

## **Las viejas cuestiones: empresariado nacional, reforma del Estado y liberalismo en el Brasil en la década del setenta<sup>1</sup>**

**Adriano Nervo Codato<sup>2</sup>**

### **Introducción**

Los problemas organizativos —los relativos a la configuración particular del sistema institucional de los aparatos del Estado— no son meramente técnicos ni tampoco contienen una solución simple. El Estado capitalista está vinculado directamente a una sociedad dividida en clases y fracciones y está de esta forma atravesado por conflictos de arriba para abajo; más aún es la "cristalización" de las relaciones de dominación de clase en el ámbito político. Esto implica que cualquier problema *organizativo* se transforma automáticamente en un problema *político*, ya que las modificaciones en los procedimientos organizacionales tradicionales (las diversas y periódicas "reformas del Estado" o las alteraciones más o menos substanciales en el *design* de la política económica) significan, desde luego, una alteración en los intereses consolidados en los aparatos burocráticos del Estado. Como, en un régimen no democrático, el empresariado tiene necesariamente que instalar sus intereses y expresar sus reivindicaciones a través de redes de presencia específica en el interior del aparato del Estado<sup>3</sup>, sea en función de la inexistencia, sea en función de la inoperancia de los canales

---

<sup>1</sup> Una primera versión de este artículo fue presentada en las "Segundas Jornadas de Historia Económica" promovidas por la Asociación Uruguaya de Historia Económica – AUDHE en Montevideo, julio de 1999 en el Simposio "Estado y empresariado en América Latina". Agradezco los comentarios y la versión en castellano de Aníbal Jáuregui. Agradezco también a Lucas Massimo por la atenta lectura del original en portugués y por las correcciones puntuales.

<sup>2</sup> Universidade Federal do Paraná, Brasil.

<sup>3</sup> Poulantzas, Nicos. *La crise des dictatures. Portugal, Grèce, Espagne*. Paris, Seuil, 1975.

tradicionales como los partidos políticos y el Parlamento, su expulsión de los centros de decisión más importantes debe generar una serie de dificultades políticas de todo orden para el funcionamiento de un Estado dictatorial, como era el brasileño en la segunda mitad de los años 1970.

En este artículo relato en detalle las *consecuencias políticas* de la reforma administrativa, implementada por el gobierno del general Ernesto Geisel (1974-1979), sobre la capacidad de representación de los intereses del bloque en el poder<sup>4</sup> y, principalmente, las reacciones de los sectores más importantes de la gran burguesía brasileña a la transformación de la "tecnología organizativa"<sup>5</sup> del Estado simbolizada, en esa coyuntura en particular, por la campaña contra la "estatización de la economía" (1975-1976).

Aunque la presencia del Estado en la economía brasileña haya sido una constante, no sólo después de 1930 y de su profundización posterior a 1964, sólo durante el gobierno del general Geisel (1974-1979) — donde el "sector público" lanzó innumerables proyectos de sustitución de importaciones bienes de capital e insumos básicos, asumiendo el papel de productor directo, como de agente financiador de la estrategia reorientadora de la estructura capitalista a través de un ambicioso plan de desarrollo económico — el conjunto de la gran burguesía rompió su mutismo de más de una década y condujo un movimiento de protesta de amplias proporciones. La cuestión relevante aquí es saber: ¿cuales fueron las *causas* de la eclosión, a fines de 1974 e inicio de 1975, de la campaña "contra la estatización" de la economía brasileña? ¿Y qué papel ocupó en los debates de ese período, conducidos con notable

---

<sup>4</sup> El concepto de "bloco en el poder" se refiere a la unidad de las clases y fracciones políticamente dominantes de una dada formación social, unidad promovida por el Estado, bajo la égida de la "fracción hegemónica" Poulantzas, Nicos. *Pouvoir politique et classes sociales*. Paris, Maspero, 1971.

<sup>5</sup> Entiendo por *tecnología organizativa* la disposición particular del sistema institucional de los aparatos del Estado, disposición que define la configuración de sus mecanismos de funcionamiento internos — leyes de operación, métodos de trabajo, distribución de funciones y competencias, jerarquías decisorias, relaciones interburocráticas, etc. —, estipula los límites, afecta los contornos y, en última instancia, *determina* los procesos de transformación (es decir, el modo por el cual se efectiviza la toma de decisión), además de la propia naturaleza de los *inputs* y *outputs*. Therborn, Göran. (1989). *¿Como domina la clase dominante? Aparatos de Estado e poder estatal en el feudalismo, el capitalismo y el socialismo*. 4ª ed. México, Siglo XXI, 1989.

disposición política por las asociaciones de clase<sup>6</sup>, la cuestión de la transformación del sistema decisorio de la política económica?

Esa cuestión — de la relación entre las burguesías nacionales y el "Estado burocrático-autoritario" (BA) — fue tematizada por Guillermo O'Donnell en un ensayo pionero<sup>7</sup>. Analizando la dinámica política concreta de ese régimen en Brasil y Argentina, O'Donnell describió el papel no hegemónico de la fracción nacional del empresariado en la coalición de apoyo al autoritarismo. De acuerdo con su modelo, "El Estado y el capital internacional forman, *en el momento inicial del BA*, un dúo, que no sólo excluye al sector popular sino también es poco permeable a las demandas y a los intereses de no pocos de sus aliados iniciales", empezando por la burguesía nacional<sup>8</sup>. En consecuencia, las exigencias de legitimación y las presiones de orden económico imponen la transformación del dúo en un trío, con la incorporación del socio olvidado. Pero

"para que eso sea posible, el BA no debe ofrecer pasivamente el reingreso de la burguesía nacional. Debe tutelarla activamente. Es decir, el BA tiene que tornarse menos ortodoxo y más nacionalista: ser más proteccionista; volver a subsidiar a la burguesía nacional con poco pudor; establecer para sí mismo y para esa burguesía cotos de caza prohibidos al acceso directo del capital internacional; y ser él mismo empresario en actividades productivas [...] Esto es 'ineficiente' en términos de la lógica estrictamente económica de la profundización [es decir, del proceso de profundización de la industrialización en dirección a un mayor grado de integración vertical de la industria en estrecha asociación con el capital internacional] y entra en conflicto con la visión e intereses mucho más privatistas y eficientistas del capital internacional"<sup>9</sup>.

En verdad, lo que se argumenta en este artículo es que esa incorporación económica de los intereses de la burguesía nacional es más compleja y es ella misma la fuente de conflictos importantes entre la burguesía y su Estado, no limitándose a los apoyos financieros y a los incentivos sectoriales.

---

<sup>6</sup> Es preciso advertir sobre los dos sentidos que el término "clase" posee en la sociología política brasileña. El primero, tal como aparece al inicio de este artículo, es el sentido usual que el marxismo da a la noción de "clase". El segundo, que uso aquí en la expresión recurrente "asociaciones de clase" designa más propiamente a una comunidad de intereses (empresarios) semejantes.

<sup>7</sup> Cf. O'Donnell, Guillermo. *BA — Reflexões sobre os Estados burocrático-autoritários*. São Paulo, Vértice, 1987. Este texto surgió por primera vez como *Reflexiones sobre las tendencias de cambio del Estado burocrático-autoritário*. Documento CEDES/G.E. CLACSO, No 1, Buenos Aires, 1975. La cita fue hecha a partir de la edición brasileña.

<sup>8</sup> O'Donnell, *BA — Reflexões sobre os Estados...*, pp. 23-24.

<sup>9</sup> O'Donnell, *BA — Reflexões sobre os Estados...*, p. 44.

El artículo está dividido en tres secciones. En la primera, reseño las interpretaciones de la literatura brasileña sobre el episodio en cuestión — la “campana contra la estatización”. A continuación, ofrezco mi propia descripción sobre la campana contra el Estado dictatorial y las consecuencias de su política económica. Por fin, en la tercera sección, procuro establecer, a la luz de la revisión bibliográfica anterior, mi propia explicación adelantando una hipótesis más ambiciosa para comprender la naturaleza real de los conflictos políticos entre la burguesía brasileña y el Estado dictatorial-militar durante los años setenta.

### **I. Las diferentes posiciones de la literatura: una revisión**

Diversos estudios buscaron definir las razones de la disensión burguesa. Aunque toda clasificación sea, forzosamente, arbitraria y esquemática, además de que casi nunca hace justicia a la riqueza y complejidad de la argumentación desenvuelta por los autores aquí examinados, tal vez fuese útil, para los fines de nuestra exposición, separar los trabajos que se ocuparon con mayor o menor profundidad del asunto en algunas clases de respuestas.

Se puede dividir la naturaleza de las explicaciones del origen del movimiento anti-estatista en el Brasil en tres causas distintas: 1) *causas económicas*; 2) *causas políticas*; y 3) *causas ideológicas*.

Es preciso resaltar que no siempre estos factores operan solos o están de esta forma expresados en los análisis que hemos considerado, aunque estos análisis puedan ser incluidas tendencialmente en una o en otra categoría.

Para los fines de este artículo, me gustaría resaltar las posiciones más expresivas de la literatura brasileña de Ciencia Política y de Historia Económica sin detenerme en la crítica de cada una de ellas, señalando sus deficiencias o contradicciones. Además de que este esfuerzo ya fue realizado en forma eficiente<sup>i</sup>, mi objetivo aquí es tan sólo encontrar una línea de interpretación más productiva y eficaz para comprender al mismo tiempo: 1) la oposición burguesa en sí misma; y 2) los conflictos decurrentes del modo específico de operación del sistema de decisiones y, particularmente, del nuevo perfil transmitido a él por el Consejo de

Desarrollo Económico (CDE), principal creación del gobierno Geisel. Igualmente, aunque existan diferencias importantes en el comportamiento político de las diversas fracciones dominantes reunidas en el bloque en el poder (y además, en los grupos políticamente activos que se destacan de esas fracciones) frente a los problemas principales de la coyuntura — la transformación del "modelo político" a través del proyecto de "distensión" controlada y la redefinición del "modelo económico" con la asunción definitiva por parte de las elites estatales del proyecto de "Brasil-potencia" —, sólo podré considerar aquí, en función de mi interés específico, la *posición de conjunto* de la gran burguesía brasileña frente a la "tecnología organizativa" del Estado dictatorial, evitando en consecuencia analizar las plataformas políticas (más avanzadas o más conservadoras) presentes en los diversos grupos ideológicos que tuvieron una actuación destacada en la escena política de ese período.

\* \* \*

La primera manifestación burguesa de descontento frente al régimen dictatorial brasileño, después del movimiento fracasado del "Frente Amplio" de 1967/1968, pasó a oponerse abiertamente, a través de sus representantes ideológicos más destacados — el economista ultra-liberal Eugênio Gudin en primer lugar — a la expansión acelerada de la "intervención" estatal en la economía. A partir del inicio de 1975, fueron jaqueadas tanto la ampliación de sus funciones empresarias (el crecimiento "desordenado" de las empresas públicas a través de la constitución de un sinnúmero de *holdings* y subsidiarias), cuanto el aumento de la propia actividad reguladora del Estado.

La tabla de abajo torna más concreta esa afirmación.

**Cuadro 1**  
*Participación pública en la economía brasileña*  
(1939-1983)

<b>año</b>	<b>n. de empresas estatales (total)</b>	<b>sector productivo estatal</b>
<b>1939</b>	35	11
<b>1950</b>	66	-
<b>1960</b>	128	42
<b>1970</b>	267	100
<b>1980</b>	431	203
<b>1983</b>	440	-

Fuente: Eli Diniz e Olavo Brasil de Lima Jr., *Modernização autoritária: o empresariado e a intervenção do Estado na economia*. Brasília, IPEA/CEPAL, Série Estudos, n° 47, 1986, p. 28.

Como primera conclusión, se ve que fue particularmente durante el período de la dictadura militar (1964-1985) cuando se produjo la mayor expansión del Estado.

Pero más allá de estos datos — que si ponen en evidencia el crecimiento cuantitativo del sector productivo estatal, también recuerdan la continuidad de ese proceso a lo largo de casi cuarenta años —, ¿cómo entender las razones de la explosión de descontento que ganó intensidad y, principalmente, visibilidad política justamente entre los años 1975/1976, movilizándolo, aunque en forma diferenciada, a buena parte de la gran burguesía brasileña? De modo general, existen tres respuestas básicas para explicar los motivos que hicieron detonar la campaña contra la estatización. Veamos cada una de ellas separadamente.

### **I.1 Las causas ideológicas**

Los principales "economistas de oposición", ligados al Movimiento Democrático Brasileño (MDB), Cardoso de Mello, Belluzzo y Coutinho, situaron los fundamentos del debate acerca de la ampliación del proceso de estatización de la economía brasileña a mediados de los años 1970, expresado en el aumento relativo de la propiedad estatal sobre los medios de producción (expansión cuantitativa de las empresas del gobierno), como en la ampliación del control público sobre el ahorro privado (a través del control asumido por las instituciones

financieras públicas de los fondos PIS/PASEP), en gran parte debido a una "ilusión óptica" — entendida aquí como un (auto-)engaño del conjunto de la clase dominante con relación a sus objetivos concretos y adversarios reales.

De hecho, sostiene Belluzzo, el Estado no amplió su participación relativa en la propiedad de los medios de producción después de 1964. Las nuevas empresas públicas que progresivamente surgieron en ese período cumplieron una función suplementaria con relación al proceso de acumulación privada de capital, o

"simplemente asumieron diversas funciones que eran completadas por la administración centralizada o autárquica, con el objetivo, por lo menos declarado, de agilizar la administración [pública]. Además de eso, el crecimiento del número de empresas no significó un aumento de la participación relativa del Estado en la propiedad de los activos. El indicador más claro de eso es que el Estado se mantuvo en prácticamente los mismos sectores en que [ya] venía operando, con la gran excepción de la petroquímica, donde detenta sólo un tercio de la propiedad de los activos. En otras palabras, el grueso de las empresas públicas creadas [...] es sólo subsidiario, operando en los mismos sectores, bajo la forma de unidades estadales/regionales completando operaciones de apoyo (accesorias a la actividad principal) como proveer insumos, materias-primas y servicios, o comercializar los productos. A pesar de eso, la tasa de expansión de los sectores dominados por empresas do Estado no fue superior a la tasa de crecimiento de los sectores dinámicos (especialmente de bienes de consumo durable) donde están concentradas las subsidiarias de las empresas internacionales. Ni fue tampoco superior a la tasa de expansión de determinados sectores proveedores de partes y productos intermediarios, o de bienes de capital por encomienda, donde es muy expresiva la presencia de empresas privadas nacionales. [...] Si el criterio es tomar el conjunto de las grandes empresas, a título de demostrar el argumento [de la estatización de la economía], se verifica que las tasas de crecimiento de las grandes empresas públicas no fueron en promedio superiores a las de las grandes empresas privadas, nacionales o extranjeras. ¿Dónde está, pues, la estatización?"<sup>10</sup>.

Ahora bien, además de olvidarse que bajo el capitalismo monopolista, el Estado debería regular, en su ámbito, la lucha entre las fracciones del capital y que además de eso, en las condiciones estructurales del "capitalismo tardío", esa función estaría necesariamente acompañada por una presencia importante del sector productivo estatal en el Departamento I (el sector de infraestructura económica), "por la profundidad del proceso de internacionalización del sistema productivo y, consecuentemente, por una fragilidad congénita

<sup>10</sup> Belluzzo, Luiz Gonzaga de Mello, "A intervenção do Estado no período recente". *Ensaio de Opinião*, Rio de Janeiro, núm. 5, 1977, p. 26. Por otro lado, "es verdad que el Estado utilizó su mayor poder fiscal para la constitución de los llamados fondos de ahorro compulsivo (PIS, PASEP, FGTS etc.). Realmente el Estado acentuó su papel de movilizador y concentrador del excedente, *pero actuó fundamentalmente como mero transmisor de fondos al sector privado*", como además ejemplifican los casos del Banco Nacional Hipotecario (BNH) y del Banco Nacional de Desarrollo Económico (BNDE). Hubo "un aumento del grado de control sobre el proceso de financiamiento de la acumulación" del sector privado, pero no sobre los activos. Belluzzo, "A intervenção do Estado" ..., pp. 26-27, itálica mía.

del capital monopolista nacional", la burguesía brasileña debería aprender también que la pretendida "estatización" de la economía "es, en realidad, el epifenómeno de las nuevas formas de regulación encarnadas en el Estado y que sus límites están determinados por las necesidades [objetivas] de la reproducción conjunta del propio capital monopolista"<sup>11</sup>. Así, de esa ilusión con relación a su propio papel histórico y las funciones específicas del Estado capitalista — que, a partir de 1974, tuvo que asumir un lugar destacado en la nueva estrategia de expansión económica —, surgió un amplio movimiento opositor en el seno del empresariado nacional. La cara más palpable de ese conocimiento invertido del funcionamiento global del sistema capitalista estaría expresado, de forma paradigmática, en el divorcio promovido por la consciencia burguesa entre *los intereses particulares de los capitalistas individuales* y *el interés general del capitalismo*, sustentado y garantizado por el Estado, lo cual debería, en tanto "capitalista colectivo ideal", recrear indefinidamente las condiciones para la prosecución de la acumulación.

En la misma línea de argumentación, Cardoso subrayó que la principal motivación de la campaña contra la "estatización" sería resultante de los obstáculos creados por la nueva estrategia económica a la realización de los intereses de corto plazo de los capitalistas individuales. A pesar del diagnóstico (esencialmente correcto, según el autor) de que deberían corregirse las distorsiones del modelo de desarrollo, el empresario particular, sometido constantemente a la lógica de la competencia, no percibiría la "inteligencia global" de la economía. Él desea, simplemente, actuar donde el retorno de su inversión es más alto y más rápido. Eso "ayuda a comprender por que, a pesar de las políticas gubernamentales se orientaban a reforzar el *capitalismo*, [...] los capitalistas, especialmente los que tienen sus empresas situadas en San Pablo, se oponen a ellas"<sup>12</sup>. Así según Coutinho, "por más remota que fuese la posibilidad de que, en este nuevo esquema, las empresas estatales asumieran el papel de polo articulador de un tipo de crecimiento autónomo, la mera ventilación de su

---

<sup>11</sup> Mello, João Manoel Cardoso de. "O Estado brasileiro e os limites da 'estatização'". *Ensaio de Opinião*, Rio de Janeiro, núm. 5, 1977, p. 16.

<sup>12</sup> Cardoso, Fernando Henrique. "Estatização e autoritarismo esclarecido: tendências e limites". *Estudos CEBRAP*, São Paulo, núm. 15, jan./fev./mar. 1976, p. 21. Para a mesma interpretação do processo político, v. Mathias, Gilberto. "Estado e capital: notas sobre um debate recente". *Contraponto*, Rio de Janeiro, núm. 2, nov./dez. 1977, pp. 52-53.



potencialidad fue suficiente para desatar una devastadora campaña 'antiestatización' en 1975/76"<sup>13</sup>.

Con todo, más allá de esas consideraciones de orden meramente "teórico", había una *base real* en que se apoyaba ese *quid pro quo* ideológico y que impulsaba hacia delante la falsa oposición entre "privatismo" y "estatismo", constituyendo el fundamento concreto de las protestas del empresariado nacional a mediados de los años 70: el nuevo comportamiento asumido por la empresa pública, plasmado en el modelo privado de desempeño, de la eficiencia y de la rentabilidad empresarial. Por tanto, el móvil real de la campaña antiestatista se situaría en verdad, conforme resumió Belluzzo, en el hecho de que "las grandes empresas estatales", tales como la PETROBRAS o la del Vale do Rio Doce, por ejemplo, pasaron progresivamente, después de 1964,

"a operar como corporaciones privadas, buscando aumentar su capacidad de autofinanciamiento y diversificando sus inversiones. [...] De esa forma, la gran empresa pública no tiene un comportamiento distinto de la gran empresa privada y, por lo tanto, al revés de revelar estatización, este proceso es más bien de 'privatización'".

De ahí que sea fundamentalmente en función de ese "comportamiento 'privado' de la empresa pública que se originan los conflictos en la disputa por nuevas áreas de inversión"<sup>14</sup>.

## ***1.2 Las causas económicas***

Pero esa primera interpretación, si posee la gran ventaja de deshacer algunos equívocos persistentes acerca de los papeles y funciones del Estado en la periferia del sistema capitalista, no permite aprehender la *dimensión* propiamente *política* del movimiento opositor. Considerando la notable persistencia y continuidad de la "intervención" del Estado en la

---

<sup>13</sup> Coutinho, Luciano G. "O setor produtivo estatal: autonomia e limites". *Ensaio de Opinião*, Rio de Janeiro, núm. 5, 1977, pp. 32-33; v. también Cardoso, "Estatização e autoritarismo esclarecido"..., p. 18.

<sup>14</sup> Belluzzo, "A intervenção do Estado"..., p. 27. Claro está que este comportamiento poseía consecuencias económicas importantes. "Al formular sus programas de expansión, las empresas públicas procuran tomar en cuenta, naturalmente, sus objetivos privados. Así, por ejemplo, en la provisión de equipos no hay ninguna preocupación por privilegiar la compra en el mercado interno, para desarrollar las empresas del sector de bienes de capital o ahorrar divisas frente a la grave situación de la balanza de pagos. Lo que interesa es la minimización de los riesgos, el costo del equipamiento, su calidad tecnológica y el plazo de entre que debe estar ajustado a su cronograma de inversión. Este es el origen de frecuentes desentendimientos con los productores nacionales cuyos intereses son muchas veces desconsiderados a la sombra de estos criterios". Belluzzo, "A intervenção do Estado"..., p. 27. Este punto será retomado más adelante.

economía brasileña (v. Tabla 1), la pregunta retorna: ¿Por qué surgió, a mediados de los años 1970, un movimiento con esas características? ¿Cuáles eran sus motivaciones de fondo y sus objetivos concretos? ¿Cómo fue conducido? El abordaje propuesto por Sebastião C. Velasco e Cruz es, en este sentido, mucho más productivo para responder a esas cuestiones, pues se dispone a ver en la "operación político-ideológica" que constituyó, en el Brasil, la campaña contra a estatización, una *acción política* específica. Se trata entonces de aprehender la crítica antiestatista no en el ámbito de su "discurso ideológico", de sus representaciones falsificadas del movimiento general de la economía, sino esencialmente en el campo de las prácticas de clase<sup>15</sup>. Así, evitando juzgar la validez inherente del discurso empresarial, se debe, según Cruz, preguntarse: ¿cuál era el *fundamento* de esas prácticas? Para el autor, el origen de la campaña contra la ampliación de las funciones empresarias del Estado no puede ser reducido tan sólo a una mera ideología que disfrazaba intereses de corto plazo, sino tiene, esencialmente, una *base económica*. Si no veamos.

En la medida en que el ambicioso programa económico del gobierno de Geisel, impulsado decisivamente por el II Plan Nacional de Desarrollo (II PND), pretendía "alterar algunas de las articulaciones básicas de la economía brasileña, mediante el fomento de la industria de bienes de producción y el fortalecimiento del capital nacional, al que quería elevar a una posición hegemónica" en el interior del bloque de clases dominantes, tuvo que recurrir a la expansión del sector público a fin de dinamizar su proyecto, confiriendo a las empresas del Estado un papel destacado en el proceso de acumulación capitalista. Con eso, debía surgir, necesariamente, una serie de conflictos entre "privatistas" y "estatistas". Con todo, advierte Cruz, "ese [era] sólo uno de los aspectos de la estrategia" del gobierno y esas disputas, en particular, fueron consecuencia casi lógica del nuevo papel de liderazgo desempeñado por la empresa pública en el nuevo modelo<sup>16</sup>. Además, lo fundamental es que "subyacente a las opciones del II PND estaba aún la intención de modificar más o menos profundamente las relaciones de fuerza que hasta entonces [habían predominado] entre las diferentes fracciones del capital privado, en dos direcciones a menos: en la interacción entre capital financiero y

---

<sup>15</sup> Para una fundamentación más detallada de esa opción, cf. Cruz, Sebastião C. Velasco e. *Empresários e o regime no Brasil: a campanha contra a estatização*. Tesis de Doctorado. São Paulo, FFLCH/USP, 1984, pp. 8 y 70.

<sup>16</sup> Cf. Cruz, *De Geisel a Figueiredo...*, p. 167.

capital productivo, de un lado, y, de otro, en la posición relativa de los diversos segmentos del capital industrial"<sup>17</sup>.

Carlos Estevam Martins resaltó, igualmente, que la redefinición de las tareas concretas que orientaron la acumulación capitalista en el Brasil, al determinar, objetivamente, el fortalecimiento del Departamento I a través de pesadas inversiones estatales en el sector de infraestructura, debía implicar una alteración importante en la forma del "modelo político"; la concentración del poder de decisión en las manos de la burocracia pública se transformó así en "condición propiciatoria" para la modificación de la correlación de fuerzas en el interior del bloque en el poder, promoviendo la desintegración progresiva de la coalición "internacional-modernizadora" que se instaló en el gobierno en 1964, barriendo la "coalición nacional-populista", y erigiendo otra en su lugar, formada básicamente por el "capital estatal" y por los grupos privados nacionales. Así, "el bloque en el poder es el epicentro de la crisis [política que se abre en 1974] y esta resulta de ciertas mudanzas experimentadas por la correlación establecida, en 1964, entre las fuerzas dominantes en el plano económico y dirigentes en el plano político"<sup>18</sup>. En una vertiente bastante aproximada, Guillermo O'Donnell resaltó que las dificultades del modelo político surgieron exactamente cuando se vio ante la necesidad de incorporar la "burguesía nacional" a la alianza que sustentaba el "Estado burocrático-autoritario"<sup>19</sup>, como ya se mencionó más arriba.

De esta forma, la centralización administrativa, representada en primer lugar por la creación del CDE<sup>20</sup> y de la Secretaría de Planeamiento de la Presidencia de la República

---

<sup>17</sup> Cruz, *De Geisel a Figueiredo...*, p. 167.

<sup>18</sup> Martins, Carlos Estevam. *Capitalismo de Estado e modelo político no Brasil*. Rio de Janeiro, Graal, 1977, pp. 183 e 264 e segs.

<sup>19</sup> Sobre el pasaje del "dúo" al "trío", cf. O'Donnell, Guillermo. *BA — Reflexões sobre os Estados burocrático-autoritários*. São Paulo, Vértice, 1987, pp. 44 e segs.

<sup>20</sup> Lo Consejo de Desarrollo Económico (CDE) — formado por el Presidente de la República (presidente del Consejo), por el Ministro-Jefe de la Secretaría de Planeamiento (secretario-general) y por los Ministros de Hacienda, Agricultura, Interior e Industria y Comercio — fue el aparato que, substituyendo al todopoderoso Consejo Monetario Nacional (CMN) del período 1967/1974, concentró el poder efectivo de gobierno, centralizó el proceso de toma de decisiones y procuró unificar las rutinas administrativas del inmenso aparato burocrático del Estado dictatorial. En la ley que lo creó, quedó estipulado que sus funciones serían las de auxiliar "al Presidente de la República en la formulación de la política económica especialmente en la coordinación de los ministerios" afines, según la orientación macroeconómica definida por el Plan Nacional de Desarrollo (Ley 6036, art. 3°). Entre mayo de 1974 y marzo de 1979, el CDE realizó 118 reuniones, prácticamente una a cada quince días, procesando más de 300 temas de política económica. Ver Codato, Adriano Nervo. Sistema estatal e

(SEPLAN), aliada a la concentración de recursos de ahorro forzoso en el Banco Nacional de Desarrollo Económico (BNDE), definida por la Ley Complementaria 19 (del 25 de abril de 1974), permitió que el Estado dispusiera más libremente de los fondos públicos en la dirección imaginada por la nueva estrategia de desarrollo, marginando, con eso, a los intereses entonces prevalecientes de la fracción bancaria en nombre de los intereses del capital industrial de base local. Este fue, sin duda, según Sebastião Cruz, uno de los puntos más importantes de conflicto político en el período. Más aún, es preciso subrayar que la política propuesta por el gobierno de Geisel "no se dirigía igualmente a todos los ramos de la industria, ni a todos los grupos que, en cada uno de esos ramos desarrollaban actividades" productivas. Como la consolidación de la industria de base (bienes de capital e insumos básicos) era "la meta prioritaria" del Plan y "para ella todas las facilidades" debían ser "reservadas", "el Estado, en la práctica, transfirió recursos para los capitales invertidos en esa esfera", actuando, así, de forma claramente "discriminatoria" con relación a las demás fracciones del bloque en el poder. Luego, la implementación de los diversos programas de inversiones que concretaban esa política industrial ejercía un poderoso efecto de polarización, aglutinando a todas las otras fracciones no contempladas por la nueva estrategia de crecimiento — sector financiero privado, en primer lugar, industria de bienes durables, después, que, es preciso recordar, había liderado el ciclo expansivo anterior — en la campaña contra la "estatización"<sup>21</sup>. Según el autor, el efecto diferencial de la acción del Estado sobre las diversas fracciones del capital determinaría así, por parte de los sectores más perjudicados, una oposición consistente que sólo tendería a desaparecer cuando el II PND fuese definitivamente abandonado por los gestores de la política económica a fines de 1976.

Por lo tanto, la campaña en cuestión no alcanzó un apoyo uniforme en el seno del empresariado. Sectores importantes de la patronal se mantuvieron al margen del movimiento antiestatista o, incluso, llegaron a pronunciarse abiertamente contra sus "excesos". Este fue el caso típico del estor de bienes de capital. La Asociación Brasileña para el Desarrollo de las Industrias de Base (ABDIB), por ejemplo, en vez de abrazar una retórica liberal, reclamaba

---

política econômica no Brasil pós-64. São Paulo/Curitiba, Hucitec/Anpocs/Ed. da UFPR, 1997.

<sup>21</sup> Cruz, *De Geisel a Figueiredo...*, pp. 173-174 e 178.

del gobierno una política industrial más consistente e integrada y un programa de provisión de máquinas y equipamientos más definido<sup>22</sup>.

### ***1.3 Las causas políticas***

Decidido a "observar con cierta atención aquellas manifestaciones políticas de los años 70", Carlos Lessa vio, por su parte, "en el renacimiento ideológico" del liberalismo "clásico" en amplias parcelas del empresariado nacional que pasaron a abogar por un "Estado mínimo" sin presencia efectiva en la economía, una especie de "lenguaje codificado que mane[jó] prudentemente — pues la campaña [contra la estatización] se desarrolló en un espacio político restringido, vigilado y cercenado por el autoritarismo — la argumentación del liberalismo económico como vector de explicitación de reivindicación de otras libertades", específicamente, de las libertades políticas (pluralismo, democracia, participación etc.)<sup>23</sup>. Por lo tanto, el origen del descontento de la gran burguesía brasileña con el régimen dictatorial sería, para Lessa, mucho más *político* que propiamente económico, como procuró demostrar Sebastião Cruz. Incluso puede verse un origen ideológico como se resalta en el párrafo siguiente:

"Antes que fuese consensual y auto-evidente el descenso cíclico [de la economía brasileña a fines de los años 70], tanto el empresariado, con su campaña antiestatizante, cuanto el electorado urbano, con su voto opositor, ya estaban, por esos canales, expresando su disconformidad [con el formato del Estado brasileño]. En los idus de 1974/1975, no había una nítida percepción de la crisis económica y de la imposibilidad de sostener el milagro [económico del período 1969-1973, cuyas altas tasas de crecimiento estaban ancladas en la expansión del sector de bienes de consumo durables] — salvo para unos pocos especialistas —, y, respetando la cronología, no se podía establecer la precedencia de lo económico sobre lo político [...]. A primera vista, aquí habría una paradoja para quienes valoran las asociaciones mecánicas. Después el 'milagro', el régimen autoritario administró bien la crisis [...]. No obstante, enfrenta una creciente oposición empresarial, inequívocamente la principal beneficiaria de esta administración. A la campaña antiestatizante se suceden manifestaciones multiformes que señalizan claramente la

---

<sup>22</sup> Sobre este punto y sobre las diferentes posiciones de las diversas fracciones de la clase dominante en la campaña antiestatista, v. Cruz, *Empresários e o regime no Brasil...*, pp. 79-108. La posición de la ABDIB fue discutida detalladamente en Cruz, *De Geisel a Figueiredo...*, pp. 195-294.

<sup>23</sup> Lessa, Carlos. "A descoberta do Estado totalitário". *Gazeta Mercantil*, 29 de abril de 1980, p. 32. Para la misma visión, cf. Cardoso, Fernando Henrique. "O papel dos empresários no processo de transição: o caso brasileiro". *Dados*, Rio de Janeiro, vol. 26, núm. 1, 1983, pp. 14-15.

exigencia, por el segmento beneficiado, de un reajuste institucional de las reglas políticas"<sup>24</sup>.

¿Cuál era el fundamento de la respuesta particularmente violenta del principal beneficiario objetivo del "modelo económico" sino un disgusto profundo con las reglas bastante rígidas impuestas por el "modelo político"? En efecto, "para amplísimos segmentos empresarios, el quinquenio [1974-1979] fue francamente favorable. No sólo se expandieron sus lucros operativos; también pudieron obtener en el circuito financiero crecientes ingresos no operativos"<sup>25</sup>. Así, contrariamente a lo que sostuvo, entre otros, João Quartim de Moraes, para quien el "rechazo al papel del Estado en la economía se ligó al desencanto suscitado por el fin del 'milagro económico brasileño' que se manifestó bruscamente en 1974"<sup>26</sup>, la oposición burguesa sólo podía tener una raíz política que, por prudencia y ante la falta de canales más apropiados, tenía que ser encubierta por la *retórica* del liberalismo económico.

La denominada "Carta do Rio de Janeiro", aprobada por la *IV Conferencia Nacional de las Clases Productoras* (CONCLAP) a fines de 1977, es un buen ejemplo de este tipo de razonamiento, ya que subrayaba, de acuerdo a Lessa, tres atributos indispensables para concretar, en el Brasil, la "economía de mercado" *a través de un régimen democrático*, sellando de esta forma, en la conciencia empresaria, una alianza tácita entre la libertad económica y la libertad política. Los objetivos fundamentales de la lucha de las "clases productoras" debían ser: a) la asociación entre economía descentralizada y el pluralismo político (y aquí aparecen los deseos del empresariado aunque, no explícitos, codificados como mandaba la coyuntura); b) la promoción del bienestar social como resultado de la mejora en la distribución del ingreso y de la disminución de la pobreza absoluta; y c) la necesidad de una menor dependencia de las empresas privadas con relación al Estado a partir del aumento de su eficiencia productiva<sup>27</sup>.

---

<sup>24</sup> Lessa, "A descoberta"..., p. 32.

<sup>25</sup> Lessa, "A descoberta"..., p. 32.

<sup>26</sup> Moraes, João Quartim de. *Les militaires et les régimes politiques au Brésil de Deodoro à Figueiredo (1889-1979)*. Thèse de Doctorat d'Etat. Paris, Institut d'Etudes Politiques, 1982, pp. 831-832.

<sup>27</sup> Lessa, "A descoberta"..., p. 32. En apoyo a la tesis de Lessa, Victório B. Cabral, presidente de la Asociación Brasileña de las Empresas de Capital Abierto (ABRASCA), enfatizó que el "Brasil siempre postuló una economía de libre mercado, y a una economía abierta, por definición, deberá corresponder un sistema políticamente abierto, pluralista y descentralizado". Declaración al diario *O Estado de S. Paulo*, 10 de noviembre de 1978, p. 27.

Ahora bien, en la medida en que la respuesta gubernamental a la oposición burguesa se restringía a adoptar, en especial a partir de 1975, medidas típicas para contener la autonomía operativa de las empresas del Estado<sup>28</sup>, el empresariado profundizaba su distancia respecto al régimen dictatorial. Es que en este "diálogo de sordos", el "código empresario" a favor de *más democracia* y no exactamente por *menos Estado* "no era descifrado por el Planalto<sup>29</sup> y viceversa". Incluso el sector de bienes de capital, "criatura favorita del II PND", algunos de los "principales fabricantes de equipamientos est[uvieron] alineados en la vanguardia de la campaña contra la estatización". En consecuencia, el error fundamental del gobierno fue haber establecido un objetivo para el País — el Brasil potencia — "sin consultar a los intereses de sus bases sociales de sustentación" y apoyo. El Estado "autoritario", advierte Lessa, "en una hipostasia de voluntarismo, llevó al extremo el presupuesto de omnisciencia del Poder Ejecutivo: saber más que la Nación lo que es bueno para ella"<sup>30</sup>. De este desencuentro *político*, surgió la oposición empresaria. Otra fuente sostiene, aunque apoyada en argumentos distintos, la misma vertiente interpretativa. El fundamento de la campaña antiestatista sería, para Diniz y Boschi, político: "en un debate aparentemente marcado por consideraciones de orden económico se transparentan, en sus fundamentos, una demanda de carácter esencialmente político"<sup>31</sup>. ¿Por qué? Para los autores y para Lima Jr., es esencial resaltar, junto con Lessa, que "aunque las motivaciones económicas hayan tenido un peso importante, no

---

<sup>28</sup> Atendiendo parcialmente a esas presiones, el gobierno propuso, en el ámbito del CDE, el siguiente elenco de medidas: 1) vedar el acceso de determinadas empresas estatales a la obtención de aumento de capital mediante suscripción en dinero en el mercado accionario; 2) reducir la "corrección monetaria" (actualización del poder adquisitivo de la moneda descontada la inflación) cobrada sobre los préstamos del BNDE; 3) establecer la obligatoriedad del pago del Impuesto a las Rentas por las empresas gubernamentales; 4) prohibir que las empresas estatales utilicen incentivos fiscales; 5) disminuir el volumen total de recursos invertidos en las empresas estatales y, por último, 6) el CDE aprobó una resolución que imponía rigurosas limitaciones y sometía a la aprobación directa del Presidente de la República las iniciativas para la creación de nuevas empresas estatales a través de subsidiarias de empresas ya existentes, para la asunción del control accionario de empresas privadas o para la ejecución de proyectos por empresas gubernamentales fuera de su área normal de actuación. Ver *O Estado de S. Paulo*, 19 de junio de 1975, p. 35.

<sup>29</sup> Sede del gobierno nacional en Brasilia.

<sup>30</sup> Lessa, "A descoberta"..., p. 33. E ainda: "Creio [portanto] não exagerar ao atribuir à taxativa voluntarística de superimpor uma estratégia que não articulava os interesses de maior peso na economia brasileira e ao estilo autoritário que presidiu suas medidas de implementação, um efeito catalisador ao nível da consciência do empresariado". Lessa, "A descoberta"..., pp. 33 e 34, respectivamente. Para uma repetição pouco inspirada das mesmas teses e conclusões, v. Malan, Pedro S. "O debate sobre 'estatização' no Brasil". *Dados*, Rio de Janeiro, vol. 24, núm. 1, 1981, pp. 25-36.

<sup>31</sup> Diniz, Eli e Boschi, Renato Raul. *Empresariado nacional e Estado no Brasil*. Rio de Janeiro, Forense-Universitária, 1978, p. 191.

nos parece apropiado atribuir exclusivamente la campaña antiestatizante a los efectos de la crisis económica. En verdad, comenzó antes de que esos efectos se tornaran plenamente visibles, cuando las elites económicas y las autoridades gubernamentales estaban aún influenciadas por el clima de optimismo económico generado por la era del milagro"<sup>32</sup>.

Las críticas al crecimiento "excesivo" e incontrolable de las firmas estatales y las protestas frente la ampliación y profundización de los controles burocráticos (especialmente financieros) del Estado sobre la economía, "tuvieron una dimensión política bastante significativa. *Además a partir de cierto momento, las demandas políticas se vuelven prioritarias*"<sup>33</sup>. ¿Cómo ocurrió eso?

A diferencia de lo que sostiene Lessa, no fue esa una inclinación súbita por el liberalismo político, sino la sensación de marginación creciente por parte del conjunto del empresariado nacional de los centros de decisión más importantes, impuesto a partir de 1974 con el vaciamiento de los procedimientos usuales de articulación de intereses y la concentración de poder en los escalones más altos del sistema estatal, lo que habría de hecho desencadenado demandas crecientes por una mayor participación en la definición de los contenidos de la política económica; la campaña contra la estatización sería por lo tanto una consecuencia más o menos lógica de ese deseo explícito de disciplinar, *in loco*, la intervención indebida del Estado en el mercado a través de la reedificación de mecanismos corporativistas que revirtiesen el carácter "burocrático", "cerrado", "elitista" y "excluyente" del proceso de decisión, en la retórica empresaria. Así, según Diniz y Boschi, debería haber una "correspondencia" significativa "entre las demandas políticas de mayor participación y las críticas al proceso de estatización, ya que [era] precisamente con el objetivo de mantener el Estado dentro [de ciertos] límites" bien específicos, en áreas que no impli[casen] ningún tipo de competencia con la empresa privada, "que se torna[ba] crucial el control político de los rumbos de su intervención en la economía"<sup>34</sup>. Como además enfatizó un protagonista del

---

<sup>32</sup> Diniz, Eli e Lima Jr., Olavo Brasil de. *Modernização autoritária: o empresariado e a intervenção do Estado na economia*. Brasília, IPEA/CEPAL, Série Estudos, n° 47., 1986, p. 61.

<sup>33</sup> Diniz e Lima Jr., *Modernização autoritária...*, p. 75; grifos meus.

<sup>34</sup> Diniz e Boschi, *Empresariado nacional e Estado no Brasil...*, p. 191. Para la misma posición, v. Boschi, Renato Raul. (1979). *Elites industriais e democracia: hegemonia burguesa e mudança política no Brasil*. Rio de Janeiro, Graal, 1979, pp. 159-160. El resentimiento de los empresarios por su exclusión del proceso de decisión



movimiento, "Actualmente [en 1974/1975], las organizaciones de clase actúan de forma limitada, sin influir en la fase decisoria [de los consejos económicos]. Son oídas en carácter gracioso por un acto de condescendencia por parte del gobierno, y no por derecho y obligación". Por lo tanto, "restaurar la participación en los consejos es una necesidad. Es una forma de evitar la estatización, dada la posibilidad del empresariado de dialogar con el gobierno oficialmente y presentar sugerencias que influirían en las decisiones"<sup>35</sup>.

En consecuencia se puede decir que el sentido último de esa motivación antiestatizante decía más respecto de la naturaleza "autoritaria" del régimen político, reforzado por la reforma política de 1974, que del nuevo papel auto-concedido del Estado en la economía. Aunque este último se hubiese convertido a través de sus empresas en un problema crucial para las firmas privadas, no rivalizaba en importancia con la pérdida del acceso privilegiado al tope del aparato del Estado dictatorial.

Esta es la hipótesis que nos parece más productiva para explicar la repentina conversión del gran empresariado brasileño al liberalismo político y económico y su contestación abierta al "modelo político". Fue exactamente eso lo que buscamos demostrar<sup>36</sup>.

Antes de continuar avanzando, hagamos un resumen de las posiciones de la literatura analizadas hasta aquí.

## **Cuadro 2**

### **Principales explicaciones sobre las causas de la eclosión de la "campaña contra la estatización" de la economía brasileña a mediados de los años setenta**

---

"es tal vez el hecho básico subyacente a la campaña contra la estatización". Boschi, *Elites industriais e democracia...*, p. 226. Cf. también Pessanha, Charles. *Estado e economia no Brasil: a campanha contra a estatização — 1976-1978*. Dissertação de Mestrado. Rio de Janeiro, IUPERJ, 1981, pp. 154-155.

<sup>35</sup> Entrevista con un empresario realizada en 2 de diciembre de 1975; cit. por Boschi, *Elites industriais e democracia...*, p. 159. También de acuerdo con Luciano Martins, los empresarios que protestaban contra la estatización estaban en verdad reclamando por la pérdida de acceso (a partir del gobierno Geisel) a las instancias más altas del proceso de toma de decisión, o sea, del bloqueo de los canales de representación de sus intereses. Cf. Martins, Luciano. "'Estatização' da economia ou 'privatização' do Estado?" *Ensaio de Opinião*, Rio de Janeiro, núm. 9, 1978, p. 31.

<sup>36</sup> Cf. Codato, Adriano Nervo. *Sistema estatal e política econômica no Brasil pós-64...*, pp. 229 e segs.

causas ideológicas	causas económicas	causas políticas	
<p><i>el descontento del empresariado brasileño se debe a un conocimiento falso de los papeles y funciones del Estado en el capitalismo monopolista</i></p>	<p><i>el proyecto económico del gobierno Geisel pretendía alterar las relaciones sea entre el "sector público" y el "sector privado", sea las posiciones relativas de los diversos segmentos del capital privado</i></p>	<p><i>el liberalismo económico abogado en la campaña contra la estatización fue la señal para la reivindicación principal: el liberalismo político</i></p>	<p><i>el fundamento real de la campaña antiestatista sería la marginación creciente de los círculos decisivos gubernamentales impuesta al gran empresariado</i></p>
<p>Fernando Henrique Cardoso, 1976                  João Manoel Cardoso de Mello, 1977                  Luiz Gonzaga de Mello Belluzzo, 1977                  Luciano Coutinho, 1977                  Gilberto Mathias, 1977</p>	<p>Sebastião Cruz, 1984                  Sebastião Cruz, s.d.                  Sebastião Cruz, 1995                  Carlos Estevam Martins, 1977                  Guillermo O'Donnell, 1987</p>	<p>Carlos Lessa, 1980                  Pedro S. Malan, 1981                  Fernando Henrique Cardoso, 1983,</p>	<p>Eli Diniz y Renato Boschi, 1978                  Luciano Martins, 1978                  Renato Boschi, 1979                  Charles Pessanha, 1981                  Eli Diniz y Olavo Brasil de Lima Jr., 1986</p>

## II. La campaña antiestatista

Se puede sin duda situar el punto de partida de la campaña contra la estatización a partir de las críticas firmadas por Eugênio Gudin publicadas en la prensa conservadora a fines de 1974. En el discurso que pronunció al recibir el título de "Hombre de Visión" del año — y que adquirió una notable repercusión política —, Gudin alertó a los empresarios acerca de que, aunque se viviera,

"en principio, en un sistema capitalista, [...] el capitalismo brasileño [era] más controlado por el Estado que el de cualquier otro país, con excepción de los comunistas. Sectores industriales, como los de energía eléctrica, siderurgia, petróleo, navegación, puertos, ferrocarriles, teléfonos, petroquímica, álcalis y gran parte del mineral de hierro, que en los Estados Unidos están en manos

de empresas privadas, fueron en Brasil absorbidos por el Estado. Como también gran parte de la red bancaria que controla el crédito para las empresas privadas"<sup>37</sup>.

Esta concepción del "tamaño del Estado" y de la naturaleza de su "intervención" en el "sistema económico" estaba fundada en una evaluación particularmente crítica del proceso de expansión de sus actividades productivas que ganaron notable impulso con el Decreto-ley nº 200 de 1967<sup>38</sup>. Da ahí que la liberalidad creciente del "sector público descentralizado" frente a la "administración directa", la adopción de una lógica de operación estrictamente mercantil y la constitución, en el interior de las empresas gubernamentales, de una capa especial de funcionarios — los "ejecutivos del Estado" — con baja responsabilidad pública y casi ningún control político, llevaría a una porción expresiva de la gran burguesía brasileña a discutir y cuestionar los límites de acción del "Estado-empresario" - el "capitalismo *sui generis*", en la expresión de Gudín - implantado en Brasil después de 1964.

Según algunas visiones más radicales, como la sustentada por la Asociación Comercial de San Pablo, se vivía, durante la dictadura militar, el riesgo inminente de la "socialización" de los medios de producción:

"En la fase histórica en el curso de la cual el Estado avanza cada vez más sobre el sector privado, tornándose empresario en áreas hasta ahora ocupadas por los particulares, se impone el combate a fin de evitar la *estatización total* y, con ella, la *socialización*. Esta llegará como consecuencia del crecimiento del Estado, de su participación en el PBI, de su extensión como empresario. Si ya tenemos el Estado banquero, el Estado industrial, el Estado agricultor, no será difícil que el poder público acabe por absorber la totalidad de los sectores económicos, *imponiendo el planeamiento también total. Ese día estaremos introducidos, por entero, en el socialismo*. No es, evidentemente, el proyecto del gobierno actual, como no fue el de los gobiernos emanados de la Revolución del 31 de marzo [de 1964], hasta ahora. Pero si no se muestra a los detentores del poder que la economía se beneficia sólo por el fortalecimiento del sector privado, por la garantía de la libertad de iniciativa, por el derecho de empresa asegurado a todos, o *Leviathan* acaba adquiriendo las dimensiones de un dinosaurio"<sup>39</sup>.

---

<sup>37</sup> Gudín, Eugênio. "O discurso do 'Homem de Visão'". *Digesto Econômico*. São Paulo, vol. 32, núm. 241, en./feb., 1975, p. 9.

<sup>38</sup> De acuerdo a lo que determinaban numerosos estudios, el Decreto en cuestión — al subrayar el principio de la descentralización administrativa y conferir a las empresas públicas la personalidad jurídica de derecho privado ("sociedades de economía mixta") — dió un impulso decisivo a la autonomización del aparato económico productivo del Estado. Cf., por ejemplo, Warlich, Beatriz. "Controle político das empresas estatais no Brasil: uma contribuição ao seu estudo". *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, vol. 14, núm. 2, pp. 5-37, 1980.

<sup>39</sup> Editorial ("Apresentação") de *Digesto Econômico*, 1976; itálicas mías A.N.C.

¿Cómo, según la consciencia empresaria, habíamos llegado a un punto tan crítico amenazando incluso a la "economía de mercado"? ¿Cuál sería la base concreta de este proceso ineluctable de multiplicación sin control de las actividades del Estado?

No era exactamente correcto sostener, advertía Gudin, que el Estado se veía "forzado a intervenir en el sistema económico", cuando, en realidad, se verificaba lo "inverso". "Por norma, el Estado crea[ba] condiciones en que la empresa privada no podía funcionar más"<sup>40</sup>.

¿Por qué ocurrió eso?

"Es bastante generalizada, y no sin fundamento, la opinión de que las vicisitudes por las que pasan los empresarios que golpean las puertas del BNDE resultan frecuentemente de la mentalidad estatizante, lucrativa y burocrática de los altos funcionarios generalmente designados por el segundo escalón, que sufren de una visión por demás introvertida de la finalidad de la institución a la que lealmente sirven [...] Tuve ocasión de observar este hecho [el dominio de la burocracia] en la administración de los ferrocarriles y de servicios públicos en los que los funcionarios de las empresas perdían la noción de que su finalidad principal era 'servir al público', más que defender los lucros de la empresa"<sup>41</sup>.

Pero al lado de este *ethos* "privatista", dominante en la burocracia pública, había un problema mucho más grave y que constituía, por así decir, el "telón de fondo" de este comportamiento: la centralización del crédito público y el control, por el Estado, de casi la totalidad de las inversiones productivas a partir del fortalecimiento del "sistema BNDE". Este era "el factor capital de la estatización"<sup>42</sup>.

Jorge Gerdau Johanpeter (empresario líder del Grupo Gerdau) resumió bastante bien esta visión:

"Existe un [...] fenómeno que ha caracterizado la orientación del planeamiento económico del País. Es la manipulación del ahorro. El ahorro brasileño es, hoy, totalmente compulsivo. [...] De esta forma, es extremadamente difícil, una vez que el Estado esté con el ahorro en sus manos, hacer fluir esos recursos para estimular, en gran parte, a las actividades empresarias privadas". Es eso lo que

---

<sup>40</sup> Gudin, Eugênio. *O pensamento de Eugênio Gudin*. Rio de Janeiro, Ed. Fundação Getúlio Vargas, 1978, p. 408.

<sup>41</sup> Gudin, *O pensamento...*, p. 423. Aunque el propio Presidente Geisel tuviese buenos propósitos y reafirmase, claramente, "la orientación antiestatizante del [...] governo", enfrentaba sensibles dificultades para implementar sus objetivos. La principal de esas resultaba exactamente "del poder disimulado del segundo escalón, especie de eminencia gris, que *traba cuando no distorsiona* el pensamiento del gobierno. Sabiendo esto, es decir conociendo ese poder, es que el izquierdismo procura, en sus tácticas subrepticias, alojar elementos suyos en el seno del segundo escalón" (Gudin, *O pensamento...*, p. 427).

<sup>42</sup> Gudin, *O pensamento...*, p. 430. Sobre la centralidad de esa cuestión, v. también *O Estado de S. Paulo*, 2 de febrero de 1975 y 21 de mayo de 1976. V., igualmente, Cruz, *Empresários e o regime no Brasil...*, en varios puntos.

caracteriza la estatización de "una economía como la nuestra. [...] El gobierno tiene que saber re-ecuacionar este esquema"<sup>43</sup>.

La "estatización del crédito" era, con todo, sólo la cara más visible de una cuestión que, de hecho, movilizaba un abanico bastante heterogéneo de líderes empresarios. Celso Lafer, de la Federación de las Industrias del Estado de San Pablo (FIESP), tuvo el mérito de expresar las motivaciones reales de este descontento difuso con el nuevo diseño del sistema decisorio:

"¿De qué modo — pregunto — son distribuidos y controlados esos recursos, fruto de operaciones de crédito del Estado? Son decisiones que, básicamente, están en las manos del Ejecutivo, inclusive legalmente hablando, porque son decisiones del Consejo Monetario Nacional, son decisiones que están en las manos del Banco Central y así sucesivamente. Son decisiones tomadas, por lo tanto, dentro del Ejecutivo. El resto de la sociedad civil no tiene condiciones de articular o siquiera de proponer, eventualmente, un esquema de redistribución de esos recursos de manera alternativa. *No existen condiciones porque no hay el canal de comunicación directo, inclusive. Así, el proceso decisorio está encerrado en las manos del Estado.* Ni siquiera transita por el Legislativo. [...] Si este tipo de decisión [aplicación de recursos públicos en áreas privadas estratégicas] o si algunas de esas decisiones, que no son decisiones-claves sólo para el Estado, sino para la sociedad civil también, estuviesen institucionalmente sujetas al tamiz de una discusión más amplia, en la que otros criterios fuesen tomados en consideración, no digo en la decisión, *sino en la preparación de la decisión*, tal vez pudiese manejar algo de ese ahorro compulsivo de manera un poco diferente de la está siendo manejada "<sup>44</sup>. Sólo así sería posible revertir el proceso creciente de estatización de la economía.

Así, desde una perspectiva más amplia, el argumento central de la campaña antiestatista, sustentado por todos sus representantes, puede ser así resumido: la parálisis de la empresa privada frente al "avance de la estatización de la economía" era efecto, básicamente, de la centralización del crédito en los bancos oficiales (Banco Nacional de Desarrollo Económico (BNDE) y Banco del Brasil, principalmente), mediante la transferencia *forzada* de los fondos sociales (PIS, PASEP, FGTS)<sup>45</sup> para sus respectivas órbitas, aliado al bajo grado de control "social" sobre el proceso de distribución de esos recursos en función de un sistema decisorio bastante autónomo, de monopolio de sectores productivos estratégicos por el sector público y del enorme poder regulador del Estado en "materia económica". La atrofia de la "libre

<sup>43</sup> V. *O Estado de S. Paulo*, 4 de abril de 1976, pp. 4-5.

<sup>44</sup> V. *O Estado de S. Paulo*, 4 de abril de 1976, p. 5; *itálicas mías*.

<sup>45</sup> El Fondo de Garantía por Tiempo de Servicio (FGTS) fue creado por el gobierno de Castello Branco (1964-1967) y pretendía substituir la institución de la "estabilidad en el empleo". Estaba formado por las contribuciones del empleador y correspondía a un pequeño porcentual del salario del trabajador. El Fondo podría ser retirado por el trabajador despedido "sin justa causa". El PIS (Programa de Integración Social) era un fondo formado por contribuciones mensuales hechas por las empresas, calculadas sobre su facturación. Era esencialmente un "ahorro forzoso" hecho para el trabajador por las firmas privadas. El PASEP (Programa de Formación del Patrimonio del Funcionario Público) era el ahorro obligatorio de los funcionarios del Estado. Los valores eran pagados en forma de adicionales o abonos salariales.

iniciativa" resultante de ese conjunto de trabas generaba, por su parte, una serie de "espacios vacíos" en la cadena productiva que habían entonces sido completados por el propio Estado y sus empresas. De acuerdo con este razonamiento circular, el "intervencionismo" estatal producía siempre más intervencionismo, culminando, finalmente, en la cancelación de la economía de mercado en nombre del establecimiento de un "capitalismo de Estado" en el Brasil<sup>46</sup>. Para romper ese círculo vicioso, era necesario una modificación radical de la tecnología organizativa del Estado dictatorial, incluso para perfeccionar el andar del propio proceso de liberalización. Por lo tanto, no sólo la implementación de un amplio programa de privatización sino también la tesis de un nuevo modelo político exigía la "institucionalización del diálogo". Política y economía sólo podrían reformarse a costa de retomar un patrón de negociación corporativo.

En la interpretación de Gudín, si el proceso "abarcativo de estatización de la economía nacional" merecía mucho más de que algunos reparos puntuales, la estrategia política trazada por el gobierno Geisel — el perfeccionamiento gradual y seguro de un "régimen democrático" plenamente adaptado, según el primero, a las características del País y conforme al nivel alcanzado tanto por su desarrollo social como por su desarrollo político correspondiente a este último — exigiría, para ser ejecutada, la efectiva ampliación de los contactos entre empresa privada y gobierno y una verdadera promoción de la participación de las elites "responsables" en el sistema político. "Lo que ha dificultado la ejecución [de esa estrategia] es el hermetismo [...] Es preciso abrir el diálogo"<sup>47</sup>. Este "diálogo", fundamental para el encaminamiento de las cuestiones políticas, adquiriría en economía un carácter estratégico.

La desactivación de los órganos colegiados que reunían representantes corporativos de las diferentes ramas de la "producción" y, en consecuencia, la ausencia de canales de comunicación con el Ejecutivo impedían, sistemáticamente, la intervención de los "sectores interesados" para corregir estas distorsiones en el modelo económico, agravando así "el gigantismo de las empresas del Estado", en la expresión de Gudín. Según el empresario Claudio Bardella, presidente de la ABDIB, "prácticamente no hay, hoy, participación de la

---

<sup>46</sup> Gudín, *O pensamento...*, p. 436.

<sup>47</sup> Gudín, *O pensamento...*, p. 7.

iniciativa privada en los órganos del gobierno que tienen poder de decisión. Nuestra participación es de bastidores, sin influencia directa en decisiones que nos afectan directamente". La reformulación del Consejo de Desarrollo Industrial (CDI)<sup>48</sup>, por ejemplo, "dejó sumamente condicionada la participación del sector privado en decisiones gubernamentales en el área industrial", prácticamente impidiendo cualquier acción empresaria más eficaz sobre el proceso deliberativo de la agencia encargada de administrar toda la gama de incentivos fiscales. Así, "el gobierno debe[ría] rever su posición, permitiendo mayor representación empresaria en sus órganos de decisión. [...] No sirve el diálogo si, en el momento final, la decisión cabe [exclusivamente] a los órganos gubernamentales. De esta manera, el empresario es marginado y el diálogo [se vuelve] prácticamente ineficaz, a pesar de existir. [...] Además, "la experiencia muestra que la participación empresaria en órganos gubernamentales es importante y benéfica para el País", como en el caso de la Cartera de Comercio Exterior (CACEX) del Banco del Brasil<sup>49</sup>.

En el otro lado de la escena política, la situación no era más confortable, en la medida en que la lucha burguesa contra la estatización, encontraba un serio límite de articulación/expansión en el Parlamento. El Movimiento Democrático Brasileño (MDB), que podía dar una base institucional a un programa de oposición más amplio para el movimiento, poseía una propuesta económica que o difería muy poco de la matriz "estatizante", o incluso, en este aspecto particular, no encontraba muchos motivos para denunciar la política

---

<sup>48</sup> El CDI regulaba las políticas de incentivo a la industrialización a través de beneficios fiscales. Bajo el gobierno Geisel, la reforma del CDI a fines de 1975 extinguió formalmente la representación empresaria en los grupos sectoriales del Conselho. El Decreto-Lei 1428 del 2 de diciembre de 1975, posteriormente reglamentado por el Decreto 77443 del 14 de abril de 1976, reformuló el funcionamiento y la estructura del Consejo de Desarrollo Industrial con la finalidad de tornar más rigurosos sus procesos internos de selección y concesión de incentivos fiscales, distinguiendo sus análisis de proyectos de conforme a prioridades fijadas por la política industrial oficial. Paralelamente, el referido decreto redujo el número de grupos sectoriales, herederos de los antiguos "grupos ejecutivos", de ocho a seis, excluyendo de su plenario a los representantes del sector privado que habían sido ahí incluidos por el Decreto 67706 del 7 de diciembre de 1970.

<sup>49</sup> Declaración de Cláudio Bardella reproducida en el *Jornal do Brasil* del 31 de mayo de 1976, p. 15. Esa era, en efecto, una demanda constante. Manoel Gomes, secretario general de la Asociación Brasileña de las Industrias de Fundición de Hierro Acero, insistió en que "la posición hoy de simples informantes de órganos del gobierno no trae la agilidad necesaria para el funcionamiento de la burocracia gubernamental. El empresario debería participar de órganos del gobierno activamente [a través de entidades como la ABDIB y el Instituto Brasileño de Siderurgia (IBS), inclusive "con derecho a voto"], prestando su experiencia para la solución de problemas del sector" siderúrgico. "En nuestro caso, deberíamos participar del CONSIDER [Consejo de No Ferrosos y de Siderurgia]". V. *Jornal do Brasil*, 31 de mayo de 1976, p. 15.

económica oficial<sup>50</sup>. Motta recordó que "en el comienzo de 1975 el *Jornal do Brasil* hizo una encuesta de opinión entre los congresistas. Una de las preguntas era [justamente] sobre la participación del Estado en la economía. Entre los parlamentarios del MDB, 60% estaban a favor del aumento de la presencia estatal en la economía, en tanto 22% defendían su reducción y 18% su mantenimiento en los niveles entonces vigentes"<sup>51</sup>. También en Alianza Renovadora Nacional (ARENA) era que repercutieran las demandas por "menos Estado". El líder del partido oficial en la Cámara, José Bonifácio (ARENA-MG), afirmó, por ejemplo, a mediados de 1976, que "ARENA va a defender la presencia estatal en todos los sectores fundamentales para la seguridad nacional o necesarios al desarrollo del País [...] Soy favorable a la estatización en el sentido de que el Estado no debe abandonar ninguna de sus organizaciones a favor de los particulares."<sup>52</sup>.

En la medida en que el conjunto de la burguesía nacional se sentía marginado del proceso de definición de la política económica, y el mecanismo informal de consulta (o "diálogo") no conducía efectivamente a decisiones concretas, sólo la presencia directa en los propios aparatos del Estado, se imaginaba, podía detener el proceso creciente de estatización de la economía. Entonces, la participación "en órganos del gobierno, a través del CDE, [principalmente], sería uno de los factores esenciales para [la adopción efectiva de] una política de desestatización de la economía nacional"<sup>53</sup>. Por eso, varias propuestas fueron hechas por diferentes entidades de clase con el objetivo explícito de recrear, al interior del Estado dictatorial, consejos consultivos que abrigasen alguna suerte de representación corporativa.

---

<sup>50</sup> Cf. Kinzo, Maria D'Alva Gil. *Oposição e autoritarismo. Gênese e trajetória do MDB: 1966/1979*. São Paulo, Vértice, 1988.

<sup>51</sup> Motta, Rodrigo Patto Sá. "A formação do MDB e a influência do quadro partidário anterior". *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, núm. 6/7, 1996, p. 208, n. 13.

<sup>52</sup> Cit. por Lessa, "A descoberta"..., p. 33.

<sup>53</sup> Cf. *Jornal do Brasil*, 22 de mayo de 1976. Pero esa presencia corporativa, se imaginaba, no estaría restringida sólo al Consejo de Desarrollo Económico. La Federación de Industrias del Estado de San Pablo y la Asociación Comercial de Rio de Janeiro sugirieron a la Secretaría de Planeamiento de la Presidencia de la República, en la misma época, una participación más amplia en otros consejos económicos (Consejo de Desarrollo Industrial, Consejo de Política Aduanera, Consejo Interministerial de Precios, Consejo Monetario Nacional etc.), "a fin de garantizar un tratamiento [más] equitativo entre empresas públicas y privadas". Cf. Guimarães, Cesar. "Empresariado, tipos de capitalismo e ordem política". *Dados*, Rio de Janeiro, núm. 14, 1977, pp. 42-43.



De esta forma, a finales de julio de 1975, *O Estado de S. Paulo* divulgó un documento de la Asociación Comercial de San Pablo, donde se esbozaba un análisis genérico de las causas del proceso "estatizante" y que concluía con la idea de que la creación de un consejo especial, reuniendo representantes del gobierno, de la "iniciativa privada" y de la Universidad, sería la mejor forma de estudiar el problema y ofrecer medidas objetivas para remediarlo. La Federación de Industrias de Rio de Janeiro (FIRJAN) también propuso la apertura a las "clases empresarias" de algún tipo de canal con representación corporativa donde se pudiese discutir ampliamente el tema de la estatización de la economía e implementar políticas restrictivas o inhibitorias en ese sentido. Se sugirió la creación de una "Comisión Consultiva de Desarrollo Empresarial (CCDE)", encargada explícitamente de desarrollar no sólo una "doctrina", sino una práctica que limitase la expansión estatal y celase por el cumplimiento de las medidas tomadas en esa esfera<sup>54</sup>.

Por todo esto, es preciso notar que la cuestión de la *democracia política* no se planteaba en los mismos términos que la solución propuesta para recuperar la libertad económica usurpada por el "régimen autoritario". Así, se debe separar nítidamente: 1) las manifestaciones de descontento frente al formato institucional que el sistema decisorio asumió a partir de la reforma administrativa liderada por la institución del Consejo de Desarrollo Económico; 2) de la oposición a la forma dictatorial del régimen político; e, igualmente, resistir ante la tentación de fundir el debate por la restauración de canales privilegiados de acceso al aparato del Estado con la lucha por la profundización de la liberación política en dirección a la "democracia".

Fue esto lo que el principal líder ideológico de la campaña antiestatizante subrayó en su manifiesto liberal. Una vez que se evolucionó, desde el gobierno Castello Branco (1964-1967), para "una situación que se condecía con las circunstancias, la época y las lecciones de la experiencia", es decir, el autoritarismo militar, sería ahora "una imprudencia ceder a la tentación ideológica [...] de un régimen de plena democracia, sin los necesarios parapetos de resguardo contra los abusos que podrían destruirla"<sup>55</sup>. Al contrario: "Hemos de caminar, dentro de la filosofía expuesta por el Presidente [Geisel], para un sistema que no se aparte de

<sup>54</sup> Cf., respectivamente, *O Estado de S. Paulo*, 27 de julio de 1975 y 25 de mayo de 1976; cit. por Cruz, *Empresários e o regime no Brasil...*, pp. 41, 165 y 173, respectivamente.

<sup>55</sup> Gudín, *O pensamento...*, p. 6.

los principios de la Constitución de 1967 [...] Comenzando por devolver al Poder Judicial las garantías de una verdadera independencia inherente a su función en un País civilizado. Restableciendo la vigencia de los derechos fundamentales, pero al mismo tiempo formulando y promulgando leyes eficaces de salvaguardia y recursos legales, efectivos y seguros, indispensables a la garantía de *orden* y de *seguridad* para el ejercicio del gobierno"<sup>56</sup>.

Pero la oposición empresaria, es forzoso anotar, aunque no mencionara directamente la cuestión del autoritarismo político, no debe ser comprendida sólo en función de una motivación economicista. La campaña contra la estatización, vista como un *movimiento de clase*, y no sólo como el subproducto ideológico de un desconocimiento grosero de los papeles del Estado capitalista dependiente, surgió, más bien, como una reacción *política* a la transformación radical del proceso decisorio efectuado por el gobierno Geisel<sup>57</sup>.

Al lado de las demandas de naturaleza esencialmente económica ("crecimiento de la intervención del Estado", autonomía "excesiva" de las empresas estatales, patrones desiguales de competencia entre las firmas privadas y las empresas del gobierno etc.), el movimiento antiestatizante tuvo, según todo indica, "una dimensión política bastante significativa". Más aún: "a partir de cierto momento, las demandas políticas se tornaron prioritarias". El proceso de centralización del poder en las cúpulas del Ejecutivo federal, el aumento de la autonomía de los "tecnócratas" responsables por la política económica, juntamente con la "marginación del empresariado del proceso decisorio", propiciado por el "vaciamiento de los mecanismos

---

<sup>56</sup> Gudín, *O pensamento...*, p. 7, itálicas mías. Como ejemplo sintomático del proceso de disociación política e ideológica entre los temas de la "estatización" y de la "democratización" entre los empresarios tenemos la revista *Digesto Econômico*, publicada por la Asociación Comercial de San Pablo. Incluso una rápida lectura de sus artículos permite detectar que, si ella participó vivamente de la crítica al "Estado-empresario", no publicó, en el período, ningún artículo en defensa de las "libertades democráticas". Como sus editores hicieron cuestión de enfatizar: "el *Digesto Econômico* tiene una constante en su orientación: defiende la libre iniciativa; admite la tesis de la participación del Estado en la economía, complementariamente, en sectores que animen al capital privado y sean prioritarios; está al lado de la implantación de plantas nucleares para la generación de energía [...]; proclama, intransigentemente, los derechos de la persona, asentados sobre los fundamentos de la doctrina cristiana; no hace concesiones de ninguna especie a la ideología comunista, que considera una peste, susceptible de arrastrar a la tragedia sin remedio al mundo moderno [...]" (Editorial ("Apresentação") de *Digesto Econômico*, 1977).

<sup>57</sup> Además, su propia existencia debía debilitar las bases del régimen, pues la mera manifestación pública de un disenso, que no podía ser simplemente reprimido o ignorado, contrastaba con la pretensión del Estado dictatorial de ser el único y verdadero promotor del interés nacional. V. Cruz, Sebastião C. Velasco e Martins, Carlos Estevam. "De Castello a Figueiredo: uma incursão na pré-história da 'abertura'". In: Sorj, Bernardo e Almeida, Maria Hermínia Tavares de (orgs.). *Sociedade e política no Brasil pós-64*. São Paulo, Brasiliense, 1983, p. 54.

de articulación política y [por el] bloqueo de las estructuras de mediación entre el Estado y la sociedad", llevaba a la adopción de una serie de medidas que comprometían la "libre iniciativa" y conducían a "desvirtuar las funciones del Estado"<sup>58</sup>. La percepción entonces dominante

"apuntaba a señalar el carácter cerrado del sistema decisorio, su burocratización creciente y la marginalización de la empresa privada como los principales trazos del sistema político consolidado en el País por los gobiernos posteriores a 64. Según la visión de esa elite, la concentración de poderes en los altos escalones burocráticos había reducido el espacio para la actuación política de la clase empresaria, privándola de los medios para ejercer influencia sobre decisiones cruciales para un pleno desarrollo de sus actividades"<sup>59</sup>.

Así, la *política* se encontraba en el punto de partida y de llegada de ese movimiento<sup>60</sup>.

### III. Una explicación alternativa

Toda "reforma administrativa" produjo una serie de *efectos políticos* que sobrepasan la mera reorganización de los organigramas de gobierno.

En este sentido, la constitución de un dispositivo unificador del inmenso aparato institucional del Estado dictatorial — el Consejo de Desarrollo Económico — tendió a reforzar el *centralismo burocrático* y los mecanismos internos de supervisión y control, especialmente mediante la multiplicación de las relaciones de autoridad a que fueron sometidos los miembros más importantes de la administración pública. Pero no sólo esto.

<sup>58</sup> Diniz e Lima Jr., *Modernização autoritária...*, pp. 75 e 62, respectivamente. Esa interpretación particular del proceso político puede ser confirmada a partir de los resultados de la investigación realizada por Diniz y Boschi entre 1975/1976 entre los treinta empresarios más representativos de la industria brasileña. Cf. Diniz e Boschi, *Empresariado nacional e Estado no Brasil...*, pp. 185-193, especialmente.

<sup>59</sup> Diniz e Lima Jr., *Modernização autoritária...*, p. 93, n. 100. Una versión actualizada de esas conclusiones puede ser encontrada en Diniz, Eli. "Empresariado, regime autoritário e modernização capitalista: 1964-85". In: Soares, Gláucio Ary Dillon e D'Araújo, Maria Celina (orgs.). *21 anos de regime militar: balanços e perspectivas*. Rio de Janeiro, Ed. da Fundação Getúlio Vargas, 1994, pp. 198-231.

<sup>60</sup> A mediados de 1977, este hecho se había tornado indisimulable. "En Manaus, en la apertura del XII Congreso Nacional de Bancos, una sintomática simbiosis entre la profisión de fe democratizante del presidente de la Federación Nacional de Bancos, Theophilo de Azeredo Santos, la extensa exégesis del modelo institucional hecha por el Presidente Ernesto Geisel y la renovada apuesta del Ministro Simonsen por la iniciativa privada, indi[có] a los banqueros presentes que estaban acabados los tiempos en que la estatización era asunto restringido sólo a las fronteras de la economía. *Mejor sería decir, en vista de la profundidad con el cual el tema fue analizado, que es actualmente difícil hablar de estatización sin hablar de política*. Sea por la vía de la interacción entre la libre iniciativa y la democracia, sea por el sesgo más simplista de examinar la participación del empresariado en el proceso de obtención del consenso, por lo menos (y mientras tanto) en el área específica de sus negocios [...]". *Gazeta Mercantil*, 3 de agosto de 1977, p. 6, *itálicas meus*.

Paralelamente, la "expulsión" de los representantes de clase de cada centro decisorio importante — y, en este caso particular, son ilustrativas las alteraciones en la composición del Consejo Monetario Nacional, del Consejo de Desarrollo Industrial, del Consejo Interministerial de Precios y del Consejo de No Ferrosos y Siderurgia — permitió un aumento de la autonomía relativa del Estado frente a los intereses específicos de cada sector, grupo o fracción dominante y una mayor libertad de acción de los círculos dirigentes y, específicamente, de la Presidencia de la República.

Con todo, en función de la rigidez extraordinaria del Estado dictatorial, de la cristalización de privilegios de todo tipo en su seno y de los múltiples "feudos" burocráticos creados a partir de la autonomía financiera o administrativa de las agencias que componían el sistema estatal, cualquier alteración de este esquema, hasta la más simple, debía alcanzar directamente el núcleo de esa compleja "ingeniería institucional", poniendo así en riesgo este particular sistema de realización de intereses y acción de clase<sup>61</sup>. En este contexto, mi argumento es que el estrechamiento de los canales de influencia y presión burguesas sobre el proceso decisorio promovido por el gobierno de Geisel estaba, entre otros factores, en el origen de la "rebelión empresaria", representada, en esta coyuntura, por las campañas contra la "estatización" de la economía (en 1974/1976) y, también, un poco más tarde, por la campaña en favor de la "(re)democratización" del sistema político (en 1977/1978)<sup>62</sup>.

Evidentemente, sería arriesgado (y falso) sacar de ahí el móvil exclusivo de todos los conflictos entre la burguesía y su Estado en este período. Además, las dos "campañas" no son, ciertamente, como algunos estudios consideraron, acontecimientos continuos, ni idénticos entre sí. Pero, en la serie de ocurrencias (ideológicas y/o económicos), de importancia diversa, que condujeron, aunque de forma hesitante y fluctuante, a una parte significativa de las fracciones dominantes hacia el "campo de las oposiciones" en la segunda mitad de los años 70, el "cierre" del aparato del Estado a las demandas muy localizadas y particularistas tuvo un peso específico.

---

<sup>61</sup> Cf. Poulantzas, *La crise des dictatures...*, p. 109.

<sup>62</sup> V. Codato, *Sistema estatal...*, pp. 294-303.

Desde un punto de vista estricto, ¿qué relación hubo entre esas dos campañas? Existe un hecho básico que subyace a los dos movimientos? A partir de los elementos arriba destacados, me permito hacer aquí una observación.

Desde mi punto de vista, las mudanzas impuestas a la organización y al modo de funcionamiento del aparato del Estado a partir de 1974 y sus consecuencias sobre el sistema de representación de intereses dominantes implicaron, en términos generales, la articulación de una serie de demandas elevadas a favor de una mayor presencia e influencia en las arenas decisorias estratégicas, culminando en la unificación de las banderas de la "desestatización" y de la "(re)democratización" bajo el lema genérico de la necesidad de restauración de la "participación empresaria" en los principales consejos económicos. Este fue, sin duda, uno de los elementos, cuya importancia no puede ser despreciada, que detonaron el movimiento de oposición del conjunto de las fracciones dominantes contra la "política autoritaria"<sup>63</sup>.

La relevancia de esa cuestión queda más nítida a la luz de algunas consideraciones, aunque necesariamente esquemáticas, sobre el patrón de relación Estado-sociedad en el Brasil posterior a 1964. Ellas permiten evaluar el alcance que la disputa en torno del problema de la "representación de intereses" — plasmado según el modelo del "corporativismo" — representó en esa coyuntura en particular.

Cuando se considera esa cuestión es preciso, todavía, insistir sobre un aspecto fundamental: si en las diferentes formas que el Estado capitalista puede asumir —democracia representativa o dictadura, civil ("bonapartismo") o militar — los partidos políticos y asociaciones de clase son instrumentos específicos de organización de las fracciones dominantes, no son los únicos. Como anotó Poulantzas,

"para el bloque en el poder [...], aunque los partidos políticos permanezcan siendo el medio privilegiado de organización, *es el conjunto de las ramas y aparatos de Estado que puede*

---

<sup>63</sup> Note bien: afirmar que las fracciones burguesas armonizaron sus intereses fundamentales en torno a una cuestión — la "participación" en, o mejor, la exclusión del proceso decisorio — no significa, *ipso facto*, decir que no existieran intereses divergentes entre las clases dominantes en el Brasil, pero que, en esa coyuntura concreta, no llegaron a desenvolverse políticamente en forma antagónica, lo cual, evidentemente, no excluye cierto grado de competencia "intra-elites" por la participación privilegiada en todo tipo de favores gubernamentales (financiamientos subsidiados, líneas de crédito preferenciales, indicaciones políticas, puestos de influencia en el aparato del Estado etc.).

*accesoriamente desempeñar ese papel* [...] [De esa forma,] el papel de la organización política del bloque en el poder puede, por lo tanto, ser completado, en toda forma de Estado burgués, por el conjunto de los aparatos de Estado [...] Consecuentemente, esos diversos aparatos y ramas del Estado constituyen, frecuentemente, plazas fuertes y bastiones privilegiados de organización de tal o cual fracción del bloque en el poder"<sup>64</sup>.

Ocurre que, en un régimen caracterizado por un "pluralismo limitado"<sup>65</sup> — es decir, que suprimió, a través de una serie de reglamentaciones estrictas del sistema político, los representantes tradicionales de las propias fracciones del bloque en el poder (sea por medio de la extinción del sistema partidario populista<sup>66</sup> y su substitución controlada por otro, artificialmente bipolar, sea por medio de una serie de anulaciones de derechos políticos, destituciones y depuraciones que siguieron al golpe político-militar de 1964), que redujo las funciones del sufragio, rebajó las del Legislativo (notoriamente en materia presupuestaria) y que impuso un control severo sobre las "libertades políticas" en general —, esa función de "organización" se torna particularmente aguda. Sumadas a las características que el sistema estatal progresivamente adquirió durante su evolución institucional y las atribuciones que históricamente el aparato del Estado desempeñó frecuentemente en el Brasil, las funciones de las diversas agencias burocráticas, en tanto arenas políticas de conciliación de demandas y expresión de intereses, alcanzaron, en ese contexto, su grado máximo. Desde este punto de vista, no constituye exactamente una novedad subrayar que hubo, especialmente después de 1968, una correlación positiva entre el cierre progresivo de la escena política y una apertura cada vez más consistente de canales institucionales de participación y influencia directamente en seno de los aparatos del Estado dictatorial hasta 1974.

Por otro lado, así como la dictadura militar permitió la regulación de los conflictos internos del bloque en el poder a través de la representación "orgánica" de las diversas fracciones de clase dominante en el seno de los aparatos del Estado, no se puede olvidar, sin embargo, que la "vinculación compartimentalizada entre esferas de la burocracia estatal y sectores específicos de la actividad privada" tuvo un impacto decisivo "sobre la capacidad de

---

<sup>64</sup> Poulantzas, *La crise des dictatures...*, pp. 120-121; grifado no original.

<sup>65</sup> Linz, Juan J. "Um regime autoritário: Espanha". In: Cardoso, Fernando Henrique e Martins, Carlos Estevam (orgs.), *Política e sociedade*. Vol. 1. São Paulo, Ed. Nacional, 1979, p. 320.

<sup>66</sup> Se refiere al sistema partidario que existía en la etapa 1946-1964 (Nota de traductor).

coordinación del propio Estado"<sup>67</sup>. De esa forma, todas las tentativas más o menos aisladas de disciplinar y encuadrar esa relación, de negar la "entropía" del sistema estatal y de jerarquizar las demandas en el interior del proceso decisorio convergieron para una transformación brusca de este esquema, efectivizada esencialmente a partir de 1974 con la creación del CDE y de la SEPLAN.

La "reforma administrativa" del gobierno de Geisel debía producir, así, además de sus efectos burocráticos, un desarreglo relativamente grave en el sistema tradicional de posiciones relativas ocupadas por los diferentes grupos capitalistas en el interior del sistema estatal, dificultando, en forma creciente, su participación directa en el *policy-making*. En ese contexto, el corporativismo de las clases dominantes, que se había convertido en la "fórmula ideal" para garantizar una presencia diferenciada en el seno del Estado dictatorial, sería entonces puesto en cuestión. Las reacciones burguesas que se sucedieron a partir de ese momento y las diversas acciones para restablecer un determinado formato institucional de representación de intereses son así estratégicas no sólo para estimar el significado y el alcance de las modificaciones en la estructura del sistema de decisiones, pero también para comprender concretamente las relaciones entre "Estado" y "sociedad" en una coyuntura decisiva de la política brasileña.

---

<sup>67</sup> Diniz, Eli e Boschi, Renato Raul. "Estado e sociedade no Brasil: uma revisão crítica (Resenha bibliográfica)". In: *O que se deve ler em Ciências Sociais no Brasil*. São Paulo, Cortez/ANPOCS, nº 1., 1986, p. 19.

### **Resumen**

El objetivo de este artículo es analizar los presupuestos ideológicos, las motivaciones políticas y las bases organizacionales de la oposición del gran empresariado brasileño a la intervención del Estado y su defensa del liberalismo económico. Tomando como ejemplo paradigmático de ese comportamiento la "campaña contra la estatización", conducida por sectores importantes de la burguesía brasileña de mediados de los años setenta, busco esclarecer su acción conservadora y su "liberalismo instrumental", encubiertos por un discurso contestatario de la forma ("autoritaria") y de la función ("intervencionista") del Estado dictatorial.

**Palabras clave:** Estado- Empresas- Liberalismo- Burguesía

### **Abstract**

The purpose of this paper is to analyze the ideological assumptions, the political motivations and the organizational bases of the opposition of the large Brazilian entrepreneurs to State interventionism and their defense of economic liberalism. Taking as an illustrative case the "campaign against nationalization", led by important sectors of the Brazilian bourgeoisie in the Seventies, I intend to clarify both its conservative action and its "instrumental liberalism", hidden under a critical discourse of the form ("authoritarian") and of the function ("interventionist") of the dictatorial State.

**Keywords:** State - Enterprise - Liberalism - Bourgeoisie.



<sup>i</sup> V. Cruz, Sebastião C. Velasco e. *De Geisel a Figueiredo: os empresários e a transição política no Brasil*. Datilo., s.d., pp. 140-194. Este texto apareció posteriormente como Cruz, Sebastião C. Velasco e. *Empresariado e Estado na transição brasileira: um estudo sobre a economia política do autoritarismo (1974-1977)*. Campinas/São Paulo, Ed. da UNICAMP/FAPESP, 1995. Las referencias hechas aquí pertenecen al trabajo original.