supremacia do Executivo.<sup>73</sup>

Apresentados esses argumentos iniciais, adiante iremos desenvolver algumas questões, mais detalhadamente. A primeira delas trata da crise econômica, das soluções buscadas e dos conceitos que embasaram as estratégias adotadas. Muito mais que soluções econômicas, é a forma de intervenção do Estado que nos interessa, uma vez que se configura um fechamento em núcleos técnicos especializados, ligados ao Executivo, e que retomam a questão da visão técnica em detrimento da participação. Sobretudo, é através dessa busca de soluções para a crise que se dará uma das formas de reconfiguração da capacidade interventiva do Executivo.

Dentro desse tema, também vamos mencionar a atuação das agências reguladoras, que surgem no cenário brasileiro a partir das privatizações, e que irão desempenhar importantes papéis políticos e econômicos, ao integrar a estrutura decisória a partir, principalmente do Executivo.

Finalmente, falaremos da relação entre Executivo e Legislativo, e como ela se reconfigura com o fortalecimento do segundo, a partir da redemocratização. Com destaque para a conquista efetiva do Legislativo de um espaço mais relevante na representação de interesses, maior do que aquele que desempenhara nas décadas anteriores. No entanto, mantendo-se uma destacada capacidade do Executivo de influenciar a produção legislativa.

O foco da discussão está na construção de um quadro que permita comprovar a continuidade da capacidade interventiva do Executivo, identificando alguns dos principais meios pelo qual ela se efetiva.

---

<sup>73</sup> *Idem*: 56; 61

## **O enfrentamento da crise e o aumento da centralização das decisões no Executivo**

Uma das prioridades da agenda pública, no início da década de 90, foi o enfrentamento da grave crise econômica que acometera o país. As soluções envolveram, privatizações, planos de estabilização e abertura comercial, tudo isso dentro dos esforços de reforma do Estado. Interessa-nos mostrar as mudanças na forma de produzir decisões, decorrente de todas essas transformações, sobretudo concernentes à atuação do Executivo e dos desdobramentos políticos do modelo decisório adotado.

Inicialmente, vale refletir sobre as características da crise enfrentada pelo país, a partir do fim da década de 70, encerrando um período de ações mais enfáticas de desenvolvimento econômico, capitaneadas pelo Estado, e iniciando uma fase de contenção de gastos, ações de controle inflacionário, recessão e diversos planos econômicos que buscaram solução para a crise econômica instalada.

Um importante elemento dessa crise diz respeito a questões políticas e institucionais que vão além dos aspectos puramente econômicos, como inflação, endividamento, recessão, desemprego etc. Trata-se de uma crise do Estado com seus vários desdobramentos, que remete ao desgaste da matriz político-institucional que moldou a ordem estatal responsável pelo modelo de desenvolvimento e o padrão de industrialização, baseados na substituição de importações. Esse desgaste, como mostra DINIZ (1995), afetou as formas prevaletentes de articulação Estado-sociedade, a dinâmica das relações capital-trabalho, o padrão de administração do conflito distributivo e, sobretudo, a relação entre setores público e privado. As mudanças institucionais geradas nesse contexto, e inclusive por influência do impacto das políticas desenvolvimentistas da década de 70, criaram um sistema híbrido no qual coexistem antigas e novas configurações organizacionais e institucionais.

Tal processo representa o componente interno da crise. O componente externo, que se somou ao primeiro, é representado por mudanças na esfera internacional, com destaque para a elevação do patamar dos juros internacionais, que levaram ao esgotamento do padrão de financiamento do modelo de industrialização, que vigorara por décadas no Brasil, fortemente baseado no endividamento externo. Cabe citar também mudanças políticas que levaram ao poder, na Inglaterra e Estados Unidos, governos de forte viés neo-liberal, além da fragmentação da URSS, juntamente com o referencial político que aquele país sustentava, complicando ainda mais o ambiente político para iniciativas como as que vinham sendo implementadas até então no Brasil.

Ocorre, portanto, a superposição de crises externa e interna, que levam ao esgotamento simultâneo de: a) modelo de desenvolvimento econômico; b) seus parâmetros ideológicos; c) tipo de intervenção estatal que lhe dera sustentação. A nova agenda primou pela busca de estabilização econômica, reinserção internacional e institucionalização da democracia.<sup>74</sup>

Em decorrência dessas questões, será dada primazia à busca de soluções eficazes e rápidas, via concentração dos poderes decisórios em tecnocracias e burocracias estatais, reforçando a centralização estatal em detrimento do poder Legislativo, configurando-se mesmo um isolamento do Executivo. Estabelecem-se conflitos em torno da distribuição dos recursos escassos, com maior inflexibilidade na gestão destes recursos e prioridade dada aos programas de estabilização econômica, em detrimento de reformas sociais.

Nesse contexto ganha importância o tema da Governabilidade, estando presente tanto nos diagnósticos quanto nas propostas de solução. Também aparecem estreitamente ligados a esse conceito, a capacidade de governo e eficácia na condução dos negócios públicos. Para a autora, esse tema tem relevância em função dos paradoxos da transição brasileira que, se por um lado implantou

---

<sup>74</sup> DINIZ, E. Governabilidade, democracia e reforma do Estado: os desafios da construção de uma nova ordem no Brasil dos anos 90, 1995.

efetivamente o regime democrático, por outro não promoveu uma renovação político-institucional - elites e instituições - tendo sido mantidas a hipertrofia do Executivo e a fragilidade do sistema partidário.

Para conceituar Governabilidade, a autora apresenta dois pontos de vista distintos, de Huntington, o europeu e suas influências no Brasil. O primeiro deles é desenvolvido por Huntington, para quem as condições ótimas de governabilidade seriam o equilíbrio entre demandas sobre o governo e sua capacidade de resposta. O excesso de demanda produziria o desequilíbrio e a ingovernabilidade. Haveria uma tendência à defasagem nas sociedades em desenvolvimento, onde o alargamento da participação política precedeu o desenvolvimento das instituições políticas, fator determinante da instabilidade. Ao contrário, nas democracias avançadas, haveria o equilíbrio entre as instituições de *input* e *output*, compreendidas como agregação de interesses e formulação e implementação de políticas, respectivamente.

Para vários autores europeus, sucintamente mencionando, trata-se do esgotamento do *welfare state*, no ápice de uma crise fiscal, o peso das organizações corporativas, bem como instabilidade política e corrosão da autoridade.

Esses dois pontos de vista apresentam um elemento comum que é o potencial desestabilizador relacionado à expansão dos direitos democráticos, pois estes, acima de certo ponto, seriam incompatíveis com o funcionamento eficaz do governo. A autora classifica essa visão como restritiva e elitista, uma vez que converge para diagnóstico e solução voltados para a contenção da expansão democrática.

Quanto a seus rebatimentos ideológicos no Brasil, a autora mostra que essa idéia está presente no reforço à dimensão tecnicista presente no conceito de governabilidade, tendo como argumentos principais: a) a explosão de demanda por excesso de pressão do Congresso e da sociedade, levando a uma sobrecarga governamental; b) fracasso dos planos de estabilização econômica empreendidos

por políticos e políticas populistas. Tendo então, como corolário, que o êxito de políticas de estabilização e reformas estaria num Estado forte e autônomo, que se sobreponha às pressões e interesses organizados na arena política. Um reforço da capacidade decisória do executivo, enclausuramento burocrático das decisões, insulamento dos núcleos tecnocráticos para preservação da racionalidade das políticas formuladas.

Faz parte dessa organização decisória a assimetria entre Executivo e Legislativo, com a preponderância do primeiro em face dos demais Poderes. Associa-se a isso o voluntarismo nas alianças entre lideranças personalistas e núcleos tecnocráticos, dando continuidade à tendência a práticas de reformas pelo alto. Para maximizar as condições de eficácia das ações adota-se a estratégia de isolamento e concentração decisória no Executivo. A prioridade de ação foca-se no curto prazo, o que dá credibilidade ao governo com decisões rápidas e intervenções profundas, sem as dificuldades que os mecanismos de negociação oferecem, tudo em detrimento do longo prazo, cuja lentidão poderia abalar a credibilidade.

Opondo-se a esse conceito de governabilidade, DINIZ apresenta uma outra visão, segundo a qual o conceito de governabilidade envolveria: a) capacidade do governo identificar problemas e formular políticas; b) capacidade do governo mobilizar recursos necessários à execução das políticas (tomada de decisão e implementação); c) capacidade de liderança do Estado. Segundo essa visão, o gargalo brasileiro está na implementação e não na formulação, sendo necessário, ao contrário, o aprofundamento da democracia pela difusão de instrumentos de poder que expressem o dinamismo da sociedade civil. Através de canais de participação e controle da sociedade civil, buscar-se aprimorar a responsividade do governo.

A autora também apresenta o conceito de *Governance*, auxiliar nessa análise, como uma reflexão introduzida pelo Banco Mundial para aprofundar o conhecimento das condições que garantem um Estado eficiente, deslocando a atenção das questões especificamente econômicas da ação estatal para o

envolvimento das dimensões sociais, políticas e gestão pública, visando não apenas os *resultados* da política estatal, mas a *forma* como o governo exerce seu poder. Esse conceito envolve também o *Good Government*, entendido como o bom desempenho do governo em termos de critérios como justiça, igualdade e direitos humanos, além de padrões de coordenação e de cooperação entre os atores sociais e políticos.

*Governance* pode ser entendida ainda como capacidade de comando e de direção do Estado - interna e externamente -, capacidade de coordenação do Estado entre as distintas políticas e os diferentes interesses em jogo e capacidade de implementação.

No caso do Brasil, o gargalo estaria naquele último ponto, a implementação das políticas, dada a vulnerabilidade do Estado com sua decrescente eficácia operacional e incapacidade de executar decisões e metas coletivas, além de baixa capacidade de coordenação e comando. Ou seja, a solução desses estrangulamentos implica na administração do conflito, não na sua eliminação, em busca de uma racionalidade governativa.<sup>75</sup>

Dessa forma, a autora refuta a concepção de que a instabilidade seria causada pelo excesso de demandas do Congresso e da sociedade, somadas ao populismo, diagnóstico esse que levou à reconfiguração da estrutura decisória, através de um insulamento burocrático, como garantia de racionalidade e eficiência, crendo-se na possibilidade de manter as escolhas públicas imunes das pressões de distintos interesses, afirmando que a democracia envolve a problematização do processo de constituição dos fins, agregando e compatibilizando demandas múltiplas e antagônicas com procedimentos de negociação contínua.

Entendemos que esse processo de isolamento de instâncias estratégicas do Poder Executivo, responsáveis pelas decisões prioritárias de enfrentamento da crise econômica e consecução de reformas do Estado pró-mercado, são a reconfiguração de uma forma de intervenção estatal que consegue manter-se destacada da arena

---

<sup>75</sup> DINIZ, E. Governabilidade, Governança e Reforma do Estado, 1996.

política, que busca autonomia e eficiência, prescindindo de formas mais amplas de prestação de contas e participação, seja da sociedade ou do Legislativo. Embora não mais calcada no total direcionamento do Estado sobre a economia, o Estado produtor, tão pouco em sistema político ditatorial, mas numa forma de elaboração e execução de objetivos que mantêm o Estado, especialmente o Poder Executivo, com prerrogativas de decisão, frente à efetiva abertura do processo decisório à participação da sociedade e do Legislativo.

A seguir, analisaremos alguns aspectos relevantes relacionados às agências reguladoras, buscando identificar o histórico e conceitos presentes na idealização das mesmas, sua função dentro dessa estrutura decisória, já que a elas foi transferido importante papel de regulação de setores da economia desestatizados. A forma como elas serão organizadas, seu vínculo efetivo com a estrutura burocrática estatal, especialmente os ministérios, são lapidados nesses contexto de redução do tamanho do Estado, mas não necessariamente de seu poder de intervenção, a despeito da proposta de autonomia e independência que está presente na legislação que criou cada uma das agências atualmente em atividade no Brasil.

Finalmente, vale observar que ao comentar as agências reguladoras, numa proposta de comparação entre dois períodos, não se trata de uma compreensão que elas sejam simplesmente novas versões dos órgãos e agências que compuseram a estrutura do Estado, até a década de 80. Mas trata-se de ressaltar, primeiro, suas funções e características enquanto resultado efetivo gestado num ambiente político de reforma do aparato estatal, abandono do projeto desenvolvimentista, com reflexos na estrutura burocrática e decisória. E, segundo, diante da permanência da influência do Estado, de que maneira as agências acabam compondo essa estrutura decisória e sendo submetidas ao controle e intervenção do Executivo, a despeito da proposta de autonomia que guiou a formulação das mesmas. A seguir, trataremos de desenvolver tais discussões.

## **Considerações sobre a criação das agências reguladoras**

Faremos a seguir alguns comentários a respeito da formação das agências reguladoras, no processo de reforma do Estado da década de 90, situando a participação das mesmas dentro da estrutura decisória, ora analisada. Para entender as características que adquiriram, a inserção nos aparelhos de Estado, a relação com a sociedade e setores regulados, é necessário compreender também o contexto em que foram criadas, dentro de um processo de transição e de reformas do Estado.

Grande parte das primeiras agências foi criada num período relativamente curto de tempo, entre 1996 e 2000, período esse marcado por intensas mudanças políticas que embalaram o processo de reforma do Estado, implicando em privatizações e intensa abertura de mercado. A configuração das agências é então fortemente influenciada por esse período de transição de um modelo de desenvolvimento fundamentado no Estado a outro voltado para o mercado, modelo esse que é determinante do tipo de resultado obtido no modelo regulatório brasileiro. Por um lado, esse modelo buscou manter certas funções do Estado, especialmente sua capacidade de intervenção, com fins de eficiência, transparência e controle. E, por outro, buscou angariar credibilidade no ambiente internacional, diante da necessidade de se atrair investimentos externos, através da formulação de agências independentes e, portanto, fora do controle do Estado. E os dilemas entre graus de intervenção estatal, níveis de delegação de poder às agências, maior ou menor controle por parte da sociedade e Legislativo serão fundamentais para a compreensão de como, efetivamente, as agências serão organizadas.

Vale retomar a questão da mudança de projeto que embasou o processo decisório, frente ao abandono do Estado produtor, que atuara até fins da década de 70, no qual os projetos mais abrangentes e profundos de desenvolvimento exigiram uma participação mais contundente e liderante do Estado. A partir dessas mudanças, as medidas posteriores prescindiram de avanços no processo de desenvolvimento brasileiro, perseguindo, ao contrário, a contenção inflacionária e

a disciplina fiscal, submetendo-se às exigências dos órgãos financiadores internacionais, em especial FMI e Banco Mundial, adotando as reformas e mudanças institucionais apregoadas por tais instituições. É aí que a configuração das agências reguladoras na estrutura decisória pode ser entendida, visto que, no embate das forças políticas em ação naquele momento, resultou uma estrutura que em certa medida conciliou a tradição brasileira de força e intervenção do Poder Executivo, e, ao mesmo tempo, buscou atender à determinação de emitir sinais de credibilidade e estabilidade aos investidores, apresentando instituições independentes e autônomas, pelo menos no arcabouço legal, que passariam a regular os setores de serviços públicos, ora privatizados.

Sobre a importância da independência, GOMES mostra que a regulação iniciada após a privatização das estatais prestadoras de serviços públicos buscou na independência política e especialização técnica uma forma de *prover um ambiente propício à atração de investimentos, (...) a busca de credibilidade política, imediata e intertemporal, do marco regulatório*. Para isso, a independência política e administrativa das agências<sup>76</sup>. Além da altíssima especialização e qualificação técnica do pessoal.<sup>77</sup> As agências independentes teriam então uma *conformação institucional relativamente "blindada" da política e altamente especializada, em contraponto às burocracias mais generalistas dos ministérios*".<sup>78</sup> Tudo com o objetivo de sinalizar aos investidores - principalmente externos -, a manutenção das regras acordadas, visto que não estariam tão suscetíveis à influência de mudanças de governo, uma vez que as agências buscavam assegurar justamente a prevalência do critério técnico ao político.

---

<sup>76</sup> Em termos gerais, a independência das agências caracteriza-se por: a) os dirigentes das agências possuem mandatos fixos, não coincidentes com o presidente da República, e estabilidade; b) suas indicações, feitas pelo Executivo, precisam ser aprovadas pelo Legislativo; c) as agências não são subordinadas hierarquicamente aos ministérios e constituem a última instância de recurso no âmbito administrativo; d) possuem delegação normativa, poder de instruir e julgar processos e poder de arbitragem; e f) possuem orçamento e quadro de pessoal próprio. MELO, 2001 in GOMES, 2006

<sup>77</sup> GOMES. As agências reguladoras independentes e o Tribunal de Contas da União: conflito de jurisdições? 2006: 616, 620

<sup>78</sup> *Idem*: 622 – Grifos do autor.

Vários autores analisam a origem da influência do modelo institucional adotado na formulação das agências brasileiras. Alguns deles tomam por base principalmente o comparativo com as agências independentes dos Estados Unidos, utilizando inclusive metodologias e conceitos criados para análise daquelas agências, aplicando-as num comparativo com as agências brasileiras.<sup>79</sup> BOSCHI & LIMA vão além dessa visão, identificando também a influência europeia no primeiro momento de configuração das agências. Eles mostram que a transição da era Vargas, calcada no desenvolvimento conduzido pelo Estado, para uma economia de mercado deu-se, inicialmente, com base numa forma de regulação assemelhada ao estilo europeu. Isso porque a experiência europeia, dentro de tradição política não liberal, apresenta uma estrutura institucional com fusão de poderes no parlamentarismo, Estado mais intervencionista e forte tradição de representação corporativa de interesses. Como resultado dessa influência, o formato regulador europeu como um todo, embora não sendo único, apresenta semelhanças e nuances de variadas combinações de propriedade pública de firmas ou setores da economia, agências regulatórias no interior da burocracia do Executivo e auto-regulação através de arranjos corporativos. No Brasil, a transição é iniciada a partir de uma estrutura que apresentava monopólio de setores da economia, regulação exercida por órgãos da burocracia do Executivo e arranjos corporativos, em parte controlados pelo Estado, e em parte auto-regulados.

A montagem de um novo padrão regulatório deu-se a partir da eliminação dos monopólios estatais e também das instâncias consultivas ligadas ao Executivo, sendo montadas agências independentes, embora tendo sido mantidos certos instrumentos de regulação do Executivo. Houve, assim, uma sobreposição do modelo americano de agência independente,<sup>80</sup> sobre uma estrutura institucional

---

<sup>79</sup> GOMES (2006), MELO (2001), MEIRELLES & OLIVA (2006), entre outros.

<sup>80</sup> O modelo norte-americano, seguindo a forte tradição liberal dos Estados Unidos, marcada por também por destacada divisão dos poderes, federalismo e baixa intervenção do Estado, apresenta agências reguladoras independentes, fora da estrutura administrativa do Executivo e com forte controle do Congresso. BOSCHI, R. e LIMA, M. O Executivo e a

que, embora em processo de mudança, ainda guardava traços do período anterior, tais como Executivo intervencionista, presença de organização de interesses pela via corporativa e cultura política multifacetada, com alguns elementos ibéricos e também liberais. Como assinalam BOSCHI & LIMA,

interferem na dinâmica evolutiva da agência a estrutura institucional na qual a reforma ocorre, como também o legado institucional, os mecanismos informais, a cultura organizacional dominante e outros fatores que podem resultar em conseqüências não antecipadas, como o retorno do Estado interventor pela via do Estado regulador (...) A nova modalidade se insere no contexto de um legado institucional em que o Executivo aparece com grande primazia e com alto poder discricionário, legado este que o modelo de agência autônoma precisamente trataria de neutralizar.<sup>81</sup>

O marco jurídico de criação das agências reguladoras tentava contemplar tanto a garantia de autonomia - independência administrativa, ausência de subordinação hierárquica, autonomia financeira, mandato fixo, estabilidade dos dirigentes, aprovação do Senado para as indicações de dirigentes, entre outras - quanto o controle da sociedade, através de contratos de gestão - com prestação de contas ao TCU e às comissões do Congresso Nacional - ouvidorias, conselhos consultivos, conselhos de consumidores, etc, com algumas variações na forma de controle, de acordo com cada agência. No entanto, a forma pela qual vieram de fato a operar, acabou por limitar a efetividade dessa autonomia, presente na idéia inicial, uma vez que as agências ficaram vinculadas ao aparelho de Estado, através dos Ministérios das respectivas áreas de atuação. Assim, acabou persistindo a tradição interventiva do Estado brasileiro, interferindo de fato em questões de orçamento, tarifas e até mesmo de escolha de dirigentes, situação agravada ainda por um dispositivo constitucional que impede a existência de órgãos desvinculados do poder público.

---

Construção do Estado no Brasil: Do Desmonte da Era Vargas ao Intervencionismo Regulatório, 2002: 224, 225 e 227.

<sup>81</sup> *Idem*: 228 e 230

Uma importante questão presente no tema agência reguladora, desde a criação das primeiras agências é como garantir a autonomia, independência e a eficiência técnica sem prescindir de instrumentos de controle da atuação das mesmas, que garantam responsividade e responsabilização das ações dos reguladores, dentro dos critérios democráticos. Além disso, discute-se também quem deve ter o poder de controle sobre as agências, se o Executivo ou o Legislativo, uma vez que as agências devem estar sob o controle de representantes eleitos. Essa complexa questão continua em aberto, sendo tema de debates, tanto em meios acadêmicos quanto no ambiente parlamentar. Não pretendemos fechá-la, mas apresentar alguns importantes argumentos a respeito de tal tema.

Em relação ao controle da sociedade, as agências brasileiras apresentam um aspecto inovador, a existência de interface com a sociedade, representada por consumidores e setores regulados. No entanto, BOSCHI & LIMA observam ser de fato fraca a capacidade de fiscalização, através do Legislativo. Os instrumentos de prestação de contas não vinculam as agências diretamente ao Legislativo, mas ao Ministério a elas relacionado, mantendo assim o vínculo com o Executivo. Por outro lado, as formas de prestação de contas ao Legislativo caracterizam-se pela aprovação do Senado às indicações de dirigentes, fiscalização do Tribunal de Contas da União e das comissões do Congresso Nacional, que atuam solicitando audiências públicas, convocando ministros e fazendo requerimento de informações. Embora o Congresso Nacional disponha de vários recursos, os autores concluem que estes não são amplamente usados, havendo ainda pouca fiscalização pelo Legislativo.

BOSCHI & LIMA demonstram o surgimento de um dilema entre autonomia e controle, inerente à lógica da delegação, no que diz respeito à transferência de poderes às agências. Isso se dá porque os graus de liberdade podem resultar em maior eficiência e tecnicidade de ações, porém, há que se garantir e aperfeiçoar os mecanismos de controle e prestação de contas de tais agências, que são instituições não majoritárias, uma vez que são delegadas funções de governo a essa forma de instituição.

Para MELO, a busca por um certo grau de insulamento das burocracias - a delegação - é um imperativo nas sociedades modernas complexas, onde a burocracia surge como ator político, com autonomia frente aos governantes. Decorre daí um problema duplo de responsabilização: *de responsabilização dos políticos e governantes pelos cidadãos, e de responsabilização dos burocratas em relação aos políticos eleitos*. O autor reconhece que a delegação ou insulamento produz um déficit de responsabilização, na medida em que a autonomia e independência podem representar uma ameaça ao interesse público, já que agentes não eleitos tomam decisões relevantes para a sociedade.

A expansão da capacidade do estado através da racionalização da esfera pública mediante profissionalização e aplicação de conhecimento científico à administração foi marcante desde primeira metade do século XX. Compreendia-se que essa seria a forma de assegurar o interesse público e legitimar as escolhas, através do conhecimento técnico-científico dos especialistas. Dessa maneira, a delegação de tarefas a tais burocracias especializadas e profissionalizadas seria a forma de retirar decisões substantivas *da influência de fatores políticos de curto prazo*.<sup>82</sup>

Melo aponta ainda duas justificativas para o insulamento das elites burocráticas: *os constrangimentos da "conexão eleitoral" ou da competição política levariam à irresponsabilidade fiscal e a uma política macroeconômica populista. Ou seja, os governantes "não poderiam dizer não" para não pôr em risco sua sobrevivência política*; a segunda, diz respeito ao fato de que, *com a democracia, as elites burocráticas correm o risco de se "contaminarem" pelas paixões políticas, e de se deixarem capturar por interesses de grupo, setores ou, no limite, firmas individuais*. Através do isolamento, buscar-se-ia a *prevalência da racionalidade técnica sobre a racionalidade política, evitando-se assim a "balcanização do Estado"*.<sup>83</sup>

---

<sup>82</sup> SILBERMAN (1993) in MELO (2001:60)

<sup>83</sup> MELO (2001:61) Grifos do autor

O autor reafirma a necessidade de mecanismos que garantam a membros eleitos o controle das decisões de tais burocracias, de forma a garantir a prevalência do interesse público sobre questões políticas transitórias e de curto prazo.

Para MEIRELLES & OLIVA, essa questão retoma a problemática weberiana referente aos desafios de correntes da delegação de poderes a burocracias especializadas por governantes escolhidos mediante o processo eleitoral. A evolução das democracias contemporâneas expandiu as burocracias, deixando a necessidade de conciliar eficiência administrativa e o atendimento às preferências e interesses dos eleitores. A complexificação das funções estatais passou a impor requerimentos de conhecimentos crescentes, racionalização da administração e a delegação de responsabilidade decisória a corpos técnicos especializados. Segundo os autores, a solução para Weber estaria na qualificação e profissionalização das burocracias, que além do mais seriam obedientes a princípios de honra.<sup>84</sup>

Os autores mostram que a solução weberiana de despolitização das burocracias, através de sua racionalização, recebeu várias críticas de analistas atentos à relação entre burocratas e políticos eleitos, como Habermas, menos crentes da possibilidade total de isolamento entre ambos.<sup>85</sup>

Os autores fazem uma análise dos mecanismos de controle político das agências, atualmente disponíveis, dentro de critérios utilizados para a análise das agências independentes americanas, estabelecendo uma comparação entre estas últimas e as agências brasileiras, e também entre os mecanismos de controle atualmente disponíveis e as alterações – mais ou menos profundas - propostas pelo Projeto de Lei encaminhado pelo Executivo em abril de 2004, versando sobre a “gestão, organização e controle social” das agências. A análise aponta algumas

---

<sup>84</sup> MEIRELLES & OLIVA, 2006:548-549

<sup>85</sup> MEIRELLES & OLIVA, 2006:549

questões interessantes que a seguir resumimos, de acordo com os propósitos do nosso trabalho.<sup>86</sup>

- Os contratos de gestão celebrados entre as agências reguladoras e os ministérios são mecanismos que viabilizam o controle político das primeiras pelo Poder Executivo. No entanto, como informam os autores, a utilização dos mesmos, pelas agências, ainda é bastante restrita, além de ser um recurso que reforça a primazia do Poder Executivo.

- O processo de seleção e nomeação dos quadros das agências é um importante campo de influência dos políticos sobre as mesmas. Os conselheiros e diretores estão submetidos ao ente eleito, o presidente da República. Eles são escolhidos e indicados pelo Executivo, cabendo ao Congresso aprovar ou não a escolha. Esse processo contribui para a preponderância do Executivo no recrutamento de pessoal.

- A autonomia financeira, com fontes de recursos independentes da dotação orçamentária da União, na prática, fica comprometida ou tem seus efeitos limitados, uma vez que os recursos próprios angariados pelas agências acabam sendo contabilizados como parte do orçamento da União, podendo ser contingenciados pelo Ministério do Planejamento. Mais uma vez, fica reforçada a presença do Poder Executivo, sobretudo se considerada a tradição brasileira de concentração do processo orçamentário no Executivo, sendo mais restrita a participação do Legislativo.

- A diretoria possui mandato fixo, conforme as leis que estabeleceram as agências independentes. Há possibilidade de interpretação constitucional que confira ao chefe do Executivo poderes para realizar a demissão, mas não há consenso nem previsão expressa na lei de criação das agências.

---

<sup>86</sup> Essa avaliação segue um critério criado por KIEWIET & MCCUBBINS (1991), para classificação das experiências estadunidenses de regulação, classificação essa que os autores se valem para uma descrição daquela, e também para uma análise da experiência brasileira, a fim de estabelecer comparações e, finalmente, avaliar um projeto de lei que versa sobre o assunto. Para os propósitos desse trabalho, nos deteremos apenas em citar as principais conclusões dos autores. MEIRELLES & OLIVA (2006)

- Uma forma de controle conferida ao Congresso é a legislação direta sobre matérias afeitas às agências, mas esse recurso é pouco utilizado pelos membros do Legislativo, e, na opinião dos autores, seria de difícil execução em um sistema multipartidário, como o brasileiro.

- Não há restrição alguma a que o Legislativo fiscalize os atos das agências, enquanto parte da administração indireta, ligada ao Poder Executivo. Embora não haja regulamentação detalhada sobre as ações, o que obstaculiza a sua efetivação, há a possibilidade que o Congresso efetue o controle político das agências. E essa regulamentação depende da vontade política do próprio Legislativo.

- Há ainda regras procedimentais das agências que permitem o controle político das mesmas através da orientação de publicização das decisões regulatórias, realização de consultas públicas, justificação escrita, pública e racionalmente fundamentadas das escolhas do regulador, entre outras.<sup>87</sup>

A partir dessas características, os autores concluem que, em geral, não há um isolamento total das agências, havendo vários mecanismos de controle disponíveis ao Executivo e ao Legislativo, embora este último tenha atribuições mais restritas, se comparado ao primeiro.

Também GOMES mostra que há várias mecanismos de controle já disponíveis e ainda iniciativas que visam aumentar ou aprimorar os mecanismos de controle das agências, tais como Projeto de Lei para fortalecimento do ministérios, iniciativas que estabelecem a obrigatoriedade do contrato de gestão e a passagem das atribuições de outorga e concessão da agência para o ministério, ou mesmo o aprofundamento do controle social, ampliando as esferas de participação e criação de ouvidorias. Há também o controle externo exercido pelo Tribunal de Contas da União - TCU, que exerce a fiscalização de ordem contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial. O autor afirma ainda que o TCU ampliou seu escopo de atuação além das auditorias de regularidade, realizando também auditorias de desempenho ou de performance, envolvendo economia regulatória, eficiência

---

<sup>87</sup> MEIRELLES & OLIVA, 2006: 557-560

regulatória, efetividade regulatória, boa prática da gestão regulatória, boa governança regulatória, qualidade de serviço avaliado e atendimento de metas. O TCU pode ainda aplicar diversas sanções, se constatada alguma irregularidade.<sup>88</sup>

Como já mencionado anteriormente, a dificuldade de *implementação* do Estado brasileiro, a partir das reformas do Estado da década de 90, não significou uma compatível redução na capacidade de *intervenção*. Ao contrário, num contexto de crise econômica, as transformações empreendidas na busca de solução acabaram por manter em destaque o papel do Executivo, através da implementação de abertura comercial e privatizações, com vistas à estabilização econômica, subordinando à política econômica, todas as outras iniciativas e políticas. Retomamos essas considerações para acrescentar que, ao conduzir tal política de estabilização, coube ao Executivo uma mediação estratégica que se fez também através da atividade regulatória, uma vez que esta adquiriu centralidade enquanto *elemento propulsor na redefinição das relações entre os atores e, portanto, na delimitação do espaço público na nova ordem, incluindo a dinâmica interna ao próprio Estado no que tange às relações entre os Poderes e os arranjos institucionais dele vis-à-vis a sociedade*.<sup>89</sup>

Ou seja, a relação público-privado é afetada pela atividade regulatória, na medida em que as agências recebem a demanda de interesses organizados que tentam influenciar as regras de gestão da prestação de serviços públicos, bem como dos recursos transferidos ao controle da iniciativa privada. A capacidade maior ou menor de influência dos setores privados, representados por consumidores e usuários, mas também por grandes conglomerados empresariais, é também alvo de interesse sob o ponto de vista do controle. Receia-se a cooptação

---

<sup>88</sup> GOMES (2006: 623-625) Para detalhamento dos atuais mecanismos de controles previstos no modelo institucional das agências, consultar: GOMES (2006), MELO (2001), MEIRELLES & OLIVA (2006)

<sup>89</sup> BOSCHI, R. e LIMA, M. O Executivo e a Construção do Estado no Brasil: Do Desmonte da Era Vargas ao Intervencionismo Regulatório, 2002: 212

dos agentes reguladores pelos interesses das grandes empresas, comprometendo o interesse geral envolvido na prestação de serviços públicos, ora privatizados.

GOMES mostra que o Estado “produtor” sede lugar ao Estado “regulador”. O autor, com base em ABRUCIO, chama atenção que, apesar das recomendações de redução do Estado ao mínimo, com transferência ao mercado de várias atribuições, na prática, o Estado manteve-se ou mesmo aumentou o gasto público, apesar da alteração na forma de atuação. Ou seja, a

privatização não representa, necessariamente, a ausência do Estado na provisão dos serviços (...) ainda que abrindo mão da produção direta desses bens e serviços, o Estado assume a função essencial de regular os mercados privados que os produzem, visando ao interesse público e ao bom funcionamento do próprio mercado.<sup>90</sup>

Quanto à dinâmica interna do aparelho do Estado, ocorre que as agências reguladoras, enquanto entidades autônomas ligadas ao Executivo, adquirem a prerrogativa de legislar sobre a matéria afeita à sua área de atuação, tais como direitos dos consumidores e regras para os investidores, subtraindo do Congresso ou apenas com ele compartilhando tal prerrogativa. Ao atrair os interesses privados e ao propor as regras para funcionamento de setores e atividades por elas representados, as agências acabam por fortalecer a capacidade de intervenção do Executivo, uma vez que estão ligadas aos Ministérios, mesmo que considerada a relativa autonomia detida por elas.

Essa reorganização da intervenção estatal não significa a marginalização da atuação do Legislativo. Nesse contexto, fica fortalecida a função de instância ratificadora e legitimadora das ações iniciadas no âmbito do Executivo. O que já ocorria com os atos de política econômica, passa a ocorrer também com a atividade regulatória. Com isso, o Congresso acaba atraindo interesses organizados para a sua esfera de atuação, interesses que tentam influenciar o processo de regulamentação das atividades controladas pelas agências, desde as discussões nas comissões até as votações em Plenário. Por isso, a importância do Legislativo se dá

---

<sup>90</sup> GOMES, 2006:616 e 618

enquanto instância de convergência dos interesses organizados, não tanto pela iniciativa de políticas, mas principalmente pela ratificação e finalização dos processos regulatórios.<sup>91</sup>

BOSCHI & LIMA afirmam que as agências autônomas retiram do âmbito da burocracia encapsulada no Executivo o processo de regulação, o que não ocorria com as instâncias corporativas de regulação econômica, que atuaram a partir de 1937. Porém, permanecem sem solução problemas de vínculos clientelistas, privatização do espaço público e controle da atuação das agências reguladoras. Ademais, reforçam as distorções na relação entre os Poderes, já que subtraem a prerrogativa legislativa do Congresso, reduzem os mecanismos de controle democrático e transparência, priorizando autonomia e eficiência econômica, em detrimento de mecanismos de controle externo e prestação de contas. Além do mais, não é privilegiado o critério da representação, como no antigo corporativismo, mas o da eficiência e a profissionalização da atuação.<sup>92</sup>

Assim sendo, BOSCHI & LIMA concluem que o marco jurídico de criação das agências reguladoras contribuiu para um desequilíbrio entre os poderes, bastante favorável ao Executivo. A configuração permite alguma autonomia, mas a ligação aos Ministérios enfraquece os meios de controle e prestação de contas que o Legislativo pode dispor para garantir transparência aos processos. Acabam sendo um instrumento técnico que trata do interesse público retirando-o da arena política, comprometendo assim o processo democrático de fiscalização, a pretexto de eficiência.

Destacamos, a partir da literatura consultada, a relevância de permanecer em debate, seja acadêmico, parlamentar ou na sociedade civil, a busca do aperfeiçoamento constante dos mecanismos de controle da atuação e eficácia das agências. O difícil equilíbrio entre a qualidade técnica, a isenção política, que visa

---

<sup>91</sup> BOSCHI, R. e LIMA, M. O Executivo e a Construção do Estado no Brasil: Do Desmonte da Era Vargas ao Intervencionismo Regulatório, 2002:215-216

<sup>92</sup> *Idem*: 216-217

escapar dos interesses particularistas e transitórios de políticos e políticas pouco comprometidos com o interesse geral, e, por outro lado, a necessidade de controle por representantes eleitos e responsabilizáveis das políticas empreendidas pela burocracia e administração públicas é algo a ser constantemente buscado e reavaliado. Já há vários mecanismos disponíveis, como citado, mas a permanente discussão sobre seu aperfeiçoamento é necessária devido à dinâmica econômica, política e social que envolvem a prestação de serviços públicos.

Buscamos assim, levantar alguns importantes argumentos presentes no debate acadêmico sobre as agências. Seguimos agora aprofundando um pouco a reflexão sobre a relação entre Executivo e Legislativo frente a reorganização do Estado brasileiro a partir da década de 90. Pretendemos rever a relação Executivo-Legislativo, à luz da redemocratização e do fortalecimento do Congresso Nacional, enquanto instância de representação de interesses, fortalecendo sua função de freio e contra-peso do Executivo. A relação entre esses dois Poderes já foi abordada anteriormente nesse trabalho e retomá-la aqui é fundamental para identificar as novas características, mudanças e continuidades.

### **Executivo e Legislativo no cenário da redemocratização**

As reformas do Estado empreendidas a partir da década de 90 lograram promover a redução da capacidade de atuação do Estado. No entanto, como já dito acima, é a capacidade de *implementação* do Estado que é reduzida e não sua capacidade de *intervenção*, restando esta como um traço característico do Estado brasileiro e um elemento de continuidade entre os dois períodos ora estudados. E é sobre essa forma de intervenção, como ela é desenhada no cenário político brasileiro, algumas de suas características e atores, que pretendemos desenvolver as considerações abaixo, com base na bibliografia selecionada. Como o Estado brasileiro reorganiza sua capacidade interventiva frente às forças políticas e econômicas que emergem nos anos 80 e frente às reformas que sofre na década de 90, reformas essas responsáveis pela mencionada redução da capacidade de implementação; e como

se estrutura o processo decisório frente ao fortalecimento da atividade legislativa, a partir da redemocratização, processo esse também impactado pelas reformas de Estado que tiraram alguns recursos das mãos do poder Executivo.

A literatura consultada destaca alguns aspectos dessa complexa estrutura decisória e que passamos a analisar, tentando fazer uma comparação com o período anterior, a fim de identificar as mudanças ocorridas e também alguns elementos de continuidade. Um aspecto a ser desenvolvido é a configuração da relação entre Executivo e Legislativo frente ao ressurgimento e fortalecimento do segundo, após a redemocratização. Quais as principais características dessa interação e como ocorrem as decisões resultantes da relação de forças entre os dois poderes.

O poder de intervenção o Estado brasileiro é composto de vários aspectos que não temos a pretensão de esgotar. Mas para os propósitos desse trabalho, delimitou-se alguns aspectos principalmente do setor Executivo do Estado, já que a ele cabem importantes prerrogativas como a proposição e execução de orçamento, delimitação dos Planos Plurianuais e demais ações que traduzem os objetivos e prioridades determinados pelo chefe do Executivo e que serão alvo de intensos debates e relações de forças entre os diversos Poderes, além das questões macroeconômicas e internacionais, que juntos comporão um cenário de maior ou menor sucesso na consecução dos objetivos de cada presidente.

Outros aspectos da força interventiva do Executivo são também prerrogativas constitucionais de veto e proposição legislativa, com destaque para o instituto da medida provisória, passando pela influência sobre o andamento legislativo. Há também o controle ainda mantido sobre atividades econômicas que foram transferidas à iniciativa privada nas privatizações da década de 90, através de agências reguladoras. Embora não se restrinja a isso, abordaremos esses itens, considerados relevantes no processo que ora nos propomos a refletir.

Um primeiro aspecto a ser desenvolvido é como se dá o processo decisório na relação Executivo-Legislativo. Esse debate na Ciência Política brasileira

apresenta duas correntes bastante destacadas que abordam o tema por enfoques distintos. Uma abordagem é a que trata da *parálisis decisória*, ou seja, a inoperância do Executivo em função da indisciplina parlamentar que não permite ao governo uma base sólida para aprovar suas propostas, levando aquele poder a um estado constante de negociação e barganha, tendo que oferecer constantemente benefícios a parlamentares interessados apenas em atender seus redutos eleitorais, com o propósito de obter novos mandatos. Para essa corrente, a interpretação acerca da prerrogativa que dispõe o Executivo de iniciar legislação, associado ao poder de decreto, significaria a abdicação do poder de proposição de leis, por parte do Legislativo, associado à usurpação do mesmo poder pelo Executivo.

Visão oposta contesta tal afirmação defendendo que o que ocorre é a disciplina e obediência dos parlamentares às indicações das lideranças, que por sua vez controlam as votações do partido, com o fim de sustentar um posicionamento de apoio ou oposição ao governo, conforme respectiva coligação. Haveria, então, uma superatividade decisória e não uma inatividade, restando dificuldades de implementação e execução de planejamentos, por razões diversas, principalmente macroeconômicas. Trata-se aqui da tese da delegação de autoridade e poder do Legislativo ao Executivo, visando *superar problemas de ação coletiva, coordenação e instabilidade das decisões aos quais estaria permanentemente sujeito. A delegação visaria, assim, mais estabilidade às decisões e maior eficiência aos resultados de políticas.*<sup>93</sup>

Tal delegação seria condicional, não implicando em abdicação de poder por parte do Congresso, mas ficaria ao cargo desse último, mediante a avaliação do uso efetivo pelo poder Executivo, a autorização para a continuidade ou interrupção dessa transferência de autoridade. Sendo relevante não a quantidade de autoridade delegada, mas a adequada delegação, ou seja, as condições de eficácia da delegação. A natureza dessa relação não é dada, mas uma questão empírica de ganhos e perdas do Legislativo, bem como seu possível interesse institucional ou de

---

<sup>93</sup> FIGUEIREDO, A. Instituições e Política no Controle do Executivo, 2001: 126

políticas públicas. Figueiredo faz assim uma diferenciação do caso brasileiro, conceituado como *Delegação Condicional*, diferenciando do conceito de Democracia Delegativa.<sup>94</sup>

Sucintamente introduzidas as idéias básicas dessas duas correntes, o que faremos agora é aprofundar alguns importantes argumentos presentes nesse debate, dentro da proposta principal do presente trabalho.

A capacidade do Executivo influenciar o andamento legislativo, seja através de seu poder de agenda ou de barganha é um dos importantes componentes da capacidade interventiva do Executivo. Para alguns autores, é a fonte mesma de destacada assimetria de poder do Executivo na relação com o Legislativo. O nível de cooperação obtido no Congresso permite maior ou menor implementação da agenda presidencial, influenciando a avaliação do presidente, bem como a possibilidade da sucessão do cargo a alguém de seu grupo ou ainda a própria reeleição. Mas para tanto, o presidente deve contar com recursos distributivos para contemplar as demandas de sua base de governo.

Analisando o presidencialismo brasileiro, SANTOS aponta a transição do modelo presidencialista faccional para um sistema de coalizão racionalizado, este último caracterizado por “um presidente maximizador de agenda”,<sup>95</sup> e legisladores que buscam benefícios para contemplar seus redutos eleitorais. O autor destaca dois contextos institucionais diversos, comparando as diferenças da relação entre Executivo e Legislativo no trato à distribuição de benefícios. Um primeiro recorte, de 1946 a 1964, é caracterizado pela existência de fontes alternativas de distribuição de benefícios, francamente utilizado pelos parlamentares, a fim de atender às demandas oriundas de seus redutos eleitorais. Tal processo ocorria através do recurso a emendas parlamentares ao orçamento, propostas individualmente, que podiam destinar recursos específicos às regiões ou projetos desejados. Para tanto, os parlamentares detinham uma maior liberdade para as

---

<sup>94</sup> O'DONNELL, G. *Accountability* horizontal e novas poliarquias, 1998

<sup>95</sup> Grifos do autor

proposições individuais, e por isso sendo mais eficazes as estratégias individualistas de pressão do governo, em circunstâncias específicas.

Essa estrutura decisória se, por um lado, concedia maior poder individual aos parlamentares, acabava por gerar uma maior fragmentação na base de apoio do Executivo, de tal forma que o poder de barganha do Legislativo era maior. O apoio deveria ser obtido de grupos de parlamentares, o que gerava uma competitividade maior por esses recursos e uma maior dificuldade de organizar uma base de apoio, tornando-a mais instável, com negociações *ad hoc* freqüentes.

Um segundo contexto, após a redemocratização e a elaboração da Constituição de 1988, seria caracterizado por um reforço dos poderes presidenciais, se comparado ao período democrático precedente (1946-1964). Um importante aspecto destacado por SANTOS é o monopólio da iniciativa em matéria orçamentária, detido pelo Executivo, fundamental na organização das relações desse Poder com o Legislativo. Nesse novo contexto, o comportamento disciplinado e coeso do partido pode representar um diferencial na barganha com um presidente de poderes tão destacados, uma vez que a margem de manobra dos parlamentares sobre o orçamento, através de emendas individuais, foi severamente reduzida pelas novas determinações constitucionais. Assim, o fluxo de legislação na Câmara é compensado por benefícios de patronagem distribuídos pelo presidente aos partidos da base governista.<sup>96</sup> Nas palavras do autor, trata-se de uma

Transferência muito específica de capacidade decisória para o Poder Executivo, que no Brasil começou com o golpe militar de 1964 e foi ratificado pela Constituição de 1988(...) possibilitou o controle do Executivo sobre a iniciativa em assuntos distributivos e retirou um instrumento fundamental para que os congressistas mantivessem ou ampliassem sua influência política. (...) A única fonte de distribuição de benefícios é o próprio Executivo, o que significa que o presidente ganha enorme poder de barganha vis-à-vis os legisladores individuais. Nesse caso, a cooperação com partidos parlamentares é a melhor estratégia para os parlamentares fortalecerem seu poder de barganha diante do chefe do Executivo.<sup>97</sup>

---

<sup>96</sup> SANTOS, Fabiano. Partidos e comissões no presidencialismo de coalizão. 2002: 245

<sup>97</sup> *Idem*: 246

Dessa maneira, o poder do presidente, a partir de 88, passou a apoiar-se em partidos enquanto entidades coletivas, e não mais em alianças *ad hoc*, construídas com os parlamentares individualmente, em função de distribuição marginal de patronagem, como ocorrera no período 1946-1964. Essa mudança se, por um lado, aumenta o poder de pressão dos parlamentares sobre o Executivo, por outro, fornece uma base de governo mais estável e previsível, dando mais homogeneidade às decisões. Segundo SANTOS, diante do destacado poder do presidente brasileiro, a pressão do Legislativo para o cumprimento das promessas feitas aos parlamentares em troca de apoio, ou, ao contrário, a retaliação ao presidente por não tê-las cumprido, só será efetiva se houver uma forte coesão e disciplina do grupo que ameaça abandonar a base de apoio.

Outro elemento do reforço dos poderes presidenciais, apontado pelo autor, é quanto aos prazos para proposição e votação orçamentária. Segundo a Constituição de 46, o Congresso, através da Comissão de Finanças, podia enviar proposta de orçamento quando o Executivo não o fizesse dentro do prazo estipulado pela Constituição. Assim, o Congresso evitava que o presidente atrasasse a proposição orçamentária propositalmente, impondo de última hora suas preferências e prioridades. Caso o presidente não cumprisse o prazo, os parlamentares desfrutariam de maior flexibilidade de proposição individual de emendas ao orçamento, o que permitia maior atendimento aos redutos eleitorais com políticas distributivas, bem como uma maior fragmentação do apoio ao governo e maior dificuldade de constituição de base parlamentar. SANTOS afirma que o *poder de barganha do presidente somente se torna assimétrico quando os legisladores não têm fontes alternativas para a distribuição dos benefícios que desejam para seus redutos eleitorais.*<sup>98</sup>

SANTOS aponta ainda outro diferencial da Constituição de 1988, ao criar instituições que promoveram certa mudança no funcionamento do processo

---

<sup>98</sup> *Idem*: 241

decisório dentro do Congresso, instituições essas que não existiam no período de 1946-1964. São elas: a) O Colégio de Líderes; b) o encaminhamento de voto pelos líderes; e c) criação de condicionantes para a apresentação de emendas por legisladores individuais.

Sobre tal alteração, destacamos que a criação do Colégio de Líderes permitiu a concentração nas mãos dos líderes partidários do poder de organização do calendário das votações na Câmara. Ele auxilia a Mesa Diretora da Câmara na definição dos pedidos de urgência para a votação de projetos, e cada líder assina com peso proporcional ao de sua bancada no Congresso. Com isso, o Colégio de Líderes pode influenciar na determinação de prioridades, atendendo ou não a solicitações de urgência do Executivo.

Outro aspecto relevante que merece destaque é o que diz respeito aos condicionantes para a proposição de emendas. Para isso, recorre-se ao resultados dos estudos de LIMONGI & FIGUEIREDO, no qual os autores fazem uma análise dos procedimentos e critérios para o encaminhamento de emendas e também para aprovação das mesmas, reforçando a idéia do comportamento disciplinado obtido por diversos instrumentos de controle detidos pelos líderes partidários, a fim de dar sustentação à base governista ou, ao contrário, à oposição, conforme alianças políticas de cada partido.

As emendas parlamentares podem ser individuais, coletivas (apresentadas por bancadas estaduais, regionais) ou de comissões (propostas por relatores, seja o relator geral ou os relatores parciais). Essas são as formas como o Legislativo pode alterar a proposta orçamentária enviada pelo Executivo. A relevância dessa diferenciação é que o peso de cada emenda, conforme origem individual ou coletiva será diferente. Segundo regulamento do próprio Legislativo, as emendas individuais não são priorizadas em termos de alocação de recursos, ficando reservados maior volume de recursos para as emendas coletivas. Tanto em termos de apreciação, quanto em termos de execução, as emendas individuais não desfrutam de nenhuma prerrogativa. Ao contrário, afirmam os autores que *82,6% dos recursos*

*alocados pelo Congresso para investimentos são fruto de emendas coletivas ou de atores institucionais (relatores).* O Executivo, por sua vez, também não prioriza emendas individuais na hora de liquidar o orçamento, apresentando uma taxa média de execução no período estudado de 59,6% de emendas individuais, contra 78% das emendas propostas por comissões, 62,2% das emendas propostas por bancadas estaduais e 65,4 de emendas do relator geral.<sup>99</sup>

A Comissão Mista de Orçamento (Comissão Mista de Planos, Orçamentos e Fiscalização – CMPOF), a partir de 1995, estipulou um teto anual para número de proposições de emendas individuais e também para valores de emendas individuais. Essa decisão iguala, em termos propositivos, a capacidade de cada parlamentar influenciar na alocação final dos recursos orçamentários, facultando ainda a possibilidade de não propor nenhuma emenda.<sup>100</sup>

Assim, elimina-se o conflito no estágio da distribuição interna ao Congresso dos recursos disponíveis aos parlamentares, dando um tratamento mais igualitário a cada um. Essa mudança, para os autores pode ser entendida como a racionalização da participação legislativa no processo orçamentário, destacando o papel das relatorias e das lideranças partidárias, o que confere maior controle às mesmas e resulta em aumento da estabilidade dos interesses da coalizão majoritária que apóia o Executivo.<sup>101</sup>

O conflito fica reservado para a fase de execução das emendas propostas, quando então o Executivo desfruta de ampla margem de liberdade para a execução do orçamento, criando uma diferenciação entre os parlamentares. E o critério irá privilegiar propostas oriundas da base de apoio do governo, em detrimento daquelas propostas por partidos de oposição. Mantém-se, no entanto, a baixa taxa de execução de emendas individuais, como acima citado, em função de questões macroeconômicas, principalmente.

---

<sup>99</sup> LIMONGI & FIGUEIREDO, 2005:742. O período estudado pelos autores vai de 1996 a 2001.

<sup>100</sup> *Idem*: 743

<sup>101</sup> *Idem*: 744

Os autores pretendem demonstrar com isso que a relação de barganha é estabelecida entre Executivo e sua base de apoio e não entre Executivo e cada parlamentar, reduzindo a importância da atuação individual do parlamentar, que, segundo eles irá votar de acordo com indicação partidária, se a favor ou contra o governo, conforme seu partido pertença ou não à base governista. O voto do parlamentar, para eles, não é uma resposta direta ao Executivo, em razão de ter executado ou não as emendas propostas por aquele parlamentar. Ou seja, *a lógica partidária determina tanto o comportamento em plenário quanto a execução de emendas*, não se tratando, para eles, do voto ter a função de *moeda de troca*.<sup>102</sup>

Os autores destacam também que não há uma agenda conflitante entre Executivo e Legislativo, que leve a que a execução de uma agenda imponha restrições a outra, restando um conflito permanente entre interesses particularistas dos parlamentares e objetivos mais amplos do Executivo. O conflito existe em termos de agenda governista e oposicionista, estando a relevância, mais uma vez, na posição do partido em relação ao governo, se base de apoio ou oposição. A agenda em questão é única, a do governo, e a aprovação e execução de emendas é parte da implementação da mesma agenda, em contraste com a agenda da oposição. E é isso que ditará o critério de execução do orçamento.

Portanto, de acordo com tal visão, há a aceitação da condução centralizada do processo orçamentário por parte das bases, que delegam poder às lideranças partidárias. As lideranças, por sua vez, reforçam a coesão dos partidos ao estimular a ação conjunta, desde a prerrogativa de proposição e votação, até os constrangimentos internos que inibem a desobediência, levando a um posicionamento mais fechado sobre assuntos de interesse do partido, o que também implica em certo esforço de eliminação de conflitos internos, a fim de se definir previamente o posicionamento do partido. Dessa forma, enquanto entidade coletiva, os partidos detêm mais força, *vis-a-vis* um Executivo de destacado poder.

---

<sup>102</sup> *Idem*: 752

O líder partidário é, assim, aquele cuja proximidade com o Executivo irá receber as solicitações do segundo quanto a posicionamentos favoráveis às propostas encaminhadas, relação portanto fundamental, que contribui com o poder de agenda do Executivo.

Para SANTOS a disciplina é vista como um elemento de interesse dos parlamentares, ao possibilitar um nível de coesão maior do partido, atuando assim como contraponto ao poder do presidente.

Outro elemento apontado ainda por SANTOS é o interesse do presidente em um ambiente político minimamente estável, que lhe permita a implementação de políticas de âmbito nacional.<sup>103</sup> Um Congresso cooperativo permite a resposta a um eleitorado nacional, através da implementação de uma gama de projetos coerentes de desenvolvimento nacional, que destacam a capacidade do presidente e possibilitam a busca de sucessão ou permanência no poder do mesmo ou de seu grupo.

Há ainda um importante elemento que compõe a relação de força entre Executivo e Legislativo, o poder de agenda. Recorre-se aqui a uma extensa mas valorosa citação de ANASTASIA que, valendo-se da aglutinação de várias e importantes referências, compõe um conceito bastante amplo de poder de agenda:

Capacidade de iniciativa política, entendida enquanto capacidade de inserir na agenda política alternativas que correspondem às preferências e\ou aos interesses dos atores. Esta capacidade engloba o direito de formular e de expressar preferências (DAHL, 1997:26); o direito de 'ter suas preferências igualmente consideradas na conduta do governo' (DAHL, 1997:26); o direito de propor, iniciar e modificar legislação; o direito de determinar ritmos e seqüências de procedimentos ao longo do processo decisório (FIGUEIREDO & LIMONGI, 1999:69); o direito de indicar e\ou nomear autoridades e funcionários públicos; a atribuição de execução de políticas públicas e o direito de fiscalizar a conduta dos agentes.<sup>104</sup>

---

<sup>103</sup> Os parlamentares não atendem a eleitorados nacionais, mas locais, sendo por isso de interesse do presidente buscar as condições que possibilitem políticas de alcance mais extenso.

<sup>104</sup> ANASTASIA, Fátima – Responsabilização por Controle Parlamentar, 2000: 6

O poder de agenda também é descrito enquanto a *capacidade de determinar não só que propostas serão encaminhadas ao Congresso mas também quando o serão. Maior poder de agenda implica, portanto, a capacidade do Executivo influir diretamente nos trabalhos legislativos e assim minorar os efeitos da separação dos poderes, o que induz os parlamentares à cooperação.*<sup>105</sup>

ANASTASIA analisa algumas formas de poder de agenda do Executivo, como a prerrogativa de proposição legislativa, o poder de decreto, o poder de veto e, finalmente, a nomeação de funcionários para a estrutura burocrático-estatal. A prerrogativa do Executivo brasileiro em propor legislação orçamentária é destacada por ela como uma das mais determinantes da relação Executivo-Legislativo. Como já vimos, ela influi diretamente na distribuição dos recursos e na capacidade que os parlamentares têm de controlar e influenciar essa distribuição, reduzindo substancialmente o poder do Congresso nessa matéria. Associado a isso está o poder de decreto, através das medidas provisórias, que permitem que determinações presidenciais tenham efeito imediato e, apenas posteriormente sejam apreciadas pelo Legislativo, sem que as condições de relevância e urgência sejam respeitadas de maneira rigorosa, ao contrário, flexibilizando bastante tais requisitos de forma a ampliar a utilização de tal recurso.

A autora chama a atenção para as distorções que o uso exagerado do poder de decreto pode ocasionar. Tal ressalva serve também para todas as formas que o poder de agenda pode assumir, mostrando que determinadas associações entre essa e outras prerrogativas do poder Executivo podem trazer profundas distorções ao sistema democrático.

Ela argumenta, no entanto, que o poder de decreto do Executivo não necessariamente significa uma usurpação das prerrogativas constitucionais do Legislativo. E que pode, ao contrário, significar uma delegação do último ao primeiro, em função de contextos e organizações políticas que tornem preferível tal escolha. No entanto, ainda que haja a concordância e autorização de maiorias

---

<sup>105</sup> Figueiredo e Limongi, 1999: 23

legislativas para que o Executivo aja através de decretos presidenciais, ela adverte que tal recurso pode ser potencialmente perverso, principalmente se combinado com outros meios que disponha o Executivo de impedir ou reverter posicionamentos do Legislativo, como é o caso específico do poder de veto, dificultando o controle parlamentar e a responsabilização das burocracias.

Poder de veto, por sua vez, conforme descrito por ANASTASIA, é a

Capacidade que qualquer ator tem de impedir a expressão de preferências e a ação política de outros atores, bem como a sua consideração na conduta do governo. (...) a capacidade de barrar ou obstruir a implementação de legislação, o direito de rejeitar indicações de autoridades e funcionários públicos ou de destituí-los, e a fiscalização de ações e de políticas públicas.<sup>106</sup>

Outro importante poder de agenda é a nomeação de funcionários e autoridades para cargos na estrutura estatal. No caso específico do presidencialismo, o fato da legitimidade dos poderes Legislativo e Executivo partir de fontes diferentes, pois são eleitos em pleitos diferentes, acaba por criar uma *cadeia de delegação e de responsabilização* mais complexa e, por vezes, menos transparente, uma vez que o presidente dispõe da prerrogativa de indicar – ou destituir - diversos agentes para as burocracias, tornando mais difícil a fiscalização dos atos e omissões de tais funcionários por parte do Congresso.<sup>107</sup>

A combinação dessas prerrogativas tais como poder de veto, de agenda, proposição legislativa, indicação ou destituição de funcionários, entre outros, coloca o Brasil numa posição de bastante destaque ao poder Executivo, num comparativo que envolve ainda Argentina, Chile e Bolívia. Esse fato pode comprometer a capacidade do Legislativo controlar atos e omissões de governantes, sendo mais eficaz para tanto, que haja maior dispersão dos poderes de agenda e veto, bem como ampliação dos recursos à informação entre os atores.<sup>108</sup>

---

<sup>106</sup> ANASTASIA, F. Responsabilização por Controle Parlamentar, 2000:9.

<sup>107</sup> STROM & AMORIN NETO In ANASTASIA, F. Responsabilização por controle parlamentar, 2000:8

<sup>108</sup> ANASTASIA, F. Responsabilização por controle parlamentar, 2000:9.

## Conclusão

A partir da bibliografia consultada, buscamos desenvolver uma análise da engenharia decisória brasileira, sua estruturação, mudanças e continuidades. Partimos da década de 30, a partir da ruptura política que levou Vargas ao poder, estendendo-se pelas décadas seguintes do que ficou conhecido como o período desenvolvimentista, chegando até os governos militares no pós 64. Nessa fase, identificamos a construção da estrutura corporativa que organizou as demandas e interesses sob o comando do Estado, buscando nessa mediação a eliminação dos conflitos, o controle da participação, de forma hierarquizada e centralizada.

Foram criados também núcleos e órgãos na burocracia estatal que se tornaram responsáveis por decisões econômicas, configurando ilhas de excelência, isoladas da disputa política. Para ali convergiam as demandas e interesses, concentrando na burocracia do Estado a produção de decisões e respostas, bem como mantendo a centralidade do Estado, via Poder Executivo, na produção de soluções às demandas, no direcionamento da economia, controlando e intervindo nos rumos do desenvolvimento. Nesse contexto, vimos, por outro lado, a baixa atuação do Congresso enquanto instância de convergência dos interesses organizados, que ficaram mais concentradas naquelas agências e órgãos decisores, dentro da burocracia do Executivo.

Uma segunda parte buscou analisar o esgotamento político do modelo de Estado interventor e produtor, a partir dos fins da década de 70. O abandono do projeto de desenvolvimento e a conformação de reformas de Estado, privatizações e desregulamentação do mercado brasileiro. Buscou-se a redução do Estado, foram desarticuladas agências e órgãos da burocracia estatal, logrando reduzir a capacidade de implementação, mas não a capacidade interventiva, havendo a compreensão de que nem mesmo o tamanho do Estado foi significativamente reduzido, a despeito das propostas liberalizantes, mas fundamentalmente redirecionada sua forma de atuação.

Em função da grave crise econômica que o país enfrentava ao final do regime militar, as interpretações e soluções para o problema retrataram esse esforço de redução do Estado, de organização econômica em moldes ortodoxos, a fim de angariar credibilidade externa. Porém, concentraram ações e soluções em burocracias super especializadas, na órbita do Executivo, concentrando neste poder as propostas de enfrentamento da crise, permitindo o insulamento de tais burocracias e técnicos, sem a participação e representação de grupos de interesses.

Por outro lado, a redemocratização política trouxe os anseios de participação e controle popular dos processos e decisões, possibilitou o fortalecimento do Legislativo enquanto instância de convergência dos diversos interesses e demandas, atuando dentro de uma lógica competitiva de participação e pressão, diferente da atuação corporativa do período anterior.

Esses elementos configuram as novas características do processo decisório brasileiro, que tem o destaque para o revigoramento do Legislativo na produção de decisões, embora tenha mantido traços e continuidades com o modelo anterior, em especial a força de atuação do Executivo no processo decisório, através de burocracias e agências especializadas, mantidas na órbita do Executivo, cujas decisões se mantiveram bastante isoladas do embate político. Esse é um traço forte identificado na literatura consultada, que analisa os meios que atualmente dispõe o Executivo de interferir e influenciar na produção de decisões, seja pelo controle preservado nas áreas transferidas ao setor privado, via agências reguladoras dos serviços, mas também pelos meios de intervenção e influência na produção de legislação e decisões dentro do poder Legislativo.

Os estudos apontam os esforços e as lacunas dos mecanismos de responsabilização e controle da administração pública, direta e indireta, bem como a necessidade do reforço de mecanismos de *check and balances* entre os Poderes, etapa importante na ampliação e efetivação do processo de democratização, através da participação na produção de decisões, na prestação de contas e responsabilização. Tais esforços buscam ampliar o processo de democratização,

iniciado ao final do regime militar, transferindo para o aperfeiçoamento dos mecanismos de controle o poder de garantir responsividade dos governos às demandas.

No entanto, mantém-se a lacuna deixada pelo fim da era desenvolvimentista, no que tange aos interesses e esforços de aprofundamento do desenvolvimento. Esse tema perdeu espaço para preocupações com estabilidade, credibilidade externa, controle de gastos públicos, privatizações e abertura comercial. Atualmente, ainda que retomadas proposições de incentivo aos índices de crescimento, são ações modestas e pontuais, que abdicam de um projeto de Estado e de país.

Acreditamos, com base na bibliografia consultada, que através desses mecanismos de controle e participação seja possível dar respostas mais efetivas às necessidades do país. Apesar do grande impulso que os regimes autoritários deram ao desenvolvimento brasileiro, ou pelo menos que atuações mais discricionárias do Estado possibilitaram saltos robustos nos patamares de modernização e industrialização, foi visto que a democracia e a participação não são incompatíveis com respostas eficientes. E provavelmente esse é o desafio do Brasil para os próximos anos, conciliar aumento de participação com respostas eficazes e inclusivas às demandas sociais e econômicas.

## Bibliografia

- ANASTASIA, Fátima. Responsabilização por controle parlamentar. Anpocs, 2000: 1-42.
- BOSCHI, Renato R. e LIMA, Maria Regina Soares de. O Executivo e a construção do Estado no Brasil: do desmonte da Era Vargas ao intervencionismo regulatório. In: VIANNA, Luiz W. (org.). *A democracia e os três poderes no Brasil*. Belo Horizonte/Rio de Janeiro: UFMG/Iuperj, 2002: 195-253.
- CARVALHO, José Murilo de. *1939 – Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Rio de Janeiro: Record, 2001.
- CERQUEIRA, Eli D. e BOSCHI, Renato R. Estado e Sociedade no Brasil: uma revisão crítica. *Bib - Anpocs*, nº 1, 1986:9-34.
- DAHL, Robert A. *Poliarquia: participação e oposição*. Tradução: Celso Mauro Parcionik. São Paulo: a Universidade de São Paulo, 2005.
- DINIZ, Eli. Governabilidade, *governance* e reforma do Estado: considerações sobre o novo paradigma. *Revista do Serviço Público*, ano 47, vol. 120, nº2, 1996: 5-18.
- \_\_\_\_\_. Governabilidade, democracia e reforma do Estado: os desafios da construção de uma nova ordem no Brasil dos anos 90. *Dados*, vol. 38, nº 3, 1995: 385-415.
- \_\_\_\_\_. Neoliberalismo e corporativismo: as duas faces do capitalismo industrial no Brasil. *RBCS* nº 20, ano 7, outubro,1992, pág. 31-46.
- \_\_\_\_\_ e BOSCHI, Renato R. Burocracia, clientelismo e oligopólio: o Conselho Interministerial de Preços. In: LIMA & SANCHES (coord.). *As origens da crise: Estado autoritário e planejamento no Brasil*. São Paulo: Vértice/Revista dos Tribunais, 1987: 57-101.
- \_\_\_\_\_. Empresariado e estratégia de desenvolvimento. *RBCS*, vol. 18, nº 52, junho/2003: 15-33.
- \_\_\_\_\_. Associativismo e trajetória política na expansão e declínio do Estado desenvolvimentista. *Teoria & Sociedade*, UFMG, nº5, 2000: 48-81.
- \_\_\_\_\_. Estabilização e reformas econômicas no Brasil: a visão das elites empresariais e sindicais. *Teoria & Sociedade*, UFMG, nº1, 1997: 105-125.
- \_\_\_\_\_. Globalização, herança corporativa e a representação dos interesses empresariais: novas configurações do cenário pós-reforma. In: BOSCHI, Renato, DINIZ, Eli e SANTOS, Fabiano (Org.). *Elites políticas e econômicas no Brasil contemporâneo: a desconstrução da ordem corporativa e o papel do Legislativo no cenário pós-reformas*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2000.
- FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. Instituições e política no controle do Executivo. *Dados*, Rio de Janeiro, vol. 44, nº 4, ano 2001: 689-727.
- \_\_\_\_\_ e LIMONGI, Fernando. Incentivos eleitorais, partidos e política orçamentária. *Dados*, Vol. 45, nº 2, 2002: 303-344.
- \_\_\_\_\_. *Executivo e Legislativo na nova ordem Constitucional*. Rio de Janeiro: FGV, 1999.
- \_\_\_\_\_. Processo orçamentário e comportamento legislativo: emendas individuais, apoio ao Executivo e programas de governo. *Dados*, vol. 48, nº 4, 2005: 737-776.
- FIORI, José Luís. Um olhar sobre a esquerda latino-americana. In: DINIZ, Eli (org.) *Globalização, Estado e desenvolvimento: dilemas do Brasil no novo milênio*. Rio de Janeiro: FGV, 2007
- GOMES, Eduardo G Magalhães. As agências reguladoras independentes e o Tribunal de Contas da União: conflito de jurisdições? *RAP*, Rio de Janeiro 40 (4), Jul/Ago. 2006: 615-630.

KENNEY, Charles D. Horizontal *accountability*: concepts and conflicts. In: Democratic Accountability in Latin America. Oxford: University of Oxford.

LIMA JR, O.B. & LIMA, M. R. Autonomia organizacional e policentrismo decisório, a política de comércio exterior. In: LIMA JR & ABRANCHES (Org.) *As origens da crise: Estado autoritário e planejamento no Brasil*, 1987: 102-157.

LIMONGI, Fernando. A democracia no Brasil. *Novos estudos*, 76, novembro/2006: 17-41.

\_\_\_\_\_ e FIGUEIREDO, Argelina. Processo orçamentário e comportamento legislativo: emendas individuais, apoio ao Executivo e programas de governo. *Dados*, Vol.48, nº 4, 2005: 737-776.

MEIRELLES, Fernanda e OLIVA, Rafael. Delegação e controle político das agências reguladoras no Brasil. *RAP*, Rio de Janeiro 40 (4), Jul/Ago. 2006: 545-65.

MELO, Marcus André. A política da ação regulatória: responsabilização, credibilidade, delegação. *RBCS* Vol. 16, nº 46, Junho/2001, 55-68.

\_\_\_\_\_ *Governance* e reforma do Estado: o paradigma agente x principal. *Revista de Serviço Público*, Ano 47, vol. 120, nº 1, Jan/abr 1996.

O'DONNELL, Guillermo. *Accountability* horizontal e novas poliarquias. *Lua Nova*, n. 44, 1998.

\_\_\_\_\_ Teoria democrática e política comparada. *Dados*, Rio de Janeiro, Vol. 42, n. 4, 1999: 577-654.

PRZEWORSKI, Adam. A reforma do Estado, responsabilidade política e intervenção econômica. *RBCS*, nº 32, ano 11, outubro de 1996.

SANTOS, Fabiano. Partidos e comissões no presidencialismo de coalizão. *Dados*, Vol. 54, nº 2, 2002: 237-264.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *1935 – Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira*. Rio de Janeiro: Campus, 1979, 3ª ed.

SKIDMORE, Thomas E. *Uma história do Brasil*. Tradução de Raul Fiker. São Paulo: Paz e Terra, 1998, 4ª ed.

\_\_\_\_\_ *Brasil de Getúlio a Castelo*. Tradução Ismênia Tunes Dantas, Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982, 7ª ed.

\_\_\_\_\_ *Brasil de Castelo a Tancredo*. Tradução Mário Salviano Filho, Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988, 8ª ed.

VIANNA, Luís Werneck. *Liberalismo e sindicato no Brasil*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1978, 2ª ed.

VIANNA, Maria Lúcia T. Werneck. *A administração do "milagre": o Conselho Monetário Nacional – 1964-1974*. Petrópolis: Vozes, 1987.

## Documentos

Câmara dos Deputados. *História da Câmara dos Deputados*.

<http://www2.camara.gov.br/conheca/historia/camarabrasil>, acesso em 10/11/2007.

ANTUNES, Luanda. Poder Legislativo e Nacional-Desenvolvimentismo: Subsídios para uma revisão do papel do Congresso nas políticas desenvolvimentistas.

[www.iuperj.br/hecon](http://www.iuperj.br/hecon) acesso em 15/01/2007.

LLISTAR, David. El qué, el quién, el como y el por qué del Consenso de Washington.

Observatório de la deuda en la Globalización – ODG, Novembro/2002:1-11.

[www.observatoriodeute.org](http://www.observatoriodeute.org), acesso em 17/01/2005.

# Livros Grátis

( <http://www.livrosgratis.com.br> )

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)  
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)  
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)  
[Baixar livros de Matemática](#)  
[Baixar livros de Medicina](#)  
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)  
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)  
[Baixar livros de Meteorologia](#)  
[Baixar Monografias e TCC](#)  
[Baixar livros Multidisciplinar](#)  
[Baixar livros de Música](#)  
[Baixar livros de Psicologia](#)  
[Baixar livros de Química](#)  
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)  
[Baixar livros de Serviço Social](#)  
[Baixar livros de Sociologia](#)  
[Baixar livros de Teologia](#)  
[Baixar livros de Trabalho](#)  
[Baixar livros de Turismo](#)