UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO

ESTADO E FEDERALISMO NO GOVERNO GEISEL

Uma análise do Federalismo na Gênese da Transição Política Brasileira

Fabiana da Cunha Saddi

Orientadora: Prof.a Dr.a Lourdes Sola

São Paulo - 1999

ESTADO E FEDERALISMO NO GOVERNO GEISEL

Uma análise do Federalismo na Gênese da Transição Política Brasileira

Dissertação apresentada ao Departamento de Ciência Política da FFLCH-USP para obtenção do título de Mestre, sob a orientação da Prof.a Dr.a Lourdes Sola.

São Paulo – 1999

“Esta outra independência não tem sete de setembro nem campo de Ipiranga; não se fará num dia, mas pausadamente, para sair mais duradoura; não será obra de uma geração ou duas; muitas trabalharão para ela até perfazê-la de todo”.

(Machado de Assis, Instinto de Nacionalidade, 1873).

*Para meus pais,
Farhat e Vânia,
e para minha avó
Elzamira*

Resumo

O objetivo deste trabalho é estudar a dinâmica política da reemergência do federalismo brasileiro no Governo Geisel, qual seja, no princípio da abertura política. Isto porque é neste momento que se dá início à redefinição das relações entre as esferas de poder a serem consolidadas no processo constituinte e cristalizadas na Constituição. A nossa *hipótese* central baseia-se na premissa de que, no Governo Geisel, os rumos do federalismo serão condicionados pela ação do Estado brasileiro. Mais especificamente, pela forma como o Estado conduziu dois projetos complementares: a liberalização política controlada e o II Plano Nacional de Desenvolvimento. De forma que a questão do federalismo será abordada em sua dupla dimensão, enquanto projeto econômico e enquanto projeto político de distensão.

Summary

The aim of this work is to study the political dynamic of the reconstruction of federalism in Brazil during the Geisel Government, at the very beginning of the Brazilian transition to democracy. During this period it took place the redefinition of the intergovernmental relations which were consolidate in the constituent process and crystallized in the Constitution. Our main hypothesis is based on the assumption that the path of federalism, during the Geisel Government, might has been affected by the action of the Brazilian State. Mainly by the way which the State has conducted two complementary projects: the controlled political liberalization and the Second Brazilian Plan for Development. Thus, the question of federalism will be studied in its double dimension: as a political and economic project.

AGRADECIMENTOS

Meus sinceros agradecimentos

a Lourdes Sola, orientadora desta dissertação, pelos ricos ensinamentos nesses anos de mestrado,

a Basília Aguirre, pelo constante apoio e sugestões feitas ao texto do Seminário de Pesquisa e ao trabalho do Exame de Qualificação,

a Eduardo Kugelmas, pelas críticas e contribuições no Seminário de Pesquisa e no Exame de Qualificação,

a Maria Hermínia Tavares de Almeida, por sua participação e sugestões no Seminário de Pesquisa,

a Fernando Abrucio, por me fornecer bibliografia disponível sobre federalismo,

ao CNPQ, pelos dois anos e meio de bolsa de estudo,

e ao IPEA, pela doação dos seis volumes do relatório *As Realizações do Governo Geisel*.

ÍNDICE

RESUMO	5
SUMMARY	5
INTRODUÇÃO	9
CAPÍTULO 1 - UMA PROPOSTA DE ANÁLISE POLÍTICA DO FEDERALISMO	12
1. FEDERALISMO E PROCESSO POLÍTICO	13
2. ESTADO E FEDERALISMO NO BRASIL	23
2.1. APRESENTAÇÃO DA HIPÓTESE DO TRABALHO	26
3. MÉTODO E CONCEITOS DE ANÁLISE	28
CAPÍTULO 2 - ESTADO, ECONOMIA E FEDERALISMO NO PÓS-1964	35
1. INSTITUIÇÕES POLÍTICAS AUTORITÁRIAS CUM FEDERALISMO	36
1.1. RELAÇÕES ESTADO/SOCIEDADE E FEDERALISMO NO PÓS 1964	37
1.2. REGIME POLÍTICO E FEDERALISMO NO PÓS 1964	42
2. O PROCESSO DO FEDERALISMO CENTRALIZADO (1965-1974)	46
2.1. RELAÇÕES POLÍTICAS DO FEDERALISMO NO PÓS 1965	46
2.2. DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E FEDERALISMO	52
2.2.1. O “milagre econômico”	57
3. CONCLUSÃO	60
CAPÍTULO 3 - INTENÇÕES POLÍTICAS E FEDERALISMO NO GOVERNO GEISEL	65
1. O PORQUÊ DA LIBERALIZAÇÃO POLÍTICA	67
1.1. O PERÍODO DA SUCESSÃO PRESIDENCIAL	70
1.1.1. O comprometimento com o “Movimento Político” de 1964	71
1.1.2. Construindo bases de apoio social	72
1.1.3. Desafios políticos	73
1.1.4. A questão da hierarquia do poder militar	74

1.1.5. Desafios econômicos	75
1.2. MOTIVAÇÕES DE UM PROJETO POLÍTICO	76
2. PROJETO POLÍTICO DO GOVERNO GEISEL	77
3. O PROCESSO POLÍTICO E SOCIOECONÔMICO DO PRIMEIRO ANO	80
3.1. ALTERAÇÕES NAS RELAÇÕES SOCIAIS	81
3.2. ALTERAÇÃO NAS RELAÇÕES POLÍTICAS	82
3.3. ALTERAÇÃO NAS RELAÇÕES POLÍTICO-ECONÔMICAS	84
3.3.1. O Conselho de Desenvolvimento Econômico	86
3.4. A ECONOMIA BRASILEIRA EM 1974	89
3.5. RESULTADOS DO PROCESSO: A CAMPANHA CONTRA A ESTATIZAÇÃO E A ELEIÇÃO DE NOVEMBRO DE 1974	93
4. LIBERALIZAÇÃO E II PND: ESTRATÉGIAS POLÍTICAS COMPLEMENTARES	95
4.1. INFLEXÃO NO PROJETO DE LIBERALIZAÇÃO POLÍTICA	95
4.2. AS INTENÇÕES DO II PLANO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO	95
5. CONCLUSÕES	101
 CAPÍTULO 4 – AS RELAÇÕES DO FEDERALISMO NO GOVERNO GEISEL	 103
 1. AS RELAÇÕES POLÍTICAS DO FEDERALISMO APÓS 1974	 105
2. AS RELAÇÕES ECONÔMICAS DO FEDERALISMO APÓS 1974	111
2.1. A ARTICULAÇÃO COM ESTADOS E MUNICÍPIOS	114
2.2. A ESTRATÉGIA DE REDIRECIONAMENTO DOS INVESTIMENTOS: EMPRÉSTIMOS A ESTADOS E MUNICÍPIOS	121
2.3. A ESTRATÉGIA DA DISTRIBUIÇÃO DA RENDA REGIONAL	125
3. ESTADO E FEDERALISMO NO GOVERNO GEISEL: UMA REFLEXÃO	129
 CONCLUSÃO	 135
 BIBLIOGRAFIA	 141

INTRODUÇÃO

Nos dias atuais observa-se o esgotamento da capacidade da União na utilização dos fundos públicos como mecanismo de articulação dos diferentes interesses regionais. Por isso o “conflito federativo” pode ser abordado como uma das dimensões da crise do Estado brasileiro em sua forma mais recente. Traduz a necessidade de se obter uma nova repartição de receitas e divisão de competências entre a União, Estados e Municípios, envolvendo portanto a reversão de um processo em que a interação entre as esferas de governo se deu através da dependência dessas em relação ao Poder Central.

O tema do federalismo, dessa ótica, torna-se importante por duas razões: permite iluminar conflitos subjacentes à forma de organização e de gestão do Estado no contexto da crise fiscal, iniciada com a crise da dívida externa, e por isso representa parte da problemática relativa à estabilidade política e econômica no País. Tem sido, nesse caso, apresentado, como restrição para a estabilidade política e econômica brasileira.

A questão do federalismo mostra-se ainda mais relevante quando se pretende apontá-la como uma dimensão do processo de democratização no Brasil. O objetivo deste trabalho é buscar nas raízes da transição à democracia os fatores políticos e socioeconômicos que apontam ou explicam a emergência de um novo padrão de federalismo: Trata-se de se verificar em que medida a construção de um novo pacto federativo na fase da consolidação democrática mostra-se condicionada nesta marca de origem.

O *objetivo* deste trabalho é, portanto, estudar a dinâmica política do processo de reemergência do federalismo brasileiro no Governo Geisel, qual seja, no princípio da abertura política. Isto porque é nesse momento que se dá início à redefinição das relações entre as esferas de poder a serem consolidadas posteriormente na Constituição. A nossa *hipótese* central baseia-se na premissa de que, no Governo Geisel, os rumos do federalismo serão condicionados pela ação do Estado brasileiro. Mais especificamente, pela forma como o Estado conduziu dois projetos

complementares: a liberalização política controlada e o II Plano Nacional de Desenvolvimento. Na verdade, a questão básica é que o federalismo pode ser abordado em uma dupla dimensão, enquanto projeto econômico e enquanto projeto político de distensão. Há uma convergência entre autores como Dias e Aguirre (1992), Kugelmas e Sallum Jr. (1993) e Sola (1993) em ressaltar o ativismo do Governo Geisel em sua dupla dimensão: política e econômica.

Para fins didáticos, este trabalho foi dividido em quatro capítulos. O primeiro, ao apresentar os elementos analíticos, hipóteses e conceitos que orientarão este trabalho, pretende assinalar a forma mediante a qual se objetiva estudar as relações do Estado e o processo de reconstrução do federalismo no princípio da abertura política brasileira. De forma que esse capítulo se traduz numa proposta de análise do tema do federalismo em sua dupla dimensão: política e econômica.

O segundo capítulo, por sua vez, tem por propósito assinalar a importância que o Estado teve na conformação do federalismo brasileiro, mais especificamente antes do Governo Geisel. Objetiva-se, assim, demonstrar que o regime militar brasileiro produziu um novo rearranjo do poder político, que se traduziu num processo de reconcentração econômico-financeira nas mãos da União e em transformações político-institucionais que alteraram as relações inter-governamentais do período militar, em detrimento das unidades subnacionais.

No terceiro capítulo, procura-se reconstruir o primeiro ano do Governo Geisel, de modo a apresentar a liberalização política e as metas do II PND, enquanto projetos respectivamente político e econômico. Quer-se com isso demonstrar de que forma a questão federativa emergente em ambas estratégias conformavam o projeto político do Governo Geisel.

Já o quarto capítulo pretende reconstruir o desenvolvimento das relações políticas e econômicas do federalismo a partir das eleições de 1974, no intuito de se verificar a dinâmica política subjacente ao processo de reconstrução do federalismo nesta segunda etapa do Governo Geisel. Nosso intuito é indicar em que medida as relações políticas e econômicas do federalismo, que integram os projetos e as motivações implícitas nas estratégias do Governo iluminam a defasagem entre os projetos e os resultados obtidos. Estaremos, assim, preocupados em ressaltar de que forma a ação do Estado, ao conduzir duas estratégias complementares - o

projeto de liberalização política controlada e o II Plano Nacional de Desenvolvimento -, conformou o processo de devolução de poder no princípio da transição política brasileira: Uma devolução a qual se deu em bases distintas daquela vigente no período anterior.

Ao estudarmos as ações do Estado subjacentes às relações do federalismo no princípio da transição, será possível, na conclusão, extrair lições sobre as restrições e oportunidades de se verificar uma “federação organizada” (Camargo, 1992) no período da consolidação democrática no Brasil. Na opinião de Camargo, as “condições necessárias para a existência de uma federação organizada, realizaram-se de maneira imperfeita no curso da História e tenderam, a partir de 1930, a fortalecer cada vez mais a União em detrimento das autonomias estaduais” (Camargo, 1992, p.2).

Como será ressaltado, esse resultado - das ações do Estado subjacentes às relações do federalismo - remete à discussão de um outro processo de mudança social mais profundo, ou seja, das transformações nas relações Estado/Sociedade, fundamentado em bases de maior institucionalização da vida política. Destaca-se, por exemplo, a criação e o desenvolvimento de canais formais capazes de regular as relações políticas e econômicas entre as esferas de governo. Somente ao possibilitar a institucionalização de relações federativas poderá a política viabilizar a construção de uma “federação organizada”, nos termos de Camargo. Na visão de Schultze, essa institucionalização ocorrerá quando a política viabilizar um maior “equilíbrio do federalismo”, isto é, proporcionar relações inter-governamentais baseadas na divisão equilibrada de recursos e competências entre os membros da Federação Brasileira.

CAPÍTULO 1 - UMA PROPOSTA DE ANÁLISE POLÍTICA DO FEDERALISMO

Uma vez que este trabalho objetiva estudar a dinâmica política do processo de reconstrução do federalismo brasileiro no Governo Geisel, quando se deu início à redefinição das relações entre as esferas de poder governamental que foram consolidadas no processo constituinte, e em termos legais cristalizadas na Constituição, este capítulo tem por propósito apresentar uma abordagem de análise para a questão do federalismo em períodos de mudança de regime político no Brasil em sua fase inicial.

Baseia-se numa abordagem segunda a qual a questão federativa é parte da problemática das relações Estado/Sociedade, subjacente ao recente processo de mudança de regime político e de transformações econômicas no Brasil. Trata-se de um Estado que, enquanto tal, entra em crise. Razão pela qual o “conflito federativo” pode ser abordado como uma das dimensões da crise do Estado Brasileiro: que se manifesta no esgotamento da capacidade da União na utilização dos fundos públicos como mecanismo privilegiado de negociação e de articulação dos diferentes interesses regionais. Essa percepção baseia-se no pressuposto de que o processo político e socioeconômico que caracterizou o princípio da abertura política contém elementos de continuidade em relação à ordem política anterior, bem como ao padrão de desenvolvimento político e socioeconômico verificado antes de 1964 (Fiori, 1990a), (Camargo, 1992), (Kugelman e Sallum Jr., 1993), (Sallum Jr., 1994).

Se for assim, a problemática do federalismo no Brasil pode ser abordada a partir da ação do Estado em um momento específico que corresponde à gênese da transição brasileira à democracia. Isto é, ressalta-se aqui a possibilidade das relações inter-governamentais atuais encontrarem sua gênese num processo de transição política à democracia. Seus resultados iniciais já revelavam a necessidade de se romper com um padrão de dominação que não acarretou a autonomia das unidades subnacionais, mas a dependência dessas em relação ao Poder Central. A hipótese central deste trabalho baseia-se, portanto, na premissa de que, no Governo Geisel, a reconstrução do federalismo foi condicionada pela ação do Estado brasileiro e, mais especificamente, pela forma como o Estado conduziu duas estratégias complementares,

conformadoras do projeto político do Governo: Trata-se da estratégia de liberalização política controlada e de um plano de desenvolvimento econômico condensado no II PND.

A fim de se verificar a forma mediante a qual se pretende estudar o federalismo neste trabalho, pretende-se, em primeiro lugar, assinalar o modo como se lançará mão do termo federalismo na análise da gênese do processo de distensão brasileiro. Em segundo lugar, procurar-se-á mostrar como os termos Estado e federalismo revelam-se em ricos conceitos analíticos para se apontar especificidades do processo político brasileiro. Será possível, assim, explicitar nossa hipótese de trabalho, e asseverar o método a ser seguido na análise do tema proposto.

1. Federalismo e processo político

Compreendemos que o *federalismo* pode ser abordado como um processo político que requer a aquiescência parcial dos *players*, porque envolve a constituição ou restituição de poderes transferidos de uma instância a outra. Uma interpretação mais jurista definiria o federalismo como um processo o qual implica “um sentido de parceria entre as partes do pacto federativo, que se manifesta por meio da cooperação negociada em torno de questões e programas e que se baseia em um compromisso de barganha entre todos os membros, para se chegar a um consenso ou, na sua impossibilidade, a uma acomodação que projeta a integridade fundamental de todos os parceiros” (Elazar, 1987, p.67). Um dos limites dessa visão normativa exclui, por exemplo, padrões de federalismo em que o conflito predomina sobre a parceria. Conforme essa visão, a guerra fiscal estaria excluída da problemática do federalismo. Ou será que a existência de centros de poder rivais se torna menos política por isso?

Já Gagnon, apresenta nos uma concepção na qual o federalismo mostra-se como um processo orientado por relações humanas e, portanto, notadamente caracterizado por relações de conflito. Por isso, como ressalta o autor, “o federalismo pode ser utilizado para expressar conflitos, para promover formas de resolvê-los e para dar incentivos que visem a compromissos” (Gagnon,

1993, p.19)¹.

O federalismo surgiu como uma forma específica de associação humana, que resulta de diferentes tentativas de se organizar o Poder Político sobre um território para acomodar, preservar e promover identidades distintas. Historicamente, esta forma de se organizar o poder político é variável. Há casos em que o surgimento do Estado não é simultâneo à formação da federação. Em outras palavras, o Estado-nação é conformado posteriormente. A organização de uma federação é definida por Burgess como “um arranjo institucional, que assume a forma de um estado soberano, e distinta das outras formas de estado pelo fato de seu governo central incorporar unidades regionais em suas decisões de acordo com bases constitucionais” (Burgess, 1993a, p.4). Esse “arranjo institucional” varia em cada país, não apenas em virtude de características próprias de sua base constitucional original, mas também porque a origem de uma federação, assim como a construção do federalismo ocorrem sob o impacto de variáveis políticas, econômicas e sociais características de determinada sociedade.

Portanto, dependendo do estágio do desenvolvimento socioeconômico e das instituições políticas de um país, diferencia-se em cada nação a forma como federalismos² e federações se manifestam e se influenciam reciprocamente e, conseqüentemente, também distingue-se a maneira como o Governo Federal incorpora as unidades regionais em suas decisões ao longo do tempo. Como ressalta Aiyar, “Em qualquer federação a balança pode pender em favor das unidades ou do governo central; a direção da balança dependerá da força relativa das forças centrífugas e centrípetas em uma sociedade particular. Esses esforços com base nos quais

¹ Existem ainda outras noção de federalismo as quais não serão ressaltadas neste trabalho. Para verificar o conceito de federalismo de Ricker e a proposta de abordagem de Stepan para se estudar federalismo e democracia veja o texto de Stepan, A. (1997) “Toward a New Comparative analysis of democracy and federalism”. Background paper, *Conference Democracy and Federalism*, All Souls College, Oxford. Consulte também o texto de Sola e Kugelmas (1999), onde os autores apresentam alguns conceitos correntes de federalismo. Já em relação à noção de federalismo fiscal, consulte o texto de Aguirre e Moraes (1997).

² Para uma análise da forma como o tema do federalismo tem ressurgido ao longo de vários estádios de desenvolvimento da História veja, por exemplo, os trabalhos de AIYAR, S. R. (1961) *Federalism and Social Change*. London, Asian Publishing House. LOBO, T. (1982) “Federalismo em Questão: avanços e recuos” In: *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, n.55. BARACHO, J. A. O. (1983) “Novos Rumos do Federalismo” In: *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, n.56. ELAZAR, D (1996) “From Statism to Federalism - A Pradigmatic Shift”. *International Political Science Review*, vol 17. BOTHE, M. (1995) “Federalismo - um conceito em tranformação histórica”. In: SPERBER (tradução) (1995). *O Federalismo na Alemanha*. São Paulo, Konrad-Adenauer-Stiftung, Traduções nº 7.

nascem as federações também operam na evolução do sistema federal” (Aiyar, p. 12).

Na História Moderna, o conceito federalismo foi marcado primeiramente para definir a forma de organização estatal implantada nos Estados Unidos, no final do século XVIII, a qual se expandiu posteriormente para outros países. Como fruto da ideologia de *Os Artigos Federalistas*, o federalismo exprimia uma adesão de seus autores ao princípio da sociedade livre. Em termos normativos, objetivava inibir o uso indevido do poder, dividindo-o em vários poderes competitivos. Por se referir à existência de um Estado formado por diversos Estados, em que o poder do Estado emana de Estados-membros unidos num único território, o federalismo traduz-se sobretudo num conceito político, no qual sobressaem-se dois aspectos: o da autonomia e o da participação.

“Por autonomia entendia-se a capacidade de cada uma das unidades federadas de estatuir livremente uma ordem constitucional própria, estabelecer a competência dos três poderes que habitualmente integram o Estado (Executivo, Legislativo e Judiciário) e exercer todas as atribuições que pela Constituição lhe são reservadas, inclusive, a de recrutar elas próprias os seus representantes e administradores.

Através da Participação, as unidades federadas tomariam parte no processo de formulação das diretrizes e decisões do Estado Federal como um todo. A participação atingia o seu mais alto grau de institucionalização no âmbito do Poder Legislativo. Neste, a chamada Câmara Alta, ou Senado, era integrada por representantes dos Estados-membros, em quantidades fixas para cada Estado” (Brasileiro, p.85).

Além da formação da Federação dos Estados Unidos da América, verificou-se a construção de outras formas de federalismo, em diferentes momentos da História, em conjunturas políticas e socioeconômicas distintas do contexto norte-americano do final do século XVIII . Quando alguns países da América Latina adotaram estruturas federalistas após sua independência, a experiência norte-americana desempenhou um certo papel, embora os constituintes da Venezuela, Grã-Colômbia, México, Argentina - e mais tarde o Brasil -, não tenham de modo algum simplesmente copiado a Constituição Americana. De forma semelhante, “o surgimento

de federações na Europa (Suíça e Alemanha) e no âmbito do Império Britânico (Canadá em 1867, e Austrália, em 1900) foi precedido de uma confrontação com as idéias federalistas americanas” (Bothe, p.4). Depois da matriz americana, outras formas de federalismo emergiram, com conteúdos sociais, políticos e econômicos muito diversos. Isso se deve ao fato das instituições³ políticas, como o Estado Federal, serem fruto da sobreposição de fatores socioculturais particulares de cada sociedade, de forma que as características originárias da rota de um processo de federalismo devem ser compreendidas com base nos elementos - políticos e socioeconômicos - específicos que orientaram a formação e organização de um Poder Político nacional sob determinado território.

Destaca-se, assim, que os princípios norteadores do federalismo estadunidense não serão realizados do mesmo modo, nem no mesmo ritmo ao longo do processo de formação do federalismo em outros países em diferentes etapas da História. Entretanto, apesar de todas as variações possíveis na arquitetura institucional de um arranjo federativo, esses princípios - de autonomia e de participação - revelam-se como relevantes instrumentos analíticos, por se mostrarem como referenciais de análise dos aspectos basilares do federalismo, especialmente do federalismo que se quer democrático. Esta dimensão de normatividade acaba sendo quase inseparável da discussão do federalismo.

Além da necessidade de se reconhecer as especificidades histórico-culturais e políticas envolvidas na origem de um arranjo federativo, o estudo do federalismo como processo não pode prescindir da análise da questão da mudança política e econômica. Porquanto não apenas a formação das federações traduz-se num processo infinitamente complexo, como também sua evolução histórica. Na História Moderna, pode-se dizer que a questão da mudança nas instituições políticas tende a ser sobredeterminada seja pela conjuntura interna, sejam pelas transformações mundiais no campo da política e da economia, em um mundo cada vez mais interdependente, ou melhor, economicamente globalizado.

³ Como ensina-nos Weber, “chamamos instituição (*Anstalt*) uma organização que impõem a sua ordem (com relativo sucesso) em toda a ação que tenha lugar dentro do âmbito de sua vigência. (...) Uma instituição é sobretudo o próprio Estado junto com todas suas associações heterocéfalas” (Weber, *Économie et Société*, 1995, p.94). Veja também como Weber trata a questão em “A sociologia compreensiva”, publicado em *Essais sur la Théorie de la Science*, 1992. Veja também a edição alemã de 1985, p. 28. (*Wirtschaft und Gesellschaft*, fünfte, revidierte auflage, J.C.B. Mohr Tübingen)

No decorrer do processo de modernização política vivenciado no século XX, as modalidades de organização dos Estados Federais foram sendo redefinidas no intuito de conformarem suas estruturas às novas realidades de gestão advindas da célere mudança social e do desenvolvimento do capitalismo. Após a Grande Depressão e, de forma mais acentuada, após a Segunda Grande Guerra, observa-se um processo de concentração do poder nas mãos dos Estados⁴ - mais especificamente de cada Estado central e dentro deles do Executivo -, como agente promotor do processo de acumulação nas economias. Essas transformações não apenas resultaram numa reorganização do federalismo, mas também introduziram novas dimensões de antigos conceitos. Em oposição ao *federalismo dual*, por exemplo, formulou-se o conceito de *federalismo cooperativo*, no intuito de se traduzir melhor as novas realidades, em que as unidades federativas passam a agir de forma inter-relacionada, e não mais isoladamente. Verifica-se, assim, que a discussão do federalismo tendeu a acompanhar as mudanças do capitalismo.

O conceito de autonomia também passa por transformações. “A autonomia começa a ser medida, não através de textos legais, mas através do comportamento efetivo das unidades que compõem o Estado, através dos produtos que elas podem elaborar e vêm elaborando. Como (...) além de uma efetiva delegação de atribuições, é necessário que elas disponham de recursos, principalmente financeiros, grande ênfase vem sendo dada ao volume de recursos à disposição das unidades federadas face ao Estado Federal, à autonomia financeira” (Brasileiro, 87-88). De forma que a questão da autonomia só passa a ser efetiva na medida em que os estados podem lançar mão de recursos, mais especificamente por meio do federalismo fiscal, em que os Estados-membros possuem competência para tributar e gerar receitas que possibilitam o exercício autônomo de suas administrações.

Verificou-se também que o conceito de descentralização⁵ não se limita à sua conotação

⁴ Para uma análise detalhada da forma como essas mudanças conformaram o federalismo nos Estados Unidos, Canadá e Austrália veja o trabalho de Aiyar (1961).

⁵ Para uma análise detalhada sobre as diversas conotações apresentadas pelo termo descentralização veja os trabalhos de VIEIRA, Paulo Reis (1967) “Em Busca de uma Teoria da Descentralização”. *Revista de Administração Pública*, n. 2. ELAZAR, Daniel (1981) “Tendências centralizadoras e descentralizadoras dos sistemas federativos contemporâneos: uma

jurídico-administrativa, mas descreve o processo de participação ou de pontencialidade para a participação das unidades federadas no processo de formulação de diretrizes e decisões do Estado Federal como um todo. Parte da literatura corrente sobre descentralização (Tobar, 1991) (Elazar, 1981), assinala que “A caracterização de cada país como mais ou menos descentralizado será determinada pela sua posição relativa de aproximação face a um dos pólos desse *continuum*” (Brasileiro, p.88). Do ponto de vista da política, ressalta-se aqui que a forma como se configura a aproximação de um desses eixos do *continuum* dependerá grandemente das instituições políticas que fundamentam as relações entre os poderes da federação, como: o regime político, a forma de governo, e as regras político-partidárias e eleitorais.

Há que se apresentar ainda um conceito político de descentralização (Garman, Haggard e Willis), segundo o qual a descentralização “refere-se ao estabelecimento ou restabelecimento de governos sub nacionais eleitos e autônomos. Neste sentido a descentralização política é, com efeito, a extensão da regra democrática ao nível estadual e municipal” (Garman, Haggard e Willis, p.1).

Contudo, ressalta-se aqui, juntamente com Kugelmas e Sola, que os movimentos de centralização e de descentralização “representam uma modificação do padrão de relacionamento entre as esferas, através de uma dinâmica de aperto/afrouxamento de controles políticos e fiscais. Ressaltar estes aspectos é de peculiar relevância para uma análise da rica e complexa conjuntura recente, onde convergem aspectos recentralizadores e descentralizadores. Vem daí a importância de buscarmos superar a útil mas insuficiente idéia da alternância de momentos de centralização e de descentralização, buscando os contextos políticos e institucionais da atuação dos principais atores envolvidos e permanecendo atentos as manifestações de *path dependence* (Kugelmas e Sola, 1999, p. 1 e 2).

Já o processo de mudança verificado desde o final da década de 1960 nos governos federativos, como assinala Elazar (1981), manifesta-se em tendências opostas à centralização de poder. “Os anos 70 vão experimentar aquilo que o autor chama de ‘descentralização seletiva’, seja através

análise preliminar”. *Revista de Administração Municipal*. 28 (159), abr./jun. TOBAR, Frederico (1991). “O Conceito de descentralização: usos e abusos”. *Planejamento e Políticas Públicas*, n. 5, junho.

de propósito governamental ou de omissão política. De qualquer modo, essa tendência se justifica frente à insatisfação generalizada com o desempenho dos governos federais” (Lobo, p.166) e, portanto, compreende “um movimento (...) em direção à redefinição e à reestruturação da natureza, do alcance e dos limites da intervenção estatal” (Silva e Costa, p.262).

A abordagem política nos permite articular padrões de mudança política com modalidades de transformações econômicas. Se pensarmos em termos das mudanças políticas, que acarretam alterações institucionais no processo do federalismo, torna-se possível assinalar, juntamente com Huntington (1975), que essas mudanças mostram-se diferentes em dois grupos de países, os quais se referem a distintos estádios de origem e de desenvolvimento das instituições políticas e, por isso, sintetizam padrões de criação e de mudança do Poder Político nacional. Referimo-nos ao mundo “desenvolvido”, e ao mundo política e economicamente em processo de modernização, “em desenvolvimento”.

Convém lembrar aqui que existe uma nítida separação entre conceito e realidade, uma vez que a ciência não visa à articulação objetiva entre “coisas”, mas à *articulação entre problemas*. É por intermédio da Ciência que se pode tornar explicável a complexa ação humana, mediante a apreensão, sempre parcial, do caráter significativo dos fenômenos de que se trata (Weber, 1992) (Cohn, 1979). Sabe-se, portanto, que cada país de fato apresenta uma rota singular de desenvolvimento social. No entanto, no que se refere à *problemática da mudança institucional*, ou melhor, à problemática da institucionalização da ordem política subjacente à questão das transformações econômicas, torna-se possível conceituar esses países como “desenvolvidos” ou como “em desenvolvimento”, como sugere Huntington (1975), apesar das características singulares de cada sociedade, que a diferencia das demais do grupo conceitual.

Os países desenvolvidos são aqueles em que as transformações econômicas foram acompanhadas da formação de instituições políticas estáveis. Já os países “em desenvolvimento”, são aqueles em que processo de mudanças políticas e de transformações econômicas resultaram em “instabilidade política e desordem. O problema fundamental da política é o atraso no desenvolvimento de instituições políticas em relação às mudanças social e

econômica” (Huntington, 1995, p.17). Pode-se dizer, assim, que esses países tendem a ser caracterizados pela realização de um processo célere e desigual de desenvolvimento socioeconômico, o qual se deu sem que fossem criadas instituições políticas estáveis, que regulamentassem a vida política e econômica do país. Trata-se de países que têm passado por alterações de regime político, e *que ainda não lograram consolidar suas instituições políticas*, pois ainda se encontram em fase de institucionalização, de construção ou de consolidação de uma nova ordem política.

Há que se ressaltar ainda que os países “em desenvolvimento” tiveram que “conviver com os problemas decorrentes da condição de serem nações onde a industrialização ocorreu tardiamente e onde o Estado desempenhou um papel ainda mais ampliado do que nos países desenvolvidos” (Leme, p.26). Com efeito, nesses países, a natureza do federalismo mostra-se notadamente conformada pelo modo como ocorreu a formação das instituições políticas e, principalmente, pela maneira como o Estado promoveu e ainda promove o desenvolvimento da economia e relaciona-se com a sociedade e com as unidades sub-governamentais. Nesse caso, o federalismo tende a traduzir-se num jogo não-cooperativo, ou melhor, numa “cooperação politicamente negociada” em torno de questões e programas entre os membros da federação, que resulta de um *consenso de base político-institucional instável*, em que se dá, por exemplo, um processo (não-cooperativo) de acomodação dos Estados-membros pelo Executivo Federal.

Se isso é verdade, propõe-se aqui que a questão do federalismo em países “em desenvolvimento” demanda uma análise diferenciada, na medida em que a instabilidade de regime político tem sido a marca singular desses países. Se de fato esses países não lograram consolidar suas instituições políticas, a questão do federalismo continua em aberto como parte da problemática institucional. De forma que se torna possível assinalar que a institucionalização do federalismo mostra-se como parte integrante do desenvolvimento político das federações “em desenvolvimento”.

No caso brasileiro, o processo do desenvolvimento político remete-nos ao tema da regionalização, o qual não pode ser desvinculado da problemática do federalismo. Como ressalta Souza (1994), “A natureza regionalmente dividida do Brasil foi instituída desde o

início da construção do Estado moderno através do estabelecimento de um sistema federativo de governo. O federalismo inicialmente adotado como acomodação do Estado aos interesses seccionais existentes, representados pelas províncias, continuou a se expressar e a reforçar as divisões regionais ao longo da evolução política país” (Souza, 1994, p.2). De forma que uma análise política e econômica do federalismo brasileiro não pode ignorar o papel da política e do desenvolvimento econômico regional na (re)construção das relações do federalismo.

Ressalta-se assim que o desenvolvimento político pode ser abordado como um critério político, como assinala Huntington. De forma que este trabalho propõe pensar o federalismo como parte de um processo mais amplo de institucionalização. Trata-se de proposta não normativa de abordagem da problemática federativa.

Ao assinalarmos como federações e federalismos, e conceitos afins, se apresentaram e se modificaram ao longo da História, é possível assinalar, como sugerem Burgess e Gagnon (1993), que a inter-relação dos conceitos de federação e federalismo nos permite apontar as transformações do federalismo quando se pretende analisar a estrutura política dos países desenvolvidos - como fazem esses autores -, ou mais especificamente, quando se objetiva estudar países em que o desenvolvimento das relações inter-governamentais resultou na promoção de identidades distintas e autônomas entre as unidades federadas.

No entanto, quando o objeto de estudo se refere, de outro lado, a um país em que o processo de “modernização política” - dentre do qual se insere o desenvolvimento dos princípios básicos do federalismo - se realizou de maneira distinta dos países desenvolvidos, torna-se possível compreender melhor a dinâmica desse processo quando o relacionamos ao conceito de Estado, e não ao termo federação. Uma vez que, nesses países, observa-se a realização imperfeita dos princípios básicos do federalismo, pelo fato das relações inter-governamentais encontrarem-se retroalimentadas por problemas decorrentes da condição de serem nações onde a industrialização ocorreu tardiamente e onde o Estado desempenhou um papel ainda mais ampliado do que nos países desenvolvidos.

A realização imperfeita ou inacabada das condições necessárias para a existência de um

“federalismo organizado” (Camargo, 1992) exemplifica o “hiato político” (Huntington, 1975) dos países os quais ainda não lograram consolidar uma ordem política estável, e, por isso, ainda se encontram em meio a alguma onda de institucionalização política, como a atual “terceira onda de democratização” (Huntington, 1994). Diferentemente das experiências dos países da Europa Ocidental, Canadá, Estados Unidos e Austrália, por exemplo, nos “em desenvolvimento” “O problema fundamental da política é o atraso no desenvolvimento de instituições políticas em relação à mudança social e econômica (Huntington, 1975, p.17). Trata-se de países em que o processo político se deu mediante a sobrevivência de instituições políticas tradicionais, que “complicam imensamente os problemas de se criar novas bases de associação políticas e novas instituições políticas que combinem legitimidade e eficiência” (Huntington, 1975, p. 17).

Dessa forma, a natureza da problemática da mudança política institucional, logo, a discussão do tema da mudança nas relações do federalismo, mostra-se diferente nos países “desenvolvidos” e “em desenvolvimento”. Nos Estados Unidos, por exemplo, a questão “volta-se não para a criação de autoridade e o acúmulo de poder, mas de preferência para a limitação da autoridade e a divisão de poder” (Huntington, 1975, p.19). Enquanto no Brasil a questão centra-se na necessidade de se construir novas bases de autoridade legítima para o Estado, dentre as quais se destacam os instrumentos institucionais que visem a *completar o hiato de um federalismo tido como incompleto*. Em suma, a questão da reorganização do Poder Político, ou melhor, das relações Estado/Sociedade, relaciona-se à necessidade de se alterar um processo político institucional instável, no qual o federalismo não resulta na autonomia das unidades subnacionais, mas na dependência dessas em relação ao Poder Central.

De forma que os países que ainda não lograram institucionalizar sua ordem política, malgrado suas discrepantes modalidades de institucionalização, têm sido confrontados de alguma forma com a questão da legitimidade de um Poder o qual não consegue “deter com êxito o monopólio legítimo” (Weber, 1968, p.54) sob determinado regime político, ou melhor, não consegue firmar-se sob bases institucionais estáveis, logo previsíveis na orientação e na regulamentação da conduta social. São países que se encontram ora numa “onda reversa” ora numa “onda de

democratização” (Huntington, 1994), uma vez que a contestação de uma ordem política instável, ou a antecipação em relação a ela, tende a resultar sempre na formação de uma novo regime político, o qual não se traduz em ruptura em relação a ordem anterior, mas o qual apresenta elementos de continuidade em relação à ordem pretérita. De forma que a mudança política se dá de modo conservador e revela-se mais como uma forma muitas vezes imediatista e, por isso, transicional de sustentação do poder político, e não como um processo que resulte na consolidação de instituições políticas. Como ressalta Linz, ao assinalar a problemática da “situação autoritária” brasileira, “os sucessivos governos administram a sociedade e a economia, mas prorrogam quase infinitamente qualquer institucionalização política séria e consistente” (Linz, 1977, p. 254).

Ressalta-se, assim, que é exatamente pelo fato da articulação de conceitos se tornarem analiticamente eficaz tão-somente quando nos possibilita sublinhar nexos causais entre os problemas verificados na realidade, que se torna necessário reconhecer que as relações do federalismo – por ser fruto de “associações de dominação” - assume características diferentes nos países “desenvolvidos” e “em desenvolvimento”, em virtude do estágio e da natureza (institucional) dos processos de origem e de desenvolvimento político e socioeconômico. E, por isso, torna-se necessário escolher uma categoria referencial de poder – territorial - que nos permita não apenas apontar as singularidades das relações do federalismo, mas que também possibilite a extração de lições prospectivas para o agir político em determinado Estado-Nação.

2. Estado e federalismo no Brasil

No Brasil, tivemos um padrão específico de relações Estado/Sociedade, em que interesses locais e privados precederam a constituição de uma ordem pública nacional. De forma que a organização estatal reflete “a sobrevivência de uma velha comunidade dentro da qual continuam em choque e em disputa de predomínio todos os grandes interesses e sentimentos daquela extensíssima ordem privada que veio de ocupar, concorrendo com o Poder Político,

todo o espaço social da nossa organização nacional” (Duarte, p.120 e 121). Conseqüentemente, a Federação Brasileira “não se constituiu como resultado de um processo de estabilização das relações de poder entre unidades subnacionais - relativamente homogêneas e politicamente equipotentes - que se unem através de um Governo nacional (...). A soldagem ou amálgama obtido de unidades tão diferenciadas sempre foi conseguida pela ação do governo central, através do *manejo de fundos públicos, e pela definição, entre outras, das regras de atuação político-partidária e político-eleitoral*”⁶ (Silva e Costa, p.268). De forma que o Poder Político no Brasil tem sido marcado “por uma relação de permanente tensão - e cooptação - entre a vontade central e o poder político dos inúmeros e heterogêneos interesses regionais (Fiori, 1994, p.133).

Esse chamado “Estado de compromisso” organiza-se sob a forma de uma federação, em que se verifica a presença ou influência de representantes da elite política regional no Poder Central desde o início da formação do Estado. Ademais, o Estado brasileiro também pode ser traduzido num compromisso desenvolvimentista, o qual tem sido orientado por uma modalidade de relacionamento Estado/Sociedade, que diz respeito à manutenção de um padrão de dominação “seletiva” - que *não* se traduz num amplo pacto ou contrato social -, mas que se refere à inserção de novos grupos ou atores às relações sociais dominantes - ou às coalizões sociais de apoio - que permeiam o Estado desenvolvimentista desde a chamada Revolução de 30 (Sallum Jr., 1994).

De forma que ao longo deste século a política brasileira compreendeu distintos padrões de federalismo, nos quais a descentralização não se traduz em autonomia necessariamente. Durante a Primeira República, o federalismo se expressa na “política de governadores”. Já de 1930 a 1945 “ocorreu a definição centralizadora em contraposição ao federalismo da Primeira República. É neste período que se constituiu o ‘paradigma Vargas’ definido por políticas de reforço do estado central e restrições ao excessivo federalismo que vigia previamente” (Souza, 1994, p.2). Já entre 1946 e 1964, quando a Constituição de 1946 estabeleceu a dimensão jurídico-administrativa do federalismo, “os poderes regionais desempenharam papéis-chave na

⁶Grifo nosso.

criação e no perfil organizacional dos partidos além de deterem posições centrais na administração do clientelismo estatal e no controle do voto rural. No contexto pós-1945 embora não existisse mais a ‘política de governadores’ da Primeira República, os governadores dos principais estados serão figuras de primeira grandeza na política e candidatos ‘naturais’ à Presidência da República (Souza, 1994 p.3). Após 1964, com a inauguração do regime militar, houve novamente um processo de recentralização do poder político e econômico-financeiro nas mãos da União, o qual acarretou um decréscimo significativo do poder político das elites regionais sobre a política nacional, sobretudo até 1974.

Verifica-se, assim, que as alterações nas relações do federalismo brasileiro foram conformadas pelas mudanças de regime político. Trata-se de relações políticas norteadas pela influência das coalizões políticas inseridas no Estado, mas que também se deram com base num sistema presidencialista específico. Como assinala Andrade. “A ‘constituição profunda’ do Estado varguista tem resistido por décadas a toda sorte de vicissitudes políticas - inclusive vinte anos de ditadura militar - e a intensas transformações socioeconômicas. Isso se explica politicamente pela adoção, por parte das principais forças políticas, de estratégias de cooperação conservadora em matéria constitucional: o presidencialismo brasileiro instituiu um jogo em que as oligarquias tradicionais dominaram os estados, os partidos e o Congresso; as forças nacional-desenvolvimentistas fariam do poder presidencial seu principal instrumento de poder” (Andrade, p.7).

Santos lembra-nos ainda que os Estados subnacionais “com limitada autonomia jurídico-administrativa sobre os eventos transcorridos em seu próprio território, e com diminuto poder de taxaço, (...) não podiam senão depender do arbítrio do poder central, não tendo em sua defesa outro recurso que a representação política no Congresso Nacional” (Santos, 1987, p.35). Como resultado, o sistema partidário brasileiro “é um instrumento voltado, sobretudo, para a acomodação das elites no processo de luta pelo poder, com forte enraizamento local, que se reflete também no plano nacional, gerando alinhamentos que dificultam a implantação nacional dos partidos. As funções essenciais do partido - a saber, a socialização política, o recrutamento

e treinamento de quadros e a difusão e propaganda do ideário do partido, de uma lado, e o exercício da representação, de outro - passam para o segundo plano, em um processo desvirtuado que é orientado apenas pela busca e exercício do poder de governo” (Lima Jr., p.115). Portanto, ao “submeter a sua tutela formas autônomas de participação”, a ação do Estado faz com que a participação política tenda a ocorrer por meio de “um certo grau de cooptação da classe política pelo centro” (Schwartzman, 1982, p.53). De forma que, no Brasil, os princípios básicos do federalismo, o da autonomia e o da participação, que ressaltam as “condições necessárias para a existência de uma federação organizada, realizaram-se de maneira imperfeita no curso da História e tenderam, a partir de 1930, a fortalecer cada vez mais a União em detrimento das autonomias estaduais” (Camargo, 1992, p.2).

Há que se ressaltar ainda que as pressões por autonomia e participação aumentam quando o regime é democrático. E que a presença de um “presidencialismo de coalisão” e de um sistema partidário com forte enraizamento local criam condições institucionais para a existência de um padrão de federalismo que produz elementos de instabilidade na política e na economia do país. Isto porque essas pressões adquirem um caráter complexo e conflitivo por conta das diferenças políticas e socioeconômicas regionais. E como resultado, as ações do Governo Federal, em relação às demais esferas de governo, tendem a se traduzir em medidas políticas e econômicas que visem à contenção ou à solução desses conflitos. De forma que os resultados das ações do Governo Federal tendem a se distanciar do objetivo intencionado.

Como ressalta Souza, é dentro deste contexto político específico que “o federalismo pode ser visto como um modo eficiente através do qual o Estado central pode ampliar seu poder infraestrutural de modo a controlar vastas extensões de território” (Souza, 1994, p.7).

2.1. Apresentação da Hipótese do Trabalho

A nossa *hipótese* central baseia-se na premissa de que, no Governo Geisel, o processo do federalismo foi condicionado pela ação do Estado brasileiro e, mais especificamente, pela forma como o Estado conduziu duas estratégias complementares: a estratégia de liberalização

política controlada e o II Plano Nacional de Desenvolvimento. Cumpre ressaltar que “a principal função política do Estado em um país das dimensões do Brasil sempre foi a de zelar pela (...) unidade do todo, missão inseparável da gestão e preservação territorial do poder”. E é devido ao fato das unidades regionais desempenharem um papel importante na organização do Estado Nacional que a questão territorial encontra-se sempre presente ou latente nos esforços de planejamento econômico, e os interesses das elites regionais - e/ou partidos políticos - tendem a ser sempre considerados nos momentos de decisão política. Como resultado desse arranjo institucional, que se traduz no esforço de se integrar sob um território de dimensão continental unidades regionais heterogêneas - econômica e socialmente -, os processos políticos e socioeconômicos na Federação Brasileira têm sido caracterizados pela “dificuldade de se compatibilizar grandes mudanças econômicas e sociais com a integração territorial” (Camargo, 1992).

Apesar da questão federativa não ser o objetivo principal do projeto Golberi-Geisel de institucionalização do regime, trata-se de defender aqui a *hipótese* de que ela já se encontrava presente naquele projeto. Uma vez que as elites políticas estaduais - filiadas à ARENA - desempenhavam papel importante no projeto de descompressão, e a integração nacional mostrava-se como uma das metas prioritárias do II PND. Contudo, foi ao longo do processo de liberalização política que o *federalismo ganhou importância*, quando os efeitos produzidos pelo próprio processo de descompressão levaram o Estado Central a adotar medidas que visavam a controlar a liberalização. Mais especificamente, tratou-se de medidas relacionadas às alterações dos mecanismos eleitorais e representativos, subjacentes ao processo político-eleitoral, e à distribuição de recursos econômico-financeiros, relacionados ao II PND e ao processo de cooptação política do Estado Central. Enfim, medidas políticas e econômicas complementares, que se deram em meio a um processo em que ocorreu uma alteração no eixo centralização-descentralização que caracteriza a intervenção estatal, e que ampliaram a coalizão social que sustentou o Estado desde a implementação do regime autoritário em 1964.

A gênese do processo de abertura política pode ter produzido, assim, uma alteração no padrão

de federalismo vigente desde o “Movimento Político de 1964”. Neste período, ocorreram transformações institucionais na organização do Estado brasileiro, as quais solaparam a autonomia política e incrementaram a dependência financeira dos governos locais em relação à União. Com o Governo Geisel, diferentemente dos governos militares pretéritos, verificou-se uma *descentralização política relativa*, derivada da retomada dos mecanismo eleitorais e representativos que desconcentraram o espaço da política, e uma *desconcentração regional relativa* - derivada dos investimentos do II PND -, ao mesmo tempo em que se conservava a *centralização de recursos econômico-financeiros* na União. De forma que “o avanço da abertura estabeleceu uma contradição entre a ampliação do espaço de liberdade política - e, portanto, da importância das eleições como forma de acesso e preservação do poder - e a dependência financeira de estados e municípios em relação ao governo central” (Affonso, 1995, p.63).

3. Método e conceitos de análise

Ao longo deste trabalho, pretende-se compreender, desde a intenção até o resultado, a dinâmica política subjacente à implementação das estratégias – política e econômica - de Governo que conformaram o processo do federalismo na gênese da transição à democracia. Nosso objetivo será atingido ao tentarmos inter-relacionar os fatores políticos e socioeconômicos sequenciais que se sobrepuseram, e geraram novas variáveis que orientaram o projeto e, sobretudo, o processo político. Apesar de se pretender sublinhar as influências recíprocas entre os fatores políticos e os socioeconômicos que conformaram as relações do federalismo no período do Governo Geisel, o conceito-chave que orientará a nossa análise é a política. De forma que “devemos utilizar o termo (política) apenas para expressar as relações de uma associação *política* (*Verband*) hoje denominada *Estado*, ou a influência que se exerce nessa relação” (Weber, 1994, p.310).

Como observa Parsons, “a política não é um sistema fechado, pelo contrário, está engajada em permutas contínuas com sistemas adjacentes, o econômico e o integrado” (Parsons, p.138). E é pelo fato da política não se inserir num sistema fechado, mas se traduzir numa relação social,

em que a ação dos atores é motivada por variáveis superpostas e inter-relacionadas, orientadoras do desenvolvimento do processo político e socioeconômico, que pretendemos estabelecer uma análise política – cujo processo é sobremaneira influenciado pela ação do Estado -, porém multicausal das relações do federalismo.

Os atores determinantes ou decisores do processo político o qual se pretende estudar encontram-se inseridos no Governo. Este pode ser definido como “o conjunto de pessoas que exercem o poder político e que determinam a orientação política de uma determinada sociedade. É preciso, porém, acrescentar que *o poder do Governo*, sendo habitualmente institucionalizado, sobretudo na sociedade moderna, *está normalmente associado à noção de Estado*”⁷(Levi, 1993b, p.553).

De forma que o método de análise do tema proposto se traduzirá numa tentativa de delimitação de um conjunto de ações e/ou eventos inter-relacionados - conformadores da “situação”⁸ que se pretende estudar -, que se apresentam como uma “estrutura de escolha” com a qual os atores políticos e, mais especificamente, os governantes, se defrontarão ao longo do desenvolvimento do processo. Como assinala Przeworski, a experiência histórica nos ensina que “não podemos supor que a prática dos movimentos é determinada apenas por quaisquer condições objetivas, assim como tampouco podemos supor que tais movimentos são livres para agir conforme sua vontade, independentemente das condições que procuram transformar. Tais condições constituem, em cada momento, a estrutura de escolha: aquela na qual os agentes deliberam acerca de objetivos, percebem alternativas, avaliam-nas, escolhem linhas de ação e as seguem a fim de criar novas condições” (Przeworski, p.15).

Convém ressaltar, assim, que determinada “estrutura de escolha” ou melhor, que a “situação” de “qualquer cenário de interação social em geral, e de ordem macrosocietal em particular,

⁷ Grifos nosso.

⁸ A noção de “situação” é mais um daqueles elementos que congregam o pensamento de Weber. A “situação” “envolve a idéia de um complexo de ações reciprocamente referidas” (Cohn, 1979, p.86), as quais atribuem sentido àquela situação. A duração de uma “situação”, por exemplo, não pode ser determinada, já que ela depende de vários fatores sócio-culturais que não são objetivamente dados.

implica uma pluralidade de atores – elites, movimentos e grupos – com um controle desigual sobre recursos “naturais” e “sociais”, que lutam continuamente por esse controle e posse, bem como pela possibilidade de utilização de tais recursos”(Eisenstadt, p.37). Como na modernidade coube ao Estado o monopólio de controle desses recursos⁹, pode-se dizer que o agir político, ou melhor, que a ação daqueles que detêm o poder do Governo se insere em meio a relações de negociação e de luta que revelam o caráter instável da vida política.

No período do Governo Geisel, as estratégias do Governo se traduziram em decisões políticas, que se deram diante determinadas estruturas de escolhas. Estas foram grandemente conformadas pelas relações políticas, econômicas e sociais que norteavam a vida política do país, e mais especificamente, o processo de dominação-legitimação do Estado brasileiro. A crise do petróleo pedia um ajustamento econômico, mas o país entra com uma estrutura de escolhas econômicas diferente, de caráter desenvolvimentista e mais condizente com o padrão de relações políticas vigente. A outra decisão, a ser estudada neste trabalho, se traduziu na escolha da liberalização política, a qual visava institucionalizar um regime militar-híbrido, ou melhor, garantir a continuidade de um padrão de dominação-legitimação. Como se pretende verificar neste trabalho, tratou-se, no nosso entender, de escolhas políticas e econômicas condizentes com o padrão de relações Estado/Sociedade do país. Ou melhor, refere-se a decisões políticas que, apesar de terem acarretado mudanças na política e alterações na economia, visavam assegurar o poder em vigor.

Como as relações de poder do Governo são institucionalizadas e associadas à noção de Estado, uma análise das estratégias de Governo requer que se compreenda os elementos conformadores das relações Estado/Sociedade e norteadores das regras institucionais que regulamentam as formas de acesso ao poder e de influência sobre ele.

Weber define Estado como uma empresa com caráter de instituição política, ou melhor, como uma associação de dominação (*Herrschaftverband*), cujos “membros (...) são submetidos a relações de dominação em virtude das regras em vigor” (Weber, 1968 p.53). Cabe ressaltar que

⁹ Como define Weber, “O Estado moderno é um agrupamento de dominação que apresenta caráter institucional e que procurou com êxito monopolizar, nos limites de um território, a violência física legítima como instrumento de domínio e que,

à dominação Weber atribui uma tripla importância na vida social: (1) acaba desempenhando a função do destino na História; pois as ações sociais tenderão a se conformarem ao tipo de dominação em vigor; (2) é responsável pela persistência de certas ações significativas, cabendo ao cientista social reconhecer o caráter dinâmico dos eventos e, assim, estudar esse fenômenos sociais e a dominação como um processo; (3) e é essa análise do Estado enquanto processo que possibilitará ao pesquisador verificar, em determinado estágio, a necessidade de se impor uma nova ordem legítima. (Weber, 1968) (Cohn, 1979).

A natureza do relacionamento Estado/Sociedade dependerá da forma e da amplitude com que as motivações da sociedade em geral influenciaram ou se fizeram presentes tanto na formação do poder estatal, quanto ao longo do processo de dominação-legitimação em determinada sociedade. Torna-se necessário compreender que o produto social de um país, qual seja, a sociedade, foi determinado certamente por vários fatores - como geografia, época histórica, cultura, religião e economia -, que se retroalimentam ao longo da História, e que se traduzem não apenas em distintas razões para ação, mas também em diferentes capacidades de se influir sobre a política, qual seja, sobre a forma como se dá o processo de “seleção” e de contínua luta no gerenciamento e na conseqüente apropriação dos bens materiais de gestão em cada sociedade. Porquanto, *a forma, a intensidade e o ritmo* com que esses processos se deram, ocorreram de modo distinto em cada época e país.

No Brasil, como ressaltado, a relação Estado/Sociedade é marcada pela renovação da coalizão social comprometida com o estágio de desenvolvimento econômico ao qual o Estado mostra-se como propulsor direto desde 1930. Como resultado, as mudanças políticas têm apresentado elementos de continuidade, uma vez que o processo político se dá mediante a sobrevivência de instituições políticas tradicionais, que “complicam imensamente os problemas de se criar novas bases de associação políticas e novas instituições políticas que combinem legitimidade e eficiência” (Huntington, 1975, p. 17).

A questão da mudança política, a qual se dá mediante a inauguração de um novo regime

tendo este objetivo, reuniu nas mãos dos dirigentes os meios materiais de gestão” (Weber, 1968 p.54).

político mostra-se como tema recorrente nas Ciências Sociais do Brasil. Uma vez que se trata de mudanças nas regras institucionais que norteiam o exercício do poder legítimo reivindicado pela ordem vigente. Essas regras formais de governo, que traduzem a ação contínua do Estado numa sociedade, regulamentam as formas de acesso ao poder e de influência sobre o processo decisório. Trata-se de mecanismos político-institucionais que dizem respeito ao regime político, o qual “focaliza o modo de se exercer o poder, de organizar o poder, de relacionar-se com as sociedades, a natureza dos sistemas de crença que o sustentam, o papel dos cidadãos no processo político, sem, entretanto, dar atenção ao conteúdo substantivo das medidas, às metas almejadas, à razão de ser de tais regimes” (Linz, 1979, p.122).

Como o Estado brasileiro organizar-se como uma federação, caracterizada pela presença ou influência de representantes da elite política regional no Poder Central desde o início da formação do Estado, as mudanças de regime político são marcadas não apenas pela manutenção de algum padrão de federalismo, mas também pelo fomento da relações políticas e econômicas subjacentes ao federalismo. De forma que os períodos de transição de regime político mostram-se como momento privilegiado para a análise do início de um processo de transformação no federalismo. No Brasil, as transições de regime político não resultam em mudanças profundas na natureza das instituições políticas, mas são caracterizados como um estágio cujo processo político tende a definir os futuros “donos do poder” e o futuro das relações na Federação Brasileira. Mostram-se como *processos em que se principia a renovação da coalizão socioeconômica de um Estado de tipo desenvolvimentista, e em que se inicia a configuração de um padrão centralizado de federalismo.*

Dessa forma, o caráter instável inerente à política é acentuado em períodos de transição, quando o papel dos diferentes atores políticos e socioeconômicos estão sendo (re)definidos e/ou (re)acomodados no Poder Político. Como ressalta O'Donnell e Schmitter, a incerteza revela-se em instrumento rico para se estudar as “interações, estratégias e resultados” referentes aos períodos de transição. A incerteza não apenas se relaciona à sempre presente possibilidade de regressão ao autoritarismo ou à caminhada para o puro formalismo, mas, sobretudo, diz respeito ao “alto grau de indeterminação embutido em situações onde os eventos inesperados

(fortuna), a insuficiência de informações, as escolhas apressadas e audaciosas, a confusão em torno de motivos e interesses, a plasticidade - e mesmo a indefinição de identidades políticas - assim como os talentos de indivíduos específicos (*virtù*), costumam se revestir de um caráter decisivo determinando os resultados” (O'Donnell e Schmitter, p.20).

Com efeito, torna-se essencial atentar para a identificação da estrutura de escolha entre as alternativas possíveis que se apresentam em determinadas “situações” aos governantes. Também se mostra necessário reconhecer que essa escolha se dá em meio a processos caracterizados pela indeterminação, incerteza, fortuna, *virtù*, em que as ações humanas podem ter efeitos não intencionais. Como ressalta Cardoso, “nas explicações da mudança, é necessário levar em consideração dois níveis de análise. O primeiro se refere à interação entre as possibilidades estruturais para a ação e o comportamento real dos grupos e líderes sociais. (...) O segundo se refere ao fato de que os resultados reais da ação política não coincidem necessariamente com os resultados pretendidos” (Cardoso, 1982, p.61).

Ações dos atores envolvidos no processo “provavelmente passarão por mudanças significativas conforme tentem dar respostas aos contextos em transformação que lhes são apresentados (...) pela liberalização. Por conseguinte, este tipo de situação deve ser analisado por meio de conceitos políticos distintos” (O'Donnell e Schmitter, p.19). É mister, assim, fazer uma distinção dos conceitos que nortearão a nossa análise: a *transição*, que seria o intervalo entre um regime político e outro, e as fases de *liberalização*, caracterizada pelo processo de efetivação de determinados direitos políticos e civis, e de *democratização*, entendida como a extensão da cidadania e a mudança da institucionalidade preexistente. Convém asseverar ainda que “Como processo o termo ‘liberalização’ recobre o conjunto de eventos, situações, mudanças produzidas pela interação desses agentes, um encadeamento objetivo de fatos nos quais os efeitos reais ultrapassam e freqüentemente contradizem os propósitos que os atores comunicam à sua ação” (Velasco e Cruz, 1995, p.283).

Essas fases da transição - liberalização e democratização - se influenciam mutuamente, e mostram-se como períodos que produzem os elementos de percepção do tipo de democracia a

surgir da transição. Porquanto o desenvolvimento e o resultado de um processo de transição serão influenciados pelos eventos verificados em sua(s) fase(s) precedente(s)¹⁰. Por tentarmos buscar explicações para um processo histórico-social, convém ressaltar que a rota de um processo de transição não se traduz na evolução natural de características objetivas ou de eventos dados num momento inicial. Deve-se certamente levar em conta as características estruturais da sociedade, mas também reconhecer o caráter dinâmico das variáveis políticas e socioeconômicas derivadas das situações de incerteza que afetam a viabilidade das estratégias políticas. Porquanto é o caráter instável do conflito que explica essa diferença entre intenções e resultados. E é à singularidade e à natureza da política, que se traduz em conflito, que devemos os diferentes estádios de liberalização que principiam distintas trajetórias de transição à democracia.

Ressalta-se, assim, que pelo fato da incerteza se mostrar como uma das características centrais para se dar conta das transições democráticas (O'Donnell e Schmitter) (Sola, 1988, p.14), a questão da incerteza torna-se essencial para a análise do processo do federalismo no princípio da abertura política. Em especial porque os eventos inesperados acarretados pela adoção da estratégia de liberalização levam o Estado Central a adotar medidas que visam ao controle e/ou ao apoio do projeto político do Governo, ou melhor, objetivam sustentar um processo de dominação-legitimação. Trata-se de decisões políticas que permitem explicitar a relação entre a ação do Estado e o processo do federalismo na gênese da transição, pelo fato delas revelarem o caráter de continuidade de um tipo de dominação, e assinalarem características de mudança na forma de se organizar o exercício do poder territorial sob determinado regime político, como se pretende verificar nos próximos capítulos.

¹⁰ Esta é a pressuposição implícita em análises tipopath dependence, utilizadas recentemente na Economia e na História Econômica, mais especificamente em estudos sobre mudança institucional. Para uma análise detalhada desta questão veja os trabalhos de Douglas North, *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*, de Stephen Krasner, "Approaches to the State: Alternative Conceptions and Historical Dynamics," *Comparative Politics*, 1984 (Jan), pp. 223-246.

CAPÍTULO 2 - Estado, economia e federalismo no pós-1964

A fim de compreendermos o padrão de federalismo que se configura no início do Governo Geisel, pretende-se, neste capítulo, verificar a forma como a ação do Estado a partir do “Movimento Político de 1964” determinou o processo do federalismo no período anterior à liberalização política. Objetiva-se, portanto, assinalar como a articulação de um padrão de autoridade com uma modalidade específica de regime político conformou a política e a economia do país e, conseqüentemente, influenciou a formação e o desenvolvimento de um novo padrão de federalismo.

Essa interação entre Estado e regime, ou melhor, entre modalidades de ações da relação Estado/Sociedade no Brasil e características do regime político inaugurado em 1964, nos permite compreender a complexidade de um padrão de dominação, em que a presença do poder autoritário não se traduz na exclusão total da vida política - representativa - e, mais especificamente, do federalismo.

É certo que o caráter incompleto da Federação Brasileira - assinalado no capítulo anterior - foi acentuado no período autoritário, devido ao esvaziamento do poder político e ao declínio da autonomia econômico-financeira de Estados e Municípios em relação à União. Entretanto, de forma similar aos estádios anteriores da História Brasileira, a mudança social representada pela inauguração de um novo regime político não se dá, no pós 1964, mediante um processo de ruptura total com a ordem política e socioeconômica anterior. Apesar da construção de novos valores que justifiquem a ordem vigente, observa-se, também a permanência de elementos de continuidade que têm caracterizado a relação Estado/Sociedade ao longo do desenvolvimento político e socioeconômico brasileiro. Entre os quais destacam-se a renovação da coalizão social de apoio ao Governo e a manutenção de algum padrão de federalismo. Como ressalta Camargo, “Um certo ritualismo federativo, mesmo em ciclos ditatoriais e centralizadores, é apenas a evidência já comprovada de que a integração territorial foi a

principal dimensão estratégica na formação do território brasileiro e que as regiões ou estados são, desde o Império, atores políticos autônomos e destacados no jogo de poder” (Camargo, 1992, p.7).

Neste capítulo, pretende-se, primeiramente, assinalar características próprias da nova ordem política instituída no pós 1964, mais especificamente no que se refere às bases socioeconômicas do Estado e à natureza do regime político. Para que se possa, a seguir, compreender como a ação política produziu alterações na forma de se organizar e de se distribuir o poder e, por isso, acarretou modificações nas relações entre os Estados, os Municípios e o Poder Central. Uma vez que foi a conformação de uma estrutura política federativa centralizada na União, e dentro dela no poder Executivo, que possibilitou a implementação de regras políticas e de reformas econômico-financeiras e administrativas as quais passam a definir a natureza da intervenção do Estado tanto nas relações políticas, quanto econômicas do federalismo.

Por fim, será possível assinalar como se configurou, em anos anteriores ao Governo Geisel, um padrão centralizado¹¹ de federalismo, cuja relação entre os membros da federação se mostrava não apenas como uma forma de “acomodação” que buscava manter a unidade na diversidade, mas também como mecanismo de contenção do conflito político, imprescindível na manutenção da estabilidade de uma ordem autoritária híbrida.

1. Instituições políticas autoritárias cum federalismo

A fim de verificar como se configurava o processo do federalismo no período anterior à “liberalização política”, pretende-se assinalar, primeiramente, algumas características específicas da nova ordem política instituída no pós 1964: concernentes às relações Estado/Sociedade e ao reordenamento de um regime político de tipo autoritário. Ao

¹¹ Convém ressaltar aqui que o termo federalismo centralizado não implica a inexistência de qualquer forma de descentralização, apenas assinala o caráter determinante da centralização. Pois como aponta Almeida, a “não-centralização (característica do federalismo) convive de forma complexa e, freqüentemente, conflitante com a lógica da centralização-

apresentarmos as bases socioeconômicas do Estado e as regras que fundamentam a organização e a ação contínua dessa instituição, torna-se possível compreender a complexidade de um padrão de dominação-legitimação e, assim, entender por que e como o exercício do poder propiciou um processo de federalismo centralizado nos dez primeiros anos do regime militar.

1.1. Relações Estado/Sociedade e Federalismo no pós 1964

Como estudiosos do Brasil e, por isso, portadores de uma doutrina, os militares sabiam que um movimento que objetivasse à tomada de posse do poder político deveria compreender uma ação conjunta das Forças Armadas e de setor(es) da elite civil. Porquanto conforme a Doutrina de Segurança Nacional da ESG, “as elites são vistas como sempre tendo exercido a liderança das mudanças estruturais brasileiras, nas quais as massas tiveram pouca ou nenhuma participação” (Rizzo de Oliveira, p.70). De forma que o exercício do poder político não traduz a vocação do setor militar, mas sim a das lideranças políticas nacionais. Entretanto, nos instantes de “ameaça à ordem”, os militares deveriam escolher a elite civil que, por definição, contribuisse para a conquista e a manutenção dos Objetivos Nacionais Permanentes. À elite militar caberia a tarefa de “ensinar esta elite a dirigir o país. Pois se as elites civis freqüentemente colocam seus interesses particulares acima de qualquer consideração social, os militares, ao contrário, teriam todas as qualificações morais e as condições políticas para lutar pelo bem comum (que eles já representariam no Estado)” (Rizzo de Oliveira p.71).

Com efeito, coube aos militares a tarefa de escolher os setores da elite civil a serem articulados em oposição ao Governo João Goulart, num esforço de constituição da elite dirigente. Entre os atores que foram articulados pelos militares, encontram-se não apenas os representantes socioeconômicos dessa nova etapa de expansão do capitalismo brasileiro, mas também membros da elite política regional. Como exemplo, pode-se citar os civis do IBAD, os empresários e os técnico-empresários do IPES, e representantes da UDN e do PSD, entre eles alguns governadores como Magalhães Pinto, Adhemar de Barros, Carlos Lacerda e Ildo

Meneghetti. De forma que o Golpe de 1964 traduziu-se num “movimento político”, que principiou um regime militar, apresentado desde o início como excepcional e como um momento de refluxo necessário para fortalecer a democracia futura (Rouquié, 1988). Esse regime de caráter transitório resultou do impasse entre o esgotamento da política nacional-populista (que orientou o desenvolvimento e a industrialização do país no pós-guerra) e os imperativos dos novos moldes de expansão capitalista, nos quais a burguesia brasileira era compelida a uma associação mais estreita com o capital monopolista internacional. Também implicou uma reação da classe militar e das classes dominantes ao crescimento dos movimentos sociais e à conseqüente paralisia de decisões, que se traduziu na incapacidade do sistema político de converter preferências em programas de ação coerentes no exercício de uma função hierárquica de gestão.

Como resultado, o padrão de dominação resultante de articulações civis-militares, em que o regime militar se apresentava como momento de transição, não implicou a militarização completa do comando da política, nem a instauração de um regime estritamente autoritário, mas é caracterizado pela sobrevivência de regras e compromissos constitucionais de tipo federativo e pela manutenção de um Estado de cunho desenvolvimentista, cuja ação reflete não apenas, mas de forma dominante, os interesses de uma coalizão sócio-política diversificada e complexa. Trata-se de um padrão de autoridade que não é rompido com o movimento político de 1964, e que *vem se modificando desde 1930*: mediante a inserção de novos grupos ou atores à aliança estatal e por intermédio de modificações no regime político.

O Estado que se inaugura após 1964 compreende, portanto, uma relação complexa de poder, representada pela aliança da tecnoburocracia civil e militar - que controla diretamente o aparelho do Estado - com a burguesia e as empresas multinacionais. Forma-se, portanto, “o modelo do tripé, em que os trabalhadores, os estudantes, os intelectuais e, de um modo geral, as esquerdas eram totalmente excluídos do sistema de poder” (Bresser Pereira, p.125).

Pelo fato do poder político instaurado em 1964 se fundamentar numa aliança sócio-política complexa, de ordem civil e militar e por ser uma “associação de dominação” constituída de poderes governamentais constitucionalmente autônomos -, cuja “união é marcada pela

“sobrevivência da política dos governadores como principal *locus* de negociação política junto ao Governo” (Camargo, 1992, p.7-8) -, a estabilidade do poder político nacional seria assegurada desde 1964, e de forma mais acentuada após 1965, à medida em que o Estado agia no intuito de minimizar tensões, qual seja: 1) conter a sociedade civil¹², 2) garantir a homogeneidade da coalizão política no poder, mediante a promoção de interesses comuns aos diferentes grupos - e facções - da aliança estatal; e 3) conter os pontos de instabilidade na federação, sem romper com um processo de federalismo no qual os Estados subnacionais mantêm-se como interlocutores destacados dentro do quadro centralizador de um nacionalismo desenvolvimentista.

Dentre os motivos efetivos e potenciais que têm legitimado e orientado um padrão de dominação-legitimação no Brasil, sejam eles referentes às coalizões sociais inseridas no Estado ou às relações inter-governamentais, destaca-se o do desenvolvimento econômico. Sem desenvolvimento econômico não haveria como atender aos interesses dos empresários nacionais e internacionais. O desmantelamento da coalizão populista e a ascensão da “coalizão internacional modernizadora” como classe dominante representavam uma oportunidade de criação das condições políticas para se realizar os interesses econômicos desse grupo, o que não era possível no regime democrático populista.

No que se refere aos militares, a questão do desenvolvimento econômico não se mostrava menos importante. O binômio segurança-desenvolvimento recebeu, sobretudo durante o Governo Médici, uma ênfase crescente como fonte, em última instância, da legitimidade do sistema de poder instaurado a partir de 1964” (Klein, p.58). Entretanto, apesar desse binômio ter sido enfatizado no Governo Médici, convém enfatizar que ele já se mostrava como uma

¹² De acordo com Bobbio, “entende-se por Sociedade civil a esfera das relações entre indivíduos, entre grupos, entre classes sociais, que se desenvolvem à margem das relações de poder que caracterizam as instituições estatais. Em outras palavras, Sociedade civil é representada como o terreno dos conflitos econômicos, ideológicos, sociais e religiosos que o Estado tem a seu cargo resolver, intervindo como mediador ou suprimindo-os; como a base da qual partem as solicitações às quais o sistema político está chamado a responder; como o campo das várias formas de mobilização, de associação e de organização das forças sociais que impõem à conquista do poder político” (Bobbio, p.1210).

linha de ação característica do Governo militar desde 1964: (1) uma vez que correspondia aos princípios da Doutrina de Segurança Nacional, em que o desenvolvimento integrado - ou total, ou do potencial geral - da nação é visto como pré-condição para sua tarefa específica de garantir a segurança nacional; (2) e pelo fato da questão do desenvolvimento econômico não se encontrar desvinculada, nos primeiros anos do regime, da ênfase dada na eficácia administrativa e no combate à corrupção, à subversão e à desordem econômica.

Conforme sugere o próprio conceito, o desenvolvimento integrado, ou total, exigia um esforço no âmbito de toda a Federação Brasileira. Falar em desenvolvimento econômico num país de dimensão continental e cujo desenvolvimento econômico se deu de forma tardia, implica reconhecer o papel do Estado na promoção do desenvolvimento, nas consecutivas etapas da industrialização. Também implica no mínimo reconhecer ou fazer menção à necessidade de se enfrentar as disparidades regionais, na medida em que se pretende aprofundar o desenvolvimento da industrialização, ou melhor, levar o País à categoria estratégica de potência. Sem federação e sem a manutenção de alguma modalidade de federalismo, a intervenção militar não encontraria respaldo em sua doutrina de desenvolvimento nacional definida como: “processo de aperfeiçoamento de fortalecimento do Poder Nacional, com vistas a conquistar e manter os Objetivos Nacionais” (Rizzo de Oliveira, p.82).

O planejamento federal se traduz, portanto, em importante instrumento de condução do desenvolvimento nacional e, assim, como um elemento a partir do qual se pode estudar o processo do federalismo brasileiro. Uma vez que o planejamento “busca integrar, com vistas à unidade de objetivos que deve presidir a atuação dos poderes públicos, no seu todo, as ações de governo dos Estados e dos Municípios com as da União” (IPEA, volume *Planejamento*, p.7). É interessante observar, dessa forma, que a organização econômica do federalismo - manifesta no planejamento federal - seria utilizada no intuito de manter a “estabilidade” do sistema político, como um dos mecanismos de contenção da autonomia política e, conseqüentemente, de incremento da dependência econômica das unidades subnacionais frente ao poder central.

Como o autoritarismo “Define-se como um sistema em que a classe política no poder (...) *domina inteiramente e tem ao seu inteiro dispor a sociedade para a consecução dos fins*”

(Farneti, p.1220), os canais organizados de expressão da sociedade civil foram contidos mediante intervenção nos sindicatos e nas entidades estudantis, proibição das greves, instauração da censura, cassação de mandatos e suspensão por dez anos dos direitos políticos de parlamentares oposicionistas e criação do SNI (Serviço Nacional de Informações). No caso brasileiro, mais especificamente, o autoritarismo permite que se redefinam os papéis das forças atuantes no sistema e que se recomponham seus interesses, após um período em que o incremento da intervenção do Estado na economia – mais especificamente após o Governo JK -, ocorreu sem que se verificasse mudanças no quadro institucional a sua disposição. Dessa forma, ao conter as demandas que a democracia populista não podia ignorar, a coerção social derivada do regime militar propicia mudanças na estrutura econômica, pela implementação das reformas que pretendiam acelerar a taxa de crescimento econômico interrompida no período 1962/1963.

De forma que, no período autoritário, o desenvolvimento econômico, de forma similar às etapas pretéritas da História brasileira, continuaria a mostrar-se como um dos elementos motores da relação Estado/Sociedade. Neste novo estágio, em que se observa uma associação estreita do capital nacional com o internacional, o objetivo econômico só seria alcançado na medida em que o Estado lograsse conter as oposições que pudessem funcionar como regulador da expansão do Estado na economia. Como assinala Medeiros, “o que surgiu no Brasil foi uma coalizão política dominante, expressando um tipo de hegemonia mediadora que só foi mantida junta contando que os mecanismos de coerção fossem combinados com rápido crescimento econômico para fornecer um cimento ideológico baseado na eficiência, no desenvolvimentismo e no sonho de transformar o país numa potência mundial” (Medeiros, p.49).

Além da renovação das bases socioeconômicas do Estado, cuja política de desenvolvimento planejado exigia a manutenção de um padrão de federalismo, a política também foi marcada pela inauguração de um novo regime político, mediante a criação de regras que definiriam o modo como o poder seria exercido e distribuído na Federação Brasileira.

1.2. Regime político e federalismo no pós 1964

Por se apresentar como um regime de transição para a democracia e por formar uma coalizão social de apoio ao Governo, o movimento político de 1964 não resultou em total ruptura com a ordem anterior, nem na constituição de uma ordem legítima estritamente autoritária. Verificou-se um processo contínuo e gradual de formação de um regime político de tipo autoritário, mas no qual os novos governantes manteriam sempre algum tipo de compromisso com o sistema de representação. Pois, como vimos, o Estado brasileiro possui uma base de poder nacional regionalizada, caracterizada por resistências regionais à implantação de uma política semelhante à centralização monárquica.

A construção de uma ordem política de cunho autoritário se deu à medida em que o Poder Central buscava conter os conflitos contrários à visão organicista de Estado – defendida pelos militares –, segundo a qual as tensões eram atribuídas à ação de inimigos contrários à formação de um processo de integração natural, tido como próprio do poder político. Pode-se dizer que até outubro de 1965 configurou-se uma primeira etapa do Governo militar, na qual foram mantidas as instituições políticas da República Populista.

Em seu primeiro ano, o Governo se limitou a incrementar os poderes do Presidente da República e a caçar os políticos vinculados ao regime anterior. Como assinala o próprio Ato Institucional número 1, o Congresso Nacional seria mantido, no entanto, sua existência e permanência passariam a derivar do próprio poder revolucionário: “(...) a revolução não procura legitimar-se através do Congresso. Este é que recebe deste Ato Institucional, resultante do exercício do Poder Constituinte, inerente a todas as revoluções, a sua legitimação” (Lafer, p.72).

Ao incrementar os poderes da União mediante o fortalecimento do Executivo em relação ao Legislativo, o AI-1 já indicava o início de um movimento em direção à um processo centralizado de federalismo. No entanto, no âmbito regional, as autonomias políticas e administrativas das unidades federativas ainda não tinham sido totalmente contidas, pois elas podiam exercer quase todas as atribuições que pela Constituição lhe eram reservadas, inclusive,

a de recrutar elas próprias os seus representantes e administradores. Os sistemas partidário e eleitoral, por exemplo, ainda não haviam sido alterados, de forma que as máquinas políticas estaduais continuavam trabalhando para as eleições de outubro de 1965 com bases nas regras da democracia populista. Neste período, os Estados cumpriram funções governativas importantes, tanto no âmbito regional quanto nacional, onde exerciam, principalmente, um poder de veto. Ademais, “o sistema proporcional, segmentado por estados, transformava os governadores em chefes políticos, independentemente da ocupação formal de qualquer posição de direção nos partidos, uma vez que os governadores controlavam grande parte dos recursos políticos passíveis de distribuição” (Sallum Jr., 1996b, p.31). Acrescenta-se ainda o fato das elites governamentais estaduais, relacionadas à UDN, ainda se fazerem presentes no poder federal, porquanto se encontravam não apenas entre as forças que apoiaram o Golpe, como também formavam uma espécie de coalizão política de apoio ao primeiro ano do Governo Castelo. Como ressalta Klein, “o relacionamento de Castelo Branco com o sistema partidário parecia indicar a conscientização de que se fazia necessária a incorporação de uma dimensão política pelo Executivo” (Klein, p.30).

Concentrados os poderes da União no Executivo Federal, mediante o AI-1, e contidos os canais de expressão das reivindicações da sociedade civil, mediante intervenção nos sindicatos e nas entidades estudantis, por exemplo, foi possível ao Governo reformular os instrumentos de política econômica advindas do período anterior. Conforme o diagnóstico da economia brasileira - constante no “Plano de Ação Econômica do Governo” -, o combate à inflação acelerada e a correção de distorções no sistema de preços mostravam-se como medidas essenciais para um programa de ação de emergência, o qual objetivava, primeiramente, restaurar um razoável equilíbrio até 1966. De forma que a política de estabilização, apoiada largamente no controle dos déficits fiscais, impôs-se logo depois de março de 1964 como a meta essencial a ser alcançada pelo Governo, e determinou os traços gerais da política econômica do período.

O Governo passou, assim, a adotar uma política de “estabilização econômica, visando a

preparar a economia para o *boom* a ser perseguido nos anos vindouros. “Como reconhecia o Ministro do Planejamento, Roberto Campos, ‘a disciplina salarial do Brasil parecia socialmente cruel, mas era o preço a ser pago a fim de restaurar o potencial de investimentos, tanto no setor público quanto no setor empresarial’” (Dreifuss, p.440).

Cabe ressaltar aqui que apesar dos resultados da política de estabilização já serem visíveis no primeiro ano, “a importância do PAEG reside menos na implantação de metas específicas de redução da inflação e aceleração do crescimento – muitas das quais inatingidas – do que no esforço concentrado que se fez na direção de reforma institucional e modernização. Em realidade, o PAEG incorpora a maior parte das políticas básicas, e enuncia a maior parte das reformas institucionais e instrumentos de ação, que vieram a constituir o ‘modelo brasileiro’”(Simonsen e Campos, p.63). “Como a necessidade mais ampla de redesenho do financiamento da economia, no intuito de aumentar a captação de recursos financeiros para o setor público e orientar o sistema tributário” (Lopreato, p.56). Trata-se da adoção de reformas de base, como a tributária, a bancária e a administrativa, as quais foram viabilizadas por mudanças políticas, e as quais alterarão as relações político-econômicas do federalismo, como veremos posteriormente.

Verifica-se, portanto, que em seu primeiro ano o regime já começava a criar condições para o encaminhamento de medidas que não seriam de fácil aceitação no período da democracia nacional-populista. As ações do Estado Federal no âmbito do Executivo, neste início do período militar, vão desencadear um processo de reações por parte da sociedade e do próprio Estado, as quais definirão a rota a ser seguida pelo regime brasileiro. Os resultados desencadeados pela ação política comprovam que a despeito dos mecanismos de coerção instituídos desde 1964, o sistema político não se encontrava imune aos conflitos próprios da vida política. No decorrer desse processo, as contradições de uma estrutura de dominação, na qual uma ordem autoritária convive com instrumentos tipicamente democráticos, trouxeram à tona as tensões relacionadas às alianças políticas inseridas no Estado, e assinalavam a necessidade de alterações nas relações inter-governamentais. Essas contradições ressaltavam, assim, o caráter instável de uma ordem de cunho autoritário em que, apesar dos mecanismos de

coerção estabelecidos, não conseguia garantir a coalizão dos interesses inseridos na estrutura de dominação.

Dessa forma, a permanência de um sistema político derivado da democracia populista, somada aos efeitos contencionistas da política de estabilização econômica, mostram-se como fatores que impulsionaram as reações ao Governo vigente. Em virtude da resistência do Congresso em aprovar uma legislação destinada a ampliar as atribuições da justiça militar e, sobretudo, em razão da vitória da oposição em dois Estados importantes da Federação - Minas Gerais e Guanabara - na eleições de outubro de 1965, desencadeia-se um processo de conflito entre os setores militares mais repressivos e o Executivo Federal - representado pela ala sorbonista. “Ficava claro que o recurso ao voto popular não se constituía ainda na forma mais eficaz para sancionar o regime, tornando-o, dessa forma, mais vulnerável ao apoio da instituição em nome da qual ascendera ao poder, ou seja, das Forças Armadas” (Klein, p.31)

Como ressalta Sallum Jr., “o elemento perturbador das eleições não era apenas o crescimento da oposição política. O pior era que ela passasse a comandar parte do Executivo, isto é, governos estaduais que dispunham de certa autonomia política, lastreada em recursos financeiros e militares próprios. E, se a federação abria espaço para os adversários compartilharem o poder com os seus novos donos, o sistema partidário podia agravar a heterogeneidade da camada dirigente, na medida em que os partidos nacionais tinham uma organização fortemente regionalizada” (Sallum Jr., 1996b, p.29).

Portanto, como o movimento político de 1964 não resultou na constituição de uma ordem política estritamente autoritária, o desenvolvimento econômico necessário para garantir a coalizão dos interesses inseridos no Estado e, como consequência, para promover a estabilidade política do regime, só seriam alcançados não apenas por meio da contenção dos canais organizados em que a sociedade civil se fazia representar, mas fazia-se necessário também conter o peso das elites governamentais estaduais, e controlá-las a fim de se garantir tanto a vigência quanto a estabilidade de uma ordem política autoritária. Fazia-se necessário, portanto, efetuar mudanças políticas mais profundas - em relação às estabelecidas no imediato pós 1964 -

, que visassem ao controle da classe política nacional, mediante alteração nas regras do regime político.

2. O Processo do Federalismo Centralizado (1965-1974)

É a partir de outubro de 1965 que se verifica o aprofundamento do processo de construção das regras que vão regulamentar a ação do Estado Federal sobre a política e a economia da nação. Trata-se de mudanças institucionais que conformaram uma estrutura federativa centralizada na União, e dentro dela no poder Executivo, e, assim, possibilitaram a implementação de um regime de natureza híbrida e de reformas econômico-financeiras e administrativas, que passam a definir a natureza da intervenção do Estado tanto nas relações políticas, quanto econômicas do federalismo.

2.1. Relações Políticas do Federalismo no pós 1965

Após outubro de 1965 inicia-se um período em que o Governo lança mão de sucessivos Atos Institucionais, no intuito de garantir a continuidade da elite militar no poder, mediante o fortalecimento e ampliação “da esfera de ação do executivo, que adquire a prerrogativa de legislar privadamente sobre finanças públicas e matéria de interesse da segurança nacional” (Figueiredo, p. 193). Ademais, fortalecido o poder do Executivo Federal, este passa a realizar consecutivas alterações nas regras político-eleitorais que, juntamente com as sucessivas edições de Atos Institucionais, revelam o caráter instável de um regime de tipo autoritário, o qual foi produzido e reestruturado a cada momento.

Portanto, em outubro de 1965, o AI-2 surge “sob o signo da reforma política para garantir a sua (da revolução) continuidade (...) Com este segundo Ato Institucional, firma-se a posição de maior peso relativo do executivo na balança de poder nacional, ampliando-se, ainda mais, as áreas de exercício privado do poder político. O Congresso Nacional é mantido, assim como sua

relação de subordinação face ao poder executivo, estabelecida no AI-1, e o poder judiciário tem suas funções restringidas, basicamente, através da ampliação da competência da justiça militar. Este novo Ato estabelece ainda a eleição indireta para a presidência e vice-presidência da República, a ser realizada pelo Congresso Nacional; extingue os partidos políticos existentes e revive o direito de punição por meio de processos sumários e decisão exclusiva do executivo. Finalmente, o Presidente da República fica autorizado a decretar estado de sítio ou prorrogá-lo (...), a decretar e fazer cumprir a intervenção federal nos estados (...), a baixar atos complementares, bem como decretos-lei sobre matéria de segurança nacional” (Figueiredo, p.133-134).

O seguinte passo em direção à construção de um regime de tipo autoritário, foi o Ato Institucional nº 3, que suspende as eleições diretas para governadores estaduais, cujas eleições estavam marcadas para 1966. Em novembro de 1965, com o AI-4, é instituído o sistema bipartidário, com a criação da Aliança Renovadora Nacional (Arena), que dará sustentação ao Governo, e do Movimento Democrático Brasileiro (MDB). Já em dezembro de 1968, em reação à eclosão de vários movimentos sociais de protesto e de oposição à ditadura - com destaque para o movimento estudantil e para a retomada do movimento operário com as greves metalúrgicas de Contagem e Osasco -, o Governo Costa e Silva desfechou o AI-5, que entre os poderes ilimitados que outorgou ao Executivo dali em diante, permitiu-lhe fechar o Congresso por tempo indeterminado, continuar a cassar mandatos, suspender por dez anos os direitos políticos de qualquer cidadão, demitir ou aposentar qualquer funcionário, estender a censura à imprensa e aos meios de comunicação.

Paralelamente e em consequência das sucessivas edições de Atos Institucionais que fortalecem o poder da União no Executivo Federal, este passa a efetuar mudanças político-eleitorais que visavam a restringir e a controlar a atuação dos políticos em toda a Federação. Essas reformulações ressaltaram um processo político ambíguo, no qual se tentava conciliar uma dominação autoritária com instituições próprias de um sistema representativo. De forma semelhante ao que ocorreu em outubro de 1965, “em 1968, quando em resposta à atuação

parlamentar de opositores mais aguerridos do MDB e a uma onda de manifestações de protesto (...), seguiu-se uma série de crises, que inauguraria o período mais fechado e repressivo do regime militar brasileiro (1968-1970)” (Kinzo, 1990, p.110). De forma que, além dos Atos Institucionais, o Poder Central passa a efetuar mudanças político-eleitorais específicas que passam a definir a forma de acesso ao poder e a restringir a ação da classe política, seja no nível federal, seja no plano regional.

No que se refere às mudanças que afetaram os deputados federais, em particular, “(1) passou-se a calcular a base da representação de cada estado sobre o total dos eleitores alistados, e não sobre a população; (2) por sua vez esta medida reduziu o número de deputados da Câmara de 409 para 310; e (3) por causa das desigualdades regionais já pre-existent no país (principalmente no *continuum* Norte-Sul), vários estados tiveram as suas bancadas reduzidas violentamente” (Fleischer, 1981, p.187).

Ao aumentar as prerrogativas do Executivo, a centralização política também possibilitou a adoção de regras do funcionamento parlamentar, dentre as quais destaca-se: *o decurso de prazo*, segundo a qual os projetos do Governo eram automaticamente aprovados se não fossem votados num prazo determinado; *o voto de liderança*, o qual significava que os parlamentares deveriam votar de acordo com as decisões do líder de seu partido; e *a fidelidade partidária*, que dizia que os parlamentares não podiam emitir opiniões contrárias às do seu partido.

Há que se destacar ainda que esses mecanismos regulavam o funcionamento do bipartidarismo, instaurado em 1965, o qual foi útil à política de compressão do Governo, mas apenas enquanto a Arena logrou exercer a função de porta-voz do Governo. À medida em que se aumentava o nível da coerção social, paradoxalmente ocorria também o distanciamento entre o Governo e aquele partido. Esse distanciamento “assume proporções significativas no final de 1966, com a resistência do próprio presidente da Câmara em aceitar a cassação de seis deputados federais, terminando a crise com o recesso do Legislativo”(Klein, p.32), e é aprofundado após o AI-5 em 1968, quando o Governo fecha o Congresso Nacional.

Ressalta-se ainda que as vitórias eleitorais produzidas pelo partido oficial do Governo se davam às custas de um “processo de inchaço”, em que “a eficácia do partido como instrumento

político (de porta-voz do Governo) vinha decrescendo na medida em que aumentava sua heterogeneidade interna. A não ser pelo desempenho de sua função ritual - a aprovação de projetos enviados ao Congresso pelo Executivo - a Arena vinha criando uma série de dificuldades para o Governo, resultantes, em parte, da virtual impossibilidade de compor as múltiplas facções existentes nos quadros partidários nos diversos níveis” (Klein, p.82).

Em relação as medidas concernentes aos Executivos estadual e municipal, assinala-se que (1) foram eliminadas as eleições diretas para governadores, e estes passam a ser indicados – os chamados governadores técnicos (Santos, 1987) - pelo Poder Central. (2) Foram mantidas as eleições para as prefeituras do interior tão-somente, uma vez que os prefeitos das capitais e das “áreas de Segurança Nacional”¹³ passaram a ser nomeados. Dessa forma, não apenas o Governo cria mecanismos que visavam ao controle dos políticos no Congresso Nacional, no âmbito federal, mas também ao controle dos líderes do Poder Executivo, nos planos subnacionais. Como assinala Abrucio, “A necessidade de compatibilizar as ações dos estados com as diretrizes da União não significou, em nenhum momento, que o regime militar intencionava acabar ou alterar profundamente o *status quo* das oligarquias regionais. O objetivo era escolher homens de confiança que pudessem cumprir as ordens do Poder Central. Por isso, não foram feitas modificações de fundo na lógica de sobrevivência das elites locais” (Abrucio, p.82-83). Isso aconteceu “Exatamente porque foram mantidas as eleições cuja base local do interior define os vencedores: deputado federal, deputado estadual, vereadores e para prefeito, pois como não havia eleições para os prefeitos das capitais, a grande maioria dos municípios onde havia disputa pelo Executivo estava no interior. Nestes municípios do interior via de regra imperava a patronagem e o estilo coronelista de fazer política” (Abrucio, p.83-84).

Ademais, como resultados das medidas adotadas, é certo que a Arena produzia vitórias esmagadoras nas eleições regionais de 1966 e 1970 e que o processo eleitoral não se traduzia em graves situações de crise, mas já se constituía uma situação na qual iam se formando os elementos que configurariam as situações de incerteza política no próximo Governo. As

¹³ Em 17/04/1968, 68 municípios são considerados Área de Segurança Nacional.

eleições de 1970, por exemplo, enquadram-se num desses momentos, nos quais se manifestam os fatores que nos permitem compreender os resultados das eleições de 1974. Como assinala Santos, “a eleição de 1970 processou-se em clima de intimidação generalizada, quando o braço repressivo do sistema estava criando fortes raízes na maquinaria governamental” (Santos, 1978, p.116). “A atividade política fora degradada e os partidos eram olhados com desconfiança e mantidos longe da rotina governamental (...) Conseqüentemente, a apatia política disseminou-se, entre as populações urbanas sobretudo, e sem dúvida entre o eleitorado da oposição (...) Em conseqüência, as taxas de abstenção, votos brancos e nulos alcançaram, em 1970, o ponto mais alto de toda a história eleitoral brasileira” (Santos, 1978, p.117).

Isso ocorreu porque “Vistas como sem significação, as eleições indiretas foram desprezadas pelos eleitores, que rapidamente passaram a canalizar seu protesto para as eleições senatoriais. Em retrospecto, pode-se pois afirmar que a imposição de eleições indiretas para os altos cargos executivo fortaleceu, em vez de enfraquecer, o caráter plebiscitário do sistema, fornecendo a lideranças politicamente marginalizadas o meio para reunir uma heterogênea coalizão de forças e, pela primeira vez, derrotar os candidatos do esquema oficial nas eleições de 1974 para o Senado” (Lamounier e Souza, 1990, p.93).

Com efeito, apesar do distanciamento do Executivo Federal em relação ao partido de sustentação do Governo e do processo de “inchaço” desse partido, afirma-se que a intenção contida nas alterações do sistema político ressaltam uma modalidade específica de relacionamento do Executivo Federal com os políticos da Federação, a qual se dava “através da coerção política, e através da patronagem política que objetivava tanto a conquistar aliados e *protégés* na periferia do país, quanto a promover vitórias eleitorais controladas que poderiam assumir um significado simbólico e justificar a reivindicação de uma legitimidade parcial” (Medeiros, p.52).

As sucessivas mudanças feitas pelo Governo, no intuito de controlar as situações de crise, mediante a contenção da classe política em toda a Federação, evidenciam também a instabilidade institucional de um regime de “natureza híbrida”, “em que antigos procedimentos constitucionais se misturavam a poderes arbitrários do Executivo” (Kinzo, 1988, p.20). Toma-

se possível, dessa forma, assinalar que o regime militar brasileiro caracteriza-se mais como uma situação autoritária, como analisado por Juan Linz. “Isto significa que enquanto os sucessivos governos conseguirem administrar a sociedade e a economia, prorrogarão indefinidamente qualquer institucionalização política séria e consistente. Pragmaticamente falando, tal processo, combinando administração, (e) manipulação de decisões arbitrárias (...) pode continuar tendo sucesso (somente) enquanto a economia estiver bem. Isto poderia assegurar a continuidade da situação presente” (Linz, 1977, p.254).

Afirma-se, portanto, que a classe política brasileira, seja no Congresso Nacional, seja nos âmbitos Estadual e Municipal, encontrava-se impossibilitada de participar diretamente das decisões políticas do País. No entanto, esse esvaziamento político não se traduziu na exclusão total das lideranças regionais da vida política. Uma vez que em função da própria política de compressão estabelecida pelo Poder Central, este teve de algum modo que compor com os políticos regionais. Ademais, ao lançar mão de instrumentos para esvaziar o poder político dos líderes estaduais, por meio do mecanismo da eleição indireta, o regime também cria possibilidades para que os líderes se aproximem dos eleitores e políticos locais - municipais. Dessa forma, os líderes potencializam sua influência junto a localidades e, assim, a existência de forças políticas distintas - do sistema bipartidário - abrem caminho para a personalização da política. Ao impedir, com efeito, que as elites políticas regionais participem de forma direta das decisões políticas do País, paradoxalmente o regime acaba criando condições e instituições políticas que permitem a renovação do regionalismo e do personalismo na política brasileira, tendências que virão à tona no período da transição política e, de forma mais acentuada, na redemocratização.

Dessa forma, o elemento autoritário derivado do “Movimento Político” de 64, juntamente com a coligação de forças que sustenta o sistema político no pós-64, permitiu não apenas a construção de novas bases políticas de dominação para o Estado, mas também a ampliação dos limites de concentração do poder no Executivo Federal, em detrimento dos poderes das unidades subnacionais, ao diminuir o atendimento de demandas “representativas” que a

República Populista não podia ignorar.

2.2. Desenvolvimento Econômico e Federalismo

Além de conter a autonomia política dos Estados, o Governo também alterou as bases institucionais administrativas e econômico-financeiras do Estado, não apenas a fim de garantir a ordem social, mas também no intuito de franquear os passos necessários a fim de se “dar início a um programa de planejamento de longo prazo” (Simonsen e Campos, p.61). Como ressalta Sola, “O pacote de reformas estruturais implantado nos primeiros anos do novo regime (...) constitui um fator crucial para explicar o desempenho da economia brasileira a partir de fins da década de 1960” (Sola, 1998, p.406). Na medida em que “(...) o Estado, e não o mercado, voltou a se afirmar como agente regulador e propulsor da redistribuição de penalidades e privilégios associada quer às disciplinas da ação estabilizadora, quer à acumulação de capital” (Sola, 1998, p.407).

Essas reformas contempladas no PAEG devem-se basicamente ao fato dos mecanismos inflacionários de financiamento terem atingido seu limite durante a República Populista, principalmente nos períodos JK e Jango, visto que a poupança fiscal do setor público estava totalmente comprometida pelo financiamento dos investimentos relacionados ao Plano de Metas. Trata-se de reformas que tentam “conciliar o centralismo, derivado da necessidade de coordenar e planejar o desenvolvimento econômico (inclusive a política monetária, fiscal e cambial), com o federalismo, imposto pela enorme diversidade de condições regionais” (Simonsen e Campos, p.213). Por isso, essas reformas vão conformar um processo de federalismo centralizado, uma vez que elas resultam no fortalecimento da autonomia da União e no conseqüente incremento da dependência de Estados e Municípios em relação ao poder central.

A Reforma tributária de 1966¹⁴ foi um dos principais instrumentos na alteração das relações inter-governamentais. No intuito de assegurar a não-interferência das unidades subnacionais na definição e controle do processo de crescimento econômico, o seu grau de autonomia fiscal precisava ser severamente restringido. Confirmando as tendências de centralização, a Reforma (...) tirou da alçada dos Estados seu poder de estabelecer as alíquotas do ICM, subordinando sua definição ao Senado Federal, cabendo também ao Presidente da República fazer sugestões quanto à sua determinação” (Oliveira, 1978, p.61). “Assim, o poder concedido aos estados para legislar em matéria relativa ao ICM foi limitado, de modo que o imposto gerasse arrecadação sem que pudesse ser usado como instrumento de política; e os recursos transferidos foram, em parte, vinculados a gastos compatíveis com os objetivos fixados pelo governo central” (Varsano, p.10).

Ademais, “Após completada a reforma, os estados sofreram limitações adicionais ao seu poder de tributar e, já em 1968, no auge do autoritarismo, também as transferências foram restringidas. O Ato Complementar nº 40/68 reduziu, de 10 para 5%, os percentuais do produto da arrecadação do IR e do IPI destinados aos Fundos de Participação dos Estados e dos Municípios (FPE e FPM), respectivamente. Em contrapartida, criou o Fundo Especial (FE), cuja distribuição e utilização dos recursos eram inteiramente decididas pelo Poder Central, destinando a ele 2% do produto da arrecadação daqueles tributos. O Ato também condicionou a entrega das cotas dos fundos a diversos fatores, inclusive à forma de utilização dos recursos. A autonomia fiscal dos estados e municípios foi reduzida a seu nível mínimo, aí permanecendo até 1975” (Varsano, p.10).

No rol das reformas básicas que o Governo se propunha a realizar, se incluía também a Reforma Administrativa¹⁵. Ao procurar, por exemplo, criar as bases de um eficaz sistema de controle na Administração Federal, essa reforma adota os Tribunais de Conta dos Estados, por meio das Constituições de 67 e 69, como “órgãos com a função de dar parecer prévio sobre as

¹⁴ Para um exame detalhado dessa reforma consulte OLIVEIRA, Fabrício (1978) *Um Estudo da Reforma Tributária de 1966*. Dissertação de Mestrado, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Unicamp, Campinas.

¹⁵ Para um estudo detalhado da Reforma Administrativa, veja DIAS, J. de Nazaré T. (1969) *A Reforma Administrativa de*

contas municipais antes que a Câmara dos Vereadores se manifeste à respeito, e ao dispor que esta, somente com a maioria de dois terços poderia recusar o parecer do Tribunal, trazem para a esfera estadual, em parceria com a federal, o controle financeiro do Município, anteriormente circunscrito ao âmbito local” (Brasileiro, p.103). De forma que a fiscalização de Estados e Municípios, quanto às rendas transferidas passou a ser rigorosa, compensando-se o Tribunal de Contas da União, com essa fiscalização, pela perda de atribuições quanto ao controle pioneiro dos gastos federais. Ao mesmo tempo, os Tribunais de Contas dos Estados passaram a participar ativamente da fiscalização financeira dos Municípios com a obrigação de emitir parecer prévio sobre as contas dos prefeitos.

Ademais, com a Reforma Administrativa, fortaleceu-se substancialmente o planejamento governamental a nível federal, e desenvolveu-se grande esforço em fazer o mesmo em nível estadual. Cria-se regiões metropolitanas, subtraindo-se competências aos municípios em favor dos respectivos Estados, uma vez que as entidades metropolitanas aparecem de fato como órgãos do Governo estadual. Cria-se também novos mecanismos de desenvolvimento regional, como a SUDESUL e a SUDECO, e vários programas comandados pela União para atuar juntamente com as demais esferas de governo. Dentre os quais sobressai o BNH, com seus vários programas.

A execução do planejamento regional será propiciada por mecanismos oriundos da Lei da Reforma Bancária - Lei 4.595 -, sancionada em 13.12.64, mediante a qual se criou o Conselho Monetário Nacional como órgão máximo do Sistema Financeiro Nacional. “O Banco Central, o Banco do Brasil, o Banco Nacional de Desenvolvimento - BNDE - e os demais institutos bancários públicos e privados ficaram subordinados a este organismo ao qual se atribuía a suprema autoridade na formulação da política monetária e creditícia” (Guimarães e Vianna , p.20). Essa reforma permitiu ao Estado um incremento dos recursos extra-orçamentários nas mãos da União, através da criação de mecanismos como: os fundos sociais FGTS e o PIS/PASEP, a colocação no mercado financeiro de títulos da dívida pública (ORTN e LTN) e os impostos sobre exportação. Ademais, a União passa, assim, a comandar a política

econômico-financeira de modo global: regula o comércio interno e externo, controla o câmbio, emite moeda, fiscaliza as operações de crédito, estabelece normas para a arrecadação e aplicação de determinadas receitas estaduais e municipais. Fica incumbida de planejar o desenvolvimento do País, elaborar e executar planos nacionais setoriais e planos regionais de desenvolvimento.

Como ressalta Sallum Jr., “cada ministério marcava presença direta nos estados tanto através dos seus escritórios regionais como através das extensões regionais de suas agências descentralizadas. Por exemplo, o Ministério da Fazenda tinha suas delegacias regionais e as extensões estaduais de suas agências descentralizadas, como o Banco do Brasil, a Caixa Econômica Federal, o Serpro, o Instituto de Resseguros do Brasil, etc.” (Sallum Jr., 1996b, p.38-39).

Com efeito, as reformas tributárias, administrativa e financeira, se traduzem em mudanças institucionais que evidenciam o incremento da dependência econômica, e também exemplificam o esvaziamento político de Estados e Municípios. Por isso, ao lado da constantemente ressaltada centralização tributária, a descentralização administrativa e o recurso ao crédito acarretaram na perda de autonomia das unidades subnacionais.

No que se refere à política de crédito adotada, convém ressaltar que, paradoxalmente, o incremento da dependência das unidades federadas em relação à União, juntamente com a política de descentralização administrativa, facilitam o endividamento dos governos subnacionais junto à União e, por isso, lançam as bases para a ampliação do endividamento a ser verificado sobretudo a partir do Governo Geisel. Como reconhece Resende, “A descentralização administrativa consolidou estruturas onde empresas e órgãos autárquicos estaduais e municipais dependem menos das autoridades locais que das instituições federais coordenadas dos sistemas nacionais, responsáveis por grande parte do financiamento dos investimentos (...) Deste modo, sem recursos próprios para financiar a expansão dos investimentos, o setor público estadual ou municipal passou a ter nos bancos e agências oficiais federais a alternativa preferencial de financiamento” (Resende e Afonso, p.4-5). No entanto, até

1975, as diretrizes básicas da regulamentação de crédito público para Estados e Municípios, conforme a Resolução do Senado nº 58/68, cujos efeitos foram revigorados pela Resoluções nº 79/70, 52/72 e 35/74, “determinavam a proibição, pelo prazo de dois anos (sucessivamente prorrogado pelas referidas resoluções), de emissão e lançamento de obrigações de qualquer natureza – exceto antecipação de receita – e para resgate de obrigações em circulação, observando-se como teto o montante da dívida o saldo registrado na data de início da vigência – 29.10.68.” (Resende e Afonso, p.7). Entretanto, no decorrer da liberalização política, essas regras de operações de crédito de Estados e Municípios serão sensivelmente alteradas, como veremos ao analisarmos o período Geisel.

Ocorreu, dessa forma, um processo de esvaziamento da autonomia das unidades da federação, no qual foram contidas a capacidade de cada uma delas de estatuir livremente uma ordem constitucional própria, e exercer todas as atribuições que pela Constituição lhe são reservadas, inclusive, a de recrutar elas próprias os seus representantes e administradores. Ademais, essa contenção da autonomia das unidades subnacionais também se deve ao esvaziamento dos mecanismos de participação, mediante modificações nos sistemas partidários e eleitorais. Assim, as unidades federadas não passariam a tomar parte no processo de formulação das diretrizes e decisões do Estado Federal como um todo.

2.2.1. O “milagre econômico”

Dessa forma, o Governo acentuou o caráter incompleto da federação brasileira, por concentrar as funções e competências da sua organização (e gestão) na União. Certamente, a contenção da vida política da nação, e a conseqüente centralização no Executivo Federal foram decisivos para realização das reformas que levaram ao milagre econômico. Se desde Castelo Branco os presidentes militares não tivessem promovido a construção de novas bases de apoio à estrutura de dominação, o “milagre” não teria acontecido. O “milagre” brasileiro foi um período caracterizado por elevadas taxas de crescimento do produto. “Entre 1968 e 1973, o PIB real cresceu à taxa média de 11,2% (alcançando um máximo de 14% em 1973), diante de uma média histórica no período do pós-guerra até o início dos anos sessenta, da ordem de 7%” (Lago, p.239). O aumento da produção era liderado pelo setor industrial e, em particular, pela indústria de consumo duráveis.

Além dos “novos mecanismos operacionais” que se traduziam em bases de apoio para estrutura de dominação brasileira, não se pode deixar de mencionar outros fatores que também foram relevantes para a realização do “milagre econômico”. Sem dúvida, a maior aproximação da economia brasileira à economia mundial, de forma a aproveitar o impulso externo, também foi um fator que propiciou o “milagre”. Esta aproximação se deu devido a dois fatores. Em primeiro lugar, por causa da política de promoção às exportações realizadas naquele período - traduzia-se em política de minidesvalorização e subsídios fiscais e creditícios. De forma que as exportações cresceram “de 16,8% em 1966 e 20,7% em 1967 para 31,3% em 1973” (Lago, p.275). Em segundo lugar, com a colagem do sistema financeiro doméstico ao internacional, pela resolução 63 de 20/08/67, foi possível aproveitar as condições excepcionais da liquidez internacional para financiar o Balanço de Pagamentos, o acúmulo de reservas e a atividade interna das firmas. Assim, a dívida externa salta de “3,8 bilhões em fins de 1968 para 12,6 bilhões de dólares em fins de 1973” (Cruz, p.60). Enquanto “as reservas brutas que correspondiam a 6,4% da dívida bruta de médio e longo prazos em 1967-68, aumentaram para 43,9% desse total em 1972 e 51,0% em 1973” (Lago, p.280). Com efeito, houve folga de

divisas, ou seja, “a criação de poder de compra não se realiza no período” (Cruz, p.63).

A realização do “milagre” também se deve às políticas monetária e creditícia expansivas (ligadas à possibilidade de endividamento externo via resolução 63 e ao crescimento das reservas) e às melhores condições de gerência mediante a criação do mercado aberto e do Orçamento Monetário. Outro elemento propulsor do “milagre” está associado à existência de capacidade produtiva gerada no ciclo expansivo anterior (Plano de Metas) e ociosa por causa da recessão de 1962/67.

Bonelli e Malan afirmam que a existência de capacidade ociosa dispensava um esforço necessário de investimento para sustentar as taxas de crescimento da produção industrial. Contudo, o rápido crescimento da produção levou ao esgotamento da capacidade ociosa em alguns setores importantes. Assim, já em 1970, para que a economia continuasse a crescer, foram necessários esforços cada vez maiores de investimento.

Verifica-se, desta forma, que o alto índice de investimento obtido pela economia brasileira deve-se tanto ao crescimento da economia mundial durante o período, como ao tipo de dominação legítima pretendida pelo Estado, que acabava influenciando nas medidas econômicas - com especial atenção para os “novos mecanismos operacionais” e para a política expansionista de Delfim Netto. A inflação, por exemplo, só não acelerou definitivamente por causa da intensificação dos controles administrativos de preços, ressaltando-se aqui o papel desempenhado pelo CIP.

De uma forma geral, a política econômica favoreceu a concentração de capital, as fusões e associações de empresas, enfim, o predomínio da grande empresa nacional e, especialmente, estatal e multinacional, associadas ou não entre si, em todos os setores da economia. Os anos 1968-73 correspondem a uma fase de expansão do ciclo I estatal e, como observam Reichstul e Coutinho, “as condições extremamente favoráveis de crescimento aliadas à permissividade da política econômica, tornaram possível um elevado grau de automatização empresarial e financeira das empresas estatais” (Reichstul e Coutinho, p.39).

As multinacionais consolidaram seu predomínio na indústria de ponta como a automobilística,

química, farmacêutica, eletro-eletrônica, máquinas e equipamentos, além de reforçarem sua presença na mineração e agroindústria.

Apesar deste crescimento econômico sem precedentes, é importante enfatizar a “natureza e contradições do milagre”, ou seja, os problemas econômicos que foram originados/agravados neste período. Entre eles sobressaem-se:

- (a) o problema estrutural, dada a desproporção entre as taxas de crescimento dos diferentes setores;
- (b) o aumento do coeficiente de importações de máquinas e equipamentos, ou seja, a indústria de bens de capital continuava dependente de tecnologia estrangeira;
- (c) a execução de grandes projetos exigiu enormes volumes de investimentos que resultaram num aumento da dívida externa;
- (d) devido aos problemas elencados nos itens b) e c), seria preciso que a receita de exportação crescesse “pelo menos à taxa média 7 a 10% ao ano” (Lago, p.293);
- (e) o aumento da dependência em relação ao petróleo, visto que o setor industrial havia instalado uma tecnologia cuja principal fonte de energia era o óleo combustível e, também, por causa da substituição do transporte ferroviário pelo rodoviário;
- (f) a forma de desenvolvimento do mercado de capitais, que contribuiu para que houvesse uma desintegração entre setor produtivo e financeiro, sendo que a partir de 1967 os ativos financeiro cresceram (37,5%) a uma taxa superior aos ativos monetários (5,7%), fato que acarretou grande especulação no mercado de capitais;
- (g) o aprofundamento da exploração da classe trabalhadora submetida ao arrocho salarial, às mais duras condições de trabalho e à repressão política.

De acordo com Conceição Tavares, a forma de desenvolvimento do setor financeiro nos anos do “milagre” serviu para resolver o problema do financiamento das empresas, do déficit do Governo e do consumo, mas não do nível da poupança interna. Assim, houve grande mobilização de recursos financeiros que foram concentrados em atividades com alta taxa de

rentabilidade, contribuindo para a expansão do setor financeiro. A economista ainda ressalta que apesar do acelerado crescimento do setor financeiro, este setor - que caracteriza-se como um agente de expansão monetária, pela garantia de rentabilidade e pela liquidez imediata nos títulos públicos - não tinha possibilidade de desempenhar o papel de agente financiador da nova etapa de desenvolvimento econômico. Além do mais, o excedente era distribuído em favor do sistema financeiro e não do sistema produtivo.

No que se refere ao desenvolvimento regional, cabe enfatizar que essas iniciativas na década de 1970 foram conduzidas de forma centralizada pelo Governo Federal. De forma que uma característica distintiva do desenvolvimento regional deste período é a “necessidade superior de unidades de objetivos, responsável pela supressão quase completa da capacidade de decisão ou pela ausência de iniciativas dos órgãos regionais” (Albuquerque e Cavalcanti, p.86). Uma vez que o papel das superintendências, como a SUDENE, foi rebaixada à função de coordenação e execução das metas provenientes da administração federal. No período 1970/74 as experiências de desenvolvimento regional foram tentadas com relação, principalmente, ao desenvolvimento do Nordeste, à ocupação econômica da Amazônia e do Centro-Oeste. Realizou-se uma série de programas como o PIN, o Proterra, o Provale, o Prodoeste, através dos quais se melhorou a infra-estrutura econômica e, em particular, agrícola daquelas regiões.

Como aponta Celso Furtado, apesar do “considerável aumento do nível da produção interna na década 1964-1973, não é verificado na economia brasileira nenhum ganho substancial de autonomia na capacidade produtiva de autotransformação nem tampouco qualquer esforço da aptidão da sociedade para financiar o desenvolvimento” (Furtado, p.43). Em suma, por trás deste magnífico desempenho econômico, havia sérios desequilíbrios que seriam revelados com a crise do petróleo.

3. Conclusão

Verifica-se, assim, que foi a manutenção de um Poder Político centralizado na União que permitiu a construção de novas regras institucionais, as quais passam a justificar e a sustentar a

ordem política instituída após 1964, na medida em que orientaram a coerção social e política do regime e produziram o chamado “milagre econômico”. Trata-se de uma estrutura centralizada de poder, que não apenas manteve sua organização de base territorial, como também conformou e aprofundou um padrão centralizado de federalismo, no qual a relação entre os membros da federação se mostrava seja como uma forma de manutenção da unidade na diversidade, seja como um mecanismo de contenção de conflitos – possíveis ou manifestos -, o qual se revelou imprescindível na manutenção de uma ordem política autoritária híbrida.

De forma que o processo centralizado do federalismo revelou-se necessário para a manutenção de um poder de tipo autoritário, cujas decisões objetivavam construir meios - políticos e econômicos - que sustentassem o processo de dominação-legitimação reivindicado pela ordem vigente. Como o poder político instaurado em 1964 se fundamentava numa aliança sócio-política complexa, de ordem civil e militar, e representava uma “associação de dominação” de caráter federativo, os meios “reformuladores” da política eram aplicados no intuito de minimizar as tensões provenientes de grupos da sociedade que poderiam influir sobre os rumos do poder do Governo. Mais especificamente, as decisões do Governo visavam à: 1) conter a sociedade civil, 2) garantir a homogeneidade da coalizão política no poder, mediante a promoção de interesses comuns aos diferentes grupos - e facções - da aliança estatal; e 3) conter os pontos de instabilidade na federação, sem romper com um processo de federalismo no qual os Estados subnacionais mantêm-se como interlocutores destacados dentro do quadro centralizador de um nacionalismo desenvolvimentista.

Entretanto, como “o resultado eventual da ação política freqüentemente, e mesmo regularmente, mostra-se paradoxal ao propósito e significado original” (Weber, 1994 p.355), as decisões tomadas ao longo do processo de dominação-legitimação apenas lograram conter de forma limitada os conflitos sociais - revelados ou latentes - de um regime autoritário híbrido. No que se refere aos mecanismos de coerção adotados pelo regime, de um lado, os militares lograram conter as demandas sociais que não poderiam ser ignoradas no regime anterior. No entanto, a extensão dos mecanismos de coerção e de repressão social, sobretudo após o AI-5,

acarretou na perda do controle dos militares sobre o aparato de repressão. Demais, como já ressaltado, “as taxas de abstenção, votos brancos e nulos alcançaram, em 1970, o ponto mais alto de toda a história eleitoral brasileira” (Santos, 1978, p.117). E, por isso, já apontavam o descontentamento do eleitorado, sobretudo o urbano, com a imposição de eleições indiretas pelo regime para os cargos dos executivos subnacionais.

Em relação à aliança socioeconômica inserida no Estado, a condução da política econômica do Governo e o conseqüente “milagre” anunciavam o rompimento da coalizão estatal. Uma vez que a conjuntura econômica se caracterizava pelo crescimento da participação do Estado na economia, pela expansão oligopolística do setor financeiro, pela consolidação de uma burocracia com interesses próprios, e, especialmente, pela predominância de multinacionais em detrimento do setor privado nacional.

Assim sendo, afirma-se que uma perna do “tripé” que apoiou o movimento político 1964 encontra-se enfraquecida, pois o Estado brasileiro já não defende mais os interesses da burguesia nacional, o que não ocorria em anos anteriores. Alguns autores já haviam chamado a atenção para este fato. Tavares e Serra haviam observado, na década de sessenta, que a economia brasileira encontrava-se “mais além da estagnação”, visto que o maior peso e complementaridade dos setores de ponta fazia com que houvesse maior solidariedade orgânica entre Estado e capitais internacionais. Fajnzylber também havia apontado a “industrialização trunca da América Latina”, pois à medida em que estes países permitiam a entrada de empresas estrangeiras sem adotarem um tratamento diferenciado em relação a elas, o Estado acabava privilegiando as multinacionais em detrimento das empresas nacionais. Ademais, Bresser Pereira, já em 1974, declarava o “colapso de uma aliança de classes” ao afirmar que “a crescente retirada de apoio da burguesia à tecnocracia estatal representa um “Movimento Político” decisivo não apenas no modelo político do tripé, mas na própria continuidade do próprio regime” (Bresser Pereira, p.127).

No que concerne à contenção das unidades subnacionais, as regras institucionais criadas pelo regime de exceção redundaram, de um lado, no fortalecimento dos poderes da União no Executivo Federal, às custas da contenção e do controle do poder político dos líderes regionais.

De outro lado, os mecanismos político-institucionais criados por um regime de exceção, o qual objetivava criar condições para uma democracia futura, contraditoriamente acabaram criando distorções na representação eleitoral no âmbito da federação, e incentivando o personalismo na vida política.

Ademais, esse processo centralizado do federalismo também solapou a autonomia econômico-financeira de Estados e Municípios, ao acumular as funções e responsabilidades do processo de acumulação na União. De um lado, a reformulação dos instrumentos fiscais do Governo contribuíram tanto para amparar o processo de acumulação, quanto para manter as unidades subnacionais submetidas ao controle do Governo. De outro lado, “Ao final do ciclo de expansão da economia iniciado em 1967, o instrumento fiscal, que fora importante peça para seu êxito, encontrava-se impotente para continuar desempenhando o papel de ferramenta do crescimento à medida que era incapaz de gerar recursos adicionais, dada sua estruturação, para o financiamento de novos programas” (Oliveira, 1995, p.51). Isso porque “O sistema não fora estruturado para lançar o ônus tributário sobre as altas rendas e sobre o capital e menos ainda sobre determinados setores como o financeiro e o agrícola. Sua grande fonte de recursos assentava-se na classe assalariada e essa encontrava-se, reconhecidamente, esgotada” (Oliveira, 1995, p.34). Essa situação requeria não apenas novas fontes de captação de recursos, como “Impunha-se também a necessidade, mesmo porque as pressões eram crescentes, de adotar medidas que contribuíssem para aliviar as dificuldades financeiras das esferas da federação, dando-se alguns passos para a descentralização das decisões sobre matéria de política tributária” (Oliveira, 1995, p.34).

Ademais, “em meados de 1973, o milagre econômico começava a enfrentar sérias dificuldades; seja no que se refere ao problema criado pela crescente dívida externa, o qual apontava a vulnerabilidade do modelo seguido; seja no que concerne ao célere aumento da taxa de inflação; seja no que tange aos custos sociais acarretados pela concentração de renda resultante do modelo econômico. A despeito disso, com o choque do petróleo, “subitamente foi posto em cheque o padrão de crescimento da economia mundial, cuja estrutura produtiva era baseada

principalmente na matriz energética americana (...) A economia brasileira não significa uma exceção. Naquele momento é posta a nu a vulnerabilidade congênita do balanço de pagamentos com a súbita piora nas relações de troca” (Schwartzman, p.21). Conseqüentemente, o “milagre” vê-se definitivamente ameaçado. E “A opção por maior ênfase na função legitimadora do crescimento econômico trazia o perigo da perda de apoio em períodos de dificuldade na economia” (Moreira Alves, p.177).

Na medida em que a conjuntura política e socioeconômica brasileira, somada à crise do petróleo, afloram incertezas em relação às dimensões da vida social, cabe ao Poder Político gerar dispositivos institucionais que façam frente a esses problemas potenciais. A situação exige, portanto, que o próximo Governo faça um avaliação dos custos e benefícios do sistema político interno e do padrão de desenvolvimento econômico, no intuito de manter o processo de dominação-legitimação. Cabe agora analisar a resposta que o próximo Governo dará a esse desafio, o qual implica reavaliar o processo de dominação-legitimação do Governo autoritário. Em síntese, “a pergunta que se propõe é: em que medida, num balanço que se deseja prospectivo”, o Governo Geisel “representa uma continuidade ou uma mudança em relação ao sistema político brasileiro pós-1964, de Castelo a Médici?” (Lafer, p.101). E, mais especificamente, *se e como* a reorganização do poder político resultou em transformações nas relações políticas e econômicas subjacentes ao processo do federalismo após 1974.

CAPÍTULO 3 - INTENÇÕES POLÍTICAS E FEDERALISMO NO GOVERNO GEISEL

Este capítulo objetiva investigar as motivações de duas políticas complementares - a liberalização política e o II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND) -, assim como apresentar as diretrizes dessas estratégias que conformam o projeto político do Governo Geisel. Pretende-se, mais especificamente, assinalar que as intenções reveladas pelo projeto político sinalizam, já no primeiro ano do Governo, um movimento em direção a mudanças nas relações políticas e econômicas do federalismo.

Convém ressaltar desde já que *não* se objetiva apresentar a questão federativa como meta do projeto Golbery-Geisel, *nem* mesmo assinalar a existência de um tripé - liberalização política, II PND, e revalorização do federalismo - de sustentação do projeto de institucionalização do regime, mas apenas verificar que a questão federativa, mesmo que de forma incipiente, já se encontrava presente nas intenções do projeto de Governo desde março de 1974. Em especial, pelo fato das intenções desse projeto implicarem a reorganização do poder político nacional. Entretanto, cabe enfatizar que é tão-somente a partir dos resultados das eleições de novembro que as decisões do Governo passam a alterar de forma mais acentuada as relações políticas e econômicas subjacentes ao federalismo, uma vez que a “revalorização da Federação” se revela na “forma mais adequada do Governo controlar o processo de institucionalização” (Sallum Jr., 1996b, p.40).

Como veremos neste capítulo, as intenções presentes no projeto político do Governo, as quais foram influenciadas pela percepção dos estrategistas em relação à situação política e socioeconômica de então, e pelo conseqüente comprometimento com o projeto inicial da “Revolução de 1964” por parte do chamado grupo castelista, revelam que o Governo Geisel se apresenta como um período que já na sua gênese visava a mudanças em relação aos Governos militares anteriores. Uma vez que o projeto de Governo do novo general-presidente pressupunha alterações no rumo do processo de dominação-legitimação do regime militar

brasileiro.

Assim como toda proposta de ação política, o projeto Golbery-Geisel tanto sofre influências da vida política, quanto influi sobre a trajetória do processo. Como veremos na análise do primeiro ano do Governo, neste capítulo, o projeto refere-se a intenções políticas traduzidas em decisões que influenciam o processo político ao longo de 1974. Este processo inicial de Governo, por sua vez, acarreta a redefinição das diretrizes presentes no projeto inicial, em especial no que diz respeito ao papel acentuado adquirido pelo federalismo como meio de controle do processo de liberalização política.

Contudo, cumpre assinalar que o Governo Geisel também apresenta elementos de continuidade em relação aos períodos antecedentes. “A ‘continuidade’ traduzia-se numa política de fiel obediência às linhas mestras do modelo econômico de desenvolvimento já estabelecido e aos preceitos teóricos da Doutrina de Segurança Nacional. Desse modo, a ‘continuidade’ preserva os principais aspectos do modelo e a engrenagem do aparelho repressivo” (Moreira Alves, p. 186)

Neste capítulo, tem-se por meta inicial, dessa forma, descrever alguns elementos característicos do período da sucessão presidencial, a fim de compreendermos por que o Governo Geisel tomou a iniciativa de adotar um projeto político que o diferencia do período anterior. A seguir, pretende-se, apresentar as linhas básicas desse projeto político e traçar um quadro do cenário político-econômico do primeiro ano do Governo, a fim de se estudar os rumos do processo social que antecede a implementação do II PND e que resulta na inflexão da estratégia de liberalização política. Para, posteriormente, assinalar características relativas à inflexão na estratégia de liberalização política, no momento em que as metas do II PND são apresentadas à Nação. Será possível, por fim, ressaltar por que a política e a economia se mostram como duas estratégias complementares de um projeto político, ou melhor, se traduzem num projeto político, que, entre outros aspectos, aponta mudanças no padrão de federalismo vigente.

1.O Porquê da Liberalização política

A partir de algum momento no Governo Médici, autores e analistas passaram a se posicionar a favor de uma transição política no Brasil. Em inventário sobre a forma como se processou o debate em torno da abertura na época, Figueiredo e Cheibub (1982)¹⁶ destacam cinco interpretações dos motivos para a liberalização política iniciada no Governo Geisel. De forma semelhante, Cardoso (1980) formula quatro possíveis tipologias que procuram explicar o processo de erosão da legitimidade verificado no final do Governo Médici. Convém ressaltar que a questão da legitimidade - e ou da institucionalização¹⁷ - mostra-se como fator consensual¹⁸ na literatura na explicação da gênese da liberalização política, apesar dos autores se basearem em diferentes motivos na explicação dessa erosão da legitimidade.

Em relação à primeira interpretação de Figueiredo e Cheibub (1982), a gênese da abertura política é vista como fruto da crise econômica desencadeada, mais especificamente, quando se esgotam na década de 70 as possibilidades internas e externas de se dar continuidade ao milagre econômico. Por causa da crise econômica, fazia-se necessário estabelecer um novo pacto político a fim de se assegurar a continuidade do modelo de desenvolvimento econômico. Essa explicação relaciona-se àquela que Cardoso (1980) tipificou como visão “estrutural-crítica”, a qual ressaltava o esgotamento do modelo econômico seguido pelo regime. Entre os autores que advogaram essa interpretação destacam-se, por exemplo, Roberto Saturnino

¹⁶ Veja um exame mais detalhado desse inventário do debate sobre a Gênese da abertura veja o trabalho de Figueiredo e Cheibub (1982) “A Abertura Política de 1973 a 1981: Quem disse o quê, quando – inventário de um debate”. In: *BIB*, Rio de Janeiro, n. 14, pp.29-61, 2º semestre. E para uma apreciação de outras interpretações sobre a transição consulte CARDOSO, F. H. (1980) “Regime político e Mudança Social (algumas reflexões sobre o caso brasileiro). *Revista de Cultura Política*, n. 3, Rio de Janeiro, Cedec/Paz e terra e DINIZ, E. (1985) “A transição política no Brasil: uma reavaliação da dinâmica da abertura”. *Dados*, 28 (3), Rio de Janeiro.

¹⁷ Cumpre ressaltar, como lembra-nos Lamounier (1979), a existência de uma relação recíproca entre a questão da institucionalização e a da legitimação. Uma vez que o Estado só se efetiva por meio de seu complexo institucional, as regras e formas de funcionamento das instituições se transformam em dado objetivo do processo político e, assim, nos permitem avaliar o grau de estabilidade ou de êxito do monopólio legítimo reivindicado.

¹⁸ Vários autores já trataram da questão da legitimidade do regime, que se traduz na inauguração de um novo processo de legitimação do regime militar com o Governo Geisel. Entre esses autores destacam-se Linz (1979), Góes (1978), Figueiredo (1978), Klein (1978), Lamounier (1979)(1988), Velasco e Cruz (1980)(1985), Mello (1989), Moreira Alves(1985), Martins (1986), Sallum Jr. (1994) (1996), Mathias (1995) e Aguirre & Saddi, (1996), entre outros.

Braga¹⁹, Raymundo Pereira²⁰ e Luís Carlos Bresser Pereira (1977) (1978).

Diferentemente, como mostra Figueiredo e Cheibub (1982), Roberto Campos²¹, Severo Gomes²², Fernando Henrique Cardoso²³, Teotônio Vilela²⁴ e José Mindlin²⁵ compartilhavam da opinião de que o princípio da abertura mostrava-se como fruto da complexidade econômica do País. Por dar origem a uma maior diversificação socioeconômica, a complexidade econômica exigia que os interesses sociais produzidos até então fossem administrados mediante o desenvolvimento político. Essa explicação assemelha-se à vertente “liberal-democrática”, tipificada por Cardoso (1980), segundo a qual a liberalização política não é impulsionada pela crise, mas pelos efeitos sociais transformadores produzidos pelo crescimento econômico.

Já os autores que vêem o princípio da Abertura como busca de legitimidade para o sistema, apontam que o início desse processo era motivado pela necessidade de se institucionalizar um regime político que aumentasse o grau de participação na medida em que as formas de legitimação utilizadas até então, o êxito econômico e a coerção, estavam se traduzindo em custos crescentes para a sociedade e para o então regime político. Entre os defensores dessa interpretação, encontram-se Mangabeira Unger²⁶ e Afonso Arinos²⁷. Essa explicação possui afinidades eletivas com aquela tipificada por Cardoso (1980) como “crise de hegemonia”, de acordo com a qual a liberalização do regime foi impulsionada por movimentos sociais e dos trabalhadores depois de 1978.

Para os que compreendem o início da abertura como um ato de vontade do Governo Geisel, como Gláucio Ary Dillon Soares²⁸ e Mino Carta²⁹, a distensão mostra-se como um jogo do

¹⁹ Veja entrevista na revista *Veja* em 30/06/76, “Uma saída para a crise: para que não venha a recessão, o senador-economista sugere outro modelo econômico.

²⁰ Veja entrevista em *Isto É*, em 14/12/77, “Ela não vem fácil: Raimundo pereira, do Movimento, fala da democracia”.

²¹ Em artigos no jornal *O Globo*, em 11/09/74 e em 18/09/74, consecutivamente, “O Poder legislativo e o desenvolvimento I” e “O legislativo e o desenvolvimento II”.

²² Em entrevista na revista *Veja*, em 28/07/76.

²³ Em entrevista ao *Jornal do Brasil*, em 11/09/77.

²⁴ Em entrevista na revista *Isto É*, em 30/11/77.

²⁵ Em entrevista na *Folha de S.Paulo*, em 13/12/78.

²⁶ Em entrevista na *Veja*, em 06/04/77, “Tentando imaginar o futuro: um professor brasileiro em Havard sugere possíveis alternativas para os impasses políticos do país”.

²⁷ Em entrevista na *Isto É*, em 21/02/79.

²⁸ Em entrevista na *Veja*, em 05/01/77.

²⁹ Em artigo na *Isto É*, em 21/02/79.

grupo castelista, que, ao reassumir o poder, pretende corrigir os rumos do Movimento Político de 1964. Pode-se dizer que essa interpretação relaciona-se à tipificada por Cardoso (1980) como “estratégico-conservadora”, segunda a qual a liberalização visava a evitar o ‘desgaste do poder’.

No que se refere, por fim, às explicações que vêem o princípio da distensão como fruto de uma crise de autoridade, a liberalização política é tida como resposta à excessiva centralização do poder que solapava os mecanismos de mando e obediência e produzia um baixo nível de eficácia na execução das decisões provenientes do âmbito central. Entre esses autores destacam-se José Alvaro Moisés³⁰, Bolivar Lamounier³¹ e Golbery do Couto e Silva (1981).

Essas explicações sobre as razões da liberalização política compreendem interpretações parciais distintas, porém complementares, que autores e analistas tiveram sobre a gênese de um mesmo processo político. Ao reconstruirmos alguns aspectos do processo político do período da sucessão presidencial e do primeiro ano do Governo Geisel, pretende-se assinalar que a decisão de se adotar a liberalização política não foi baseada em um único motivo, mas influenciada por uma gama de variáveis que se inter-relacionam e se sobrepõem na vida política. E como a vida da política refere-se às relações sociais no âmbito do Estado e de suas instituições, a explicação de uma decisão política não pode se abster da compreensão das variáveis que nutrem o processo de dominação-legitimação e, mais especificamente, do entendimento em termos dos seus efeitos possíveis sobre a estabilidade de um poder político que se sustém sob uma ordem econômica, política e social.

Pretende-se, dessa forma, assinalar, alguns elementos característicos do processo político e socioeconômico referente ao período da sucessão presidencial em 1973, os quais não apenas se apresentaram como possibilidades de escolhas para os estrategistas do Governo, como também se traduziram em decisões políticas na formulação do projeto de Governo.

³⁰ Em artigo na *Isto É*, em 05/07/78, “Corremos o risco de cair numa democracia?”.

³¹ Em artigo no *Jornal do Brasil*, em 16/03/80, “Figueiredo e a redemocratização”.

1.1. O Período da Sucessão Presidencial

“Em maio de 1973 Ernesto Geisel obteve o consenso dos militares, e em junho foi designado o candidato da ARENA” (Skidmore, p.299). Como os castelistas haviam perdido o controle do Planalto desde 1967, a indicação de Geisel à Presidência da República não foi imediata, e, sim, “o ponto culminante de uma campanha cuidadosamente orquestrada” (Skidmore, p.315).

Geisel foi escolhido porque “era um general que melhor combinava a experiência política e econômica a um grande prestígio dentro do Exército” (Stepan, 1984, p.45). De acordo com Stepan, “pode-se afirmar com segurança que ninguém teria sido escolhido contra a vontade do então presidente, general Médici, e sem o apoio do ministro do Exército, Orlando Geisel” (Stepan, 1984, p.45). Ademais, os generais de quatro estrelas também haviam sido perguntados sobre a escolha. Afirma-se, portanto, que os castelistas conseguiram obter amplo apoio em torno do nome de Geisel. De forma que esta “Foi a sucessão presidencial mais tranqüila desde 1964” (Skidmore, p.315).

Em entrevista concedida a Stepan, Golbery relatou “que alguns dos generais que apoiaram a candidatura de Ernesto Geisel fizeram-no porque entendiam, implicitamente, que Golbery não teria um papel decisivo de destaque no governo Geisel” (Stepan, 1984, p.45). Stepan ressalta, assim, a inexistência de qualquer correlação entre a escolha de Geisel e o fato de ele pretender realizar uma política de liberalização.

Como consequência deste “amplo apoio” à candidatura de Geisel, a linha dura havia perdido o controle da sucessão. E apesar de os duros apoiarem Geisel, “eles viam a volta dos castelistas como pressagiando perigosa diminuição do fervor revolucionário. Mas com Orlando Geisel no Ministério do Exército, os castelistas assumiram o posto do comando” (Skidmore, p.299) em 15 de março de 1974.

1.1.1. O comprometimento com o “Movimento Político” de 1964

Uma das características distintivas de Ernesto Geisel em relação aos dois generais presidentes que o antecederam, refere-se ao fato dele pertencer ao grupo castelista e, mais especificamente, ao fato dele se encontrar “comprometido com o projeto da Revolução” (Mathias, p. 76). Esse comprometimento significava manter o poder sob um regime militar, já que Geisel “se convencera de que o país não podia continuar como estava mas que ainda levaria muito tempo para mudar. Chamou a atenção para o fato de Castelo Branco ter tentado uma abertura e que ela terminara com Costa e Silva e o Ato Institucional nº 5”. Nas palavras do próprio Geisel, “Eu não poderia terminar com o mesmo resultado” (Stepan, 1984, p.46). Também “declarou que nunca tinha pretendido terminar o seu mandato como presidente sem abolir o Ato Institucional nº 5” (Stepan, p.47).

É importante enfatizar que Geisel não objetivava um governo de transição, mas visava à institucionalização do regime militar. A ação de Geisel e de Golbery eram movidas pelo desejo de manter e de estabilizar o poder. Lembra-se aqui que os indivíduos não agem apenas com base em motivos racionais, afetivos e tradicionais, mas também são motivados pelo *status social*. E quando se trata de um Presidente da República, que pretendia retomar um projeto político e continuar promovendo um processo de desenvolvimento econômico acelerado, a questão do *status social* requer especial atenção.

Quando Stepan perguntou se ele tinha objetivos de longo prazo, Geisel respondeu da seguinte forma: “*Qual é o primeiro princípio de Maquiavel? Que os governos devem lutar para manter o poder. Pessoalmente não disse que queria manter o poder para sempre, mas nenhum governo diz a seus aliados que quer entregar o poder para a oposição.* Concluindo dizendo que não avançaria sem alguns recuos, mas que durante toda a abertura se preocupava em evitar avanços que obrigassem a recuos irreversíveis” (Stepan, 1984, p.47)

Observa-se, assim, que a liberalização política traduz-se em um dos principais objetivos do projeto político de Geisel. Contudo, ela deveria ocorrer de forma “lenta, gradual e segura”, ou seja, de forma que os castelistas pudessem estabelecer um jogo de equilíbrio de poder com os

“duros”. No entanto, Geisel e Golbery não desejavam uma democracia, mas queriam manter e estabilizar seu poder. Seria preciso, assim, contornar os militares, o aparato militar de inteligência e as instituições hierárquicas.

Como revelam as declarações de Geisel (D’Araújo e Castro, 1997), apesar desse comprometimento já se encontrar presente durante o Governo de Castelo Branco, quando Geisel e Golbery eram conselheiros do então Presidente da República, dividiam a mesma sala, e compartilhavam opiniões semelhantes sobre os problemas do país, esse comprometimento só se torna em ação política após a indicação do general Geisel para a presidência em 1973, quando Golbery passa a trabalhar com ele em um projeto para a abertura.

Como as iniciativas políticas adotadas pelos estrategistas do Governo antes mesmo da posse do general-presidente nos revelam a natureza das ações políticas escolhidas no contexto político e socioeconômico da época, objetiva-se assinalar algumas dessas iniciativas, como uma forma de se apontar as intenções reveladas pela ação política.

1.1.2. Construindo bases de apoio social

As articulações com setores da sociedade civil feita por Golbery antes da posse de Geisel mostram a interpretação que os estrategistas tinham em relação ao contexto social de então. “Para Geisel, o primeiro passo para a reconstituição do poder implicava o abrandamento da censura à imprensa” (Stepan, p.48). De forma que Golbery “passou um bom tempo antes e depois da posse de Geisel em comunicação direta com os principais jornalistas e editores, tentando persuadí-los dos objetivos do processo de abertura” (Stepan, 1984, p.48).

A Igreja Católica também era prioritária para Golbery e Geisel, visto que era uma das instituições que mais criticava o regime autoritário brasileiro. De forma que o período entre a eleição (15/01/74) e a posse de Geisel (15/03/74) traduz-se em dias de ativa construção de bases de apoio social para o governo. Outro exemplo de construção de bases sociais para o tipo de dominação pretendida por Geisel está relacionado ao encontro que o Secretário-Geral da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) manteve com a equipe de transição de

Geisel em 5 de janeiro. Ressaltando-se os encontros que Golbery teve com o Cardeal de São Paulo, Dom Paulo Evaristo Arns. Uma prova disso, como disse Golbery a Stepan, foi que “na posse de Geisel havia cinco cardeais, e isso foi resultado de trabalho realizado nos três meses anteriores” (Stepan, 1984, p. 49).

Verifica-se, portanto, que os objetivos do presidente indicado não somente já podiam ser identificados neste período, como também foram concretizados, de certa forma, através de articulações com representantes da “sociedade civil”. O fato de Geisel procurar bases de apoio social, antes mesmo da sua posse, já indica que o governo Geisel objetivava uma certa mudança em relação ao período anterior, em que as bases sociais foram contidas ao máximo.

1.1.3. Desafios políticos

Cumprir ressaltar ainda o papel desempenhado por alguns políticos que reivindicavam, no final do governo Médici, um Governo que apresentasse mudanças em direção a um processo de distensão política. O discurso do deputado da Arena, Célio Borja, expressa a crítica de outros deputados e da maioria dos do MDB: “O compromisso democrático não foi sanado, mas está sendo cobrado permanentemente. O sucessor de Médici, escolhido pelo Sistema, receberá com o poder os compromissos com a democracia” (In *Veja*, 21/2/73. *Apud* Mathias, p.61)

Ademais, “a partir de 1971, o MDB mostrava-se efetivamente mais determinado a ocupar o pequeno espaço de oposição permitido pelo regime” (Kinzo, 1988, p.139). De forma que, no período da sucessão presidencial, “a oposição começava a dar em 1973 sinais de vida independente” (Fausto, p. 490). A “anticandidatura” de Ulisses Guimarães à Presidência da República traduzia-se em oposição declarada ao regime, “em âmbito nacional, que serviria não só para denunciar a falsidade da ‘eleição’ do Presidente da República, mas também para sensibilizar o eleitorado, lançando assim sementes que poderiam frutificar na campanha para as eleições legislativas” (Kinzo, 1988, p.146).

Conseqüentemente, embora em distintas situações, verifica-se que no período da sucessão presidencial a classe política nacional, seja no que se refere à ARENA, seja em relação ao MDB, almejava mudanças na rota do regime político. Afirma-se, assim, a possibilidade dessas reações da classe política terem conformado os objetivos dos estrategistas do Governo, assim como o tipo de “ação social” que será reproduzida pelo Presidente da República. Em especial porque a interpretação dos estrategistas do Governo em relação ao cenário político se traduz na necessidade de criar bases de apoio sociais e políticos para o novo Governo.

1.1.4. A questão da hierarquia do poder militar

Há que se ressaltar ainda que a compreensão dos estrategistas em relação ao não cumprimento da hierarquia do poder militar durante os “anos de chumbo” se traduzia em forte motivo para se efetuar mudanças na rota do regime político. Uma das características marcantes do regime militar nos últimos anos baseia-se no fato de que “O poder fora tomado pelos órgãos de repressão produzindo reflexos negativos na hierarquia da Forças Armadas (...). Para restaurar a hierarquia era necessário neutralizar a linha dura, abrandar a repressão e, ordenadamente, promover a ‘volta dos militares ao quartel’” (Fausto, p.490). De forma que a liberalização do regime também foi sobremaneira influenciada pela necessidade de se controlar os órgãos de repressão e, conseqüentemente, de se recuperar a hierarquia dentro do quadro militar.

A reconstrução de alguns elementos do cenário social, político e militar da sucessão presidencial nos permite, assim, assinalar por que os estrategistas do Governo Geisel intencionaram criar instrumentos sociais e políticos a fim de reestruturar o Estado sob novas bases de dominação legítima. Há que se ressaltar ainda características do processo econômico da época, que se traduzem em desafios para o próximo Governo.

1.1.5. Desafios econômicos

A interpretação dos estrategistas em relação à economia pode ser derivada com base na análise da situação econômica de então. É importante observar que o ano de 1973 mostra-se como um ano de desaceleração econômica nacional e internacional. Além disso, quando o nome de Ernesto Geisel foi anunciado para a sucessão de Médici, em meados de 1973, a euforia do “milagre” estava acabando no bojo da crise mundial do capitalismo, que começou a se manifestar naquele ano e que se aprofundou no decorrer da década.

Na realidade, a questão do petróleo vinha apenas agravar a crise econômica dos países capitalistas centrais e cujas origens estavam na base do próprio sistema. Nas últimas décadas a economia destes países viveram uma fase de grande expansão, com conseqüente superacumulação de capital, acirramento da concorrência entre eles e das contradições geradas pelo aprofundamento da exploração das classes trabalhadoras. Nos primeiros anos da década de setenta já estavam aparecendo nos principais países capitalistas sintomas do esgotamento do ciclo de expansão, como queda na taxa de lucros, déficit nas balanças comerciais, crise do sistema monetário internacional etc. A economia norte-americana, até então indiscutivelmente hegemônica, dava mostras de perda relativa desta hegemonia, apresentando crescentes déficits no balanço de pagamento e uma diminuição da competitividade dos seus produtos em relação aos de outros países como Alemanha e Japão.

A combinação dos fatores da situação internacional com as características do “modelo brasileiro” teve um efeito direto e imediato no esgotamento do “milagre”. A economia brasileira se apoiava na expansão das exportações de bens manufaturados “baratos” e dependia da importação de equipamentos e tecnologia avançados e “caros”. Até então as exportações haviam sido beneficiadas pelas condições excepcionais do mercado internacional, mas com a crise e a desvalorização do dólar, caíram os valores das exportações, ao mesmo tempo que continuavam aumentando o volume e os valores das importações, significando déficit na balança comercial e o recurso a novos empréstimos. O petróleo era um dos itens pesados na

pauta das importações brasileiras. Os empréstimos externos continuavam sendo feitos apesar de o mercado financeiro internacional ter aumentado os juros externos, fato que elevou vertiginosamente o montante da dívida a ser paga.

Enfim, a crise expôs rapidamente as contradições do “milagre econômico” brasileiro. E é dentro deste contexto econômico que Geisel assume a Presidência da República em 15 de março de 1974. Com efeito, por intermédio da reconstrução de alguns traços do quadro social, político e econômico da sucessão presidencial, torna-se possível compreender por que os estrategistas do Governo Geisel formularam um projeto o qual intencionava criar novos instrumentos políticos e socioeconômicos a fim de reestruturar o Estado sob novas bases de dominação legítima. Ressalta-se aqui, contudo, que o Governo Geisel não representa completa ruptura com o tipo de dominação legítima pretendida desde 1964, em especial, durante o período Costa e Silva e Médici; visto que alguns elementos da estrutura de dominação anterior continuaram sendo mantidos - mas, como observado por Lafer, com um grau de qualificação diferente.

1.2. Motivações de um projeto político

A eleição de um presidente do grupo castelista e a conseqüente decisão de se formular um projeto de abertura após a indicação do nome do general Geisel, assim como as iniciativas sociais e políticas adotadas pelos estrategistas do governo antes da posse de Geisel, em meio a um cenário em que se evidenciavam problemas militares e desafios políticos e econômicos, revelam que ambos, Geisel e Golbery, pareciam compreender bem a necessidade de se efetuar mudanças qualitativas no Governo, que se traduzissem em preocupações com a “situação autoritária” brasileira.

Verifica-se, assim, que a decisão de se promover a liberalização política não foi motivada apenas pela crise econômica ou pelo ato de vontade do Governo Geisel. A liberalização política compreende sim um projeto político de Governo, o qual visa a consolidar o processo de dominação inaugurado em 1964, mas sob bases mais condizentes com os princípios advogados

pelo próprio movimento político que instituiu o regime militar. Traduz-se no último esforço de institucionalização do regime, ou melhor, num esforço de renovação das bases de dominação-legitimação de um regime autoritário híbrido.

Trata-se, enfim, de um esforço político movido pela compreensão que Geisel e Golbery tinham sobre um processo marcado por um conjunto de crises e incertezas que assinalavam os problemas a serem enfrentados pelo regime militar. E é a partir dessa compreensão que os estrategistas do Governo Geisel formulam um projeto político sustentado no conceito de “desenvolvimento integrado”, cujo entendimento é sempre sequencial: desenvolvimento social, desenvolvimento político.

2. Projeto Político do Governo Geisel

Com o fim do “milagre” o principal símbolo de poder utilizado pelo governo Médici - desenvolvimento econômico acelerado - viu-se ameaçado. Se o “modelo político” coercitivo da ditadura era sustentado pelo “modelo econômico”, o colapso do “milagre”, ao reduzir ainda mais a escassa base de apoio ao regime militar, poderia contribuir para enfraquecer *d'avantage* a “situação autoritária” brasileira.

Como observa Almeida Mello (1989), um processo de legitimação duradouro não pode depender das flutuações e vicissitudes conjunturais da economia, este processo só poderia ser construído no campo específico da política. Moreira Alves também ressalta que “Com as crescentes dificuldades agora enfrentadas no terreno econômico, o Estado de Segurança Nacional passou a preocupar-se com a criação de novos mecanismos para a obtenção de apoio político e social. Era necessário encontrar uma nova base de legitimidade, estreitamente vinculada a instituições (...) flexíveis o suficiente para garantir a obtenção do apoio clientelístico” (Moreira Alves, p. 185). Em suma, o projeto político do Governo Geisel, implicava a (re)criação de valores que visavam sobretudo à consolidação de um processo – institucional - instável de dominação-legitimação.

São nos discursos presidenciais, como assinala Mathias (1995), que encontramos a síntese das intenções políticas do então presidente. Seja pela importância adquirida pela fala presidencial como fato político do momento, seja porque essas declarações apresentam definições que revelam as intenções do projeto de Governo. Ademais, também “há no discurso uma preocupação em se afirmar a identificação do governo e de seu projeto com o processo revolucionário” (Mathias, p.76).

Em sua primeira reunião ministerial, em março de 1974, Geisel inicia seu discurso assinalando que a ação de seu Governo será “necessariamente integrada (...) entre os vários setores em que, através de planos, programas e projetos, se desdobra a multiforme atividade (...) do Governo” (Geisel, 1974, p.31). Para, a seguir, asseverar que essa ação integrada fundamenta-se no binômio do Desenvolvimento e da Segurança, o qual ressalta a continuidade do ideário do sistema político brasileiro tal como se configurou a partir de 1964. Mas como lembra-nos Lafer, “Esta fórmula, no entanto, foi de certo modo quantificada, por esta nova etapa, em termos de um máximo de desenvolvimento possível, com um mínimo de segurança indispensável” (Lafer, p.102).

Apesar da idéia de desenvolvimento integrado já ser apresentada na primeira reunião ministerial, esse termo será melhor definido no pronunciamento à Nação em 1/8/75. Como assinala Geisel, “O desenvolvimento que almejamos para o país é um desenvolvimento integral e humanista – humanista, sobretudo nos seus fins, (...); integral, porque não se isaura no simples desenvolvimento econômico da coletividade e do indivíduo, antes deve combinar, orgânica e homogeneamente, todos os setores – político, psicossocial e econômico – do desenvolvimento do cidadão e da comunidade nacional” (Geisel, 1975, p.9 e 10).

As idéias de ação e de desenvolvimento integral, assinaladas por Geisel, abrem caminho para se compreender que a política de distensão se traduzia na necessidade de afrouxamento da tensão sociopolítica brasileira. Uma vez que, no plano da política, a estratégia de liberalização do regime se traduzia no meio pelo qual o Governo pretendia consolidar ou concluir o processo de institucionalização do regime. Nas palavras de Geisel, o Governo se empenhava em estimular “maior participação por parte das elites responsáveis e do povo em geral, para a criação de um

clima salutar de consenso básico e a institucionalização acabada dos princípios da Revolução de 1964” (Geisel, 1974, p. 28).

A estratégia de distensão da sociedade seria executada basicamente em três etapas, como ressalta Moreira Alves. Primeiramente, se daria “(...) a suspensão parcial da censura prévia, seguida de negociações com a oposição para o estabelecimento dos parâmetros de tratamento dos direitos humanos (...)”. Em segundo lugar, “(...) seriam promovidas reformas eleitorais, para elevar o nível de participação política (...)”. Em terceiro lugar, “(...) as medidas mais explicitamente coercitivas, inclusive o Ato Institucional nº 5, seriam revogadas, incorporando-se outros mecanismos de controle à Constituição” (Moreira Alves, p.186).

Já no plano econômico, o desenvolvimento integral se daria mediante a formulação de um novo plano de ação para a economia: o II PND. Podem ser identificados dois estádios para a realização desse plano. O primeiro refere-se ao ano de 1974, quando as linhas mestras do Plano foram elaboradas pela SEPLAN, antigo Ministério do Planejamento, e quando Geisel efetuou reestruturações nos quadros da administração pública, as quais visavam, particularmente, a preparar as instituições de política econômica para o II PND. O segundo momento, por sua vez, refere-se ao período de implementação desse plano.

De forma que o Governo iniciou um processo de mudanças, seja no âmbito das relações políticas representativas, seja no âmbito das instituições de política econômica, de forma a promover um desenvolvimento integrado que possibilitaria a institucionalização do regime político. Com efeito, o êxito econômico por si só ou a liberalização política tão-somente não nos permitem ter uma compreensão mais ampla do significado do projeto político do Governo, uma vez que essas duas políticas se traduzem em variáveis complementares, em meios propícios para a efetivação de um processo de institucionalização de regime político.

Ademais, um desenvolvimento nacional integrado, o qual se baseia em uma política de distensão e em uma nova etapa de desenvolvimento econômico, não é compatível com o padrão de centralização vigorado até então na Federação Brasileira. Seja no âmbito da política, seja no que se refere ao desenvolvimento regional, o projeto político de Geisel implicava uma

descentralização relativa em relação ao Governo anterior. Como ressalta Góes, a distensão política (...) pressupõe descentralização do processo decisório, pede uma fórmula de administração mais aberta e exige articulação real entre o regime e a sociedade” (Góes, p.21). De forma que a liberalização política pressupõe a produção de alguma forma de descentralização da decisão. Na área econômica, por sua vez, só ocorreria um desenvolvimento integrado na medida em que o II PND intencionasse uma política menos centralizadora de investimentos regionais, como veremos mais adiante. De forma que, mesmo de modo insipiente, o federalismo se mostra desde a elaboração das intenções do Governo como instrumento de política a ser utilizado na viabilização de um projeto de distensão *cum* desenvolvimento.

O projeto político de Geisel trata-se, portanto, de um conjunto de intenções políticas que visavam a um “desenvolvimento integrado”, o qual se mostrava conformado basicamente por duas políticas ou estratégias mestras que implicavam uma descentralização relativa do processo decisório e do desenvolvimento econômico. Ressalta-se, assim, que apesar das intenções políticas do Governo Geisel não terem por fim alterar o padrão de federalismo, elas pressupõem um reordenamento das relações Estado/Sociedade e, por isso, mudanças nas relações políticas e econômicas do federalismo.

3. O processo político e socioeconômico do primeiro ano

O processo de mudança a ser efetuado nas relações Estado/Sociedade a partir do Governo Geisel já são visíveis no início de seu Governo. Quando assumiu a Presidência da República, Geisel adotou algumas medidas que visavam ao cumprimento de seu projeto político, isto é, ao atendimento das metas da estratégia de liberalização e à elaboração do II PND, assim como à preparação das instituições do Estado para a realização desse plano. Em relação às medidas subjacentes à liberalização do regime, destacam-se aquelas que finalizavam alterar as relações sociais, militares e políticas do Governo. No que se refere à preparação do caminho para o II

PND, Geisel efetuou mudanças no âmbito das instituições de política econômica. De forma que o primeiro ano se revela num período em que o novo Governo realizaria esforços no sentido de preparar as relações sociais e políticas e as instituições do Estado para a execução das metas do Governo.

3.1. Alterações nas relações sociais

Quando assumiu a Presidência da República, Geisel adotou algumas medidas que objetivavam construir bases de apoio social para seu Governo. Por exemplo, rebaixou o *status* da AERP, o poderoso órgão de relações públicas que promovia a imagem de Médici. De forma que “as fotos oficiais mostravam agora um presidente cuja conduta austera era o oposto da fácil identificação do seu antecessor com jogadores da seleção campeã de futebol” (Skidmore, p.318).

Já dando início a uma das metas de sua estratégia de liberalização, o presidente também começou sua administração com uma campanha para frear as unidades do DOI-CODI. Os militares enquanto “comunidade de segurança” (Stepan, 1984) chegaram muitas vezes a desprezarem a hierarquia militar. “Geisel e os castelistas viam esta subversão da hierarquia militar como altamente perigosa e dela fizeram o alvo principal de sua ofensiva contra os torturadores” (Skidmore, p.329).

Contudo, apesar do governo se manifestar oficialmente contra a subversiva “comunidade de segurança”, o aparelho de repressão encontrava-se em plena atividade. Ressalta-se que o alto nível de repressão mantida ao longo do governo Geisel não mostra-se contraditório ao processo de liberalização lenta, gradual e segura, já que se trata de um dos fatores alimentadores das incertezas próprias aos períodos de transição, batizado por Stepan como “paradoxos inigmáticos da abertura” (Stepan, 1984). Stepan decifrou estes paradoxos com base em entrevistas feitas com Geisel. Por exemplo:

Paradoxo 1: Por que, se os “militares enquanto governo” que acabavam de assumir o poder planejaram a distensão em setembro de 1973, mais de dois terços dos “desaparecimentos” de

presos políticos, entre 1964 e 1979, ocorreram entre 1973-1974?

Explicação: Os extremistas da comunidade de segurança, temendo perder a autonomia, empreenderam um novo round no combate às organizações esquerdistas, tanto para eliminá-las como para convencer os “militares enquanto instituição” de que a ameaça era real e a distensão, um perigoso equívoco” (Stepan, 1984, p.51 e 52).

De forma que os primeiros meses do Governo foram caracterizados por reações da linha-dura à intenção liberalizante do Presidente. Entretanto, alguns acontecimentos já mostravam que o governo Geisel apresentava mudança em relação aos anos anteriores. No começo de abril, por exemplo, um famoso advogado de São Paulo foi preso e torturado. Quando libertado, o advogado processou o DOI-CODI por detenção ilegal e maus tratos. Ademais, a OAB também aproveitou para processar contra o atentado “físico e moral” sofrido pelo advogado. É igualmente relevante ressaltar a visita do professor Samuel Huntington ao Rio de Janeiro, onde realizou um seminário sobre “Legislaturas e Desenvolvimento”. Soma-se a isso o fato de a imprensa ter começado a acompanhar os debates sobre a liberalização. Sem deixar de ressaltar o debate ocorrido em 9 de setembro de 1974 entre Nestor Jost, da ARENA, e Paulo Brossard, do MDB, que marca a primeira discussão pública na televisão desde 1964, entre partidários da oposição e da situação.

3.2. Alteração nas relações políticas

Este primeiro ano de Governo também foi marcado por outras decisões que visavam a dar início à estratégia de liberalização do regime. Dentre essas decisões, destacam-se o fato de Geisel ter garantido o calendário eleitoral para as eleições legislativas em novembro de 1974, e a forma como o Governo arquitetou a escolha dos líderes dos executivos estaduais na Federação Brasileira. Trata-se de medidas que acarretariam alterações nas relações políticas e reações por parte dos militares que controlavam o aparato repressão.

A intenção de liberalizar o regime, como já verificado, acarretou reações por parte da chamada

“comunidade de segurança”, que durante os primeiros meses do Governo Geisel se preocupou em acirrar suas atividades repressivas, não apenas a fim de mostrar ao grupo governante que ainda controlava o aparato de repressão, mas também no intuito de protestar contra a intenção do Governo de liberalizar o regime. De forma que foi em meio a um cenário de acirramento das atividades repressivas, por parte da linha dura, que Geisel tratou de afirmar e reafirmar a vigência do calendário eleitoral para aquele ano.

Decisões relacionadas à estratégia de liberalização também se manifestam na forma como Geisel escolheu os novos governadores nos primeiros meses de Governo. “Geisel demonstrou, desde o início, uma preocupação com a revalorização da Arena como base política do Governo” (Klein, p.71). Suas ações políticas revelavam o interesse de buscar aliados de peso político na Federação Brasileira, e não apenas candidatos com o perfil técnico, como ocorria no Governo Médici. Isso porque o presidente pretendia reaproximar a Arena do centro de decisão do Governo e ter, em seu quadro político, aliados para promover e controlar o processo de liberalização pretendido.

A indicação de nomes para os cargos dos executivos estaduais foi uma decisão política do Executivo Federal, sem haver consultas rotineiras aos órgãos de segurança. “A sondagem às bases partidárias, realizada pelo presidente Petrônio Portella em missão itinerante que se estendeu por alguns meses teve, em alguns casos, um caráter meramente formal. Na verdade, algumas indicações já haviam sido decididas antes mesmo da posse do presidente Geisel, como foi o caso, entre outros, de São Paulo, em flagrante desacordo com as preferências de uma ala ponderável do partido, favorável à escolha do ex-Ministro Delfim Neto. Dentre os candidatos escolhidos, destacam-se Paulo Egídio Martins, em São Paulo, Aureliano Chaves, em Minas Gerais, e Sinval Guazelli, no Rio Grande do Sul, todos antigos políticos da UDN e a favor da liberalização do regime.

Essa nova safra de governadores, ou melhor, a alteração no estilo da escolha dos governadores assinala, mesmo que de forma incipiente, o papel que a Federação desempenharia na estratégia de liberalização do regime. “Os governadores escolhidos cumpriam, de fato, o papel desejado

pelo presidente, apoiando-o no combate à linha-dura militar e auxiliando o Palácio do Planalto na execução da estratégia liberalizante (Sallum Jr., 1996b, p.41).

Contudo, além do conflito em torno da não indicação do nome de Delfim Neto, há que se ressaltar que o período da indicação dos governadores serviu para acirrar as dissidências internas na Arena. Como resultado, no final desse estágio da sucessão estadual, a Arena atingira níveis ainda não atingidos de fragmentação partidária. A campanha eleitoral revelaria os efeitos dessa fragmentação.

Um desses efeitos baseia-se no fato da Arena ter revelado as dificuldades existentes para absorver o projeto de distensão e executá-lo como uma estratégia do Governo Federal. Uma vez que as lideranças estaduais vigentes se encontravam marginalizadas das decisões sobre o processo sucessório, a Arena não conseguiu mobilizar todas as suas bases eleitorais no País. Um mês antes da eleição, “os resultados das pesquisas revelavam serem remotas as possibilidades de uma vitória da Arena” (Klein, p.72).

De forma que as ações do Governo, até então, no sentido de por em prática sua estratégia de liberalização do regime, traduziam na prática a intenção de revalorização política do federalismo como instrumento para promoção de um projeto político. Vejamos agora quais foram as medidas adotadas pelo Governo no intuito de preparar as instituições do Estado para a realização de sua estratégia desenvolvimentista.

3.3. Alteração nas relações político-econômicas

Foi na Primeira Reunião Ministerial que Geisel anunciou algumas medidas que objetivam a mudanças na administração pública e à construção de novos instrumentos de política econômica, que deveriam preparar o caminho para o intencionado desenvolvimento econômico. Nas palavras do próprio Geisel: *(“..”) estou recomendando ao Congresso Nacional dois projetos de lei, o primeiro reformulando a estrutura ministerial, o segundo modificando a composição e as atribuições do Conselho Monetário Nacional, além de um projeto de Lei Complementar*

visando à programação integrada dos recursos do PIS e do PASEP (...) O primeiro projeto transforma o atual Ministério do Planejamento e Coordenação Geral em Secretaria do Planejamento, órgão de assessoramento direto da presidência (...) cria o Conselho de Desenvolvimento Econômico e aperfeiçoa os mecanismos de Coordenação interministerial” (Guimarães e Vianna , p.34)..

O Presidente Geisel efetuou relevantes mudanças no seu ministério. O Ministério do Planejamento continuava com João Paulo dos Reis Velloso. Delfim Netto foi substituído por Mário Henrique Simonsen. O General Golbery do Couto e Silva ficou com a chefia do Gabinete Civil da Presidência. E a chefia do SNI foi ocupada pelo general João Batista de Oliveira Figueiredo, considerado castelista. É relevante enfatizar que não havia “superministro” no novo ministério. O único “chefe” deste ministério seria o próprio Presidente da República.

O Presidente também reduziu as atribuições do Conselho Monetário Nacional (CMN). Este Conselho que traduzia-se em um *locus* de acomodação de interesses durante o governo Médici era substituído por uma doutrina de centralização decisória, em que o Presidente da República tinha a palavra final. Observa-se, assim, que o “novo” CMN impedia o surgimento de superministros.

Geisel também criou o novo Ministério da Previdência e Assistência Social, “para reunir os mal coordenados programas sociais criados por governos anteriores” (Skidmore, p.322). A Secretaria de Planejamento foi criada no lugar do Ministério do Planejamento. A SEPLAN deveria assessorar o Presidente da República no que se refere à: “(a) coordenação do sistema de planejamento, orçamento e modernização administrativas (...); (b) coordenação das medidas relativas à política de desenvolvimento econômico e social (...); (c) coordenação da política de desenvolvimento científico e tecnológico (...); (d) coordenação de assuntos afins ou interdependentes que interessam a mais de um ministério” (Guimarães e Vianna , p.35).

Ressalta-se também a criação do Conselho de Desenvolvimento Econômico. “O CDE seria presidido pelo próprio Presidente da República e integrado pelos ministros de Estado da Fazenda, da Indústria e Comércio, da Agricultura e do Interior, além do Ministro de Estado

Chefe da Secretaria de Planejamento, exercendo a Secretaria Geral”. O Conselho deveria assessorar o Presidente da República na formulação da política econômica “e, em especial, na coordenação dos ministérios envolvidos, seguindo a orientação geral definida no Plano Nacional de Desenvolvimento” (Guimarães e Vianna, p.35).

O Presidente Geisel deu muita ênfase à necessidade de haver uma coordenação interministerial. Para ele, deveria haver uma ampla coordenação econômica, de forma que os problemas fossem solucionados sob a ótica global, levando em conta todos os setores e consequências. Com efeito, era previsto um maior entrosamento entre os órgãos do governo.

Ainda na sua Primeira Reunião Ministerial, Geisel deixa claro o novo estilo da administração estatal: *“Entendo que na ampla e complexa escala da problemática nacional, não cabe atribuição que seja estritamente da responsabilidade única e total de determinado ministério”* (Guimarães e Vianna, p.36). Geisel assegurava uma “ampla liberdade de debate” e requeria “leal e disciplinado acatamento à decisão que afinal foi tomada no momento certo, pelo chefe responsável” (Guimarães e Vianna, p.36). Estas declarações de Geisel ensejam a análise de alguma agência do Estado que melhor represente o tipo de dominação pretendida pelo Governo vigente.

3.3.1. O Conselho de Desenvolvimento Econômico

Acredita-se que o CDE revela ser a agência da burocracia estatal que permite uma melhor compreensão de algumas características essenciais da administração Geisel³². O CDE traduz-se em uma agência que, em princípio, pode manipular deliberadamente todos os instrumentos de política econômica e “passa a ser, formalmente, aquilo que o CMN fora, informalmente, pelo menos no período 1969-74: o colegiado supremo de deliberação econômica” (Guimarães e

³² Para uma análise política sobre o CDE veja o trabalho de Adriano Codato, intitulado *Sistema Estatal e Política Econômica no Brasil Pós-1964*. São Paulo, Hucitec, 1997.

Vianna , p.35).

No entanto, *por ser um órgão dirigido pelo próprio Presidente da República*, o CDE revela-se mais centralizador em termos de decisão. A presença do presidente fazia com que os instrumentos utilizados pelo CDE parecessem da mais alta importância. E quando decisões de outras agências confrontavam a área de objetivos privilegiadas pelo Conselho, este não agia como órgão hierarquizador, mas apresentava-se “como uma espécie de veto potencialmente institucionalizado a mostrar a fraqueza dos outros” (Guimarães e Vianna , p.49). Afirma-se, assim, que o CDE constitui-se, de fato, em uma arena central no processo decisório sobre a economia.

Guimarães e Vianna observam que “ao longo de sua existência para ele (CDE) refluíram temas que implicavam decisões mais nitidamente políticas, que provocavam o entrelaço efetivo ou potencial entre grupos situados dentro e fora do aparelho estatal” (Guimarães e Vianna , p.39). Esta afirmação ressalta que o CDE mostrava-se como um *locus* político em que projetos que abrigavam diferentes interesses eram articulados.

Entre as questões discutidas por este Conselho destacam-se: (a) comércio exterior - controle de importações e estímulos à exportação; (b) política industrial; (c) setor empresarial do Estado, (d) mercado de capitais; (e) mudanças no sistema administrativo; (f) agricultura e pesca e (g) políticas regionais.

A partir desta classificação os autores delineiam algumas características sobre a atuação do CDE, como: “(a) a elevada prioridade concedida às políticas destinadas a neutralizar os problemas do balanço de pagamentos; (b) as tentativas de implementar uma política de substituição de importações, de tal forma a dar curso, em nova e mais difícil conjuntura, às metas desenvolvidas pelo II PND; (c) ênfase em políticas destinadas a reduzir desequilíbrios regionais” (Guimarães e Vianna , p.42).

A seguir Guimarães e Vianna ainda ressaltam oito importantes objetivos da política econômica da época: (1) pleno emprego; (2) estabilidade de preços, (3) melhoria no balanço de pagamentos; (4) expansão da produção, (5) melhoria na alocação dos fatores, (6) satisfação das

necessidades coletivas, (7) melhoria na distribuição de renda, (8) proteção e prioridade para determinadas regiões industriais.

E observam, posteriormente, que, na prática, estes objetivos revelavam-se conflitantes entre si, de forma que não foram plenamente concretizados: (i) os números (3), (4) e (8) tiveram maior presença na agência; (ii) os objetivos de estabilização inflacionários não ocupavam lugar de destaque; (iii) pode-se dizer que os quatro primeiros são, em geral, mais importantes; (iv) o destaque mais importante é o da expansão da produção, incluindo os projetos do II PND.

Pode-se afirmar, portanto, a existência de uma política econômica cheia de “incompatibilidades”. Um exemplo desta incompatibilidade se dá entre os objetivos de estabilidade e de expansão da produção.

É relevante assinalar que “o CDE não acionou , praticamente, duas importantes “famílias”, câmbio e moeda e crédito, esta última família sendo, obviamente, de fundamental importância para a política de estabilização” (Guimarães e Vianna , p.43). Contudo, especializou-se em políticas de finanças públicas e de alterações do arcabouço institucional, em especial no que se refere aos instrumentos aplicados no setor empresarial do Estado.

Neste sentido, conclusões importantes podem ser feitas sobre a atuação de CDE: (1) tornou-se agência máxima de decisão na esfera econômica desde 1975; (2) não dispõe, porém, de todos os instrumentos que caracterizam um órgão de planejamento, como o CMN; (3) não foi realizada a hierarquização das agências nem dos objetivos das clientelas, “isto se explica pela mudança de contexto econômico e a decorrente transição de ênfase no apoio ao setor privado: é o setor de bens de capital que passa a merecer maiores cuidados governamentais, muito embora os anteriormente mais incentivados, como o setor de bens de consumo duráveis, não fossem abandonados em suas demandas” (Guimarães e Vianna , p.49). Ressalta-se, assim, que o CDE passa por aquilo que Guimarães e Vianna chamam de “dilemas de centralização e de participação”.

Assinala-se, com efeito, a presença de um alto grau de correlação entre os “dilemas de centralização e de participação” do CDE com a complexidade político-econômica do Brasil do

governo Geisel, no que diz respeito à “liberalização” e ao “modelo econômico” adotados. Estes “dilemas” permitem diferenciar algumas características do *staff* administrativo do Governo Médici em relação ao governo Geisel, ou melhor, permitem “distinguir a elevada centralização especializada (do CDE) da concentração de recursos e instrumentos de política econômica em uma só agência” (Guimarães e Vianna, p.52) - como o CMN.

Em suma, o CDE retrata bem as dificuldades e contradições de uma estrutura de dominação legítima que realiza um processo de expansão desordenado e centralizado ao tentar executar ambiciosos projetos: o II PND e a “liberalização política”. Esta afirmação ficará mais clara no decorrer do próximo capítulo, em que se estudará a dinâmica da implementação do II PND.

Verifica-se, em resumo, que, já no início de seu governo, Geisel tomou medidas que visavam a alterar as relações sociais, militares e políticas do Governo, e a efetuar mudanças no âmbito das instituições de política econômica. De forma que o primeiro ano se revela num período em que o novo Governo realiza esforços no sentido de preparar as relações sociais e políticas e as instituições do Estado para a execução das metas do Governo. De fato, a natureza do Estado brasileiro deste primeiro ano do Governo Geisel já traduz-se em “um mínimo de segurança desejável”, ao passo que o “máximo de desenvolvimento possível” ainda mostrava-se desejado em face de uma política econômica indefinida, em especial devido à controvérsia existente entre Simonsen e Velloso.

Neste sentido, é preciso analisar a política econômica deste período a fim de apresentar o cenário econômico no qual se dá a campanha eleitoral de 1974 e com o propósito de mostrar que o conjunto destas medidas vão no sentido de aumentar a viabilidade de um projeto de desenvolvimento.

3.4. A Economia Brasileira em 1974

No início do governo Geisel observa-se um conflito em termos de política econômica entre Simonsen e Velloso. Este era a favor de uma política expansionista, enquanto o outro apoiava a

adoção de medidas econômicas restritivas. Como afirma Fishlow, quando Simonsen escreveu posteriormente sobre este período, revelou sua preocupação com as pressões inflacionárias acumuladas em 1973, com a expansão de M1, com o crescimento da produção muito além da sua tendência e com o quadruplicamento do preço do petróleo. Somando-se a isso o fato de o governo Médici ter estado comprometido com um teto inflacionário de 12%.

No entanto, a política econômica de curto prazo do início do governo Geisel, como assinala Carneiro, foi marcada por quatro decisões importantes: (1) a desrespeção de preços; (2) a oficialização de uma regra para a correção monetária; (3) a intervenção no grupo financeiro Halles e (4) a revisão da lei salarial.

A remoção dos controles artificiais de preço provocou a elevação imediata da taxa da inflação oficial. Neste sentido, o governo promoveu a oficialização de uma fórmula para a correção monetária, com o objetivo de compensar o aumento da incerteza a respeito das taxas de inflação mensais. Contudo, esta nova medida permitiu uma especulação aberta com os títulos em correção monetária.

Ao descartarem o uso dos preços relativos para controle da liquidez real, a política de curto prazo foi dominada por uma visão simplista dos instrumentos monetários para o controle da demanda global. Carneiro ressalta que “o exagero dessa visão torna-se ainda mais patente quando se leva em conta que as taxas de juros estiveram sob controle até 1976” (Carneiro, p.301).

Com as taxas de juro controladas a quantidade de moeda na economia passa a ser determinada pelas reservas internacionais e pelos empréstimos do Banco do Brasil. Neste contexto, a política monetária deveria ser conduzida com base em contratos de oferta de crédito. Como resultado, as políticas monetárias se tornaram expansionistas. De forma que o Ministro da Fazenda teria grandes dificuldades em adotar uma política restritiva, como uma forma de compensar o excesso do “milagre”. “Os principais fatores de expansão monetária foram os empréstimos do BB ao setor privado (mais de Cr\$ 72,1 bilhões, ou seja 89,4% sobre o valor de 31 de dezembro de 1973), e os chamados repasses do Banco Central por conta de Fundos e Programas que se expandiram de Cr\$ 21,5% bilhões ou seja, 75,9% sobre o saldo do ano

anterior” (Carneiro, p.301 e 302).

Houve perda de reservas neste período, mas esta perda foi compensada pelo aumento dos financiamentos de liquidez aos bancos através do redesconto, “na tentativa do Banco Central de minimizar os efeitos em cadeia da quebra do (...) Banco de Halles, ocorrida no primeiro mês do governo” (Carneiro, p.302).

Em resumo, o ano de 1974 é marcado pelo aumento da taxa de inflação esperada, pela mudança na postura do governo ao tentar socorrer o mercado depois da quebra do Halles. Fatores que, certamente, geraram desconfiança sobre o grau de restrição da política monetária e, assim, uma “retroalimentação inflacionária”.

A mudança na regra oficial de reajuste salarial - passa a incorporar toda inflação passada - também possibilitou a elevação da expectativa inflacionária. Observa-se, portanto, que o governo Geisel tenta manter um nível de salário mais estável. “A motivação política da lei era clara: desejava-se por fim à idéia de arrocho salarial que era apontado pelos críticos da política de estabilização do governo militar como a principal causa da deterioração da distribuição de renda” (Carneiro, p.303).

É importante ressaltar que o tipo de política monetária que estava sendo praticada ao longo de 1974 não condizia com a política restritiva sugerida por Simonsen. O que pode ser compreendido ao se perceber a influência que os objetivos políticos iam exercendo sobre as decisões econômicas. O que não podia ser diferente, já que Geisel encontrava-se comprometido em finalizar a execução das metas do I PND, plano de desenvolvimento do governo anterior.

No que se refere ao desenvolvimento regional, há que se destacar que a montagem de uma nova estratégia de desenvolvimento regional antecede o II PND e nos remonta aos fins de 1973, com a proposição do esquema de alocação de fundos do FDPI (Fundo de Desenvolvimento de Programas Integrados), criado em abril de 1973. Trata-se de um esquema que envolvia o Nordeste, Amazônia, Centro-Oeste e o Centro-Sul num único pacote, que ia além de uma programação tradicional de planos regionais de desenvolvimento, já que estabelecia projetos de áreas integradas nas três primeiras regiões, de distritos industriais no Nordeste e de distritos

industriais e de desenvolvimento de vales e outros projetos integrados no Centro-Sul. “O ano de 1974 dá seqüência à consolidação da nova estratégia de política regional, não tanto compreendendo a introdução de esquema institucional substituto do antigo, quanto demonstrando uma visível preocupação de se criarem pontos de onde se pudessem se irradiar impulsos de aceleração do desenvolvimento regional” (Albuquerque e Cavalcanti, p.88 e 89).

Como assinala Geisel, “No período 1970/74 as experiências de desenvolvimento regional foram tentadas com relação, principalmente, ao desenvolvimento do Nordeste, à ocupação econômica da Amazônia e do Centro-Oeste. Realizou-se uma série de programas como o PIN, o Proterra, o Provale, o Prodoeste, através dos quais se melhorou a infra-estrutura econômica e, em particular, agrícola daquelas regiões.” (Geisel, 1975, p.13). Entretanto, apesar dessa aceleração relativa no desenvolvimento no Nordeste, na Amazônia e no Centro-Oeste, convém ressaltar que essa aceleração não conseguiu acompanhar os picos de crescimento atingidos pela região Sudeste, de forma que o grosso do desenvolvimento econômico de fato continuou a ser concentrado no Sul e Sudeste do País.

Verifica-se, com efeito, que a política econômica deste ano aproxima-se mais da política expansionista advogada por Velloso. Também é relevante mencionar que a Secretaria do Planejamento já havia começado a elaborar um programa desenvolvimentista para o Brasil: o II PND. Dado o clima de incerteza econômica, colocava-se a necessidade do Governo Geisel se declarar, definitivamente, a favor de uma política de desenvolvimento, em detrimento de estratégias de estabilização econômica.

De forma que, no plano econômico, o primeiro ano foi marcado por mudanças institucionais e por um cenário de expectativas inflacionárias, no momento em que o Governo preparava seu plano de desenvolvimento. Já no âmbito da política, mesmo em meio às contestações dos militares, exemplificadas nas atividades dos aparelhos de repressão, o Governo começou a por em prática sua estratégia de liberalização, ao manter o calendário eleitoral e ao buscar aliados políticos na Arena, na escolha de candidatos a governadores estaduais. De forma que apenas de maneira insipiente, mais especificamente no que se refere ao fomento das relações políticas por meio da escolha dos candidatos aos executivos estaduais, é que se torna possível assinalar o

papel desempenhado pelo federalismo neste início de Governo Geisel: fato que seria grandemente modificado em 1975, após as eleições de 1974 e com o início da implementação do II PND.

3.5. Resultados do processo: a campanha contra a estatização e a eleição de novembro de 1974

Em consequência do cenário econômico do primeiro ano, as perspectivas de recessão aumentaram, por parte de alguns grupos, as exigências de medidas que atendessem aos vários interesses setoriais em jogo, o que implicou a necessidade de influenciar mais diretamente nas decisões econômicas e políticas do governo. Já em 1973-74, alguns setores empresariais manifestavam suas críticas à demasiada centralização das decisões e à forte presença do Estado na economia³³.

No âmbito da política, grande parte do eleitorado brasileiro, restrito ao bipartidarismo, transformou as eleições parlamentares de novembro num plebiscito contra o governo, votando maciçamente no MDB. Este partido ganhou em 16 estados, principalmente nas regiões Sul e Sudeste e na maioria dos centros urbanos. De acordo com Simon Schwartzman o voto do MDB “adquire a feição de um voto contra o Estado, ou o governo, não só por este governo apresentar certos limites, mas porque é governo centralizado e autoritário” (Schwartzman 1982, p.142). Contudo, o autor ressalta: “para que o MDB possa ser realmente um partido de representação de interesses, o caminho a percorrer é enorme, sendo preciso que ele agregue, de fato, interesses de classes que nele votaram” (Schwartzman, 1982, p.143).

A análise de Simon Schwartzman é relevante por apontar, de um lado, o papel centralizador do Estado brasileiro e, por outro, por mostrar que o MDB não apresenta-se como um canal representativo de amplos interesses sociais. Em suma, esta análise relata que apesar do “voto de

³³ Para um estudo detalhado deste tema, veja o trabalho de VELASCO E CRUZ, Sebastião C. (1995) *Empresariado e Estado na Transição Brasileira: um estudo sobre a economia política do autoritarismo (1974-1977)*. São Paulo, Ed. Unicamp.

protesto”, os interesses dos diversos grupos continuarão sendo representados pelo Estado.

Em resumo, vários acontecimentos serão determinantes seja para que haja uma inflexão na velocidade da estratégia de liberalização do regime, seja para a formulação e adoção de um plano econômico de desenvolvimento. Entre os fatores que impulsionaram o II PND, pode-se citar: (a) a crise do petróleo e a conseqüente antecipação do colapso do “milagre econômico”, (b) a situação autoritária vivida pelo regime autoritário brasileiro desde 1964 - fragilizada ainda mais pela repressão política do governo Médici, (c) a ascensão de um governo castelista - que articulava uma política de “liberalização” desde abril de 1973 - e que tomou posse em momento de crise econômica internacional, (d) soma-se a isso ao fato deste Governo enfrentar uma campanha contra a estatização e a derrota nas eleições de 1974 (e) e ao fato deste Governo ter tomado determinadas medidas que buscavam construir novas bases de dominação legítima. Ressalta-se, assim, que tanto os fatores socioeconômicos como as mudanças realizadas na estrutura do Estado ou seja, tanto os motivos políticos como os motivos econômicos, acabaram influenciando na formulação do Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento: um projeto que seria liderado pela única perna do “modelo do tripé” que se dispunha a promover uma política desenvolvimentista em plena crise mundial: o Estado. Não se pode dizer que os estrategistas do II PND tinham consciência de que se encontrariam sozinhos - por terem construído bases de apoio social e reformulado a administração estatal -, mas pode-se reconhecer que a estrutura de dominação brasileira foi habilmente orquestrada à espera de um grandioso plano de desenvolvimento.

Ademais, todas as variáveis, acima mencionadas, somadas ao fato de que as eleições revelaram a necessidade do Governo ter uma estratégia mais precisa de controle do processo eleitoral em toda a Federação, influenciaram não apenas o II PND, como também contribuíram para que houvesse uma modificação no ritmo da estratégia da liberalização política. Essa alteração na velocidade da política de distensão diz respeito, em particular, a modificações nas relações políticas do federalismo vigente.

4. Liberalização e II PND: estratégias políticas complementares

De forma que o ano de 1975 pode ser caracterizado como uma segunda etapa do Governo Geisel, em que se efetuam alterações na velocidade das políticas de cunho liberalizante, e em que se dá início à realização da estratégia do II PND. Trata-se de um período em que o Governo soma os esforços da política com os da economia a fim de dar solução de continuidade ao seu projeto político. Ou melhor, a fim de garantir a manutenção do processo de dominação-legitimação reivindicado pelo grupo no poder.

4.1. Inflexão no Projeto de Liberalização Política

A inflexão ocorrida na estratégia de liberalização do regime refere-se sobretudo a uma alteração na velocidade da adoção das medidas de cunho liberalizante, tal qual contempladas no projeto inicial. A partir dos resultados da eleição de 1974, as mudanças deveriam ocorrer de forma mais lenta. Poderiam muitas vezes serem interpretadas como um retrocesso, no entanto, como ressaltavam os estrategistas do Governo, às vezes era necessário dar dois passos para trás para depois avançar três para frente. É neste contexto que a questão do federalismo passa, de forma mais definitiva, e não apenas incipiente, a ser de interesse para os estrategistas do Governo.

4.2. As intenções do II Plano Nacional de Desenvolvimento

É também dentro deste contexto político-econômico que em 10 de setembro de 1974 o projeto lei do II PND é enviado ao Congresso Nacional. Na Mensagem ao Congresso Nacional Geisel explicita o seu comprometimento com “um máximo de desenvolvimento possível”: *“Num momento de particular complexidade da economia e da sociedade, mundialmente, quis o atual governo dirigir-se à Nação com espírito de franqueza e realismo. Mas sem abrir mão da tarefa*

ambiciosa de propor a todos os brasileiros um novo e maior esforço para superar a distância que nos separa do pleno desenvolvimento, consolidando e ampliando os resultados que o País tem alcançado, nesses dez anos de Revolução" (Brasil, II PND, p.9).

De forma que em dezembro foram aprovadas as diretrizes e prioridades definidas por um estratégia que propõe “manter o impulso que a Revolução vem procurando gerar, para cobrir a área de fronteira entre o subdesenvolvimento e o desenvolvimento” (Brasil, II PND, p.15).

Vejamos então quais eram as propostas desse plano econômico. O II PND, como ressalta Velloso, objetivava ajustar a economia brasileira em três níveis: macroeconômico, estrutural e específico de energia. O ajuste macroeconômico mostrava-se como um “não à recessão”, tendo em vista uma desaceleração gradual da economia a fim de reduzir a um mínimo o déficit na Balança Comercial e garantir a taxa de crescimento econômico e a redução do nível de preços.

O plano também pretendia ajustar a estrutura econômica à situação de escassez do petróleo e ao novo estágio de desenvolvimento industrial. Seriam desenvolvidas, assim, indústrias básicas (setor de bens de capital e de insumos pesados) via substituição de importações (mantendo a taxa de câmbio valorizada e a taxa de juros doméstica acima da taxa de juros internacional), de forma a promover o avanço na área de desenvolvimento científico e tecnológico, assim como a desconcentração industrial. Já o ajustamento de energia se daria através de subsídios do preço do petróleo, da contenção do consumo deste produto e do investimento em prospecção e exploração.

É possível, logo, verificar que o II PND diagnostica a existência de um duplo desequilíbrio econômico: no Balanço de Pagamentos e na estrutura produtiva. E é a combinação destes dois desequilíbrios que resulta na “vulnerabilidade congênita do Balanço de Pagamentos”, visto que o crescimento da produção de bens de consumo duráveis exigia importações crescentes de insumos básicos.

O II PND, de acordo com Velloso, estava ligado à idéia de obter menor custo social e mais completa adaptação às novas condições internacionais. Ademais, a estratégia estava condicionada por várias características básicas da estrutura socioeconômica brasileira, por

restrições derivadas do momento político e por condicionamentos sociais, visto que a recessão e o desemprego não eram desejados pela sociedade.

Fazia-se a opção pelo endividamento externo - devido ao tempo necessário para efetuar os ajustamentos necessários - que iria onerar a sociedade, somente em um futuro já próspero, com o custo do serviço da dívida externa e com uma provável elevação da taxa de inflação. Mas estes efeitos seriam minimizados frente ao novo estágio de desenvolvimento econômico, com aumento da exportação e substituição de importações.

Em resumo, o II PND compreendia os seguintes campos de atuação da estratégia de desenvolvimento: “I) Consolidação, no País, de uma economia moderna (...), II) Ajustamento às novas realidades da economia mundial (...), III) Nova etapa no esforço de integração nacional (...), IV) Estratégia de desenvolvimento Social (...) e V) Integração com a economia mundial” (Brasil, II PND, p. 34 a 36).

No decorrer deste trabalho, pretende-se apenas apontar as ações do Governo relacionadas à estratégia de implementação de uma “nova etapa no esforço de integração nacional”. Uma vez que esse esforço implicava uma alteração nas relações econômicas do federalismo. Como ressalta o projeto do II PND, “Trata-se de tirar proveito econômico da utilização do espaço brasileiro, associado à disponibilidade de recursos humanos, com a aplicação de recursos de capital já assegurados às novas regiões. Proveito para apoiar a manutenção do crescimento acelerado e para a abertura de novas frentes na conquista de mercados externos” (Brasil, II PND, p.35).

No que se refere aos instrumentos de ação econômica previstos para a realização dessa estratégia, sobretudo no que diz respeito às relações do federalismo, sobressaem-se, os relacionados aos objetivos de “Aperfeiçoamento das transferências da União aos Estados e Municípios” e de “Controle do Endividamento dos Estados e Municípios, que se enquadram no capítulo “Política Fiscal e Orçamentária” do projeto do II PND. Para fins de execução do II PND, o plano também previa como se daria a “Ação Administrativa do Governo Federal” no “Tocante à Política de Articulação com os Estados e Municípios”. Esta ação ocorreria mediante

“Operação do sistema nacional de planejamento, permitindo a ação conjunta do planejamento federal com o dos Estados, regiões metropolitanas e principais municípios, para compatibilização de prioridades” (Brasil, II PND, p.142).

Este sistema nacional de planejamento teria como mecanismo de apoio financeiro o sistema de banco de desenvolvimento nacional, regionais e estaduais, cujas estratégias de crédito deveriam atender às prioridades do projeto, conforme os objetivos de “Orçamento Monetário” e “Seletividade de crédito” (Brasil, II PND, p.126).

Para a consecução do objetivo de integração nacional, para os Estados do Norte, Nordeste e Centro-Oeste, o Governo formulou um “Programa de Investimentos e apoio financeiro dos Bancos Oficiais”. Conforme o projeto (tabelas 1 e 2), estavam previstos “recursos para o desenvolvimento regional da ordem de Cr\$ 165 bilhões, dos quais Cr\$ 100 bilhões para o Nordeste e Cr\$ 44 bilhões para a Amazônia” (Brasil, II PND, p.116). Definiu-se ainda uma “orientação segundo a qual o sistemas de bancos federais – e em particular o BNDE e o Banco do Brasil – atuará marcadamente no sentido de correção dos desequilíbrios regionais, em reforço à ação do BNB e BASA” (Brasil, II PND, p.116).

Note, na tabela 1, que enquanto o total do fundo de desenvolvimento urbano e transferências para os Estados e Municípios do Sul e Sudeste somam Cr\$ 110 bilhões – conforme o programa de Desenvolvimento Social Urbano -, o montante de incentivos fiscais e transferências a beneficiar os Estados e Municípios do Nordeste, Amazônia e Centro-Oeste – mediante a estratégia de Integração Nacional - totalizam Cr\$ 165 bilhões.

Veja ainda, no gráfico 1, que do total de Cr\$ 165 bilhões dos recursos do II PND destinados para a Integração Nacional, 60% (Cr\$ 100 bilhões) serão destinados para o Nordeste, enquanto os destinados para a Amazônia somam 27%(Cr\$ 44 bilhões), sobrando apenas 13% (Cr\$ 21 bilhões) desse investimento para o Centro-Oeste. Sendo que a soma dos incentivos fiscais e transferências para Estados e Municípios do Nordeste (Cr\$ 100 bilhões), aproxima-se do valor total do fundo de desenvolvimento e transferências a serem direcionados para todos os Estados e Municípios do Sul e Sudeste: Cr\$ 110 bilhões.

Tabela 1. Síntese do Programa de Investimentos do II PND (1975 - 1979)

	Cr\$ Bilhões de 1975	
VALORIZAÇÃO DE RECURSOS HUMANOS	267,00	Educação, saúde pública, assistência médica, saneamento, nutrição, trabalho e treinamento profissional - Dispêndios Programados
INTEGRAÇÃO SOCIAL	384,00	PIS, PASEP, Habitação e Previdência Social - recursos previstos
DESENVOLVIMENTO SOCIAL URBANO	110,00	Recursos do BNH, <i>Fundo de desenvolvimento urbano</i> , FDPI, <i>Transferências da União para os Estados e Municípios do Sul e sudeste</i> . Exclusive habitação e saneamento – Investimentos programados
INFRA-ESTRUTURA ECONÔMICA	439,4	Energia, transporte, comunicações – Investimentos Programados.
DESENVOLVIMENTO CIENTÍFICO E TECNOLÓGICO	22,00	Dispêndios Federais Previstos
INDÚSTRIAS BÁSICAS	255,00	Inclusive setor privado - Investimentos previstos.
AGROPECUÁRIA	105,00	Apoio de governo (compreendendo dispêndios do governo Federal e governos dos Estados, mais apoio financeiro de Bancos Federais, apenas com recursos novos) – Aplicações programadas.
INTEGRAÇÃO NACIONAL	165,00	PIN, PROTERRA, <i>Incentivos fiscais</i> para o Nordeste e a Amazônia, Projetos Prioritários e especiais, <i>Transferências da União para os Estados e Municípios do Norte, Nordeste e Centro-Oeste</i> , e apoio financeiro de Bancos Federais, Apenas com recursos novos – Recursos previstos.

Fonte: Brasil, *Projeto do II PND*, p. 120.

Tabela 2. Integração Nacional: Recursos do II PND para o Nordeste, Amazônia e Centro-Oeste (1975 - 1979)

Discriminação	Cr\$ Bilhões de 1975
Incentivos fiscais	15
PIN e PROTERRA	19
Programas Regionais Prioritários	39
Transferências da União aos Estados e Municípios (FPE, FE, FPM e Fundos Vinculados)	38
Apoio Financeiro Oficial (Novos Recursos a Serem Aplicados no Período)	54
Total	165

Fonte: Brasil, *Projeto do II PND*, p. 121.

A proposta de Integração Nacional seria realizada, em grande parte, por intermédio da aplicação da política de “valorização do espaço nacional” do geopolítico Golbery do Couto e Silva. Ou seja, através da construção de novos pólos de desenvolvimento, com o objetivo de “diversificar em bases sólidas a nossa economia” (Couto e Silva, p.47). Esta política seria promovida, sobretudo, pela expansão do número de estatais pela região Norte e Nordeste do País. De forma que essa proposta ressalta o papel que as economias da Federação desempenhariam na estratégia do governo. Em especial após os resultados das eleições de 1974, quando os recursos políticos seriam somados aos econômicos a fim de viabilizar a liberalização controlada do regime.

Apresentadas as metas de sua nova estratégia de desenvolvimento econômico, sobretudo no que diz respeito à “nova etapa no esforço de integração nacional”, torna-se possível afirmar que o projeto econômico do Governo Geisel intencionava fomentar as relações do federalismo no período da distensão.

É possível verificar ainda que o II PND resume-se na recusa do Poder Central em adotar uma política recessiva, pois esta inviabilizaria o ajustamento estrutural, não possibilitaria a desejada integração do espaço nacional, dificultaria o financiamento dos projetos públicos, diminuiria o

nível de investimento privado e estrangeiro e, desta forma, continuaria o desequilíbrio estrutural do Balanço de Pagamentos quando a economia voltasse a crescer. Como ressaltado em outro lugar (Aguirre e Saddi, 1997), esse plano econômico acaba, por fim, se revelando num projeto dotado sobretudo de uma racionalidade política, não estritamente econômica.

5. Conclusões

De forma que o primeiro ano de Governo se traduziu num esforço de renovação das bases do Estado para a realização do projeto político do novo Governo, seja no que se refere a realização da estratégia de liberalização do regime, seja no que diz respeito à preparação do caminho para o II PND. Esses esforços políticos se deram, por exemplo, em meio a um cenário de reação à liberalização política e de expectativas inflacionárias que transformaram as eleições de novembro em um plebiscito “contra” a dominação vigente. Esse processo político fará não apenas com que os estrategistas alterem a velocidade do rumo das mudanças pretendidas, como também vão contribuir para o acirramento da importância das relações políticas e econômicas do federalismo num período de distensão política e de desenvolvimento econômico.

De forma que apesar do projeto inicial do governo pressupor transformações nas relações do federalismo, foi como resultante do inesperado resultado produzido pela eleição de 1974, que incrementou a probabilidade de futuras instabilidades no processo de distensão político-eleitoral, que o elemento federativo passou a adquirir lugar de relevo no projeto político de Governo, tanto no que se refere à liberalização do regime, quanto no que tange ao II PND. Essas alterações nas estratégias do Governo, no que se refere à valorização das relações do federalismo, mostram-se, desde já, como variável a favor da corroboração da hipótese a ser verificada no próximo capítulo, qual seja, que o processo do federalismo no Governo Geisel foi condicionado pela ação do Estado e, mais especificamente, pela forma como o Estado conduziu duas estratégias complementares: a liberalização política controlada e o II Plano Nacional de

Desenvolvimento.

Convém assinalar desde já que a ação política derivada dessa redefinição do projeto inicial também ocasionou mudanças no processo político nos anos seguintes, como será visto no quarto capítulo. Essas mudanças ocorreram no âmbito das relações inseridas no Estado e no nível das instituições do regime político vigente. Foram, mais especificamente, caracterizadas pela renovação da coalizão socioeconômica de apoio ao Governo e pela redefinição das regras político-institucionais neste novo período do regime. Referiam-se, portanto, a mudanças políticas e socioeconômicas que acarretaram alterações na forma como se articularam uma modalidade “seletiva” de relações estatais com um padrão híbrido de regime autoritário. E que, por isso, compreenderam transformações na forma de se organizar o poder na Federação Brasileira.

CAPÍTULO 4 – AS RELAÇÕES DO FEDERALISMO NO GOVERNO GEISEL

Ao longo deste capítulo, pretende-se verificar de que forma a ação do Estado após 1974, ao conduzir duas estratégias complementares - a liberalização política e o II PND -, acabou conformando as relações inter-governamentais no princípio da abertura política. Objetiva-se, assim, estudar as relações do federalismo no período posterior às eleições de 1974, uma vez que essas eleições produziram elementos de conflito e de incerteza que fizeram com que o Governo Federal lançasse mão das relações políticas e econômicas do federalismo como instrumento de promoção e de controle do projeto de liberalização *cum* desenvolvimento. Como ressalta Sola, no Governo Geisel foi exacerbado o ativismo dos Governos militares em relação ao sistema de representação, “em função do projeto desse governo de compatibilizar dois objetivos conflitivos: liberalização tutelada (sob constante pressão da linha dura) e, ao mesmo tempo, levar a cabo o ‘último’ ciclo de substituição de importações, de bens de capital e de insumos pesados” (Sola, 1993, p. 258). Com efeito, uma das principais mudanças ocorridas no pós-1975 assenta-se no fato da “revalorização da Federação” ter se revelado na “forma mais adequada do Governo controlar o processo de institucionalização” (Sallum Jr., 1996b, p.40), ao qual visava seu projeto político .

Como resposta ao inesperado resultado das eleições de 1974, portanto, 1) o Governo desacelerou o ritmo da implementação de mecanismos político-eleitorais de cunho liberalizante e 2) passou a estabelecer alianças estratégicas com atores que pudessem apoiar a política do Governo Federal junto ao Congresso e a grupos econômicos. Como os governadores da Arena constituíam alvo central desse arco de aliança, verificou-se o incremento do poder de barganha dos governadores da Arena junto ao Poder Central. Ademais, dentro desse quadro, pode-se afirmar desde já que a meta de “integração nacional” (Brasil, II PND, capítulo V, p.57), a qual abrange as políticas de investimento do II PND, também passaram a ocupar lugar de relevo no Governo e a funcionar como mecanismo de apoio político.

A fim de reconstruirmos o processo político posterior às eleições de 1974, pretende-se, em

primeiro lugar, assinalar algumas medidas políticas adotadas pelo Governo Federal, as quais visavam a dar continuidade à estratégia de liberalização do regime. Essas medidas referem-se a decisões que alteraram as instituições político-partidárias do regime e, por isso, produziram mudanças nas relações políticas do federalismo. Em segundo lugar, pretende-se ressaltar algumas decisões do Governo Federal no âmbito da economia, a fim de se apresentar a dinâmica do processo por meio do qual o Governo Federal utilizava-se de recursos econômicos na viabilização de seu projeto político. Trata-se da adoção de mecanismos econômicos, no que se refere à articulação com Estados e Municípios, à estratégia de redirecionamento dos investimentos, e à estratégia da distribuição da renda subjacentes ao II PND, as quais conformaram as relações econômicas do federalismo. Cabe firmar que a escolha desse par de medidas orientadoras das relações do federalismo, conceituadas ora na esfera da Ciência Política, ora no âmbito da Ciência Econômica, baseia-se no fato delas se revelarem, na prática, como um par conceitual que nos permite analisar a dinâmica política do processo do federalismo.

Em terceiro lugar, por fim, tem-se por propósito assinalar traços específicos das relações entre a ação do Estado e o processo do federalismo no Governo Geisel e, assim, asseverar que as relações do federalismo se traduziram em recursos de poder, logo políticos, na promoção do projeto de institucionalização do regime. Ao se ressaltar a complexidade das relações de poder subjacentes ao federalismo na gênese da abertura, tornar-se-á possível, portanto, apontar alguns elementos próprios da rota do federalismo na gênese da transição política brasileira.

1. As Relações Políticas do Federalismo após 1974

As “situações” política e socioeconômica sinalavam desde 1973, como ressaltado desde o segundo capítulo, a necessidade de se efetuar mudanças no regime político brasileiro. De forma que o Governo Geisel pôs em prática uma estratégia de liberalização controlada, caracterizada primordialmente pela gradual e crescente valorização do processo político-eleitoral. No entanto, os resultados das eleições de 1974 obrigaram o Governo a rever sua estratégia, no sentido de diminuir o ritmo com que as mudanças seriam efetuadas. Se o projeto em si já acentuava a importância das eleições, o processo veio a corroborar ainda mais o acentuado papel a ser desempenhado pelas variáveis político-eleitorais no decorrer da abertura. Trata-se de variável chave na reconstrução da dinâmica da situação política em meio a qual se encontravam os estrategistas do Governo. Uma vez que o processo político-eleitoral se traduz não apenas como variável essencial, mas também como elemento de incerteza o qual revelou os limites e os paradoxos da gênese da abertura, dado o impacto das consecutivas eleições no decorrer da liberalização política, como assinalam Lamounier (1988) e Santos (1976a), entre outros.

De forma que o Governo Geisel iniciou o ano de 1975 em meio a uma “situação” de derrota eleitoral, de expectativa inflacionária, e de conseqüentes conflitos dentro do setor militar. “Situação” essa que levou Geisel a tomar medidas que visassem a acentuar o controle da liberalização política. No que se refere às novas opções de estratégia, o Governo pretendeu acentuar sua política em relação à Arena, como peça de suporte político às medidas de controle. E, dessa forma, lançou mão da influência dos líderes políticos em toda a federação, os quais passaram a ter um papel significativamente importante no projeto do Governo.

Cabe lembrar que o desenvolvimento político precedente contribuiu para que se verificasse um processo de divisão dentro da Arena, de forma que a Arena não acabou se revelando de fato como o “Partido da Revolução”, como ressaltado no segundo capítulo. Esse distanciamento da Arena em relação aos anseios do Governo Federal também ocorreriam em 1975, quando os

conflitos entre os novos políticos da Arena no Legislativo apontavam que apenas de forma bem limitada a Arena poderia mostrar-se estrategicamente como instrumento de apoio político na realização do projeto do Governo.

“A posse do novo Congresso inaugura uma fase marcada pela recomposição gradual do papel do Legislativo como ‘forum de debate’” (Klein, p.74). Esses debates demonstraram, por exemplo, o nível de fragmentação da Arena na ocasião das críticas dos senadores de Oposição ao Governo. Ademais, os conflitos desencadeados no âmbito da indicação dos Presidentes da Câmara e do Senado por Geisel também contribuíram para agravar a divisão interna dentro do partido. Pois apesar do Presidente da República ter escolhido políticos comprometidos com sua estratégia, os novos líderes da Câmara e do Senado não obtiveram margem de manobra suficiente para consolidar uma base de apoio ao Governo federal dentro do Congresso Nacional. Com efeito, “Uma vez mais a Arena falhara como base política para a implementação do projeto presidencial visando à institucionalização do regime” (Klein, p.75). Como ressalta Santos (1976a), um “equívoco estratégico consistiu na definição da Arena como partido da Revolução, o que implicitamente colocava o outro partido fora do número de competidores políticos legítimos” (Santos, 1976a,p.128).

Como resultado, o apoio político ao Governo federal passou a ocorrer alhures, e mais especificamente no âmbito dos Governos estaduais. “Diante da omissão dos dirigentes arenistas no plano federal, processou-se movimentação visando à afirmação de novas alianças centradas em torno dos Executivos estaduais em condições de garantir apoio efetivo ao governo” (Klein, p.78). Essa movimentação pode ser exemplificada pela iniciativa dos governadores de São Paulo, Rio Grande do Sul e Minas Gerais – cujas indicações em 1974 foi fruto da sondagem partidária empreendida em várias regiões por Petrônio Portella – de unirem esforços a fim de apoiar a estratégia do Governo Federal, objetivando até mesmo a utilizar suas bases políticas estaduais na viabilização do projeto político do Governo.

De forma que foi mais precisamente a partir desse momento que as relações do federalismo passaram a se mostrar como instrumento predominante na estratégia de liberalização controlada. Apesar dos decisores do Governo já reconhecerem o peso representado pelos

líderes políticos regionais desde o período da sucessão presidencial - como ressaltado no capítulo anterior -, esses líderes só passaram a adquirir papel de relevo na estratégia política de Geisel a partir do momento em que se verificou a dificuldade de sustentação política ao Governo no Congresso Nacional. A partir do momento em que não apenas os governadores tornaram público seu apoio, como também a ação do Estado já começava a direcionar-se para as relações do federalismo, seja no campo da política, seja no campo da economia. De forma que as decisões políticas e econômicas se complementaram, traduzindo-se em consecutivas variáveis que se inter-relacionaram e se retroalimentaram e, que, por isso, conformaram não apenas o processo do federalismo, como também o princípio da trajetória da transição brasileira.

De forma diferente do período militar anterior, quando “A nova federação, por um lado, reduziu o poder dos estados, logo das elites, e por outro, fez dos governantes estaduais executores de políticas públicas definidas no âmbito nacional” (Sallum Jr., 1996b, p.32), após 1974 e de modo mais acentuado após 1975 o Governo Geisel passou a redirecionar sua estratégia em relação à federação, no intuito de não perder o controle do processo de distensão política (Klein, 1978) (Abrucio, 1994) (Sallum Jr., 1996a,1996b). A fim de dar continuidade a seu projeto, o Governo alterou, portanto, as regras das instituições político-eleitorais, as quais visavam a criar condições institucionais para a formação de uma elite política civil que pudesse apoiar o regime.

Em 1976, na ocasião da primeira eleição após 1974, foi criada a Lei Falcão, em resposta aos mapas eleitorais produzidos pela agência central do SNI (Moreira Alves, p.190). Apesar da Lei Falcão objetivar limitar precisamente o uso do rádio e da televisão pela oposição, essa Lei também acabou impactando o partido do Governo. Como resultado, “A primeira metade de 1976 foi marcada, portanto, por crescente estremecimento das coalizões civil e militar que vinham dando suporte ao regime desde, pelo menos, 1968, e pela continuada incapacidade governamental de *criar as condições para a constituição de novas coalizões de apoio*”³⁴, senão

34 Grifo nosso.

ao governo, minimamente à sua estratégia de reconversão democrática gradual” (Santos, 1976a, p.135). De forma que a partir dos efeitos desencadeados pela Lei Falcão, o Governo também passou a lançar mão da patronagem não apenas no âmbito da política – no intuito mais imediato de vencer as próximas eleições municipais em 1976 -, mas também no campo da economia, como veremos mais adiante.

No campo político-institucional, essa nova estratégia de *criar as condições para a constituição de novas coalizões de apoio* se deu mediante a adoção de medidas consecutivas, adotadas não apenas em reação aos eventos anteriores à 1975, mas também como consequência do processo político subsequente àquele período. Em virtude da derrota de 1974 e do posterior incremento do número de municípios sob o comando do MDB nas eleições de 1976, “o simples anúncio do pleito de 15 de novembro tornou-o uma eleição temida” (Britto, p.7). “No curto prazo, pois, após os resultados de 1976 e antes das eleições de 1978, ou bem o governo abandona sua estratégia de normalização democrática, ou bem revê a tática que vem empregando para implementá-la” (Santos, 1976a, p.135-6). De forma que entre as eleições de 1976 e 1978 o Governo Federal adotou medidas político-institucionais que visavam a conter o grau de incerteza e de risco revelado pelo processo eleitoral até então. Pontualmente, o Governo Federal pretendia conter o avanço do MDB nos centros urbanos nas eleições a serem realizadas em 1978, quando ocorreriam eleições diretas para governador e senador.

Como resultado, aproveitando o recesso parlamentar decretado pelo Ato Complementar nº 102, de 1º de abril de 1977, o Governo Federal resolveu criar mecanismos político-institucionais, mediante a Emenda Constitucional nº 8, que visavam a capacitar o Governo a dar continuidade ao seu projeto de distensão via controle eleitoral. Conforme o chamado “Pacote de Abril de 1977”, mantinha-se a eleição indireta para governador em 1978 e adiavam-se as eleições diretas para 1982, alterava-se a regra para representação dos deputados na Câmara, instituía-se que 1/3 dos senadores seriam eleitos de modo indireto – os chamados “senadores biônicos” e regulamentava-se que bastava a maioria absoluta dos votos do Congresso para a aprovação das emendas constitucionais. Demais, “Alterou-se a composição do Colégio eleitoral destinado a escolher o Presidente da República em 1985, dando mais peso às maiorias políticas existentes

nas assembleias estaduais, que se esperava continuassem vinculadas ao regime”(Sallum Jr., 1996b, p.41 e 42), aumentou-se o mandato presidencial de cinco para seis anos para o próximo presidente, e estendeu-se ainda a Lei Falcão para as eleições estaduais e federais.

Como consequência, o número de cadeiras de cada Estado na Câmara não seria calculado em proporção ao número de eleitores registrados em cada Estado, mas em proporção a sua população total. Dessa forma, “A nova lei aumentava a representação dos estados pobres do Norte e Nordeste, onde os índices de analfabetismo são muito altos e onde a Arena era mais forte” (Moreira Alves, p.194). Foram ainda incrementados os números de Estados aliados, mediante a subdivisão dos “estados pouco urbanizados e politicamente aliados, como Mato Grosso, em 1977 (Sallum Jr., 1996b, p.41).

Ademais, cumpre assinalar ainda que o “Pacote de Abril de 1977” também “foi, claramente, uma tentativa de realinhamento das forças políticas em função de um projeto de abertura aclopado à decisão de seguir adiante na substituição de importações” (Dias e Aguirre, p.89). De forma que, como apontado também por Medeiros e Abrucio, a patronagem realizada pelo Governo Federal não se verificava apenas no âmbito político-eleitoral, mas também foram reveladas pelas *constraints* que influenciaram o financiamento federal na década seguinte. O lado político da patronagem se complementava na sua face econômica, mais especificamente no que se refere: à articulação com Estados e Municípios, à estratégia de redirecionamento dos investimentos, e à estratégia da distribuição da renda subjacentes ao II PND. Isto é, no que tange a forma mediante a qual o Estado Federal canalizou os recursos econômicos na Federação ao implementar o II PND, como veremos mais adiante.

O “Pacote de Abril”, portanto, “mostrou sua importância ao garantir para Geisel maior controle sobre o ‘público interno’ e proporcionar-lhe fôlego para as reformas políticas futuras, mas estas viriam como mais uma política autoritária: sem a participação efetiva dos representantes da sociedade no sistema político” (Mathias, p.122). Como reação ao “Pacote de Abril”, o MDB, por exemplo, tornou-se de fato um partido de oposição ao governo, uma vez que esse partido assinalava sempre as contradições entre as medidas de controle político e a intenção de

liberalizar a política. Um dos paradoxos resultantes dessa medida compreende o fato da extensão da Lei Falcão ter unido “o MDB aos movimentos de base, com a superação da defasagem entre os níveis de política formal e política de base” (Moreira Alves, p.197). Outro paradoxo, deve-se ao fato das restrições políticas terem contribuído para desencadear os movimentos populares no final da década de setenta.

Nas eleições de 1978³⁵, é evidente que as modificações político-institucionais realizadas pelo governo ajudaram a produzir vitórias na Arena. Contudo, como mostra a tabela 3, “os resultados eleitorais mostravam que nem a Arena tampouco foi indiscutivelmente a vitoriosa” (Kinzo, 1988, p.201). Nas eleições para o Senado, além do MDB ter vencido na maior parte dos Estados do Sudeste e em todos os Estados da região Sul, os candidatos da oposição obtiveram votação superior à da Arena nos demais Estados, com exceção do Maranhão, Piauí e Mato Grosso. “Isto significava que mesmo nas áreas urbanizadas dos Estados menos desenvolvidos do Norte e Nordeste, o MDB havia conquistado expressivo apoio eleitoral. Isto também significava que o reduto eleitoral da Arena se havia reduzido às áreas de base rural, onde o clientelismo e todas as outras formas de controle do voto continuavam a exercer papel decisivo na definição das eleições” (Kinzo, 1988, p.202).

De forma que a estratégia política do governo, ao se traduzir em consecutivas modificações das regras político-eleitorais, apresentou as seguintes regularidades, como ressaltadas por Sallum Jr.: 1) aumentou o peso da representação política das regiões menos desenvolvidas e urbanizadas - mais controláveis pelos partidários do regime -, e 2) valorizou politicamente as elites regionais aliadas (Sallum Jr., 1996b, p.41).

³⁵ Para uma análise detalhada sobre as eleições nacionais de 1978 e os efeitos do “Pacote de Abril de 1977” sobre o processo político-eleitoral veja “As Eleições Legislativas de 1978”, de Luiz Navarro de Brito, publicado na *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, nº 51, Julho 1980.

Tabela 3 - Resultados Eleitorais para o Senado e Câmara Federal, por Região e de Acordo com Três Categorias de Tamanho de Cidades, 1978. Em porcentagem (%)

Regiões e tamanhos de cidades	Senado (%)						Câmara Federal (%)	
	ARENA	MDB	N&B	ARENA	MDB	N&B	Total (=100%)	(%) Abstenções
NORTE (a)								
Capitais de Estado	29,3	46,3	24,4	29,8	40,8	29,4	499.513	21,5
Cidades > 30.000 hab.	29,3	43,9	26,2	33,2	43,2	23,6	39.693	32,5
Cidades < 30.000 hab.	52,9	26,4	20,7	55,6	18,8	25,6	604.929	26,8
NORDESTE								
Capitais de Estado	32,2	52,7	15,1	35,7	42,8	21,5	1.755.248	20,9
Cidades > 30.000 hab.	39,9	45,2	14,9	46,6	30,2	23,2	1.088.778	26,1
Cidades < 30.000 hab.	61,2	24,7	14,1	66,6	14,3	19,1	5.807.400	26,5
CENTRO-OESTE								
Capitais de Estado	39,7	46,7	13,6	36,1	45,2	18,7	311.729	17,8
Cidades > 30.000 hab.	34,5	49,0	16,5	36,6	42,0	21,4	157.992	28,7
Cidades < 30.000 hab.	48,2	33,6	18,2	49,8	30,7	19,5	1.346.199	28,0
SUDESTE								
Capitais de Estado	16,6	61,5	21,9	17,8	61,8	20,4	6.292.180	11,6
Cidades > 30.000 hab.	21,2	55,6	23,2	26,2	50,5	23,3	3.363.651	11,4
Cidades < 30.000 hab.	34,8	42,0	23,3	46,5	29,9	23,6	5.887.013	16,9
SUL								
Capitais de Estado	27,2	60,1	12,7	32,7	50,3	17,0	954.838	13,6
Cidades > 30.000 hab.	32,3	55,7	12,0	37,1	47,4	15,5	1.806.169	16,5
Cidades < 30.000 hab.	43,7	43,9	12,4	47,6	36,1	16,3	4.433.680	19,3
TOTAL								
Capitais de Estado	21,9	58,5	16,6	23,6	55,7	20,7	9.913.508	14,3
Cidades > 30.000 hab.	25,7	54,3	20,0	30,9	47,3	21,8	9.456.283	14,8
Cidades < 30.000 hab.	47,1	35,7	17,2	53,8	26,1	20,1	18.079.221	22,0

Fonte: TSE, In: Kinzo (1985), p. 78-79.

Com efeito, ao tentar construir uma base política que pretendia controlar o desdobramento do processo de abertura e neutralizar, de certa forma, os conflitos de interesses existentes entre os grupos dominantes, o Estado angariava força política para prosseguir com o seu projeto político.

2. As Relações Econômicas do Federalismo após 1974

De forma semelhante ao âmbito político-eleitoral, as relações econômicas do federalismo também se revelaram em importante instrumento de controle do processo de distensão. Mais especificamente no que se refere à realização do objetivo de Integração Nacional do projeto do

II PND, dentro do qual sobressaem-se os instrumentos de ação administrativa e de ação econômica do Governo. Esses instrumentos de ação do Governo que conformaram as relações econômicas do federalismo naquele período serão analisados sobre o prisma 1) da articulação com Estados e Municípios, 2) da estratégia de redirecionamento dos investimentos, e 3) da estratégia da distribuição da renda, todas presentes no projeto do II PND.

É certo que o desenvolvimento regional, subjacente ao chamado “desenvolvimento nacional integrado”, já se mostrava como um dos objetivos do Governo, como assinalado por Geisel em sua primeira reunião ministerial e na ocasião da aprovação do II PND pelo Congresso, por exemplo. Demais, o projeto do II PND também tinha como um de seus objetivos, promover uma “Nova etapa no esforço de integração nacional” (Brasil, II PND, p.35), como mostrado no terceiro capítulo.

Entretanto, *é a partir da divulgação das metas do II PND em dezembro de 1974, que coincide com o momento em que se verificou a intenção de mudança de ritmo na estratégia de liberalização política, que as relações econômicas do federalismo também adquirem lugar de relevo, ao se traduzirem, juntamente com os mecanismos político-elitorais, em recurso político na promoção do projeto do Governo.* Como ressalta Sola, ao assinalar a relação entre os processos de desenvolvimento e o de abertura política, “A conjugação e simultaneidade de ambos processos define, em grande parte, a singularidade da experiência brasileira: tanto no que se refere às condições de gestão da crise econômica posterior, quanto a algumas das características do processo de transição política, ‘por distensão’” (Sola, 1988, p.16). Tratou-se, portanto, de um processo de abertura política *cum* desenvolvimento econômico, em que tanto as relações políticas quanto econômicas – desencadeadas mormente pela ação do Governo Central - acabam conformando não apenas a trajetória da transição, mas também o processo do federalismo. De forma que o federalismo se revelou, de fato, como eminente instrumento de controle do processo de liberalização controlada.

Como ressaltado alhures (Saddi, 1993) (Aguirre e Saddi, 1997), O II PND³⁶ se refere a um

³⁶ Veja distintas análises sobre o II PND nos trabalhos de Lessa (1977), Velloso (1978, 1986, 1998), Bonelli e Malan (1976), Velasco e Cruz (1980), Castro (1985), Pinto (1985), Fishlow (1988), Schwartzman (1990), Fiori (1990), Carneiro (1992),

plano politicamente determinado, cuja dinâmica de implementação sofre a influência do processo de liberalização política. Já que se refere a um plano econômico o qual visava a sustentar o processo de dominação-legitimação reivindicado pelo Governo vigente. Velasco Cruz (1980) e Sallum Jr. (1994) também ressaltam que o plano se traduz numa “peça política cuja função é a de costurar as forças heterogêneas que dão suporte político ao regime e que se fazem presentes no interior do aparelho do Estado mediante toda uma teia de relações que as vinculam às diferentes agências, ramos e organismos do mesmo” (Velasco e Cruz, 1980, p.122).

Há que lembrar, assim, que é exatamente pelo fato das ações sociais e, em particular, às do homem político, serem passíveis de racionalização, é que se torna possível efetuar análises que visem a recuperar o real significado dos eventos sociais, sejam eles de ordem política ou econômica. Essas ordens, como nos ensina Weber, só são passíveis de distinção no âmbito da teoria, uma vez que elas se retro-alimentam e se sobrepõem *na via real*. No Brasil, essa sobreposição sobrevalorizou-se num momento crítico da História política recente, já que ela se traduziu num último esforço do Governo de institucionalizar uma ordem política autoritária híbrida. De forma que diferentemente da versão oficial (Velloso, 1978, 1986 e 1998), e da interpretação de Castro (1985), por exemplo, compreende-se que o II PND *não* se mostrou *na vida real* como um plano portador de uma racionalidade econômica no decorrer de sua implementação³⁷.

De forma que se assevera aqui mais uma vez que a estratégia econômica do Governo Geisel mostrou-se politicamente determinada, já que a “racionalidade econômica” acabou ficando a mercê da estratégia de liberalização política. Como já assinalou Sola, as características distintivas da abertura brasileira encontram sua gênese no fato do Governo Geisel ter pretendido “compatibilizar dois objetivos conflitivos: liberalização tutelada (sob constante pressão

Dias e Aguirre (1992) e Aguirre e Saddi (1997) e (1998), por exemplo.

³⁷ E para uma análise do debate sobre a questão da racionalidade econômica do II PND veja os trabalhos de Aguirre e Saddi (1997) (1998) e o texto de Velloso (1998) publicados na Revista de Economia Política. Veja também os pontos apresentados por Bonelli e Malan (1976), Lessa (1977), Tavares (1977), Pinto (1985), Fischlow (1988), e Schwartzman (1990), por

da linha dura e, ao mesmo tempo, levar a cabo o ‘último’ ciclo de substituição de importações, de bens de capital e de insumos pesados” (Sola, 1993, p. 258). E como revelarão os próprios números econômicos e consecutivas datas a serem apresentados a seguir, essas duas estratégias, a política e a econômica – mais especificamente no que se refere ao processo do federalismo -, revelaram-se como medidas complementares de um projeto político o qual visava a institucionalizar o processo de dominação-legitimação de um regime autoritário híbrido.

Cabe assinalar ainda que o intuito primordial do Governo não era fomentar as relações econômicas do federalismo, mas continuar promovendo uma modalidade de desenvolvimento econômico que legitimava o regime político desde 1964. Dada a situação política do início de 1975, a política de desenvolvimento econômico - juntamente com os mecanismos político-eleitorais ressaltados – acabaram se revelando em instrumentos essenciais a serem utilizados pelo Governo Federal no controle da federação na gênese da abertura. De forma que *além de legitimar o processo político, o II PND também pôs à disposição do Estado Central os recursos econômicos necessários para angariar apoio e obter controle político no âmbito da Federação Brasileira.*

De forma que os recursos da economia se traduziram em recursos de apoio e de controle político, logo de cooptação, norteadores das relações do federalismo no princípio da transição. Dentre as políticas do II PND que fomentaram o processo do federalismo destacaram-se algumas derivadas do objetivo de se realizar uma “Nova etapa no esforço de integração nacional” (Brasil, II PND, p.35), qual sejam: 2.1) as políticas subjacentes à articulação com Estados e Municípios, 2.2) a estratégia de redirecionamento dos investimentos, e 2.3) a estratégia da distribuição da renda regional. Essas medidas serão analisadas com base na inter-relação dos instrumentos de ação econômica e de ações administrativas do Governo federal, como verificados no processo de implementação do II PND no período 1975-1979.

2.1. A Articulação com Estados e Municípios

A Secretaria de Articulação com os Estados e Municípios – SAREM - desempenhou papel

exemplo.

essencial no período 1974-78 como *locus* de articulação inter-governamental (IPEA, 1979). De forma que no intuito de aprimorar as estruturas técnico- administrativas e financeiras de Estados e Municípios implementou-se programas e projetos no âmbito da SAREM, os quais objetivavam, por exemplo:

“I – deflagrar amplo programa de cooperação técnica, abrangendo todos os Estados e Territórios Federais (...) para a preparação dos programas de aplicação dos recursos do FPE, FPM e FE (...);

II – concessão de apoio financeiro aos Estados e Territórios Federais (...);

III – elaboração de estudos sobre a situação financeira dos Estados, cujas conclusões confirmam o acerto da decisão superior que propiciou o aumento das transferências federais relativas ao FPE e FPM, consubstanciado na promulgação da emenda Constitucional no 5/75, que elevou de 12 para 20% a participação dos Estados e Municípios nos tributos federais correspondentes ao IR e IPI (...);

IV – elaboração de estudos sobre critério de distribuição das transferências federais, o que resultou no Decreto-Lei 1434/75, que permitiu a *redistribuição mais justa dos recursos do FPE, beneficiando acentuadamente os Estados menos desenvolvidos;*” (IPEA, p.93-95).

Há que se destacar ainda o Programa de Cooperação Técnica, realizado entre 1974 e 1978. Esse Programa procurou inicialmente institucionalizar os Sistemas Estaduais de Planejamento, mediante a definição das funções e estratégias básicas que deveriam integrar um sistema de planejamento. Conforme estratégia definida, a SAREM atuaria diretamente junto às administrações estaduais, e essas com os municípios, de forma que ocorreu uma reestruturação no âmbito das administrações estaduais de planejamento. Dentre os mecanismos colocados à disposição das secretarias estaduais de planejamento, destacaram-se: a delegação de poderes para a análise e aprovação dos programas de aplicação do FPM referente aos Municípios com população igual ou superior a 25 mil habitantes e o exame de pedidos de operação de crédito com vinculação do FPM.

Ademais, além de formular diretrizes do programa de Cooperação Técnica em todas as etapas e subprogramas, financiou em grande parte tais atividades. Os recursos foram repassados aos Estados e Territórios Federais através de convênios e no período 1974-1978 elevaram-se a Cr\$ 533,5 milhões. Convém ressaltar que até o final de 1974 as transferências não-tributárias, nas quais se inserem os chamados convênios, “mantinham as características do período anterior: eram pouco expressivas em relação às receitas e despesas governamentais e menos relevantes ainda eram as de caráter negociado. Já em 1975, evidenciaram-se uma forte mudança na sua estrutura interna, apesar de mantidos baixos os indicadores de importância ou dependência dessas transferências” (Afonso, 1989, p.211 e 212).

No entanto, como ressaltou Resende, essa então baixa dependência escondia “o aprofundamento dos laços burocráticos que se desenvolveram em virtude da expansão dos convênios” (Resende, 1982, p. 499). Essa expansão pode encontrar sua explicação na forma mediante a qual se deu a implementação e desenvolvimento dos sistemas estaduais de planejamento. “Em grande parte dos estados, uma elite burocrática formou-se a partir dos convênios realizados com a SAREM, os quais previam complementação salarial dos dirigentes e técnicos que se encarregavam de organizar o sistema estadual de planejamento (Resende, 1982, p.499).

Com efeito, tecnicamente, foi com base nos estudos elaborados pela SAREM que o Governo Federal “adotou medidas objetivando minimizar os problemas financeiros de cada um dos Estados criando condições para reduzir as dificuldades de seus programas de investimento. Essas providências beneficiaram mais especificamente as regiões que apresentam maior debilidade econômico-financeira, como é o caso do Norte e Nordeste do país” (IPEA, p.99). Politicamente, contudo, os resultados dos estudos da SAREM convergiam com o intento do Governo Federal de buscar apoio das elites políticas regionais após os resultados das eleições de 1974, a fim não apenas de obter apoio político para realizar liberalização, mas também no intuito de controlar o processo de institucionalização do regime. O apoio financeiro do Governo Federal aos Governos Estaduais se deu na execução de projetos considerados prioritários. A região Norte absorveu Cr\$ 861,00 milhões; o Nordeste Cr\$ 6,4 bilhões; o

Sudeste Cr\$ 2,2 bilhões; o Sul Cr\$ 2,5 bilhões; e o Centro-Oeste Cr\$ 1,6 bilhões cabendo aos programas federais cerca de Cr\$ 6,0 bilhões.

Como assinala Medeiros, “embora a SAREM objetivasse ser o principal *locus* das articulações inter-governamentais, as quais seriam orientadas de forma administrativa e burocrática, essa tarefa se tornou paulatinamente muito difícil” (Medeiros, p.128). Em especial por que “Entre 1974 e 1978 a política deixou os bastidores das arenas burocráticas para se tornar novamente – como o nível de coerção havia relaxado – um questão aberta e extra-burocrática” (Medeiros, p.128 e 129). De forma que por terem sido privilegiados os estados menos desenvolvidos, os quais estavam sendo incorporados ao arco de aliança política do Governo Federal, torna-se possível afirmar que as decisões ocorridas no âmbito da SAREM não seguiram exatamente critérios técnicos-rationais, na medida em que foram influenciadas pelo processo político de liberalização controlada.

“No plano tributário, a revalorização das elites regionais pelo projeto Golbery-Geisel de institucionalização resultou na inversão da tendência que concentrava recursos e decisões nas mãos do Governo federal” (Sallum Jr. p.42). A promulgação da Emenda Constitucional nº 5/75, a qual elevou a participação dos Estados e Municípios nos tributos Federais (IR e IPI) de 12 para 20%, em acréscimos de 2% em cada ano, durante o período 1976-1979, contribuiu para melhorar a situação financeira dos Estados e dos Municípios. Em decorrência dessa medida, as transferências federais às contas do FPE, FPM e FE cresceram de Cr\$ 18,3 bilhões, em 1974, para Cr\$ 24,3 bilhões, em 1976, alcançando Cr\$ 30,2 bilhões em 1978, como mostra o gráfico 2.

Gráfico 2 - Crescimento das Transferências Federais às Contas do FPE, FPM e FE em Cr\$ bilhões (1974 - 1978)

Demais, criou-se ainda uma Reserva Especial para as regiões Norte e Nordeste, através do Decreto-Lei nº 1434, de 11 de dezembro de 1975. Esta Reserva, distribuída exclusivamente entre os Estados das regiões Norte e Nordeste, proporcionou maior parcela de recursos aos Estados menos desenvolvidos, contando com 10% dos recursos do FPE nos exercícios de 1976 e 1977 e 20% em 1978. Em 1976, como mostra o gráfico 3, esses recursos atingiram o montante de Cr\$ 1,1 bilhão, em 1977 alcançou Cr\$ 1,2 bilhão e em 1978 foi estimado em Cr\$ 2,3 bilhões o total destinado aos Estado do Norte/Nordeste, além da participação normal do FPE.

Gráfico 3 - Transferências Federais para Estados e Municípios do Norte e Nordeste em Cr\$ Bilhões de 1975

Já o Decreto-Lei nº 1492, de 6 de dezembro de 1976, transferiu 50% dos incentivos do ICM para a área do IPI, com a União assumindo esses encargos a partir de 1977. No plano tributário, há que se destacar ainda o incremento das alíquotas internas do principal imposto estadual, o ICM, até atingir 17% em todos os Estados do País. Ademais, “o Governo Federal, através do DL nº 1426 de 2/12/75 assumiu os valores de crédito do ICM existentes em empresas localizadas nos estados do norte e nordeste (...)”. E também “(...) retirou da lista de produtos beneficiados do ICM vários produtos elaborados pelos estados do norte e nordeste” (Lopreato, p. 139).

Cumprasse assinalar ainda a adoção do Decreto nº 77.565/76, o qual desobrigou os Estados do Norte e Nordeste, bem como o Estado do Espírito Santo de aplicar percentagem determinada dos recursos do FPE em despesas de capital, podendo, se o desejarem, utilizar integralmente tais recursos em despesas correntes. Essa medida teve significado muito grande para os Estados beneficiados, muito dos quais têm arrecadação própria inferior aos gastos com pessoal.

Como resultado, essas medidas contribuíram para que a participação relativa da região Nordeste aumentasse significativamente no período 1974-78, passando de 40,8%, em 1974-1975, para 44,7% em 1976, e para 54,6% em 1978. De forma que, de um lado, elas assinalam a preocupação da SAREM em estabelecer critérios de distribuição das rendas públicas para os Estados menos desenvolvidos, e, de outro, evidenciam o esforço político do Governo Federal na obtenção de apoio na realização de seu projeto e na viabilização do controle político da distensão.

Com efeito, essas mudanças nas instituições econômicas que orientaram as relações do federalismo resultaram em maior disponibilidade de recursos econômicos para os Estados que se encontravam à margem das relações políticas dominantes no período militar anterior. Trata-se de mudanças as quais se deram em meio a “situações” de incertezas acarretadas pelo processo político-eleitoral, sobretudo no pós 1974. Como já havia reconhecido Affonso, “o retrocesso eleitoral do regime, que se evidencia também nas eleições de 1976, parece ter sido a

motivação primeira para se promover uma certa descompressão da centralização tributária” (Affonso, 1988, p.73).

Cabe aqui uma análise crítica em virtude das constantes modificações verificadas nas instituições do sistema tributário brasileiro desde 1965 e, de forma particular, a partir de 1975. Há que se apontar, em primeiro lugar, que pelo fato de não se ter planejado os impactos das mudanças no sistema tributário, esses impactos “tomaram-se função exclusiva da evolução da estrutura de arrecadação federal e de alterações nas mudanças de aspectos institucionais, que, muitas vezes, decorriam da mera pressão dos governadores e prefeitos (...) pode-se dizer que não havia uma distribuição governamental dos recursos tributários eleita padrão, tanto em termos verticais, quanto horizontais (Afonso, p.175). Em segundo lugar, “Como as mudanças institucionais também não resultavam de programação prévia, revelou-se fator decisivo o poder de barganha política de cada parte. Desfigurava-se, assim, o princípio de uma transferência com critérios rígidos ou estáveis” (Afonso, p. 1750).

A liberalização política permitiu, portanto, a abertura de um espaço para que Estados e Municípios passassem a criticar o sistema fiscal centralizado e a demandar melhor divisão do bolo tributário. “Há aqui um amplo espaço para negociação que ocorre sem maiores atropelos, mesmo com um Congresso submisso, porque não há nem enfrentamento com o regime nem choque de forças sociais (...)”. Uma vez que o equacionamento dos problemas “(...) depende apenas de o Poder Central se dispor a atenuar o centralismo econômico e injetar novo alento ao federalismo que se tornara uma ficção” (Oliveira, 1995, p.65).

De forma que, “se no plano econômico a tentativa de viabilizar o II PND reclamava maior centralização tributária, por outro lado, a preocupação com o aprimoramento do processo político colocou novamente na ordem do dia a necessidade de se restabelecerem os pactos horizontais de dominação. (...) O jogo político voltou a colocar os Estados do Norte e Nordeste, embora fracos economicamente, como peças essenciais no sistema de alianças, abrindo-lhes a perspectiva de reclamar junto à União alguns favores. Não é por outra razão que as medidas no campo tributário promulgadas pela Administração Geisel buscaram atender, prioritariamente, os interesses daqueles estados” (Lopreato, p. 139).

2.2. A Estratégia de Redirecionamento dos Investimentos: empréstimos a Estados e Municípios

No que se refere às operações de crédito a Estados e Municípios, cabia à Secretaria de Planejamento da Presidência da República (SEPLAN), como órgão de assessoramento direto ao Presidente da República, manifestar-se a respeito da viabilidade e compatibilidade do empréstimo com os planos nacionais de desenvolvimento nos pedidos de empréstimos ou acordos externos, de interesse dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e nas operações de créditos internos, quando se oferecem como garantia recursos do Fundo de Participação (FPE e FPM). Nestes casos, com o advento da Resolução do Senado Federal nº 62, de outubro de 1975, o Banco Central passou a realizar os estudos correspondentes ao endividamento global do mutuário em potencial, mas cabendo à SEPLAN, e mais especificamente ao Executivo Federal, pronunciar-se quanto ao nível de comprometimento dos fundos citados.

Essa Resolução do Senado também modificou sensivelmente os limites a que eram subordinadas as operações de crédito de Estados e Municípios. Resende e Afonso mostram, em relação a esses limites, que pelo fato deles não “manterem as aberturas ou exceções que a regulamentação anterior propiciava, a maioria das unidades governamentais excedia os tetos máximos, dependendo, para novas operações, de autorização expressa do Senado (Resende, e Afonso, p. 8). Como resultado, esses limites “foram alterados por iniciativa do Poder Executivo, pela Resolução no 93/76 (...)”. Essas mudanças na regulamentação de crédito “foram justificadas com a intenção de se adotar critérios mais flexíveis para o controle da dívida pública consolidada interna, tendo em vista as exigências da conjuntura e as próprias condições econômico-financeiras dos estados e municípios” (Afonso, p.233).

A princípio, os pedidos de empréstimos por parte das unidades da federação são submetidos a análises baseadas em critérios técnicos. Contudo, a regulamentação vigente não considerou, por exemplo, um dos mais importantes requisitos para empréstimo, como a capacidade de endividamento e de pagamento. Em especial porque instituiu-se um sistema de crédito o qual

“envolve o poder discricionário concentrado no Executivo e Senado Federal, bem como a limitação da autonomia estadual e local pela vinculação na aplicação de recursos (...)”. De forma que “(...) Uma avaliação casuística, influenciada por fatores políticos, deve importar mais nas decisões sobre as operações não controladas” (Resende e Afonso, p. 15).

No que se refere à perda de autonomia ou incremento da dependência financeira por parte das unidades da federação, os empréstimos internos mostravam-se amarrados a determinados projetos que exigem a comprovação do uso da verba. No entanto, essa comprovação do destino do crédito “não é válida para o crédito externo, o que na verdade, ao contrário de empecilho, representa um estímulo ao endividamento pelo controle relativamente mais flexível” (Resende e Afonso, p.15).

O Governo Federal também adotou medidas que visavam ao desenvolvimento de setores definidos como estratégicos para a economia nacional. Com base na Resolução nº 394, de 3 de novembro de 1976, que veio a reformular e consolidar a anterior, os Bancos Estaduais de Desenvolvimento poderiam operar com depósitos a prazo fixo, realizar intermediação de empréstimos e financiamentos obtidos no país e no exterior, emitir ou endossar células hipotecárias de crédito rural, realizar investimentos e operações de arrendamento mercantil e prestar garantias. O saldo dos recursos movimentados pelos 12 bancos estaduais de desenvolvimento elevou-se de Cr\$ 5.157 milhões em 1973 para Cr\$ 66.460 milhões em junho de 1978, dos quais Cr\$ 56.261 milhões referem-se a terceiros. É importante notar que o incremento das obrigações contraídas com terceiros na configuração dos recursos dos BEDs evoluiu de 77,7% em 1973 para 84,7% em 1978, principalmente em virtude dos repasses das instituições financeiras oficiais que evoluíram de Cr\$ 1,970 milhões para Cr\$ 50.004 milhões, no período considerado. Dentre as principais instituições oficiais repassadoras de recursos para os BEDs destacam-se o BNDE, a FINAME, o Banco Central e o BNH, com 28,3%, 20,9%, 12,7% e 6,9% respectivamente, do total dos recursos existentes em junho de 1978 (Cr\$ 66,5 milhões).

Há que se assinalar ainda que o conjunto dos Bancos Estaduais de Desenvolvimento foi ampliado nesse período com a criação dos Bancos de Desenvolvimento dos Estados de Santa

Catarina e do Rio Grande do Sul em 1975, e do Banco do Estado de Goiás em 1976. Cabe ressaltar que após consecutivas alterações nas regulamentações de crédito a Estados e Municípios, principalmente no que se refere aos limites de crédito, “ora restringindo, ora aumentando a rolagem das dívidas, o desdobramento recente desse processo foi o aumento da dependência de estados e municípios em relação ao Tesouro Nacional (Resende e Afonso, p. 27). De forma que, como ressaltava Sallum Jr., “É verdade que a dependência se fez pela via financeira, na medida em que empréstimos controlados pela União – para saneamento, habitação, etc. – reintroduziram os controles sobre os gastos estaduais. A diferença é que, nesse caso, a dependência resultava de uma opção política voluntária” (Sallum Jr, 1996b, p.42).

Essa dependência financeira em relação à União se traduziu em expectativa de insolvência da dívida nas décadas seguintes, uma vez que o processo inflacionário contribuiu que o saldo da dívida, bem como os encargos devidos a cada ano, crescessem a taxas superiores à expansão da arrecadação tributária e operacional da própria, daí o contínuo aumento no grau de vulnerabilidade financeira dos governos mais endividados, como mostra a tabela 4.

Como bem assinalaram Resende e Afonso, “A perspectiva de insolvência coloca no fundo uma questão de redefinição de responsabilidade. Indaga-se até que ponto atribui-se o excessivo endividamento de alguns governos subnacionais apenas a irresponsabilidade na questão das respectivas administrações ou consideram-se também as facilidades criadas por um sistema que, entre outros aspectos, tencionava desobstruir os canais para repasse de fundos geridos pelo próprio Executivo Federal” (Resende e Afonso, p.27).

Tabela 4 – Carga do Serviço da Dívida Interna e Externa no Balanço dos Estados em 1985

Regiões e UF	Juros e Amortizações em % DA	
	Receita Líquida	Despesa Total
NORTE	7,36	7,10
Acre	1,01	1,03
Amazonas	23,33	20,07
Pará	1,63	1,56
Amapá	-	-
Rondônia	1,86	1,98
Roraima	-	-
NORDESTE	13,64	10,86
Maranhão	2,56	1,84
Piauí	2,23	2,05
Ceará	18,23	13,50
Rio Grande do Norte	13,07	10,75
Paraíba	25,77	10,27
Pernambuco	9,63	9,53
Alagoas	18,48	15,84
Sergipe	5,52	5,03
Bahia	16,90	11,86
CENTRO-OESTE	11,70	8,11
Mato Grosso	13,18	4,85
Mato Grosso do Sul	22,82	15,60
Goiás	15,01	11,59
Distrito Federal	1,35	11,36
SUDESTE	13,79	11,76
Minas Gerais	26,08	19,90
Espírito Santo	17,82	15,73
Rio de Janeiro	16,21	12,52
São Paulo	9,06	8,25
SUL	41,38	27,54
Paraná	18,02	15,22
Santa Catarina	12,42	10,93
Rio Grande do Sul	68,10	36,71
BRASIL	17,55	13,97

Fonte: Balanço dos Estados, SEF/MINIFAZ. In: Resende e Afonso, 1988, p.68.

2.3. A Estratégia da Distribuição da Renda Regional

Também é partir de 1975, quando inicia-se a implementação do II PND, que o Governo Geisel instituiu três relevantes programas de desenvolvimento regional: o POLAMAZÔNIA, o POLONORDESTE e o POLOCENTRO, os quais mostraram-se como uma das variáveis caracterizadoras das relações do federalismo no período. Esses programas “fundamentam-se na concepção de áreas integradas, espacialmente descontínuas, onde se concentram os esforços de implantação ou consolidação da infra-estrutura, de aproveitamento das potencialidades naturais existentes, de apoio às atividades diretamente produtivas, agropecuárias, minerais ou agroindustriais (IPEA, p. 130).

Mediante a implementação do programa POLONORDESTE, por exemplo, “A segunda linha de exportação de minério de ferro - Carajás - a maior siderúrgica seria construída em Itaqui, Maranhão. A química de base e o esforço de prospecção de petróleo se desenvolveriam prioritariamente na plataforma litorânea nordestina e os complexos químicos de base seriam de soda-cloro em Alagoas, petroquímica na Bahia e no Rio Grande do Sul, fertilizantes potássio em Sergipe, cobre no interior da Bahia, fosfato no interior de Minas” (Lessa, 1977, p.60). Até março de 1979 o Governo investiu CR\$ 27,9 bilhões no total, com esses programas de desenvolvimento. Sendo que, nesse total, o POLAMAZÔNIA participou com (27,24%) Cr\$ 7,6 bilhões, o POLONORDESTE com (58,06%) Cr\$ 16,2 bilhões, e o POLOCENTRO com (14,70%) Cr\$ 4,1 bilhões.

De forma que nessa nova etapa da industrialização, a ação do Governo Federal traduziu-se num esforço de desenvolvimento regional menos concentrado, uma vez que o Governo procurou privilegiar as regiões que haviam ficado à margem do célere processo de industrialização brasileiro. Este esforço mostra-se, assim, como mais uma variável a evidenciar o fato do Estado ter buscado o apoio de lideranças regionais, mais especificamente de grupos econômicos, fora do eixo Rio-São Paulo, como já haviam assinalado Dias e Aguirre.

Cumprе ressaltar ainda que a estratégia de institucionalização do regime tentou envolver na sua

órbita não só as elites políticas regionais aliadas mas também grupos econômicos de importância local que lhes pudessem dar sustentação. Como mostra o fato do Governo Federal também ter procurado viabilizar os projetos nas áreas da SUDENE e Espírito Santo desde 1974, prorrogando os prazos das isenção do Imposto de Renda para os empreendimentos na área de atuação da SUDENE e Espírito Santo.

No que se refere aos efeitos da política de desenvolvimento regional do II PND, os dados do produto interno (Tabela 5) nos permitem destacar alguns pontos relacionados à descentralização produtiva ocorrida na economia brasileira:

1. A desconcentração ocorreu mais intensamente no produto industrial do que no produto interno total.
2. Houve perdas de posição relativa do Sudeste e, no seu interior, de São Paulo e do Rio, em relação tanto ao produto interno total quanto, em particular, ao produto industrial.
3. “Como resultante, o que se assistiu, no período, foi a convergência da renda ‘per capita’ das regiões no Brasil em torno da média nacional, com a renda das regiões menos desenvolvidas crescendo mais intensamente que a das regiões de renda por habitante maior que a média do país” (Guimarães Neto, 1995b, p. 26).

Tabela 5 - Participação no Total do País do Produto Total, do Produto Industrial e da população, Segundo as Regiões e Estados Seleccionados Brasil - 1970 - 1991

Regiões e Estados	Produto Total		Produto Industrial		% População	
	1970	1985	1970	1985	1970	1985
NORTE	2,2	4,1	1,1	4,1	3,9	6,9
NORDESTE	11,7	13,6	7,0	12,2	30,2	28,9
Pernambuco	2,9	2,5	2,1	2,0	5,5	4,8
Bahia	3,8	5,2	2,5	5,2	8,0	8,1
SUDESTE	65,5	59,5	79,1	65,8	42,8	42,7
São Paulo	39,4	35,4	56,5	44,0	19,1	21,5
Rio de Janeiro	16,7	12,3	15,3	11,8	9,7	8,7
Minas Gerais	8,3	9,8	6,9	8,6	12,3	10,7
SUL	16,7	17,1	12,0	15,7	17,7	15,1
Paraná	5,4	6,1	3,0	5,2	7,4	5,7
Santa Catarina	2,7	3,2	2,7	3,6	3,1	3,1
Rio Grande do Sul	8,6	7,9	6,3	7,0	7,2	6,2
CENTRO-OESTE	3,9	6,0	0,9	2,4	5,4	6,4

Fonte: Fundação IBGE. Anuário Estatístico – 1992. In: Guimarães Neto, 1995b, p.26

Contudo, esse processo de incorporação de novos grupos à aliança desenvolvimentista do Estado não ficou imune ao conflito próprio da vida política. Mais especificamente pelo fato das reivindicações desse novo grupo mostrarem-se inconsistentes com:

- “a) a necessidade de realização de lucro, que gera uma fonte autônoma de alimentação da inflação, dado o estágio do ciclo de investimentos recentes (excessivo endividamento das estatais e capacidade ociosa no setor de bens de capital);
- b) os interesses da indústria do Sul, contrária à redução dos níveis de proteção da indústria instalada pelos projetos de substituição de importações anteriores;
- c) a sobrevalorização cambial, instrumento tradicional usado pelo Estado para introduzir o investimento industrial, retira competitividade internacional de todos os setores exportadores;
- d) a escassez de recursos gerada pela necessidade do financiamento da dívida pública interna. É bom lembrar que a forma tradicional de cooptação das lideranças políticas do Norte-Nordeste era a que trocava incentivos fiscais regionais e sua participação nos investimentos do Sul, utilizando-se dos fundos fiscais (BNH e PIS/PASEP), por apoio parlamentar” (Dias e Aguirre,

p.89).

Ademais, outros autores também chamam a atenção para a necessidade de se reconhecer que as “políticas de desenvolvimento regional e mecanismos compensatórios acionados para restabelecer o equilíbrio federativo combatendo as imensas disparidades espaciais e sociais do país mostraram baixa eficácia ante as prerrogativas do centralismo fiscal que marcou os governos militares (...) Isso explica por que o processo de desconcentração, iniciado na década de 70, deu-se de forma tímida e lenta, e por que os riscos de uma reconcentração da atividade produtiva são uma tendência possível – talvez provável – na retomada do crescimento” (Lavinias, Magina e Silva, p. 1)

Como assinala Sallum Jr., “Do ponto de vista político a expectativa era que todas essas iniciativas soldassem grupos econômicos regionais, elites políticas estaduais e o projeto de institucionalização. Contudo, os resultados mostraram-se muito aquém do esperado. (Sallum Jr., 1996b p.43). Uma vez que o Governo se encontraria em meio a um complexo de demandas derivadas seja dos grupos econômicos advindos do período do “milagre”, seja dos grupos relacionados às estratégias específicas do II PND. Cumpre mencionar ainda que o Governo Central não mais poderia ignorar as demandas sociais, particularmente a determinadas grupos da sociedade civil, os quais se encontravam em processo de (re)organização³⁸. Entretanto, cumpre ressaltar que a política de desenvolvimento regional de Geisel evidencia que os primeiros passos para a descentralização de recursos entre as unidades da federação ocorreram em meio a uma situação em que se combinavam a liberalização política com a manutenção do crescimento da economia. Num período em que o processo do federalismo se deu, tanto no âmbito da economia, quanto no da política, sem que Poder Central perdesse as rédeas de seu controle.

³⁸ Para ver como essas mobilizações sociais se deram veja, por exemplo, o trabalho de Maria Hermínia Tavares de Almeida (1984), “O Sindicalismo Brasileiro entre a Conservação e a Mudança”, e o de Ruth Cardoso (1984), “Movimentos Sociais Urbanos, Balanço Crítico”.

3. Estado e Federalismo no Governo Geisel: uma reflexão

O processo subjacente às relações políticas e econômicas do federalismo revelam, assim, que a ação do Estado, derivada da redefinição do projeto inicial do Governo ocasionou, desde 1974, mudanças no âmbito das relações inseridas no Estado - de tipo desenvolvimentista - e no nível das instituições do regime político vigente. De forma que se verificaram dois tipos de transformações subjacentes à estrutura do Estado (Kugelmas e Sallum Jr., 1993), que nos permitem assinalar a existência de uma alteração nas relações Estado/Sociedade. Tratou-se, mais especificamente, de mudanças caracterizadas pela renovação, ou melhor, pela ampliação da coalizão socioeconômica de apoio ao Governo e pela redefinição das regras político-institucionais neste novo período do regime militar.

No que se refere à renovação da aliança política de apoio ao Governo, verificou-se que sobretudo devido aos resultados do processo eleitoral, as relações do federalismo se revelaram em instrumento de controle do projeto político do Governo Federal. De forma que o Governo Geisel passou a lançar mão dos recursos oferecidos pelas estratégias conformadoras de seu projeto político - a liberalização política e o II PND -, no intuito de fomentar as relações do federalismo. Para, assim, dar continuidade ao projeto de institucionalização do regime, e, conseqüentemente, garantir a vigência do processo de dominação-legitimação. Ressalta-se, portanto, como verificado, que essas estratégias resultaram numa “rearticulação profunda das coalizões sociais de apoio do governo (...)” e, por isso, “(...) alteraram-se profundamente a forma de inserção e de assentamento do Estado na sociedade” (Sola, 1993, p. 259).

Já em relação às transformações nas instituições político-elitorais do regime, o Governo caracterizou-se, desde seu início, pela intenção de promover a liberalização lenta e gradual do processo eleitoral. Entretanto, foi a partir de 1975 que o Estado Central começou a adotar medidas que redundaram na modificação das relações políticas do federalismo. Essas alterações traduziram-se em modificações no projeto idealizado durante a sucessão presidencial, seja no que se refere à redução do ritmo em que essas medidas seriam empregadas, seja no que tange

ao fato das relações do federalismo terem se revelado em importante instrumento no controle do processo político distencionista.

De forma que foi pelo fato do processo eleitoral ter evidenciado a necessidade de mudança nas intenções iniciais do Governo que a estratégia política compreendeu consecutivas modificações das regras político-eleitorais. Estas foram caracterizadas pelo 1) aumento do peso da representação política das regiões menos desenvolvidas e urbanizadas - mais controláveis pelos partidários do regime -, e 2) pelo incremento da valorização politicamente as elites regionais aliadas (Sallum Jr., 1996b, p.41).

Convém assinalar que se tratou de um processo de mudança que continuava a apresentar elementos de continuidade em relação ao período anterior, tanto no que se refere ao padrão de dominação - apesar da ampliação do arco de relações sociais dominantes inseridas no Estado -, quanto no que se relaciona à manutenção de uma ordem política autoritária híbrida, embora mais liberalizante.

Afirma-se, portanto, a verificação da hipótese deste trabalho, uma vez que, no Governo Geisel, o Estado Central promoveu transformações na forma de se organizar o Poder na Federação Brasileira, fato que ocorreu em meio a um ambiente de incertezas, no qual os recursos da política e da economia, subjacentes às relações intergovernamentais, se complementaram como instrumentos para dar continuidade ao projeto político da dominação vigente. De forma que a ação do Estado foi conformadora das relações do federalismo no início da abertura brasileira.

Cabe assinalar ainda que as mudanças nas instituições políticas e econômicas do federalismo no Governo Geisel se retroalimentaram e se sobreporam não apenas ao longo do processo do federalismo na gênese da distensão, mas também continuaram a influenciar esse processo no decorrer da abertura e no período da democratização. De forma que os elementos políticos e socioeconômicos das relações do federalismo nos permitem apontar características da gênese da trajetória brasileira para a democracia.

Ao alterar as regras político-eleitorais, e ao alocar recursos econômicos aos Estados menos desenvolvidos, a fim de criar condições políticas para a formação de uma elite política civil

que pudesse dar continuidade ao regime (Couto e Silva, 1981), o Estado Central acabou criando instituições políticas e condições econômicas que não apenas não permitiram a institucionalização de um “federalismo organizado” (Camargo, 1992), ou melhor, a realização do “equilíbrio do federalismo” (Schultze), como também acabaram limitando o processo de consolidação democrática nas décadas seguintes.

Ao invés de terem sido criadas instituições políticas visando ao estabelecimento de um arcabouço institucional capaz de assegurar a “normalização” do regime, o que se observou foi a impossibilidade das “organizações e os processos adquirirem valor e estabilidade” (Huntington, 1975, p.24), ou melhor não se verificou a possibilidade de institucionalização do regime militar brasileiro. Isto é, as relações do federalismo na gênese da transição brasileira não foram caracterizadas pela construção de instituições que permitissem organizar as relações inter-governamentais, de forma que elas pudessem “adquirirem valor e estabilidade” (Huntington, 1975, p.24). Mais especificamente, porque não foram criadas, na gênese da transição, respostas institucionais que visassem à completar o “hiato político” do federalismo brasileiro, ou seja, que pudessem redundar, no período de democratização, em alguma modalidade de institucionalização dos princípios básicos do federalismo: o de autonomia e de participação.

Como observado, o princípio da transição brasileira foi marcado por uma descentralização relativa de recursos da esfera da União para os Estados e Municípios, mas sobretudo para os Estados. No entanto, esta descentralização, apesar de ter fornecido maior volume de recursos às unidades subnacionais de governo, também ampliou o grau de dependência dessas mesmas relações em relação à União. De forma que os resultados da abertura mostram-se paradoxais, na medida em que a ampliação do espaço de liberdade política e, portanto, das eleições como forma de acesso e preservação do poder, não se traduziu em incremento da autonomia das unidades federativas, mas no acréscimo da dependência financeira em relação ao Governo Federal.

Trata-se de um paradoxo portador de problemáticas e especificidades políticas para a democratização brasileira, cujos efeitos vieram à tona da arena política nos trabalhos da

Assembléia Nacional Constituinte³⁹, uma vez que “Esta carência de autonomia financeira que impõe evidentes condicionalidades políticas, acabou por homogeneizar, em grande medida, os trabalhos da Assembléia Nacional Constituinte em matéria tributária” (Affonso, 1988, p. 260).

No que tange à questão da representação, paradoxalmente o Governo Geisel semeou o terreno para que as elites políticas regionais, mais especificamente os Governadores, pudessem sobressair-se como verdadeiros chefes políticos estaduais no decorrer da democratização. Em especial pelo fato da abertura brasileira ter compreendido uma distensão controlada pelo processo eleitoral, que aumentou a dependência dos militares em relação ao poder do Governo no Legislativo e em relação às elites políticas no nível estadual.

De forma que mesmo antes da democratização, foram aumentadas as transferências para Estados e Municípios, e enfraquecido o controle do Governo Central sobre o uso de seus recursos. Dado o aumento do peso da representação dos Estados menos desenvolvidos no Congresso, a Constituição de 1988 continuou com esse processo, sem continuar havendo a definição da divisão das responsabilidades e competências entre as esferas da federação. Como ressalta Varsano, ao analisar a evolução dos sistema tributário brasileiro, “o sistema tributário criado pela Constituição de 1988 – ao contrário do originado pela reforma da década de 60, elaborado por uma equipe de técnica em gabinetes – foi fruto de um processo participativo em que os principais atores eram políticos” (Varsano, p.12). De forma que por meio da Constituição, esses atores políticos “tentaram eliminar a incerteza da situação de transição (...) Estados e Municípios aproveitaram-se do enfraquecimento do poder central durante a transição para inverter o desequilíbrio existente no período autoritário, apropriando-se de boa parte das receitas da União sem obrigar-se a seus encargos (Sallum Jr., 1994, p. 94).

O governador controlava a política estadual, a não verificação de respostas institucionais para a questão das responsabilidades na Constituição de 1988 ocorreu, em grande parte, em virtude do papel político adquirido pelas elites políticas regionais na transição e, particularmente, pelo fato do Governo Central não ter podido mais impedir a eleição de governadores oposicionistas na

³⁹ Para uma análise da forma como as questões do federalismo vieram à tona na Assembléia Nacional Constituinte, veja o trabalho de Leme (1992).

eleições estaduais da década seguinte. De forma que com o término das eleições indiretas para governador, verificou-se a eleição de governadores da oposição e o conseqüente fim do esquema de patronagem entre o Governo Federal e as elites estaduais, tal qual idealizado e realizado por Geisel e Golbery no intuito de garantir maiorias governistas no Congresso Nacional e nas Assembléias Legislativas. Formando-se assim, um quadro político o qual foi caracterizado por Abrucio como “federalismo estadualista”, em que “os governadores se unem para vetar qualquer mudança na ordem federativa que implique na alteração da atual distribuição de poder e recursos. Em suma, os governadores formam coalizões de veto e não coalizões de governo” (Abrucio, p.118).

Há que se ressaltar ainda o aumento da representação dos Estados menos desenvolvidos em relação aos outros Estados. De um lado, concentrando apenas 6,55% da população, a representação parlamentar na região Norte aumentou 3,27% depois de 1988, e passou a ter 12,92% dos Deputados Federais na Câmara. De outro lado, ocorreu um decréscimo de 34,7% para 33,6% na representação dos Estados do Sudeste, como verifica Sadek (1995). “Conclui-se facilmente da leitura destes dados, que os eleitores tem peso diferente de acordo com o estado em que residem, contrariando-se frontalmente a regra democrática básica – ‘one man, one vote, one value’- e a própria Constituição vigente, que garante a igualdade de todos os cidadãos (art.14)” (Sadek, 1995, p.230).

Ademais, como ressalta Kinzo (1990), a “interferência freqüente do governo na vida partidária foi um elemento a mais a dificultar a consolidação de uma estrutura partidária, pelo simples fato de não permitir que sua conformação adquirisse um mínimo de estabilidade. Com o advento da Nova República, o quadro partidário sofreria novas mudanças, em decorrência do afrouxamento dos requisitos para a criação de novos partidos e da legalização dos partidos comunistas. Assim, tanto as determinações dos governos militares visando controlar e moldar a atividade partidária, como a liberalização promovida pelo governo civil a partir de 1985 (...) acabaram produzindo muita instabilidade na vida partidária” (Kinzo, p.111 e 112).

Toma-se possível, por fim, apontar que as constrições políticas observadas na democratização

brasileira e, mais especificamente no que se refere às possibilidades de um “novo pacto federativo”, mostram-se como resultado das incertezas (Przeworski, 1993) e conseqüentes decisões do Poder Central no decorrer do princípio da abertura política, como apontaremos na conclusão.

CONCLUSÃO

À guisa de conclusão, pretende-se apontar brevemente as relações entre Estado e federalismo no Governo Geisel, conforme verificado neste trabalho, para, a seguir extrair algumas lições das relações do federalismo na gênese da abertura, as quais nos possibilitarão compreender melhor por que se torna tão difícil criar novos padrões de institucionalização para as relações do federalismo no período da consolidação democrática.

Ao estudarmos a dinâmica política do federalismo no Governo Geisel, tomou-se possível constatar a hipótese a que se pretendia verificar, qual seja, que as relações do federalismo, na gênese da transição política, foram condicionadas pela ação do Estado Central e, mais especificamente, pela forma como o Estado conduziu duas estratégias complementares, conformadoras do projeto político do Governo. Tratou-se da estratégia de liberalização política e do Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento.

Como ressaltado, foi mais precisamente a partir dos resultados das eleições de novembro de 1974 que as relações políticas e econômicas do federalismo passaram a se complementar, ao se revelarem em instrumentos de controle do projeto político do Governo. Apesar de, desde a sua elaboração, o projeto político do Governo não apenas ter considerado as elites regionais como peça importante da estratégia de distensão, como também assinalado que a integração nacional mostrava-se como uma das metas prioritárias para o “desenvolvimento nacional integrado” (Geisel, 1974).

De forma que foi no intuito de controlar os rumos da implementação do projeto de institucionalização do regime, ou melhor, da distensão política via eleições, que o Estado Central passou a fomentar as relações do federalismo, ao lançar mão dos recursos oferecidos pelas estratégias de liberalização política e do II PND. Como verificado, essa valorização do federalismo se deu por meio da adoção de medidas políticas e econômicas, que a despeito de terem resultado, de um lado, num padrão menos centralizador da política, produziram, de outro,

um incremento da dependência econômico-financeira dos governos subnacionais em relação à União.

Essas medidas implicaram, mais especificamente, em modificações nas instituições político-elitorais e em alterações nas instituições econômicas subjacentes às relações do federalismo, como verificado. Referiram-se a mudanças caracterizadas pela ampliação da coalizão socioeconômica de apoio ao Governo nesse novo período do regime militar. As quais se deram, por exemplo, mediante 1) o aumento do peso da representação política das regiões menos desenvolvidas e urbanizadas - mais controláveis pelos partidários do regime -, e 2) o incremento da valorização política e econômico-financeira das elites regionais aliadas.

Com efeito, a ação do Estado Central na gênese da transição brasileira, particularmente no que se refere às relações do federalismo, nos legou um sistema político caracterizado pela “republicanização da esfera estadual”, isto é, contribuiu para que os governadores se transformassem em atores políticos chaves da política nacional (Abrucio, 1994). A política econômica, por sua vez, plantou as raízes da crise fiscal-financeira do Estado desenvolvimentista - a qual foi revelada com a crise externa de 1982 - e, assim, marcou os passos para a eclosão da crise do setor público brasileiro, não apenas na União, mas também nas esferas de governo subnacionais. Uma vez que o incremento das dívidas estaduais se davam sem que se verificasse o aumento nas receitas dos governos e, mais especificamente, por não se ter observado a realização da “eficácia tributária”⁴⁰ nas esferas subgovernamentais da federação, apesar da ampliação do grau de autonomia fiscal adquirido por essas unidades subnacionais após a Constituição de 1988⁴¹.

A gênese da abertura prenunciou, portanto, uma dupla crise (Sola, 1988) (Sola, 1993) (Sola e Paulani, 1995), pois gerou os imperativos de uma dupla transição: tal qual revelada na década de 1980. De forma que a transição brasileira se traduziu em crises sobrepostas, a política e a

⁴⁰ O termo “eficácia tributária” “procura comparar a arrecadação tributária de cada esfera de competência e unidade da federação à capacidade de pagamento dos contribuintes sob sua jurisdição e dessa forma avaliar o potencial de arrecadação existente” (Reis e Blanco, p.14). Para uma análise da capacidade tributária dos Estados veja os trabalhos de Reis e Blanco (1996), e da capacidade tributária e gasto das unidades da federação veja a tese de Blanco (1996).

⁴¹ Para uma análise do federalismo na Constituição de 1988 veja a tese de Heládio José de Campos Leme (1992): *O Federalismo na Constituição de 1988: Representação Política e a Distribuição de Recursos Tributários*.

econômica, que compreendem a crise do Estado Brasileiro. E, por isso, os resultados “situacionais” da transição ressaltam a necessidade de se construir novas modalidades de relações na política e na economia do País.

Dentre essas novas modalidades de ação do Estado, destaca-se aqui “a urgência de se superar a concepção antinômica, que ainda parece prevalecer no país, entre políticas econômicas e sociais, e de se definir uma nova articulação entre desenvolvimento econômico e desenvolvimento social” (Cohn, 1995, p.1). Essa urgência baseia-se no fato das questões sociais também terem passado a desempenhar papel essencial na vida política. Pois como assinala Draibe, “com a abertura do sistema político, desde o início da década passada, e apoiada em patamares crescentes de associativismo e organização, ampliam-se e manifestam-se demandas sociais, iniciando-se aí o movimento que, afinal, desaguará na demanda mais global por reforma do sistema de proteção social. Em outras palavras, a questão social vai ganhando centralidade na agenda da transição que vem se formando” (Draibe, p.206)⁴².

Portanto, o fato do processo do federalismo ter sido conformado no princípio da transição pela forma como o Governo Federal tratou de garantir o processo de dominação-legitimação, durante a implementação de seu projeto político, nos permite afirmar que o processo do federalismo, no Governo Geisel, foi condicionado pela ação do Estado Central. Ademais, como os processos de mudança no Brasil tendem a apresentar elementos de continuidade, torna-se possível assinalar ainda que *a continuidade do processo do federalismo*, ao longo de toda a abertura e no decorrer do período da consolidação democrática, *também seria determinada pela natureza da ação do Estado Central* em relação às unidades de governo subnacionais da federação. Isso porque ao alterar as regras político-eleitorais, e ao alocar recursos econômicos aos Estados menos desenvolvidos, a fim de criar condições políticas para a formação de uma elite política civil que pudesse dar continuidade ao regime (Couto e Silva, 1981), o Estado Central acabou criando instituições políticas e condições econômicas que não apenas não permitiram a institucionalização de um “federalismo organizado” (Camargo, 1992), como

⁴² Para uma análise sobre o processo do federalismo após a Constituição de 1988 e, mais especificamente, no que se refere ao

também acabaram limitando o processo de consolidação democrática nas décadas seguintes. De forma que a resposta para a questão qual federalismo? não só dependeu, como certamente dependerá da resposta política que se dará à famosa pergunta Qual Estado? no decorrer da democratização brasileira.

E como são as “regras institucionais que dão sentido à democracia representativa” (Bobbio, 1987, p.24-25), o sentido e especificidade a ser atribuído à democracia brasileira será conformado pela forma como se deu e dará o processo de formação de suas instituições. Como lembra Touraine, a vantagem da democracia assenta-se no fato dela propiciar a criação de respostas institucionais (Touraine, 1999) que visem, por exemplo, à democratizar as relações Estado/Sociedade, em seu âmbito político, econômico e social.

Para que haja, destarte, a institucionalização do processo de democratização, o Estado Central não pode mais direcionar suas ações políticas e econômicas mormente de acordo com os interesses das alianças inseridas no Poder. A ação do Estado também deve ser motivada por questões sociais mais amplas, como a saúde e a educação, que passam a legitimar a ação do Estado no atual estágio de modernização política. Porquanto pode-se dizer que a consolidação da democratização no Brasil dependerá, em grande parte, da capacidade de se promover um processo de institucionalização da política, o qual aponte para o desenvolvimento de canais formais que passem a regular as relações políticas, econômicas e sociais, dentro das quais se insere às do federalismo. Trata-se de questões prementes que nos permitem relacionar a problemática do federalismo à questão da reforma do Estado e, mais especificamente, à problemática subjacente à democratização do Estado brasileiro.

Convém lembrar que as condições para a existência de um federalismo organizado, isto é: 2) a existência de fontes de arrecadação próprias, de controle sobre a ordem pública e 3) a representação política e jurídica, através dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário nos planos estadual e federal (Camargo, 1992, p.2), “realizaram-se de maneira imperfeita no curso da História no Brasil”. Ademais, essas condições para a existência de poderes distintos e relativamente autônomos “tenderam, a partir de 1930, a fortalecer cada vez mais a União em

processo de descentralização das políticas sociais, veja o artigo de Maria Hermínia Tavares de Almeida (1995).

detrimento das autonomias estaduais” (Camargo, 1992, p.2).

De forma que, até o momento, o processo político brasileiro não produziu um padrão de federalismo organizado, institucionalizado, em que se verificasse a observância dos princípios basilares do federalismo, os quais teriam contribuído, por exemplo, para a existência de uma relação de competição cooperativa entre União, Estados e Municípios e para a criação de um fórum público de resolução das desigualdades regionais.

Ressalta-se, assim, que a compreensão do processo político, ou melhor, das relações do Estado, mostra-se essencial para se dar conta da singularidade das relações do federalismo no nosso País. Em especial quando se lança mão da análise do federalismo em períodos de mudança social, isto é, na gênese da transição política brasileira, quando foram produzidos os elementos de conflitos os quais conformariam as relações do federalismo ao longo da democratização.

Para se compreender, com efeito, por que o recente processo de democratização ainda não logrou criar respostas institucionais para a realização do “equilíbrio do federalismo” (Schultze), torna-se necessário considerar os elementos de incerteza que nortearam a ação do Estado na promoção do federalismo desde a gênese da abertura política. Uma vez que os instrumentos utilizados pelo Governo Federal para controlar o processo de liberalização política se traduziram, em grande parte, em portadores dos impasses políticos e socioeconômicos para a consolidação da democracia na década seguinte.

De forma que esse trabalho se mostra como um preâmbulo dos problemas que seriam enfrentados no âmbito das relações políticas e econômicas do federalismo nos anos seguintes. Um preâmbulo o qual destaca o fracasso político do projeto de Geisel, sobretudo pelo fato das elites políticas estaduais não terem se revelado numa classe política “vocacionada”, que daria os passos necessários à institucionalização de um regime político. Pelo contrário, ela nos lembra mais aquela classe política ressaltada por Weber, em “Parlamento e Governo na Alemanha na Nova Ordem Política” (Weber, 1994), a qual não se mostrava capaz de assumir *com responsabilidade* o desafio de levar o País, no nosso caso o Brasil, no de Weber, a

Alemanha do pós Primeira Guerra, rumo à democratização⁴³.

De forma que a tão mencionada necessidade de um “novo pacto federativo” no Brasil não se traduz apenas numa problemática fiscal-financeira, como revelada ora pelas dificuldades de renegociação das dívidas dos Estados junto à União, ora pela guerra fiscal entre as unidades estatais, mas sobretudo em premente questão política, a qual assevera a necessidade de se efetuar as reformas do Estado – como a política e a tributária – de modo mais condizentes com os princípios básicos do federalismo. Só aí se tornará possível ultrapassar o hiato político-institucional do federalismo brasileiro, ou melhor, criar condições políticas para que tenhamos uma federação organizada e, assim, contribuir para que o nosso País avance em direção à consolidação da democracia.

Em vez de prorrogarem mais uma vez a institucionalização de um regime político no Brasil, cabe aos políticos, no atual estágio da democratização, criarem condições institucionais para que possamos chegar ao término da atual onda de democratização, mediante decisões que viabilizem as reformas necessárias para a democratização do Estado brasileiro.

⁴³ Veja como a questão da ‘qualidade’ ou ‘capacidade’ da liderança política na democracia foi tratada, no caso do Brasil, nos trabalhos de Weffort (1994), de O’Donnell (1991) e, mais recentemente, por vários autores em debate editado por Lamounier e Souza (1992).

BIBLIOGRAFIA

- ABREU, M. P. (org). *A Ordem do Progresso: Cem anos de política Econômica Republicana*, Rio de Janeiro, Campus.
- ABRUCIO, Fernando Luís (1994) *Os Barões da Federação: O Poder dos Governadores no Brasil Pós-Autoritário*. Tese de Mestrado apresentada ao Departamento de Ciência Política da FFLCH/USP, São Paulo.
- AFFONSO, Rui de Britto (1988) *Federalismo Tributário e Crise Econômica - Brasil: 1975-1984*. Campinas, Tese de Mestrado apresentada ao Instituto de Economia da Universidade de Campinas.
- AFFONSO, Rui de Britto A. (1995) “A Federação no Brasil: Impasses e Perspectivas”. In: AFFONSO, Rui de Britto A. e SILVA, Pedro Luiz Barros (orgs.) (1995). *Impasses e Perspectivas da Federação no Brasil*. São Paulo, FUNDAP, pp. 57-75
- AFFONSO, Rui de Britto A. e SILVA, Pedro Luiz Barros (orgs.) (1995) *Impasses e Perspectivas da Federação no Brasil*. São Paulo, Fundap.
- AFFONSO, Rui de Britto Álvares e SILVA, Pedro Luiz Barros, orgs. (1995) *Desigualdades Regionais e Desenvolvimento*. São Paulo, Fundap, Editora Unesp.
- AFONSO, José Roberto Rodrigues (1989) *Evolução das Relações Inter-governamentais no Brasil entre 1968/1988: Transferências e Endividamento*. Rio de Janeiro. Dissertação de Mestrado apresentada ao Instituto de Economia Industrial da Universidade Federal do Rio de Janeiro.
- AGRANOFF, Robert (1996) “Federal Evolution in Spain”. In *International Political Science Review*, Vol. 17, Nº 4, pp. 385-401.
- AGUIRRE, Basília e MORAES, Marcos (1997) “Questão Federativa no Brasil: Um ‘Estado das Artes’ da Teoria”. *Revista de Economia Política*, vol. 17, nº 1 (65), janeiro - março.
- AGUIRRE, Basília e SADDI, Fabiana (1997) “Uma Alternativa de Interpretação do II PND”. *Revista de Economia Política*, vol. 17 , no 4 (68), out-dezembro.
- AGUIRRE, Basília e SADDI, Fabiana (1998) “Fantasia política ou política da fantasia?”. *Revista de Economia Política*, vol. 18 , no 2 (70), abril-junho.
- AIYAR, S. R. (1961) *Federalism and Social Change*. London, Asian Publishing House.
- ALBUQUERQUE, R. e CAVALCANTI, C. (1978) *Desenvolvimento Regional no Brasil*. Brasília, IPEA, Série Estudos para o Planejamento n. 16.
- ALMEIDA MELLO, Leonel Itaussu (1989) “Golbery Revisitado: da Abertura Controlada à Democracia Tutelada”. In MOISÉS, J. A. e J. A. G. ALBUQUERQUE, orgs., (1989) *Dilemas*

da Consolidação da Democracia. São Paulo: Paz e Terra.

ALMEIDA, Maria Hermínia T. (1984) “O sindicalismo brasileiro entre a conservação e a mudança” In: SORJ, Bernardo e ALMEIDA, Maria H. T. (1984) *Sociedade e política no Brasil Pós-64*. São Paulo, Brasiliense.

ALMEIDA, Maria Hermínia T. (1995) *Federalismo e Políticas Sociais*. São Paulo, **RBCS**, nº 28.

ANDRADE, Regis de Castro (1993) “A Reforma Institucional no Brasil”. *Lua Nova*, 28/29.

ARAÚJO, A. B. e outros (1973) *Transferência de Impostos aos Estados e Municípios*. Rio de Janeiro, IPEA/ INPES, Coleção Relatório de Pesquisas nº 16.

AZZONI, C. A. “Distribuição Pessoal de Renda Interna aos Estados e Desigualdade de Renda Entre Estados no Brasil: 1960,70,80 e 91”. *Seminário das Quintas do Departamento de Economia da FEA/USP*, 1996.

BARACHO, J. A. de O. (1983) “Novos Rumos do Federalismo”. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, n. 56.

BELLUZZO, L. G. de M. e J. M. CARDOSO DE MELLO (1981) “Reflexões sobre a Crise Atual”. In BELLUZZO, L. G. de M. e R. COUTINHO, orgs. (1981) *Desenvolvimento Capitalista no Brasil: Ensaio sobre a Crise*. São Paulo:Brasiliense, v.1.

BELLUZZO, L. G. de M. e R. COUTINHO, orgs. (1981) *Desenvolvimento Capitalista no Brasil: Ensaio sobre a Crise*. São Paulo: Brasiliense, v.1 e v.2.

BLANCO, Fernando André (1996) *Disparidades econômicas interregionais, capacidade de obtenção de recursos tributários, esforço fiscal e gasto público no federalismo brasileiro*. Rio de Janeiro, Tese de Dissertação de Mestrado apresentada ao Departamento de Economia da PUC- Rio de Janeiro.

BOBBIO, N. (1993) “Sociedade Civil” In: BOBBIO, MATEUCCI e PASQUINO (orgs.). *Dicionário de Política*. Brasília, Ed. UNB, 5ª ed., 1993, 2º vol..

BOBBIO, Norberto (1987) *The Future of Democracy – A Defense of the Rules of the Game*. Minneapolis, University of Minnesota Press.

BONELLI, R. e P. S. MALAN (1976) “Os Limites do Possível: Notas Sobre o Balanço de Pagamentos e Indústria nos Anos 70”. *Pesquisa e Política Econômica*, Rio de Janeiro, 6(2), agosto 1976.

BOTHE, M. (1995) “Federalismo - um conceito em transformação histórica”. In: SPERBER (tradução) (1995). *O Federalismo na Alemanha*. São Paulo, Konrad-Adenauer-Stiftung, Traduções nº 7.

BRASIL, Leis, Decretos, Etc (1974) *Projeto do II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975 - 1979)*, Brasília.

BRASILEIRO, Ana Maria (1974) “O Federalismo Cooperativo”. *Revista Brasileira de*

Estudos Políticos, n. 39.

BRESSER PEREIRA, Luís Carlos (1977) *Desenvolvimento e Crise no Brasil*. São Paulo: Brasiliense.

BRESSER PEREIRA, Luís Carlos (1978) *O Colapso de uma Aliança de Classes*. São Paulo: Brasiliense.

BRITTO, Luiz Navarro (1980) “As Eleições de 1978”. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*. nº 51, julho.

BURGESS, M. (1993a) “Federalism and Federation: A Reappraisal”. In BURGESS, M. e GAGNON, A. (1993) *Comparative Federalism and Federation: Competing Traditions and Future Directions*. Toronto, University of Toronto Press.

BURGESS, M. (1993b) “Federalism as Political Ideology: Interests, Benefits and Beneficiaries in Federalism and Federation”. In BURGESS, M. e GAGNON, A. (1993) *Comparative Federalism and Federation: Competing Traditions and Future Directions*. Toronto, University of Toronto Press.

BURGESS, M. e GAGNON, A. (1993) *Comparative Federalism and Federation: Competing Traditions and Future Directions*. Toronto, University of Toronto Press.

CAMARGO, Aspásia (1992) “A Federação Acorrentada: nacionalismo desenvolvimentista e instabilidade democrática”. XVI Encontro Anual da ANPOCS, Caxambu, mimeo.

CANO, Wilson (1995) “Auge e Inflexão da Desconcentração Econômica Regional”. In: AFFONSO, Rui de Britto A. e SILVA, Pedro Luiz Barros (orgs.), op. cit. pp.399-415

CARDOSO DE MELLO, J. M. e BELLUZZO, L. G. de M. (1981) “Reflexões sobre a Crise Atual”. In: BELLUZZO, L. G. de M. e COUTINHO, R. (orgs.) (1981) *Desenvolvimento Capitalista no Brasil: Ensaio sobre a Crise*, São Paulo, Brasiliense, vol.1.

CARDOSO, F. H. (1980) “Regime Político e Mudança Social (algumas reflexões sobre o caso brasileiro). *Revista de Cultura Política*, n. 3, Rio de Janeiro, Cedec/Paz e terra.

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

CARDOSO, Fernando Henrique (1982) “Os Regimes Autoritários na América Latina”. In: COLLIER, David. *O Novo Autoritarismo na América Latina*, Paz e Terra.

CARDOSO, Ruth (1984) “Movimentos sociais urbanos: balanço crítico”. In: SORJ, Bernardo e ALMEIDA, Maria H. T. (1984) *Sociedade e política no Brasil Pós-64*. São Paulo, Brasiliense.

CARNEIRO, D. D.(1992) “Crise e Esperança: 1972 - 1980”, In ABREU, M. P. (org). *A Ordem do Progresso: Cem anos de política Econômica Republicana*, Rio de Janeiro, Ed. Campus.

CASTRO, A. B. e F. E. P. SOUZA (1985) *A Economia Brasileira em Marcha Forçada*, 2 ed. São Paulo: Paz e Terra.

- CASTRO, Maria Helena G. (1991) “Descentralização e política de saúde: tendências recentes”. *Planejamento e Políticas Públicas*, n.5, junho, Brasília, IPEA, 1991.
- CHALMERS, Douglas (1974) “The Politicized State in Latin America”. In MALLOY, James, ed. (1974) *Authoritarianism and Corporatism in Latin America*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, pp. 23-45.
- CODATO, Adriano (1997) *Sistema Estatal e Política Econômica no Brasil Pós-1964*. São Paulo, Hucitec.
- COHN, Amélia (1995) “Políticas Sociais e Pobreza no Brasil”. In: *Planejamento e Políticas Públicas*, n. 12, jun/dez.
- COHN, Gabriel (1979) *Crítica e Resignação: Fundamentos da Sociologia de Max Weber*. T. A. Queiroz Editor, São Paulo.
- COUTO e SILVA, Golberi (1981) *Conjuntura Política Nacional: O Poder Executivo e Geopolítica no Brasil*. Rio de Janeiro, José Olympio Editora, 3ª edição.
- CRUZ, P. D. (1981) “Notas sobre o Endividamento Externo Brasileiro nos Anos Setenta”. In: BELLUZZO e COUTINHO (1981), op. cit., vol.2.
- D’ARAÚJO, Maria Célia e CASTRO, Celso (1997) *Ernesto Geisel*. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas.
- DALLARI, Dalmo de Abreu (1986) *O Estado Federal*. São Paulo, Ática.
- DIAS, G. L. da S. e B. M. B. AGUIRRE (1992) “Crise Político-Econômica: As Raízes do Impasse”, *Estudos Avançados*, 6 (14), 1992.
- DIAS, Guilherme Leite da Silva (1995) “Reformas Econômicas: O Eixo Federativo e as Novas Coalizões”. In SOLA, Lourdes e PAULANI, Leda M., orgs. *Lições da Década de 80*, São Paulo, Edusp.
- DINIZ, E. (1985) “A transição política no Brasil: uma reavaliação da dinâmica da abertura”. *Dados*, 28 (3), Rio de Janeiro.
- DRAIBE, Sônia Miriam (1995) “Repensando a política Social: dos anos 80 ao início dos 90”. In: SOLA, Lourdes e PAULANI, Leda M., orgs. *Lições da Década de 80*, São Paulo, Edusp.
- DREIFUSS, René Armand (1981) *1964: A Conquista do Estado - Ação Política, Poder e Golpe de Classe*. Petrópolis, Vozes.
- DUARTE, Nestor (1966) *A Ordem Privada e a Organização Política Nacional*. São Paulo, Companhia Editora Nacional.
- EISENSTADT, S. N. (1991) *A Dinâmica das Civilizações*. Lisboa, Edições Cosmos.
- ELAZAR, Daniel (1981) “Tendências Centralizadoras e descentralizadoras dos sistemas federativos contemporâneos: uma análise preliminar”. *Revista de Administração Municipal*. 28 (159), abr./jun.
- ELAZAR, Daniel (1983) “Federalismo na América”. *Diálogo*. n. 1, vol. 16.

- ELAZAR, Daniel (1987) *Exploring Federalism*. Tuscaloosa, University of Alabama Press.
- ELAZAR, Daniel J. (1996) "From Statism to Federalism - A Paradigm Shift". In *International Political Science Review*, Vol. 17, Nº 4, pp. 417-429.
- ELAZAR, Daniel J. (1996) "Using Federalism Today". In *International Political Science Review*, Vol. 17, Nº 4, pp. 349-351.
- EVANS, Peter (1980) *A Tríplice Aliança: As Multinacionais, As Estatais e o Capital Nacional no Desenvolvimento Dependente Brasileiro*. Rio de Janeiro: Zahar.
- EVANS, Peter (1993) "O Estado como Problema e Solução". In: *Lua Nova*, nº 28/29, CEDEC, São Paulo, p. 107-156.
- FARNETI, Paolo (1993) "Sociologia política". In: BOBBIO, MATEUCCI e PASQUINO (orgs.). *Dicionário de Política*. Brasília, Ed. UNB, 5ª ed., 1993, 1º vol..
- FAUSTO, Boris (1994) *História do Brasil*. São Paulo, Edusp.
- FIGUEIREDO E CHEIBUB (1982) "A Abertura Política de 1973 a 1981: Quem disse o quê, quando – inventário de um debate". In: *BIB*, Rio de Janeiro, n. 14, pp.29-61, 2º semestre.
- FIGUEIREDO, Marcus Faria (1978) "*A Política de Coação no Brasil Pós-64*"
- FIORI, José Luís (1990a) "Sonhos Prussianos Crises Brasileiras: Leitura Política de Uma Industrialização Tardia". *Texto para discussão número 235*, Rio de Janeiro, UFRJ, abril.
- FIORI, José Luís (1990b) "Transição Terminada: Crise Superada?". *Novos Estudos Cebrap*, São Paulo, nº28, pp.137-151.
- FIORI, José Luís (1994) "O Nó Cego do Desenvolvimento Brasileiro". *Novos Estudos*, n.40.
- FISHLOW, Albert (1988) "Uma História de Dois Presidentes: A Economia Política da Gestão da Crise". In STEPAN, Alfred, org., (1988) *Democratizando o Brasil*. São Paulo, Paz e Terra.
- FLEISCHER, David V. (1980) "A Evolução do Bipartidarismo Brasileiro 1966-1979". *Revista Brasileira de Estudos Políticos*. nº 51, julho.
- FLEISCHER, David V. (1981) "O Bipartidarismo (1966-1979)". In FLEISCHER (org.) (1981) *Os Partidos Políticos no Brasil*. vol. I, Brasília, Editora Universidade de Brasília.
- FONSECA, G. L. P. e FERREIRA, R. N. (1978) "A gradativa perda de capacidade de investir dos Estados". In: *Revista de Finanças Públicas*, nº 333.
- FURTADO, Celso (1981) *O Brasil Pós-Milagre*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- GAGNON, A. (1993) "The Political Uses of Federalism". In BURGESS, M. e GAGNON, A. (1993) *Comparative Federalism and Federation: Competing Traditions and Future Directions*. Toronto, University of Toronto Press.
- GEISEL, Ernesto. *Discursos*. 1974, 1975, 1976, REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL.
- GÓES, Walder de (1978) *O Brasil do General Geisel: Estudo de Processo de Tomada de*

Decisão no Regime Militar-Burocrático, Nova Fronteira, Rio de Janeiro, 1978.

GÓES, Walder de (1984) "O Novo Regime Militar no Brasil". ***Dados***, XXVII, Rio de Janeiro, pp. 361 - 375.

GONÇALVES, J. G. (1978) "A reforma tributária, centralização federal e a perda do poder decisório dos estados". In: ***Revista de Finanças Públicas***, out/ nov/ dez.

GUIMARÃES NETO, Leonardo (1995a) "Desigualdades regionais e federalismo". In AFFONSO, Rui de Britto Álvares e SILVA, Pedro Luiz Barros, orgs. (1995) ***Desigualdades Regionais e Desenvolvimento***. São Paulo, Fundap, Editora Unesp.

GUIMARÃES NETO, Leonardo (1995b) "Dinâmica Recente das Economias Regionais Brasileiras". In: ***São Paulo em Perspectiva***, São Paulo, vol.9, jun-set.

GUIMARÃES, Cesar e VIANNA, Maria Lúcia T. (1987) "Planejamento e centralização decisória: o Conselho Monetário Nacional e o Conselho de Desenvolvimento Econômico" In: LIMA Jr., Olavo Brasil e ABRANCHES, Sérgio H (1987) ***As Origens da Crise: Estado Autoritário e Planejamento no Brasil***. Rio de Janeiro, IUPERJ / Vértice.

HAGGARD, Stephan; GARMAN, Christopher e WILLIS, Eliza (1996) "Descentralization in Latin America". Paper prepared for the 1996 Annual Meeting of the American Political Science Association, mimeo.

HELD, David (1991) "A Democracia, O Estado-Nação e o Sistema Global". In ***Lua Nova***, Nº 23, março.

HEWITT, Daniel e MIHALJEK, Dubravko (1992) "Fiscal Federalism". In TANZI, Vito, ed. ***Fiscal Policies in Economies in Transition***. Washington, International Monetary Fund. pp. 330-349.

HIRSCHMAN, Albert O. (1968) "The Political Economy of Import-Substituting Industrialization in Latin America". ***The Quarterly Journal of Economics***, vol. LXXXII, February, nº 1, 1968.

HIRSCHMAN, Albert. O. (1970) ***Saída, Voz e Lealdade: Reações ao Declínio de Firms, Organizações e Estados***. Editora Perspectiva, São Paulo.

HUNTINGTON, Samuel P. (1975) ***Ordem Política nas Sociedades em Mudança***. São Paulo, Edusp.

HUNTINGTON, Samuel P. (1994) ***A Terceira Onda: A Democratização no Final do Século XX***. São Paulo, Ática.

IPEA (1979) ***Realizações do Governo Geisel (1974-1978)***, 6 vols, Brasília, Relatório de Pesquisa, Instituto de Planejamento Econômico e Social.

KINZO, Maria D'Alva Gil (1988) ***Oposição e Autoritarismo: gênese e trajetória do MDB (1966/1979)***. IDESP / Vértice, São Paulo.

KINZO, Maria D'Alva Gil (1990) "O Quadro Partidário e a Constituinte". In LAMOUNIER,

- Bolívar (org.) *De Geisel a Collor: o Balanço da Transição*. São Paulo, Editora Sumaré, IDESP.
- KLEIN, Lúcia e FIGUEIREDO, Marcus (1978) *Legitimidade e Coação no Brasil Pós-1964*. Rio de Janeiro, Forense Universitária.
- KUGELMAS, Eduardo e SALLUM JÚNIOR, Brasília (1993) “O Leviatã Acorrentado”. In: SOLA, Lourdes, org. (1993) *Estado, Mercado e Democracia: Política e Economia Comparadas*, São Paulo, Paz e Terra.
- KUGELMAS, Eduardo e SOLA, Lourdes (1999) “Rescentralização/Descentralização – A Dinâmica do Regime Federativo no Brasil dos anos 90”. Mimeo. Texto a ser publica na *Tempo Social*, Revista do Departamento de Sociologia da USP.
- KUGELMAS, Eduardo; SALLUM JÚNIOR, Brasília e GRAEFF, Eduardo (1989) “Conflito Federativo e Transição Política”. In *São Paulo em Perspectiva*, 3(3), julho-setembro, pp.95-102.
- LAFER, Celso (1978) *O Sistema Político Brasileiro: Estrutura e Processo*. Ed. Perspectiva, São Paulo, 2 ed.
- LAGEMANN, Eugênio (1995) “O Federalismo Fiscal Brasileiro em Questão”. In: AFFONSO, Rui de Britto A. e SILVA, Pedro Luiz Barros (orgs.), op. cit. pp.329-353.
- LAGO, L. A. C. (1992) “A retomada do crescimento e as distorções do milagre”. In ABREU, M. P. (org). *A Ordem do Progresso: Cem anos de política Econômica Republicana*, Rio de Janeiro, Ed. Campus.
- LAMOUNIER, Bolívar (1979) “O discurso e o processo (da distensão às opções do regime brasileiro)”, In RATTNER, Henrique. *Brasil 1990*, São Paulo, Brasiliense.
- LAMOUNIER, Bolívar (1985) “Apontamentos sobre a Questão Democrática Brasileira”. In: ROUQUIÉ, LAMOUNIER e SCHVARZER (orgs.) (1985) *Como Renasce as Democracias*. São Paulo, Brasiliense.
- LAMOUNIER, Bolívar (1988) “O ‘Brasil Autoritário’ revisitado: o impacto das eleições sobre a abertura”. In STEPAN, Alfred, org., (1988) *Democratizando o Brasil*. São Paulo, Paz e Terra. pp. 83134.
- LAMOUNIER, Bolívar (org.) (1990) *De Geisel a Collor: O Balanço da Transição*. São Paulo, IDESP.
- LAMOUNIER, Bolívar e SOUZA, Amaury (1990) “A Feitura da Nova Constituição: Um Reexame da Cultura Política Brasileira”. In: LAMOUNIER, Bolívar (org.) (1990) *De Geisel a Collor: O Balanço da Transição*. São Paulo, IDESP.
- LAMOUNIER, Bolívar e SOUZA, Amaury (1992) *As Elites Brasileiras e a Modernização do Setor Público: Um debate*. São Paulo, Série seminários do Idesp, Idesp / Editora Sumaré.
- LAVINAS, MAGINA e SILVA (1995) “Federalismo e Regionalização dos Recursos

Públicos”. **Texto de discussão interna nº 369 do IPEA**, abril de 1995.

LEME, Heládio José de Campos (1992) *O Federalismo na Constituição de 1988: Representação Política e a Distribuição de Recursos Tributários*. Campinas, Dissertação de Mestrado em Ciência Política do IFCH-UNICAMP.

LESSA, Carlos (1977) “Visão Crítica sobre o II Plano Nacional de Desenvolvimento”, *Revista Tiberiá*, Ano II, nº 6, Jan-Março 1977.

LESSA, Carlos (1977) *A Estratégia de Desenvolvimento 1974-1976: Sonho e Fracasso*, tese professor titular UFRJ, Rio de Janeiro.

LEVI, Lucio (1993a) “Federalismo” In: BOBBIO, MATEUCCI e PASQUINO (orgs.). *Dicionário de Política*. Brasília, Ed. UNB, 5ª ed., 1993, 1º vol..

LEVI, Lucio (1993b) “Governo” In: BOBBIO, MATEUCCI e PASQUINO (orgs.). *Dicionário de Política*. Brasília, Ed. UNB, 5ª ed., 1993, 1º vol..

LIMA Jr., Olavo Brasil (1997) *Instituições Políticas Democráticas: o Segredo da Legitimidade*. Rio de Janeiro, Zahar Editores.

LINZ, Juan (1977) “The Future of an Authoritarian Situation or The Institutionalization of an Authoritarian Regime: The Case of Brazil”. In STEPAN, Alfred, ed. (1977) *Authoritarian Brazil*. New Haven, Yale University Press.

LINZ, Juan (1979) “Regimes Autoritários”. In PINHEIRO, Paulo Sérgio, org. (1979) *O Estado Autoritário e os Movimentos Populares*. São Paulo: Paz e Terra.

LOBO, Thereza (1982) “Federalismo em Questão: Avanços e Recuos”. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, n. 55.

LONGO, Carlos a. (1982) *Finanças governamentais num regime federativo: um estudo sobre a distribuição de receitas e encargos entre esferas de governo no Brasil*. São Paulo, FEA / USP, Tese de Livre-Docência, Junho.

LOPREATO, Luiz C. (1981) *Evolução da participação estadual na distribuição institucional de renda*. Campinas, Dissertação de Mestrado, IFCH - UNICAMP.

LORDELLO DE MELLO, Diodo (1975) “Federalismo e relações inter-governamentais”. *Revista de Administração Municipal*. nº 132.

MADISON, James; HAMILTON, Alexandre & JAY, John (1993) *Os Artigos Federalistas: 1787-1788*. Rio de Janeiro, Nova Fronteira.

MARTINS, Luciano (1985) *Estado Capitalista e Burocracia no Brasil Pós-64*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

MARTINS, Luciano (1986) “A ‘liberalização’ do regime autoritário no Brasil”. In: O’DONNELL, G., SCHMITTER, P. e WHITEHEAD, L. (eds.) (1986) *Transições do Regime Autoritário: América Latina*. São Paulo, Vértice.

MATHIAS, Suzeley Kalil (1995) *Distensão no Brasil: O Projeto Militar (1973-1979)*.

Campinas, Papirus.

MEDEIROS, Antônio C. (1986) *Politics and Intergovernmental Relations in Brazil 1964-1982*. New York e London, Garland Publishing.

MOREIRA ALVES, Maria Helena (1984) *Estado e Oposição no Brasil (1964-1984)*. Petrópolis, Editora Vozes.

NUNES, Edson (1997) *A Gramática Política do Brasil*. Rio de Janeiro, Zahar Editores / ENAP.

O'DONNEL, Guillermo (1991) "Democracia Delegativa?". In: *Novos Estudos Cebrap*, nº 31, outubro, São Paulo.

O'DONNEL, Guillermo (1996) "Illusions about Consolidation". *Journal of Democracy*, v. 7, pp. 34-51.

O'DONNEL, Guillermo (1994) "The State, Democratization, and Some Conceptual Problems (A Latin American View with Glances at Some Post-Communist Countries)". In SMITH, ACUÑA e GAMARRA, eds. (1994) *Latin American Political Economy in the Age of Neoliberal Reform*. New Brunswick, Transaction Publishers, pp. 157-177.

O'DONNEL, Guillermo e SCHMITTER, Phillipe (1988) *Transições do Regime Autoritário: Primeiras Conclusões*. São Paulo, Vértice.

OLIVEIRA, F. A. (1978) *Um Estudo da Reforma Tributária de 1966*. Campinas, IFCH - UNICAMP, Dissertação de Mestrado.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto (1995) *Autoritarismo e Crise Fiscal no Brasil (1964-1984)*. São Paulo, Editora Hucitec.

PARSONS, Talcott (1970) "Aspecto Político da Estrutura e do Processo social". In EASTON, David. *Modalidades de Análise Política*. Rio de Janeiro, Zahar Editores.

PARSONS, Talcott (1993) "Weber and the Contemporary Political Crisis II. The Political Situation of Western Societies". In: HAMILTON, Peter (ed.) *Max Weber: Critical Assessments 2*, volume IV, London and New York, Routledge, 1993, pp. 20-32.

PINTO, Márcio A. (1985) *Governo Geisel: a crise de uma política econômica - O II Plano Nacional de Desenvolvimento, os pacotes econômicos e os pactos sociais*. Dissertação de Mestrado, IE - UNICAMP.

PREBISCH, Raul (1949) "O Desenvolvimento Económico da América Latina e seus Principais Problemas". *Revista Brasileira de Economia*, v. 3, nº 3, 1949.

PRZEWORSKI, Adam (19) "Democracy as a Contingent Outcome of Conflicts. In Elter, Jon e SLAGSTAD, Rune (1993) *Constitutionalism and Democracy*. Cambridge, University of Cambridge.

PRZEWORSKI, Adam (1989) *Capitalismo e Social-Democracia*. São Paulo, Companhia das

Letras.

REICHSTUL, H. P. e COUTINHO, L. G. (1981) “Investimento Estatal: 1974-1980: Ciclo e Crise”. In: BELLUZZO, L. G. de M. e COUTINHO, R. (orgs.) (1981) **Desenvolvimento Capitalista no Brasil: Ensaio sobre a Crise**, São Paulo, Brasiliense, vol.2.

REZENDE, Fernando (1982) “Autonomia política e dependência financeira: uma análise das transformações recentes nas relações inter-governamentais e seus reflexos sobre a situação financeira dos estados”. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, Rio de Janeiro, 12 (2), pp. 489 - 540.

REZENDE, Fernando (1985) “Financiamento do Setor Público: A Reforma Fiscal”. **Perspectivas de Longo prazo na Economia Brasileira**, Rio de Janeiro, IPEA / INPES.

REZENDE, Fernando e AFONSO, José Roberto (1988) “O (Des) Controle do Endividamento de Estados e Municípios: análise crítica das normas vigentes e propostas de reforma”. **Texto para Discussão Interna do IPEA**, nº 132, Rio de Janeiro.

RIZZO DE OLIVEIRA, Eliézer (1987) “A Doutrina de Segurança Nacional: Pensamento Político e Projeto Estratégico”. In: RIZZO DE OLIVEIRA, Eliézer (org.) **Militares: Pensamento e Ação Política**. Campinas, Papirus.

RODRIGUES, Vicente (1995) “Federalismo e Interesses Regionais”. In: AFFONSO, Rui de Brito A. e SILVA, Pedro Luiz Barros (orgs.), op. cit. pp.431-448.

ROUQUIÉ, Alain (1988) “desmilitarización y la institucionalización de los sistemas políticos dominados por los militares em América Latina” In O'DONNELL, Guillermo e SCHMITTER, Philippe (1988) **Transições de Regime Autoritário: América Latina**, São Paulo, Vértice.

SADDI, Fabiana da Cunha (1993) **O II PND como um Projeto Político**. Monografia apresentada ao Departamento de Economia da FEA/USP, São Paulo.

SADEK, Maria Tereza (1995) “Reformas Políticas e Ordenamento Institucional”. In: SOLA, Lourdes e PAULANI, Leda M., orgs. (1995) **Lições da Década de 80**, São Paulo, Edusp.

SALLUM JÚNIOR, Brasília (1994) “Transição Política e Crise de Estado”. **Lua Nova**, nº 32, CEDEC, São Paulo, 1994.

SALLUM JÚNIOR, Brasília (1996a) **Dos Generais à Nova República**. São Paulo, Hucitec.

SALLUM JÚNIOR, Brasília (1996b) “Federação, Autoritarismo e Democratização”. In **Tempo Social**, Revista de Sociologia da USP, vol 8, nº 2, pp. 27-52.

SANTOS, Wanderley Guilherme (1976a) “As eleições e a Dinâmica do Processo Político”. In SANTOS, W. G. **Poder e Política: Crônica do Autoritarismo Brasileiro**. Rio de Janeiro, Forense Universitária, 1976.

SANTOS, Wanderley Guilherme (1976b) “Estratégias de Descompressão Política”. In SANTOS, W. G. **Poder e Política: Crônica do Autoritarismo Brasileiro**. Rio de Janeiro, Forense Universitária, 1976.

- SANTOS, Wanderley Guilherme (1987) *Crise e Castigo: Partidos e Gerais na Política Brasileira*. Rio de Janeiro, Vértice.
- SCHULTZE, Rainer-Olaf (1995) “Federalismo”. In: SPERBER (tradução) (1995). *O Federalismo na Alemanha*. São Paulo, Konrad-Adenauer-Stiftung, Traduções nº 7.
- SCHWARTSMAN, Alexandre (1990) *Auge e Declínio do Leviatã: Mudança Estrutural e Crise na Economia Brasileira*. Dissertação de Mestrado. FEA-USP.
- SCHWARTZMAN, Simon (1974) “Back to Weber”. In Malloy, James (1974) op. cit.
- SCHWARTZMAN, Simon (1982) *Bases do Autoritarismo Brasileiro*, Rio de Janeiro: Campus.
- SILVA, Adroaldo (1979) “Evolução Recente da Economia Brasileira”. *Estudos Econômicos*, vol. 9, (3), 1979.
- SILVA, P. L. B. e COSTA, L. C. C. (1995) “Descentralização e Crise da Federação”. In: AFFONSO, Rui de Britto A. e SILVA, Pedro Luiz Barros (orgs.), op. cit. pp.361-383
- SIMONSEN, Mario Henrique e CAMPOS, Roberto de Oliveira (1976) *A Nova Economia Brasileira*. Livraria José Olympio Editora, Rio de Janeiro.
- SKIDMORE, Thomas E. (1988) *Brasil: de Castelo a Tancredo, 1964-1985*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- SOLA, Lourdes (1988) “Choque Heterodoxo e Transição Democrática sem Ruptura: Uma Abordagem Transdisciplinar”. In SOLA, Lourdes, org. (1988) *O Estado da Transição: Política e Economia na Nova República*, São Paulo, Vértice.
- SOLA, Lourdes (1989) “Limites Políticos ao Choque Heterodoxo no Brasil”. *RBCS*, nº 9, vol. 3, fevereiro.
- SOLA, Lourdes (1993) “Estado, Transformação Econômica e Democratização no Brasil”. In SOLA, Lourdes, org. (1993) *Estado, Mercado e Democracia: Política e Economia Comparadas*, São Paulo, Paz e Terra.
- SOLA, Lourdes (1994) “Estado, Reforma Fiscal e Governabilidade Democrática: Qual Estado?”. *Novos Estudos Cebrap*, nº 38, pp189-205.
- SOLA, Lourdes (1995) “Estado, Regime Fiscal e Ordem Monetária: Qual Estado?”. In SOLA, Lourdes e PAULANI, Leda M., orgs. (1995) *Lições da Década de 80*, São Paulo, Edusp.
- SOLA, Lourdes (1995) “Reforma Econômica, Democratização e Ordem Legal no Brasil”. *Serie Reformas de Política Pública - CEPAL*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, nº 37, Santiago de Chile.
- SOLA, Lourdes (1998) *Idéias Econômica e Decisões Políticas*. São Paulo, Edusp.
- SOLA, Lourdes e PAULANI, Leda M.(1995) “Introdução: Porque não foi uma década perdida”. In: SOLA, Lourdes e PAULANI, Leda M., orgs. *Lições da Década de 80*, São

Paulo, Edusp.

SOUZA, Maria do Carmo Campello (1988) “A Nova República Brasileira: sob a espada de Dâmocles”. In: STEPAN, Alfred, org., (1988) *Democratizando o Brasil*. São Paulo, Paz e Terra. pp.563-627.

SOUZA, Maria do Carmo Campello (1990) *Estado e Partidos políticos no Brasil (1930-1964)*. São Paulo, Alfa-Omega.

SOUZA, Maria do Carmo Campello (1994) “Aspectos políticos-institucionais do federalismo (1930-1964)”. Texto preparado no sub-projeto: Aspectos históricos do federalismo, na Fundap, São Paulo.

SPERBER (tradução) (1995). *O Federalismo na Alemanha*. São Paulo, Konrad-Adenauer-Stiftung, Traduções nº 7.

STEPAN, Alfred (1984) *Os Militares: da Abertura à Nova república*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.

TAVARES, Maria da C. (1977) “Conflito no Seio das Classes Dominantes”. *Revista Tiberiá*, Ano II, nº 6, Jan-Março 1977.

TOBAR, Frederico (1991). “O Conceito de descentralização: usos e abusos”. *Planejamento e Políticas Públicas*, n. 5, junho.

TOURAINÉ, Alain (1999) *Poderemos Viver Juntos?*. São Paulo, Vozes.

TUMMALA, K. K. (1996) “The Indian Union and Emergency Powers”. *International Political Science Review*. Vol. 17, no 4.

VARSANO, Ricardo (1996) “A Evolução do Sistema Tributário Brasileiro ao Longo do Século: anotações e reflexões para futuras reformas”. *Texto para Discussão Interna do IPEA*, nº 405, janeiro, Rio de Janeiro.

VARSANO, Ricardo (1996) “De Ônus a Bônus: política governamental e reformas fiscais na transformação do estado brasileiro”. *Texto para Discussão Interna do IPEA*, nº 417, maio, Rio de Janeiro

VELASCO E CRUZ, Sebastião C. (1980) “Estado e Planejamento no Brasil - 1974/1976 (Notas sobre um trabalho de Carlos Lessa)”. *Estudos Cebrap*, nº 27.

VELASCO E CRUZ, Sebastião C. (1995) *Empresariado e Estado na Transição Brasileira: um estudo sobre a economia política do autoritarismo (1974-1977)*. São Paulo, Ed. Unicamp.

VELLOSO, João Paulo dos Reis (1978) *Brasil: A Solução Positiva*. São Paulo, Abril-Tec Editora LTDA.

VELLOSO, João Paulo dos Reis (1986) *O Último Trem para Paris*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira.

VELLOSO, João Paulo dos Reis (1998) “Fantasia política”. *Revista de Economia Política*, vol. 18, no 2 (70), abril-junho.

Vianna, Solon M. e PIOLA, Sérgio F. (1991) “Descentralização e repartição de encargos no sistema único de saúde - SUS”. *Planejamento e Políticas Públicas*, n.5, junho, Brasília, IPEA, 1991.

VIEIRA, Paulo Reis (1967) “Em Busca de uma Teoria da Descentralização”. *Revista de Administração Pública*, n. 2.

WEBER, Max (1968) *Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology*. ROTH, G. e C. WITTICH, eds., 3 vols.. New York: Bedminster Press, 1968. Também utilizou-se a edição francesa de 1995: *Économie et Société: les catégories de la sociologie*. Paris, Agora. (Primeira edição alemã, 1922.)

WEBER, Max (1992) *Essais sur la Théorie de la Science*. Paris, Plon.

WEBER, Max. (LASSMAN, P. and SPEIRS, R. eds.) (1994) *Weber Political Writings*. Cambridge, Cambridge University Press.

WEFFORT, Francisco (1994) *Qual Democracia?* São Paulo, Companhia das Letras.

WERNECK, Rogério L. F. (1992) “Fiscal Federalism and Stabilisation in Brazil”. *Texto para Discussão do Departamento de Economia da PUC-RJ*, nº 282, June, Rio de Janeiro.