

A ALOCAÇÃO DE RECURSOS EM REGIMES MILITARES: OS CASOS DA ARGENTINA E DO BRASIL*

Gil Shidlo**

1. Introdução; 2. A alocação de recursos nos novos regimes militares; 3. A experiência argentina; 4. A experiência brasileira; 5. Conclusão.

Análise do contexto em que operam regimes militares da América Latina. Análise dos casos da Argentina e do Brasil.

Palavras-chave: alocação; recursos; serviços sociais; regimes militares; Argentina; Brasil.

1. Introdução

O senso comum estabelece que o princípio que define um regime afetará as políticas públicas desse regime. Por exemplo, a teocracia fixará uma porção maior dos recursos nacionais para atividades orientadas para a religião; um regime socialista colocará maior ênfase em políticas de bem-estar e um regime militar destinará mais verbas para a segurança nacional. A literatura sobre os militares na política fortalece, geralmente, esta última expectativa. Acredita-se que regimes militares não-competitivos têm um tendência a gastar mais com segurança nacional do que com o bem-estar social.¹ Em comparação com os regimes militares, afirma-se que as sociedades ocidentais tendem a expandir os serviços sociais.

O objetivo deste artigo é mostrar que tal expectativa com relação a regimes militares não tem fundamento empírico. Embora pudéssemos esperar ter visto um crescente (e, no mínimo, estável) gasto com as Forças Armadas em regimes militares, na verdade, gastos com defesa tiveram, em 1970-80, uma tendência declinante tanto no Brasil como na Argentina. Mais ainda, verifica-se que os investimentos em serviços sociais, em termos absolutos, mantiveram-se estáveis na última década, representando parcela significativa dos gastos públicos.

Existe uma divergência muito grande quanto à nossa compreensão dos regimes militares na América Latina. Muito pouco tem sido estudado quanto aos efeitos estruturais, orçamentários e institucionais da ênfase dos militares em relação às políticas sociais. Com exceção dos livros recentes escritos por Wynia² e por S. Hughes e K. Mijeski,³ que focalizam a política econômica e as políticas em geral, este campo não tem atraído muita atenção. Ambos os livros focalizam a questão de como governos militares tomam decisões. Embora o Estado, no Brasil e Argentina, tenha sido intervencionista por várias décadas, é importante notar que nenhum

* O artigo foi escrito em 1988.

** Professor no Departamento de Ciência Política da Universidade de Tel-Aviv. Ph.D em Ciência Política pela The London School of Economics and Political Science/ Universidade de Londres. Pesquisador-colaborador no Centro de Estudos de Questões do Desenvolvimento (CQD), Rua Henrique Novaes, 88, G. 509 CEP: 29.010 - Vitória, ES. (Endereço do autor: Tel-Aviv University - Department of Political Science and Graduate Program of Public Policy - Tel Aviv - 69978, Israel.)

¹ Schmitter, P. The portugulization of Brazil. In: Stepan, A. *Authoritarian Brazil*. Yale University Press, 1973.

² Wynia, G. *The politics of Latin American development*. Cambridge University Press, 1984.

³ Hughes, S. & Mijeski, K. *Politics and public policy in Latin America*. Westview, 1984.

estudo foi realizado sobre o papel do regime militar frente a programas de política social. Duas questões principais guiarão nosso estudo:

1. Por que um Estado autoritário precisa gastar uma proporção significativa de seus orçamentos com serviços sociais tais como saúde, educação e habitação pública?
2. Em que medida os limites sobre o incremento da ênfase no bem-estar social são limites “estruturais” decorrentes do capitalismo, ou resultam de um equilíbrio mais complexo de forças?

Estas questões serão colocadas de forma que a primeira parte do artigo enfocará o contexto em que operam os regimes militares da América Latina; uma análise dos casos da Argentina e do Brasil será feita logo a seguir.

2. A alocação de recursos nos novos regimes militares

O rápido crescimento dos gastos com serviços sociais; das despesas com certos itens de infra-estrutura e com auxílios para privatizar e/ou estatizar indústrias, juntamente com o declínio dos dispêndios com armamentos, são claramente visíveis não somente no Brasil e Argentina, mas em todos os países capitalistas avançados. O traço mais marcante é o da expansão dos gastos com serviços sociais, desde meados dos anos 60, representando recentemente mais de 40% dos gastos públicos.

Paralelamente a isto, tem havido um declínio nos gastos militares, em termos relativos. Além disto, verifica-se um crescimento nas despesas com infra-estrutura e transportes. Quando se olha para a natureza e a distribuição dos gastos públicos com serviços sociais no Brasil ou Argentina, não é suficiente tomar apenas os gastos federais, pois o orçamento da União inclui somente os recursos que são financiados por impostos diretos e indiretos. Assim, é preciso olhar para as empresas públicas autônomas (não-financiadas pelo Tesouro) e que não estão incluídas nos gastos acima. Nelas, observamos que os gastos com serviços sociais em relação ao Produto Nacional Bruto (PNB) se expandiram ainda mais. O Instituto Nacional de Assistência Médica e Previdência Social (Inamps), o Banco Nacional de Habitação (BNH) e praticamente todas as 400 empresas estatais são parte do setor público do Brasil. Na Argentina, o número e complexidade de empresas estatais ultrapassa, de longe, a capacidade de monitoramento dos governos centrais e provinciais. Além das 17 principais empresas não-financeiras, das empresas civis e de 30 fábricas militares e empresas de participação mista, o governo central, no final de 1982, assumiu o controle de perto de 100 empresas menores. Os governos municipais e provinciais controlam outras 89 empresas, algumas delas adquiridas por razões sociais e políticas.

Verifica-se que os gastos governamentais em relação ao Produto Interno Bruto (PIB) mantiveram-se numa média de 20%, desde a II Guerra Mundial. Isto se refere a todos os níveis de governo, mas não inclui empresas públicas, para as quais dados confiáveis são dificilmente disponíveis.

As ditaduras militares eliminam a representação equilibrada de diferentes facções das classes dominantes. Em seus lugares, surge um Executivo que concentra todas as funções do governo e está diretamente dependente das Forças Armadas. As características das Forças Armadas – “profissionalismo”, disciplina autoritária, hierarquia rígida, e uma ideologia de defesa da ordem dão, naturalmente, a regimes militares, um aspecto repressivo. Entretanto, pode-se distinguir entre ditaduras militares tradicionais e novas ditaduras militares.

“Ditaduras militares tradicionais, como produto de sociedades relativamente simples, têm funções relativamente simples: assegurar a exploração excessiva de trabalhadores rurais e garantir que a ordem estabelecida não seja ameaçada pela competição entre setores rivais da oligarquia.”⁴

As novas ditaduras militares dividem com as tradicionais a função de lidar com a capacidade dos trabalhadores de reagir à exploração excessiva. A principal diferença com relação aos regimes militares tradicionais está centrada no forte laço forjado com o capital internacional. O objetivo desse novo tipo de regime – o Estado burocrático-autoritário – é a “ordem social” e a estabilidade econômica para atrair investimentos de capital doméstico e internacional. O’Donnell faz uma lista das principais características gerais do Estado burocrático-autoritário:

1. É dominado pelas burocracias do Estado, pela burguesia e pelas Forças Armadas.
2. Efetua a exclusão política dos setores populares através da repressão e dos controles corporativos.
3. Resulta na exclusão econômica dos setores populares.
4. Propõe a resolução “técnica” de problemas sociais e políticos através de um processo de despolitização.

O’Donnell, que desenvolveu a teoria do autoritarismo-burocrático, estava preocupado principalmente com o governo civil no México, bem como com os governos militares de longa duração (da Argentina, depois de 1966, e do Brasil, depois de 1964). Se essa teoria pretende explicar também as tendências orçamentárias na Argentina e no Brasil, então há que se relativizá-la. Os casos do Brasil e da Argentina mostram que as políticas econômica e social no Estado burocrático-autoritário estão longe de serem influenciadas apenas por considerações políticas.

3. A experiência Argentina

A Junta Militar de 1976, liderada pelo General Jorge Raphael Videla, chegou ao poder com maior força e liberdade de manobra do que qualquer um de seus predecessores. Ao tomar o poder, Videla declarou que a vinda de uma nova Junta assinalava “o fechamento de um ciclo histórico e o início de um outro”. Dentro desse espírito, o regime conduziu sua guerra contra a subversão, demoliu muitas das instituições criadas pelos peronistas e aniquilou toda oposição política. Sua abordagem, na economia, foi de muitas maneiras similar à anterior. Por uns cinco anos, depois do golpe, a gerência da economia foi entregue a José Martínez de Hoz, uma figura proeminente do setor financeiro. Ele atacou imediatamente a hiperinflação e o déficit no balanço de pagamento, através de um combate violento ao consumo e aos aumentos salariais. A guerra do Exército à subversão e o programa de Martínez de Hoz eram duas políticas complementares e inseparáveis.

A tarefa do Exército, com a guerra contra a subversão em parte como pretexto, era diminuir o poder coletivo de barganha dos setores urbanos; dos sindicatos, dos empresários e da classe média. O papel de Martínez de Hoz era de enfraquecer e destruir a economia na qual os setores urbanos subsistiram. Por exemplo, eliminar o Estado como fonte principal de emprego e como agente principal de distribuição de recursos na sociedade urbana.

⁴ Lowy, M. & Soder, E. The militarization of the State in Latin America. *Latin American Perspectives*, 12 (4): 7-40, 1985.

No processo, o programa de Martinez de Hoz foi aplicado somente em parte, principalmente para efetuar uma recuperação de curta duração. Por volta de 1978, o programa já estava perdendo seu *momentum*. Martinez de Hoz encontrou-se, conseqüentemente, sob crescentes pressões da Junta Militar para executar uma série de medidas contraditórias, senão incompatíveis: continuar a guerra da inflação mas, ao mesmo tempo, conter a queda do padrão de vida e ressuscitar a indústria. Sua falta de habilidade para “tocar” no setor público, entretanto, privou-o de sua arma principal contra a inflação e, em 1976, o índice de preços subiu para cerca de 500%.

Mesmo depois de quedas bruscas, a inflação permaneceu em mais de 150% por muitos dos anos 70. Em 1977 e 1978, a elevada inflação foi decorrente, em parte, da mobilização militar e do rearmamento durante a disputa com o Chile, mas também, em parte, devido aos contínuos déficits provocados por subsídios às associações públicas e à incapacidade de reduzir severamente os gastos com programas sociais.

3.1 O monetarismo e o papel do governo

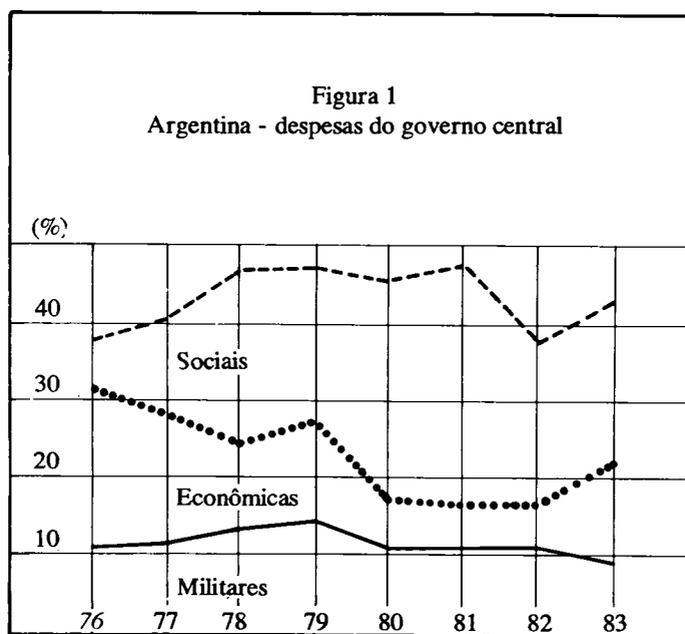
Como todos os monetaristas, mesmo “monetaristas reformados”, Martinez de Hoz e seus partidários militares tinham como objetivo primordial uma redução do papel do Estado. O papel do setor público na economia tinha aumentado consideravelmente durante a administração peronista de 1973-76. Martinez de Hoz estabeleceu dois objetivos principais: a redução e racionalização dos gastos públicos e a desnacionalização de certas companhias estatais. Embora a ofensiva contra empregados do setor público tenha tido grande sucesso – uma redução de 40% do pessoal na companhia estatal ferroviária –, quando se considera resultados globais verifica-se que os gastos públicos com funções econômicas caíram de 32%, em 1976, para 25% em 1978, mas voltaram ao nível precedente logo em 1979. Apesar da retórica, as 748 firmas estatais não foram afetadas por programas de cortes e privatização. A principal razão é que os políticos, mesmo em regimes como o autoritarismo-burocrático, procuram evitar grande número de demissões que possa causar agitação suficiente para ameaçar seu poder. Deste modo, o Ministro da Economia Martinez de Hoz perdeu a briga num confronto com as Forças Armadas sobre cortes no complexo das “fábricas militares”, o equivalente argentino ao complexo industrial-militar dos EUA. Essas indústrias recebem melhores subsídios do Estado, o que levou os militares a terem um interesse fixo na rejeição de modelos econômicos que propusessem cortes nas despesas fiscais. As empresas do Estado, no total, constituíram a fonte mais persistente e séria de déficits no setor público. Seus déficits aumentaram de uma média de 2% do PIB, em 1968-71, para 5% do PIB, em 1980-81. O número e a complexidade das empresas estatais ultrapassam, de longe, a possibilidade de monitoramento por parte dos governos centrais e provinciais. Além das 17 principais empresas não-financeiras, das civis e de aproximadamente 30 fábricas militares e outras empresas de participação mista, o governo central apropriou-se de centenas de empresas menores, incluindo estações de rádio e televisão, hotéis, e linhas aéreas diversas. Os governos municipais e provinciais apropriaram-se de 89 empresas, enquanto os governos locais e nacionais dividiram a posse de outras 27 empresas, algumas das quais foram adquiridas para evitar suas liquidações, outras por razões políticas e sociais.

Além disso, embora a ditadura militar argentina tenha seguido a ofensiva ideológica do Chile contra a forma anterior do Estado, considerada demagógica e

populista, verifica-se que os gastos públicos com funções sociais, na verdade, aumentaram de 37% para 47% durante o período de 1976-80. Uma explicação possível para esse aumento com gastos sociais deve-se a custos militares, tais como transferências do Tesouro para o fundo de aposentadoria militar; construção de casas para militares; saúde para os militares e dependentes – consideradas mais como despesas sociais do que gastos com defesa, na visão argentina.

Em março de 1981, depois de cinco anos de controle da economia, Martinez de Hoz foi substituído por Lorenzo Sigaut. O novo ministro da Economia anunciou medidas objetivando salvar o déficit. Em 1982, Roberto Aleman tomou posse como ministro da Economia e anunciou objetivos similares aos que Martinez de Hoz anunciara em 1976. Aleman era ainda um expoente mais devoto do puro liberalismo econômico do que Martinez de Hoz. As medidas iniciais do ministro incluíam um congelamento total dos salários do setor público (afetando cerca de 1,6 milhão de trabalhadores) e um plano para transformar partes do complexo industrial-militar em setor privado.

Este plano, que pretendia reduzir o déficit orçamentário de 8% em 1981, para 2% em 1982, colocou uma sobrecarga onerosa não somente sobre a classe trabalhadora como também sobre militares de oposição e industriais. Todavia, o General Galtieri deu forte apoio a Aleman. Se não fosse a crise das Malvinas, a partir de abril de 1982, Aleman, que a princípio embarcou num programa monetarista sem considerar suas conseqüências políticas, poderia não ter mudado de rumo.



Fonte: compilada pelo autor.

4. A experiência brasileira

Um estudo recente sobre política de bem-estar social dentro da lógica política do regime realça a natureza essencialmente política do processo decisório no Brasil, em contraste com o modelo racional-compreensivo ou “tecnocrático”, o qual é

freqüentemente admitido como o predominante.⁵ A provisão seletiva de casas subsidiadas pelo Banco Nacional de Habitação, durante os 20 anos do regime militar, foi usada para comprar apoio político e aliviar as pressões sociais. Embora, a princípio, possa parecer que os militares e os tecnocratas desfrutaram de autonomia considerável na direção do Estado, pode-se demonstrar que vários tipos de mecanismos permitiam que as classes médias urbanas influenciassem efetivamente o processo decisório: greves, ameaças de desordem e controle sobre os meios de comunicação. Qualquer análise das políticas em regimes militares deve examinar tanto os mecanismos pelos quais as “novas classes médias” têm acesso à construção da política estatal e a influenciam, como também os mecanismos pelos quais o Estado manipula as classes médias de maneira a extrair delas apoio público e legitimidade. O argumento central deste estudo, em oposição ao modelo de O’Donnell, é de que a habilidade do regime brasileiro, durante essas décadas, para controlar a economia, não residia somente na imposição da força, *mas principalmente na manipulação e incorporação das classes médias*. Permanecer no poder por tão longo período exigiu dos militares a procura de fontes de apoio político de duração razoavelmente longa – o que invariavelmente envolveu certas formas de estratégias clientelistas, para controlar recursos do Estado e “comprar” apoio da classe média. Tal sistema clientelista não somente atua nos termos militares, como também depende da influência direta da classe média, na medida em que o aparato de Estado não pode ser totalmente autônomo ou isolado em relação a ela.

4.1 Distribuição de recursos públicos

É no desenvolvimento da política pública de habitação que podemos explicar mais claramente o aumento dos gastos públicos com serviços sociais no Brasil – de 18%, em meados de 1960, a uma média de 40%, durante os últimos anos 70 e princípios de 1980. Por que o Brasil, com um regime não-competitivo, tem a tendência de expandir seu programa público de habitação? Até 1964, os governos civis construíram um total de 170.000 unidades habitacionais, enquanto nos 20 anos do regime militar mais de um milhão de unidades foram financiadas pelo Banco Nacional de Habitação. Embora, a princípio, pareça que a intervenção do Estado nessa área seja justificada, porque promove o funcionamento mais eficiente da economia – e que existam aspectos desta política que parecem ter o propósito de atingir um padrão mínimo abaixo do qual ninguém deveria cair – este não é o caso, no Brasil.

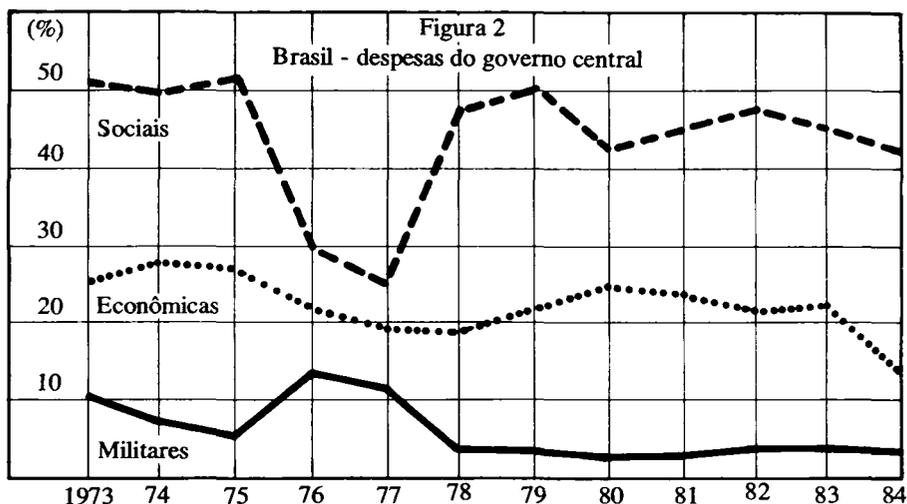
Ao analisar-se o papel distributivo do Estado e das agências municipais de habitação na Grande São Paulo⁶ fica evidente que a distribuição de moradia está baseada, em parte, na lógica das vantagens políticas e, em parte, na lógica das necessidades tecnocráticas. O uso abundante do apadrinhamento político reforça laços e apoio políticos. Muitos casos de apadrinhamento político foram evidentes durante as campanhas eleitorais de 1974, 1978 e 1982. Os governadores dos estados intervinham diretamente nos vários programas de habitação. Durante os anos 70, aproximadamente 60% dos recursos do Banco Nacional de Habitação foram distribuídos para as ricas regiões industriais urbanas do Sudeste. Os estados e os governos locais, nesta região, não somente apoiaram os militares mas foram os ba-

⁵ Shidlo, G. *The politics of public housing policy in Brazil*. Unpublished Ph.D thesis. London School of Economics, 1986.

⁶ Id. *ibid*.

luartes do Partido Democrata Social (PDS). A partir dos anos 80, quando a região Sudeste tornou-se a fortaleza dos partidos de oposição, os militares perderam uma proporção substancial dos recursos do BNH, desviados para os governos pedessistas da região Nordeste do Brasil.

Uma outra interpretação do crescimento dos gastos com programas sociais aparece quando analisamos as cooperativas habitacionais, como o Instituto Nacional de Orientação às Cooperativas Habitacionais (Inocoop). Elas previam habitação em condições especiais de financiamento, principalmente para os tecnocratas que eram membros das federações comerciais. O crescimento dos tecnocratas, em número e influência, pode ser visto como um produto de mudança econômica e social enfrentada pelo país. O objetivo mais forte do poder tecnocrático é a defesa de seu próprio *status* e privilégios. Um exemplo claro foi a construção de moradias de alto custo (principalmente em São Paulo, Brasília e Rio de Janeiro) para uma clientela que consistia de tecnocratas com habilidade para extrair mais benefícios dos serviços públicos e absorver recursos para suas próprias conveniências. Para o governo militar, a alocação de uma grande parcela de recursos a programas sociais para a tecnocracia é de importância capital, na medida em que o primeiro tem um papel importante na estabilização da sociedade, na expansão dos mercados nacionais e na manutenção da coesão social. É evidente que as ideologias tecnocráticas são extremamente influentes na maioria das áreas de atuação do governo. O governo emprega um número crescente de grupos profissionais que obtêm não somente *status* e prestígio, mas também uma alta percentagem de recursos públicos.



5. Conclusão

Neste estudo procurei demonstrar que a tendência dos regimes militares do Brasil e da Argentina de aumentar a parcela do orçamento federal destinada a gastos sociais é semelhante à das democracias ocidentais. Os períodos pós-1976, na Argentina, e pós-1964, no Brasil, podem ser caracterizados por pressões crescentes por serviços sociais, pelas classes médias, associadas a uma intensificação das

políticas clientelistas. Qualquer análise de regimes militares no Terceiro Mundo deve examinar ambos os mecanismos pelos quais as classes médias têm acesso e exercem influência na formulação das políticas públicas. É também necessário examinar os mecanismos pelos quais a máquina do Estado manipula a classe média, de modo a adquirir apoio público e legitimidade. Neste estudo argumenta-se que a capacidade dos regimes militares da Argentina e do Brasil de controlar a economia deveu-se não somente ao uso da força, mas principalmente à manipulação e cooptação da classe média. De modo a permanecerem no poder, os militares tiveram que procurar fontes de longa duração para base política, o que significou a montagem de estratégias clientelistas para controlar recursos e “comprar” apoios.

O porquê de terem estes dois regimes alocados tão grandes proporções de seus orçamentos a programas sociais situa-se em dois níveis. O primeiro recai no poder de influência da classe média sobre o processo político. O outro refere-se ao mecanismo de cooptação adotado pelos militares com a classe média, que os apoiou nos golpes de 1964 e 1976, e na recompensa a seus aliados – os tecnocratas. Parece que as Forças Armadas e os tecnocratas que apoiaram as políticas governamentais eram, eles próprios, e ainda são, uma “ilha de socialismo de bem-estar”, completamente protegida do mercado. Uma outra resposta possível está na influência de agências de apoios bilaterais e multilaterais na formulação das políticas públicas nos países do Terceiro Mundo. Essas agências podem recusar-se a emprestar dinheiro aos governos ou podem tornar os termos dos empréstimos tão sem atrativos, que o governo será forçado ou a rejeitar os fundos, ou a mudar políticas particulares que as prejudiquem (exemplo: violação dos direitos humanos por um regime militar). É difícil encontrar dados orçamentários precisos, por causa do segredo que cerca o orçamento da segurança nacional. É óbvio que parte do orçamento dos ministérios militares está “embutida” em orçamentos dos ministérios civis. Isso ajuda a manter a ficção de que o apoio das agências internacionais a esses países serve a objetivos sócio-econômicos fixados e orientados por civis.

Summary

Pursuant to the author, his study is oriented by the following two questions:

1. Why has an authoritarian State to spend a significant part of its budget on social services such as health, education and public housing?
2. To what extent the limits imposed on the enhancement of an emphasis on social welfare are in fact “structural” limits deriving from capitalism, or do they result from a more complex balance of forces?

These questions are put so that the first part of the article will be focused upon the context in which South-American military regimes operate; after that will be presented an analysis of the Argentinian and Brazilian cases.