Este exemplar corresponde ao original da tese defendida por Claudia Maria Cavalcanti de Barros Guimarães orientada pelo Prof. Dr. João Manuel Cardoso de Mello em 23.04.90.

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS

Instituto de Economia

"1964 ESTADO E ECONOMIA: A NOVA RELAÇÃO"

Claudia Maria Cavalcanti de Barros Guimarães

Tese de Doutoramento apresentada ao Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas, para a obtenção do título de Doutor em Economia, sob a orientação do Prof. Dr. ***João Manuel Cardoso de Mello.***

Campinas, 1990

UNICAMP
BIBLIOTECA CENTRAL

Para *Liana* e *João Manuel*, pelo
que me ensinaram.

Para *Maria*, por meu perdão e
minha alegria.

Para minha *mãe* e meu *pai*,
por tudo.

Agradecimentos

A *Liana* e *João Manuel* devo prestar os primeiros e maiores agradecimentos por esta tese. Ela nasceu, andou e se encerrou sob o seu abrigo. Neste tempo com eles aprendi a buscar não só o conhecimento, mas sobretudo a generosidade. Sem eles é certo que o trabalho não teria sido possível, mas mais que isto, a minha vida teria tido menos acertos e muito mais atropelos.

Quero agradecer a *Maria da Conceição Tavares, Luiz Gonzaga Belluzzo e Carlos Lessa,* que nos marcam profundamente a todos nós seus alunos por sua grandeza e por nos ensinarem a pensar criticamente o país.

Sou especialmente grata a *José Bonifácio do Amaral e José Luiz Brunetti,* que ajudaram na ordenação de algumas idéias aqui defendidas e foram sempre amigos nas muitas vezes em que precisei deles. *Luiz Guilherme Mendonça* leu os primeiros rascunhos deste trabalho e fez sugestões preciosas. *Marco Cícero Maciel* discutiu e criticou posições com pertinência e solidariedade.

*Gilberto Mathias,*por me fazer falar, me fez crer que já estavam articuladas as idéias centrais desta tese. Eu lhe devo sempre a doçura com que ele foi capaz de me fazer reparos.

Marcelo Mattelanes deu outras cores a um trabalho que andava meio desbotado. *Lise Sedrez* fêz com inteligên

cia a pesquisa de fontes aqui usadas e *Cida* datilografou com rapidez e precisão originais nem sempre claros.

Márcia Leitão me guiou todos estes anos pelos labirintos burocráticos da UNICAMP, aventura a que depois se juntou *Alberto* e em que nos divertimos sempre.

Paulinho Baltar atendeu com extrema gentileza a minha pressa, o que não pode surpreender aos que o conhecem.

Fernando Rezende não chegou a perder muito de seu tempo com esta tese. Mas não pode ser assim medido o que por ele lhe devo. Conhecer por dentro Leviatã apenas foi possível por suas mãos.

Eduardo Raposo dividiu os tempos mais difíceis deste trabalho e neles nos tornamos grandes amigos.

E enfim, *Pierre Salama* me trouxe as razões para que se encerrassem tese e seus tormentos.

ÍNDICE

Introdução 1

A Crise 8

. A Crise: Primeiros Momentos 13

. A Crise: Segunda Fase 52

PAEG, o Projeto de Reformas 68

As Reformas no Setor Financeiro 108

A Reforma Fiscal 144

A Reforma Salarial 178

As Reformas nas Políticas Sociais 198

A Reforma Agrária 239

A Reforma Administrativa 260

Conclusões 311

Bibliografia 319

INTRODUÇÃO

Introdução

As profundas transformações no Estado brasileiro marcadas em 1964, decorridos já tantos anos, seguem sendo submetidas a simplificações, notadamente no que toca às suas relações com a economia nacional. Ora são elas explicadas como expressão da tomada do poder pelo grande capital, ora é-lhes atribuído o caráter de destituição de conquistas populares alcançadas. Se não faltam com a verdade tais visões, são porém claramente insuficientes para a compreensão da dimensão e contradições que envolvem as mudanças então operadas no Estado e economia nacionais.

Há que se considerar na análise de 1964 não apenas as ruturas que significou, mas também as continuidades que implicou.

A tomada do poder em 1964 não pode ser vista apenas como um movimento contra-revolucionário de exclusão das classes trabalhadoras da cena política nacional. Ela marca também essencialmente a vitória de toda uma determinada alternativa para o avanço do capitalismo no país.

Esta vitória não pode ser explicada, no entanto, como mero resultado de uma bem urdida conjuração do capital monopolista para se fazer representado prioritariamente nos aparelhos de Estado. A visão conspiratória de que o Estado e o regime político, que resultam do movimento de abril de 1964, são um projeto concebido e implantado de acordo com a estrita e irresistível racionalidade dos grandes in

teresses, impossibilita a compreensão das contradições que vão configurando regime político e processo de acumulação.

Profundos ajustes na institucionalidade das relações Estado-economia se impunham face às transformações estruturais cumpridas na economia pela industrialização dos anos 50 (1). A forma, porém, que assumem estes ajustes apenas será dada pela própria luta dos interesses econômicos por prevalecerem no seio do Estado. Não havia um só caminho inevitável para que se efetivasse institucionalmente o desenvolvimento do capitalismo nacional.

É precisamente a forma específica que assumirá a institucionalização do Estado na nova natureza de suas relações com a economia nacional que será o tema deste trabalho. Serão aqui estudados os novos termos da presença do Estado na gestão da economia brasileira que serão arbitrados a partir de 1964, quando se apossam as forças armadas do poder de Estado, pondo termo a longo período de imobilização do Estado brasileiro face à crescentemente acirrada luta política na entrada dos anos 60. Progressivo acirramento que está aí remetido ao caráter que se buscava imprimir às reformas no Estado e nas relações econômicas e políticas nacionais, de que todo o espectro de forças políticas reconhecia a necessidade.

Não se limitavam os projetos para as reformas, quer conservadores quer nacionais-populares, à proposi-

---

(1) Veja-se a respeito "A Industrialização Tardia" de João Manuel Cardoso de Mello.

ção de mudanças instrumentais no aparelhamento do Estado brasileiro. Abordavam eles sobretudo questões substantivas ao ordenamento das relações capitalistas no Brasil. Estavam postas, então, no cenário político nacional, e nele buscavam caminhos para efetivarem-se, mudanças substanciais nas relações básicas à nação. E tornava-se crucial às forças políticas em luta poderem nestas mudanças fazer prevalecer os rumos que atendessem prioritariamente a seus próprios interesses.

Não se instalam no poder do Estado as forças conservadoras, em 1964, apenas para impor retrocesso político às forças populares ou para manter o direito à propriedade privada que pelo crescimento político das classes populares estivesse ameaçado. Apoderam-se elas do Estado para sobretudo determinar os termos de ordenação do capitalismo brasileiro, redefinindo suas relações fundamentais e criando a nova instrumentalidade de que disporá o Estado para a sua gestão.

1964 deve ser assim explicado tanto pelo que destroi, quanto pelo que constroi. Tanto pelo violento desfecho à crise no desmantelamento da arregimentação política das forças progressistas, quanto pelas profundas reformas instrumentais e substantivas que deligencia. Reformas que formarão o terreno institucional onde por muito tempo se moverá a nação e que darão novo balizamento às relações determinantes ao capitalismo nacional. Destas reformas se ocupará este trabalho: de seu redesenho institucional e de sua implicação na transformação das relações entre o Estado e economia no Brasil.

Se bem que se vá aqui proceder à análise da política econômica deste período, não serão no entanto discutidas as matrizes do pensamento econômico a que se filiariam os seus formuladores, mesmo porque não se podem tomar políticas econômicas como expressões apenas de vertentes teóricas que se apliquem à realidade da economia: refletem as políticas econômicas antes o embate de interesses por se verem atendidos pelo Estado, que o seu processo de gestação intelectual.

E é como expressão de interesses, que findam por prevalecer, que será aqui visto o PAEG. Interessará o Programa de Ação Econômica de Governo como formulação sintética das linhas que viriam a nortear o buscado redesenho do capitalismo brasileiro.

Cabe deixar claro que por se buscar analisar o projeto de reformas elaborado pelo Governo Castelo, não lhe serão atribuídos poderes superiores, nem autonomia irrestrita, para implantar-se por sobre quaisquer circunstâncias políticas ou econômicas.

A despeito da imensa soma de poderes de que se apodera a Presidência da República no novo regime, não poderá ela em sua atuação desprezar os interesses abrigados no bloco no poder, ou os limites postos pela especificidade do capitalismo brasileiro. Não poderá afrontar os interesses capitalistas dominantes, nem poderá violar desenvolvimentos necessários do capitalismo monopolista na industrialização

tardia [1]. Falhará onde tentou fazê-lo, é o que aqui se pretende mostrar.

---

(1) Para a visão dos traços básicos deste capitalismo aqui adotada, vejam o artigo "O Estado Brasileiro e os Limites da 'Estatização'" de João Manuel Cardoso de Mello e o livro "Acumulação de Capital e Industrialização no Brasil" de Maria da Conceição Tavares.

A CRISE

A Crise

A segunda metade dos anos 50 e os anos 60 assistem ao processo de configuração de forma avançada e específica das relações entre Estado e economia no Brasil. Neste período o processo de industrialização no país trouxe modificações estruturais à economia nacional, alterando radicalmente seu padrão de acumulação.

Ademais da necessidade de seu fortalecimento econômico para o salto da industrialização, precisou o Estado brasileiro avançar adiante dos próprios interesses industriais nacionais, incapazes de se estabelecerem hegemonicamente. Nenhum interesse econômico então - nem os interesses do café, nem os interesses da incipiente burguesia industrial, ou mesmo os interesses do proletariado -, pôde aglutinar em torno de si os interesses presentes na economia nacional, pôde construir alianças estáveis alinhadas a um seu projeto próprio para o avanço do capitalismo brasileiro. É ao Estado que caberá compor tais interesses no desenho de um projeto econômico. É o Estado quem formulará a proposta de industrialização brasileira, nela compatibilizando os interesses dominantes na economia nacional, sem submeter-se a nenhum deles particularmente.

Dota-se crescentemente o Estado brasileiro de mecanismos para o exercício de sua gestão sobre a economia: ordena uma estrutura de financiamento público, amplia a sua atividade empresarial na infra-estrutura, cria instâncias de

planejamento econômico estatal e regula os termos da presença econômica internacional no Brasil. "Trata-se de um Estado que arma um amplo aparelho operativo, interventor e regulador, e que se defronta com uma economia em processo de industrialização não uma economia capitalista plenamente constituída, tampouco uma economia atrasada, subjugada ao capital mercantil" (1).

Vinha o Estado brasileiro, desde os anos 30, conformando sua sempre maior presença na ordenação da vida econômica nacional, ao longo de seu processo de industrialização, até o seu esforço final em meados dos anos 50. É então este um Estado que atua decisivamente sobre as relações econômicas nacionais, muito antes que aqui se tenha estabelecido um capitalismo plenamente constituído.

Mas creio que mesmo no caso brasileiro possa ser visto com nitidez como essencialmente transformado o caráter da presença do Estado na economia diante do processo de monopolização de sua economia em que se cumpre o momento final de sua industrialização. Porque não se trata de uma mera questão de funções que se ampliam e sim do fato de que este Estado passou a constituir-se, de forma não exterior ao funcionamento mesmo da economia, em mediador de todas as relações econômicas e sociais: o processo de regulação das crises e da acumulação capitalista é desde então articulado no interior dos aparelhos de Estado.

A especificidade destas novas relações Esta-

---

(1) DRAIBE, Sônia. Rumos e Metamorfoses, p. 254.

do-economia no Brasil, decorrente de sua posição na divisão de trabalho internacional, tem a sua manifestação no peso crucial do setor produtivo estatal, na profundidade do processo de internacionalização do sistema produtivo e na extensão do controle do Estado sobre o processo de acumulação. A abrangência do papel do Estado na gestão da economia é, por isso, muito maior no caso brasileiro do que nos países capitalistas mais avançados (1).

A necessidade de centralização e concentração de capitais para o esforço de constituição de uma base industrial pesada torna a intervenção do Estado decisiva para a industrialização brasileira, assim como é decisiva a sua atuação para a demarcação de espaços e limites de expansão do capital internacional e do capital nacional privado.

E, no momento mesmo em que faz a economia o movimento de passagem a um capitalismo plenamente constituído, assume o Estado nova natureza na sua relação com a economia nacional. Transformam juntos o seu caráter Estado e economia no Brasil, e fazem-no ambos de forma contraditória, abrigando dentro de si novas funções e velhos arcabouços.

O período 1957-1961 conhece um boom de investimentos que traria alterações de muito maior alcance que uma mera ampliação de capacidade produtiva em setores industriais já instalados. O boom de investimentos do período 57/61 "representa, além de um salto tecnológico, um salto na

---

(1) Veja-se a respeito Luciano Coutinho e Luiz Gonzaga Belluzzo: "Reorganização da Economia Mundial in Estudos CEBRAP 23.

capacidade produtiva existente, concentrado em três ou quatro ramos, basicamente material de transporte, material elétrico e metal-mecânica, de pouco peso relativo na estrutura produtiva anterior e de elevada complementariedade interindustrial" (1). O volume de investimentos realizado pôde fazer crescer todos os setores industriais e dentro deles até mesmo as empresas menores. A diferenciação da estrutura produtiva que o período de expansão instala na indústria é profunda e a capacidade produtiva nacional passa a crescer muito além da demanda corrente.

A mudança no padrão de acumulação capitalista no Brasil que assim se configura está amplamente apoiada na ação do Estado. O Estado assegura então tanto o investimento pesado em infra-estrutura e nas indústrias de base, quanto o acesso a fontes de financiamento ao investimento privado na impossibilidade de recurso ao sistema financeiro privado nacional, apenas incipiente. Mas coube sobretudo ao Estado brasileiro "uma tarefa essencial: estabelecer as bases da associação com a grande empresa oligopólica estrangeira, definindo, claramente, um esquema de acumulação e lhe concedendo generosos favores. Encontrando um esquema de acumulação bastante bem definido em que se apoiar e gozando de amplos incentivos, a grande empresa oligopólica estrangeira predominantemente a européia, decidiu investir no Brasil" (2).

---

(1) TAVARES, Maria da Conceição. Acumulação de Capitais e Industrialização no Brasil, p. 110.

(2) CARDOSO DE MELLO, João Manuel. O Capitalismo Tardio, p.

Dá-se, portanto, o salto na industrialização nacional sob os impulsos dinâmicos do investimento estatal e da grande empresa internacional que para aqui vem sob a forma de capital produtivo, em razão fundamentalmente da concorrência oligopólica internacional, no pós-guerra, entre capitais americanos e europeus.

Beneficia-se o capital industrial nacional na industrialização pesada dos espaços que o investimento estatal e estrangeiro abrem para seu crescimento nos setores metal-mecânico e produtor de bens de consumo assalariado. E isto se dá não em conseqüência mecânica da expansão industrial e sim em resultado da ação do Estado no estímulo a tal crescimento. A soldagem de tais interesses, que não apresenta maiores problemas enquanto cresce toda a economia, vai, no entanto, expor toda a sua fragilidade quando arrefece o ritmo de crescimento. Do resvalar deste movimento em crise aberta se ocupará este capítulo.

A Crise: Primeiros Momentos

A politização da economia, resultante do novo caráter das relações entre Estado e economia no Capitalismo Monopolista, implica necessariamente a politização das crises econômicas. Passam a eclodir as crises econômicas no seio mesmo deste Estado: é no Estado que se explicitam as manifestações fundamentais da crise, é no Estado que buscam abrigo os interesses capitalistas para à crise escapar e é no Estado que se formulam os mecanismos para a sua superação (1). São por isso indissociáveis as manifestações políticas e econômicas da crise que progressivamente envolve a nação brasileira a partir de 1959.

Não obstante não estar ainda dada, em 1959, a institucionalidade apropriada ao novo padrão de acumulação aqui instalado já está a sua economia estabelecida em padrões monopólicos, demandando ao Estado novos termos para sua gestão. O especial desaparelhamento do Estado brasileiro para fazer reverter os primeiros sinais de esfriamento no ritmo dos investimentos terá peso a desempenhar no aprofundamento da crise. É este Estado sem a instrumentalidade adequada, que buscará inutilmente, até 1964, formular a saída

---

(1) Não encerra viés economicista afirmar-se que as crises econômicas no Capitalismo Capitalista são, inevitavelmente, também crises políticas. Não se propõe aqui sustentar que, posto o econômico, o político lhe vem em decorrência. Propõe-se apenas, como fundamento a esta análise, que política e economia no Capitalismo Monopolista já não se podem dissociar: todas as relações e ações econômicas são, ao mesmo tempo, relações e ações políticas.

para a crise pela remoção de seus sintomas mais evidentes: a inflação e a queda nos investimentos.

Foi a ação deste Estado que pôs tanto a possibilidade de salto na industrialização brasileira quanto a dimensão da crise que a este salto se seguiria. São as políticas econômicas, que este Estado elabora, que estabelecem os rumos básicos ao movimento da economia brasileira. E são, por isto, também elas guias seguros para a compreensão deste movimento.

Os últimos anos 50 e o início da década de 60 conheceram no Brasil duas propostas de política econômica essencialmente distintas: o Plano de Metas e o Plano Trienal. Estas duas propostas têm trajetórias completamente diferentes: o Plano de Metas realmente preside o processo político-econômico até 1960, enquanto que o Plano Trienal não chegou a ter vigência efetiva. E tanto o êxito do Plano de Metas, quanto o fracasso do Plano Trienal são esclarecedores para as profundas transformações que, no espaço entre um Plano e outro, se estabelecem na economia nacional.

O Plano de Metas

O Governo Juscelino propõe, em finais de 1956, "um ambicioso conjunto de objetivos setoriais, conhecido por Plano de Metas, que constitui a mais sólida decisão consciente em prol da industrialização na história econômica do

país" (1).

É montado o Plano de Metas sobre a previsão de alguns blocos básicos de investimentos: um bloco de formação de capital social básico em transportes e energia, a cargo do setor público; um bloco de insumos básicos e de produção de bens de capital; e um bloco para a implantação de um setor de bens de consumo capitalista, centrada na indústria automobilística. Um quarto bloco de investimentos se remetia ainda à construção de Brasília que, além de abrir espaço à expansão da construção civil, deveria fazer avançar a fronteira agrícola nacional.

Um diagnóstico sobre pontos de estrangulamento, que seriam empecilhos ao desejado avanço do crescimento econômico nacional, vai determinar todo o esforço que à sua superação aplicaria o Governo Juscelino. A implementação do Plano de Metas vai estar norteada pela idéia de que "o desequilíbrio do desenvolvimento econômico brasileiro tinha provocado uma demanda insatisfeita de infra-estrutura e esta demanda deveria ser prioritariamente atendida se se desejasse prosseguir no esforço de expansão econômica ao país" (2). Ademais da noção dos postos de estrangulamento, fundamenta ainda a elaboração e execução do Plano de Metas a consciência da necessidade de conferir, ao crescimento econômico brasileiro, integração e articulação maiores.

---

(1) LESSA, Carlos. Quinze Anos de Política Econômica, p. 14.

(2) LAFER, Celso. O Planejamento no Brasil. Observações sobre o Plano de Metas, p. 35.

No que não chega a ser ele, no entanto, exatamente original: são as suas as mesmas preocupações básicas que animaram o segundo Governo Vargas. O que fundamentalmente distingue o Governo Juscelino é o efetivo equacionamento do salto na industrialização brasileira, que resulta de seu êxito na articulação da expansão da acumulação interna com o aporte do grande capital internacional. O Governo Juscelino foi capaz de oferecer ao capital internacional atrativos suficientes à sua vinda, empenhando todo o peso do investimento estatal na construção da infra-estrutura necessária ao passo final no processo de industrialização nacional. Mais ainda, o Estado brasileiro sob o Governo Juscelino pôde assegurar ao capital nacional a sua participação neste processo, garantindo-lhe financiamento e protegendo-lhe espaços para seu crescimento.

É imprescindível a intervenção do Estado nacional na definição das condições em que se implantaria a indústria pesada nas economias de industrialização retardatária (1). Para tanto precisa ele contar não apenas com um potencial de acumulação interno em alguma medida sob seu controle, mas ainda com aparelhamento adequado à tarefa de coordenação do esforço brutal de investimentos que, no caso brasileiro, transformaria profundamente todo o padrão de acumulação nacional. O Governo Juscelino, confrontado com a necessidade de ampliar e diversificar seus aparelhos econô-

---

(1) Veja-se João Manuel Cardoso de Mello. O Capitalismo Tardio e Maria da Conceição Tavares. Acumulação de Capital e Industrialização no Brasil.

micos para o desempenho de tal tarefa, escolhe fazê-lo por via paralela à estrutura administrativa herdada dos governos anteriores [1]. O que de modernização institucional havia sido estabelecido pelo segundo Governo Getúlio foi amplamente utilizado. Mas onde se defrontou o Governo Juscelino com evidentes insuficiências nos aparelhos econômicos de Estado, procurou antes montar aparelhos paralelos que reformular os que já encontrara institucionalizados.

Assim, a execução do Plano de Metas exigiu que o Estado acionasse mecanismos institucionais e financeiros que lhe permitissem desempenhar o papel de agente articulador da tomada de decisões e da implementação das medidas para a instalação da indústria pesada brasileira. Financeiramente, o Estado no Governo Juscelino atuou como um mobilizador de recursos gigantescos, os quais aplicou na construção da infra-estrutura necessária e repassou às empresas nos setores por ele definidos como estratégicos. O BNDE e a SUMOC foram peças fundamentais para a ação do Estado. A coordenação do esforço do setor público no bloco de investimentos projetado foi feita "basicamente, através do BNDE, pois este controlava os mecanismos de financiamento do setor público, direta ou indiretamente ligados às metas de infra-estrutura: diretamente através dos recursos do programa de reaparelhamento econômico e dos avais e garantias que eram indispensáveis para a obtenção de financiamentos no exterior; indiretamente, porque os recursos vinculados (fundos), mesmo quando não ma

---

(1) DRAIBE, Sonia. op. cit., p. 245.

nipuláveis discricionariamente pelo BNDE, aí eram depositados, constituindo-se em garantias para os financiamentos internacionais" (1). À SUMOC coube agir captando recursos externos e concedendo permissão para as importações, valendo-se basicamente de suas instruções 70 e 113. Já o direcionamento ao investimento privado seria assegurado através dos Grupos Executivos, criados precisamente para a coordenação da concessão das benesses que o Estado oferecia.

É evidente que, tendo sido o grande articulador que permite o salto qualitativo da industrialização brasileira em finais dos anos 50, o Estado brasileiro amplia a sua presença na economia nacional, ampliando a sua participação na formação interna de capital e fazendo crescer o seu peso relativo dentro dos mecanismos de financiamento. Previa o Plano de Metas que esta ampliação seria financiada em grande parte pelos Fundos que se criaram antes e durante o Governo Juscelino e que eram constituídos por recursos advindos basicamente de taxações específicas: metade dos gastos previstos pelo Plano seriam providos por estes Fundos. Mas, aparte estas mudanças pontuais, o sistema tributário brasileiro, se bem que tenha conhecido uma certa elevação na sua carga neste período, não chega a passar por nenhuma efetiva redefinição.

Não é apenas na decisão de manter intacta a estrutura administrativa estatal que vai o Governo Juscelino fazer a clara opção por passar ao largo de questões outras

---

(1) LAFER, Celso. op. cit., p. 42.

que não a industrialização nacional. É assim que não se enfrenta abertamente a nítida precariedade do sistema financeiro nacional, nem se dedica atenção a um desenvolvimento agrícola que acompanhasse o avanço da indústria nacional. Tampouco se cuidam dos graves problemas sociais, que políticas de saúde, saneamento, habitação popular e educação deveriam minorar. O Objeto do Plano de Metas é a industrialização nacional e apenas a ela fará cumprir-se.

Resulta do bloco de investimentos que o Plano preside a expansão e diversificação do setor industrial brasileiro em termos que configuram o último passo no cumprimento de sua industrialização. Ao final do Governo Juscelino, a produção nacional de bens de produção e de consumo duráveis tem dimensões que asseguram a endogeneização do processo de acumulação brasileiro.

As metas de energia e transporte foram inteiramente alcançadas (1). Buscou-se ampliar a capacidade geradora de energia elétrica nas dimensões necessárias à contínua expansão industrial: "tais objetivos foram praticamente atingidos, não se configurando oferta deficiente de energia ao longo do programa" (2). A produção de petróleo bruto nacional é elevada de 5,6 mil barris por dia, em 1955, para 64,6 mil, em 1959, além de estabelecer-se a auto-suficiência no refino do óleo bruto.

---

(1) Os dados aqui citados foram todos tomados a Carlos Lessa em "Quinze Anos de Política Econômica".

(2) LESSA, Carlos. op. cit., p. 19.

A estrutura de transportes foi transformada pela ampliação da rede rodoviária pavimentada, que entre 1955 e 1961 cresceu mais de quatro vezes, tendo a extensão das rodovias federais e estaduais em seu total crescido cerca de 50%.

São também atingidas as metas para as indústrias intermediárias, que englobavam tanto "a expansão de atividades já existentes no país, como a instalação de novos e importantes segmentos para a integração do parque industrial" (1). A siderurgia duplica sua produção, de forma a assegurar as necessidades postas pelo crescimento econômico brutal que se verificaria. A indústria de cimento, de 2,7 milhões de toneladas em 1955, sobe a 5 milhões em 1960, tornando completamente independente de suprimento externo a demanda nacional. E a produção de papel e celulose, borracha, fertilizantes e metais não-ferrosos, se bem que não tenha tido o desempenho esperado, conhece avanço importante.

As metas para o setor de bens de capital remetiam-se à indústria automobilística, à construção naval, à indústria mecânica e de material elétrico pesado. As metas para a indústria mecânica e de material elétrico pesado previam a sua instalação, mesmo já que até 1955 apenas produziam-se internamente equipamentos leves e de pequeno porte. Situação que se buscava alterar "visando a integrar verticalmente nosso parque industrial" (2). Em 1960, estava redu-

---

(1) LESSA, Carlos. op. cit., p. 23.

(2) LESSA, Carlos. op. cit., p. 28.

zido a apenas 1/3 o suprimento externo das necessidades de equipamentos pesados da economia brasileira, em enorme avanço tecnológico e decisivo aumento das escalas de produção nacionais.

As metas para a construção naval são cumpridas, implantando-se a produção de embarcações de alta tonelagem. E as metas para a indústria automobilística são um retumbante sucesso. Eram dois os alvos do programa para a indústria automobilística: projetava-se a produção de 347.700 veículos - caminhões e ônibus, jipes, utilitários e automóveis, nessa ordem de importância - e visava-se ainda o alcance de um índice de nacionalização dos veículos de 90%, alimentando a expansão da indústria mecânica nacional. Os dois objetivos foram cumpridos.

A vitória na consecução dos objetivos básicos do Plano de Metas vai por termo ao processo de constituição plena do capitalismo brasileiro, transformando substancialmente a economia nacional. A profundidade das transformações vai configurar mudanças essenciais no próprio padrão de acumulação no Brasil.

"A implantação de um bloco de investimentos altamente complementares, entre 1956 e 1961, correspondeu a uma verdadeira 'onda de inovações' schumpeteriana: de um lado, a estrutura do sistema produtivo se alterou radicalmente, verificando-se um profundo 'salto tecnológico', de outro, a capacidade produtiva se ampliou muito à frente da demanda pré-existente. Há, portanto, um novo padrão de acumulação, que demarca uma nova fase, e as características da

expansão delineiam um processo de industrialização pesada, porque este tipo de desenvolvimento implicou num crescimento acelerado da capacidade produtiva do setor de bens de produção e do setor de bens duráveis de consumo antes de qualquer expansão previsível de seus mercados" (1).

Esta transformação estrutural por que passa a economia brasileira neste período teve sua formulação dada pelo Plano de Metas, tendo sido o Estado o seu executor. Estas profundas mudanças no processo de acumulação nacional configuram um enorme esforço de mobilização e concentração de capitais, realizados pelo Estado e pelo novo capital estrangeiro. Dá-se substancial crescimento da participação dos investimentos públicos no total de investimentos realizados no período: de 3,1 em 1956, de investimentos em capital fixo em percentagem do PIB, passa-se a 6,6, em 1960.

E é neste período que o Estado brasileiro, que sempre assumiu a frente na expansão dos investimentos para o crescimento econômico, aprofunda ainda a sua participação no processo de constituição de uma indústria plenamente capitalista no Brasil. É por sua ação que se torna possível o salto na constituição de uma dinâmica especificamente capitalista na economia nacional. São os seus investimentos em infra-estrutura que viabilizam o brutal investimento privado realizado e são os enormes encargos de financiamento tomados a si que darão sustentação ao estabelecimento de um setor industrial montado em bases monopólicas. E é sobretudo crucial

---

(1) CARDOSO DE MELLO, João Manuel, op. cit., p. 124.

o desempenho do papel, que necessariamente lhe caberia, de prescrição das bases da associação com a grande empresa estrangeira, "ao formular um claro programa de desenvolvimento econômico e conceder generosos favores (importação sem cobertura cambial, câmbio favorecido para amortizações, juros e remessas de lucros, registro do capital à taxa do mercado livre, prioridade e garantia para transferência de câmbio, financiamento e aval do BNDE etc.)" (1). É certo que a generosidade destas medidas não explica, por si só, a presença da grande empresa estrangeira, que se deve também a uma reação competitiva das empresas européias ao avanço norte-americano na Europa e no Canadá. Mas é claramente o Estado brasileiro quem dá os termos por que esta presença deveria se pautar.

Se não há dúvida quanto ao comando que o Estado e a grande empresa oligopólica internacional exerceram sobre o processo de industrialização pesada, não se há de negar que tenha sido o capital nacional também amplamente beneficiado. O crescimento da massa de salários dinamizou a indústria de bens de consumo corrente, que contava com forte presença de empresas nacionais. Em alguns setores produtores de insumos, notadamente cimento, alumínio e papel, o Estado atua claramente em defesa de espaços para o capital nacional. Na implantação da indústria automobilística, os efeitos de demanda derivada fazem surgir o setor nacional de auto-peças que cresce e se moderniza sob proteção estatal. O

---

(1) CARDOSO DE MELLO, João Manuel. op. cit., p. 6.

setor da construção civil ganha a dádiva da construção de Brasília e a abertura de rodovias também é pelo Estado preservada para as empresas de engenharia nacionais. E é sobretudo generoso o conjunto de favores financeiros que foi oferecido ao capital nacional na implementação do Plano de Metas: acesso garantido a condições extremamente favoráveis de empréstimos externos, além do crédito a longo prazo que foi assegurado pelas instituições financeiras oficiais, via de regra, com prolongado prazo de carência e amortização a taxas de juros negativas.

São assim resguardados os capitais nacionais pelo Estado na execução do programa de investimentos que transformaria o processo de acumulação no Brasil. O predomínio evidente do capital internacional e do capital estatal no processo não se dá às expensas do capital nacional, nem descuida o Governo Juscelino em guardar espaços e recursos adequados ao crescimento das empresas de capital nacional. "Efetivamente, o processo de concentração relativa, que a partir de fins da década de 50 se deu como tendência inexorável em favor do capital internacional e das empresas estatais, não prejudicou, em termos absolutos, o conjunto do capital de propriedade de 'nacionais'. Poder-se-ia mesmo dizer que o salvou de uma tendência maior à estagnação relativa, embora submetendo-o a crises conjunturais mais agudas" (1).

A ampla conjunção de interesses, que se pode as-

---

(1) TAVARES, Maria da Conceição. Acumulação de Capital e Industrialização no Brasil, p. 115.

sentar em torno ao projeto de industrialização nacional posto pelo Plano de Metas, dá à economia brasileira a sua conformação atual e estabelece o tripé que a sustenta: a empresa oligopólica internacional dominante, a empresa estatal e a empresa nacional. Compõe-se desta maneira, sob os auspícios do Estado, a estrutura monopólica específica que determina o processo de acumulação capitalista no Brasil desde os anos 50.

Mas esta articulação perfeitamente solidária de interesses não tardaria a expor rachaduras e a desnudar o desequilíbrio em que se fundamenta. O crescimento acelerado do Governo Juscelino vai desembocar uma crise econômica que se arrastaria por anos e que dá seus primeiros sinais em 1959. A inflação ascende a um outro patamar, agrava-se o déficit público e intensificam-se problemas com o balanço de pagamentos, indicando que o esquema de financiamento do Plano de Metas chegava a seus limites.

Os primeiros sintomas da desorganização econômica são os prenúncios do rompimento irrecorrível do esquema de financiamento em que se apoiou o Plano de Metas. Os investimentos feitos sob o Plano, apesar do seu fantástico volume, não contavam com um sistema financeiro de diversificação e solidez adequadas. E se era frágil o sistema financeiro privado, tampouco realizou-se uma reforma tributária e financeira que dotasse o Estado de recursos suficientes para respaldar sua presença crescente na economia. O resultado inevitável foi a acumulação de déficits do Tesouro cobertos com emissões de papel-moeda.

Em 1959, este déficit deu um salto de 28,8 bilhões de cruzeiros (em 1958) para 53,7 bilhões. Do ponto de vista externo, começam a surgir problemas de financiamento do déficit da balança de serviços, a demonstrar que as fontes até estão utilizadas praticamente entravam em exaustão.

O esgotamento do esquema de financiamento interno e externo em que se amparava o Plano de Metas, leva o Ministro da Fazenda e o Presidente do BNDE a proporem um Programa de Estabilização Monetária, em fins de 1958, que visava combater a inflação e equilibrar o balanço de pagamentos com os clássicos instrumentos monetaristas: corte dos gastos do Estado, retirada dos subsídios, corte no crédito e contenção salarial.

Mas, diante do enorme desgaste político provocado pelas medidas de estabilização, pressionado pelo FMI para aprofundá-las ainda e vendo,o Plano de Metas ameaçado. O Governo Juscelino resolve romper as negociações com o FMI e sepulta definitivamente o Programa de Estabilização Monetária. O crescimento acelerado da economia pôde prosseguir em 1960, mas a inflação se elevou e o desequilíbrio das contas externas se agravou substancialmente.

Os primeiros sinais de rutura na articulação das forças econômicas que preside o Plano de Metas são, como já dito, as manifestações de exaustão do esquema de financiamento em que se havia ela baseado. As profundas transformações que sofre a estrutura produtiva nacional se dão sem que sejam estabelecidos modernos mecanismos de criação de crédito e intermediação no sistema financeiro existente, extremamente precário. O Plano não se ocupa com a clara inadequação da

estrutura de financiamento à economia nacional como suporte ao esforço de investimentos que se realizaria: escolheu antes definir as fontes de que se utilizaria "ao longo da execução do programa" (1).

É escolha feita para contornarem-se desavenças que fatalmente surgiriam de uma proposta de reordenamento das instituições financeiras nacionais. E que, na verdade, viria apenas a resultar na atribuição ao Estado de todas as responsabilidades pelo fornecimento de crédito aos investimentos programados devendo ainda fazê-lo sem que sequer se alterasse a instrumentalidade financeira estatal. Também aí procura o Governo Juscelino evitar contrariar interesses que reformas pudessem atingir. É assim que não se repara a estrutura tributária, nem se cuida de agilizar os mecanismos de dívida pública, praticamente inexistentes. Designa-se ao Estado tarefa hérculea, sem reforçá-lo para o seu desempenho.

Não resta portanto, ao Estado brasileiro senão fazer recurso a mecanismos de financiamento amplamente fundamentados na expansão dos meios de pagamento pela emissão primária de moeda. Os déficits orçamentários em que incorre, sob o Governo Juscelino, crescem significativamente, a partir mesmo de 1956, em função dos créditos adicionais e créditos sem cobertura concedidos. Nem sempre implicavam os déficits no orçamento em desembolso efetivo, por serem em parte lançados ao exercício seguinte sob a rubrica

---

(1) LESSA, Carlos. op. cit., p. 17.

"gastos a serem cobertos". Mas o déficit de caixa do Tesouro Nacional, que representa a diferença entre recursos e gastos efetivamente realizados dentro do mesmo ano fiscal, eleva-se também violentamente, de 1956 em diante. O financiamento aos déficits governamentais era basicamente feito por empréstimos tomados ao Banco do Brasil e que implicavam, de qualquer forma, emissão de moeda. Além do recurso à emissão, não se ofereciam ao Governo Juscelino outros meios para financiar seus déficits, pela precariedade do mercado de títulos públicos com que contava e que o recrudescimento da inflação tornava ainda menos atraente (1).

A própria inflação, fartamente empregada por empresas e Estado como mecanismo de financiamento, vai escapar de controle e destroçar os já precários instrumentos financeiros nacionais. A insuficiência das fontes de financiamento à economia brasileira, dada pela inexistência de um sistema financeiro privado capaz de financiar os investimentos que se fizeram, impunha às empresas a necessidade de engendrar formas próprias de captação de recursos, a elevação de preços sendo aquela a que mais facilmente se recorria. Mas a aceleração inflacionária porá fim a esta forma de capitalização interna às empresas, que seguiam sem poder contar com recursos vindos da rede bancária.

É fora de dúvida que a opção do Governo Juscelino, por fazer avançar brutalmente a indústria brasileira sem promover mudanças nos demais setores da economia nacional,

---

(1) SOCHACZEWSKI, A.C. Financial and Economic Development of Brasil, p. 128.

leva a que tal avanço viesse a enfrentar menores resistências ao seu anúncio e implementação. Foram decididamente de extrema importância para a adesão ao Plano de Metas dos interesses capitalistas presentes na economia brasileira estes cuidados que toma o Governo Juscelino sobretudo em não melindrá-los. Mas será esta mesma opção, que viabiliza a execução do Plano, o determinante dos mais graves problemas com que se defrontariam pouco depois economia e nação brasileira.

A construção de uma estrutura produtiva em termos monopólicos, sem um sistema financeiro moderno e sem um reaparelhamento do Estado para a gestão de um novo padrão de acumulação não foi certamente tarefa de pouca monta. O peso porém que tem esta especial desigualdade na montagem do Capitalismo Monopolista no Brasil vai implicar na profundidade da crise que se deflagraria, uma vez arrefecidos os impulsos dinâmicos do investimento sob o Plano de Metas. O declínio do ciclo de expansão econômica, que se sucederia inevitavelmente ao ritmo acelerado da acumulação provocado pelo Plano, desenvolve-se em crise por conta da particular desproporção entre a estrutura produtiva instalada e as estruturas de financiamento disponíveis: "esta desaceleração não levaria necessariamente à crise econômica se não existissem fortes problemas, tanto pelo lado do ajuste dinâmico da estrutura da demanda à capacidade produtiva recém-instalada, como pelo lado da realização e financiamento de um potencial de acumulação que se tinha incrementado fortemente nos fins da década" (1).

---

(1) TAVARES, Maria da Conceição. Acummlação de Capital e Industrialização no Brasil, p. 124-5.

E a toda esta particular desigualdade em que se monta o padrão monopólio específico ao capitalismo brasileiro, acresce-se a gravidade da ausência de mecanismos próprios à sua gestão no seio dos aparelhos de Estado nacionais. "A extraordinária etapa expansiva de 1956-1961, ao ter completado e articulado, num salto, uma estrutura monopolista de, perfil industrial avançado, levou a extremos as possibilidades regulatórias e intervencionistas do Estado, sem superar plenamente, entretanto, sua forma básica. Ao fazê-lo, introduziu no organismo estatal elementos de obsolescência agudos, já claros anteriormente (e por isso mesmo contornados), e agora agravados pelos conteúdos novos que a própria natureza da industrialização colocava. Após 1960, não se trataria - como antes - de vencer os formidáveis obstáculos para completar as bases da industrialização capitalista, mas de enfrentar o desafio de regular e mover-se no contexto de uma estrutura monopolista, articulada de forma peculiar, da qual o Estado era partícipe direto, através de suas empresas e das novas modalidades de articulação dos setores capitalistas. Comparada ao avanço atingido pela estrutura industrial e pela organização oligopólica, a estrutura estatal tornara-se acanhada, estreita e desequipada" (1).

Tem nova substância este Estado, deve arbitrar termos novos nas relações econômicas e políticas nacionais e novas questões nas relações com o Capital internacional.

---

(1) DRAIBE, Sonia, op. cit., p. 247.

Segue no entanto, o seu aparelhamento sem conhecer maiores alterações. É este o legado de aguda disparidade do Governo Juscelino à nação: uma fantástica transformação das estruturas industriais nacionais e uma gravíssima inadequação de seu sistema financeiro, ao lado da profunda atrofia dos aparelhos econômicos de Estado. A gestão destas estruturas díspares, entregue a um Estado desparelhado, será tocada atabalhoadamente pelos governos que se seguem até 1964. Apenas então se forjará uma compatibilização das estruturas econômicas brasileiras, no bojo de mudanças políticas radicais.

O Interregno Jânio Quadros

Entre 1961 e 1964, o Brasil conheceu duas tentativas de políticas de estabilização para a crise econômica: a do governo Jânio Quadros e o Plano Trienal de Desenvolvimento.

Em janeiro de 1961, o discurso de posse do presidente eleito Jânio Quadros declara o país à beira de bancarrota e afirma ter recebido como herança a ineficiência governamental e a crise financeira. Inflação galopante, dívida externa vultosa e pesado déficit fiscal previsto para 1961, compunham um quadro que requeria providências enérgicas. O breve governo Jânio Quadros marca assim o deslocamento da preocupação maior da política econômica brasileira até então com os problemas ligados ao desenvolvimento econômico, para as questões relativas ao controle da inflação e ao

equilíbrio das contas públicas. A partir deste momento estará a gestão econômica estatal voltada antes à arbitragem da crise que ao estímulo ao crescimento da economia.

As negociações com o FMI foram retomadas e já em março de 1961 anunciou-se um programa de estabilização econômica extremamente ortodoxo. O núcleo das medidas adotadas residiu na restruturação do sistema cambial: a taxa de câmbio foi unificada e desvalorizada em 100%. A taxa de câmbio múltipla havia sido instrumento importante para estímulo ao investimento externo em setores industriais decisivos e era fonte expressiva de recursos governamentais. A sua unificação foi feita no propósito de, reduzindo-se as importações, forçar-se a ocupação da capacidade produtiva instalada no esforço de investimento do Governo Juscelino.

Institue-se ademais um depósito prévio às importações, para reforçar a receita governamental desfalcada pelas medidas de reforma cambial. Os subsídios outorgados ao petróleo e ao trigo foram eliminados, e tratou-se de cortar gastos federais, de restringir o crédito e de reajustar os salários abaixo das taxas de inflação. A retomada das negociações com o FMI resultou na concessão de novos créditos ao Brasil e na rolagem da dívida externa brasileira.

Mas este ensaio de estabilização econômica teve curta duração e se encerra com a renúncia de Jânio em agosto de 1961. A turbulência política que o Governo Jânio Quadros cultivou vai ser drasticamente agravada com sua renúncia. Alçado à Presidência numa eleição que expõe a perda de representatividade do sistema partidário vigente, Jânio Quadros abandona o cargo numa tentativa malograda de golpe e

deflagra uma crise política que encurtaria muito o raio de manobra política e econômica de seu sucessor.

A tentativa de estabilização empreendida pelo Governo Jânio Quadros não chega a inibir a taxa de crescimento da economia, que passa mesmo de 9,7 em 1970 a 10,3 em 1961. Mas o rápido fim de sua gestão abala seriamente a confiança na viabilidade de uma resposta à crise nos moldes reclamados pelas forças conservadoras. A entrega da Presidência ao seu vice Goulart, apoiado por correntes de forças populares, vai implicar em mudanças na correlação de forças presente no bloco no poder. Assumindo um cargo para o qual havia sido eleita uma composição política de tendência diversa àquela por ele representada, transita João Goulart até o desfecho de sua gestão por uma estreita margem de composição dos interesses em crise, que os desmandos do Governo Jânio apenas fizeram reduzir-se.

O Plano Trienal

A partir de 1962, a crise econômica se explicita claramente. Há diminuição dos investimentos, aumento da inflação e aguçamento dos problemas no setor externo. As taxas de crescimento da economia caem de 10,3% em 1961, para 5,2%, em 1962 e 1,6% em 1963. A inflação segue em sua marcha ascendente e de 47,7 em 1961, passa a 51,3 em 1962 e 81,3 em 1963. É este o quadro crítico que se oferece à gestão do Governo Goulart, agravado ademais pelas circunstâncias polí-

ticas da sua posse. Assumindo a Presidência com poderes restringidos pela imposição de emenda parlamentarista, ainda assim traria consigo João Goulart ares de mudança na composição de forças no cenário político brasileiro. Sucedendo ao conservador Jânio Quadros, Goulart em sua primeira mensagem presidencial ao Congresso Nacional defende reformas de base como alternativa a medidas de estabilização conservadoras e recessivas para enfrentar-se a crise. Tinham tais reformas por premissa "a idéia de que a industrialização deveria culminar com a independência econômica da Nação, com a melhoria generalizada das condições sociais e com a quebra do poder político dos latinfundiários" (1).

Afirmava ainda Goulart a disposição em promover aumentos salariais por razões de justiça social e ordem econômica. No campo se deveriam processar transformações profundas, abrindo-se o acesso à terra a quem nela trabalhasse. A administração pública deveria passar por medidas modernizadoras e os problemas financeiros, fiscais e cambiais seriam enfrentados em reformas instrumentais. Previam-se reformas financeira e tributária que fortalecessem o sistema financeiro privado e as estruturas financeiras estatais. A reforma tributária cuidaria ainda de distribuir de forma mais justa o ônus fiscal, em consonância com a redistribuição de rendas que se dispunha a efetivar o novo Governo.

É desta forma mais que evidente a mudança de tom que o programa de Governo no novo Presidente estabelecia em

---

(1) CARDOSO DE MELLO, João Manuel. mimeo inédito, p. 15.

relação ao conservadorismo do Governo Jânio. O combate à crise se desloca do ataque ao desequilíbrio das finanças públicas para a redistribuição dos frutos do desenvolvimento. O Governo Goulart abre assim a via das reformas estruturais para a superação da crise, que o Governo Castelo também trilharia.

Todo o ano de 1962 vai ter porém a ocupar o cenário político a discussão sobre o reestabelecimento do presidencialismo e a política econômica segue sem o encaminhamento de soluções articuladas para a crise. A efervescência do debate político não chega no entanto a impedir a aprovação pelo Congresso Nacional de legislação regulando relações básicas ao capitalismo brasileiro: a Lei de Remessas de Lucros. Projeto de lei ainda do Governo Jânio Quadros, a lei teve várias emendas e tramitação delicada. Argumentava-se contra a sua aprovação que implicaria ela em desestímulo ao investimento externo no Brasil. Em sua defesa sustentava-se que o capital internacional deveria sofrer controles à sua autonomia de forma a lhe impor servir primordialmente aos interesses do desenvolvimento nacional. A Lei dispõe regulamentação para os termos em que os lucros do capital estrangeiro aqui investido poderiam ser remetidos ao exterior. Neste propósito, cria procedimentos de registro do fluxo dos capitais externos e limita a remessa de lucros a 10% anuais sobre o capital investido.

Ainda em 1962, o segundo gabinete parlamentarista do Governo Goulart pede ao Congresso Nacional delegação de poderes para legislar sobre questões básicas para o equacionamento da crise, que contemplavam "abastecimento e expan

são da produção agrícola; medidas de revisão agrária; repressão ao abuso do poder econômico; processo espoliativo; medidas administrativas; medidas fiscais; medidas monetárias e cambiais; regulamentação do direito de greve e consulta plebiscitária sobre a forma de governo" (1). Recebendo delegação para matérias de abastecimento e reforma agrária apenas, são montadas novas estruturas na administração federal para a sua gestão.

Em setembro de 1962, a lei 4.137 definia formas de abuso de poder econômico. São elas: dominar os mercados nacionais total ou parcialmente por meio de ajustes entre empresas ou de criação de dificuldades ao seu funcionamento; elevar sem justa causa preços, nos casos de monopólio; exercer especulação abusiva para elevação de preços; formar grupos econômicos em detrimento da livre deliberação de compradores ou vendedores, subordinando a venda de qualquer bem à aquisição de outro; exercer concorrência desleal. As práticas da concorrência monopólicas são assim o objeto da lei, que poderia também atingir as atividades de empresas estatais.

São amplos os instrumentos nela previstos para o controle da ação empresarial. "A repressão de atos de abuso do poder econômico também se exerce mediante o controle de fiscalização da contabilidade das empresas. Dispôs o artigo 22 da lei 4.137 que, por proposta da CADE (2), o Poder Exe

---

(1) VIANA, Cibilis da R. Reformas de Base e a Política Nacionalista de Desenvolvimento, p. 129-130.

(2) Comissão Administrativa da Defesa Econômica, criada em 1945.

cutivo enviaria, no prazo de 90 dias, ao Congresso Nacional, mensagem acompanhada de anteprojeto de lei dispondo sobre normas gerais de contabilidade a serem adotadas pelas empresas, objetivando a padronização dos balanços e a racionalização das contas" (1).

A despeito porém da relevância destas medidas, prosseguiam carecendo a política econômica e a arbitragem da crise de coordenação e abrangência maiores. O Governo Goulart mantinha-se tolhido pelas circunstâncias políticas e ocupava-se fundamentalmente com a ampliação de seus poderes pela revogação do parlamentarismo. Vitorioso no plebiscito em janeiro de 1963, Goulart aciona o Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social, concebido como solução conciliatória para o conjunto de problemas que enfrentava a Nação.

O compromisso assumido pelo Plano Trienal articulava a contenção gradual da inflação com a recuperação do crescimento econômico e a recomposição do equilíbrio no balanço de pagamentos. O diagnóstico da inflação brasileira veiculado pelo Plano Trienal localiza no setor externo e no setor público os seus focos principais. O setor público participa na elevação inflacionária pelos crescentes déficits do Tesouro, que a unificação das taxas de câmbio feita pelo Governo Jânio apenas teria agravado. A vitória na luta anti-inflacionária dependeria, na visão do Plano Trienal, da "forma de financiar o déficit do Tesouro e da política de crédito ao setor privado" (2). Previa o Plano, portanto,

(1) VENÂNCIO FILHO, A. A Intervenção do Estado no Domínio Econômico, p. 301.

(2) MACEDO, Roberto. Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social in LAFER, Betty Mindlin. O Planejamento no Brasil. p. 58.

elevação de carga fiscal, corte no gasto público e captação de recursos via mecanismos de dívida pública.

O Plano Trienal não se dispunha a combater a inflação com a redução das atividades econômicas: pretendia-se "planejar a estabilização em condições de desenvolvimento, a fim de que possamos, em uma fase subseqüente, planejar a intensidade do desenvolvimento sem comprometer a estabilidade". E não se limitava, por isto mesmo, à proposição de medidas de estabilização: faz ele também a defesa das reformas de base que dariam caráter diverso ao capitalismo brasileiro. Afirmava porém ser competência do Poder Legislativo a definição de tais reformas, não se comprometendo com a incerteza de sua concretização, face à progressiva redução do espaço de composição política do Governo no Congresso Nacional.

A execução do Plano Trienal traz de imediato a desvalorização em 30% da taxa de câmbio, como estímulo às exportações brasileiras. O impacto da medida sobre o processo inflacionário deveria ser arrefecido pela manutenção das taxas de câmbio para as importações de petróleo. Esperava-se ademais da desvalorização do câmbio que abrisse caminho à renegociação da dívida externa, que vai no entanto esbarrando nas rígidas posições do FMI e do governo norte-americano.

E não são melhor sucedidas as medidas que se tomaram no combate interno à inflação, combate este que nos primeiros momentos do Plano é priorizado em relação à retomada do crescimento econômico. É exatamente esta primazia, de-

terminando uma redução no crédito e um corte no gasto público que levantaria desagrados generalizados. Descontentes os empresários, pela ameaça de aprofundamento da queda no crescimento econômico, também seguiam insatisfeitos os trabalhadores, com a corrosão de seus salários somada aos riscos de desemprego, e o funcionalismo público, que receberiam reajuste de vencimentos inferior à inflação e aos que eram concedidos pelo setor privado.

A implantação do Plano Trienal vai impondo sério desgaste político ao Governo Goulart, tanto frente às forças conservadoras quanto às forças populares. À direita acusava-se o Governo de hesitação, e a política econômica de inocuidade. À esquerda denunciava-se transigência com as forças imperialistas e traição às classes trabalhadoras. As medidas de estabilização do Plano chocavam-se com trabalhadores e empresários e a sua fase reformista era entravada no Congresso Nacional pelas forças conservadoras. "Nem estabilização, nem reformas. Em maio já estava claro o fracasso do Plano Trienal" (1).

A crise, a partir da falência da estabilização proposta pelo Governo Goulart, aprofunda-se e o ano de 1963 vê a inflação crescer 80%, a economia apresentar desempenho decepcionante de crescimento (1,6%) e o balanço de pagamentos seguir crescentemente deficitário. Mostra SOCHACZEWSKI que de um superávit de 55 milhões de dólares em 1961, cai o balanço de pagamentos para um déficit de 340 milhões em 1962. Pesa neste déficit o desempenho das exportações e do

---

(1) CARDOSO DE MELLO, João Manuel, op. cit., p. 24.

movimento de capitais: as exportações caem drasticamente e a conta de capitais, que, em 1961, trouxe ao país um fluxo de 656 milhões de dólares, despenca para apenas 290 milhões no ano seguinte (1).

Mas não pode ser atribuída a redução no fluxo de capitais internacionais exclusivamente às exigências da Lei de Remessa de Lucros, como arguiam então as forças políticas a ela contrárias. Há sem dúvida de ter tido decisiva importância na retração da entrada de novos capitais também o risco de investir-se numa fase de crise aberta, quando ainda não se vislumbram os rumos da retomada do crescimento. Tampouco contribuia o agudo acirramento da luta política em 1962 e 1963 para formar um quadro atraente a que aqui se comprometesse o capital internacional em novos investimentos. As sérias dificuldades na negociação com o FMI certamente agravavam as relações econômicas internacionais brasileiras. Em 1962, o FMI havia endurecido as condições impostas ao Brasil, reclamando ações mais efetivas no combate à inflação e na fixação da taxa de câmbio antes de liberar um crédito stand-by concedido ainda em 1961. Os bancos privados europeus passam a também aguardar o resultado das conversações com o FMI para completar a liberação de seus empréstimos ao Brasil, o que até finais de 1962 não chega a acontecer. Vê-se assim forçado o país a recorrer à redução de suas reservas para fechar o seu balanço de pagamentos neste ano. E, da mesma forma, termina o ano de 1963 com um déficit de 300 milhões de dólares, a despeito de um substancial crescimento nas exportações, e de manterem-se estáveis as suas importa-

(1) SOCHACZEWSKI, A.C. op. cit., p. 209.

ções [1].

As dificuldades com os capitais estrangeiros não são decerto as únicas com que se defronta o Governo Goulart. Também contra os capitais nacionais fora aberta frente de luta. A sua legislação contra os abusos do poder econômico e a sua disposição em promover redistribuição da renda nacional em meio à crise lhe traz crescentes enfrentamentos com o empresariado nacional. Este, premido pelas precariedades nas condições de financiamento tanto ao investimento como ao consumo, adiava suas decisões e alimentava a queda no nível de atividades da já combalida economia.

Os problemas fiscais enfrentados então também se viam agravados. Embora tão breve, marcara porém o Governo Jânio o início das vãs tentativas entre 1961 e 1964 de equacionamento das questões fiscais brasileiras. As mudanças que nos seus curtos nove meses de gestão se estabelecem - a unificação das taxas de câmbio dentre elas - pouco podem no sentido de atenuar o aprofundamento da crise; causam elas antes problemas maiores que aqueles que se dispunham a resolver. E a eliminação da taxa múltipla de câmbio, além de retirar ao Estado um instrumento extremamente ágil para o direcionamento do investimento estrangeiro na economia brasileira, vai cortar-lhe fonte substancial de recursos. "Recursos que em 1956 alcançaram 42% da receita orçamentária e em 1961 reduziram esta participação a apenas 2%" [2].

---

(1) SOCHACZEWSKI, A.C. op. cit., p. 210-251.

(2) MACEDO, Roberto. op. cit., p. 57.

O Governo Goulart se ocuparia com a reformulação da imprópria instrumentalidade fiscal nacional. Por várias medidas procuraria oferecer soluções à desordem que imperava nas contas públicas, todas elas com nenhum sucesso. Busca-se providenciar uma reformulação na tributação federal e para tanto é pedida delegação legislativa ao Congresso Nacional, que não a concede. E nem sequer vem a alcançar implementar pelo Plano Trienal a sua tentativa de reduzir as despesas públicas e impor-lhes nova racionalidade. Segue o Governo Goulart assim se debatendo com seus precários controles sobre o recolhimento tributário, com mínima noção sobre o universo de contribuintes e com arrecadação montada sobre impostos já não adequados à nova estrutura produtiva. Mantendo um patamar mínimo do investimento público, para amenizar a queda nas taxas de crescimento, e impedido o corte de gastos correntes, pela reação de seu funcionalismo, ao Governo Goulart restava apenas seguir aprofundando o déficit público. Sem alterações nos incipientes mecanismos de dívida pública, apelar a emissão primária era recurso ainda inevitável.

É assim que, no momento em que se fazem mais prementes as necessidades da ação do Estado na provisão das condições essenciais ao processo de acumulação, que se encontra este Estado impossibilitado de atuar, pelo seu especial desaparelhamento e pelas crescentes reações postas às políticas intentadas. Imobilizado o Estado para gerir a economia em crise, também c estava para redesenhar os seus aparelhos econômicos: crise econômica e paralisia do Estado se alimentam mutuamente, tornando a cada passo mais dramáticas suas manifestações.

A face mais evidente dos impasses que obstam a gestão da economia nacional por seu Estado é certamente a insuficiência dos aparelhos econômicos estatais no que se refere às suas funções financeiras. Quando dá sinais de esgotamento a forma engendrada pelo governo Juscelino para o financiamento dos investimentos na industrialização pesada, também os primeiros sintomas de descenso cíclico se apresentam e acrescentam, às necessidades financeiras para a sustentação do nível de investimentos, a carência de financiamento para o consumo que apresentava decisivo hiato em relação à capacidade produtiva instalada muito à sua frente. São neste momento, como em qualquer reversão cíclica, ampliadas as necessidades financeiras da indústria nacional que, no entanto, defrontam-se com a crescente incapacidade estatal de fazer-lhes face. Mantida a precariedade do sistema financeiro privado nacional, reduzindo-se significativamente o acesso às fontes de financiamento externo e acelerando-se o processo inflacionário, são dramáticas as condições financeiras que enfrenta a economia nacional então.

Ainda por algum tempo pôde seguir o Estado assegurando um patamar de investimentos, que, a partir de 1963, torna-se porém claramente insuficiente para impedir o resvalar da economia na recessão. A recomposição da função do Estado brasileiro de principal agente financeiro na economia nacional deveria necessariamente passar por uma profunda reordenação de seus instrumentos. Haviam sido estes instrumentos capazes de levar a cabo, apesar de sua já visível superação, o brutal avanço na indústria nacional que se processa em finais dos anos 50. Mas o uso exaustivo que deles se faz

os esgota e impõe sua substancial redefinição para que voltem eles a operar agora essa economia já constituída em bases monopolistas. Precisa então o instrumental financeiro estatal enfrentar mudanças não apenas na eficácia da captação de recursos: é fundamental ainda definir formas novas de política monetário-financeira adequadas ao novo padrão de acumulação na economia brasileira. E para tanto carecia também o Estado de oferecer circunstância para o desenvolvimento de um sistema financeiro privado que assegurasse formas modernas de valorização financeira para o avanço do capitalismo monopolista no Brasil.

O circuito da valorização do capital-dinheiro na economia nacional já não poderia cingir-se às limitações de um segmento bancário crescendo a reboque do crescimento industrial (1). Impunha-se ao Estado brasileiro formular novos instrumentos de criação de crédito e intermediação financeira de forma não apenas a repassar ao sistema financeiro privado parcela maior das necessidades de financiamento da economia nacional, como a estabelecer os termos do avanço no processo de valorização financeira, característica fundamental do Capitalismo Monopolista. São, desta forma, grandes as alterações que se precisava cumprir na institucionalidade que regia estrutura e operações financeiras nacionais, para dotar de novo caráter o sistema financeiro nacional em suas duas faces: pública e privada.

Ademais de novo instrumental e novas relações com o processo de valorização financeira precisava ainda

---

(1) SOCHACZEWSKI, A.C. op. cit., p. 132.

criar o Estado brasileiro naquele momento toda uma rede novos instrumentos de política econômica que lhe pusesse em mãos condições efetivas de gestão sobre o processo de acumulação monopolista nacional. Instrumentos de política econômica não mais para a articulação das forças econômicas nacionais em torno à industrialização pesada, mas para a administração de um capitalismo com o seu ritmo de acumulação tornado endógeno. As decisões de política econômica remetidas a uma indústria que se havia expandido e diversificado brutalmente têm caráter qualitativamente diverso e deve o Estado aparelhar-se adequadamente para tomá-las e implementá-las. A composição dos interesses oligopólicos internacionais dominantes com os capitais nacionais abrigados no seio do Estado requeria dos aparelhos estatais coordenação e integração maiores do que era possível obter do instrumental de planejamento montado pelo governo Juscelino. O aparelho de planejamento estatal brasileiro nos primeiros anos 60, pela sua estreita institucionalidade carecia até da necessária ascendência para fazer cumprirem-se suas decisões: o Plano de Metas fora executado pela particular compatibilização de interesses em torno ao crescimento acelerado, mas o Plano Trienal não alcança se fazer cumprir pelos próprios organismos governamentais.

Volta-se desta forma contra o próprio crescimento econômico brasileiro a decisão do Governo Juscelino por promovê-lo sem adequar as estruturas fiscais e financeiras nacionais. O seu legado de obsolescência aos governos que se seguiram crescerá cerceando todos os ensaios de solução à crise. O desgaste dos instrumentos de política econômica

atinge tal dimensão que mudanças tópicas já não podem recuperar sua eficácia: transformações mais profundas, abrangentes e articuladas impõem-se claramente. Todo o instrumental econômico estatal carece de reordenamento e ampliação para não só desempenhar a tarefa de arbitragem da crise mas, principalmente, para a gestão do padrão monopólico instalado na economia nacional pelos investimentos feitos sob o Plano de Metas.

A reformulação e ampliação destes aparelhos de Estado fazia-se absolutamente necessária para o desempenho das suas novas funções de regulação da economia nacional. Assim como era também preciso arbitrarem-se relações substantivas ao capitalismo nacional, postas em novos termos pelo crescimento econômico dos anos 50, para que pudesse retomar seu curso o processo de crescimento econômico: a questão do acesso à terra, a questão dos controles sobre os capitais externos, a questão do processo de valorização financeira dentre elas.

Questões instrumentais e questões substantivas que urgia resolver como condição à abertura de um novo ciclo expansivo na economia brasileira. Questões que não pôde encaminhar o Governo Goulart a despeito das melhores intenções em fazê-lo. Passará a crise sem solução possível pelo Governo Goulart, imobilizado pelo quadro político de crescente radicalização que se sobrepusera às dificuldades econômicas e institucionais enfrentadas. A necessidade de reformas era afirmada por todas as forças políticas, que lutavam porém por rumos diversos em seu encaminhamento. Se a reformulação dos instrumentos de Estado era inevitável - assim como refor

mas substanciais nas relações econômicas nacionais -, o caráter que ela veio a assumir se deveu à luta política travada e à vitória de um determinado projeto que a contemplava.

As forças populares propugnavam por reformas que marcassem a transformação do caráter economicamente dependente e socialmente injusto do capitalismo brasileiro. Defendia-se uma ampliação na participação das empresas estatais na economia nacional, pleiteava-se uma política de redistribuição de rendas em salários mais elevados e investimentos de saúde, educação e habitação popular, e sustentava-se a urgência de uma reforma agrária que democratizasse o acesso à terra. Também contemplavam os projetos por que se batiam as forças populares reformas instrumentais no sistema financeiro, na estrutura tributária e na administração pública, que tornassem factíveis as reformas substantivas propostas.

A Reforma Agrária, remetendo o debate político a um ponto nevrálgico nas relações capitalistas que é o direito de propriedade privada, foi alçada à condição de eixo básico no embate das forças políticas por fazerem prevalecer os seus próprios projetos. Em torno à Reforma Agrária se ideologiza e se polariza o antagonismo entre as forças envolvidas na luta pelas reformas, que progressivamente ocuparia toda a cena política nacional.

O Governo Goulart oscilava politicamente diante das dificuldades que lhe colocava a crise econômica-financeira e o aguçamento da crise política. "Não é a descoordenação governamental que determina a crise, senão, ao contrário é a crise que provoca o aturdimento geral: nem é o medo que para

liza o governo, senão, ao contrário, é a sua incapacidade política, trazida pela crise, que lhe impede de tomar rumos mais determinados" (1).

A inevitabilidade do movimento cíclico em qualquer economia capitalista plenamente constituída não pode ser revogada pela simples efetivação de políticas econômicas. Da mesma forma não pode ser a profunda crise em que mergulha a economia brasileira em 1962-1963 creditada a desacertos em decisões governamentais na gestão de sua fase mais aguda pelo governo Goulart. "Uma industrialização pesada em condições de subdesenvolvimento quanto mais rápida mais tende a flutuações acentuadas, já que sua base de apoio intra-setorial é insuficiente para realimentar a própria demanda, devido ao limitado peso relativo de seus setores líderes na produção industrial global. Assim, uma vez terminados os efeitos de realimentação intra e inter-setoriais de cada nova onda de investimentos industriais, reaparece a sua debilidade 'estrutural' como componentes de sustentação da demanda final e a reversão do ciclo tende a produzir-se em forma acentuada" (2).

Mas se não pode o Governo Goulart ter a responsabilidade pela crise, a imobilização a que se viram então reduzidos os aparelhos de política econômica - tanto por sua obsolescência instrumental quanto pelos impasses políticos que se avolumam durante todo o período - certamente teve seu

---

(1) CARDOSO DE MELLO, J.M. e BELLUZZO, L.G. Reflexões sobre a crise atual, p. 17.

(2) TAVARES, Maria da Conceição. Ciclo e Crise, p. 72.

peso na profundidade que a crise veio a assumir. Os problemas que tomam forma no bojo da crise apenas ganhavam dimensões mais graves à proporção que se fechava o raio de manobra política do Governo Goulart.

Assim é com a questão da inflação, do balanço de pagamentos, da queda dos investimentos, do particular desequilíbrio entre setor industrial e sistema financeiro e do desaparelhamento econômico do Estado. Assim é com as reformas de base que buscavam equacionar tais questões.

O recurso ao Poder Legislativo como instância definidora das reformas que reclamavam Nação e Governo vai fazer irrealizável sua efetivação. Equilibradas no Congresso Nacional forças populares e conservadoras, nenhuma delas podia fazer prevalecer seus projetos próprios, embora pudesse obstar os projetos alheios. A discussão sobre as reformas de base que tem em seu início a tônica da busca de acordos e de conciliação, vai, à medida que o tempo passa, acumulando impasses. As tentativas de composição vão se frustrando e o encaminhamento para a polarização de posições é inexóravel. A via legislativa para a determinação do cunho impresso às reformas apresentava assim obstáculos que não se puderam transpor democraticamente no Governo Goulart.

Os anos de 1962 e 1963 assistem, desta maneira, a deterioração do quadro na economia brasileira, à degeneração das relações políticas e à desmontagem de todas as tentativas empreendidas para sua arbitragem. A progressiva redução do espaço de compatibilização das forças conservadoras e populares em torno a saídas para a crise vai determinar a sua polarização política e a radicalização de suas pro

postas econômicas e políticas. "A crise econômica estabelece os marcos para o encaminhamento das soluções possíveis. O encaminhamento é, no entanto, político. E o impasse político que se estabelece bloqueia as soluções econômicas, tanto o ensaio conservador de Quadros, quanto a tentativa de Goulart de impulsionar as reformas de base" (1).

Apesar de serem as reformas de base propostas pelas forças populares reformas para o capitalismo brasileiro, evidentemente lhe traçava rumos não atraentes às classes conservadoras. Muito menos aceitáveis tornam-se elas quando o acirramento dos ânimos políticos faz ganharem maior repercussão as vozes que afirmavam a passagem para o socialismo como possibilidade imediata.

E se arregimentavam para a luta às claras as forças populares, conspiravam com as Forças Armadas pela derrubada do regime as classes dominantes. A crescente paralisia no processo decisório nacional havia levado as forças conservadoras à descrença na realização das mudanças institucionais necessárias à retomada do crescimento econômico sob controle democrático do Estado. Além do que, parecia o Governo Goulart a cada dia tender a despender suas forças por levar a cabo as reformas de base nos termos em que as reivindicam as forças progressistas.

As reformas de base que eram reformas para o capitalismo, no bojo do processo de radicalização política, passam a apontar para o seu limite: a passagem ao socialis-

---

(1) CARDOSO DE MELLO, João Manuel. op. cit., p. 25.

mo. E neste meio tempo fortalecem-se as forças conservadoras para a tomada do poder. A sua vitória daria as transformações que determinaram o caráter do capitalismo brasileiro na sua evolução posterior.

O movimento de abril de 1964 é assim deflagrado pelas forças conservadoras não apenas por um propósito de desorganização das classes trabalhadoras em claro avanço político. Estava posto em jogo o controle mesmo do Estado num momento em que questões cruciais à ordenação do processo de acumulação nacional se deviam arbitrar. Lutava-se por muito mais que o controle político do Estado brasileiro: todo o caráter que se atribuiria às relações entre o Estado e a economia nacional seria definido pelas forças que pudessem fazer executar o seu projeto próprio de reformas.

É preciso reiterar que, por reconhecer-se a necessidade de análise das transformações no processo de acumulação capitalista no Brasil para a adequada compreensão de 1964, não se pretende defender ser a rutura política que então se impõe mero reflexo do quadro das relações econômicas nacionais. Apenas creio que o reordenamento da institucionalidade econômica nacional, tornando necessário pelas mudanças na dinâmica capitalista postas nos anos 50, se devia cumprir como condição ao avanço do capitalismo monopolista aqui instalado. Na verdade, 1964 marca a vitória de um projeto específico para a redefinição institucional do capitalismo brasileiro, implantado a par com a violenta expulsão do cenário político das forças populares que se batiam por um projeto distinto.

A Crise: Segunda Fase

"A passagem da primeira à segunda fase da crise foi precedida pela mudança do regime do início de 1964. O panorama do capitalismo brasileiro, a curto prazo, não melhorou e, muito pelo contrário, acentuou-se a depressão, mas, então deliberadamente, ao serem quase que totalmente freados os mecanismos habituais de financiamento relacionados com a política cambial, de crédito, de salários e do déficit público, que prevaleciam desde os anos cinquenta" (1).

O novo regime, que se vai estabelecer em seguida à destituição do Governo João Goulart pelas Forças Armadas, vai se ocupar não apenas com a articulação da nova aliança política que passa a presidir o Estado brasileiro, mas também com a elaboração de novos instrumentos para a superação da crise econômica então vivida. A nova instrumentalidade econômica que se forjará não estará remetida somente às necessidades de implementação de uma política de estabilização: ela será dada também para a modernidade do capitalismo nacional.

A crise econômica não passa, no entanto, por nenuma nítida inflexão de seus indicadores em 1964. O PIB se mantém crescendo a baixas taxas - 2,9 em 1964 e 2,7 em 1965 -; a utilização da capacidade instalada na indústria, em queda desde 1961, está a 87% em 1964 e 76 em 1965 (2).A

---

(1) TAVARES, Maria da Conceição, op. cit., p. 170-71.

(2) SOCHACZEWSKI, A.C. op. cit., p. 228.

formação bruta de capital fixo que no período 1956/59 cresceu a uma taxa real média de 10%, cai para 5,1% em 1961, em 1964 está a 2,5%, caindo ainda para 1,6% em 1965. Apenas inflação e balanço de pagamento apresentam melhor desempenho: a inflação inverte a sua trajetória de ascensão, e dos 91,9%, em 1964, vai a 34,5%, em 1965, e o balanço de pagamentos tem superávit de 68 milhões de dólares, em 1964, e de 362 milhões, em 1965.

O combate à inflação é a preocupação primeira do governo Castelo Branco, empossado em abril de 1964, amparando-se em diagnóstico que atribua à explosão inflacionária a responsabilidade pela queda no ritmo de crescimento da economia. Acreditava-se no Programa de Ação Econômica do Governo, o PAEG, que essa política de estabilização, se eficiente, provocaria a retomada do crescimento como conseqüência necessária. É desta maneira a luta contra o processo inflacionário o eixo da política para a recuperação da crise econômica que propõe o Governo Castelo. A inflação, na sua visão, seria fundamentalmente uma inflação de demanda, causada por déficits fiscais cobertos por emissão primária de moeda, e deveria ser atacada pelos tradicionais instrumentos de corte no gasto público, aumento da arrecadação tributária, contenção do crédito e dos salários.

A redução dos déficits públicos deveria assim ser assegurada pela elevação de recursos não-inflacionários captados (dívida pública e impostos) e pela restrição às despesas governamentais. Para instituição de mecanismos mais atraentes de dívida pública, determina-se, em junho de 1964, a emissão de Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional,

com cláusula de correção monetária. A correção monetária é estabelecida também para os débitos fiscais em atraso, como meio de eliminar fonte decisiva de evasão fiscal. Como resultado da reforma tributária de emergência que é promovida, já em 1965, a arrecadação se eleva 25% em termos reais. E ousa-se ainda uma liberação de preços e tarifas públicas para que, aumentando-se a capacidade de auto-financiamento das empresas estatais, elas reduzissem o seu peso na despesa pública. O efeito de realimentação inflacionária que viesse a ter este aumento de tarifas e preços era visto como "inflação corretiva".

Cuida-se também da criação imediata de mecanismos para fazer descer o nível de salários no setor público: são feitas alterações nos procedimentos de cálculo e assegura-se sua aplicação compulsória. O controle dos salários se estenderia logo ao setor privado e imporia aos trabalhadores brasileiros o peso maior a ser pago na formulação da saída para a crise. Expulsos do pacto populista no poder pelo novo regime, são eles também destituídos de parte considerável de sua participação na renda nacional.

São assim realmente contidas as despesas correntes do setor público no Governo Castelo: de 12,6% em relação ao PIB em 1964, elas passam a 11,5% e 11,4% em 1965 e 1966 (1). Pela culpa que se atribui ao déficit governamental na escalada inflacionária, professa-se então firme dispo

---

(1) REZENDE, Fernando A. Avaliação do Setor Público na Economia Brasileira, p. 30.

sição de corte sobretudo nas despesas de custeio das atividades governamentais. "Tal disposição tornou-se, de fato, efetiva no que se refere às despesas de consumo, que declinaram em termos relativos de 6,6% do PIB, em 1960, para 3,9%, em 1968 ... A partir de 1964, a maior rigidez introduzida na política salarial inverteu a tendência anterior" (1).

As medidas tomadas para a diminuição do déficit público têm portanto amplo sucesso: reduzem-se significativamente os gastos correntes governamentais, crescem os recursos tributários e de dívida pública e o déficit como proporção do recolhimento fiscal cai de 54,3% em 1963, para 10,2% em 1966 (2). Não se alcança, entretanto, fazer descerem as taxas de inflação na proporção esperada. Elas efetivamente decrescem mas mantêm-se ainda acima do que se buscava.

Novas providências buscariam enxugar a demanda e ampliar o financiamento não-inflacionário ao gasto público. Em abril de 1965, a lei 4.621 estabelece que as pessoas físicas com renda mensal superior a Cr$ 600,00 estavam sujeitas à subscrição compulsória de ORTNs nos meses de maio a dezembro. E são também adotadas medidas pouco ortodoxas: a partir de meados do ano uma política de controle de preços é instalada. A princípio montada apenas em estímulos fiscais à contenção de preços, em finais de 1965 se avança na direção da montagem de todo um sistema de incentivos a estabilização de preços coordenado pela Comissão Nacional de Estímulos à Es-

---

(1) REZENDE, Fernando A. op. cit., p. 33.

(2) SOCHACZEWSKI, A.C. op. cit., p. 276.

tabilidade de Preços - CONEP - então criada.

Também em 1965 seria aprofundada a política de restrição ao crédito já proposta. A política de créditos que, no PAEG, se propunha restritiva apenas para as despesas públicas vai se estender ao setor privado como medida de último recurso contra a renitência do processo inflacionário em manter-se a níveis elevados.

Já haviam sido vãos os propósitos inicialmente declarados pelo Governo Castelo de ampliar o crédito às empresas privadas, por conta de ter a inflação crescido adiante dos limites projetados e assim corroído a expansão creditícia real prevista (1). Sobrepondo-se a esta contenção real do crédito serão procedidos ainda maiores cortes a partir de 1965, através do estreitamento da base monetária pelo aumento nos depósitos compulsórios e nas taxas de redesconto bancário.

Resulta destas medidas o aprofundamento do processo recessivo, com a redução do investimento privado e a falência das empresas financeiramente mais frágeis, basicamente as empresas nacionais de pequeno e médio porte. A gravidade da situação vai impor, em 1966, um arrefecimento na política de contenção creditícia que será, no entanto, retomada em 1967, buscando o Governo Castelo a todo custo um delicado equilíbrio entre o perigo da perda de controle sobre o processo inflacionário e a ameaça de uma recessão de maiores proporções. A inflação cede gradualmente, mas a drásti-

---

(1) Ver a respeito o capítulo sobre o PAEG.

ca queda na atividade econômica segue não parecendo disposta a deter-se face à redução da taxa de inflação, como esperado.

Mas se 1964 não estabelece alteração nítida nos indicadores da crise econômica brasileira, marca porém mudanças drásticas nos termos políticos e institucionais em que ela passaria a ser administrada. Os rumos da institucionalidade nacional seriam profundamente transformados, tanto no que toca às relações básicas ao capitalismo brasileiro, quanto no que se refere à instrumentalidade pública e privada para o avanço do proceso de acumulação monopolista aqui instalado. O cenário político se transfiguraria pelo banimento das forças populares e progressistas e pela conseqüente eliminação dos impasses políticos que haviam paralizado o Governo Goulart em suas tentativas de arbitragem da crise.

Para que fosse possível não só a implantação destas mudanças, mas ainda a implementação de uma política de estabilização para a crise econômica - contra o que os mais variados interesses econômicos se tinham sempre rebelado -, providenciou o novo regime o esvaziamento das composições políticas que se veriam especialmente penalizadas pela política econômica. Escolhidos os salários como vítimas maiores, seriam certamente os assalariados os primeiros a quem se deveria fazer calar. Os trabalhadores são assim os mais violentamente atingidos, com suas organizações de classe brutalmente reprimidas e seus representantes políticos cassados e presos.

Nos primeiros momentos da tomada do poder pelos militares, acreditava-se possível a redefinição do pacto po-

lítico que presidia o Estado brasileiro pelo mero expurgo de lideranças alinhadas com os interesses populares e por algumas alterações na legislação política e eleitoral. É assim que se estabelece, no Ato Institucional nº 1, o prazo de um ano apenas para os poderes de cassação de direitos políticos atribuídos à Presidência da República. É manifesto o profundo desprezo pelas instituições políticas nacionais que expressa o novo regime, subestimando-lhes a capacidade de reação à nova ordem política que se tencionava impor. O A.I. nº 1, promulgado em abril de 1964 pela Junta Militar, afirma mesmo que "a revolução não procura legitimar-se através do Congresso". Não se buscava negociar os termos do reordenamento do pacto de poder a presidir as relações políticas nacionais e não se avaliavam dificuldades maiores no expurgo das posições políticas a este novo pacto contrárias.

Mas a quebradeira generalizada das pequenas e médias empresas nacionais, que provocou o plano de estabilização do Governo Castelo, lançava na oposição forças políticas que haviam sido decisivas para a legitimação nos primeiros momentos do novo regime. O crescimento das oposições ficaria, evidente a partir das eleições para governadores de Minas e Rio, em 1965, nas campanhas vitoriosas montadas em ácidas críticas ao aprofundamento da crise econômica promovido pela nova política econômica. Em resposta à ousadia, o Ato Institucional nº 2 dissolve toda a estrutura partidária nacional para dificultar a filtragem dos interesses contrários ao pacto econômico e político que viria a presidir o Estado brasileiro, impondo recrudescimento no autoritarismo que passou a reger a cena política no Brasil. Dele foram alvo não apenas os interesses populares banidos do seio do Es-

tado, mas todas as vozes que, ao se levantarem contra a nova ordem implantada, pudessem por em risco a sua efetivação.

Para tanto, além da destruição dos partidos, o Governo Castelo promove a progressiva destituição das atribuições dos outros poderes da República em favor do Poder Executivo. "Após a eleição e posse de Castelo Branco, este procurou criar uma espécie de 'pacto político', nem sempre obedecido de bom grado, segundo o qual a Legislativo não importaria dificuldades ao Executivo, ao mesmo tempo em que este trataria de limitar a ação dos militares mais radicais que postulavam o fechamento do processo político... O arranjo político criou as bases necessárias ao estabelecimento de uma 'democracia tutelada', baseada em processos coercitivos e sempre pressionada por facções militares, pouco satisfeitas com as concessões feitas ao meio político" (1).

Mas não se limitaram à coerção exercida sobre os membros do Congresso Nacional os estratagemas empregados para despojar o Poder Legislativo de sua condição de local privilegiado para a articulação dos pactos que regiam a ordem política nacional. São-lhe também retirados prerrogativas básicas, amplamente utilizadas na soldagem das alianças com os interesses presentes na sociedade que se deveriam representar. Imobilizar o Congresso Nacional face às medidas orçamentárias do Poder Executivo priva deputados e senadores de um instrumento decisivo para a sua representatitividade política, ao mesmo tempo em que se evitam empecilhos às medi-

---

(1) ABRANCHES, Sérgio. O Processo Legislativo - Conflito e Conciliação na Política Brasileira, p. 112.

das econômicas pouco populares que se dispunha a promover o novo regime. É assim que o Ato Institucional nº 1, ademais de estabelecer que os projetos de lei enviados pela Presidência da República deveriam ser apreciados no prazo máximo de 30 dias - caso contrário seriam tidos como aprovados -, determina que "caberá privativamente ao Presidente da República a iniciativa dos projetos de lei que criem ou aumentem a despesa pública e não serão admitidas, a esses projetos, em qualquer das Casas do Congresso Nacional, emendas que aumentem a despesa proposta pelo Presidente da República".

Não se deu porém de pronto a expulsão do cenário político da oposição aos projetos políticos e econômicos do regime que se implantava. Conforma-se progressivamente o caráter extremamente autoritário que se impôs à ordem política e econômica nacional, na disposição de quebrarem-se os focos de resistência às transformações que se buscavam promover. E na verdade, o Governo Castelo, como os governos militares que a ele se seguiram, não desviou jamais o seu projeto de governo em razão de descontentamentos expressos por quaisquer segmentos da sociedade brasileira não abrigados no novo bloco no poder. É apenas na conciliação das forças presentes neste bloco que se forjam as medidas políticas e econômicas que compõem a ação de governo. E é neste princípio de procedimento estabelecido que se configura a restringência política do regime: os interesses contrários importam somente na medida em que se busca silenciá-los.

A composição do novo bloco no poder redimensiona o peso das forças presentes no pacto a presidir o Estado brasileiro, conferindo posições preeminentes a frações até en-

tão acolhidas de forma secundária, e relegando a segundo plano interesses antes decisivos. É assim que os agrários, apesar de terem tomado a frente nas manobras conspiratórias para a derrubada do Governo Goulart, perdem importância e poder. Não que sejam eles drasticamente excluídos dos favores de Estado - isto atesta a Reforma Agrária, que se promulga mas não se efetiva. Mas se em seu benefício se formulam políticas econômicas, já não é impositivo considerarem-se com primazia seus interesses na distribuição das benesses estatais. São agora outros os que podem em torno a seus interesses ordenar o novo bloco no poder.

É certo que estão presentes neste bloco a grande empresa estatal e a grande burguesia nacional. A dimensão dos capitais nacionais tornou-se a sua chave de entrada para a estrutura de poder centrado no Estado, a partir de 1964. Agora põe-se como necessário essencialmente que sejam grandes e eficientes os capitais nacionais para que venham a ser acolhidos no seio do poder. São padrões de grande indústria moderna que passam a definir qual a empresa nacional a ter seus interesses prioritariamente expressos no aparelho econômico de Estado. Não mais vigorava uma ideologia nacional-desenvolvimentista que tecesse loas ao crescimento que contemplasse o avanço do capital nacional. Passa-se agora a distinguir não mais o capital nacional do capital internacional e sim a empresa eficiente da empresa insuficientemente competente para acionar uma nova arrancada do crescimento da economia brasileira.

Havia clara divergência ideológica quanto à

questão nacional entre correntes militares: não satisfaz aos militares nacionalistas a colocação em tais termos das relações com o capital internacional. Mas não foram eles que vieram a prevalecer, inclusive porque não era proposta realista uma retomada do crescimento econômico numa economia capitalista estruturada em padrões monopolistas, em que a reservasse posição subordinada às empresas internacionais aqui já instaladas e liderando os setores de bens de consumo diferenciado, de material elétrico e de transportes. Exatamente os setores que viriam a comandar o novo ciclo de expansão da economia brasileira a partir de 1968.

Em 1964, não mais se sustentavam os propósitos defendidos nos anos 50 de manter-se, pela ação do Estado, um equilíbrio entre o capital nacional e o capital internacional na composição da indústria brasileira. As empresas internacionais, que no Brasil se plantaram então, "instalaram capacidade produtiva bem na frente da demanda pré-existente e preparam-se para financiar suas próprias importações" (1). Emergem desta forma do processo recessivo, em 1967, em nova relação de forças com a empresa nacional, que não deixa de se apresentar disposta aos novos termos da ligação com a empresa internacional, quando um novo período de crescimento pudesse gerar vantagens a todos os capitais nele envolvidos.

A presença da grande indústria internacional na composição política do Estado brasileiro referendava assim a sua clara preeminência na estrutura produtiva nacional. A

---

(1) TAVARES, Maria da Conceição. Acumulação de Capital e Industrialização no Brasil, p. 114.

abertura aos interesses do capital internacional que marca o novo regime, decerto explicita o elevado grau de internacionalização do setor industrial brasileiro, uma das características que compõem a especificidade do capitalismo monopolista no Brasil. Capitalismo que tem também específicos dois outros traços: "a importância crucial do setor produtivo estatal ... e a extensão do controle do Estado sobre o processo de acumulação" (1).

Também conhecem as empresas estatais clara mudança na sua presença na economia brasileira a partir de 1964. Verão crescer significativamente a sua participação na geração da renda e no investimento nacional, mas não será esta a única diferenciação que se marcaria em sua atuação no processo de acumulação brasileira. Tendo se sedimentado o setor produtivo estatal brasileiro nos anos 50, através do investimento estatal maciço em energia e siderurgia, foi sobre a sua articulação com o capital privado nacional e internacional, celebrada pelo Estado, que se concretizou a industrialização brasileira. Mas a crise deflagrada a partir de 1959 também vitima as empresas estatais, trazendo-lhes queda em sua rentabilidade e em seus investimentos, e fazendo-as chegar em 1964 com desempenho tomado por completamente insatisfatório pelo Governo Castelo. Vai-lhes ser então determinado sanearem seus problemas buscando alcançar eficiência de grande empresa privada e assegurar, com recursos gerados internamente, a sua própria acumulação.

---

(1) CARDOSO DE MELLO e BELLUZZO, op. cit., p. 18.

Não é, desta forma, apenas em seu crescimento relativo que vai ser transformado o setor produtivo estatal brasileiro. 1964 marca também a imposição de novos critérios a nortearem sua presença na economia nacional: à sua atuação como organismo público deveriam agora se sobrepor os padrões de desempenho de grande empresa capitalista. É assim a partir de 1964 que se dá forma à ambiguidade básica da empresa estatal, expressa por um "comportamento que se pretendia 'público', no sentido de estimular outros setores nacionais, e que se concretiza como "privado" (1). Esta ambigüidade não se expressará de maneira uniforme ou constante para todas as empresas estatais, mas em maior ou menor grau passará a estar em cada uma delas presente. Se de forma embrionária já estava posta a dupla face das empresas estatais antes mesmo de ser ela firmada institucionalmente, é apenas quando lhe dá os termos o Governo Castelo que poderá ela vigorar plenamente.

Também tomará a forma dada pelas reformas promovidas pelo Governo Castelo a terceira especificidade do capitalismo monopolista no Brasil, a qual seja, "a extensão do controle do Estado sobre o processo de acumulação". Então se armará o Estado brasileiro para a gestão deste novo padrão de acumulação da economia nacional, para tanto ampliando e diversificando substancialmente seus aparelhos. Alcançará este novo Estado, ademais de gerir uma dinâmica capitalista posta em termos avançados, formular os rumos para todos os

---

(1) DAIN, Sulamis. Empresa Estatal e Capitalismo Contemporâneo, p. 1.

movimentos da economia nacional. É assim que ganharão novo caráter não apenas a política monetária ou a política financeira, mas também a política salarial e as políticas sociais.

Já não escapará à arbitragem do Estado nenhuma relação básica ao capitalismo nacional: passarão por ele todas elas e serão dentro dele articuladas. E nesta brutal ampliação do raio de abrangência do Estado Nacional desempenha papel determinante não apenas o autoritarismo do regime militar que se havia instalado. Esta ampliação cumpre necessidade do capitalismo monopolista que tem sua regulação dada pelo seu Estado, impossibilitado que se torna o próprio Capital em fazê-lo. Cabe atribuir-se ao novo regime, em toda esta profunda transformação, antes a especial violência com que se excluiria dos favores do Estado brasileiro os interesses populares: ela não é requisito para o avanço do processo de acumulação monopolista.

Designa assim 1964 os termos em que se redefine a articulação entre as forças econômicas decisivas na composição do capitalismo monopolista brasileiro, impondo-lhe nova hierarquia, novos princípios e procedimentos ao tripé que o sustenta, assim como às demais relações básicas à sua ordenação.

O novo regime se conformará em circunstância crítica, com o encargo de enfrentar não apenas uma crise econômica que coubesse ser resolvida por simples ajustes patrimoniais, mas também e principalmente de eliminar os obstáculos trazidos pelo esgotamento do pacto no poder e de todo o aparato institucional de Estado. Reformas profundas se im-

punham para que a acumulação pudesse retomar seu curso e as reformas feitas não se remeteram apenas a medidas que preparassem a recuperação das atividades econômicas. Elas têm dimensão de profunda alteração no próprio caráter das relações entre o Estado e a economia nacionais, em que o Estado chama a si um controle efetivamente superior sobre a vida econômica brasileira.

PAEG, O PROJETO DE REFORMAS

PAEG, O Projeto de Reformas

O novo regime, que se vai configurando ao longo dos procedimentos implantados pelo Governo Castelo Branco, se defronta com a necessidade imperiosa de formulação de um plano de estabilização econômica, tanto como condição para a retomada de entedimentos com a comunidade financeira internacional, quanto como cumprimento de compromissos políticos com o "saneamento" político e econômico da nação.

Este plano de estabilização deveria, no entanto, também ter em seu horizonte a retomada do crescimento econômico nacional, cuja queda afetava profundamente não apenas a vida econômica nacional. Ela se expressa imediatamente em suas relações políticas. A crise econômica havia implicado o esfacelamento do quadro de alianças políticas nacionais, as se antagonizarem crescentemente os projetos para a sua superação. O pacto populista se rompe pela impossibilidade de conciliação dos interesses que o compunham, dada a complexidade que o crescimento econômico na década de 50 instalar na composição de classes nacionais. A rutura em 1964 se impõe como arbitragem para os novos termos nas relações políticas e econômicas, assumindo a tarefa de lhes formular o novo caráter e a nova institucionalidade. Tarefa que passava de imediato pela elaboração de respostas à crise, em projeto para a sua superação que não perdesse de vista as reformas em profundidade que reclamavam Estado e Economia e que se dispunha o novo regime a executar.

O Programa de Ação Econômica do Governo - o PAEG - é elaborado e entra em vigor ainda em 1964, na busca de atribuir coerência e visão mais ampla à saída da crise econômica. Declara o PAEG que "não tem a pretensão de apresentar-se como um plano global de desenvolvimento, mas apenas um programa de ação coordenada do governo no campo econômico" (1).

A amplitude que se conferia ao programa de governo vai ser relativizada retoricamente. Na sua própria introdução enfaticamente afirma-se que "a ação governamental complementa, mas não necessariamente substitui, os mecanismos de mercado. Como tal, a idéia de planejamento não é incompatível com a da predominância da livre empresa no sistema econômico" (2). Justificar-se-ia a ação do poder público na condução do sistema econômico por algumas razões:

"a) o livre jogo das forças de mercado não garante necessariamente a formação de um volume desejável de poupanças;

b) o sistema de preços nem sempre incentiva adequadamente a formação de economias externas (investimentos em educação, estradas, etc) dada a desvinculação sobre a respectiva rentabilidade e a produtividade social correspondente;

c) o livre jogo das forças de mercado não leva necessariamente a uma distribuição satisfatória da renda

---

(1) PAEG 1964-1966 (Síntese) - Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica, Rio de Janeiro, p. 14.

(2) PAEG, p. 13.

nacional entre pessoas e regiões;

d) a eficiência do sistema de preços pode ser apreciavelmente destorcida pelas imperfeições espontâneas ou institucionais do mercado" (1).

A intervenção do Estado na economia deveria ter, desta forma, apenas o sentido de correção dos desvios que se houvessem plantado no funcionamento da economia nacional que, enquanto capitalista, se confiaria antes à mágica do livre jogo das forças de mercado.

Para além de sua clara filiação teórica liberal, a retórica anti-estatizante do PAEG tem inquestionáveis razões ideológicas dadas pela crise política então vivida. Um plano para a economia nacional montado por um Ministério de Planejamento institucionalizado poderia configurar pendores à tutela da economia pelo Governo Castelo muito próximos ao estatismo de que se acusava o Governo Goulart. Na composição da ojeriza à presença do Estado, importava não apenas o fato de que vinha de ser imposta à nação uma rutura política fundamentada ideologicamente no combate à "subversão" das forças de esquerda que pretensamente buscariam implantar padrões socialistas à gestão do Estado brasileiro. Somava-se a isto o fato de que tende a aparecer como mais ameaçador o crescimento da presença do Estado na economia nos momentos de crise econômica. É na crise que parece crescer o Estado tomando espaços ao Capital privado, quando na verdade apenas são ocupados os espaços definidos estratégicos para

---

(1) PAEG, p. 13.

que se façam sentir menos dramáticos os efeitos da crise sobre os interesses capitalistas em seu conjunto. É exatamente porque atua contra a crise que nela o Estado não retrai investimentos e amplia seu peso na formação bruta de capital nacional. Mas quando são escassos recursos, são inevitavelmente mais agudas as disputas por eles. Apesar de si mesmo, é alçado o Estado a grande vilão nestes momentos.

Em 1964 o debate político exigia exorcizar-se não apenas o crescente peso empresarial do Estado, mas a efetivação do direcionamento da economia nacional pelo Estado, consubstanciada no aparelho de planejamento que se instituia. Não é por outra razão que se atribui caráter provisório ao Ministério do Planejamento criado, que teria estatuto de Ministério Extraordinário até a Reforma Administrativa em 1967. Desta forma, revelando muito maior pudor pelo exercício de controles sobre a economia que sobre a vida política nacional, vai o Governo Castelo declarar no PAEG uma timidez que verdadeiramente não o tolhia. Não pode ser tímido um plano de governo que arbitra questões substantivas, que vão muito além de uma mera recomposição de interesses para a superação da crise econômica. O PAEG se remete à definição de novos termos nas relações fundamentais ao capitalismo brasileiro, arbitrando as relações entre capital e trabalho, conferindo novo caráter ao circuito de valorização financeira, e sancionando ao capital internacional a preeminência no processo produtivo nacional.

O PAEG certamente vai balizar um reordenamento profundo nas relações econômicas brasileiras muito adiante

da simples remoção dos obstáculos à retomada do crescimento econômico nacional, que afirma ser seu propósito. Reordenamento que supõe a ampliação da tutela do Estado sobre toda a vida econômica nacional prevista mesmo pelo Governo Castelo, a despeito de declarações contrárias. Não escapa a uma análise mais acurada a visão extremamente ambiciosa do aparelho de planejamento estatal que se vai buscar efetivar, quando mais não fosse, pelo simples fato de se dispor a produzir, no espaço de três anos, dois planos de governo: além do PAEG, o Plano Decenal.

Não obstante, a nível de objetivos declarados, o PAEG é apenas um plano de estabilização para a economia brasileira. E como tal não essencialmente diverso dos planos de estabilização que o antecederam, o Plano Trienal entre eles. O PAEG é construído sobre um diagnóstico da crise brasileira que atribuia à aceleração inflacionária a condição de raiz de todos os males, inclusive do mal maior: o arrefecimento no ritmo do crescimento econômico.

O aumento na taxa de inflação teria origem no déficit público, na expansão do crédito às empresas e nos aumentos salariais "demagógicos". Assim, o combate à inflação implicaria uma progressiva contenção dos déficits governamentais, uma política de salários adaptada ao compasso da política monetária - "a fim de que os custos não aumentem, proporcionalmente, mais do que a procura" - e uma política de crédito às empresas "suficientemente controlada para impedir os excessos de inflação de procura, mas suficientemente realista para adaptar-se à inflação de custos" (1). Seria, pa

(1) PAEG, p. 34.

ra o PAEG, a inflação brasileira basicamente uma inflação de demanda, causada por déficit fiscal que levava à emissão primária e agravada tanto pelos bancos comerciais no fornecimento de crédito às empresas como pelos aumentos salariais que pressionavam os preços por exacerbação da procura mas também por aumento dos custos.

O diagnóstico das causas da inflação feito pelo PAEG, se bem que concedesse maior peso à caracterização de uma inflação de demanda, não ousou por tanto se furtar a conferir importância a seus componentes de custos. Sochaczewski rebate esta concepção do caráter híbrido da inflação brasileira, argumentando que a possibilidade teórica de uma inflação de demanda e custos supõe que alguns elementos pressionem custos e outros elementos pressionem a demanda. É difícil aceitar que o mesmo fator - no caso os salários - pressione ao mesmo tempo custos e demanda (1).

E é nesta culpabilidade designada aos salários na determinação da elevação inflacionária que se afasta o PAEG dos outros planos de estabilização que conheceu a política econômica nacional. É na especial penalização reservada aos salários na formulação de suas medidas que vai se distinguir o PAEG enquanto política anti-inflacionária. Diante do ônus que seria imposto às empresas privadas pela contenção creditícia, procura-se minorar os efeitos destrutivos, engendrando-se paralelamente uma política salarial restritiva que lhes aliviasse os custos. Se na formulação da estratégia de luta contra a inflação se reservava sofrimento

---

(1) SOCHACZEWSKI, A.C. op. cit., p. 268

às empresas privadas mais frágeis, não havia qualquer disposição do Governo Castelo em poupar a classe trabalhadora neste processo.

Uma vez definidas as responsabilidades pela inflação brasileira, vai o PAEG definir os seus instrumentos de ação para combatê-la: uma política financeira, uma política econômica internacional e uma política de produtividade social.

A política financeira seria composta por uma política de redução do déficit público para "aliviar progressivamente a pressão inflacionária dele resultante"; uma política tributária para "fortalecer a arrecadação e combater a inflação"; uma política monetária para cumprir "os objetivos de progressiva estabilização dos preços"; uma política bancária para ajustar o sistema creditício "às necessidades de combate à inflação e de estímulo ao desenvolvimento"; uma política de investimentos públicos para "fortalecer a infra-estrutura econômica e social do país".

A política econômica internacional se desmembrava numa política cambial e de comércio exterior para "diversificar fontes de suprimento e incentivar exportações"; numa política de consolidação da dívida externa para "aliviar pressões de curto prazo sobre o balanço de pagamentos"; numa política de estímulo ao ingresso de capitais estrangeiros para "acelerar a taxa de desenvolvimento econômico".

E a política de produtividade social compreendia uma política salarial que assegurasse "a participação dos trabalhadores nos benefícios do desenvolvimento, mas que

permita a sincronização do combate à inflação, do lado da procura e dos custos e que proteja a capacidade de poupança do país"; além de uma política agrária, uma política habitacional e uma política educacional.

Seriam portanto rotas básicas do programa de combate progressivo à inflação a contenção do déficit público, uma política salarial e uma política de crédito.

A União cumpriria o saneamento de suas finanças "cortando despesas não prioritárias, corrigindo os déficits de autarquias e de sociedades de economia mista a fim de liberar recursos para investimentos básicos, racionalizando o sistema tributário e a sua arrecadação e restaurando o prestígio dos títulos públicos".

A política de salários se pautaria à idéia de que "o combate à inflação, por si só, destina-se a eliminar a instabilidade, mas não a elevar a média dos salários reais, os quais só podem ser elevados pelo aumento da produtividade e aceleração do desenvolvimento". E a política de crédito respeitaria o propósito de manter os tetos globais de crédito às empresas "reajustados proporcionalmente ao crescimento do Produto Nacional a preços correntes ou, numa hipótese quantitativa mais facilmente programável, ao crescimento do total de meios de pagamentos". Teria ela o sentido de poupar às empresas uma compressão real de crédito e fundava-se na crença de que o crédito ao setor privado seria uma "variável induzida no processo de estabilização". Atacar a inflação por meio de uma política de crédito excessivamente restritiva poderia inviabilizar as esperanças de rápida acele-

ração do crescimento econômico que alimentava o Governo Castelo. Sendo vista a inflação como fator decisivo na tendência recessiva da economia brasileira, a política de estabilização, ao remover a distorção inflacionária, prepararia o cenário econômico para uma volta ao crescimento, desta vez de maneira equilibrada. Assim, a luta contra a inflação não deveria romper os limites de penalização das empresas privadas em seu conjunto, a ponto de dificultar a retomada do processo de desenvolvimento econômico.

Não eram pouco ambiciosas as metas de crescimento que o PAEG propõe. A taxa de crescimento almejada para os dois primeiros anos de vigência do plano é de 6% a.a., a taxa média para o período 1947/1961. E condições deveriam ser criadas para que a partir de 1967 esta taxa passasse a 7%, que seria a taxa verificada nos anos 1957/1961. A taxa bruta de investimentos - a relação percentual entre o valor do investimento agregado e o produto bruto - é dentre os determinantes da taxa de crescimento do produto nacional "a de mais fácil manipulação pela política econômica" (1). É então sobre os determinantes do investimento que se deverá basicamente atuar para efetivar-se o incremento da produção no país.

É extremamente claro que para o PAEG o problema básico para o crescimento da produção nacional era uma questão de poupança insuficiente para as necessidades de investimento. E se limita à formulação de estímulos ao investimento, por lhe assegurar a disponibilidade de um volume maior de poupança, a sua estratégia de crescimento econômico. "Sob

---

(1) PAEG, p. 2.

este aspecto, o plano não vai além da formulação de alguns objetivos gerais de fortalecimento da taxa de investimento do País, ficando quase patente nas entrelinhas a hipótese de que, uma vez contida ou eliminada a inflação, o crescimento econômico seria uma decorrência automática" (1). Porque, antes de ser a retomada do crescimento uma questão de definição de áreas prioritárias para investimentos que puxassem o ciclo, a tarefa avocada seria a de correção das distorções que impuseram queda à taxa de incremento da produção nacional. A insuficiência de poupança é o desiquilíbrio e é a superá-lo que se aplicaria o PAEG. Não se formula uma política industrial: por onde se retomaria o investimento era questão entregue ao próprio capital.

Fora feito um diagnóstico de graves desvios instalados na economia e na política brasileiras que punham obstáculos ao prosseguimento do desenvolvimento nacional e que lhe haviam sempre negado a possibilidade de crescer em equilíbrio. Sanar estes desvios era a missão que se vai propor cumprir o Governo Castelo, definindo reformas profundas na ordem política e econômica nacional. E é o PAEG quem vai traçar o rumo a estas reformas econômicas, conferindo-lhes uma dimensão que hesita em declarar. Não se limitavam estas reformas à perseguição de um crescimento econômico a altas taxas. Não se pretendia apenas que crescesse a economia brasileira: buscava-se o seu desenvolvimento. E a diferença residiria num equilíbrio que não estivera presente na evolução da economia nacional nos anos precedentes. É assim que "não

(1) MARTONE, Celso. Análise do Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG), p. 79.

bastando ao PAEG querer crescer muito se agregava ainda a pretensão de fazê-lo harmonicamente" (1).

Uma vez definidos os preceitos gerais que animariam o rol de medidas a comporem a política econômica de que era documento central o PAEG, trata-se então de estabelecer os seus instrumentos gerais de ação: uma política financeira da União, uma política monetária, uma política bancária e de mercado de capitais, uma política tributária, uma política de emprego, uma política salarial, uma política habitacional, uma política agrícola, uma política de comércio exterior, uma política de capitais estrangeiros. Estes instrumentos delineariam mudanças fundamentais nas instituições e relações econômicas nacionais, delimitando não apenas o reaparelhamento para a retomada do crescimento econômico, mas sobretudo atribuindo-lhe novo sentido. As diretrizes aí lançadas teriam papel decisivo no traçado de novos marcos para o processo de acumulação de capital no país.

A política financeira da União nortearia os esforços de contenção dos déficits governamentais nas previsões orçamentárias para 1964 e 1965. Providencia-se de imediato a redução da despesa potencial da União, assim como a elevação do recolhimento tributário federal, para evitar o déficit temido pelas projeções herdadas do Governo Goulart. Programa-se uma elevação de 60% na receita em relação a 1964, decorrente de nova legislação tributária de contenção da taxa de inflação - que se acredita poder manter a 25% anuais.

---

(1) KORNIS, George. Repensando o PAEG, p. 47.

Como instrumento básico à política financeira da União, é retomada pelo PAEG a tentativa, feita em 1961 pela Assessoria Técnica da Presidência da República, de consolidação dos orçamentos de todas as entidades da administração direta e da administração descentralizada. Seria o primeiro passo de uma idéia ampla: "a apresentação da conta consolidada do setor público da economia nacional, a ser obtida mediante a consolidação dos orçamentos de todas as entidades da administração direta e da descentralizada, não só sob a jurisdição da União, como também, dos Estados e Municípios" (1). Idéia que configura um substancial aumento do controle da administração federal sobre as contas públicas nacionais e que revela o intento do Governo Castelo de acionar movimento de centralização de poderes no Poder Executivo Federal, transgredindo os limites fixados na competência e autonomia financeira das outras instâncias da federação.

O orçamento Consolidado do Governo Federal, para 1964, estima que estaria em torno a 10% do PIB o volume dos investimentos a cargo do Governo Federal. Calculando-se a taxa de formação do capital nacional à média de 17% do PIB, conclui-se que o Governo Federal se responsabiliza por 60% da formação do capital nacional. Feitas as contas, "compreende-se a que grau de estatização chegou o processo de desenvolvimento brasileiro. As poupanças privadas, conquanto financiem a maior parte da formação do capital, têm sido substancialmente desviadas para o financiamento do setor público, através da inflação" (2). Não obstante a profissão

---

(1) PAEG, p. 57.

(2) PAEG, segunda edição, p. 60.

de fé anti-estatizante, a previsão orçamentária para 1966 não implicaria em decréscimo nas despesas de capital: haveria antes um aumento no volume dos investimentos que fossem vistos como esenciais ao desenvolvimento nacional. Acende o PAEG uma vela a Deus e outra ao Diabo, tecendo críticas ao desmedido peso do Estado no investimento nacional enquanto a sua trajetória flagrantemente se traça na direção do aprofundamento da participação estatal. No que toca ao investimento público, apesar de lamentações sobre seu peso em demasia, não se furta a projetar a sua ampliação, que deveria agora se dar segundo as determinações de um planejamento instalado exatamente para conferir maior consistência à ação econômica de Estado. E o que se passa com o investimento estatal, a quem se busca dotar de dimensão maior e contornos estratégicos mais nítidos, se deveria passar em todos os espaços de atuação econômica estatal.

Assim é, portanto, com a política tributária proposta: cumpre ela o mesmo movimento de extensão do controle estatal, respeitando os marcos do planejamento estatal e efetivando um processo de centralização de prerrogativas no Poder Executivo Federal. A política tributária no PAEG se desenha para atingir três alvos: fazer crescer a arrecadação para o Governo Federal, "reduzir as desigualdades individuais de renda e riqueza" e direcionar as atividades econômicas no país "de melhor forma que o faria o livre jogo das forças de mercado" (1). O direcionamento das atividades

---

(1) PAEG, segunda edição, p. 77.

des econômicas se remeteria ao estímulo à poupança e a orientação dos investimentos, instrumentos básicos à extensão dos poderes do Estado para a determinação dos rumos do processo de acumulação. Para tanto se deveria reformular o instrumental tributário nacional, que estaria em clara inadequação ao uso que dele se tencionava fazer.

Uma reforma imediata é articulada em torno ao imposto de renda que se acreditava o tributo que maiores problemas apresentava. Uma reforma de dimensões mais largas se faria posteriormente, mesmo porque "entre o sistema tributário atualmente existente no Brasil e um modelo funcional para o desenvolvimento econômico, há uma distância talvez grande demais para ser vencida de um só passo" (1).

As etapas seguintes da Reforma Tributária definidas pelo PAEG se ocupariam de medidas que trouxessem maior eficiência à arrecadação e que efetivassem a substituição dos impostos "destituídos de funcionalidade econômica por outros mais adequados". E se estabeleceria ainda um "sistema de coordenação das políticas tributárias dos Estados e Municípios com a do Governo Federal". Na prática esta coordenação traria novos termos à composição das instâncias municipais, estaduais e federal, com o peso relativo da União substancialmente acrescido não apenas no que se refere ao volume da arrecadação destinado a cada uma destas instâncias, como nas prerrogativas por elas exercidas. É sobretudo na reformulação do sistema tributário que se faz especialmente claro o pendor à concentração de poderes no Poder Execu-

---

(1) PAEG, segunda edição, p. 79.

tivo Federal revelado pelo novo regime. Mas as diretrizes que lança, o PAEG conformam sobretudo a transformação do caráter mesmo do sistema tributário nacional, ao lhe designarem novas funções de direcionamento do investimento e demanda nacionais. Juntos, sistema tributário e orçamento federal deixariam de ser meros mecanismos de recomposição das finanças públicas para tornarem-se instrumentos do controle de Estado sobre o processo de acumulação do capital por interferir sobre seus componentes básicos, o investimento e a demanda nacionais.

Também o ritmo de implantação progressiva impresso às medidas tributárias vai se impor às políticas monetária e bancária, tal como propostas pelo PAEG. A política monetária do Governo Castelo deveria se ajustar ao objetivo de gradual redução inflacionária tendo em conta que "a contenção do processo de expansão monetária deverá ter como origem autônoma a progressiva redução dos déficits governamentais" (1). Afirmava-se ainda a necessidade de se desenhar a política de crédito de forma a tanto controlar a inflação de demanda como adaptar-se à inflação de custos. O que implicava que "os tetos globais de crédito às empresas deverão ser reajustados proporcionalmente à expansão dos meios de pagamento - vale dizer, aproximadamente, na proporção do crescimento do Produto Nacional a preços correntes" (2). A formulação destes princípios que pautariam a política monetária para a política de estabilização do PAEG se faz sobre a

---

(1) PAEG, p. 64.

(2) PAEG, p. 64.

exigência de remeter a três pontos básicos qualquer política monetária, os quais seriam: a política de crédito ao Governo, a contrapartida monetária das operações ligadas ao comércio com o exterior e a política de crédito ao setor privado. Destes três pontos, a contrapartida monetária das operações de comércio exterior vai apresentar mais reduzidas possibilidades de controle pelas autoridades monetárias. Isto porque se bem que possam, "dentro de certos limites", as autoridades monetárias controlar a criação e destruição de moeda ligada às operações comerciais internacionais, o resultado deste controle em grande medida "depende, exogenamente, das condições do comércio com o exterior e da ajuda externa" (1). Assim, a política monetária se deveria ocupar basicamente da política de crédito ao Governo e ao setor privado. A política de crédito ao Governo vinha caracterizando um comportamento passivo das autoridades monetárias brasileiras, já que era o déficit de caixa da União quem determinava a expansão do crédito ao Governo. Esta passividade deveria ser corrigida, através da Reforma Bancária e da emissão de Obrigações do Tesouro com correção monetária. O crédito ao setor privado era, inversamente, o quesito das políticas monetárias que havia sempre sofrido maior controle pelas autoridades monetárias: a política de crédito ao setor privado havia impedido nos anos anteriores que os empréstimos ao setor privado crescessem na mesma proporção que a expansão dos meios de pagamento. "Como conseqüência desta política, o valor real dos empréstimos do sistema bancário ao setor priva-

---

(1) PAEG, p. 63.

do no fim de 1963 era praticamente o mesmo de 1951, embora o produto real tenha crescido de 90% neste período" (1). Assim, o orçamento monetário para 1964 previa um substancial aumento das operações consolidadas do sistema bancário, calculado para ultrapassar o crescimento dos meios de pagamento. O financiamento das operações ativas do sistema bancário seria feito com recursos não monetários de 258,3 bilhões de cruzeiros, com recursos do setor externo de 353,5 bilhões e com a expansão dos meios de pagamento de 1.954,7 bilhões, que representava um aumento de 70% sobre o ano anterior. Para 1965, a expansão dos meios de pagamento seria reduzida a 30%, enquanto que o orçamento monetário teria um aumento de 1.684 bilhões nas operações ativas e esperava-se em 1965 uma contribuição maior do setor externo para o financiamento deste aumento nas operações do setor monetário. Argumenta Sochaczewski que esta resolução de financiamento da política monetária pela expansão dos meios de pagamento é tomada em razão de ser objetivo do PAEG a supressão da vinculação compulsória de títulos públicos a operações de comércio exterior, que era a forma básica de colocação destes títulos. Ao não considerar os títulos do Tesouro como fonte de recursos o PAEG estaria fazendo este fato explícito, e implicitamente reconhecia ainda não ter claro como deveria ser recuperado o mecanismo da dívida pública (2).

O propósito declarado pelo PAEG de não onerar o crédito às empresas privadas na formulação de sua políti-

---

(1) PAEG, p. 64.

(2) SOCHACZEWSKI, op. cit., p. 269.

ca monetária vai resultar, na verdade, numa política contracionista de crédito. Tendo sido calculada a expansão dos meios de pagamento - fonte complementar de maior peso no orçamento monetário - em função da previsão inflacionária que se verificaria superior ao esperado, mantiveram-se os meios de pagamentos crescendo a taxas inferiores à taxa de inflação. As necessidades de crédito das empresas privadas seguiriam sendo crescentemente subestimadas, o que impôs à economia brasileira até 1967 sucessivas crises de liquidez, em que sucumbiram as empresas de maior fragilidade financeira.

A política bancária do PAEG reune duas ordens de providências: as que se remetem à criação do Banco Central e as que cuidam de incentivos à evolução do mercado de capitais. O Banco Central seria estabelecido, de acordo com o propósito de concessão de uma maior autonomia relativa às autoridades monetárias. O PAEG defende a idéia de que deveriam ser entregues a órgãos distintos os dois tipos de decisões que envolve a política financeira: de um lado a função de "disciplinar a evolução da situação financeira geral da economia, interna e externa", de outro "a função de distribuir judiciosamente os recursos disponíveis, através de bancos oficiais, entre as atividades e regiões em que é mais sentido a necessidade de suplementação creditícia oficial" (1). A criação do Banco Central se deve assim à necessidade posta de diferenciação das duas instâncias decisórias, embora viesse ela a estabelecer-se de forma apenas par

---

(1) PAEG, op. cit., p. 73.

cial. Vai-se propor na Reforma Bancária a constituição do Banco Central como Autoridade Monetária apenas relativamente independente do Governo Federal: "esta independência não pode ser absoluta, seja pela necessidade de coordenação da política monetária com a política fiscal e de desenvolvimento do Governo Federal, seja pelo fato de o Governo, legitimamente, necessitar de alguma flexibilidade na política monetária, a fim de ajustá-la a flutuações conjunturais" (1). A fórmula encontrada seria formar um órgão de cúpula da política monetária, o Conselho Monetário Nacional, que se comporia em número igual de membros do Governo e de membros com períodos fixo de mandatos. Geraria assim a Reforma Bancária um Banco Central que estaria em alguma medida submetido à estratégia de política econômica elaborado pelo Poder Executivo, ou seja, as "razões de Estado". A sua independência seria desta forma restringida, em função das razões que levam o Estado a preservar o seu papel de principal instância de financiamento à acumulação de capital no país.

Na sua política para o mercado de capitais é declarada a preocupação de preservar o controle democrático das empresas diante das imposições tecnológicas de uma economia de escala, levando ao estímulo à abertura do capital das sociedades anônimas. Para tanto seriam concedidos incentivos fiscais às sociedades anônimas abertas, seriam reestruturadas as sociedades de investimentos e se reorganizariam as bolsas de valores "dando maior seletividade às suas transa-

---

(1) PAEG, p. 73.

ções" [1]. A democracia para os detentores de capital deveria substituir os controles democráticos da sociedade sobre seu Estado.

Mas o esboço aí posto das mudanças que se operariam no setor financeiro nacional fica curiosamente aquém da profundidade que viria a ter a Reforma Financeira de 1965. De acordo mesmo com a profissão de fé privatizante aí expressa, a Reforma se disporia a transferir ao segmento financeiro privado parte dos encargos estatais de financiamento ao investimento, muito além do que estaria no próprio PAEG consignado.

Ainda dentre os itens da política bancária do PAEG se inclui uma proposta de desestatização, mas algo tímida, condicionada ao sucesso das medidas de saneamento financeiro das empresas estatais. Deveriam ser entregues à iniciativa privada algumas delas, uma vez saneadas: aqueles que não exercessem "função pioneira ou reguladora de custos e preços". Seriam três as vantagens advindas desta entrega: seriam devolvidos ao Estado recursos para novos investimentos, sem que se ampliasse o grau de estatização da economia; seriam tornadas estas empresas sob controle privado menos permeáveis a "injunções políticas"; e seriam seus títulos mais atraentes para os subscritores privados, ampliando-se o círculo das sociedades anônimas abertas. Parece não contar, porém, com maior empenho do Governo Castelo este projeto desestatizante. Ele é formulado em termos vagos e rápidos, assu-

---

(1) PAEG, p. 74.

mindo ares antes de declaração retórica de que de um efetivo compromisso com sua execução, o que vem a ser confirmado pela ausência de medidas que o implementassem no bojo da fúria legisferante que vai presidir a execução das reformas até 1967.

Já não se dá o mesmo, no entanto, com a política internacional do PAEG, que inquestionavelmente ocupa espaço estratégico na política econômica do Governo Castelo. Diante das necessidades de investimento para a retomada do crescimento econômico e do diagnóstico de insuficiência de poupança interna que o PAEG traz, a poupança externa precisava desempenhar papel essencial no financiamento da economia. Carecia ela sobretudo viabilizar o acesso à tecnologia estrangeira mais avançada que fizesse aumentar a produtividade da indústria nacional. É assim que anuncia o PAEG "constituir uma das primeiras preocupações das autoridades governamentais o restabelecimento das condições "que assegurem ao país a expansão do poder externo de compras, requerida pelas taxas programadas de crescimento do produto nacional" (1). A política econômica internacional seria composta por três políticas específicas: a política de comércio exterior, a política cambial e a política de capitais estrangeiros.

A política cambial se desenvolveria de modo a retificar a política que se adota a partir de 1961 e que teria implicado na deterioração do balanço de pagamentos e no crescimento da dívida externa brasileira: "O principal objetivo é simplificar o sistema cambial vigente, com a unifica-

---

(1) PAEG, p. 47.

ção das operações cambiais num mercado regido por uma taxa de câmbio livre e flexível, que reflita as tendências internas e externas de preços, bem como as condições de mercado" (1).

Para tanto já se haviam suprimido os subsídios cambiais a várias importações, reduzido o depósito compulsório para importações e transferências financeiras, e levado o Banco do Brasil a usar as mesmas taxas de câmbio que os bancos comerciais. E, na necessidade de manter a política cambial em coerência com as políticas monetária, creditícia, fiscal e salarial, se buscaria ainda conter a expansão da dívida externa e elaborar uma programação financeira das operações de câmbio - um orçamento cambial -, onde se listariam os recursos disponíveis em moeda estrangeira e os pagamentos ao exterior a serem feitos.

É evidente que no desenho de sua política de câmbio o Governo Castelo opta por abrir mão de seu uso como mecanismo de direcionamento dos investimentos externos para setores que se definissem como estratégicos para a retomada do crescimento econômico. Deixava-se assim de usar os instrumentos cambiais como instrumentos de uma política de investimentos. Mesmo porque, em relação ao investimento externo, o PAEG preside a nova postura de abrir-lhe espaços em vez de traçar-lhe rumos, o que se verá com clareza em sua política de capitais estrangeiros.

Já a sua política de comércio exterior seria

---

(1) PAEG, p. 48.

montada em torno ao estímulo à expansão das exportações e se filiaria neste sentido "às iniciativas no campo internacional que visem a fortalecer a posição comercial das áreas subdesenvolvidas, como por exemplo, os acordos entre produtores e consumidores tendentes a preservar os preços dos produtos exportáveis em níveis satisfatórios" (1). Afora isto as exportações brasileiras seriam estimuladas por taxas cambiais remuneradoras, pela simplificação do processo burocrático para a exportação e pela adequação dos mecanismos de financiamento às exportações. No que se refere ao financiamento às exportações se procurariam recursos externos, evitando-se pressões inflacionárias adicionais.

Sobretudo defendia o PAEG providências para a criação de uma "mentalidade exportadora" no empresariado brasileiro de forma a ombreá-lo com os "homens de empresas de outros países". A falta de "mentalidade exportadora" se explicaria por terem sempre sido as exportações, ao longo da expansão industrial brasileira, discriminadas pela política econômica nacional, que teria "subsidiado e protegido a produção para o consumo interno, mas não a que poderia destinar-se à exportação" (2). A Segunda Guerra teria marcado uma mudança no caráter de "economia típica de exportação", que definira a economia brasileira até então. A partir daí o desenvolvimento brasileiro "se fez com uma substituição gradativa do estímulo externo pelo de origem interna, criado

---

(1) PAEG, p. 48.

(2) PAEG, p. 121.

pela expansão das atividades manufatureiras" (1), e que se deveria à deficiência na capacidade de importar que havia apresentado a economia brasileira. Teria se produzido assim uma alteração notável na estrutura econômica do país e o valor das exportações teria decrescido na formação da produção nacional, mas persistiria a importância da capacidade para importar na determinação do nível de investimentos. E a capacidade de importar dependeria em maior medida das exportações que da entrada líquida de capitais. Em conseqüência, um aumento na taxa de investimentos nacional requeria necessariamente uma "expansão simultânea da receita das exportações". Impunham-se então medidas urgentes de estímulo às exportações, de forma a se evitar um racionamento das importações que viessem a comprometer o crescimento econômico e até a própria manutenção da produção corrente.

Deveriam ficar as importações sujeitas a duas preocupações: "preservação do suprimento regular, à economia nacional, de matérias-primas, produtos intermediários e bens de capital de origem externa; e garantia de proteção à indústria nacional para seu desenvolvimento e consolidação, ressalvado, porém, o intuito do governo de impedir a formação de práticas monopolísticas" (2). E se limitam a este nível de generalidade as providências para o direcionamento das importações propostas no PAEG, uma vez que se ocupam antes as atenções com a ampliação da capacidade de importar,

---

(1) PAEG, p. 119.

(2) PAEG, p. 48.

que seria função do crescimento das exportações. O detalhamento das medidas de política de comércio exterior se dirige por isso primordialmente à concentração de esforços para fazer crescer o volume das exportações nacionais. Passaria a buscar o PAEG sedimentar uma postura de ênfase ao fortalecimento das áreas produtivas que se destinassem à exportação, configurando uma alteração considerável na política de comércio exterior brasileira face ao que havia conhecido, desde os anos 50, o país.

Também sobre o balanço de pagamento afirma o PAEG que teriam se sentido pressões vindas do descuido com a capacidade de importar: "insuficiência da capacidade de importar relativamente às necessidades de importações tem determinado uma acentuada tendência deficitária no balanço de pagamentos nos últimos quinze anos" (1). O balanço de pagamentos brasileiro, em seu conjunto, vinha registrando déficits vultosos para cuja cobertura as autoridades monetárias executavam operações de crédito de natureza compensatória, como a queima de reservas de divisas e de empréstimos externos de regularização. Estas operações, somadas aos empréstimos contratados para projetos específicos, aos atrasados comerciais e à dívida externa consolidada, teriam implicado em acelerado crescimento da dívida externa brasileira, principalmente daquela de curto e médio prazo.

Esta dívida - de 3,8 bilhões de dólares em janeiro de 1964 - não é considerada demasiado onerosa em relação à capacidade de pagamento a longo prazo que teria o Bra-

---

(1) PAEG, p. 126.

sil. Mas a sua distribuição temporal, que concentrava encargos em período extremamente curto, seria sobrecarga excessiva.

O Governo Castelo se havia lançado de imediato a negociações externas por uma redistribuição das amortizações para os anos 1964 e 1965, "através da consolidação das dívidas vicendas". Estas negociações não chegaram a envolver maiores dificuldades, desde que se dispunham as autoridades brasileiras a implementar uma severa política de estabilização como exigia o FMI, além de oferecerem um quadro político nacional de que estavam expurgadas as incertezas. Resolvidos os problemas de pagamento a curto e médio prazo da dívida externa, restava ao Governo Castelo porém equacionar as necessidades de capitais que envolviam os planos de retomada do crescimento econômico. Não são especialmente modestas as expectativas do Governo Castelo em relação à participação do capital internacional no esforço de financiamento de uma nova arrancada no crescimento econômico nacional. Em contrapartida passaria a contar este capital com uma benevolência redobrada diante da sua presença no Brasil e dos seus pleitos face ao Estado brasileiro. E são dados rápidos e claros sinais desta afável disposição para com o Capital internacional.

O PAEG declara que "a política governamental não visa a desenvolver a classe empresarial nacional através da limitação, ostensiva ou não, ao afluxo de empresas estrangeiras ao país" (1). Está, desta maneira, nitidamente

---

(1) PAEG, p. 143.

posto que não seria uma postura aos moldes nacionalistas do Governo Goulart que iria pautar os termos da relação entre o Estado brasileiro e os capitais internacionais. O compromisso que o Governo Castelo assume não se remete à proteção prioritária ao empresário nacional, mas ao saneamento da economia brasileira de forma a prepará-la para a aceleração do seu crescimento, em que se esperava decisiva contribuição dos capitais externos. É assim que não se põem objeções no PAEG à ampliação do peso dos capitais estrangeiros na economia nacional, nem em relação ao seu volume global, nem em relação à sua proporção relativa ao capital nacional. Reconhecem-se os problemas do empresário brasileiro na concorrência com as empresas estrangeiras e que resultariam "das características tecnológicas do processo de desenvolvimento industrial e de dificuldades institucionais que criam obstáculos a firmas brasileiras na obtenção de recursos sob forma de empréstimo, no exterior, em condições de prazo e taxas de juros satisfatórios" (1). Em coerência com tal visão, seriam cuidados os interesses do capital nacional diante do capital estrangeiro a partir de duas resoluções principais: a decisão de manter, na proposta de alteração na legislação do capital estrangeiro no Brasil, todos os dispositivos de proteção ao empresário brasileiro; e a de determinar o respeito a esta disposição aos bancos oficiais nacionais.

Ao empresariado brasileiro se assegurava apenas a permanência dos instrumentos já vigentes para a sua defesa face aos capitais internacionais. Não se ampliariam es-

---

(1) PAEG, p. 144.

tes instrumentos, nem se criariam novos. Na sua relação com o capital internacional, o capital nacional passava a precisar demonstrar eficiência para sobreviver. Eram estes os novos princípios, era esta a dinâmica da livre concorrência que se buscava fazer vigorar na economia brasileira. Se novos espaços o PAEG abria aos capitais privados eram aqueles sobretudo aos capitais internacionais: o Governo Castelo tem como estratégico o aporte de capitais externos para seus projetos de crescimento econômico e o PAEG providencia neste sentido.

Seriam criadas condições favoráveis à entrada de recursos externos sob a forma de investimento direto e sob a forma de "empréstimos de empresas e instituições estrangeiras a entidades e empresas funcionando no país, nacionais ou estrangeiras" (1). Também se procuraria oferecer às empresas nacionais acesso, em igualdade de condições com as empresas estrangeiras, ao crédito internacional, "através da concessão de avais ou da obtenção, diretamente, de fundos no exterior". Procurava-se desta maneira aumentar o afluxo de capitais externos sob a forma de empréstimos ao Governo brasileiro ou instituições governamentais, que o Governo Castelo esperava alcançar por seu empenho no estreitamento de relações com as instituições financeiras internacionais, públicas e privadas. Já os investimentos diretos do Capital internacional acreditava-se exigirem sinais muito mais nítidos da boa vontade para com eles que animava o novo regime brasileiro: é neste propósito que seriam elaboradas alterações

---

(1) PAEG, p. 142.

na Lei de Remessa de Lucros. O PAEG afirma terem se mostrado as experiências de limitação quantitativa da remessa de lucros prejudiciais à economia brasileira, implicando sempre em queda do investimento externo no país. É então enviado ao Congresso Nacional - já antes da publicação do PAEG - projeto de lei "estabelecendo a equiparação lógica e praticamente necessária entre capital original e reinvestimento, eliminando a limitação sistemática das remessas ... e simplificando as exigências burocráticas para o registro, ao ponto de permitir a substituição deste pela assinatura de termos de responsabilidade" (1). Esperava-se destas substanciais alterações que o Brasil voltasse a exibir-se especialmente atraente para o investimento de capitais internacionais. E se bem que os resultados desejados não se tenham apresentado de imediato não se pode desprezar a profundidade da mudança que se promove na postura do Estado brasileiro face à presença do Capital internacional na economia brasileira.

Também é profunda e decisiva a transformação que o Governo Castelo impõe a política de salários e que importará na especial penalização dos assalariados na política de estabilização implementada. O PAEG afirma três princípios básicos a nortearem a sua política salarial: a manutenção da participação dos salários no Produto Nacional, o impedimento a reajustes salariais que "realimentem irreversivelmente o processo inflacionário", e a correção das "distorções" de salário na administração federal e nas autarquias e sociedades de economia mista controladas pela União.

---

(1) PAEG, p. 146.

Assevera-se que o Governo Castelo asseguraria as condições para que os reajustes salariais nas empresas privadas se dessem conforme "as regras naturais de mercado", em acordos contratados entre empregados e empregadores (1). Apenas no que se refere ao salário mínimo e aos salários do setor público, das empresas privadas subvencionadas pelo Governo, das concessionárias de serviços públicos e das empresas com reajuste em dissídio, o Governo manteria responsabilidade de decisão.

Em 1963 e 1964 a erosão do salário mínimo teria se acelerado pela elevação inflacionária. Em razão disto o intervalo entre reajustes teria sido encurtado de 30 para 12 meses, sem que no entanto deixasse de aumentar a taxa mensal de deterioração do salário real, que demonstraria cabalmente a ineficácia da política de salários seguida. "Seu resultado prático tem sido o contínuo engodo dos grupos de rendas mais baixas, pela contínua diluição inflacionária dos reajustes nominais dos seus salários" (2).

Assegura o PAEG que a sua política salarial benificiaria os assalariados, já que sendo mantida a participação dos salários no Produto Nacional, tanto se preservaria a capacidade de poupança nacional quanto se criariam facilidades de emprego, abrindo-se assim o acesso dos trabalhadores aos frutos do desenvolvimento econômico. Impõe nestes termos o Governo Castelo uma barganha desigual de que se torna useira e vezeira a política econômica no Brasil: contra

---

(1) O que viria a ser porém o exato inverso do que a Reforma Salarial mais tarde efetivaria.

(2) PAEG, p. 84.

a certeza do rebaixamento de seus salários reais, oferece-se a promessa incerta de um maior número de empregos no futuro. Além de providenciar-se que as discordâncias a respeito tivessem escassas possibilidades de expressão.

Esta política de salários, que recomporia "realiticamente o poder aquisitivo dos salários" e os defenderia "contra um eventual resíduo inflacionário previsto para o futuro", já estaria em uso antes mesmo da elaboração final do PAEG. O Governo Castelo não perdeu muito tempo para localizar e acionar aqueles que viriam a ser os maiores perdedores na política de estabilização que se executaria: os salários.

O item seguinte da Política de Produtividade Social do PAEG, a política agrária, é resposta à intensa disputa que se travou nos primeiros anos 60, e notadamente no Governo Goulart, em torno das propostas de reforma agrária. A disposição que expressa tal política é nítida a partir do próprio título com que se abre a sua exposição: Diretrizes Gerais para o Desenvolvimento das Atividades Agrícolas. Fala-se antes em desenvolvimento e atividade agrícola e não em reforma e estrutura agrária.

A análise feita dos problemas no campo brasileiro é centrada no desempenho do setor agrícola face às necessidades de consumo postas pelo desenvolvimento econômico nacional. Atribui-se à inexistência de uma política de desenvolvimento para a agricultura a insuficiência de sua produção e a ineficiência de seus mecanismos de distribuição. A agricultura apresentava baixa produtividade geral, com baixa

formação de capital fixo e lento progresso tecnológico. E políticas "simplistas" de combate à inflação que se utilizassem de mecanismos de controle de preços apenas levariam ao desestímulo do investimento na agricultura, que não se expandiria ao mesmo ritmo da demanda por seus produtos, mantendo assim constante pressão de alta de preços. O problema dos preços agrícolas se deveria portanto resolver basicamente pelo incentivo à elevação da produtividade na agricultura que se propõe assegurar o Governo Castelo. Inclusive porque se esperava da agricultura brasileira que fornecesse alimentos e matérias-primas para a intensificação da concentração urbana que havia trazido a industrialização; que suprisse as divisas necessárias para o financiamento das importações; e que absorvesse parte de mão-de-obra lançada ao mercado de trabalho que as taxas de aumento de empregos na indústria não comportariam. Desenha-se aí uma preocupação que evidentemente não é apenas residual com a produção agrícola e pecuária exportável, no que se articula a política agrícola do PAEG em coerência com a sua política de comércio exterior, ocupada prioritariamente com as exportações brasileiras e que efetivamente pôde deflagra-lhes enorme crescimento sob as asas protetoras do Estado.

A questão fundiária está presente também no PAEG, embora de maneira subalterna, introduzida basicamente como fator que dificultaria a adoção de tecnologias mais avançadas. Os números que se apresentam demonstram "incontestavelmente a extrema disparidade na distribuição da terra", constituindo-se obstáculo à elevação da produtividade no campo.

A reforma agrária, entendida como uma transformação na estrutura de propriedade da terra para que se eleve a produtividade agrícola e se efetive uma melhor distribuição da renda agrícola, só se recomendaria onde se encontrasse excesso de mão-de-obra em relação à tecnologia empregada no uso da terra. Não seria o caso do Brasil e não se deveriam portanto considerar propostas de reforma agrária que se remetessem apenas à distribuição das propriedades rurais. Além do que, a elevada percentagem de trabalhadores alugados na agricultura brasileira imporia antes a "regulamentação das relações contratuais no campo". A eles não se abriria o acesso à propriedade da terra, mas se ofereceriam direitos trabalhistas em compensação.

E para que se tranquilizem os espíritos reitera o PAEG que a reforma agrária brasileira se fará segundo planos periódicos, "com prazos objetivos determinados" e em "projetos específicos" desenhados pela União. Não se definia todo o território nacional como área possível de reestruturação fundiária: a reforma se faria em planos de alcance limitado e sempre previamente negociados, tendo por razão antes a procura de maior eficiência na produção rural que a eqüidade no direito à terra. Cuidaria o Estado de expurgar de sua execução a intensa politização que a cercara no Governo Goulart, sobretudo conferindo-lhe o caráter de instrumento para o avanço da ação empresarial no campo.

Aqui, mais uma vez, afirma o PAEG como um dos princípios básicos a norteá-lo a busca de eficiência capitalista em padrões avançados. O Governo Castelo em seu projeto de política econômica parece sonhar com um capitalismo bra-

sileiro que apresentasse desempenho empresarial a níveis dos países capitalistas mais ricos. É este o meio de cura que ele propõe para os "desequilíbrios" na economia brasileira, é esta a panacéia para inclusive os problemas sociais que afligiam a nação. Maior eficiência empresarial privada seria mais crescimento, que por sua vez seria mais empregos - sem dúvida aquilo de que mais careceria o povo brasileiro. Maior eficiência empresarial privada faria seguramente possível retroceder o grau de interferência econômica de Estado, prescrição decisiva para a cura dos males que teriam acometido a combalida economia brasileira. Eram sérios estes males, mas seguindo-se a bula o doente encontraria sua recuperação e alcançaria seu equilíbrio.

Equilíbrio que parece ter a conotação de prevalência na economia do "livre jogo das forças de mercado". Não é porém, na verdade, facilmente apreensível a noção de que se utiliza o PAEG. Em determinados momentos dá ela ares de reduzir-se à condição de simples marco a separar os desmandos da ação do Estado brasileiro sobre a economia nacional até 1964 e os acertos que se promoveriam a partir de então: desequilíbrio seria o que antes se fez e equilíbrio o que depois se faria. Traçadas tais distinções, desequilíbrios seriam a inflação, o déficit público, os "elevados" salários, o baixo coeficiente de exportações, a insuficiência na poupança interna, o descontrole no balanço de pagamentos, todos eles devidos às ineptas políticas econômicas levadas a cabo.

Se não é límpido e claro no PAEG o seu conceito

é, no entanto, evidente que quando aí se diagnosticam os desequilíbrios a serem sanados estão se propondo as concepções básicas a darem rumo às reformas que o Governo Castelo promoverá. Assim, a definição dos desequilíbrios e as soluções para eles propostas é a formulação mesmo das linhas gerais que regerão as Reformas Financeiras, Fiscal, Salarial, Agrária, as Reformas nas Políticas Sociais e as mudanças na política para os capitais internacionais. "Na medida em que a política de estabilização formulada no PAEG se propunha a atacar o que considerava como causas - explícitas ou implícitas - e não mais meras conseqüências da inflação torna-se compreensível que o projeto de redesenho institucional se tenha proposto a instaurar uma ordem econômica moderna - encarada como superação da anterior ordem demagógica-populista, sob a égide das forças "impessoais" de mercado" (1).

Se forem tomadas as reformas, que o PAEG baliza, a nível de redesenho institucional faz sentido discuti-las em medida de fracasso ou sucesso na consecução de seus objetivos. Mas é maior que de simples redesenho institucional a profundidade das alterações que se darão na economia e no Estado brasileiro a partir de 1964. Se desde o Governo Juscelino já havia o Estado brasileiro ganho nova substância, mantendo no entanto um arcabouço institucional obsoleto, não é porém uma mera adequação institucional a esta nova substância que vão efetivar as reformas do Governo Castelo. Estas reformas imprimirão sobretudo mudanças substanciais aos termos em que passarão a se ordenar as relações

---

(1) KORNIS, op. cit., p. 206.

entre o Estado, a economia e a sociedade no Brasil, aos termos de arbitragem das questões substantivas que passam a constituir atribuição do Estado nacional.

Quando a estes termos se remete a visão do período 1964-1967, perdem maior relevância as metas pontuais que se propõe o PAEG e não importa tanto confrontá-las com os resultados concretos das medidas elaboradas para atingi-las. Não é na vitória ou na derrota da luta contra a inflação ou pela retomada do crescimento que se vai poder desvendar a dimensão das reformas do Governo Castelo. Inclusive porque, se o PAEG alcança menos que seus objetivos de estabilidade e crescimento na economia brasileira, elabora mais do que se declara disposto quanto à reformulação das relações substantivas mediadas pelo Estado brasileiro. Faz assim ele, a um só tempo, mais e menos do que promete. E torna-se extremamente delicado discutí-lo como plano que fracassa ou triunfa.

Compreender o PAEG passa antes por atentar-se aos princípios por ele traçados às mudanças que se farão de que por um julgamento da sua trajetória rumo a seus alvos. E por atentar-se também ao fato de que estes princípios não guardam todos eles o mesmo grau de consistência. Há aqueles que prevalecem sobre outros quando as suas proposições se mostram contraditórias. Há aqueles que regerão a formulação dos projetos de reforma e sua implementação e há aqueles que serão mantidos apenas como recursos retóricos necessários à legitimação da política econômica do Governo Castelo.

Assim é que são evidentes as contradições em que incorre o PAEG quando enuncia o princípio, e suas correspondentes medidas, de encurtamento do raio de ingerência do Estado na economia brasileira. Ao mesmo tempo em que se lançam críticas severas à tendência de expansão econômica do Estado brasileiro - que se daria em avanços aos espaços que deveriam estar resguardados para a atividade empresarial privada - e se afirma a necessidade imperiosa de sua reversão, se planeja a ampliação do investimento público e do financiamento estatal à produção nacional. Apenas no que toca aos controles sobre o capital internacional no país se efetivaria um decisivo retraimento nas prerrogativas do Estado brasileiro. Aí sim, abre mão o Estado de instrumental básico para a determinação dos espaços que se permitiriam ocupar aos capitais externos, na esperança de que tal disposição os fizesse acorrer pressurosos ao esforço de aceleração do crescimento nacional. Apenas em sua política para o capital internacional vai o PAEG conjugar o diagnóstico dos terríveis males que gera a intervenção econômica estatal com medidas concretas e imediatas para restringí-la. E, assim fazendo, marca distinção substancial da preocupação que expressam, em maior ou menor medida, Governos brasileiros até 1964 de fazer crescer as suas prerrogativas de direcionamento dos capitais externos na economia brasileira.

Esta reversão que se dá no controle estatal sobre o capital estrangeiro, não se espraiará porém para as demais atribuições de Estado na gestão da economia nacional. Acontecerá antes dilatarem-se estas atribuições e tornarem-se mais eficazes os instrumentos para exercê-las. E tal se

dará não em movimento que a realidade política e econômica fizesse escapar aos limites ditados pelas diretrizes do governo Castelo: estão dadas pelo PAEG mesmo as determinações que levarão ao aprofundamento na concentração de poderes de Estado para o direcionamento da economia. É exatamente no assegurar o volume necessário de poupança, no presidir a distribuição da renda nacional e no realizar os investimentos em infra-estrutura e políticas sociais que se extenderia a gestão econômica estatal, como lhe designa o PAEG. Embora equivocado ao lhe atribuir a duração de medidas para superação da crise, o PAEG lhe aponta os espaços e sentidos que efetivamente nortearão o crescimento do Estado nacional.

Não é, portanto, uma avaliação improcedente do peso econômico do Estado que levará o PAEG a subestimá-lo e a prescrever-lhe rumos impróprios que não se cumprirão: são os próprios propósitos e instrumentos de que se dota a política econômica do Governo Castelo que desencadearão os efeitos de ampliação da presença do Estado na economia brasileira. Que isto se faça ao mesmo tempo em que se condene veementemente tal prática deve ser antes explicado por razões políticas e ideológicas do que por inadvertência quanto às necessidades da ação do Estado no ordenamento da economia nacional. É assim que se busca negar o planejamento estatal constituído em aparelho de Estado e se lhe atribui a transitoriedade da correção de desvios que afligiam a economia nacional. E é ainda em deferência às forças políticas vitoriosas que se vai abjurar o caráter reformador do PAEG para que não se identificassem suas medidas com a conotação nacional-popular de que se havia revestido a luta pelas reformas de base até 1964.

A ordenação que às reformas aqui se dará não obedece necessariamente aos cortes que faz o PAEG. Algumas delas sequer estarão nele alinhadas, a Reforma Administrativa por exemplo. Posto que aqui as reformas serão entendidas como mudanças a um tempo institucionais,instrumentais e de princípios norteadores em determinados setores da economia e Estado nacionais, a escolha por agrupá-las sob títulos um tanto mais amplos deveu-se tanto ao fato de sua complementaridade quanto à impossibilidade de caracterizar isoladamente como reformas medidas que teriam porém no processo enorme importância.

Substância e forma do Estado estarão por elas sendo redefinidos. As Reformas Fiscal, Financeira, Salarial, Agrária e das Políticas Sociais remetem as transformações substantivas nas relações entre Estado e economia nacionais, enquanto a Reforma Administrativa altera o formato dos aparelhos estatais para o desempenho destas novas relações. O novo caráter deste Estado por elas posto é o que aqui se buscará desvendar.

AS REFORMAS NO SETOR FINANCEIRO

As Reformas no Setor Financeiro

A expansão sem precedentes da economia nacional no período 1956-1961 exporá em toda a sua extensão a inadequação da estrutura financeira que a apoiou. Como já dito, o salto na industrialização que se dá durante o governo Juscelino é cumprido sem um sistema financeiro nacional plenamente desenvolvido. Não que o sistema financeiro tenha passado ao largo do crescimento nos anos 50. Na verdade, o número de agências bancárias no país cresce de 4.038, em 1951, para 7.377, em 1961, enquanto os estabelecimentos bancários autorizados a funcionar no país, que eram 404, em 1951, passam a 353, em 1960 (1). Este processo de crescimento e concentração da rede de bancos também se expressa no aumento da percentagem que detêm os 10 maiores bancos no total dos depósitos nesta década: de 35% para 40%, excluído o Banco do Brasil (2). Se cresce a rede bancária, a proporção dos ativos financeiros em relação ao PIB porém se mantém mas não se eleva, o que implica em grave obstáculo a um crescimento maior e melhor distribuído (3). Obstáculo posto sobretudo pela não diversificação das linhas de crédito em que atuava este sistema, conservadas no curto e médio prazo. O longo prazo assim não pôde ser assegurado senão pelos capitais estrangeiros e pelo financiamento público.

---

(1) EPEA - Situação Monetária, Creditícia e do mercado de Capitais, p. 80.

(2) SOCHACZEWSKI, A.C. op. cit., p. 136.

(3) SOCHACZEWSKI, A.C. op. cit., p. 132.

Dada a ausência de um mercado interno de capitais, o financiamento externo ganhava importância decisiva para que pudesse a economia realizar o volume de investimentos necessários à transformação que se promoveria. Mas o esgotamento do ciclo de investimentos e o aprofundamento da crise econômica nacional vão levar em 1963 a um significativo retraimento no aporte de capitais externos ao país, aprofundando os problemas de financiamento que enfrentava a economia nacional.

O financiamento público para o Plano de Metas foi estabelecido sobre basicamente a emissão primária de moedas: "em sua parcela mais significativa os recursos provieram de via expansionista, através de vultuosos déficits de caixa do setor público, com subseqüente incremento no total dos meios de pagamentos" (1). Mas, se é capaz de servir ao brutal avanço econômico que se realizou, torna-se este padrão de financiamento claramente inadequado ao enfrentamento dos problemas trazidos pela quebra do ritmo de crescimento.

Havia-se usado a inflação como mecanismo de financiamento mas a aceleração inflacionária torna inviável tal uso. Argumenta Sochaczewski, que já que todos os setores da economia passavam a responder com rapidez crescente à elevação dos preços, os setores menos dinâmicos perdem a capacidade de financiamento implícita nas mudanças dos preços relativos em tempos diversos (2). A própria crise pas-

---

(1) LESSA, C. op. cit., p. 41.

(2) SOCHACZEWSKI, A.C. op. cit., p. 305.

sa a impor mudanças às necessidades de financiamento que já não se reportam à expansão da capacidade produtiva, mas ao financiamento das atividades correntes, que os bancos comerciais não estavam em condições de suprir na medida em que se fazia necessária. Medida que se ampliava inclusive porque o reinvestimento dos lucros se torna precário, face à queda nas atividades econômicas que traz a crise. Acresce-se que, diante da forma em que se dá a implantação do bloco de investimentos no Plano de Metas, alterando "muito mais dramaticamente a estrutura da capacidade produtiva industrial do que a estrutura da demanda", estava posta a imposição de mecanismos para financiar-se o alargamento do consumo da produção instalada (1).

A crise vai envolver a economia brasileira quando está nitidamente esgotado o sistema de financiamento nacional, que já não podia suprir o crescimento do volume de crédito requerido pela economia onde se havia implantado novo padrão de produção industrial.

Se as crises nas economias capitalistas reclamam uma reordenação em maior ou menor medida de seu instrumental de financiamento, a crise que se aloja na economia brasileira nos anos 60 requer que se efetue não apenas uma redefinição dos mecanismos de financiamento, mas a criação mesma de um segmento financeiro adequado aos novos termos que atinge o Brasil no avanço de seu capitalismo.

---

(1) TAVARES, Maria da Conceição. Acumulação de Capitais e Industrialização no Brasil, p. 119.

"Neste momento fica explícito que a expansão e sustentação do crescimento exigiriam que o sistema financeiro efetivamente desenvolvesse novas formas de criação de crédito e intermediação financeira correspondente ao grau de desenvolvimento já alcançado pelo sistema industrial. Frente a esta necessidade de 'modernização', financeira, as elevadas taxas da inflação e as rigidezes institucionais, entre as quais a lei da usura, apareciam como obstáculo de primeira ordem, inibindo a criação e diversificação de instrumentos e títulos de dívida" (1).

Assim, se o momento de vigência do Plano de Metas pôde se contentar com a frágil estrutura de financiamento montada pelo Estado, o momento de fim dos impulsos dinâmicos de investimento de Plano exigiu um sistema moderno que inexistia. A economia não estava equipada financeiramente para digerir o esforço brutal de investimento realizado e as reformas que o Governo Castelo fará,buscarão dotar o sistema financeiro nacional da modernidade requerida então pela economia brasileira.

A visão oficial dos males que abatiam a economia nacional, expressa no PAEG, concede à inflação a função de causa básica de todas as mazelas nacionais. A reforma no sistema financeiro que se vai esboçar no PAEG é inscrita, por força de tal diagnóstico, no quadro de medidas necessárias a serem tomadas no sentido de cessarem-se os malefícios do processo inflacionário, dentre os quais os empecilhos à re-

---

(1) TAVARES, Maria da Conceição. Ciclo e Crise, p. 136.

tomada do crescimento econômico.

Buscar-se-ia assim andar a meio caminho entre a necessidade premente de subjugar-se gradualmente o demônio inflacionário e a ameaça de aprofundamento da retração das atividades produtivas e da capacidade de poupança das empresas privadas no país.

Em seus propósitos de redução das taxas de inflação seriam formuladas uma política de contenção do déficit de caixa governamental, uma política bancária de desenvolvimento do sistema de crédito e uma política monetária. Quanto à determinação de recobrarem-se as taxas históricas de crescimento econômico no Brasil, o problema crucial a enfrentar seria uma poupança insuficiente para as necessidades de investimento. Seria ele resolvido recorrendo-se a fontes não-inflacionárias de recursos para o investimento público, que se planejava ampliar.

Mas o Governo Castelo nem sequer espera pelo PAEG para proceder às primeiras mudanças no sistema financeiro nacional. Porque se tomava o déficit público como causa fundamental da inflação brasileira providencia-se de imediato atacá-lo como primeiro embate na guerra anti-inflacionária. Assim, a lei 4.357, de 16 de julho de 1964, autoriza a emissão de obrigações do Tesouro Nacional e altera a legislação do imposto sobre a renda, na busca de financiar o déficit público por fontes não-inflacionárias. As obrigações, títulos da dívida pública com vencimento entre 3 e 20 anos, tinham seu valor nominal atualizado em função da inflação, de forma a torná-los atraentes ao mercado. A corre-

ção monetária, desta forma criada, tem, ainda neste momento, vigência limitada à captação de recursos governamentais: apenas mais adiante seria ela estendida às demais operações financeiras (1).

E se é atacado assim de pronto o desequilíbrio financeiro estatal, tampouco se tarda a empreender a criação de novas instituições financeiras para apoiar a recomposição do nível de atividades: a lei 4.380, em agosto de 1964, é a primeira neste encadeamento. Cria-se por ela o Sistema Financeiro de Habitação (SFH), constituído pelas Sociedades de Crédito Imobiliário, pelas Associações de Poupança e Empréstimo e pelo Banco Nacional de Habitação, que seria o núcleo do sistema. O déficit habitacional era visto pelo Governo Castelo como um problema de natureza financeira; por um lado, os potenciais compradores de habitações populares não dispunham de recursos suficientes para pagá-las à vista ou a curto e médio prazo. Por outro, a inflação aliada à lei do inquilinato, desestimula fortemente o investimento imobiliário para aluguel. Assim, foram elaborados instrumentos de programas habitacionais as Letras Imobiliárias e os depósitos em cadernetas de poupança. Ampliou-se a correção monetária para a captação e as aplicações feitas pelo SFH, e a lei 4.494/64 estabelece adiante a correção monetária também para os aluguéis. Dois anos depois, a Lei 5.107/66 daria forma ao que seria a base finan-

---

(1) Mais tarde passaria a ORTN a funcionar não apenas como financiamento ao déficit do Tesouro, mas também como instrumento de política monetária para controle da liquidez e da taxa de juros.

ceira do SFH, a poupança compulsória do Fundo de Garantia pe lo Tempo de Serviço.

Mudanças também são feitas de imediato na legislação para o capital estrangeiro, até então sob regulação da polêmica Lei de Remessas de Lucros, a lei 4.131 de setembro de 1962. Nela havia-se estabelecido o estatuto básico para capitais estrangeiros e criado na SUMOC um Serviço Especial de Registros de Capitais Estrangeiros (1), pondo fim à omissão vigente quanto ao registro destes capitais e às remessas para o exterior.

Os registros facilitavam o controle do balanço de pagamentos e do orçamento de câmbio, mas aos dispositivos sobre as remessas para o exterior que se haviam levantado fortes reações. Determinavam eles que as remessas de lucros não poderiam ultrapassar 10% ao ano sobre o valor dos investimentos registrados.

Promulgada em agosto de 1964, a "Lei 4.390 adota critério diferente, liberando o limite de remessa e adotando como instrumento corretivo a utilização de um imposto suplementar de renda, de caráter progressivo, sempre que a média das remessas em um triênio excedesse a 12% sobre o capital e investimento registrado" (2).

O PAEG havia definido tais mudanças afirmando "que as limitações quantitativas de remessas de lucros foram

---

(1) A partir da criação do Banco Central, para onde é transferido, este serviço teria o nome de Fiscalização e Registros de Capitais.

(2) VENÂNCIO FILHO, A. A Intervenção do Estado no Domínio Econômico, p. 273.

desfavoráveis ao país [1], fazendo cair o ingresso de capitais de risco quando aplicadas. Este propósito de eliminar entraves ao aporte de capitais externos seguiria sendo coerentemente expresso na legislação a partir de então expedida. Em janeiro de 1965, a Instrução 289 da SUMOC "possibilitava a contratação de empréstimos externos em moeda estrangeira, diretamente entre empresas do exterior e do País (industriais ou comerciais), prevalecendo as transações entre firmas associadas" [2]. A Instrução encerra a disposição em estabelecer limites à utilização pelas empresas de capital estrangeiro de recursos do mercado interno de capitais, para levá-las a contratarem seus empréstimos no exterior. Em junho deste mesmo ano, dispositivos da lei 4.728 reforçam os estímulos ao endividamento externo destas empresas por lhes dificultar seu endividamento no sistema financeiro nacional. Em seu artigo 22, concede-se ao Banco Central poder para, em períodos de desequilíbrio no balanço de pagamentos, limitar o recurso ao mercado interno no caso das empresas que tenham acesso ao mercado financeiro internacional. "Por essa via, ao mesmo tempo em que se estimula a entrada dos novos capitais estrangeiros, se preservam as condições de competição no mercado financeiro interno das empresas controladas por capitais nacionais, que não têm a mesma alternativa de acesso às fontes externas de financiamento" [3].

---

(1) PAEG, p. 145.

(2) CARVALHO PEREIRA, J.E. Financiamento Externo e Crescimento Econômico no Brasil, p. 23.

(3) EPEA. O Programa de Ação e as Reformas de Base, p. 233.

Estavam assim lançados os primeiros sinais de mudança na forma de aporte de capitais estrangeiros à economia nacionais. Crescentemente viriam eles sob a forma de empréstimos e não mais como capitais de risco. Aliadas a outras medidas, que nos governos seguintes reforçariam a disposição de estímulo à obtenção de empréstimos no exterior, pôde esta nova legislação abrir caminho ao enorme crescimento do ingresso de capitais no país. Crescimento que sem dúvida estaria sobretudo determinado pela disponibilidade à época de capitais no mercado financeiro internacional e pelas taxas de crescimento econômico nacional no final da década. As facilidades oferecidas pelo Governo Castelo seriam porém as portas abertas à sua vinda.

Mas não se deteria aí ainda o ímpeto reformista do novo regime para a modernização do sistema financeiro nacional: em dezembro de 1964, se promulga a lei 4.595, a lei da Reforma Bancária. Cria ela o Banco Central e o Conselho Monetário Nacional e justifica a si mesma na necessidade de constituição de autoridades monetárias, desvinculadas ao Poder Executivo, que pudessem formular uma política monetária não permeada por considerações políticas "demagógicas", onde se afirmava terem origem os déficits orçamentários dos governos anteriores a 1964. Afirmava-se ser preciso preservar a independência das instâncias de formulação da política monetária face às instituições de crédito do Governo. O Banco Central deveria desempenhar as usuais funções de banco emissor, banco dos bancos e depositário das reservas internacionais e estaria em melhor posição para controlar a oferta de moeda, providência vista como imprescindí-

vel. Neste papel, a Superintendência da Moeda e do Crédito se mostrara pouco eficiente, desde sua criação.

A SUMOC, Superintendência da Moeda e do Crédito, havia sido criada em 1965, como passo inicial para a implantação gradual de um Banco Central. Subordinada diretamente ao Ministério da Fazenda, recebe ela por lei atribuições de: requerer a emissão de papel-moeda ao Tesouro Nacional; receber com exclusividade depósitos de bancos; orientar a fiscalização dos bancos; orientar a política de câmbio e operações bancárias em geral; promover a compra e venda de títulos do Governo Federal em bolsa; autorizar o redesconto de títulos e empréstimos a bancos nos termos da legislação em vigor.

Muitas destas funções jamais vieram a ser assumidas, porém. Na verdade, as funções típicas de um banco central foram distribuídas entre o Banco do Brasil, a SUMOC, e o Tesouro. As operações de open market não funcionavam, face à precariedade do mercado de títulos públicos. E os mecanismos de redesconto e de depósito compulsório eram operados através do Banco do Brasil.

A taxa de redesconto estava ademais limitada pela Lei de Usura ao máximo de 12% ao ano, enquanto as taxas de empréstimos cobradas pelos bancos na prática eram bem mais altas. Em decorrência das limitações da variação da taxa de redesconto para controle da liquidez bancária, a política vinha sendo antes implementada pelo controle dos "privilégios de redesconto": "o uso da política de redesconto é, portanto, de pouco impacto no comportamento dos bancos co-

merciais com respeito às suas políticas de crédito. Assim, o controle é exercido mais através de restrições quantitativas nos redescontos"... (1).

Quanto ao encaixe compulsório dos bancos, se fazia este sob a forma de depósitos junto ao Banco do Brasil, à ordem da SUMOC, que não dispunha de caixa própria. Tampouco tinha ele eficácia como instrumento de política monetária, antes de 1965. São evidentes as razões de sua precariedade: "a) as reservas dos bancos comerciais não eram retiradas de uso, mas juntavam-se aos recursos disponíveis do Banco do Brasil; b) o Banco do Brasil, depositário das reservas, fazia ao mesmo tempo operações típicas de banco central e operações de banco comercial" (2).

O processo de emissão, por sua vez, havia-se acelerado face ao aumento do déficit do Tesouro, que não se podia financiar senão através do Banco do Brasil, pela completa inoperância do mercado de títulos da dívida pública. A demanda crescente de crédito pelo Tesouro levava a emissões de papel-moeda muito além dos limites legais. "A operação se processava da seguinte maneira: o Tesouro devia ao Banco do Brasil o total dos cheques emitidos que superasse seus depósitos; o Banco do Brasil devia à Carteira de Redesconto o montante de que houvesse se utilizado; a Carteira de Redesconto devia ao Tesouro, através da Caixa de Amortização, o empréstimo ali contraído e que gerava a emissão de papel-moeda. Fechava-se assim o ciclo e quando as emissões atingiam níveis muito elevados (substancialmente acima dos limi-

(1) EPEA, op. cit., p. 71.
(2) EPEA, op. cit., p. 74.

tes legais), o Executivo solicitava ao Congresso uma lei de encampação, pela qual anulava os débitos existentes nos vários sentidos e que se compensavam" (1).

Em suma, ademais de dispersos, os instrumentos de política monetária careciam de eficácia para a efetivação de qualquer política que previsse a contenção creditícia ou a restrição da liquidez monetária.

A reforma bancária que se efetiva a partir de 1964, vinha de longa tramitação no Congresso Nacional e conhecia vários projetos, todos remetendo à redefinição das funções desempenhadas pelo Banco do Brasil. A versão que defende o PAEG se assenta em críticas feitas ao desmedido comprometimento político na formulação da política monetária nacional e tem por conseguinte, a preocupação de "conferir às Autoridades Monetárias autonomia relativamente maior" (2). Condenava-se, na visão oficial, o fato de serem os membros do Conselho da SUMOC nomeados e demissíveis pelo Presidente da República. Censurava-se a ausência de disciplina orçamentária para as operações do Banco do Brasil, que resultava na expansão do crédito fora de controle. E, sobretudo, criticava-se o desordenado processo das emissões de papel-moeda, desprovido de qualquer limitação prévia.

A Reforma Bancária de 1964 vai ter então por alvo declarado tanto a distinção de funções na política financeira governamental, quanto a imposição de maior discipli

---

(1) EPEA, op. cit., p. 88.

(2) PAEG, p. 73.

na aos orçamentos federais e às emissões de moeda. A lei 4.595 assim redifinia tanto instrumentos quanto instituições para a condução da política monetária nacional.

O Conselho Monetário Nacional teria membros com mandatos e não dimissíveis"ad nutum"e recebe como sua atribuição estabelecer os limites às áreas de atuação do Banco do Brasil e Banco Central. Órgão interministerial com poder normativo, o CMN deveria ainda ser responsável pela formulação da política financeira nacional, o que significaria encurtamento do raio de autonomia de ambos os bancos assim submetidos a diretrizes centrais expressas principalmente através do Orçamento Monetário da República, também criado pela lei 4.595/64.

Conferiam-se então do Conselho Monetário Nacional as prerrogativas de autorização para a emissão de papel-moeda; de aprovação do orçamento monetário; de fixação da política cambial; de determinação das taxas de juros e descontos nos serviços bancários assim como no encaixe obrigatório; e de regulamentação das operações de redesconto, de open market e das Bolsas de Valores.

Ao Banco Central reservava-se o papel de agente executivo do CMN, a quem caberia emitir papel-moeda; ser depositário dos recolhimentos compulsórios do sistema bancário; operar os redescontos; regular o mercado cambial; fiscalizar as atividades bancárias e colocar, como agente do Governo, os empréstimos externos.

O processo de emissão de moeda, que os entrega à gestão do Banco Central, foi substancialmente alterado pa

ra por fim às emissões sem qualquer limitação que se haviam tornado procedimento usual. Passariam as leis orçamentárias de cada exercício a explicitar a parcela do déficit previsto a ser coberto por emissão, assim submetendo-se à aprovação do Congresso Nacional, que se mantinha porém impedido de acrescentar despesas aos orçamentos propostos. As emissões para as necessidades das atividades produtivas poderiam ser aprovadas pelo Conselho Monetário até o limite de 10% dos meios de pagamento existentes até o último dia do ano anterior. Além deste limite seriam submetidas previamente também as emissões ao Congresso Nacional, a não ser que, em se tratando de necessidade urgente, se solicitasse ao Congresso apenas a sua homologação posterior. Não se retiravam ao Poder Legislativo todas as faculdades referentes à política monetária porque se lhe preservam apenas os direitos de aprovação das decisões já tomadas. Esperava-se desta forma viabilizar a execução de uma política monetária restritiva, instrumento primordial para o controle da inflação, segundo tinha como verdadeiro o Governo Castelo.

Ao cabo de todas as alterações que promove a Reforma Bancária, ao Banco do Brasil restaria seguir sendo o agente financeiro do Governo para a arrecadação da receita federal e pagamento das despesas e também para a execução da política creditícia e financeira. Deveria o Banco do Brasil operar no financiamento à indústria, comércio e agricultura, comprar e financiar a produção para a exportação, executar o serviço da dívida pública e a política de preços mínimos para a agricultura.

A Reforma reduz consideravelmente o peso do Ban-

co do Brasil no quadro das autoridades monetárias nacionais. Até então agia ele, por meio de suas carteiras especializadas, como banco dos bancos, como depositário e administrador das reservas internacionais e como emprestador de última instância. Mas o objetivo básico a nortear seu esvaziamento, o distanciamento entre as funções de fomento e emissão da moeda que se afirmava buscar sedimentar, não se chega a atingir. SOCHACZEWSKI faz ver que o canal de comunicação entre o Banco do Brasil e o Banco Central não foi fechado: apenas mudou seu nome. É assim criada a Conta Movimento do Banco do Brasil, por onde passaria o fluxo entre os dois bancos, e que deveria ser semanalmente contabilizada, cabendo ao banco devedor pagar juros sobre o seu saldo devedor ao banco credor. No entanto, desde a sua criação em 1965, o devedor foi sempre e em volume crescente o Banco do Brasil. Esta conta, expressão que se tornou do suprimento de papel-moeda pelo BACEN ao Banco do Brasil, cresceu constantemente nos anos que se seguiram em proporção à base monetária. E concedeu assim ao Banco do Brasil a expansão de suas operações de crédito acima dos limites estabelecidos pelo orçamento Monetário. O que torna possível concluir que, tanto do ponto de vista da partilha pelo Banco do Brasil das funções de autoridade monetária, quanto do ponto de vista dos mecanismos de emissão de moeda, nada ou quase nada foi mudado pela Reforma Bancária em relação ao sistema anterior (1).

Tampouco o Orçamento Monetário instituído, que

---

(1) SOCHACZEWSKI, A.C. op. cit., p. 356-7.

deveria programar o suprimento de moeda à economia nacional, e que se pretendia resultasse em instrumento decisivo no estabelecimento da especificidade nas funções do Banco do Brasil e do BACEN, vai cumprir a função que se lhe busca imprimir. "Na prática este orçamento que deveria ser apenas uma programação das contas relativas ao suprimento de moeda foi transformado em segundo orçamento patrimonial da União, pois passou a incluir recursos não-monetários, originários de receitas tributárias e outras contribuições compulsórias federais, investimentos e transferências de renda não autorizadas no orçamento" (1).

São desta maneira neutralizados os propósitos que marcavam a Reforma Bancária. Não se defende aqui, porém, a idéia de que "em termos de transformação de estrutura, não foram substanciais as alterações introduzidas pela nova lei" (2). O simples fato de centralizar em uma estrutura todos os instrumentos monetários antes dispersos, lhes potencializa a eficiência de seu uso. Mas mais que isto a lei introduz mudanças significativas nestes instrumentos quando, por exemplo, determina que as operações de crédito ao Tesouro pelo Banco Central devessem ser feitas apenas sob a forma de aquisição de títulos, ou quando entrega à inteira responsabilidade do BACEN a emissão primária e os depósitos compulsórios e voluntários dos bancos. Dá-se porém que estas mudanças nos instrumentos fundamentais às estruturas de política monetária não são implantadas ou o são apenas parcial-

---

(1) BULHÕES PEREIRA - citado por Álvaro Zini, p. 89.

(2) EPEA, op. cit., p. 209.

mente, como se dá com os depósitos voluntários dos bancos que permanecem no Banco do Brasil.

É verdade, no entanto, que não está prevista na lei 4.595, a atribuição de completa independência ao Banco Central, que, esta sim, teria sido mais substancial alterações. Mas afinal o próprio PAEG havia posto que "a solução procurada na reforma proposta é criar uma Autoridade Monetária relativamente independente. Entretanto, esta independência não pode ser absoluta, seja pela necessidade da coordenação da política monetária com a política fiscal e de desenvolvimento do Governo Federal, seja pelo fato de o Governo, legitimamente, necessitar de alguma flexibilidade na política monetária, a fim de ajustá-la a flutuações conjunturais" (1). Não está portanto, no horizonte da Reforma Bancária a constituição de um banco central puro. Louva-se a independência das autoridades monetárias nos países capitalistas avançados, mas reconhece-se a sua inadequação ao caso brasileiro. A solução concebida é a criação do Conselho Monetário Nacional, a quem estaria submetido o Banco Central para a definição de suas políticas. Desta forma, tanto a lei quanto as pressões que regeram a sua aplicação implicam negação à perfeita distinção de atribuições dentre autoridades monetárias nacionais.

Contra a limitada distinção que se busca levar a efeito, e que trazia considerável esvaziamento das prerrogativas do Banco do Brasil, se insurge o seu próprio corpo

---

(1) PAEG, p. 73.

burocrático. Mas não se pode creditar o malogro da tentativa de estabelecimento de um banco central independente exclusivamente às resistências que o Banco do Brasil lhe opôs. Há que se considerar que, desde a criação da SUMOC, tramitam no Congresso Nacional inúmeros projetos de reforma bancária (1) onde as pressões contra a destituição de prerrogativas do Banco do Brasil sempre puderam prevalecer. A inconsistência do sistema financeiro privado diante das necessidades de financiamento da economia tornava a possibilidade de limites à expansão do crédito pelo Banco do Brasil de dramática importância para o setor produtivo nacional. Tampouco favorecia o estabelecimento de tal limitação o agravamento do déficit público, também financiado através do Banco do Brasil.

A possibilidade de especialização de funções entre os bancos oficiais e a conseqüente destituição das prerrogativas do banco central exercidas pelo Banco do Brasil apenas está dada a partir de 1964 por conta da complementaridade das reformas estruturais que o novo regime implantaria. É assim que se dispõe o Governo Castelo a retirar do Banco do Brasil a função de provimento de crédito ao Tesouro, quando a reforma fiscal deveria assegurar a ampliação das receitas governamentais e a correção monetária deveria tornar atraente ao mercado os títulos públicos. É assim que o limite à função de fomento do Banco do Brasil se afigurava viável em razão do esperado repasse aos bancos privados de

---

(1) Ver a respeito MINELLA, Ary Cesar. Banqueiros: organização e poder político no Brasil.

funções de crédito, que deveria promover a Reforma Financeira.

Desta forma, a Reforma Bancária é apenas um dos passos que daria o Governo Castelo em seu projeto de modernização do sistema financeiro nacional. Ela é a sua face pública, a parte que toca às instituições bancárias oficiais e aos instrumentos estatais de política monetária. Restava ainda definir mudanças substantivas no sistema financeiro, de forma a transferir parcela significativa dos encargos de financiamento da produção à iniciativa privada nacional. Em julho de 1965, a lei 4.728 definia o que se esperava das instituições financeiras privadas nas tarefas de intermediação financeira. Tanto das velhas como das novas instituições que se criam: os Bancos de Investimento, as Sociedades de Investimento, as Sociedades de Crédito Imobiliário.

A Reforma Financeira não é posta pelo diagnóstico oficial como um imperativo de destruição do sistema financeiro existente. Não se propunha quebrar a estrutura anterior, mas apenas dotar o sistema financeiro de maior agilidade na captação de recursos, que lhe possibilitasse ampliar a capacidade de financiamento da produção e do consumo. Não se determina, portanto, a centralização ou o desmembramento das instituições financeiras em funcionamento, nem se ameaça a sua estatização. O que se pretendia era promover a remoção de entraves institucionais ao pleno florescimento do sistema financeiro nacional. Uma vez desimpedido o caminho, as forças de mercado atuariam eficazmente de forma a assegurar a sua pretendida diversificação e modernização. A própria concorrência proveria os meios para que se superassem as dis-

torções acumuladas em seu funcionamento, tendo-se sempre em consideração que as medidas tomadas para a redução das taxas de inflação surtissem o seu efeito.

Desta maneira, a reforma financeira não se dispõe a violar o espaço de atuação das instituições financeiras já constituídas. Os bancos comerciais são mantidos em sua função de concessão de crédito de curto prazo. Às financeiras - as poucas que existiam - foi preservada a função de provimento do crédito a médio prazo. Tencionou-se com a nova institucionalidade estabelecida forçar maior agilidade e eficiência aos bancos comerciais e financeiras por aprofundar-se a concorrência entre os agentes do sistema financeiro, agora mais numerosos pelos estímulos dados à sua constituição. As novas instituições, os novos mecanismos e instrumentos criados deveriam impor melhores performances às velhas instituições por levá-las a competir mais intensamente. A mágica do mercado sempre poderia assegurar desempenhos, se apenas não lhe fosse tolhida sua vigência.

Neste jogo, os bancos de investimento desempenhariam papel importantíssimo, porque a eles estavam reservadas as atribuições específicas de suprimento do crédito de longo prazo. "Os bancos de investimento deveriam nascer fortes, sólidos, contando com o apoio do capital estrangeiro em associação com o capital privado nacional e deveriam ser responsáveis por preencher o mais flagrante e grave vazio deixado pelos bancos comerciais, e por onde havia penetrado o Estado, através de suas instituições de fomento: o crédito a longo prazo para financiar os investimentos e a promoção de capitalização da empresa privada nacional. Deles se esperava

uma colaboração decisiva ao objetivo de alçar a empresa privada nacional à idade madura, em pé de igualdade com a empresa estatal e a empresa estrangeira" (1). Além do que, como era dada a inflação por causa básica do arrefecimento no crescimento da economia e como era tido o déficit público por razão primordial da inflação, urgia repassar para a iniciativa privada a função de provisão de fundos líquidos para as atividades de produção e de fornecimento de recursos a longo prazo.

Em sua exposição de motivos, a lei 4.728/65 defende o reordenamento do mercado de capitais, também sujeito às distorções que a inflação impunha a toda a economia nacional. Deveria o sistema financeiro começar a desempenhar com eficácia o seu papel de recolher poupanças e repassá-las aos investimentos. Deveria o mercado de ações transformar-se em fonte segura de recursos para a capitalização das empresas privadas nacionais e assim elevar a taxa de formação de capital no país.

Estabelecem-se assim novos termos de funcionamento para o Mercado de Ações e as Bolsas de Valores, criando-se maiores atrativos para que as poupanças pessoais a eles se dirigissem: estabeleceram-se incentivos fiscais para as ações e reduziu-se a sua taxação. Pelo fortalecimento do mercado de ações pretendia-se oferecer às empresas fonte de recursos que as poupasse de excessivo endividamento para

---

(1) GOMES DE ALMEIDA, Júlio Cesar. "As Financeiras na Reforma do Mercado de Capitais", p. 17.

com o sistema financeiro e, o que a ele reserva especial atenção na elaboração e discussão da nova legislação.

A lei 4.728 é ampla na gama de questões que aborda: nela pretendia-se também estabelecer a normatização para todo o mercado brasileiro de capitais, dando os mecanismos de controle básicos para as instituições que passariam a vigorar neste mercado. Confere-se ao Banco Central a função de regulamentar e disciplinar o mercado mobiliário, devendo-se nele registrarem-se as emissões de títulos e valores mobiliários antes de serem negociados na Bolsa de Valores. E fica restringida a constituição de fundos contábeis de natureza financeira, que apenas se criariam por meio de decreto presidencial.

Contava-se desta forma eliminar o mercado paralelo, pela limitação das operações com haveres financeiros às instituições autorizadas pela Presidência da República. Para tal fim, também estabelecem-se procedimentos mais rigorosos de fiscalização onde deveria também atuar o próprio mercado e assim disciplina-se a divulgação da situação monetária e financeira das sociedades que atuassem no mercado de capitais. Ou seja, pretendia-se romper os obstáculos institucionais ao desenvolvimento do mercado financeiro, mas não se pretendia abrir mão de controlar-lhe os passos. São mesmo tornados mais acurados os instrumentos de controle e fiscalização que sobre ele serão aplicados. Apesar das declarações de princípio liberalizantes, não estava realmente em pauta fazer retroceder os poderes de direcionamento estatal sobre o mercado de capitais, mas antes ampliá-los e sofisticá-los para que acompanhassem a evolução do próprio mercado.

Neste sentido vai-se mesmo levar uma política de centralização bancária para que não escapasse este segmento aos controles de Estado. A orientação seguida pelo Banco Central estimula a expansão dos serviços e agências, "evitando-se uma proliferação de sedes, o que tenderia a dificultar a orientação do Sistema Bancário pelas Autoridades" (1). Vai-se assim promover a incorporação pelos bancos comerciais sólidos daqueles cuja situação fosse considerada precária, em nome da saúde e evolução do mercado financeiro.

Evolução do sistema financeiro nacional conta mesmo com ampla gama de medidas a favorecê-la. Redefine-se a Bolsa de Valores, constituindo-se sociedades corretoras e eliminando-se o monopólio dos antigos corretores de fundos públicos. Determina-se ainda a incorporação de fundos mútuos de investimento de capital aberto que passam a gozar dos mesmos privilégios limitados antes aos fundos em condomínio, e autorizam-se as sociedades anônimas a emitir debentures, assegurando o direito de sua conversão em ações do capital da sociedade emissora.

Alteram-se assim os procedimentos de negociação no mercado de ações e incentiva-se a abertura de capital das empresas de forma a conceder-lhes maior desembaraço na busca do financiamento privado às suas atividades. Mas todo este amplo espectro de medidas dificilmente poderia vingar em seus propósitos se não se providenciasse para que o sistema

---

(1) EPEA. Situação Monetária e Creditícia do Mercado de Capitais, p. 183.

financeiro nacional operasse com juros positivos.

A lei 4.728 vai ampliar o raio de aplicação da correção monetária, como desvio para contornar-se as limitações da Lei da Usura. Tornara-se essencial assegurarem-se taxas de juros positivos face às incertezas postas pelas altas taxas de inflação e a correção monetária foi a fórmula prescrita. Dela esperava-se que alterasse os efeitos perversos das expectativas de alta dos preços e promovesse o aumento do volume dos depósitos a prazo, estabilizando o fluxo financeiro para o setor produtivo.

Já havia o Governo Castelo introduzido a correção monetária como mecanismo de indexação para os títulos da dívida pública e para os débitos fiscais de forma a recompor o seu valor real. E foi a correção monetária mecanismo importante na composição do Sistema Financeiro de Habitação, como estímulo à construção habitacional, quando determina-se a correção para contratos de compra de imóveis e para o reajuste de aluguéis.

Sustenta SOCHACZEWSKI que o mais relevante no que se refere à correção monetária não foi a função de indexação, mas o seu papel na determinação das taxas de juros. O Brasil conhecia dois obstáculos legais, datados dos anos 30, à elevação da taxa de juros: um deles é a proibição da cobrança de juros acima de 12% ao ano, e o outro é o não reconhecimento legal de contratos expressos em outras moedas que não a vigente no país. Isto significa que qualquer taxa de inflação acima dos 12% geraria taxas negativas de juro real e implicava na retirada de poupança do mercado finan-

ceiro. Fazia-se necessária a legalização da possibilidade de oferecerem-se e aceitarem-se taxas de juros compatíveis com a inflação corrente. A introdução da correção monetária teria sido básica e fundamentalmente uma forma de liberar as taxas de juros. A permissão às instituições financeiras de cobrar em seus contratos de empréstimo e de pagar aos detentores de seus títulos a correção monetária acima dos juros acertados foi decisiva para atrairem-se as poupanças ao circuito financeiro. Nem sequer se revoga a Lei de Usura, já que nestas novas condições o teto de 12% a.a. passava a valer como limite para os juros reais (1).

A correção monetária foi assim remédio receitado para as distorções que o processo inflacionário impunha ao sistema financeiro nacional e previa-se que durasse apenas o tempo de sobrevivência destas distorções. Não se propunha a correção monetária como mecanismo permanentemente incorporado à vida financeira nacional: ela se tornaria desnecessária quando surtisse efeito a política anti-inflacionária, devolvendo a estabilidade monetária à economia brasileira.

Das demais disposições ditadas pela lei 4728/65 esperava-se, ao contrário, que viessem a presidir definitivamente o fortalecimento do sistema financeiro no Brasil, dele extirpando os desvios e inconsistências. Delas deveria resultar uma estrutura privada de financiamento forte e apta a prover as prementes necessidades da estrutura produtiva

---

(1) SOCHACZEWSKI, A.C. op. cit., p. 360.

nacional.

Mais que isto: a Reforma Financeira de 1965 "pretendia reproduzir no Brasil um tipo de estrutura financeira semelhante à das economias avançadas" (1). Contava-se com que cumprisse o sistema financeiro, que procura o Governo Castelo fundar, as funções dos sistemas financeiros mais desenvolvidos, as quais seriam: "criar crédito ampliado com base na ampliação das relações débito-crédito entre empresas, famílias e instituições financeiras; intermediar a transferência de capital de empréstimo através da diversificação e acumulação de ativos financeiros suscetíveis de utilização por parte das empresas e instituições superavitárias; finalmente, o sistema financeiro deveria gerir e direcionar os volumes aglutinados de capital-dinheiro no sentido de dar suporte aos movimentos da acumulação real, especialmente quando se trata de avançar capital para projetos de grande porte e largos prazos de maturação. É nesta dimensão ativa que o sistema financeiro atua como condutor (e em certos casos como sujeito) do processo de monopolização do capital, articulando a fusão e cruzamento de grandes grupos e blocos capitalistas" (2).

É a gestação de uma estrutura financeira que preencha tais funções que visa a Reforma Financeira, no que não será porém de todo bem sucedida: o desenvolvimento rápido e diferenciado que se vai por ela acionar no sistema financeiro nacional nem sempre viria a respeitar os termos a

---

(1) TAVARES, Maria da Conceição. Ciclo e Crise, p. 138.

(2) Idem, ibidem, p. 139.

ele designados. "As duas primeiras funções operativas - criação de crédito e intermediação financeira - foram efetivamente desenvolvidas pelo sistema financeiro privado nacional; a terceira, não. Já a função intrínseca de valorização financeira foi a que mais se desenvolveu no Brasil, a partir da forma especial que tomou a operação do novo sistema" (1).

Inquestionavelmente a função intrínseca de todo sistema financeiro, ou seja, a função de valorização das massas de capital que acorrem ao circuito financeiro, toma enorme impulso a partir das mudanças que no sistema brasileiro se promovem em 1964 e 1965. Já não foge dele o capital-dinheiro que busca valorizar-se: ao contrário, é enorme o movimento em sua direção que passa a se cumprir. O que não significa, porém, que a busca de valorização no sistema financeiro se venha a efetivar na forma almejada pelo projeto que preside o seu reordenamento. Não alcança a Bolsa de Valores o crescimento que lhe é preparado, não vingam os Bancos de Investimentos nos termos que lhe são previstos.

Haviam sido atribuídos aos Bancos de Investimentos as responsabilidades de financiamento a médio e longo prazo, dentro dos moldes dos bancos de investimentos americanos, devendo eles fornecer às empresas produtivas não apenas crédito mas ainda o acompanhamento de seus problemas financeiros. Para tanto precisavam contar estes bancos tanto com corpo técnico especializado quanto com fontes adequadas de recursos a longo prazo. A formação de pessoal não chegou

---

(1) Idem, ibidem, p. 139.

a gerar maiores complicações, mas o provimento dos recursos necessários envolvia enormes dificuldades: a concorrência no mercado com papéis das Financeiras, que ofereciam a mesma liquidez e os mesmos rendimentos em prazos porém mais curtos, inviabiliza as operações a prazos mais longos dos Bancos de Investimento. A solução possível foi oferecerem-se a eles fontes alternativas de longo prazo, que não seriam outras que não o setor público e o mercado financeiro internacional (1).

Esfumaçam-se então os sonhos de tornarem-se as empresas produtivas privadas nacionais menos dependentes do financiamento público. Deveria seguir o Estado brasileiro a lhes assegurar as condições financeiras para a acumulação privada, seja por lhes fornecer as fontes de recursos públicos seja por estimular e avalizar o aporte de recursos externos.

Mas, se não se logram os êxitos ambicionados os Bancos de Investimento, conhecem as Financeiras história diversa: elas crescem rapidamente a partir de 1965. As assim chamadas Sociedades de Crédito, Financiamento e Investimento se haviam criado nos anos 40 e no bojo da industrialização no Governo Juscelino especializam-se na concessão de créditos de médio prazo para o financiamento da compra e venda de mercadorias. E desde então conheciam um constante crescimento em suas operações com Letras de Câmbio, crescimento que vai ser potencializado de 1965 em diante. Em regulamentação

---

(1) SOCHACZEWSKI, A.C. op. cit., p. 385.

à lei 4.728, às Financeiras designa-se a obrigatoriedade de destinar 40% de suas operações ao financiamento de compra e venda de mercadorias e 60% ao capital de giro das empresas, sedimentando-se-lhes a atribuição de provimento do crédito ao consumo de que agudamente carecia a economia nacional. Vão desta forma as Financeiras acudir à ampliação da demanda de forma a fazê-la alcançar a capacidade produtiva instalada à sua frente, preenchendo função decisiva para que se pudesse retomar o crescimento econômico a partir de 1967. E, assim fazendo, vão disputar vantajosamente com os Bancos de Investimento o crescente fluxo de recursos que buscam aplicação financeira no mercado que a Reforma faz florescer.

Estranha esta trajetória das Reformas no Setor Financeiro promovidas pelo Governo Castelo, que vêm a ser capazes de ativar um crescimento brutal do processo de valorização financeira, mas que tal fazem por caminhos diversos aos por elas traçados. A Reforma Financeira, Governo Castelo efetivamente dotou o sistema financeiro nacional da institucionalidade necessária para que ele se desenvolvesse com rapidez: a diferenciação promovida em seu instrumental liberou a intermediação financeira dos pesados entraves institucionais à sua agilização. Mas quanto a todos os propósitos de transformação do padrão de financiamento da formação de capital das empresas privadas pouca coisa as Reformas puderam alterar. "... quando em 1964/65 se introduziu a especialização funcional das entidades financeiras, supunha-se que os bancos de investimento e os fundos especiais de financiamento industrial conseguiriam suprir o numerário de inversão que as empresas necessitavam, em complementação aos recursos pró

prios (auto-financiamento) e àqueles representados por importações financiadas de bens de capital. Todavia, não só o Governo ampliou proporcionalmente as disponibilidades de recursos de suas agências, o que traria a elevação de sua participação relativa no sistema, como também os bancos de investimento não conseguiram mobilizar, internamente, recursos a serem aplicados a longo prazo, transformando-se, então, em meros supridores de capital de giro (a prazos pouco mais dilatados que os oferecidos pelos bancos comerciais), repassadores dos fundos públicos e, mais tarde, também de capitais externos" (1).

Não produz o resultado esperado a Reforma no Mercado de Capitais e tampouco o faz a Reforma Bancária. Não se chegam a cumprir os objetivos de diferenciação das funções outorgadas ao Banco Central e Banco do Brasil, nem se estabelecem controles mais rígidos sobre o processo de emissão primária de moeda. Não foram capazes os novos detentores do poder de anular a identidade entre as funções de fomento e emissão de moeda, que se entrelaçavam no interior do Banco do Brasil. Ela apenas é transferida aos canais de comunicação entre o Banco do Brasil e o Banco Central.

Que este malogro em seus objetivos básicos não obscureça porém o fato do considerável avanço nos instrumentos de política monetária que a Reforma pôde levar a efeito. Na verdade, são as mudanças efetivadas pela Lei 4.595 que dão a possibilidade da severa política de estabilização imposta ao país entre 1964 e 1967. Sem estar aparelhado para

---

(1) PEREIRA, José Eduardo de Carvalho, op. cit., p. 186.

estabelecer uma diferenciação, ainda que precária, entre sua política de crédito e sua política monetária o Governo Castelo apenas repitiria o fracasso das tentativas anteriores de saneamento das finanças públicas. Sem que se contivesse a expansão da moeda em função da cobertura do déficit do Tesouro, a contenção no crédito empreendida teria seus efeitos claramente neutralizados.

Se a diferenciação das funções monetárias e creditícias não evolui e é mesmo revertida, notadamente pela criação da Conta Movimento, há que se atentar para o fracasso que sofre também a busca de privatização das tarefas de fornecimento de crédito de longo prazo. Deparam-se a Reforma Bancária e a Reforma Financeira com os mesmos resultados adversos à sua implantação e produzem-nos a mesma razão, qual seja a impossibilidade do Estado de abrir mão de seu papel de principal agente financeiro ao processo de acumulação nacional. No próprio PAEG declarava-se a impossibilidade de independêndia absoluta do Banco Central. E na verdade, como abdicar de seus poderes sobre a emissão de moeda e o mercado de títulos públicos um Estado que vai preservar a sua função de principal fonte de recursos para o investimento nacional? Manter sobre o Banco Central "a prevalência das razões de Estado" (1), é assim desdobramento essencial das funções que ao Estado seguiriam atribuídas de principal aglutinador de capitais para o financiamento da economia nacional.

---

(1) PAEG, p. 74.

Ao se propor a tarefa de constituição de um sistema financeiro nacional que arcasse com mais amplas responsabilidades de criação de crédito e intermediação financeira, o Governo Castelo se dispunha a privatizar parte ponderável de seu papel de agente financeiro básico. Reduzindo o seu peso no financiamento à produção e investimento nacionais, por ver montado um sistema financeiro privado que dele se ocupasse, o Estado aumentaria seu raio de manobra para alocar recursos em áreas estratégicas à recuperação do crescimento econômico no Brasil. Não que houvesse intento de abdicar-se de controles sobre o processo de investimento: sobre ele se mantinham os mecanismos de direcionamento tanto das políticas monetárias, creditícias e fiscais como do efeito dinâmico do investimento estatal. O projeto desenhado para a estrutura financeira brasileira não trazia na verdade o propósito de enfraquecimento do Estado na gestão da acumulação nacional: trazia apenas uma proposta de outros afazeres a ocupá-lo.

Ao construir o aparato institucional necessário para remontagem do sistema financeiro privado o Estado cumpria procedimento essencial para a efetiva consolidação de um capitalismo avançado no país. Urgia dotar o capitalismo nacional de mecanismos de valorização financeira compatíveis com a estrutura produtiva monopólica já aqui instalada e envolvida nas crescentes dificuldades à valorização do capital que põe a etapa monopolista do capitalismo. Têm este resultado as reformas que o Governo Castelo veio a promover no sistema financeiro nacional.

Mas o plano acalentado de que este sistema financeiro viesse a tomar a si o financiamento a longo prazo fracassou. E o fracasso na tentativa de repasse ao sistema privado dos encargos de fornecimento de crédito para o investimento é crucial para a compreensão dos limites que põem o movimento real da economia e as determinações mais gerais do processo de acumulação a projetos de política econômica, por maiores poderes de que disponha o Estado para implantá-los.

A pretendida construção de uma estrutura de financiamento de longo prazo não vinga porque "a inflação dificultava operações passivas de captação de poupanças voluntárias ao não evidenciar melhores remunerações aos recursos de longo prazo, ao mesmo tempo em que inexistia a tradição dos aplicadores em operar com períodos extensos. Havia ainda o fato de os títulos vinculados ao financiamento do consumo e da habitação e outros títulos públicos (todos praticamente isentos de risco) competirem favoravelmente com as aplicações voluntárias nos demais papéis privados" (1). Mas também porque na etapa monopolista do capitalismo em que ingressara de forma específica a economia nacional estão determinadas formas necessárias de relação entre o Estado e a economia que nem toda a autoridade de que se ungiu o novo regime poderia transgredir.

Nas economias monopolistas periféricas "a abertura de novas fronteiras de acumulação passa ... sempre pela

---

(1) PEREIRA, José Eduardo de Carvalho, op. cit., p. 187.

mediação do Estado ..., o que impõe um caráter instável e limitado ao processo de monopolização do capital privado nacional. Dentro desta estrutura, "et pour cause",o Estado constitui formas superiores de organização capitalista, consubstanciadas num sistema financeiro público e em grandes empresas estatais, cumprindo o papel desempenhado pelo capital financeiro nas industrializações avançadas" (1).

Assim, o projeto de reforma financeira do Governo Castelo é bem sucedido no estabelecimento de mecanismos de valorização dos capitais na esfera financeira e no conseqüente fortalecimento do segmento financeiro na economia nacional. Mas falha onde tenta repassar a função - que é própria ao Estado no capitalismo que se monopoliza em etapa retardatária - de principal aglutinador de capitais para viabilizar os esforços de investimento de dimensões impostas pelo avanço na monopolização do capital. Exigem elas um grau de concentração e centralização de capitais não encontrado em mãos privadas nas economias industrializadas tardiamente.

Ao se inviabilizar o financiamento privado ao investimento, consolida-se a presença do Estado no centro do processo de monopolização do capital, nele atuando de forma específica: "... o Estado cumpre apenas o lado passivo da função financeira, isto é, a de aportar massas de capital sob diversas formas, inclusive a de crédito subsidiado. Não há assim, pelo lado do sistema financeiro público, participação como sujeito do processo de monopolização do capital,

---

(1) BELLUZZO, L.G. e COUTINHO, L. Reorganização da Economia Mundial, CEBRAP, 23, p. 22.

que lhe é exterior. Em outras palavras, as instituições e fundos públicos prestam apoio e suporte ao processo de monopolização enquadrado pelo enfrentamento dinâmico dos grandes blocos de capital, mas não participam deste processo na qualidade de capital financeiro autônomo que busca centralizar sob seu comando e controle acionário os capitais que concentram como capital próprio" (1).

É assim que as Reformas no Setor Financeiro do Governo Castelo preservam o conteúdo da função de financiamento de Estado ao processo de acumulação nacional, conferindo-lhe porém nova forma. Nova conformação lhe é dada em seus novos instrumentos e seu novo interlocutor, um sistema financeiro privado em que a função de valorização do capital-dinheiro é plenamente cumprida. Mas sobretudo nova forma porque remetida a um padrão de acumulação monopólico instalado na economia nacional, sempre mantida no entanto a sua substância de aglutinação de capitais para assegurar a reprodução ampliada do capital no país.

---

(1) TAVARES, M.C., GOMES DE ALMEIDA, J.S. e TEIXEIRA, A. Sistema Financeiro e Crédito no Brasil, p. 10.

A REFORMA FISCAL

A Reforma Fiscal

Em 1964, a necessidade de profunda transformação do sistema fiscal do brasileiro era evidente: exigiam-nas tanto a crise quanto as mudanças no padrão de acumulação nacional. A crise desnudava a especial estreiteza dos aparelhos fiscais para fazer-lhe face. O avanço no capitalismo brasileiro, tendo modificado as necessidades da gestão econômica estatal, requeria novos instrumentos para seu desempenho.

O desenvolvimento acelerado deflagrado pelo Governo Juscelino tem peso inquestionável no esgarçamento dos instrumentos fiscais nacionais. Sobre uma estrutura fiscal que se reconhecia, mesmo à época, já claramente incapaz de suprir os encargos estatais, vai se basear um programa de investimentos que remeteu a patamar superior o padrão de acumulação nacional. Ao final dos anos 50 estava destroçado todo o aparelho fiscal brasileiro. O recolhimento tributário é insuficiente para cobrir as despesas públicas e conta com mecanismos extremamente ineficazes. A dívida pública não é capaz de atrair investidores e os orçamentos públicos não se fazem respeitar. Os instrumentos cambiais, amplamente usados durante o Plano de Metas, já não funcionam como antes, face aos problemas no setor externo da economia. Toda a estrutura fiscal nacional perde efetividade tanto do lado da captação de recursos, quanto do lado da eficácia do gasto.

Para o exercício de suas funções ampliadas, o

Estado brasileiro precisava contar não apenas com um volume elevado de recursos, mas também com instrumentos eficazes para o direcionamento do investimento privado aonde indicasse a política econômica. O controle e coordenação do gasto público em maior grau de eficácia eram da mesma forma imperativos para o fortalecimento do Estado na gestão da economia nacional.

É assim ampla a transformação que se processaria a partir de 1964 no sistema fiscal nacional. Receita, gasto e administração fazendária são submetidos a mudanças que alterariam essencialmente o uso que deles passa a fazer o Estado brasileiro. Para a recomposição da receita são promovidas a Receita Tributária, a verdade tarifária e a reformulação da dívida pública. Para a racionalização do gasto, mudam os procedimentos de elaboração e execução orçamentária. E a administração da Fazenda nacional passa por um intenso processo de modernização.

Definidas como estratégicas no projeto de política econômica do Governo Castelo algumas destas mudanças se efetivam antes mesmo da divulgação do PAEG. A lei 4.357, de julho de 1964, institui uma Reforma Tributária de emergência com os seguintes propósitos: "Obter recursos adicionais não inflacionários para a cobertura do déficit da união; aliviar a tributação sobre os rendimentos ilusórios, ligados ao processo inflacionário; eliminar os incentivos que a inflação trazia ao atraso no pagamento de impostos; estimular a formação de poupanças individuais; recuperar o prestígio da dívida pública, abrindo a perspectiva da subs-

crição voluntária de títulos" (1).

Colhendo os frutos de uma elevação de 25% reais na arrecadação federal, já em 1965, a Reforma Tributária de emergência estava inscrita no quadro de medidas propostas e tomadas pelo Governo Castelo para conter progressivamente o processo inflacionário, eliminando o foco de pressão do déficit público. O aumento no recolhimento tributário que tal reforma empreenderia, tanto deveria suprir a União de "recursos adicionais são inflacionários", quanto funcionaria na redução da demanda corrente.

Amplia-se assim o imposto de renda descontado na fonte, determina-se a obrigatoriedade da correção monetária dos ativos das pessoas jurídicas para cálculo do imposto devido, e se institui o Fundo de Indenizações Trabalhistas, que implicava a aplicação compulsória de 3% das folhas de pagamento na aquisição de Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional. Como estímulo às poupanças individuais, permite-se às pessoas físicas o abatimento de parte das quantias aplicadas em "inversões mobiliárias de interesse econômico e social", sobre a renda líquida tributável.

Mas a lei 4.357 importa sobretudo pelo estabelecimento de instrumentos decisivos para a recomposição das finanças públicas brasileiras, ao criar o mecanismo fundamental da dívida pública nacional a partir de então - a ORTN - e determinar a correção monetária dos débitos fiscais, desestimulando o atraso no seu pagamento. Diante da

---

(1) PAEG, op. cit., p. 79.

precariedade na estrutura de financiamento à produção nacional, pagar atrasadas as contribuições fiscais se constituia em fonte básica de recursos para as empresas. A Reforma de emergência ocupa-se assim basicamente em adaptar o sistema fiscal à luta contra o processo inflacionário, pela recomposição das finanças governamentais. Mas a ela não se limitariam as mudanças no sistema tributário nacional. Mesmo porque, apesar do crescimento da carga tributária que pode ela ensejar, ainda permaneceria esta carga "muito aquém do dispêndio efetivo do setor público" (1).

As preocupações com o sistema tributário expressas pelo Governo Castelo, embora declaradamente remetidas à contenção da escalada inflacionária, não descuidam da elaboração de instrumental tributário que dotam o Estado de maior espectro de poderes sobre as atividades econômicas nacionais. A Reforma Tributária que aos poucos se implanta, ademais de elevar a carga tributária e estender o raio de incidência dos impostos federais, obedece a um movimento de transferência das competências de definição e recolhimento de impostos das instâncias estadual e municipal para a União, fortalecendo-a para o exercício do direcionamento da economia nacional.

A Emenda Constitucional nº 18, de 25 de outubro de 1966, classifica os tributos por incidência e não mais pela instância que os recolhe, como o fazia a Constituição de 1946. São quatro as categorias que ordenam a nova

---

(1) EPEA, Diagnóstico preliminar - Setor de Finanças Públicas, p. 8.

classificação: impostos sobre o comércio exterior, sobre o patrimônio e a renda, sobre a produção e circulação e impostos especiais. São eles assim centralizados e integrados nacionalmente, eliminando-se as fronteiras entre os três sistemas tributários antes existentes. Para isso mudam também os termos de partilha do bolo tributário.

Vigoravam então os critérios da Emenda Constitucional nº 5, de novembro de 1961: a União repassava aos municípios 15% do total arrecadado com o Imposto de Renda e 10% do Imposto de Consumo, de uma só vez e por cálculos feitos sobre a arrecadação do exercício anterior. O argumento usado para justificar a mudança que se operaria é o de que o pagamento em uma só vez sofria via de regra atraso de vários meses, face às dificuldades de caixa do governo federal. Somado este atraso ao fato do cálculo das cotas ser realizado sobre o exercício findo, resultava considerável redução do montante recebido pelos municípios por conta da evasão inflacionária.

A nova divisão da arrecadação tributária passava a ser feita através do Fundo de Participação dos Municípios e do Fundo de Participação dos Estados e Distrito Federal. Criados pela Emenda Constitucional nº 18, são formados por transferência automática, a cada um, de 10% das receitas do Imposto de Renda e do Imposto sobre Produtos Industrializados. Transferência mensal e calculada sobre o exercício vigente. Esses fundos, que não deveriam depender "de despacho, ordem, liberação ou qualquer intervenção de qualquer autoridade do Ministério da Fazenda" (1), seriam porém mais

(1) FGV, A Reforma no Ministério da Fazenda e sua Metodologia, p. 108.

tarde unificados e usados amplamente como instrumento de sujeição política dos estados e municípios na negociação de sua liberação.

Funda-se assim um sistema tributário em que vigoram impostos nacionais, "impostos que, embora cobrados por uma esfera de governo, o produto é posteriormente transferido a outra" (1). E é a União que cabe o comando da arrecadação e do repasse neste sistema, cumprindo o movimento de ampliação dos controles centralizados de Estado sobre toda a economia nacional. Possibilita-o o fato de haver o país, desde 1946, decididamente avançado no sentido de integrar nacionalmente as suas atividades econômicas.

Para evitar-se que fosse transgredida esta nova ordem tributária, os privilégios conferidos pela constituição de 1946 aos estados são extintos: não era compatível com o movimento de centralização do poder fiscal no Executivo Federal a manutenção da competencia estadual para o estabelecimento de novos impostos. A Emenda Constitucional nº 18, elimina o campo residual, o espaço de concorrência e criação de tributos partilhado por estados e União. Para tanto estabelece-se que os impostos do sistema tributário nacional seriam então apenas aqueles que constavam no texto da Emenda. "Com isso tirava-se da União, de saída, a possibilidade de criar tributos não previstos na Constituição e que poderiam ser requeridos para fazer frente às suas necessidades de caixa. Dessa maneira, o sistema se tornava rígido e reduzia-se o raio de manobra necessário ao governo Central para,

---

(1) FGV, op. cit., p. 98.

em caso de quaisquer eventualidades, aumentar sua captação de recursos, via tributação. A Constituição de 1967 reparava, entretanto, esta falha, ao confirmar a extinção da competência residual e ao reatribuir à União poderes para instituir novos tributos além dos previstos na constituição, sem a obrigatoriedade da partilha, como previa a Carta de 1946" (1).

A Emenda Constitucional nº 18, se bem que passo essencial na definição do novo sistema tributário, não lhe dá conformação definitiva. A Reforma Tributária apenas teria a sua forma final na Constituição de 1967. Ao longo deste tempo, impostos foram extintos, outros foram criados e mantiveram-se os impostos sobre a Renda, sobre o Comércio Externo, sobre a Transmissão de Bens Imóveis, sobre a Propriedade Rural, sobre a Propriedade Urbana, sobre Combustíveis e sobre Energia Elétrica.

Os impostos extintos foram os impostos sobre Diversões Públicas, sobre Indústrias e Profissões, o Imposto Municipal de Licença, o Selo, o Imposto sobre Vendas e Consignações e o Imposto de Consumo. E criaram-se o Imposto sobre a Circulação de Mercadorias - o ICM, que substituiu o IVC -, o Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI, que tomou o lugar do Imposto de Consumo -; o Imposto sobre Serviços de qualquer natureza, ISS; o Imposto sobre Operações Financeiras - ISOP; o Imposto sobre Transportes e Comunicações e o Imposto sobre Minerais.

---

(1) OLIVEIRA, Fabrício A. de. A reforma tributária de 1906 e a acumulação de capital no Brasil, p. 52.

Dentre estes impostos, alguns têm importância ponderável para efeitos de controle do Estado sobre o processo de acumulação; os impostos sobre o setor externo - importação e exportação -, o ICM, o IPI, o ISOF e o Imposto de Renda. O Imposto de Renda, principalmente. Mais que mera fonte de recursos para financiamento de encargos de governo ele seria feito decisivo instrumento de política econômica, tanto para os objetivos da estabilização como do crescimento econômico, pelos efeitos que produziria sobre a demanda agregada.

As transformações por que passou, no Governo Castelo, o Imposto de Renda, tinham o sentido de generalizá-lo, de ampliar sua cobrança para um número consideravelmente maior de contribuintes. Foi decidido, portanto, fazer baixar os limites estabelecidos para as faixas de renda que gozavam de isenção e eliminar os privilégios de que desfrutavam algumas categorias profissionais, como as dos professores, jornalistas e magistrados. O Imposto de Renda vinha perdendo sua importância na composição da receita tributária federal e, de um percentual de 35% em 1947, cai a 10% em 1962 (1). O crescimento da sua arrecadação que se verifica a partir de 1965 pode ser parcialmente explicado por esta política de massificação.

Ainda em nome de elevar-se a arrecadação do Imposto de Renda, elevam-se substancialmente suas alíquotas para todas as faixas. Mas as alterações mais significativas nele promovidas pela Reforma Tributária não se deram em seus

(1) REZENDE, Fernando. O Imposto sobre a Renda e a Justiça Fiscal, p. 86.

UNICAMP
BIBLIOTECA CENTRAL

procedimentos de arrecadação, mas na sua utilização como mecanismo para o direcionamento do investimento e do consumo pelo Estado, substancialmente ampliada. Progressivamente vão se estabelecer acréscimos na taxação ou isenções na incidência do Imposto de Renda para as áreas definidas como cruciais pela política econômica. A estratégia adotada de incentivos à poupança fez assim do Imposto de Renda sobre a pessoa física um imposto que incide basicamente sobre a renda do assalariado. Mas, mais que isto, lhe imporia brutal crescimento relativo. "Em 1964, o imposto arrecadado de pessoas físicas era, em termos de valor, cerca de duas vezes menor que o imposto arrecadado de pessoas jurídicas" (1). Entre 1964 e 1970, porém, "em termos reais, a arrecadação de pessoas físicas aumentou cerca de 200%, enquanto o crescimento da receita de pessoas jurídicas foi da ordem de 50%" (2). Isentando empresas e onerando salários, o Imposto de Renda torna-se assim instrumento para a redistribuição da renda nacional a favor dos lucros e importante estímulo à sua reinversão, conferindo ao Estado poderes substanciais para determiná-lo.

O ICM - em que foi transformado o Imposto sobre Vendas e Consignações - é a mais significativa fonte de arrecadação fiscal que permaneceu, depois da Reforma Tributária, fora da esfera da União. O ICM e o Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis são os únicos impostos que compõem desde então a área de competência fiscal dos estados.

---

(1) REZENDE, Fernando, op. cit., p. 44.

(2) REZENDE, Fernando, op. cit., p. 44.

E ainda assim, não se concede aos estados o poder de estabelecer as alíquotas do ICM: tal poder caberia ao Congresso Nacional, podendo sobre ele opinar também a Presidência da República.

Dentre todas as mudanças inscritas na Reforma Tributária a criação do ICM foi a "que suscitou críticas e discussões mais vivas ... pelo receio de decréscimo de receita que se apodera dos fiscos estaduais" (1).

O IVC era imposto de incidência cumulativa, claramente inadequado ao padrão industrial que o país havia efetivado. O ICM, tem caráter não cumulativo e apesar de "ter um campo de incidência mais largo que o IVC, sua base de cálculo era mais estreita, à medida que apenas tributa a diferença de preço em cada etapa do ciclo, sendo cobrado, portanto, sobre o valor agregado" (2). Estabeleceram-se por isto alíquotas mais elevadas para o ICM, já que as modificações promovidas no procedimento de cobrança do imposto poderiam resultar na redução de seu recolhimento com efeitos desastrosos para as receitas tributárias estaduais. O ICM é proposto na lei 5.172, em 1966, como imposto de competência estadual e municipal, o que é em seguida revogado pelo Ato Complementar nº 34: "os fatos trazidos à tona depois que se decretou a referida lei vieram comprovar aquilo que inicialmente já havia sido suspeitado, isto é, para assegurar a observância do princípio da não cumulatividade, a arrecada-

---

(1) FGV, op. cit., p. 123.

(2) OLIVEIRA, Fabrício, op. cit., p. 58.

ção do imposto sobre a circulação de mercadorias devia ser unificada e entregue aos fiscos estaduais" (1). A partilha entre estados e municípios estabelecera a prática da cobrança em cascata e seria portanto abolida.

Em defesa da racionalidade e eficácia do novo sistema tributário eliminam-se as possibilidades de guerras fiscais. Mas reduz-se drasticamente o raio de manobra de estados e municípios para a superação de dificuldades financeiras por ampliação de sua arrecadação o que não era, porém, inquietação que afligisse o Governo Castelo. Importava na verdade antes conferir uniformidade nacional ao sistema tributário e concentrar os recursos dele advindos sob controle centralizado.

Criado pelo Decreto-lei 34, de 18 de novembro de 1966, o Imposto sobre Produtos Industrializados substituiria o Imposto de Consumo que era peça fundamental do recolhimento federal: em 1963 representou 48% da receita tributária da União, em 1964, 51% e em 1965, 43% (2). Para o IPI, também foram estabelecidas alíquotas mais elevadas, mas diferenciando-se a sua incidência de acordo com critério de essencialidade dos bens. Os produtos menos essenciais seriam onerados em maior medida, de forma a assegurar a progressividade do novo imposto.

Assim, "a transformação do Imposto de Consumo em um Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) trouxe,

---

(1) FGV, op. cit., p.

(2) FGV, op. cit., p.

como principal inovação, a determinação de seu caráter seletivo ... Com a Reforma e a determinação de sua seletividade, abriu-se o caminho para ampliar o raio de manobra da política econômica em atuar mais eficazmente sobre os objetivos perseguidos" (1).

Ainda como parte do processo de centralização, em mãos da União, de instrumentos tributários que lhe alargasse os controles sobre o processo de acumulação, também o Imposto sobre as Exportações passa para a sua competência. O governo federal até então detinha apenas a competência sobre as importações, sendo as exportações área fiscal dos estados. Diante dos propósitos de integração do setor externo nos projetos de recuperação do ritmo de crescimento da economia, fazia-se indispensável ao Governo Castelo controlar todo o instrumental fiscal sobre o comércio exterior. O objetivo era corrigir a tendência a déficits descontrolados do balanço de pagamentos que ameaçariam a continuidade do desenvolvimento econômico, pelo estrangulamento periódico da capacidade para importar. Para isto era necessário o detalhamento de uma política de comércio exterior que diversificasse fontes de suprimento e incentivasse exportações, facilitando a absorção dos focos setoriais de capacidade ociosa. Uma definição de incentivos à exportação dos manufaturados e de restrição às importações vistas como supérfluas não poderia passar sem contar com um amplo arsenal de medidas fiscais em que se apoiar.

---

(1) OLIVEIRA, Fabrício A., op. cit., p. 74.

O recolhimento do Imposto sobre as Exportações se destinaria a compor reservas monetárias da União: o produto de sua arrecadação não se incorporaria às rendas tributárias federais. Ele seria utilizado como dispositivo de controle do comércio exterior e não como fonte de recursos orçamentários. A maleabilidade de sua cobrança - por decisão do Conselho Monetário Nacional, ela pode ou não ser feita - é fundamental para seu desempenho neste sentido.

Também o Imposto sobre as Importações passaria por alguns reajustes, tanto em sua função de proteção à produção nacional, como de fonte de renda fiscal. A sua importância na arrecadação federal havia decrescido desde 1939, quando ainda era a principal receita tributária da União. E como regulador de relações comerciais externas e arma protecionista tinha perdido eficácia. Articulá-lo ao Imposto sobre Exportações, potencializa os controles que passa a deter a União sobre o comércio externo, e que parecem suficientes ao Governo Castelo. Os controles sobre o comércio exterior por instrumentos cambiais, enfraquecidos pela reforma cambial do Governo Jânio Quadros, não seriam retomados. As poucas mudanças que aí se processariam teriam antes o sentido de retorno ao sistema estabelecido em 1961, que medidas do Governo Goulart haviam parcialmente alterado. "Feitas as devidas correções, o sistema cambial voltou a ser o mesmo experimentado em princípios de 1961, caracterizado pela unificação e flexibilidade da taxa de câmbio" (1). Uma vez cum

---

(1) VON DOELLINGER, C., CASTRO PARIA, H., CAVALCANTI, L. Transformação da Estrutura das Exportações Brasileiras, p. 30.

prido o processo de industrialização perdiam os instrumentos cambiais o seu caráter de eixo central da política econômica, que no Plano de Metas puderam mesmo direcionar o investimento industrial, notadamente o estrangeiro. E o Governo Castelo não procura recuperar este caráter instrumental do controle de divisas, antes buscando redesenhá-lo no sentido do livre mercado.

O Imposto sobre Operações Financeiras - ISOF - é também criado com o propósito básico de apoio à implementação de políticas econômicas. O Imposto do Selo, que o precede, "incidindo sobre atos regulados por lei federal ... tendia, na forma por que era cobrado no Brasil, a gerar distorções formais, que levavam à tributação de fatos econômicos onerados por outros tributos reservados à competência dos Estados e Municípios, na discriminação constitucional de rendas" (1). A lei 4.505, de 30 de novembro de 1964, o havia reformulado, mas a Emenda Constitucional nº 18 o extingue. O seu lugar é ocupado pelo ISOF, que é pago pelos estabelecimentos bancários e companhias de seguro sobre saldos mensais das operações realizadas. O ISOF, como o imposto sobre exportações, não faz parte da renda tributária da União: a sua função é de apoiar a disciplina que se buscaria instaurar sobre o mercado financeiro nacional, também submetido a nova ordenação.

Toda esta transformação efetuada no sistema tributário nacional se coaduna claramente com o movimento de

---

(1) FGV, op. cit., p. 203.

ampliação do poder de direção do Estado sobre o processo de acumulação nacional. Este movimento faz crescer em mãos do Executivo Federal os espaços em que lhe cabe decidir sobre o peso dos impostos cobrados ou os favores de isenção concedidos. A busca de superior consistência e eficiência empreendida, expressa na concentração de poderes da União, está posta pela necessidade de um aparelho fiscal compatível e maleável para a implementação das políticas econômicas decididas, de que carecia inegavelmente o Estado brasileiro. Mais do que apenas elevar recursos para o financiamento da ação governamental, a Reforma Tributária oferece todo um novo aparato de política econômica redesenhado com a flexibilidade e coerência adequadas às novas relações econômicas nacionais.

Mas o desempenho do novo sistema tributário não poderia ser então assegurado pela pura e simples reformulação de sua legislação. A sua ineficácia estava posta tanto por uma legislação inadequada ao padrão de acumulação como por uma máquina fazendária obsoleta e ineficiente. A arrecadação federal se processava ainda em exatorias, que não alcançavam sequer todos os municípios. Esta estrutura precária implicava obviamente graves entraves à nacionalização e instrumentalização da nova estrutura tributária. Tampouco da fiscalização à época se podia esperar grandes resultados, quando sequer registros confiáveis do universo de contribuintes era disponível.

A reforma do Ministério da Fazenda era preocupação desde o Governo Goulart: em 1962 foi assinado contrato com a Fundação Getúlio Vargas para a realização de estudos e

projetos de reestruturação dos serviços do Ministério. Deste convênio resultariam os projetos básicos da Reforma Tributária e de reorganização dos órgãos e instrumentos de arrecadação federais que o Governo Castelo levaria adiante.

A transferência à rede bancária, oficial e particular, do pagamento dos serviços civis, em janeiro de 1965, e da arrecadação dos impostos federais, em 1966, está dentre as várias providências propostas pela Comissão de Reforma. É medida que evidentemente interessava aos bancos: ampliaria o volume de contas, estendida aos servidores, e reforçaria os encaixes bancários, por conta do tempo decorrido entre depósito e saque. Também é benéfica ao Ministério esta transferência: tem efeito de considerável redução de custos, racionalização e eficiência de serviços. As instalações e equipamentos adequados para ampliação da rede arrecadadora federal exigiriam gastos e esforços que o Ministério da Fazenda não poderia despender a curto prazo, sobretudo quando se defrontava com a necessidade de investimento na modificação de vários outros instrumentos fazendários, como a implantação do cadastro de contribuintes e a informatização dos seus serviços. A alternativa se punha assim entre investir na extensão de uma rede arrecadadora do próprio ministério ou na criação e modernização de outros serviços. É assim que "ademais dos resultados desejáveis que trouxe imediatamente, em termos de eficiência na arrecadação, pela multiplicação dos postos arrecadadores e pelo emprego de pessoal especializado o novo sistema proporcionou economia considerável. Graças a isso, o Ministério da Fazenda, sem aumentar o número de exatores, sem arcar com o ônus da construção de exatorias

ou de alugar edifícios para instalá-las, e mediante readaptação do pessoal excedente, pôde reforçar outros setores como o do controle da arrecadação, a montagem e administração do cadastro de contribuintes" (1).

O cadastramento dos contribuintes é iniciado, ainda em 1964, pela lei 4.503 de novembro deste ano, que institui o Cadastro Geral de Contribuintes - CGC - e obriga a que nele se inscrevam todas as pessoas jurídicas de direito privado. O cadastro de pessoas jurídicas, que apresentava menores dificuldades de organização, instituído antes do cadastro de pessoas físicas, tarefa mais complexa. O CGC implicou "a reunião metódica de dados continuamente atualizados sobre cada contribuinte, a localização e classificação de seus estabelecimentos e várias outras informações que permitem a avaliação do volume das transações e, conseqüentemente, a formação de idéia sobre o montante dos impostos correspondentes" (2).

Para a viabilidade dos cadastros de contribuintes e, mais, do novo sistema tributário, carecia o Ministério da Fazenda de agilizar o seu processamento. O ministério tinha a responsabilidade de processar volume brutal de dados, relativos à execução e controle da receita e da despesa, assim como ao comércio externo, à estatística financeira e estudos econômicos, a que vem se acrescentar os encargos advindos da reforma tributária e dos novos serviços criados. A presente informatização do ministério é deflagrada em

---

(1) FGV, op. cit., p. 409.

(2) FGV, op. cit., p. 315.

dezembro de 1964, pela lei 4.516, que cria o Serviço Federal de Processamento de Dados - SERPRO - como autarquia, dotado de autonomia e flexibilidade administrativa e financeira.

Os cadastros de contribuintes e massificação do imposto de renda não teriam sido viabilizados sem o avanço no controle de informações que a criação do SERPRO significou. A eficácia do processo de modernização do Ministério contou com a agilização do processamento propiciado pela nova autarquia como seu fundamento técnico. O controle superior sobre o universo de contribuintes e dos fatos econômicos geradores de tributos com que a União passa a contar também está nela apoiado.

A reformulação dos serviços fazendários tem porém extensão mais ampla de que esta criação de novos órgãos e mecanismos: são também redefinidos seus velhos organismos. A Divisão do Imposto de Renda, a Diretoria das Rendas Internas, a Diretoria das Rendas Aduaneiras, dentre eles, têm redefinidas suas atribuições segundo sua nova importância no recolhimento tributário. "Em 1964, a Divisão do Imposto de Renda era muito mais importante, como unidade do aparelho tributário, do que a Diretoria das Rendas Aduaneiras. Entretanto, se fôssemos julgar os órgãos integrantes do Ministério da Fazenda pelas respectivas denominações, a Divisão do Imposto de Renda apareceria na escala hierárquica, em posição inferior à da Diretoria de Rendas Aduaneiras" (1). É assim que a Divisão do Imposto de Renda passa a chamar-se Di

---

(1) FGV, op. cit., p. 310.

partamento do Imposto de Renda (lei 4.506 de 30/11/64), a Diretoria das Rendas Internas, Departamento de Rendas Internas (lei 4.502, de 30/11/64) e a Diretoria de Rendas Aduaneiras, Departamento de Rendas Aduaneiras (decreto-lei 37, de 18/11/66). Estes órgãos, que acumulavam funções de fiscalização, lançamento e arrecadação, transfeririam esta última ao recém-criado Departamento de Arrecadação (lei 4.503, de 30/11/64) e avançariam num movimento de especialização que estas medidas buscavam implantar.

Algumas outras providências na reformulação dos serviços fazendários têm o sentido de impor autonomia e eficácia a seus organismos. É assim que a lei 4.510, de 01/12/64, transforma a Casa da Moeda, que fazia parte da estrutura do Ministério da Fazenda, em autarquia. Desta forma, as mudanças efetivadas no Ministério da Fazenda são pautadas pela necessidade de adequar velhos organismos a novas funções e importância, de forjar novos órgãos para encargos criados e de imprimir agilidade a toda a sua atuação. Reforma tributária e mudanças administrativas no Ministério da Fazenda são desta forma faces do mesmo processo de fortalecimento fiscal do Estado brasileiro, e guardam entre si coerência e complementaridade: as transformações administrativas são definidas em função da nova estrutura tributária, para viabilizá-la e gerí-la.

Não se restringem a elas porém as profundas mudanças que se operam nos aparelhos fiscais brasileiros como ademais aqui já foi dito. São decisivas as mudanças que se fazem no mecanismo da dívida pública nacional.

O lançamento das Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional - ORTN - marca diferenças essenciais para com a dívida pública até então, notadamente no sentido de alimentar o seu prestígio junto ao público. "O Governo Federal muitas vezes deixou de pagar os juros e, com uma freqüência muito maior, deixou de resgatar os títulos que emitia" (1), procedimentos que não faziam especialmente atraente o mercado de títulos públicos no Brasil.

A lei 4.357, de 16 de julho de 1964, que cria as ORTN's, estabelece seus prazos de vencimento - 3 a 20 anos - e a atualização de seu valor nominal pelos índices inflacionários. O governo Castelo não se limita a confiar na cláusula de correção monetária que acompanha as ORTNs para que o mercado as acolha: várias outras medidas se tomam para estimular a sua aquisição, dentre elas a permissão ao abatimento no Imposto de Renda das pessoas físicas em 30% do que se gastasse com a subscrição voluntária de ORTNs. E, quando de seu lançamento, ofereciam as Obrigações maior rentabilidade anual que os demais títulos de renda fixo, estando sua variação acima da variação do Índice de Preços por Atacado. A subscrição compulsória também é estabelecida para os recursos do Fundo de Indenizações Trabalhistas e para todas as pessoas com renda superior a Cz$ 600.000,00 anuais, durante o ano de 1965. Efetivamente vão surgir os efeitos desejados tais providências: a venda das ORTNs, entre 1964 e 1965 teve uma taxa de crescimento real de 599,3% (2).

---

(1) SILVA NETO, Alfredo Lopes da. Dívida Pública Interna Federal: uma análise histórica e Institucional do caso brasileiro, p. 75.

(2) Idem, ibidem, p. 83.

E é este crescimento, que as ORTNs trazem ao mercado de títulos públicos, que vai mudar substancialmente a dívida pública federal. A sua função de mero supridor de fundos para cobertura de déficits seria acrescido o papel de instrumento decisivo na política monetária brasileira. A compra e venda de títulos públicos pelo Banco Central passava a determinar o nível das reservas bancárias e, portanto, o fluxo do crédito bancário. Assim como passaram as operações com tais títulos a definir as taxas de juros vigentes no mercado financeiro.

Pôde desta forma fazer o Governo Castelo da dívida pública não apenas fonte estável de recursos governamentais, mas ainda incluí-la no instrumental que se monta para o controle do sistema financeiro nacional. A preocupação prioritária com a contenção das altas taxas de inflação, não restringe as mudanças operadas ao financiamento não-inflacionário do gasto público. Definir os instrumentos econômicos estatais de forma a que eles possam gerir o avanço do capitalismo brasileiro foi sem dúvida determinante no delineamento das transformações que vêm eles a sofrer.

Mesmo as mudanças nas tarifas extrapolam o mero sentido de diversificação de fontes de recursos: elas também se remetem ao novo caráter empresarial que se vai incutir às empresas estatais.

Como parte do arsenal usado no combate à inflação, pela recomposição da receita do Governo Federal, à "verdade tarifária" atribui-se o sentido de inflação corretiva e dela se esperava que saneasse a defasagem nos preços dos serviços públicos federais. A elevação das tarifas públicas

deveria convir tanto à luta pela extirpação do déficit fiscal, ampliando a geração de recursos internos às empresas, como ao propósito de imposição da eficiência econômica a todos os setores da economia nacional, notadamente ao setor público.

As empresas públicas nacionais se debatiam com restrições de política econômica ou mesmo de disposições legais, à adoção de preços que lhes assegurassem excedentes para financiar os seus investimentos. Mostra Trebat que uma forte tradição legalista persiste em adequar os preços dos serviços públicos à finalidade de prover as empresas com uma "justa" taxa de retorno por seu capital, esta taxa sendo geralmente de 12% do valor contábil de seus ativos fixos (1). O que face ao processo inflacionário tornava-se claramente inadequado.

A "verdade dos preços" a partir de 1964 vai fazer crescerem relativamente as tarifas. A escolha que se põe o Governo Castelo entre alimentar a inflação de um golpe, com a elevação dos preços públicos e alimentá-la regularmente via subsídios que oneravam o déficit orçamentário será feita pela primeira alternativa. Se bem que não para todos. Os preços relativos das telecomunicações, ferrovias e eletricidade aumentavam, mas os preços do aço são substancialmente reduzidos em termos reais (2), de forma a aliviar custos para a indústria nacional. Se para o consumidor indi-

---

(1) TREBAT, Thomas J. Brazil's State-Owned Enterprises: a case study of the State as Entrepreneur, p. 182.

(2) TREBAT, Thomas J. op. cit., p. 187.

vidual seriam cortados subsídios, a empresa privada segue podendo com eles contar.

Chegam desta maneira à efetivação sem maiores percalços as reformas no aparelho fiscal que tocam à ampliação de suas fontes de recursos e à modernização dos instrumentos fazendários. O mesmo não se dá porém na redefinição dos procedimentos da despesa pública. Reconhece-o a própria Comissão de Reforma do Ministério da Fazenda: "no tocante ao desembolso dos dinheiros públicos, a Comissão teve que ser menos empreendedora do que no caso da arrecadação. Explica-se: enquanto a arrecadação dos tributos está afeta - e não poderia ser de outra maneira - ao Ministério da Fazenda, o que permite tratamento da matéria no conjunto de providências integrantes de sua reforma, o desembolso dos dinheiros públicos tende a fazer-se - e cada vez mais - de maneira descentralizada, sobretudo num país de extensão continental como o Brasil. Conseqüentemente o problema da despesa pública não poderia ser estudado e reformulado apenas com os dados, as práticas e as realidades encontradas no Ministério da Fazenda" (1).

A despeito no entanto dos estorvos alegados, o controle do gasto público se oferece ao Governo Castelo com menores dificuldades que aqueles postos sistematicamente desde os anos 50. As crescentes atribuições do Estado face à acumulação nacional haviam determinado o crescimento de seus encargos financeiros. Cortes nas suas despesas implicavam pe

---

(1) FGV, op. cit., p. 64.

nalizar determinados interesses econômicos que evidentemente contra tais medidas se insurgiam. Tais resistências puderam sempre, até 1964, impedir um programa de contenção do gasto público em maiores proporções. Não era este porém o cenário político em que se movia o Governo Castelo: quando ele determina que seja o déficit público contido pela elevação no recolhimento tributário e pela redução nos gastos, as contrariedades não se podem expressar com a veemência de hábito.

Mas mantinha e aprofundava o Estado o seu caráter de financiador básico à economia nacional. Impor a seus gastos racionalidade técnica permanente não foi tarefa tão fácil. Decerto que vai buscar o Governo Castelo também fortalecer o seu instrumental de ordenação e controle das despesas públicas. O mecanismo básico para tanto sendo o orçamento, conhecerá ele transformações a partir de 1964. A legislação que viria a apoiar tais mudanças já estava posta em 17 de março de 1964: a lei 4.320. Votada pelo Congresso Nacional, ela "institui normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal". Confere à União o poder de legislar sobre as "normas gerais sobre orçamento, despesa e gestão patrimonial e financeira de natureza pública" e estabelece que a "Lei de Orçamento conterá a discriminação da receita e despesa, de forma a evidenciar a política econômico-financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecidos os princípios de unidade, universalidade e anualidade". Ficam firmadas já de início diferenças básicas entre as concepções orçamentárias que vigiam e as no-

vas concepções que passam a vigorar. Os orçamentos eram, até 1964, peças de natureza antes contábil que de política econômica: destinavam-se sobretudo ao cálculo de receitas e despesas públicas e não serviam de suporte à execução de programas de governo. Mas nem sequer ofereciam confiabilidade as previsões de gastos e receitas neles expressas: sistematicamente superestimavam-se as receitas e minimizavam-se os gastos. A categoria "créditos adicionais" passou mesmo a destinar-se aos acertos necessários para que se pudessem fechar as contas orçamentárias. E dela se fazia farto uso. Os meados dos anos 50 trouxeram aos orçamentos as dificuldades tanto de projeções que terminassem por se afinar com o processo inflacionário que se acelerava quanto de enunciação politicamente arriscada de intenções de gastos demasiado amplos. Mais confortável era recorrer às mais folgadas margens de manobra que asseguravam os "créditos adicionais", o que, no entanto, comprometia decisivamente a sua eficácia como peça para previsão do gasto governamental.

Os princípios que deveriam os novos orçamentos seguir - a unidade, a universidade e a anualidade - determinam que um e apenas um orçamento faria cada governo a cada ano, onde estariam incluídas todas as suas operações. Compreenderiam assim as leis orçamentárias todas as receitas e todas as despesas, ressalvadas porém as operações de crédito por antecipação de receita, as emissões de papel-moeda e outras entradas compensatórias no ativo e no passivo financeiros. Fica também estabelecido que não se consignariam dotações globais para atender indiferentemente a despesas de pessoal, material, serviços de terceiros ou transferências.

"A própria lei, entretanto, abriu uma exceção para os casos especiais e para atendê-los criou a conta-investimentos em Regime de Execução Especial" (1). Não se furta assim a nova lei a abrir exceções que atenuem a severidade de seus artigos. A própria limitação dos termos da lei 4.320 às leis orçamentárias confere completa autonomia aos orçamentos das autarquias, que se aprovariam por ato do Executivo simplesmente. Afastam-se estas entidades dos controles que sobre elas pudesse exercer o Poder Legislativo: apenas ao Poder Executivo caberia lhes designar limites e cobrar resultados.

A nova legislação orçamentária trazia também a inovação de seu uso como instrumento de política econômica, determinando aos orçamentos, ademais de lidar com a previsão de receita e despesa de Governo, nascer como explicitação da política econômica governamental sendo dela executor direto e cuidando antes do objetivo do gasto que seu enquadramento contábil. A despesa pública passa a respeitar programas e projetos que deveriam ser detalhados quanto à programação de investimentos e à discriminação dos gastos.

O PAEG reconhece que o "Orçamento Geral da União exprime apenas uma fração da totalidade das receitas e dos dispêndios sob o controle do Governo Federal" (2). A consolidação dos orçamentos da administração direta e indireta é defendida. Havia sido realizada tentativa em 1961, pela Assessoria Técnica da Presidência da República. Para o

---

(1) MACHADO JR., J.T. e REIS, Heraldo. A Lei 4.320 Comentada, p. 10.

(2) PAEG, p. 56.

próprio exercício de 1964 o Ministério do Planejamento usa a mesma metodologia, com pequenos acertos. E promete o cumprimento de "tarefa de maior amplitude: a apresentação da conta consolidada do setor público da economia nacional, a ser obtida mediante a consolidação dos orçamentos de todas as entidades da administração direta e da descentralizada, não só sob a jurisdição da União, como também, dos Estados e Municípios" (1). Promessa, de resto, não cumprida.

Tampouco seriam respeitados os desígnios de transformação do Orçamento em peça ordenadora do gasto de Estado. Precariamente se faria ele executar pelos organismos estatais e os controles que sobre parte das despesas detinha o Tribunal de Contas tolhia a previsibilidade de sua efetivação. A Reforma Administrativa em 1967 empreende tentativa de remoção de tais entraves. São assim firmadas a destituição dos poderes de registro prévio do Tribunal (2) e a determinação de que uma vez "publicadas a lei orçamentária ou os decretos de abertura de créditos adicionais, as unidades orçamentárias ... ficam desde logo habilitados a tomar as providências cabíveis para o desempenho de suas tarefas". A movimentação dos créditos orçamentários passava a poder se realizar segundo sua definição pelo Poder Executivo. Também se remeteria o decreto-lei 200 a sanar o desrespeito ao orçamento por parte dos órgãos de Estado, instituindo-o peça central do aparelho de planejamento que se pretende montar. E mais que isto, deveria passar a constituir instrumento bá-

---

(1) PAEG, p. 57.

(2) Veja-se o capítulo sobre Reforma Administrativa.

sico para controle do desempenho dos organismos da administração direta. Decerto que não pelo Poder Legislativo. São certamente encurtadas as alternativas de que dispunha ele para influir sobre as contas da União. É assim que, dentre outras providências, retira-se ao Congresso Nacional o direito de ampliar despesas de governo, quando da promulgação do AI-1 dos primeiros atos do novo regime. Já estava ao Legislativo vedado, pela lei 4.320, emendar o projeto de lei de orçamento para alterar a dotação das despesas de custeio ou para conceder dotação a programas que não estivessem aprovados pelos órgãos competentes. Não resta assim ao Congresso Nacional muito o que fazer na tramitação das Leis de Orçamento, a não ser aprová-las. E aprová-las rapidamente. "O projeto de lei orçamentária anual será enviado pelo Presidente da República à Câmara dos Deputados até cinco meses antes do início do exercício financeiro seguinte: se dentro do prazo de quatro meses, a contar do seu recebimento, o Poder Legislativo não o devolver para sanção, será promulgado como lei" (1).

A Constituição de 1967, "pela primeira vez, dedicou uma Seção de um capítulo especialmente à fiscalização financeira e orçamentária" (2). O Congresso Nacional exerceria controle externo sobre as contas que o Presidente da República prestaria anualmente e para isso contaria com o auxílio do Tribunal de Contas. Mas já estava a esta altura

---

(1) Artigo 68 da Constituição do Brasil, de 24 de janeiro de 1967.

(2) ALMEIDA, Fernando Bessa de. Fiscalização Orçamentária na Constituição de 1967.

decidido o esvaziamento do Tribunal de Contas de seus poderes sobre as despesas públicas: passaria ele a exercer apenas exame das contas do Poder Executivo no exercício findo sob a forma de auditorias financeiras e orçamentárias.

E se ao Congresso Nacional não se reconhecem maiores prerrogativas sobre eles, os orçamentos, que idealmente seriam instrumentos da sociedade para controle do seu Estado, não são na verdade para tanto desenhados. Crescentemente perdem eles em clareza, pelo hermetismo que passa a imperar no seu detalhamento assim como por sua extensão ampliada. E nem sequer constam das leis orçamentárias os orçamentos das empresas estatais e o orçamento monetário do Governo, sob controle apenas do Poder Executivo. Considerando-se o peso das estatais no processo de acumulação nacional e a importância da política monetária no seu movimento, é notável a autonomia orçamentária de que se dota o Executivo Federal.

A lei 4.320 nem é elaborada pelo Governo Castelo, mas não é sem razão que ele a põe em vigência. Afirma ela as linhas fundamentais de redefinição dos aparelhos econômicos estatais que o novo regime implementa, conferindo aos orçamentos caráter de instrumento de política econômica e dotando o Poder Executivo de raio de manobra muito extenso.

Da mesma forma, a ausência aí prevista dos orçamentos das autarquias e empresas estatais na Lei de Orçamento vai estar em consonância com a enorme autonomia conferida à administração indireta na Reforma Administrativa, que

encerraria o projeto de reformas do Governo Castelo. Estará expressa aí, mais uma vez, a perfeita coerência que se guardaria nas reformas feitas quanto a atribuir-se ao Executivo Federal considerável gama de poderes discricionários sobre vida econômica - e não apenas - da nação.

É inquestionável que a concentração de prerrogativas que a Reforma Tributária também sedimenta se pôde firmar em tais termos sobretudo por conta dos poderes que assume o Poder Executivo sob o novo regime. Mas há que se considerar que a possibilidade de alcançar ela constituir-se em instrumento decisivo para a recomposição das condições para o crescimento econômico nacional é dada sobretudo por sua compatibilização com a Reforma Financeira de 1965. Juntas articularão financiamento e demanda a este crescimento necessários.

Ambas as reformas são perfeitamente complementares no desígnio de criação de condições favoráveis às empresas para que recobrem o ritmo de acumulação verificado no ciclo passado: a Reforma Financeira lhes deveria assegurar recursos para as suas necessidades correntes e para a ampliação de suas capacidades de produção e a Reforma Tributária lhes garantiria acesso aos incentivos fiscais. Os dois instrumentais combinados também serviriam para adequar a demanda à capacidade produtiva instalada, reduzindo-a ou ampliando-a por meio de instrumentos fiscais e financeiros. É assim que, quando da Reforma Tributária de emergência, faz-se uso dos instrumentos fiscais para conter a demanda que o diagnóstico oficial punha como fonte inflacionária. E que, posteriormente, reunem-se instrumentos fiscais e financeiros

para montar-se a demanda necessária à produção de bens duráveis que lideraria o ciclo seguinte.

No que toca às empresas privadas, desta forma, se por um lado sua carga tributária é elevada, por outro, as necessidades financeiras passam a ser mais facilmente supridas. Já no que diz respeito às finanças de Estado, se a Reforma Tributária pôde lhe assegurar recursos não inflacionários em maior volume, os alvos visados pela Reforma Financeira porém não se atingem: não se reduzem os seus encargos de financiamento a longo prazo para toda a economia. As reformas feitas concedem ao Estado maior disponibilidade financeira, mas mantêm crescentes os encargos a ela vinculados.

A reforma no sistema tributário nacional promove, em suma, uma profunda e articulada reformulação no próprio caráter deste sistema. Decerto que também, e não de forma secundária, buscou-se na reforma elevar-se a arrecadação fiscal, a que pressupunha a redução do déficit público, prioritariamente visada pela política econômica. Mas o que foi forjado de estruturalmente diverso no sistema tributário foi a sua transformação em instrumento básico de política econômica. A Reforma Tributária efetivamente dota o Estado de poderes ampliados sobre o processo de acumulação nacional por conferir à estrutura tributária a maleabilidade necessária ao oferecimento de estímulos ou o estabelecimento de restrições a setores da economia, segundo a importância que lhes seja atribuída pela política econômica. E por concentrar em mãos do Executivo Federal o poder de manejá-la.

É, enfim, fora de dúvida que o resultado fundamental das reformas nos aparelhos fiscais nacionais seria o seu considerável fortalecimento. Fortalecimento que se expressa tanto na ampliação dos recursos recolhidos pelo Estado quanto no desenho institucional de seus instrumentos. Fortalecimento que evidentemente foi o alvo básico de todas elas: da Reforma Tributária, como da Reforma Tarifária, da Reforma Orçamentária ou da reforma nos organismos fazendários.

Guardariam elas estreita articulação com o projeto de redesenho do Estado e suas relações com a economia que formula o novo regime, referendando por certo suas definições sobre penalizações e benefícios que passam a nortear sua ação. É assim que as empresas privadas se reservam os incentivos fiscais, às empresas estatais, crescente autonomia e aos salários os maiores sacrifícios. Sobre eles, já onerados pela contenção salarial (1), se faria a massificação do imposto de renda. Embora caisse a sua participação na distribuição funcional da renda nacional, a sua contribuição ao recolhimento do imposto seria substancialmente elevado.

Estariam também as reformas no aparelho fiscal irmanadas no malogro de todas as tentativas de imposição de procedimentos restritivos ou rígida disciplina aos gastos de Estado: a Reforma Financeira, a Reforma Bancária ou a Reforma Administrativa. Puderam elas, no entanto, desenhar um Es-

---

(1) Veja-se a respeito a Reforma Salarial.

tado mais forte, com poderes mais amplos para decidir sobre os rumos do capitalismo brasileiro e mesmo alimentar sua perversidade. Teriam elas o mesmo sentido e resultado semelhante, o que é intenção aqui demonstrar.

A REFORMA SALARIAL

A Reforma Salarial

Trabalhadores assalariados foram parte central à disrupção das alianças populistas em 1964. Presentes no pacto de poder por seus sindicatos trabalhistas, seriam dele então alijados e sobre seus ombros recairia o ônus maior da política de estabilização do governo Castelo. Seria destroçada a sua representação de classe e montado todo um aparato estatal de controle sobre os salários. Esta montagem se faria gradualmente, em crescente avanço do poder de normatização em mãos do Estado sobre as relações entre capital e trabalho. Uma vez concluída, seriam substancialmente diversos os mecanismos de reajustes salariais, de estabilidade no emprego e de representação sindical, tendo-se todos se deslocado para o espaço de arbitragem estatal. Passariam a se dirimir dentro do Estado questões que eram até então objeto de barganha entre classes, entre trabalhadores e capitalistas.

O diagnóstico oficial formulado no PAEG, erigindo a inflação como o maior dos males a afligir a economia nacional, implicava, como medida para combatê-la, a definição de uma política salarial. A inflação teria determinante básico de demanda e nela a evolução salarial seria componente essencial. "O processo inflacionário tem resultado da inconsistência da política distributiva de que um dos pontos principais é a incompatibilidade entre a propensão a consumir, decorrente da política salarial, e a propensão a investir, associada à política de expansão de crédito às empre-

sas" (1).

Argumentava-se que a "desordem" inflacionária também vitimava o poder de compra dos salários - já que preços sobem continuamente e salários nominais crescem em saltos - e que bons resultados na luta contra a inflação também beneficiariam os assalariados. Diante do imperativo categórico de controle do processo inflacionário, é proposta uma política salarial que "assegure a participação dos trabalhadores nos benefícios do desenvolvimento econômico, mas que permita a sincronização do combate à inflação, do lado da procura e dos custos e que proteja a capacidade de poupança do país" (2).

A excessiva penalização dos assalariados pela redução dos percentuais de reajustes nos salários, que evidentemente se prenunciava, é negada pela afirmação de que teriam sido os trabalhadores os maiores beneficiários do processo de desenvolvimento por que passou a economia nacional no pós-guerra, dado seu crescente poder reivindicatório. Em cálculos sobre a repartição funcional da renda urbana, o PAEG faz ver que entre 1947 e 1960 a parcela absorvida pelos assalariados cresce de 56 para 65% (3). Assim, tendo os assalariados decididamente elevado a sua participação na renda nacional, uma política salarial que se destinasse a mantê-la não poderia ser iníqua. A política salarial defendida no PAEG prometia manter a participação relativa da re-

---

(1) PAEG, p. 28.

(2) PAEG, p. 16.

(3) PAEG, p. 40.

muneração do trabalho no PIB nos melhores níveis alcançados. Desta forma, no combate à inflação, os assalariados aproveitariam a eliminação da instabilidade dos preços, mas não teriam elevada a média dos salários reais, que apenas cresceria pelo aumento da produtividade e pela retomada do crescimento econômico.

Não havia aí marcada diferença entre o PAEG e o Plano Trienal, também ele defensor de restringir os aumentos salariais às taxas de incremento da produtividade. Tampouco se distinguem os dois planos na pauta de redução do gasto público pela contenção dos salários do funcionalismo federal. Mas são certamente as políticas de estabilização, levadas a partir destes dois planos, diametralmente opostas quanto a seus resultados. O Trienal trazia proposta de reajuste de 40% para servidores civis e militares, que evidentemente não chegavam a recompor as perdas inflacionárias. Dá-se porém que, face às pressões sofridas, notadamente por parte dos oficiais do Clube Militar (1), o governo Goulart concederia 70%, significativamente acima do que se havia oferecido.

O que não alcança fazer o Governo Goulart, faria folgadamente o Governo Castelo. A contenção dos salários então sequer se reduziria aos salários do funcionalismo: seria gradativamente imposta aos salários do conjunto da economia. E, para lograr promover este arrocho salarial, crescentemente se aparelharia o Estado. Política restritiva e aparelha-

---

(1) SKIDMORE, T. Brasil: de Getúlio a Castelo, p. 312.

mento estatal para controle dos salários andariam assim juntas, passo a passo.

Quando da publicação do PAEG, ainda afirmava o Governo Castelo a sua fé nas regras naturais do livre mercado para o processo de reordenação salarial. Por isso defendia-se para reajustes salariais nas empresas privadas a negociação direta entre empregados e empregadores. O Governo Castelo se reservava apenas o poder de decisão sobre os reajustes do salário mínimo, dos salários do setor público, dos salários das empresas subvencionadas pelo Governo e concessionárias de serviços públicos federais. Ou ainda nas situações em que um acordo não fosse atingido pela livre negociação nas empresas privadas.

A legislação existente - o decreto 52.275/63 - estabelecia a vigência de uma política salarial para as autarquias federais, para o setor produtivo estatal e para as empresas privadas concessionárias de serviços públicos a ser definida pelo Conselho Nacional de Política Salarial, então criado. Em junho de 1964, a circular nº 10 do Ministério da Fazenda define os novos mecanismos da política salarial, ainda restrita ao setor público: os reajustes teriam intervalo necessário de um ano e seriam calculados de forma a igualar o salário médio dos últimos dois anos, somado à taxa de produtividade do ano anterior e à taxa de inflação. Estas normas "deveriam ser comunicadas à Justiça do Trabalho, por ocasião dos dissídios coletivos, como sendo o ponto de vista oficial do governo" (1). Esperava-se que a Justiça do Tra-

(1) DIEESE - Dez Anos de Política Salarial, p. 9.

balho acatasse também para as empresas privadas os mesmos percentuais de reajustes estabelecidos para o setor público.

O decreto 54.018, publicado em julho de 1964, redefine as atribuições do Conselho Nacional de Política Salarial - ampliando seus controles sobre salários no setor público - e determina uma alteração no cálculo dos reajustes salariais, que passa a ser feito da seguinte forma: salário médio dos últimos dois anos, multiplicado pelo índice de custo de vida do mês de reajuste, multiplicado pela taxa de produtividade do ano anterior, multiplicado pela previsão de um resíduo inflacionário, dividido pelo salário nominal do ano anterior.

Logo em seguida, no mês de setembro, o decreto 54.228 estabelece alternativas para a base de cálculo do salário médio dos dois anos anteriores, que poderia ser ou o salário da categoria profissional, ou a folha de pagamento da empresa, ou o salário médio da empresa, ou a faixa de salário dominante. "A utilização indistinta de qualquer destas bases levaria a resultados diferentes, desde que cada uma delas sofresse variações diversas nos últimos 24 meses" (1). O decreto 54.228 confere também ao CNPS o poder de reavaliar os procedimentos de cálculo dos reajustes, desde que não o fizesse de forma a comprometer os resultados da política anti-inflacionária do Governo Castelo.

Avançava-se assim de modo gradual na perseguição dos objetivos declarados a nortearem a política salarial: im

---

(1) DIEESE, op. cit., p. 10.

pedir que os reajustes salariais realimentassem o processo inflacionário e cortar os aumentos salariais no setor público. Mas as reações a ela se intensificavam. "Eram feitos pedidos constantes de aumento dos vencimentos públicos em 1965. A administração afirmava repetidamente que não aumentaria os vencimentos públicos em 1965. No entanto, no fim do ano, foi nomeado um grupo de estudos para recomendar aumentos de salários necessários" (1). E são finalmente concedidos aumentos escalonados a partir de janeiro de 1966 (2).

Também nas empresas privadas se faziam sentir as pressões por recomposição dos salários. As medidas definidas nos decretos 54.018 e 54.228 não chegaram a surtir o efeito desejado de contenção dos reajustes salariais que foram, em 1964, superiores à elevação do custo de vida. Em nome da consecução de bons resultados na política anti-inflacionária o Governo Castelo não mais se dispõe a deixar entregue aos azares de pressões políticas o problema dos reajustes salariais. Para que resultassem como previsto as medidas de combate à inflação, providencia-se a uniformização dos procedimentos de concessão dos reajustes para o setor público e o privado.

Em julho de 1965 é promulgada a lei 4.725, que amplia a política salarial para as empresas privadas, e simplifica a fórmula de cálculo dos reajustes. Simplesmente recompõe-se o salário médio dos dois últimos anos por índices

---

(1) DALLAND, R. Estratégia e Estilo do Planejamento Brasileiro, p. 178.

(2) Que não chegam a comprometer os objetivos de contenção dos gastos correntes governamentais. Ver capítulo sobre Crise.

fornecidos pelo CMN -, apenas incorporando ao cálculo um acréscimo pelo aumento de produtividade um ano depois. A Justiça do Trabalho deveria tomar tal fórmula por base no processo dos dissídios coletivos e nenhum reajuste poderia ser por ela homologado antes de decorrido um ano do último acordo ou dissídio, não sendo possível a inclusão de cláusulas de antecipação do aumento salarial durante este prazo. Fornecia-se assim às empresas privadas instrumentos para resistência aos pleitos de seus trabalhadores, no entanto ainda insuficientes para assegurar o respeito aos índices produzidos oficialmente. "A prática das campanhas salariais demonstrou que, a partir da lei 4.725, diminuiram os acordos entre Sindicatos e empresas, passando as soluções a serem buscadas através de dissídios coletivos, nos Tribunais do Trabalho... Os reajustes, durante a vigência da lei 4.725, a não ser no caso das empresas sob controle do CNPS, foram quase sempre superiores ao que definia a lei. Este fato, não obstante a significativa diferença entre reajuste salarial e variação de custo de vida no período, mostra que por um lado os Sindicatos na época conseguiram conservar certo poder de barganha e, por outro, os Tribunais do Trabalho tentavam manter certa independência em relação aos demais poderes" (1).

Em janeiro de 1966, o decreto 57.627 reintroduz o resíduo inflacionário no cálculo dos reajustes por não terem as previsões de queda da taxa de inflação se verificado, mas também determina que sejam deduzidos do resíduo inflacionário todos os aumentos salariais efetivos concedidos a par-

---

(1) DIEESE, op. cit., p. 15.

tir da vigência da lei 4.725. Não arrefecendo contudo as pressões sobre sua política salarial contencionista, o Governo Castelo decide, a partir de meados de 1966, tomar medidas mais energéticas. De uma política salarial para o salário mínimo e o setor público havia ele avançado no sentido de impor a contenção salarial ao setor privado, amparado na Justiça do Trabalho. A sua posição evoluiria agora no sentido de impor controles mais diretos. Em julho é baixado o decreto 15 e, em agosto, o decreto 17, que retiram da Justiça do Trabalho todo poder normativo e proibem que outros índices que não os fornecidos pelo Poder Executivo pudessem ser utilizados para cálculo dos reajustes. É então reafirmado a interdição "a concessão de qualquer aumento ou reajuste salarial, inclusive sob a forma de abono ou reclassificação, antes de decorrido um ano do último acordo ou dissídio coletivo e sem obediência às normas e critérios estabelecidos no presente decreto-lei".

Ainda aí vigorava a caracterização da política salarial como instrumento para o combate à inflação, que seria desativado uma vez ganha a luta. Em fevereiro de 1967, porém, estas disposições são incorporadas à CLT, já aí configurando a intenção de se manter a política salarial restritiva além do prazo de três anos que estava proposto no PAEG. Em julho de 1968, a lei 5.451 cancela o dispositivo da lei 4.752 que limitava temporariamente a definição pelo Governo de uma política salarial e a torna atribuição permanente do Poder Executivo. Esvazia-se desta forma o espaço de negociação nos dissídios coletivos, tornando-se prerrogativa do Estado o que antes era matéria de decisão resultante

do confronto direto entre trabalhadores e empresas.

Dos poderes de definição do salário mínimo e dos salários do setor público que detenha, avançaria este Estado no sentido de assentar-se como instância de arbitragem de todos os salários da economia nacional. Instância que decerto não se dispunha então a preservá-los. Nas diretrizes que norteariam a política para os salários, o propósito de destituição do seu poder de compra estaria presente não apenas na interdição da utilização de outros índices além dos do próprio governo e da concessão de reajustes em prazos inferiores a um ano. Nem sequer se esgotaria na fórmula de cálculo dos índices pela média e não pelo pico (1), sob o argumento de que "em tais casos, o critério de reajuste a ser adotado deverá ser o de assegurar, para o período em que vigorar a nova remuneração, um salário real médio equivalente à média dos salários reais auferidos nos dois últimos anos, acrescida de uma percentagem adicional correspondente ao incremento da produtividade. Deve-se notar que o critério programado difere substancialmente do método usual de se calcularem os reajustes de modo a repor - no momento da revisão - o poder aquisitivo do salário num instante escolhido no passado. Esse último método peca obviamente pela arbitrariedade da origem, e pode levar aos mais variados resultados conforme o ponto do passado que se tome para o cálculo do

---

(1) A reconstituição do salário real pela média e não por base no salário real no mês do reajuste anterior - quando ele está em seu ponto mais alto - leva a uma queda do salário real em situações inflacionárias, já que o seu valor decresce na medida em que se distancia do momento do reajuste.

reajuste. Sua aplicação indiscriminada tem dado margem a uma política salarial distorcida e virtualmente incompatível com qualquer esforço de estabilização dos preços" (1). Na determinação dos reajustes, na verdade, cada um dos elementos que entram em seu cálculo - resíduo inflacionário e taxa de produtividade - é determinado de maneira a intensificar a contenção salarial, como mostra estudo feito pelo DIEESE. É assim que o próprio resíduo inflacionário calculado não refletia o aumento real do custo de vida. O CMN fixava o resíduo pelas estimativas do orçamento monetário e de acordo com a política econômica do Governo, que lutava ferozmente para estabelecer a reversão das expectativas de crescimento da inflação. Publicar taxas realmente projetadas teria efeito adverso que, a partir de 1966, a taxa de produtividade é obtida pela diferença entre a variação do Produto Real e a taxa de crescimento populacional, equalizando a taxa de produtividade para setores de produtividade diversa. Acresce-se que a utilização do crescimento populacional apresentava clara distorção em relação à taxa de emprego, que crescia a ritmo marcadamente mais lento (2).

Como não poderia deixar de ser, a política salarial do Governo Castelo provocou uma queda acentuada do poder de compra dos salários a partir de sua implantação efetiva. Mas, se os salários apresentam redução drástica, a compressão salarial não se fez sentir por igual para todas as faixas. Por ela são evidentemente vitimados em maior medida

---

(1) PAEG, p. 83/84.

(2) Veja-se a respeito o citado trabalho do DIEESE.

trabalhadores pouco qualificados que dependem essencialmente do poder de barganha dos seus sindicatos para que se mantenha o seu nível de salário. Mesmo porque, paralelamente à política salarial, se verificou o deslocamento de grande parte da massa de trabalhadores à proximidade ou mesmo ao salário mínimo pela intensificação das dispensas, a partir das facilidades trazidas pela criação do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço - FGTS.

A tendência de deslocamento do salário mais freqüente na direção do salário mínimo é fortemente alimentada pelo FGTS. Criado em setembro de 1966, o FGTS seria constituído por contas abertas pelas empresas, em nome do trabalhador, para o depósito vinculado de 8% sobre o seu salário mensal (1). Mas as empresas não são oneradas no valor integral destes 8%, porque foram extintas ao mesmo tempo várias contribuições patronais que somavam 5,2% das folhas de pagamento. Os 8% do recolhimento para o FGTS representaram assim um acréscimo de não mais que 2,8% (2).

O estatuto da estabilidade até então em vigência era regido pela Consolidação das Leis do Trabalho, CLT, de 1943. Garantia ela, ao trabalhador com dez anos de serviço em uma empresa, que a sua dispensa só se daria mediante prova judicial de falta grave ou motivo de força maior e, ao trabalhador com menos tempo de serviço, indenização no ato

---

(1) Sobre os depósitos do FGTS incidem juros e correção monetária. Seriam eles a principal fonte de recursos do SFH, ver capítulo sobre Reforma Financeira.

(2) Ver a respeito BOTA FERRANTE, V.L. FGTS: Ideologia e Repressão, p. 163.

de seu afastamento. O FGTS é estabelecido como sistema optativo e substitui a estabilidade pela demissão sem justa causa.

A possibilidade de opção pelo trabalhador entre o FGTS ou o sistema anterior de estabilidade no serviço que estava dada a lei não vigorou porém na prática. As empresas pressionavam os seus empregados no sentido de adotarem o FGTS, o que se deu maciçamente. "Nem sempre, ou melhor, poucas vezes está o empregado em condições de escolher, isto é, de optar livremente. É sempre possível que a sua escolha, ou a sua opção, seja viciada, seja pela coação patronal, seja pela falta de esclarecimento de sua parte quanto ao verdadeiro sentido de tal opção" (1).

Com a sua vigência assim assegurada, o Fundo aliviou consideravelmente os encargos da empresa no momento da dispensa dos seus empregados. A dispensa sem justa causa implicava, no regime de estabilidade, pagamento de indenizações no valor de um salário mínimo para cada ano de trabalho na empresa. O FGTS, sendo composto por depósitos feitos durante a permanência do trabalhador na empresa, torna o ato de sua demissão significativamente menos oneroso e mais fácil. Quebrado o velho sistema, a rotatividade da força de trabalho e o rebaixamento de seus salários receberiam brutal impulso, vitimando sobretudo o trabalho não qualificado (2).

---

(1) CESARINO JR., A.F. "Estabilidade e Fundo de Garantia", p. 110.

(2) Ver a respeito CALABI, A. e EAGHAN, P. "Segmentação do Mercado de Trabalho, Mobilidade e Rotatividade".

A combinação da crescentemente restritiva política salarial com as facilidades postas à rotatividade da força de trabalho aviltaria os salários em geral. Seus mais dramáticos efeitos, no entanto, se fariam sentir por trabalhadores em níveis mais próximos do salário mínimo, numerosos no mercado e cuja substituição não traz maiores custos adicionais às empresas. A redução na oferta de empregos, por conta da queda no nível de atividades na crise, que se somava então a estes novos dispositivos da política econômica, retiraria aos trabalhadores menos qualificados a sua capacidade de resistência, de resto já corroida pela destituição dos poderes políticos dos sindicatos.

Na verdade a quebra dos sindicatos seria peça central na viabilização dos novos termos na relação entre capital e trabalho arbitrados pelo Estado. Para que pudessem avançar os poderes de regulação estatal sobre a relação entre trabalhadores e empresas, sobretudo no seu caráter de drástica redução do poder de compra das massas trabalhadoras, foi necessário eliminar uma das forças decisivas na sua determinação: a pressão organizada dos trabalhadores por meio de seus sindicatos. Foi preciso neutralizar o peso dos sindicatos como representantes e negociadores dos interesses econômicos da classe trabalhadora para que a especial penalização que lhe era destinada se concretizasse. Além da perseguição política que lhes é movida, a legislação que estabelece os mecanismos de reajuste salarial vai progressivamente limitando o espaço institucional em que os sindicatos poderiam exercer pressão sobre as empresas. O poder normativo da Justiça do Trabalho, mais sensível às reivindicações

dos trabalhadores que o Poder Executivo, é eliminado. Todos os pontos de apoio vão lhes sendo retirados.

Ainda em junho de 1964, a lei 4.330 regulamenta o direito à greve em termos ainda mais severos que a CLT, limitando das mãos aos trabalhadores o uso de sua arma mais eficaz. Em janeiro de 1966, o decreto-lei nº 3 considera justa causa para a demissão os atos atentatórios à segurança nacional, invandindo o direito à estabilidade no emprego de trabalhadores politicamente mais combativos. Sempre tem se dado na história do sindicalismo brasileiro que a identificação das bases trabalhadoras com sua representação sindical é estimulado pelos sucessos alcançados em suas campanhas salariais. Quanto mais bem sucedido nestas campanhas tenha sido um sindicato, maior apoio de suas bases ele tende a receber. Ao mesmo tempo, um sindicato assim fortalecido em sua representatividade tem melhores condições para enfrentar os empresários em negociações.

O quadro político desenhado a partir de março de 1964 implicou profunda rutura no movimento sindical. Os sindicatos politicamente mais atuantes sofrem intervenção e uma severa repressão se abate sobre quaisquer suspeitas de "comunismo", "subversão" ou "república sindicalista". Com a progressiva inflexibilidade da política salarial os sindicatos vão perdendo a representatividade que lhes resta e deixam de oferecer resistência à espoliação da classe trabalhadora que promoveria o novo regime. Em 1968, os últimos redutos de um sindicalismo combativo seriam banidos por muitos anos da cena nacional pelo recrudescimento do poder militar. "E os sindicatos, despojados de sua função de negociadores na disputa

salarial viram seu campo de ação restringido à prestação de serviços assistenciais aos associados e à fiscalização da aplicação das normas tutelares sobre as condições de trabalho que revelam-se cada vez mais insuficientes para dar conta dos novos problemas surgidos nas relações de trabalho no interior da grande empresa moderna" (1).

As duras penas efetivamente implantada, a política salarial do Governo Castelo surtiu os efeitos buscados de reduzir os custos das empresas e a demanda corrente da economia. Ao cumprir a função de rebaixar os custos primários, a contenção salarial estaria contribuindo para a pressão dos custos sobre a taxa de inflação. Desempenha também o arrocho papel na redução na demanda corrente que se afirma va necessária.

Mas sobretudo a política de compressão salarial alterou substancialmente a distribuição funcional da renda em favor dos lucros das empresas que tinham melhores condições de sobreviver, o que permitiu, juntamente com algumas medidas de emergência para atender a problemas financeiros, a recuperação e expansão em etapas posteriores" (2). A redução nos custos de salários teve ainda importância fundamental no impedir que a onda de falências entre as pequenas e médias empresas, que enfrentavam os problemas da desaceleração, fosse devastadora. A redução da folha de salários compensou ainda para estas empresas o acréscimo nos custos que

---

(1) ALMEIDA, Maria Hermínia T. de. O Sindicato no Brasil: novos problemas, velhas estruturas, p. 65.

(2) TAVARES, Maria da Conceição. Da Substituição de Importações ao Capitalismo Financeiro, p. 171.

implicou o aumento de carga fiscal trazido pela Reforma Tributária.

Aproveitam assim empresas privadas e setor público a compressão salarial que "cumpriu papel importante não só em relação ao programa de estabilização, mas principalmente como um dos elementos mais decisivos na pré-determinação das condições para a retomada posterior ... Do ponto de vista da evolução da demanda é preciso notar, primeiramente, que a contenção salarial prejudicava a indústria de bens-salários, que só viria a se recuperar com o crescimento da massa de salários, promovido pela expansão da indústria de bens duráveis de consumo. E, em seguida, advertir que esta política em nada afetava a demanda, tanto da indústria de bens de consumo duráveis, quanto da indústria de bens de capital. Em suma, o arrocho salarial contemplava diferencialmente os vários interesses capitalistas, porém, de uma forma geral, era compatível com todos eles, inclusive com os do próprio governo, empenhado em cumprimir seus gastos correntes" (1).

E por promover a concentração dos salários nas faixas mais próximas ao salário mínimo, possibilitou a abertura do leque salarial que, conjugada aos novos mecanismos de financiamento ao consumo postos pela Reforma Financeira, implicou o crescimento da demanda pelos bens de consumo duráveis, na posterior retomada do crescimento da economia.

---

(1) MELLO, João Manuel C. de e BELLUZZO, Luiz Gonzaga. Reflexões sobre a Crise Atual, p. 20.

Teria trajetória assim de completo sucesso a Reforma Salarial: alcançaria os seus objetivos propostos de evitar a realimentação do processo inflacionário pelos reajustes salariais e de conter a parcela do gasto público destinada à remuneração do seu pessoal. Seriam por ela até viabilizados os inconfessados propósitos de redistribuição da renda nacional contra os salários e de banimento das classes trabalhadoras do processo decisório nacional. Da Reforma resulta toda uma nova forma de inserção dos trabalhadores na economia nacional. Nela têm importância fundamental tanto o arrocho salarial promovido quanto o aparelhamento do Estado para ampliação de controles sobre trabalhadores e que não se resumiria ao desmantelamento do poder sindical. Ele se faria também na construção de novos instrumentos para a determinação dos salários e da oferta de trabalho no mercado.

Dá-se então, no Governo Castelo, que o Estado brasileiro de simples árbitro em última instância das disputas econômicas entre empresários e trabalhadores passa a constituir-se no próprio espaço em que estas disputas se verificam, como é de resto característico ao Estado deste capitalismo monopolista. "Na verdade, as funções de regulação passam a ser exercidas no âmbito do próprio Estado ... no capitalismo monopolista há uma politização da economia no sentido de que tanto a forma de concorrência intercapitalista quanto a forma das relações entre capital e trabalho são constituídas no Estado" (1).

---

(1) CARDOSO DE MELLO, João Manuel. O Estado brasileiro e os limites da estatização, p. 16.

Ao acolher as novas formas de regulação dos conflitos entre capital e trabalho,o Governo Castelo impõe um retrocesso brutal à atuação dos sindicatos, esvaziando-os de sua representatividade. O processo de industrialização no Brasil implicou a instalação de grandes unidades produtivas, com tecnologias avançadas e altas taxas de produtividade. Os órgãos de representação dos trabalhadores nestas indústrias teriam que oferecer respostas e empreender lutas sobre problemas novos trazidos pela estrutura industrial monopólica aqui instalada. Mas o processo de modernização das organizações sindicais brasileiras é desviado por uma legislação adversa e a modernidade da economia nacional tem excluída de sua participação os trabalhadores. Por sobre a sua exclusão se viabilizaria o padrão de consumo a presidir o novo ciclo de crescimento industrial e se instalaria um padrão de concentração de renda cuja perversidade se desnudaria no aprofundamento da miséria nacional desde então.

O que se deflagrara como política de estabilização se transformaria em instrumental permanente para controle do componente salarial na determinação do processo de acumulação nacional. Instrumental que, em mãos de pacto político que não abrigava quaisquer interesses trabalhadores, apenas seria usado para sua penalização. Se pode ele contribuir no delineamento do perfil das classes nacionais, consolidando amplas faixas de classes médias, não o faria porém às expensas da parcela que cabe aos lucros na renda nacional. Resultariam elas de redistribuição dentro da própria parcela destinada aos salários, de resto, também pressionada pelos lucros. Redução da massa salarial e agravamento da iniquida-

de de sua distribuição seriam os benefícios colhidos pelos trabalhadores da nova arbitragem de seus ganhos pelo Estado.

Um Estado com poderes ampliados sobre a reprodução da força de trabalho nacional fora desenhado. Reforma Salarial e Reforma das Políticas Sociais lhe conferem o controle fundamental sobre o salário direto e indireto aos trabalhadores nacionais, contra eles amplamente empregado.

A REFORMA DAS POLÍTICAS SOCIAIS

A Reforma das Políticas Sociais

A década de 50 intensificara o processo de urbanização nacional, no bojo da aceleração de sua industrialização. Nela o crescimento da massa de trabalhadores urbanos é impulsionado (1) e o fato do crescente assalariamento traz em si a necessidade de ampliação dos serviços destinados à sua reprodução ... "a medida que a urbanização avança, à medida que as novas leis de mercado se impõem, o custo de reprodução da força de trabalho urbano passa a ter componentes cada vez mais urbanos: isto é, o custo de reprodução da força de trabalho também se mercantiliza e industrializa" (2). É sobretudo neste momento que se obriga o Estado a atuar de forma mais intensa no assegurar parte substancial do consumo do trabalhador. O crescimento do trabalho urbano assalariado impõe ampliar-se o atendimento das políticas sociais do Estado, constituindo-o em espaço onde se cristaliza a necessidade de reprodução da força de trabalho nacional.

Estaria porém o Estado brasileiro nesta década empenhando todos os seus recursos na gestão do esforço de investimento industrial. A questão do trabalho é vista então como questão salarial: o Estado cuida de lhe assegurar a reprodução antes pelo reajuste do salário mínimo que por am-

---

(1) Nesta década, enquanto o conjunto dos países em desenvolvimento tem uma taxa de urbanização de 12,9, o Brasil se urbaniza a 20,3. ALMEIDA, José. Industrialização e Emprego no Brasil, p. 63.

(2) OLIVEIRA, F. A economia brasileira: crítica à razão dualista, p. 45.

pliação das políticas de saúde, educação, habitação ou previdência social. O salário direto, não o indireto, é ocupação de que se desincumbe este Estado então.

O aparelhamento estatal para as políticas sociais era neste momento precário e disperso. Os organismos de política social haviam sido montados, em sua estrutura básica, ainda nos anos 20. Sofrera alterações de monta no início do primeiro governo Vargas, em meio às mudanças institucionais que sedimentam "o caráter tutelar da ação do Estado sobre o mercado de trabalho e as próprias relações trabalhistas" (1). Desde então avançariam elas à margem de planos estatais de caráter geral que as contemplassem (2). Cresciam antes por força de pressões que sobre o Congresso Nacional eram exercidas, de que resultou uma ampliação pontual de benefícios e atendimento.

Os anos 60, em seu início, trariam mudanças na ordenação dos organismos de políticas sociais por aprovação de lei que tramitara por 13 anos no Legislativo. A relativa centralização que dele decorre não seria, no entanto, suficiente para a superação dos problemas financeiros e administrativos que entravam a expansão da cobertura de gama maior de benefícios e universo mais amplo de beneficiários.

O Governo Goulart, que traria as lutas sociais ao centro de sua composição política, não romperia porém com a visão do trabalho cingida sobretudo à sua dimensão sala-

---

(1) DRAIBE, S. op. cit., p. 93.

(2) O Plano SALTE, na verdade, não é implementado em sua parte social.

rial, que caracterizara toda a década anterior. A incipiência e dispersão dos mecanismos das políticas sociais, obstáculos à sua massificação, não são questão listada dentre as reformas de base, nem estão presentes no Plano Trienal.

Ao ativar a politização das relações de trabalho nacionais, o Governo Goulart fizera dos sindicatos aliados políticos essenciais. Uma estreita articulação dos órgãos de política social à atuação sindical, posta desde os anos 30, seria bastante para mantê-los à distância de quaisquer medidas que lhes alterassem o caráter de instrumento basico à relação entre sindicatos e trabalhadores. Controlar politicamente o acesso dos seus filiados aos benefícios que os institutos de previdência distribuiam era então fundamental à representatividade sindical. Centralizá-los ou impor-lhes racionalidade técnica implicaria em destituição do instrumento que, ao lado das vitórias em negociações salariais, constituia a base mesmo do poder sindical. Deixaria-os, por esta razão, intocados o Governo Goulart e os submeteria a profundas reformas o Governo Castelo.

As reformas de base de que se ocupa o Governo Goulart se remetem a salários, empregos, abastecimento e acesso à terra. A questão educacional estaria presente, mas sob a forma de erradicação do analfabetismo (1). A questão agrária, esta sim, ocuparia o cenário político, não a saúde ou a previdência. Estaria ela tanto no Programa de Governo do Gabinete Brochado da Rocha como no Plano Trienal. Por ela

---

(1) Veja-se a respeito VIANA, Cibilis. Reformas de Base e a Política Nacionalista de Desenvolvimento.

passaria a proposta de cidadania com que acenava então o Estado: por ela, pelos salários, pela representatividade sindical. Não por acaso se cuida de solicitar ao Congresso delegação de poderes para regular o direito de greve, enquanto se passa ao longo da questão do déficit habitacional.

A postura do Governo Castelo face às políticas sociais teria forma e conteúdo essencialmente diversos. A sua forma seria substancialmente alterada por um movimento a um mesmo tempo de centralização de suas agências e decisões e de descentralização da execução de suas políticas, expressa no processo de privatização. Em seu conteúdo já não mais constaria a preocupação com a justiça social: busca-se a produtividade social. Elas seriam fortalecidas, mas em compensação à espoliação dos salários que se promoveria. E seu fortalecimento viria na medida exata do esvaziamento e não da reafirmação do poder sindical, da representação direta dos interesses trabalhadores.

A ruptura entre sindicatos e institutos de política social é imposta desde a nomeação de interventores, para uns e outros, dentre as primeiras providências do novo regime. Mas se são politicamente quebrados os institutos, não são restringidos os benefícios por eles prestados. Antes são lhes redefinidos no sentido de alcançarem maior eficiência, em outra composição política que este arranjo técnico expressava. A retórica se deslocava da denúncia da desigualdade social para a crítica ao desperdício de recursos que a política populista teria imposto aos aparelhos sociais.

As Reformas Sociais não são peça importante no

PAEG. Estão elas relegadas à quarta e última seção: Desenvolvimento Social e Valorização Regional. Apenas a Reforma Habitacional estaria listada em sua segunda parte, ao lado da política financeira, monetária e tributária da União. Não por acaso: acima de se destinar a solucionar a carência de moradias, ela é antes designada a recuperar de sua crise o segmento de construção civil, na busca de retomada do crescimento econômico nacional.

O desenho para o crescimento e a eficiência que seria impresso à nova ossatura estatal traria, porém, graves desvios a seus aparelhos sociais. Para eles se monta um esquema de financiamento que funciona satisfatoriamente apenas na fase de ascensão cíclica. Fundado em recolhimentos calculados sobre a folha de salários das empresas, estaria como ela vulnerável a consideráveis cortes quando a redução das atividades econômicas traz a queda no emprego e o aumento das necessidades de cobertura social. A decisão de entrega da execução das políticas de saúde, educação e habitação a empresas privadas, em nome da eficácia e da redução de custos as deixaria à mercê da busca do lucro, que se faria em claro prejuízo da qualidade dos serviços prestados à grande massa de trabalhadores.

Assim, quando sinaliza a disposição de assegurar parte do consumo mínimo do trabalhador e reduzir o custo de sua reprodução, o Estado está sobretudo engendrando instrumentos de poupança e demanda para determinar o investimento no setor de serviços nacional. Do novo padrão de ação estatal, resultaria, desta forma, a ampliação dos benefícios

de políticas sociais a mais largas faixas da classe trabalhadora mas sobretudo o fortalecimento dos serviços que têm o encargo destas políticas, passando eles a funcionar desde então em bases plenamente capitalistas. Em sua esteira se expandiriam ainda, evidentemente, as indústrias de insumos e equipamentos por eles empregados. Resultaria, portanto, deste novo padrão um Estado mais aparelhado a influir sobre o processo de acumulação nacional, assim como a determinar os direitos sociais dos trabalhadores.

As Reformas Sociais promovidas pelo Governo Castelo dotam o Estado de instrumental decisivo para que opere a desmobilização política da classe trabalhadora. Como tal tarefa não pudesse então ser desempenhada se acionado apenas o arsenal repressivo do Estado, também se firmam medidas em respeito ao direito a benefícios ao trabalho. Mas se é ampliado o direito de acesso à Previdência e Saúde, é ao mesmo tempo retirado o direito de sobre ela opinar aos que dela usufruem. Desta forma, sob pretexto alegado de subtrair as políticas sociais à prática de apadrinhamentos, o Governo Castelo as tornou, tanto quanto o possibilitaram os poderes que concentrava, impermeáveis à representação da grande massa de seus beneficiários. Os únicos interesses que puderam seguir sendo enunciados e atendidos na definição das políticas sociais, foram aqueles ligados às empresas privadas por sua execução responsáveis.

A Reforma da Previdência Social

Depois de longa e difícil tramitação no Congresso Nacional, em 1960 é aprovada a Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS), que procede a uma relativa centralização da Previdência Social brasileira. Era regida ela até então pela lei Eloi Chaves, de 1923, que instituira as Caixas de Aposentadorias e Pensões e estabelecera a previdência com base nas relações contratuais de trabalho. Passara desta forma a constituir terreno estatal o que antes fora domínio das empresas que se dispusessem a oferecer proteção previdenciária a seus trabalhadores, para atraí-los ou retê-los.

Foram estas Caixas transformadas, na entrada dos anos 30, nos vários Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAP), organizados sobre planos de benefícios e mecanismos de custeio diversos. A LOPS reduzia a apenas seis o número de IAPS e assegurava a assistência previdenciária a todos os trabalhadores submetidos à CLT, à distinção do regime anterior que atendia aos trabalhadores filiados aos Institutos de acordo com a sua atividade profissional. Altera-se assim em lei o procedimento corporativo em que cada categoria profissional era coberta por um IAP específico e era contemplada com a proteção previdenciária apenas na medida do seu poder de pressão política.

Os benefícios que nos anos 30 ofereciam os IAPS - limitados à concessão de aposentadorias e pensões - haviam sido aos poucos estendidos. "Instituto por Instituto e área por área de atividade da Previdência vão sendo contem-

plados sucessivamente ... por pequenas medidas que ora ampliam os planos de benefícios ou de serviços de uma dada instituição, ora permitem a elevação dos gastos com os últimos ou facilitam o acesso dos segurados ou seus dependentes a eles, ora facilitam a concessão ou majoram os valores dos benefícios pecuniários" (1). Esta forma de evolução dos direitos previdenciários, que havia reforçado a disparidade entre Institutos, também estabelecera acentuadas diferenças em seus modos de contribuição. Ainda aí viria a LOPS a unificar procedimentos. O custeio do atendimento previdenciário passava a ser feito pela contribuição de 8% sobre o salário de contribuição do trabalhador e de igual percentagem paga pelos empregados. A União deveria assegurar despesas com pessoal e administração, e, sendo o regime previsto como de capitalização, os rendimentos de aplicações deveriam ter peso significativo na cobertura dos gastos.

O novo sistema previdenciário implantado, porém, logo começou a apresentar distorções. "Sobrecarregados de crescentes encargos sociais, os Institutos viam suas reservas esvairem-se aos poucos, fazendo com que o regime, inicialmente concebido como de capitalização, se transformasse rapidamente em de repartição. Para isso contribuiam o aumento da dívida da União, uma vez que o montante arrecadado das cotas da Previdência - não corrigidas periodicamente - era insuficiente para a cobertura dos gastos administrativos, e a baixa rentabilidade na aplicação do patrimônio" (2).

(1) OLIVEIRA, J. e FLEURY, S. 60 anos de História da Previdência no Brasil, p. 154.

(2) REZENDE, F. e MAHAR, D. Saúde e Previdência Social: uma análise econômica, p. 18.

A incipiência do sistema financeiro punha claros obstáculos a que os rendimentos das aplicações financeiras de reservas previdenciárias, previstas no sistema de capitalização da Previdência brasileira, pudessem vir a fornecer cobertura de caixa para os gastos previdenciários. Limitadas aos juros de 12% ao ano, impostos pela Lei da Usura, estas aplicações perdiam claramente terreno para a inflação crescente.

Assim, em 1964, "a situação financeira do setor de previdência havia-se deteriorado ao ponto em que as suas despesas correntes lhe excediam as receitas correntes em Cr$ 29,3 milhões, de forma que o resultado tornava-se negativo" (1).

Às dificuldades financeiras somavam-se problemas políticos e administrativos. Apesar de uniformizados pela LOPS os benefícios previdenciários, mantiveram-se certas disparidades no acesso a eles entre os diversos institutos, quer por falhas na regulamentação da lei, quer pela ampliação do poder político dos sindicatos no Governo Goulart. Os problemas financeiros e administrativos da Previdência tinham como pano de fundo o crescimento da massa urbana de assalariados, que fizera crescer consideravelmente não só a demanda pela assistência previdenciária, mas ainda as reivindicações por melhor qualidade dos serviços prestados. Entre os anos 50 e 60, os contribuintes da Previdência Social crescem 42%, os aposentados 189,8% e os pensionistas 121,6%, enquanto a população urbana no mesmo período cresce 70,3% (2).

(1) REZENDE, F. e MAHAR, D. op. cit., p. 153.

(2) BRAGA, J.C. e GOES, S. Saúde e Previdência: estudos de política social, p. 79.

Acrescia-se a este aumento da massa urbana a considerável ampliação do poder de pressão dos sindicatos de trabalhadores por fazer valer e avançar os seus direitos sociais, e que tornava extremamente delicada qualquer medida de restrição dos benefícios previdenciários. Estes problemas de sobrecarga da Previdência tinham qualquer possível solução dificultada pelo estreitamento da base financeira do Estado brasileiro em função dos encargos por ele crescentemente assumidos dentro do processo de acumulação capitalista, sem que o sistema financeiro nacional acompanhasse esta evolução.

No PAEG, a Reforma da Previdência Social não merece maiores atenções. Mas a Previdência Social era deficitária e na condição de pressão sobre os gastos governamentais, e conseqüentemente, no seu caráter de pressão inflacionária, vai ser incorporada como preocupação. No segundo volume da redação preliminar do PAEG, afirma-se então que o que falta à estrutura previdenciária brasileira "é uma perfeita articulação da Previdência Social com a programação, tanto do desenvolvimento econômico, quanto da contenção do processo inflacionário, com depuração, na atividade dos organismos previdenciários, de alguns aspectos, sob este prisma, contraproducentes" (1). E a solução para os seus problemas consistiria essencialmente em "garantir à Previdência Social estabilidade econômica e financeira, evitando-se ao mesmo tempo, o risco de novo e considerável aumento de seus encargos já bastante elevados" (2).

---

(1) PAEG, p. XXII-1.

(2) PAEG, p. XXII-1.

À esta situação de desequilíbrio financeiro teria se chegado pela disparidade entre os compromissos assumidos pela Previdência e as suas fontes de recursos, apesar de se reconhecerem adequadas as taxas de contribuição previdenciária. "Quanto à liberalização das condições aquisitivas e no tocante ao elevado valor dos benefícios em espécie, sobretudo do seguro social a curto prazo, medido em proporção dos proventos de atividade, e, ainda, quanto à amplitude dos serviços assistenciais, a solução atualmente em vigor no Brasil é irrealisticamente generosa, ultrapassando o nível de proteção previdenciária existente em países economicamente mais evoluidos" (1).

Somando-se à definição "excessivamente generosa" dos benefícios previdenciários, "a ineficiência na administração das reservas previdenciárias e os transtornos do processo inflacionário, e o cumprimento parcial e imperfeito das obrigações contributivas de responsabilidade da união e do setor empresarial" (2), resultara inevitável a falência do sistema de capitalização, passando-se a procedimento mais próximo da repartição pura e simples da arrecadação das contribuições.

Além do ônus financeiro que suportava, para o PAEG a Previdência ainda pecava pelos erros organizacionais na pluralidade de institutos, pela desmedida centralização das prestações de serviços previdenciários, pela inexistência de um planejamento integrado de suas operações, por des-

---

(1) PAEG, p. XXII-2.

(2) PAEG, p. XXII-3.

cuidar da proteção ao desemprego e por desprezar suas funções profiláticas e preventivas. Assim sendo, a solução para a Previdência Social brasileira não poderia consistir em medidas de emergência, mas numa revisão integral dos próprios termos de sua organização. Alguns princípios gerais deveriam nortear esta Reforma:

- "Simplificação máxima do aparelho arrecadador e dos respectivos processos, extensiva a convênios celebrados com a rede bancária existente, inclusive no propósito de diminuir os coeficientes de evasão e sonegação".

- "Fixação de um plano de benefícios realísticos, condicionado aos recursos realmente disponíveis".

- "Descentralização das operações previdenciárias".

- "Extensão da proteção securitária ao risco econômico do desemprego, com paralela criação do serviço de emprego, de forma a permitir a substituição ... da instituição sócio-jurídica da estabilidade".

- "Reconsideração das atuais bases de organização autárquica da Previdência Social, a substituição da atual administração pluralística pelo regime unificado ... mediante criação de um organismo central".

- "Transferência dos encargos" a) de todos os serviços médicos previdenciários para a futura entidade federal única a ser encarregada da prestação da assistência médica; b) das inversões residenciais dos IAPs para os órgãos a serem incumbidos da aplicação do Plano Nacional de Habita-

ção" (1).

A reformulação que se pretendia operar na Previdência deveria estar portanto estreitamente articulada, por um lado, com as mudanças que se fariam no sistema da estabilidade no emprego, amenizando com um seguro-desemprego a rotatividade que se instalaria no mercado de trabalho. Por outro lado, torna a Previdência espaço privilegiado para a implementação da diretriz de descentralização das atividades de execução das políticas governamentais que é, como veremos, central à Reforma Administrativa. A Reforma na Previdência Social comporia ademais, com as reformas nas políticas de habitação e saúde, um mesmo movimento de especialização de funções e centralização decisória no Poder Executivo Federal.

Ainda em julho de 1964, um decreto do Governo Castelo determinava ao Ministério do Trabalho e Previdência Social a elaboração de alternativas para a Reforma Previdenciária. Não parece, porém, ter sido esta uma tarefa que passasse ao largo de conflitos. Os projetos então propostos para a unificação das instituições da Previdência Social sofreram resistência cerrada dos sindicatos, pela limitação que acarretariam em suas zonas de influência, e do Ministério da Fazenda, pela inadequação às diretrizes de contenção das despesas públicas do programa antinflacionário. Em finais de 1966, plano menos ambicioso recebe sanção da área econômica do governo e preside a implantação do INPS. Não se considera aí a ampliação dos benefícios prestados, mas

---

(1) PAEG, p. XXII-5.

apenas a sua uniformização, que permitiria de resto a sua extensão a um número muito maior de beneficiários. A LOPS trazia dispositivo que uniformizava o atendimento a todos os contribuintes da Previdência, mas a manutenção dos vários institutos pudera, política e administrativamente obstar a sua efetivação.

O Decreto-Lei 72/66 é expedido em novembro de 1966, para entrar em vigor em janeiro de 1967, e rege a unificação administrativa dos Institutos de Aposentadoria e Pensões no Instituto Nacional de Previdência Social. Estabelece a montagem do Sistema Geral de Previdência Social, composto por um órgão executivo - o INPS - e por órgãos de planejamento, orientação e controle administrativo: o Departamento Nacional de Previdência Social, o Conselho de Recursos da Previdência Social, as Juntas de Recursos da Previdência Social e o Serviço Atuarial. É preservada a situação dos segurados que estivessem filiados a mais um IAP, quanto ao regime de contribuições e às prestações e benefícios a que tivessem então direito. E mantêm-se as disposições da LOPS que não contrariem o posto pela nova legislação.

Em agosto de 1966, a portaria 583 já havia definido os termos do Plano de Ação para a Previdência Social, que tinha como programa a expansão do atendimento e a racionalização dos serviços previdenciários em fase de unificação. O Plano deveria abrir caminho à centralização da Previdência, uniformizando a "arrecadação das contribuições, a concessão e pagamento de benefícios, a administração geral e a prestação de assistência médica". Apenas em março, às vésperas do final do Governo Castelo, o novo Regulamento Geral

da Previdência Social é editado, para efetivamente nortear a atuação da nova estrutura. Do universo de beneficiários nele firmado passam a fazer parte os servidores da União e os trabalhadores rurais, excluidos pela LOPS. Ratificava ele assim a legislação posta ainda no Governo Goulart - o Estatuto do Trabalhador Rural - que estende ao trabalhador do campo os benefícios da Previdência (1). Da mesma forma é mantida a aposentadoria por tempo de serviço, estabelecida pela lei 4.160, de 28 de agosto de 1962. Mas são alteradas as prestações de serviços: a assistência habitacional é transferida ao Sistema Financeiro de Habitação e a assistência alimentar é extinta. O SAPS - Serviço de Alimentação da Previdência Social - seria mesmo suprimido pelo decreto-lei 224, de fevereiro de 1967. O abastecimento, pedra-de-toque da política social populista do Governo Goulart, seria assim riscado do mapa.

Quanto às formas de financiamento à Previdência Social, no entanto, a Reforma não implicou alterações de peso. O INPS mantem essencialmente a mesma composição em suas fontes de recursos que tinham os IAPs, nas contribuições dos segurados, das empresas e do Governo Federal. Mas mesmo que se mantenha sem grandes alterações a estrutura de financiamento dos gastos previdenciários, as transformações administrativas levadas a cabo pela Reforma impuseram um substancial aumento do volume de recursos disponíveis. Sobretudo porque a unificação dos IAPs centraliza recursos finan-

---

(1) Benefícios porém limitados pelo decreto-lei 276, de 28/02/67, exclusivamente à assistência médica e social.

ceiros sob controle do INPS em dimensões tais que fazem dele então o segundo orçamento dentre os orçamentos ministeriais. As mudanças no procedimento de cobrança da parcela devida pelas empresas fazem também crescer a arrecadação da receita previdenciária. A imposição da correção monetária às contribuições em atraso e a aplicação de sanções às empresas em débito, que passam a ser impostas, tornaram menos interessante adiar-se o pagamento à Previdência, prática em grande uso até então, quando este adiamento significava recursos baratos em mãos das empresas por tempo indeterminado.

Assim, por não se alterar substancialmente a sua estrutura de financiamento, a receita da Previdência Social permanece então composta em sua maior parte pelas contribuições de empregados e empregadores. E destas contribuições apenas a que cabe aos empregados pode ser vista como um tributo direto. "Na verdade, apenas a parcela que corresponde à contribuição do segurado pode ser assim entendida, incluindo-se a parcela de responsabilidade da empresa na categoria geral de tributos indiretos, uma vez que as empresas incluem normalmente este encargo (e todos os demais encargos sociais) como parcela do custo de produção, transferindo a maior parte do pagamento para o consumidor final dos seus produtos ... Nesse caso, a distribuição de carga tributária para uma taxa constante de contribuições é certamente regressiva, tendo em vista a maior participação relativa das despesas de consumo na renda total para as classes de mais baixo nível de renda. Por outro lado, na medida em que o ônus é transferido para o consumidor final, toda a população contribui para o financiamento do programa cujos benefícios

são, todavia, restringidos ao grupo qualificado como segurado do sistema" (1).

A esta desigualdade na distribuição do ônus do financiamento previdenciário, intocada pela Reforma, se somaria a iniquidade da vinculação mantida entre a contribuição e o benefício. Seguem recebendo da Previdência os contribuintes, na medida em que para ela contribuem: o valor do seu benefício é calculado sobre a importância de sua contribuição individual, embora represente ela apenas um terço do montante de recolhimento da Previdência. Como vimos, sendo os outros dois terços pagos por toda a população consumidora, restringir os benefícios a eles vinculados aos contribuintes diretos faz da ação previdenciária perverso mecanismo de distribuição de renda.

A perversidade do padrão de financiamento da Previdência se expõe ainda na sua especial vulnerabilidade às oscilações do ciclo econômico, notadamente às suas fases de descenso. A incidência das contribuições previdenciárias "sobre a folha de salários é o fator que explica a elevada sensibilidade das receitas à retração na atividade econômica. Períodos de recessão, desemprego e contenção salarial comprimem a folha de salários, com reflexos imediatos sobre os níveis de arrecadação e reduzindo a capacidade de intervenção exatamente quando as demandas sociais são temporariamente exacerbadas" (2). Esta peculiar exposição à variação cícli

---

(1) REZENDE, F. e MAHAR, D. op. cit., p. 185-186.

(2) REZENDE, F. e AZEREDO, B. Fundos Sociais, p. 9.

ca teria posto ademais pesadas dificuldades a que viesse a se implementar a proposta de operar a Previdência alguma forma de seguro ao desemprego, tanto mais procurado quanto menores forem as disponibilidades financeiras do sistema.

Assim, a despeito de ter a centralização no INPS dos vários institutos previdenciários potencializado a extensão e uniformização do atendimento à massa dos trabalhadores urbanos assalariados, ela não eliminaria as especiais distorções em que se fundava o velho sistema.

Não sendo a solução da desigualdade social posta no cenário brasileiro, e sim a estabilização e crescimento da economia, o alvo básico da proposta de reformas que o Governo Castelo representa, tudo mais teria que estar a eles submetido. Elabora-se então a Reforma da Previdência Social de maneira que ela possa, além e acima de cumprir os seus deveres de proteção ao trabalhador, dar sua contribuição para a racionalização do gasto público e atuar em apoio à retomada do crescimento econômico por incentivos aos setores privados a ela vinculados.

Mas, se não rompe a Reforma da Previdência Social com o padrão de benefícios e financiamento já vigente, aciona ela a centralização das atribuições antes partilhada por institutos e sindicatos. Centralização que põe sob controle direto da União praticamente toda a estrutura de políticas sociais nacional, muito pouco restando fazer aos estados e municípios. Todos os poderes de determinação da cobertura às massas trabalhadoras estaria concentrado em suas mãos e dele seria feito amplo uso político. Já não mais de

arregimentação de apoio ao governo e aliados, como no pacto populista, mas de neutralização de reivindicações básicas da classe trabalhadora. De instrumento da aliança populista que era, transforma-se ela no mais poderoso mecanismo de política social do novo regime. E não apenas porque fortalece financeiramente o Estado pela centralização do orçamento previdenciário, mas porque concentra enorme gama de poder para a definição do sentido e dos limites políticos quanto ao reconhecimento dos direitos sociais das classes trabalhadoras.

Caracterizando uma face da regulação monopolista em que parte crescente da reprodução da força de trabalho, o seu salário indireto, é assegurado pelo Estado, é à ação estatal que passa a se remeter o trabalhador. A Reforma da Previdência, assim como a Reforma Salarial e das demais Políticas Sociais, ao concentrarem em mãos do Estado instrumentos para a determinação dos salários diretos e indiretos ao trabalhador cumprem movimento essencial à efetivação do capitalismo monopolista nacional. Que se tenha dado ele de forma violenta e perversa será devido antes à especificidade das relações entre Estado, classes dominantes e classes trabalhadoras no capitalismo brasileiro.

A Reforma na Saúde

Da mesma forma que a Previdência, a questão da saúde já nos anos 20 sinaliza a sua passagem à alçada da União. A Reforma Carlos Chagas, em 1923, tem o sentido de

aprofundar a presença do Poder Federal em espaço antes entregue aos governos estaduais ou mesmo a entidades religiosas e filantrópicas. A Lei Eloi Chaves, também em 1923, remeteria à cobertura pelas Caixas de Aposentadoria e Pensões da assistência médica a seus segurados. No entanto, apesar de prevista em lei, se manteria ela precariamente implementado até os anos 30 ... "é a partir de então que se pode, com rigor, identificar uma política de saúde de caráter nacional, organizada centralmente em dois subsetores: o de saúde pública e o de medicina previdenciária. O primeiro será predominante até meados de 60 ... Alternativamente, o subsetor de medicina previdenciária se amplia significativamente a partir de fins da década e, em termos de política estatal de saúde, assume predominância a partir da segunda metade dos anos 60" (1).

A saúde pública ganha, em 1953, o seu ministério, o da Saúde, criado a partir do desmembramento do Ministério da Educação e Saúde e que seria responsável pelas campanhas nacionais contra a tuberculose, febre amarela, malária e lepra, pela saúde dos portos, assistência materno-infantil e a psicopatas. Não amenizaria porém a criação do novo ministério a carência de recursos com que se debatia a política estatal de saúde. O financiamento orçamentário para a saúde pública jamais lhe atribuira caráter prioritário ou maiores fatias do gasto de Estado. A dimensão e diversidade dos problemas sanitários nacionais, aliadas à miséria e ignorância da população rural e urbana, permaneceriam questão

---

(1) BRAGA, J.C. e GOES, S. op. cit., p. 52.

secundária ao longo da década em que todos os esforços são concentrados na tarefa da industrialização. Não era a saúde pública primazia do Estado, e, se bem que as condições sanitárias tenham conhecido certa melhoria na esteira do processo de urbanização e das campanhas de combate às endemias rurais, não chegam a alterar fundamentalmente o grave cenário da saúde pública nacional.

A medicina previdenciária neste meio tempo crescia através da ampliação do atendimento dos vários IAPs, de forma diferenciada e assincrônica. As diretrizes de cada instituto priorizavam linhas diversas de assistência médica, ora expandindo a rede de ambulatórios, ora construindo hospitais, ao sabor sobretudo das suas disponibilidades financeiras. A necessidade de atendimento de saúde curativa, por que pressionavam crescentemente os seus segurados, força em todos eles um movimento na direção do crescimento de seus serviços médicos, mantendo-se sempre porém as ponderáveis diferenças entre eles.

Esta tendência não seria revertida pela LOPS, em 1960. A diferenciação na assistência de saúde segue se aprofundando, como evidenciada "na distribuição das despesas entre os programas: basta dizer que, em 1965, enquanto, num extremo, o IAPB gastava 33% dos seus recursos em assistência médica, o IAPI, em outro extremo, gastava menos que 8%. A própria qualidade dos serviços concedidos variava de unidade para unidade" (1).

---

(1) REZENDE, F. e MAHAR, D. op. cit., p. 18.

A postura extremamente corporativa dos IAPs punha impecilhos ademais ao pleno funcionamento dos serviços de assistência médica que escapassem aos seus controles diretos. É disso exemplo o SAMDU - Serviço de Assistência Médica Domiciliar e de Urgência. Tendo ele "personalidade jurídica própria, não estava submetido administrativamente aos Institutos que o mantinham, adotava uma política administrativa própria, quase sempre à revelia dos interesses dos Institutos, e estes, em contrapartida, num revide compreensível, protelavam o mais que podiam a transferência de numerário para o SAMDU" (1).

Às dificuldades de financiamento enfrentadas pela Previdência acrescia-se assim a precária racionalidade na utilização dos recursos e instalações para atendimento médico na conformação da crise que acomete o setor de saúde previdenciária.

No PAEG, o item dedicado à saúde é programa de saúde pública e preventiva. Nada é aí referido à saúde curativa, previdenciária, que seria afinal, aquela que então ganharia importância. O PAEG registra "o baixo nível de saúde da coletividade brasileira ... com a característica específica de uma elevada incidência de certas doenças transmissíveis ... e a considerável incidência de óbitos no grupo de crianças de menos de 5 anos (50% dos óbitos registrados)" (2). É por isso definido prioridade o "controle das doenças trans

---

(1) ASSIS, Armando de O. Unificação Administrativa da Previdência Social, p. 64.

(2) PAEG, p. 215.

missíveis que, além de responsáveis por elevado número de mortes prematuras e numerosos casos de invalidez, podem ser combatidas com recursos de eficiência comprovada" (1). Também declararia o PAEG propósitos de atuar na indústria de produtos farmacêuticos, no sentido de aí estimular um processo de substituição de importações que levasse a economia de divisas para o país.

Quando no PAEG é discutida a Reforma Previdenciária, a saúde apenas é referida no que toca à disposição de transferir "todos os serviços médicos previdenciários, excetuados os periciais, para a futura entidade federal única, a ser encarregada da prestação da Assistência Médica, no sentido lato, incluida na alçada do Ministério da Saúde"(2). É compatível tal propósito com a crítica que aí é feita à Previdência por seu "desprezo manifesto em relação às funções profiláticas e preventivas, para as quais se desloca cada vez mais o centro de gravidade da Seguridade Social moderna" (3). Não é, no entanto, coerente com a política que realmente efetivaria para a saúde o Governo Castelo. São letra morta todos os dispositivos de entrega ao Ministério da Saúde do comando da política de saúde nacional: a ele caberiam apenas os encargos da saúde pública, por onde não avançaria a estrutura estatal de atendimento à saúde. A saúde previdenciária não teria constituída entidade própria e nem iria para a alçada do Ministério da Saúde. Permaneceria ela

---

(1) PAEG, p. 215.

(2) PAEG, p. 222.

(3) PAEG, p. 222.

sob responsabilidade da estrutura de Previdência, no INPS, onde conheceria enorme expansão.

Contrariamente ao disposto no PAEG, os interventores nomeados para os IAPs esboçavam planos para seu saneamento onde se delineavam as tendências que seriam impressas ao crescimento da saúde previdenciária. Aí se argumenta em defesa da entrega da "prestação dos serviços a cargo de profissionais e estabelecimentos existentes em cada localidade, através da promoção de convênios celebrados com a Previdência Social e do credenciamento de profissionais, mantido o critério de pagamento por unidade de serviços" (1). Execução por convênios sob controle da Previdência: esta a conformação da assistência de saúde que resultaria dominante das reformas do Governo Castelo.

Seria ela referendada pelo decreto-lei 200, a lei da Reforma Administrativa. Nele são estabelecidos os termos de uma política de descentralização das funções executivas dos órgãos "da Administração Federal para órbita privada, mediante contratos ou concessões", assim como de uma política nacional de saúde, cuja formulação e coordenação caberiam ao Ministério da Saúde. Implementada uma e abandonada outra, a política de saúde teria aí reiteradas as diretrizes que desde suas primeiras medidas (2) havia delineado o Governo Castelo, a despeito das declarações em contrário: primazia ao atendimento de medicina curativa, individual, em sua maior parcela delegado à execução privada.

---

(1) CORDEIRO, H. As Empresas Médicas, p. 44.

(2) Veja-se a respeito CORDEIRO, H. op. cit.

Em prol destas diretrizes foram promovidas as condições necessárias para o crescimento da rede hospitalar privada, da indústria farmacêutica, e da indústria de equipamentos médicos. Mercado cativo e financiamento lhes foram oferecidos e lhes potenciam o avanço, em detrimento da estrutura pública de cobertura à saúde. Inquestionavelmente "cresceu sua importância, influência e dimensões após a unificação dos institutos, em 1967: este momento marca o início da hegemonia da medicina previdenciária cuja expansão se faz justamente através do apoio às unidades privadas" (1).

Vai assim o Estado gradativamente destinando volume de recursos muito mais elevados aos programas de assistência médica individual do que àqueles relacionados aos programas de saúde coletiva. Em dados apresentados por Fernando Rezende e Denis Mahar, o crescimento dos gastos em saúde coletiva foi negativo no período 1965-1969, enquanto se verifica considerável aumento no montante dispendido pela medicina previdenciária. "Para um crescimento real de 30% do PIB entre 1965 e 1969, o crescimento nas despesas com previdência social é duas vezes maior (64%) e nas despesas com assistência médica quase seis vezes mais elevado (168%)" (2). Esta elevação do gasto em saúde previdenciária é extremamente expressiva do enorme impulso nela efetivado, tanto na uniformização e conseqüente ampliação da gama de serviços prestados, quanto no crescimento do contingente de trabalhadores assalariados assistidos. Tendo se beneficiado do mesmo efei-

---

(1) BRAGA, J.C. e GOES, S. op. cit., p. 109.

(2) REZENDE, F. e MAHAR, D. op. cit., p. 83.

to potencializador de seus recursos [1] que a unificação dos institutos confere ao INPS, ainda ganharia a saúde espaço relativo dentro da própria composição de gastos da estrutura previdenciária.

Dá-se, porém, que o crescimento experimentado pela política de saúde é sedimentada sobre a transferência de suas funções de execução à iniciativa privada. Enfrentando a insuficiência do sistema de atendimento de saúde previdenciária - mesmo depois de racionalizados os recursos dos vários IAPs -, face à demanda crescente por serviços médicos, optou o Governo Castelo não por investimentos na expansão da rede oficial mas pela contratação de empresas privadas para o suprimento desta demanda.

Estaria assim situada a Reforma na Saúde em clara interseção entre o movimento de centralização dos poderes sobre a estrutura de políticas sociais, efetivado pela Reforma na Previdência, e a política de descentralização das funções executivas da Administração Federal para a iniciativa privada, posta pela Reforma Administrativa. Avançaria enormemente a presença da ação estatal na saúde a partir da Reforma: avançaria na ampliação do atendimento, avançaria nos poderes de definição sobre os rumos da saúde nacional. Avançaria, no entanto, de forma a não ocupar espaços de atuação da iniciativa privada mas a estimular o seu desenvolvi-

---

(1) A dispersão dos estabelecimentos hospitalares e ambulatórios entre os institutos levava mesmo à sua utilização em níveis inferiores à sua capacidade, impossibilitados que eram segurados de um IAP de recorrer aos serviços oferecidos por outro. A unificação, porém, abriria a todos os segurados o acesso às unidades centralizadas no INPS, racionalizando seu uso.

mento.

Desta forma, "uma espécie de 'financiamento ao consumo' (através do INPS) tem sido a principal função do Estado, na área de saúde. Sustenta ele, assim, um dos componentes básicos do consumo dos assalariados, em especial aqueles que se situam em níveis inferiores da escala salarial, a maioria, no caso brasileiro. Mas sustenta também uma demanda relacionada a uma área de acumulação de capital formada pela rede privada prestadora de serviços médicos, pela indústria farmacêutica e de equipamentos médicos" (1).

Concentra pela Reforma poderes este Estado sobre o estímulo ao crescimento de uma fração do capital privado nacional instalado no setor de serviços, mas sobretudo ampliaria ele poderes sobre a determinação do salário indireto que se destinaria aos trabalhadores assalariados.

É no uso destes poderes que se faz a opção pela medicina individual, como prioritária face às medidas de saúde pública. Opção que atende também à necessidade de respostas políticas de curto prazo às políticas sociais, à necessidade de compensar-se a redução do poder aquisitivo das classes trabalhadoras com mais evidentes benefícios sociais a elas prestados, de compensar-se o arrocho salarial com mais eficiência no atendimento de suas carências sociais. Usaria assim o Estado seus poderes, não apenas para baratear os custos de reprodução da força de trabalho, mas para acalmar-lhe as reivindicações e retirar-lhes o caráter politizante.

(1) BRAGA, J.C. e PAULA, S.G. de. op. cit., p. 110.

A Reforma Habitacional

Dentre as políticas sociais, é a Reforma Habitacional que merece do Governo Castelo ser listada dentre as suas medidas fundamentais. Na Reforma Habitacional afinal ficariam especialmente claros os propósitos de favorecimento estatal ao capital nacional, na implementação das suas políticas sociais. O provimento de condições de financiamento e de demanda seria particularmente generoso para com as empresas construtoras, na conformação da nova estrutura e política para a habitação montadas pelo Governo Castelo.

O PAEG alinha a política habitacional dentre os seus Instrumentos Gerais de Ação, a qual "a par de solucionar grave problema de ordem social, servirá colateralmente como um extraordinário gerador de novos empregos no setor secundário" (1). O déficit habitacional, que é aí estimado em 7 milhões de unidades, face ao crescimento acelerado da população urbana entre 1950 e 1960, teria também ele suas raízes no processo inflacionário. A inflação teria estimulado a especulação com terrenos urbanos, teria inviabilizado o financiamento de longo prazo para a compra da casa própria e desestimulado o investimento em habitações para aluguel. O financiamento à habitação estava limitado a algumas instituições oficiais: às Caixas Econômicas, aos IAPs, basicamente. Estes financiamentos haviam-se retraído pelo desgaste nas prestações causado pela aceleração inflacionária.

---

(1) PAEG, p. 89.

A tônica da Reforma seria conseqüentemente o ordenamento de instrumentos financeiros para o sistema habitacional, que se implementaria e efetivaria em duas séries de providências: "a criação de condições legais para os contratos de venda, construção ou financiamento de construção ou aquisição de habitações, com correção monetária; e instituição, dentro do sistema financeiro nacional, de setor especializado em financiamento dos investimentos em construção imobiliária" (1).

A lei 4.380, de 21 de agosto de 1964, cria o Sistema Financeiro da Habitação, de que seria o Banco Nacional de Habitação - BNH - o braço executivo. Por seu caráter de instrumento de política social, o BNH teria inicialmente o seu capital integralizado com o recolhimento de 1% sobre as folhas de salário das empresas que contribuiam para a Previdência Social. E contaria ainda com recursos de depósitos de entidades governamentais, de operações financeiras ou de empréstimos tomados no mercado interno ou externo (2).

O financiamento habitacional engendrado então estaria assentado sobre a extensão da correção monetária aos contratos imobiliários. Também aos aluguéis ela se estenderia mais tarde, pela lei 4.494 de novembro de 1964. Da correção dos aluguéis esperava-se que aquecesse a demanda por imóveis para locação e por casa própria, para os inquilinos que perdiam a proteção dos aluguéis congelados. "Desta for-

---

(1) PAEG, op. cit., p. 88.

(2) Do crédito externo esperava-se sobretudo o aporte de recursos da Aliança para o Progresso: veja-se a respeito INDIAIAN, A. O Sistema Financeiro da Habitação.

ma resolviam-se os principais problemas de demanda do ramo edificações" (1).

Seria porém, a instituição do FGTS, em finais de 1966, que daria impulso decisivo ao programa habitacional do Governo Castelo. O Fundo é entregue à administração do Banco Nacional de Habitação, que aplicaria seus recursos no financiamento da casa própria e setores vinculados, como o de material de construção. A sua criação extinguiu a contribuição compulsória das empresas para o BNH de 1% sobre a folha de pagamentos, mas assegurou o volume de recursos necessário para a dinamização da política habitacional, cerca de 80% do montante total (2).

Embora o FGTS tenha viabilizado o funcionamento do BNH, seus projetos de construção de 500 mil habitações por ano não se viram jamais concretizados. Nos sete primeiros ános de operação, na verdade, foram entregues apenas cerca de 700 mil unidades (3). Tampouco seriam respeitados os dispositivos que na lei 4.580 determinavam a aplicação de 60% dos recursos em mãos do BNH na construção de moradias para faixas de renda mais baixas.

Dentre as três áreas em que são distribuídos os programas habitacionais do BNH - Área de Interesse Social, Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo e Refinanciamento ao Consumidor de Materiais de Construção - caberia a maior fatia no valor total de financiamentos ao SBPE. Seria

---

(1) INDJAIAN, A. op. cit., p. 5.

(2) BOTA FERRANTE, V. op. cit., p. 387.

(3) Secretaria de Economia e Planejamento/São Paulo: Aspectos Estruturais do Desenvolvimento da Economia Paulista: Construção Civil, p. 66.

ele a maior fonte de recursos para a construção e aquisição da casa própria no Sistema Financeiro de Habitação, concentrando suas operações nas faixas mais elevadas do mercado. A composição dos recursos movimentados pelo SBPE seria fundada sobre recursos do público, que seriam os depósitos de cadernetas de poupança e a colocação de Letras Imobiliárias, e recursos do BNH, os refinanciamentos imobiliários. No entanto, "o funcionamento do SBPE, exige um permanente socorro do BNH. O SBPE não conseguiu a autonomia (através de captação de recursos junto ao público) desejada pelos seus criadores" (1). Este repasse seria feito principalmente sobre recursos do FGTS, mas não estaria vinculado a aplicações em moradia para a massa trabalhadora. Na verdade o que a partir de 1967 se verifica é "um crescente aumento da participação dos mercados 'médio' e 'superior' nos financiamentos do SFH, em valor, enquanto os mercados 'popular' e 'econômico' sofrem uma contínua redução ... A concentração dos financiamentos imobiliários nas faixas superiores do mercado, realizada pelo SBPE, comprometeu o caráter social do SFH" (2).

O não cumprimento da disposição anunciada de eliminação do déficit de moradias populares no país não significa porém o fracasso do projeto delineado na constituição do BNH. Mesmo porque as transformações na política habitacional, como todas as demais reformas sociais do Governo Castelo, não podem ser vistas apenas em seu aspecto de benefício social. O BNH foi pensado e montado para assegurar-se à

---

(1) INDJAIAN, A. op. cit., p. 16.

(2) INDJAIAN, A. op. cit., p. 19.

construção civil nacional adequadas condições de financiamento e ampliação de demanda para sua expansão. Assim, o BNH, na implementação destas diretrizes, deu impulso significativo à construção civil no país, reativou o ritmo das edificações, desenvolveu a indústria de materiais de construção e ainda absorveu grandes parcelas de trabalhadores presentes nos centros urbanos desde finais da década anterior.

Resulta assim a Reforma Habitacional tanto na recuperação da crise em que havia submergido o setor de construções desde 1959, por uma progressiva queda na demanda de novos investimentos, quanto na geração de emprego urbano para a população que migrara para as cidades e enfrentava dificuldades no mercado de trabalho por sua não qualificação. Contribuiu ademais a Reforma para consolidar um padrão de consumo das classes médias urbanas, abrindo-lhes amplo acesso à aquisição da sua casa própria.

Em seu caráter de constituição de instrumentos de política social, a Reforma Habitacional se inscreve no movimento de criação de instituições centralizadas para a gestão de regimento específico das políticas sociais, assim como no processo de esvaziamento das tendências de politização destas políticas, tal como as promovidas nos IAPs. Tendo sido moeda política de especial valor por sua escassez até 1964, a casa própria passava a ter a sua distribuição orientada por critérios técnicos de comprovação de rendimentos, que assegurassem o retorno do financiamento concedido. Extinguem-se por isto, no próprio ato de criação do BNH, as carteiras imobiliárias dos Institutos, transferindo-se seus bens e pessoal ao Banco. Ele teria sua composição fundada na

centralização de todas as iniciativas do Poder Federal na área da construção habitacional.

A criação do Sistema Financeiro de Habitação se havia consagrado a estimular a construção civil nacional e assegurava ao mesmo tempo o controle de Estado sobre o encaminhamento da questão habitacional brasileira. Por isto se funda uma estrutura financeira, centralizadora dos recursos destinados aos investimentos em construção imobiliária, que disciplinaria o destino destes recursos na formulação de uma política habitacional. Como se passaria na reestruturação das demais políticas sociais, levada a cabo pelo Governo Castelo, o movimento cumprido na constituição de seus instrumentos seria o de extraordinária centralização dos recursos e decisões de investimento, articulada à atribuição a empresas privadas das tarefas de sua execução. Desta forma se vai cuidar da montagem de um sistema financeiro e administrativo que deveria assegurar à construção civil uma fonte estável de financiamento às suas atividades, mantendo-se porém sobre elas a elaboração das diretrizes que as norteariam. Providenciava assim o Estado que fosse entregue à iniciativa privada o petisco da execução de um programa habitacional, de proporções não de todo modestas, que previa a construção de 100.000 casas populares, em 1965, e 150.000, em 1966, sem no entanto abrir mão de lhe traçar os rumos. Rumos que, excusado dizer, não viriam a priorizar em seus benefícios a classe trabalhadora em seu conjunto.

A Reforma na Educação

A educação foi questão de delicado equacionamento político para o Governo Castelo. Aí o expurgo das razões políticas que se dispõe a impor às políticas sociais se revelaria tarefa especialmente tumultuada. Se no seu cumprimento se promoveriam algumas mudanças capazes de determinar a direção efetivamente seguida pela educação nacional, o seu desenho final apenas pode ser dado mais adiante, pelo Governo Costa e Silva.

A questão educacional havia-se constituido em espaço de atuação de forças progressistas antes mesmo do Governo Goulart. A assinatura, no Governo Jânio Quadros, de convênio com a Igreja Católica, criando o Movimento de Educação de Base - MEB - abre caminho a que projetos de conscientização política penetrem nos programas de educação popular, pelas mãos do clero progressista. O método Paulo Freire viria a ser desta tendência a expressão mais propagada. Dispunha-se o método a alfabetizar adultos em tempo curtíssimo, respeitando o universo vocabular e cultural do alfabetizado. "No clima das Reformas de Base do Governo de Jango, o Sistema Paulo Freire foi um verdadeiro achado. Através dele seria possível - era a previsão - acrescentar cinco milhões de eleitores ao corpo eleitoral em 1965 e assim desequilibrar o poder da oligarquia em favor do movimento popular" (1).

---

(1) CUNHA, L.A. e GOES, M. de. O Golpe na Educação, p. 21.

Mas o Governo Goulart marcaria não apenas o avanço das propostas de educação vinculadas ao movimento popular. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, em dezembro de 1961, aprovada depois de longa tramitação e em meio a intensos debates, sanciona a partilha entre instituições privadas e Estado da tarefa de ministrar o ensino no país. A Lei de Diretrizes e Bases, viria, na verdade, a resguardar a escola privada das pressões pela ampliação do ensino público e gratuito que cresciam no cenário nacional. No Congresso, pôde o ensino privado preservar suas prerrogativas que as forças progressistas reclamavam ao governo extinguir.

Não apenas o ensino de base estava em causa no período Goulart. Também no ensino universitário se esboçavam transformações. A Universidade de Brasília é criada sobre projeto espelhado em modernas universidades européias e americanas, e é instituída sobre estrutura de cursos extremamente flexível, montada sobre sistema de créditos. O desenho avançado da UNB pretendia ser projeto piloto de uma reforma na universidade brasileira, mas a ele se opunham os setores mais conservadores, sob argumento de que teria traçado "marxista", o que lhe reservaria brutal repressão em abril de 1964.

Repressão que se abateria de resto sobre todas as iniciativas na educação identificadas com o Governo Goulart, quer tocassem à educação de base, quer se remetessem à questão universitária. Tanto se cuida de banir o método Paulo Freire, ainda em abril, como de promover caça aos que nas universidades defendiam sua democratização.

No PAEG, parte que toca à educação não é mais que uma programação de dispêndios. Abstem-se o Programa mesmo em lhe traçar um quadro de crise, como faria para todos os seus demais itens. Planejam-se aí os gastos para um aumento planejado de 300.000 matrículas no ensino elementar, e 1.450.000 no ensino médio, prevendo-se a extensão da obrigatoriedade do ensino público a 6 anos de escolaridade. Para a Universidade previa-se 180.000 novas vagas. "Do total referente a 1965, estima-se que 35,2% deverão provir da União, 43,3% dos Estados e Municípios e 16,5% de fundos privados. Os restantes 5,0% teriam de ser cobertos por fontes externas" (1). Já estariam em mãos da União para tanto 1.130 milhão de dólares, doados pela Fundação Ford, e 4 milhões, pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento. Recursos que porém, não chegam a fazer da União a maior parcela dos gastos com a educação nacional. Dentre todas as políticas sociais, apenas a educação de primeiro e segundo graus não seria federalizada. Em boa medida ela seguiria sob alçada dos Estados e Municípios.

A questão do analfabetismo é rapidamente referida no PAEG: " dificilmente poderá ser reduzido o índice de analfabetismo da população dispersa ... Haverá, desse modo, um total de cerca de 19 milhões de analfabetos, em 1970, ou seja, 20% da população estimada" (2).

Para fazer cumprir na educação sua orientação

---

(1) PAEG, p. 209.

(2) PAEG, p. 213.

privatizante, o Governo Castelo não precisou formular nova legislação básica. Está fundamentalmente posto na LDB o instrumental para promover o avanço do ensino privado: bastaria não mais que redirecionar prioridades e passar legislação complementar para concretizar a nova política. A lei 4.440, de outubro de 1964, estabelece o salário-educação, fonte considerável de recursos para os estabelecimentos educacionais privados. O salário-educação era contribuição de 1,4% sobre a folha de pagamentos das empresas, para financiar Estados e União no investimento do ensino fundamental. Mas a lei 4.440 também isenta do pagamento do salário-educação as empresas que instituissem convênios com escolas particulares, para a criação de sistema de bolsas de estudo. Estes convênios foram decisivos para a extensão, da rede particular de ensino de primeiro e segundo graus desde então.

Mas a privatização alcançaria de forma significativa sobretudo o ensino universitário. Tradicionalmente instalado no primeiro e segundo graus, o ensino privado parte então para novas áreas de atuação. A pressão pela ampliação de vagas nas universidades, que animava o movimento estudantil, seria atendida com a proliferação das Universidades particulares, para o que contribuia a benevolência do Conselho Federal de Educação, na concessão de autorização para seu funcionamento e credenciamento. "Com isso, as matrículas no ensino superior público que, em 1964, representavam cerca de 75% do total, em 1984 só conseguiram abranger 25%, já que o crescimento das vagas foi resultado da multiplicação das faculdades particulares" (1).

(1) CUNHA, L.A. e GÓES, . op. cit., p. 49.

A Reforma Universitária, no entanto, seria obra do Governo Costa e Silva. Ainda em 1965 era formada uma comissão para elaborar diagnóstico e projeto de reforma para a Universidade brasileira. Dela faziam parte especialistas americanos pelo convênio MEC-USAID, celebrado entre os governos do Brasil e Estados Unidos (1). Os resultados destes trabalhos não são porém divulgados ou implementados no Governo Castelo. A crise universitária se expressava politicamente nos cada vez mais irados protestos contra a escassez de vagas no ensino superior, a que era acrescida a repulsa pela influência americana na elaboração das soluções reclamadas. A denúncia destes acordos seria na verdade, pedra-de-toque do movimento estudantil até 1968.

Movimento que não puderam arrefecer nem todas as medidas repressivas adotadas desde os primeiros atos do novo régime. A lei 4.464, de novembro de 1964 (Lei Suplicy), havia tornado ilegal a UNE, e restringido o direito de associação e reunião de estudantes. "Nas declarações do então Ministro da Educação, Suplicy de Lacerda, ficava claro que a urgência resultava da necessidade de disciplinar o estudantado: "Os estudantes devem estudar e os professores ensinar" (não fazer política)" (2). Havia-se mesmo tentado fazer valer alguma doutrinação, estimulando-se a inclusão de educação moral e cívica nos currículos escolares, em todos os graus (3). Mas o completo desmantelamento do movimento es-

---

(1) Ver a respeito GOERTZEL, T. MEC-USAID: ideologia de desenvolvimento americano aplicado à educação superior brasileira.

(2) FREITAG, B. Escola, Estado e Sociedade, p. 83.

(3) A inclusão obrigatória apenas seria posta em 1969.

tudantil seria, assim como a Reforma Universitária, questão que apenas no governo seguinte receberia sua forma final. Os movimentos de educação de base, não. Estes são destroçados de pronto. A Universidade porém ainda pôde seguir algum tempo expressando a resistência democrática ao regime militar.

É assim obra inacabada a Reforma Educacional do Governo Castelo, tanto no que toca à despolitização, quanto ao delineamento da nova estrutura do ensino nacional. Apenas a diretriz de estímulo à sua privatização estaria claramente posta ainda antes de 1967. Estaria da mesma forma aí esboçada a tendência de que o controle da política educacional pelo Estado brasileiro passasse a se utilizar antes de princípios de segurança que de instrumentos de financiamento. Nenhuma agência ou mecanismo financeiro é criado, que ponha em mãos do Estado um controle direto do financiamento à educação.

Nem mesmo o salário-educação, que é entregue aos estabelecimentos de ensino por negociação entre as próprias empresas, cabendo ao Estado apenas a fiscalização da lisura de sua aplicação. Esta forma de ação estatal confere à educação, lugar específico dentre as políticas sociais que o Estado conformaria então. Não se distinguiria ela, porém, no que toca ao poderoso estímulo estatal ao desenvolvimento de todo um segmento do setor de serviços nacional. Floresceria desde então o ensino privado, ocupando espaços que o Estado lhe oferece por fazer recuar o ensino público.

Pagaria por ele porém o próprio usuário, dando azo evidentemente à profunda elitização de seu acesso. Não

apenas as forças progressistas são delas distanciadas, mas sobretudo as classes trabalhadoras, por razões evidentemente diversas.

A REFORMA AGRÁRIA

A Reforma Agrária

É fato assentado o alento que ganha, durante o Governo Goulart, a luta pelas reformas de base, já presente no cenário político brasileiro desde o Governo Juscelino.

A Reforma Agrária polarizou esta luta e foi decisiva para a delicada composição de interesses políticos e econômicos neste período. Postas, tanto pelas forças populares quanto pelas forças conservadoras, as propostas de Reforma Agrária tinham intensa ressonância no Congresso Nacional. Já no início dos anos 60, mais de duas dezenas de projetos para a mudança da estrutura agrária estavam em tramitação na Câmara Federal, todos eles objeto de acirradas discussões. Se era amplamente reconhecida a premente necessidade de transformação do campo, nenhuma concordância se alcançava quanto ao caráter que a esta transformação se atribuiria. Havia um consenso dentre os vários grupos sobre ser o latifúndio não produtivo o maior obstáculo ao desenvolvimento agrícola e ao crescimento econômico. Um outro ponto consensual, que dizia respeito particularmente aos setores industriais, era o efeito positivo de uma reforma agrária sobre a expansão do mercado interno. É interessante notar que tanto o IPES quanto o PC concordavam sobre estes dois aspectos. Embora ninguém questionasse a necessidade de uma mudança no campo, permanecia a questão sobre quanto deveria mudar (1).

---

(1) Ver FIGUEIREDO, A.C. op. cit., cap. 8.

A forma de pagamento da indenização pelas desapropriações - se em dinheiro, se em títulos públicos - e os limites de extensão e exploração das propriedades a serem redistribuídas eram o cerne das divergências, que a cada dia se avolumavam. A intensificação do debate parlamentar acompanhava o agravamento da tensão no campo. Ligas Camponesas no Nordeste, invasões de terras no estado do Rio de Janeiro, ampliação da ação dos sindicatos rurais exarcebavam crescentemente os ânimos em torno da questão agrária.

Pressionado a uma mais clara definição de posições pelo calor que ganhava o debate nacional, João Goulart, em sua mensagem presidencial de 1962, denunciava a estrutura arcaica da agricultura brasileira e defendia profundas transformações que democratizassem o acesso à terra aos trabalhadores do campo. Em junho de 1962, ao assumir o Gabinete do primeiro Ministro Brochado da Rocha, apresenta-se ao Congresso Nacional um amplo projeto de reformas. Para implementá-lo, solicita-se delegação especial de poderes que incluia a faculdade do Executivo legislar por decreto, sobre matérias que iam da Reforma Agrária à eliminação dos abusos do poder econômico (1).

A delegação de poderes é concedida pelo congresso, em agosto de 1962, para a questão da agricultura e abastecimento apenas. Em setembro, são promulgadas as Leis Delegadas, onze ao todo. A Lei Delegada nº 2 altera a legislação dos preços mínimos aos produtos agrícolas e fixa normas de

---

(1) Ver a respeito Cibilis Viana, op. cit.

garantia e administração para estes preços. Os produtores ou suas cooperativas seriam os únicos beneficiados: "Isto contrariava os interesses dos empresários ligados aos ramos do beneficiamento e de intermediação de produtos agrícolas" (1). A Lei Delegada nº 4 autoriza a União a intervir no domínio econômico para assegurar a livre distribuição de mercadorias e serviços essenciais ao consumo e uso do povo. A intervenção consistiria na compra ou desapropriação de bens por interesse social, na fixação de preços, no controle do abastecimento e na promoção de estímulos à produção. As demais Leis Delegadas determinam a criação de órgãos para a política agrária e de abastecimento: a SUPRA (Superintendência de Política Agrária), a COBAL (Companhia Brasileira de Alimentos), a CIBRAZEM (Companhia Brasileira de Armazenamento), a SUNAB (Superintendência Nacional de Abastecimento), a SUDEPE (Superintendência de Desenvolvimento da Pesca). A SUPRA foi criada para coordenar a formulação da política agrária e se atribuia poderes especiais de desapropriação, na forma da legislação em vigor, para a distribuição da propriedade rural. As Leis nºs 8 e 9 criam o Fundo Federal Agropecuário, para estimular pesquisa e financiar assistência técnica, e reorganizam administrativamente o Ministério da Agricultura.

É assim amplo o reaparelhamento estatal para o equacionamento da questão do campo. É porém este reaparelhamento ainda insuficiente para reverter-lhe a tendência de agravamento. A luta pela posse da terra e a insuficiência do

---

(1) SZMRECSÁNYI, Tamás. Análise Crítica das Políticas para o Setor Agro-pecuário, p. 229.

abastecimento crescentemente exasperam o cenário político (1). No Congresso Nacional as tentativas de acordo em torno de uma legislação que viabilizasse a reforma agrária malogram sucessivamente.

O Plano Trienal viria também firmar posição sobre a Reforma Agrária afirmando a inadequação da estrutura agrária para o desenvolvimento nacional, alinha como objetivos mínimos a ampliação do direito de acesso à terra aos posseiros, arrendatários ou trabalhadores agrícolas e a desapropriação de "todas as terras, consideradas necessárias à produção de alimentos, que não estejam sendo utilizadas ou o estejam para outros fins, com rendimentos inferiores a médias estabelecidas regionalmente" (2). Mas o Plano reconhece que, em se tratando a Reforma Agrária de matéria a ser apreciada pelo Congresso Nacional, apenas lhe caberia "a indicação de diretrizes básicas".

O Congresso segue nada definindo a respeito da Reforma Agrária, mas em março de 1963, aprova a lei nº 4.214 o Estatuto do Trabalhador Rural. O Estatuto do Trabalhador Rural foi a "primeira legislação sistematizada para a regulação das relações de trabalho no campo" (3), se bem que na verdade tenha se feito não mais que "uma transposição quase literal dos dispositivos da CLT para o ETR. As peculiaridades relativas à atividade rural não foram bem definidas e adequadas" (4). Até 1963, vigorava para o trabalhador ru

(1) Veja-se a respeito FIGUEIREDO, Argelina C., op. cit.

(2) Plano Trienal, p. 195.

(3) MORAES, Sonia. Legislação Fundiária e Legislação do Trabalho Rural no Brasil, p. 53.

(4) MORAES, Sonia. op. cit., p. 55.

ral no Brasil a legislação estabelecida basicamente nos anos 40 e que regulava os direitos ao salário-mínimo, as férias anuais remuneradas, ao aviso prévio, à aplicação das normas genéricas sobre a remuneração e contrato de trabalho.

Mas se não chegou a ser uma legislação especialmente avançada, o Estatuto do Trabalhador Rural dá forma jurídica precisa aos direitos do trabalho no campo, que estavam naquele momento sob intensa discussão e sofriam todas as formas de pressão em contrário, dos proprietários rurais e das forças políticas que os representavam. Assim, apesar de não trazer radicais mudanças aos direitos do trabalhador rural, a promulgação do ETR fez elevarem-se consideravelmente as disputas judiciais, entre trabalhadores e proprietários envolvendo estes direitos.

A estratégia de luta dentro dos limites da legalidade, pelo reconhecimento de direitos já adquiridos, empregada principalmente por setores sindicais ligados à igreja, vai aos poucos cedendo lugar a um enfrentamento aberto. "Reforma Agrária, na lei ou na marra" tornava-se palavra de ordem dominante. A reação das forças conservadoras passava a identificar a luta no campo como um bastião do direito à propriedade privada, fundamento da própria ordem capitalista.

Além da tensão política crescente, acuava o Governo Goulart a permanente insuficiência na oferta de alimentos para o mercado das grandes cidades [1]. Problemas

(1) Segundo VIANA, C. "enquanto a produção agrícola para o mercado interno elevou-se, no período de 1952 a 1961, de 59,8%, a população urbana, em igual período, cresceu 75%". op. cit., p. 135.

que tinham todas as soluções tentadas inviabilizadas pela imobilidade política que crescentemente cerceava o Executivo Federal. Em inícios de 1964, Goulart tentaria rompê-la por um mais claro alinhamento às forças à esquerda da aliança populista. No célebre comício de sexta-feira, 13 de março, na Central do Brasil, seria assinado o decreto 53.770, que declara de interesse nacional, para fins de desapropriação, os leitos das ferrovias nacionais e as terras beneficiadas por investimentos exclusivos da União que permanecessem inexploradas ou exploradas contrariamente à função social da propriedade. O decreto tem intensa repercussão, acenando com a disposição do Governo de passar a ocupar todos os espaços legais para implementar uma Reforma Agrária. A ideologização de luta em torno às reformas conferia naquele momento uma dimensão revolucionária ao decreto das terras marginais, de que fartamente se utilizariam as forças envolvidas na conspiração contra o regime em seus momentos finais.

O novo regime não pouparia de acusações o Governo Goulart pela intensificação dos conflitos no campo: "ao invés de dar ao problema uma solução de direção e construção, a ação governamental só se exerceu na exasperação das tensões, no agravamento das contradições do sistema rural brsileiro, levando a inquietação a toda parte, tanto ao campo como às áreas urbanas, dependentes de abastecimento, na interdependência que a industrialização e a concentração urbana estabelecem com relação ao sistema agrícola" (1).

---

(1) EPEA. O Programa de Ação e as Reformas de Base, p. 123.

Todo o aparato repressivo de Estado agiria no desmantelamento da organização de trabalhadores e camponeses, no silenciamento de suas reivindicações. Mas não se restringiria à repressão do movimento pela reforma agrária radical as mudanças que para o campo reservava o Governo Castelo. Legislação para a Reforma Agrária seria promulgada e mecanismos para o avanço das relações capitalistas na exploração agrícola são engendradas, a par com a despolitização da questão agrária. "O governo militar entendia, portanto, que as medidas reformistas eram necessárias, mas que os grupos e as mediações políticas para concretizá-las eram desnecessárias e nocivos. Ao invés de a reforma ser obtida de baixo para cima, legitimada pela participação popular, seria feita de cima para baixo, conduzida como problema técnico e militar e não com problema político" (1). Assim, se um projeto para a Reforma Agrária seria afinal votado no Congresso, nele não mais teriam voz aqueles que deveriam ser os seus maiores beneficiários.

A gravidade da situação agrária não é decerto minimizada pelo Governo Castelo. Reconhece ele que "as contradições e desigualdades da estrutura agrária no Brasil se vinham agravando. Dados do Censo Agrícola de 1960 demonstram que menos de 1% dos estabelecimentos absorvia a metade da área total: ao revés, mais de 50% dos pequenos imóveis rurais ocupavam menos de um quarto dessa área. Comparativamente à situação verificada pelo Censo Agrícola de 1950, a po-

---

(1) SOUZA MARTINS, J. de. A Militarização da Questão Agrária no Brasil, p. 31.

sição relativa dos estabelecimentos de mais de 100 hectares permaneceu mais ou menos a mesma, enquanto aumentou o número das propriedades de menos de 10 hectares, revelando um desfavorável parcelamento dos estabelecimentos de dimensões médias" (1). Desta forma, não apenas na concentração de terras nos latifúndios improdutivos, mas também na tendência à proliferação do minifúndio repousaria o desequilíbrio no padrão de distribuição fundiária nacional. A ambas se dispunha a combater o Governo Castelo em nome da elevação da produtividade agrícola, preocupação básica da nova política agrária.

Afirma o PAEG que na "expansão da economia brasileira no pós-guerra a agricultura foi setor retardatário, por conta das políticas de desenvolvimento implementadas que negligenciaram o setor agrícola, sob o aspecto de aumento da produção e sob o aspecto de sua distribuição, que permanece insuficiente e anacrônica". Este desequilíbrio setorial, se mantido, poderia comprometer o próprio processo de industrialização "já que a escassez relativa de alimentos pode tornar-se fator autônomo de elevação do custo de vida nos centros urbanos e, assim, encarecer o fator trabalho" (2).

A agricultura brasileira apresentaria assim produtividade geral baixa e a política de desenvolvimento agrícola formulada no PAEG "tem por alvo fundamental a expansão da oferta, levando em conta a tendência de modificação na

---

(1) EPEA. O Programa de Ação e as Reformas de Base, p. 124.

(2) PAEG, p. XIV-1.

demanda". Competeria ao setor agrícola, naquele estágio de desenvolvimento, "promover a base indispensável à intensificação da concentração urbana determinada pela industrialização e pelo fornecimento de bens alimentícios e matérias-primas; suprir parte substancial das necessidades de divisas para financiar as crescentes importações de matérias-primas, produtos intermediários e bens de capital; absorver parte da mão-de-obra que, anualmente, ocorre ao mercado de trabalho, tendo em vista a relativamente baixa taxa de aumento de emprego no setor secundário" (1).

Elevação da produtividade era assim o propósito determinante da política que se implementaria na agricultura para, por um lado, aliviar pressões inflacionárias dos preços agrícolas e reduzir os custos de reprodução da força de trabalho. Por outro, contribuiria no esforço de ampliação das exportações brasileiras. Avanço do capitalismo no campo e não a justiça social, seria portanto a tônica do projeto da Reforma do Governo Castelo.

Dentre os itens do capítulo XIV do PAEG - "Diretrizes Gerais para o Desenvolvimento das Atividades Agrícolas" -, a Reforma Agrária é apenas um item menor que discute rapidamente a estrutura fundiária em termos da repercussão na produtividade do setor agrícola: "A reforma agrária só pode ser um remédio adequado para malformações de estruturas nas quais existe um excesso de mão-de-obra, relativamente aos sistemas e técnicas prevalescentes no uso da terra" (2).

---

(1) PAEG, p. XIV-2.

(2) PAEG, p. XIV-26.

Mas não seria esta a razão da necessidade de mudança estrutural na agricultura brasileira, que se originaria antes na "baixa de produto por habitante, como conseqüência de declínio na produtividade do trabalho, ou queda do produto por hectare, que resulta da incapacidade para manter a fertilidade do solo" (1). Daí, por não poder uma Reforma Agrária de sentido tradicional "remediar a queda do produto derivado do declínio da produtividade do trabalho e do solo, segue-se que o tipo de reforma que o país deve realizar não pode apenas considerar a redistribuição em termos de imóvel rural. Terá de incorporar a esse processo de mudança econômico-social elevado conteúdo de política agrícola, traduzido em medidas tais como educação, novos esquemas de tributação da terra, organização cooperativa e melhoria do sistema de crédito rural" (2).

Para providenciar tal projeto, ao Estado caberia usar de tributação progressiva, desapropriação por interesse social, colonização, arrecadação dos bens vagos, recebimento de terras por doação ou permuta, e aquisição de terras por contratos de compra e venda. Os recursos financeiros para o procedimento da Reforma Agrária viriam do Fundo Nacional de Reforma Agrária, constituído pelo produto de arrecadação da Contribuição de Melhoria cobrada pela União, além de 3% da Receita Tributária da União e doações ou empréstimos internos e externos.

Problema político e econômico premente, a ques-

---

(1) PAEG, p. XIV-26.

(2) PAEG, p. XIV-26.

tão do campo é atacada de pronto, pelo envio ao Poder Legislativo de projetos de lei que abriam caminho à sua reestruturação. Em novembro de 1964 é aprovada no Congresso a Emenda Constitucional nº 10 que permite à União "promover a desapropriação da propriedade territorial rural, mediante pagamento da prévia e justa indenização em títulos especiais da dívida pública". Removia portanto a Emenda o obstáculo do pagamento em dinheiro da desapropriação, que fora questão central na discussão da Reforma Agrária, e onde repousava a sua viabilidade.

Ainda outras mudanças, condições prévias à Reforma, são pela Emenda firmadas. Os impostos sobre a propriedade territorial rural passam à competência da União (1), que deles esperava fazer amplo uso como instrumento para desincentivar a propriedade rural improdutiva. É firmada a competência exclusiva da União sobre a desapropriação da propriedade territorial rural e fica estabelecido que "os planos que envolvem desapropriação para fins de reforma agrária serão aprovados por decreto do Poder Executivo". Estão em mãos da União os meios de que julgava carecer para implementar o seu projeto de Reforma.

Ainda em novembro de 1964 é promulgada a lei 4.504, o Estatuto da Terra, que iria presidir a política do Governo Castelo para o campo. Na mensagem que o encaminha ao Congresso, afirma-se enfrentar a necessidade de opção entre o caminho democrático ou o socialista para a Reforma Agrá-

---

(1) O produto de sua arrecadação, porém, seria repassado aos municípios.

ria. A reforma socialista visaria "a transferência, imediata ou progressiva, da propriedade da terra para o Estado; elimina a liberdade de iniciativa ..., transforma os trabalhadores em simples usuários da terra". A opção democrática estaria baseada no "estímulo à propriedade privada, no direito do agricultor proprietário aos frutos de seu trabalho e, naturalmente, ao aumento da produtividade". Excusado dizer que se pautaria o Governo Castelo pelo que chamava "opção democrática" para a solução do problema agrário. Respeito à propriedade privada e elevação da produtividade no campo seriam os princípios norteadores da sua Reforma.

Não foi porém fácil a tramitação no Congresso da legislação que a implementava. Contra ela se insurgem mesmo forças que haviam sido decisivas para a tomada do poder em abril de 1964. Grandes proprietários e UDN expressam veementemente seu desacordo, desde a apresentação ao legislativo dos projetos da Emenda Constitucional e do Estatuto da Terra. Na verdade, os termos da Reforma Agrária "levaram homens da primeira hora vociferar, apenas dois meses depois da tomada do poder, que "não tinham feito a revolução para isto", que "aquilo, inclusive a linguagem, era coisa de Jango", que "haviam traido o 31 de março", e que "se continuarem com essa história de Reforma Agrária teremos que começar a conspirar de novo" (1). A despolitização da luta no campo não alcançaria assim apenas trabalhadores rurais. Atingiria ela também as forças que estavam presentes na conspiração pela queda de Goulart. Mas, assim como não hesitou em

---

(1) GOMES DA SILVA, J. A Reforma Agrária no Brasil, p. 117.

impor à indústria nacional a sua política de saneamento empresarial, aos grandes proprietários de terra não reservou o Governo Castelo outros favores além daqueles que levassem à sua modernização. A defesa da propriedade privada deveria corresponder o desenvolvimento das forças produtivas, no campo como na cidade.

A resistência que lhe ofereciam porém os agrários e seus representantes políticos pôde molestar a plena execução da Reforma em toda a sua extensão. Na verdade, o projeto do Estatuto da Terra atende mesmo às forças conservadoras que, antes de abril de 1964, defenderam a taxação progressiva e os incentivos fiscais como instrumentos básicos para a mudança da estrutura agrária nacional. Mas as afronta ao estabelecer a desapropriação de terras mediante pagamento em títulos públicos, embora determine a obrigatoriedade do pagamento em dinheiro pelas "benfeitorias necessárias e úteis" nas terras desapropriadas. Assim, se não foram capazes de barrar no Congresso a aprovação do Estatuto, puderam os latifundiários mudar a sua posterior regulamentação e implementação. Nada puderam no entanto, quanto a impedir o avanço do capitalismo no campo.

O Estatuto da Terra se remete a dois pontos básicos: a Reforma Agrária e a Política de Desenvolvimento Rural. A Reforma Agrária consistiria em medidas para promover a melhor distribuição da terra, mediante modificações em seu regime de posse e uso, visando ao aumento da produtividade. A Política de Desenvolvimento Rural seria estabelecida nas providências de orientação e amparo às atividades agropecuárias, para lhes assegurar a harmonização com o processo de

industrialização do país. A Política de Desenvolvimento Rural deveria, portanto, definir providências que assegurassem: abastecimento adequado de alimentos às cidades; produção crescente para exportação, de forma a contribuir para o equilíbrio do balanço de pagamentos; ampliação no meio rural do mercado para a produção industrial nacional; contenção da migração do campo para os centros urbanos.

A Reforma Agrária seria executada pelo Instituto Brasileiro de Reforma Agrária e financiada pelo Fundo Nacional de Reforma Agrária, então criados. Reafirmando a função social da propriedade privada da terra, o Estatuto abre duas vias à ação do Estado para assegurá-la. Tanto promoveria ele "a gradativa extinção das formas de ocupação e de exploração da terra que contrariem sua função social" quanto facilitaria "a criação e a expansão de empresas rurais". A produtividade capitalista seria assim a medida da função social que se atribuia à propriedade da terra. A extinção das formas de ocupação que a ela não se adequassem se providenciaria, conseqüentemente, pela desapropriação de minifúndios como de latifúndios. A Reforma Agrária se guiaria pelo propósito de, ademais de promover a grande empresa rural, estimular o surgimento de todo um segmento de médios proprietários, por onde também deveria se impor a produtividade capitalista à agricultura nacional.

A via porém para o avanço capitalista na produção agrícola viria a ser assegurada antes pelos instrumentos da Política de Desenvolvimento Rural que pelos dispositivos da Reforma Agrária. Dentre estes instrumentos - a tributação progressiva, a assistência técnica, a assistência financeira

e creditícia, a assistência à comercialização e ao beneficiamento da produção e o seguro agrícola - teria particular importância o crédito agrícola. Já em julho de 1964 havia-se constituído, pelo decreto 54.019, a Coordenação de Crédito Rural e o Fundo Nacional de Refinanciamento Rural, de gestão interministerial.

A nova conformação do crédito à agricultura porém apenas seria realmente posta em novembro de 1965, pela lei nº 4.829, que cria o Sistema Nacional de Crédito Rural, comprometido com os objetivos de estimular o crescimento ordenado dos investimentos rurais, favorecer o custeio da produção e a comercialização dos produtos agropecuários, possibilitar o fortalecimento econômico dos produtores rurais, e incentivar a introdução de métodos racionais de produção, visando ao aumento da produtividade. Integravam basicamente o Sistema: o Banco Central - como órgão coordenador e fiscalizador -, o Banco do Brasil, o Banco de Crédito da Amazônia, o Banco do Nordeste e o Banco Nacional de Crédito Cooperativo. Os bancos privados atuariam como órgãos auxiliares. As instituições de crédito que integravam o SNCR manteriam "aplicada em operações típicas de crédito rural ... percentagem, a ser fixada pelo Conselho Monetário Nacional, dos recursos com que operarem". Permaneceria no entanto, em mãos das instituições de crédito estatais, notadamente do Banco do Brasil, o volume maior das operações de financiamento à Agricultura. "Apesar de uma crescente atuação dos demais órgãos do SNCR, continua sendo predominante no crédito rural a atuação do Banco do Brasil. Isto se deve em boa parte ao fato de os juros desse crédito serem generosamente

subsidiados pelo governo federal, que é simultaneamente o maior acionista e o principal depositante do banco" (1).

Fartamente subsidiada, a agricultura seria ainda agraciada com longamente reclamadas alterações na legislação para os preços mínimos estabelecida no Governo Goulart, e que restringia os seus benefícios aos produtores agropecuários e suas cooperativas. O decreto 57.391, de dezembro de 1965, e o decreto lei 79, de dezembro de 1966, ampliam para "terceiros, operações de compra dos produtos ... desde que devidamente comprovado, por estes, o pagamento do preço mínimo ... aos produtores ou suas cooperativas". Autorizam estes decretos ademais a concessão de financiamento pela Comissão de Financiamento da Produção "a beneficiadores de produtos resultantes das atividades agrícolas de pecuária ou extrativa que hajam assegurado, comprovadamente, aos produtores ou suas cooperativas, o preço mínimo".

As relações entre a produção e o beneficiamento passavam assim ao patrocínio do Estado. Da mesma forma que as operações entre a indústria produtora de insumos e os produtores rurais, também generosamente protegidas pela Política de Desenvolvimento Agrícola: "praticamente toda a produção brasileira dos referidos bens é coberta pelos recursos do crédito subsidiado" (2). As mudanças introduzidas pelo Governo Castelo na produção agrícola estreitaram sua articulação com a indústria nacional, quer como consumidora de seus produtos, quer como fornecedora dos insumos por ela em-

---

(1) SZMRECSÁNYI, T. op. cit., p. 227.

(2) SZMRECSÁNYI, T. op. cit., p. 229.

pregados. Estreitamento que se daria sob auspícios do Estado, garantindo-lhe crédito subsidiado a suas operações e regulando-lhe procedimentos.

Se o Estatuto da Terra não chega a viabilizar a Reforma Agrária prometida, promoveria porém profundas mudanças no campo por um movimento de capitalização de sua produção, que se consubstancia não por alterações no padrão de concentração fundiária mas pela penetração de relações capitalistas na estrutura agrícola nacional. Penetração ademais expressa no crescente assalariamento do trabalho rural: à moderna empresa rural não mais interessam arrendatários mas trabalhadores assalariados, que desde então elevam a sua participação relativa na composição da força de trabalho da agricultura brasileira (1).

Dentre as formas previstas no Estatuto para a redistribuição fundiária, apenas os programas de colonização em terras públicas que posteriormente se implantaram nas fronteiras da expansão agrícola resultaram em certo grau de facilidade de acesso à propriedade da terra para o trabalhador rural. Os propósitos declarados no Estatuto da Terra de promover-se a Reforma Agrária nos latifúndios e terras improdutivas nunca estiveram realmente próximos à sua concretização.

Ao lado da ênfase explicitamente atribuída ao desenvolvimento agrícola acima da implantação da Reforma Agrá-

---

(1) Veja-se a respeito KAGEYAMA, A. e GRAZIANO DA SILVA, J. Produtividade e Emprego na Agricultura Brasileira.

ria, entraves burocráticos dificultaram a efetivação das medidas de estímulo à redistribuição de propriedades rurais. A falta de regulamentação específica da legislação e a fiscalização precária do cumprimento de dispositivos legais que pudessem alterar a estrutura agrária contribuiram para a permanência dos mesmos padrões de posse e uso da terra vigente no campo brasileiro.

Os entraves à Reforma Agrária não podem, no entanto, ser vistos como malogro do projeto para o campo do Governo Castelo. Não fica distante de sua consecução o alvo básico de alçar a agricultura às necessidades postas pela economia urbana nacional. Para isso os instrumentos dados não são suficientes à sua plena implantação. Para a outra, claramente o seriam. A Política de Desenvolvimento Agrícola efetivamente acelerou o processo de capitalização do campo em articulação com a indústria de máquinas e insumos agrícolas e com a indústria de transformação da produção agrícola. E cumpre os propósitos de obter rápidas respostas na elevação da produtividade no campo de forma a reduzir o crescimento da inflação pela ampliação da oferta de alimentos, a dilatar o mercado interno para a indústria nacional e a conter o desequilíbrio no balanço de pagamentos pelo suprimento de divisas necessárias para financiar as importações crescentes.

A atuação do Estado no desenvolvimento do capitalismo no campo brasileiro é decisiva, não só na determinação dos termos de suas relações, como no fornecimento das condições de financiamento para efetivá-las. Não pode ser menosprezado o papel dos incentivos estatais, providos basi-

camente pelos agentes financeiros federais do Sistema Nacional de Crédito Rural, para o desenvolvimento da agricultura nacional, notadamente daquela voltada à exportação.

Avança sobretudo o Estado no equacionamento da questão agrária em seu caráter politicamente explosivo quando também no bojo da Política de Desenvolvimento Agrícola vão sendo desenhados os contornos de desorganização das forças em luta pela Reforma. Assim, ao lado da repressão violenta a todos os movimentos de trabalhadores rurais, o próprio avanço das relações capitalistas no campo vai aos poucos transformando a luta por terras, dos anos 50 e 60, em luta por salários e condições de trabalho mais favoráveis, nas áreas em que passaram a predominar as grandes empresas rurais. Onde ainda permaneceu preponderante a pequena produção familiar transforma-se também a luta pela redistribuição das terras improdutivas ou pela posse de terras arrendadas. Ela passa a fundar-se em reivindicações de acesso ao crédito rural.

Assim, esvaziando politicamente de forma repressiva os movimentos reivindicatórios de trabalhadores e promovendo a capitalização da produção rural, assegura-se a neutralização de uma mobilização política especialmente temida e combatida pelas forças conservadoras.

Resultaria desta forma das mudanças postas pelo Governo Castelo um Estado fortalecido em seus poderes de gestão sobre o campo nacional. A ele caberia fornecer o crédito, conceder subsídios fiscais, assegurar os preços mínimos e decretar a desapropriação e a colonização para fins de Reforma Agrária. À sua ação se deverá o avanço do capitalis-

mo no campo tanto no que toca à elevação da sua produção e ao estreitamento de sua articulação com a indústria nacional, quanto à possibilidade de crescente assalariamento da força de trabalho rural. À sua arbitragem seguirão recorrendo enfim todas as pendências, não poucas, que aí se instalem.

A REFORMA ADMINISTRATIVA

A Reforma Administrativa

A Reforma Administrativa - a que dá forma final o decreto-lei 200, de 25 de fevereiro de 1967 - é a expressão mais acabada do processo de reordenamento institucional dos aparelhos econômicos estatais que promove o Governo Castelo. A ela caberá na verdade institucionalizar as mudanças na administração do Estado brasileiro para que ele desempenhe os novos termos de sua relação com a economia, que as demais reformas haviam estabelecido. A Reforma Administrativa trata das relações internas ao Estado, diferentemente das reformas que a antecedem e redefinem as suas relações substantivas. Ela não se remete ao Estado no que toca à sua substância, à sua relação com as classes nacionais. Apenas dá nova conformação institucional aos organismos estatais, redesenhando-lhes hierarquia e atribuições.

A redefinição institucional do Estado era questão em pauta desde inícios dos anos 50. A presença do Estado no processo de industrialização fez diversificar-se a sua máquina administrativa pela criação de órgãos e instrumentos específicos, à medida que se ampliava o raio de ação estatal. Esta via de modernização do Estado pela implantação de novas instituições foi a única possível de ser trilhada durante toda a década, face aos entraves políticos postos a projetos mais sistemáticos de reformulação administrativa.

No segundo Governo Vargas foi elaborado amplo projeto de reforma administrativa, propondo medidas de modernização na administração financeira e orçamentária, que

não chegou a ser votado no Congresso Nacional: "mas as idéias centrais do documento elaborado pelos assessores do Presidente Vargas foram retomadas logo após, no próprio Governo Kubitschek, reaparecendo, sob diversas formas, nos principais projetos de Reforma Administrativa desde então elaborados" (1).

O governo Kubitschek, porém, se bem que tenha também produzido um projeto de reformas, optaria, como aqui já foi dito, por passar ao largo do desgaste político de sua implementação. Para executar o esforço de investimentos do seu Programa de Metas, apenas fez acelerar o processo de criação de órgãos mais ágeis e informais. Opção que teria peso decisivo no esgarçamento da estrutura administrativa federal, tanto por deixar intocados pelo avanço econômico e social os velhos organismos estatais, como por haver mantido em caráter informal os novos organismos criados, resultando em seu desmonte uma vez findo o mandato presidencial.

A partir de então, a crise que se aprofunda apenas faria crescente o sucateamento da administração pública. O Governo Goulart também se ocupou com a elaboração de propostas para a reformulação da estrutura administrativa estatal. Em fins de dezembro de 1962, a Consultoria Geral da República entregou ao Conselho de Ministros um projeto de Reforma Administrativa que seria arquivado, assim como o próprio Conselho, com o encerramento da breve experiência parlamentarista no Brasil. Em fevereiro de 1963, o decreto

---

(1) WAHRLICH, Beatriz. Reforma Administrativa Federal Brasileira: passado e presente, p. 33.

51.705 criou o Ministério Extraordinário para a Reforma Administrativa, dispondo sobre suas atribuições e sobre o escopo da reforma pretendida. Ficou aí definido como propósito de Reforma a "transformação" do Poder Executivo da União em "poderoso propulsor do desenvolvimento econômico nacional" e como merecedoras de atenção prioritária as propostas referentes "ao reexame do sistema administrativo federal", "à elaboração de normas efetivas para assegurar o controle da execução orçamentária e dos planos governamentais" e "a revisão da política salarial, das repartições e autarquias federais". O projeto de "Lei Orgânica do Sistema Administrativo Federal", encaminhado ao Congresso Nacional em novembro de 1963, como resultado principal do trabalho do Ministério Amaral Peixoto, previa ampla descentralização no Executivo Federal. Propunha também a obrigatoriedade de planejamento em todos os níveis da administração pública, conferia a uma Secretaria Geral de Planejamento, a ser criada, a função orçamentária que pertencia ao DASP e distribuia os Ministérios em grupos formados por áreas de atuação: assuntos políticos, assuntos de defesa nacional, assuntos sociais, assuntos econômicos. "O projeto incorporava várias das idéias reformistas preconizadas desde 1952, dando-lhes cuidadosa sistematização. Pecava, entretanto, por excesso, ao detalhar, por exemplo, estrutura ministerial até o seu segundo nível (departamentos ou institutos), donde a extensão invulgar do documento (622 artigos)" (1).

---

(1) WAHRLICH, Beatriz, op. cit., p. 14.

Este projeto teve, porém, o destino dos demais projetos de reforma de base que se submeteram ao Congresso Nacional durante o Governo Goulart: envolvidos em debates intermináveis, não tinham eles andamento num Legislativo dividido e em marcado antagonismo.

Mas se os projetos de reforma de maior alcance não puderam alcançar aprovação no Congresso, algumas medidas de reformulação administrativa de caráter mais restrito chegaram a ser aprovadas sob o Governo Goulart. Como a lei 4.320 que estatuia normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Sancionada em 17 de março de 1964, a 4.320 entra em vigor fora de prazo para reger a proposta orçamentária para o exercício de 1964. O Governo Castelo decide, no entanto, fazer dela uso experimental para o ano seguinte. A decisão de preservá-la em suas linhas gerais vai ser ratificada posteriormente no decreto-lei 200, em 1967, que designaria ao processo orçamentário papel central no planejamento e controle da ação estatal.

Tomado o poder em 1964, uma preocupação básica com a reformulação institucional que regia os aparelhos econômicos do Estado é explicitada já dentre as primeiras providências tomadas. A criação do Ministério Extraordinário para o Planejamento e Coordenação Econômica, em maio de 1964, é dentre estas medidas a de maior importância na configuração de novos termos no aparelhamento econômico do Estado, apontando para a ampliação de suas funções de gestão da economia nacional. Ampliação que envolve uma profunda alteração

na natureza mesma destas funções. O papel, sempre exercido pelo Estado no Brasil, de promotor da estratégia de industrialização deveria ser substancialmente alterado pela razão de não mais lhe caber dar impulso à constituição de uma estrutura industrial plenamente capitalista, já implantada no Governo Juscelino. O papel então reservado ao Estado brasileiro passava a ser o da gestão de um capitalismo constituído com a especificidade de uma industrialização retardatária, que confere ao Estado peso decisivo na condução do processo da acumulação. A especial conformação do capitalismo monopolista nacional traria novos termos à atuação dos aparelhos econômicos estatais, naquele momento expresso pela necessidade de arbitragem da crise instalada.

O Ministro Extraordinário de Planejamento que assume o posto em 1964 fora encarregado da produção em tempo curtíssimo de um plano de Governo. Não contava ele para tanto com um aparelho de planejamento governamental montado, já que os planos elaborados por governos anteriores não estabeleceram uma institucionalidade específica, nem criaram um corpo administrativo por eles responsável. Não montaram eles os mecanismos necessários para se fazerem respeitar pelo segmento privado da economia e nem mesmo pelos próprios organismos governamentais. Tampouco dispunham de pessoal especializado efetivo para sua formulação e acompanhamento, ou de dados confiáveis sobre a economia nacional e sobre a própria administração federal.

É assim que no momento mesmo de sua constituição, ao caráter inegavelmente inovador da tarefa de montagem de um aparelho de planejamento econômico para o Estado bra-

sileiro, o Ministério de Planejamento deveria somar o papel de formulador das linhas mestras das demais reformas estruturais que o Governo Castelo se propunha promover. Papel que foi desempenhado com grande margem de autonomia, já que nele muito pouco opinaram os outros poderes da República. "No entanto, o que deve ser salientado muito fortemente é a preparação do planejamento, que na realidade andou paralela com a preparação do documento do Programa de Ação" (1).

A preocupação com a reforma dos aparelhos estatais levou à criação, em outubro de 1964, da Comissão Especial de Estudos de Reforma Administrativa, para trabalhar na elaboração não de simplesmente uma nova estrutura para a administração pública, mas de uma lei de diretrizes básicas que orientasse a implantação por etapas de uma Reforma Administrativa em profundidade. Orientação que lhe conferia desde logo perspectiva diversa da que norteou a Comissão Amaral Peixoto e que resultara num projeto excessivamente detalhado.

A COMESTRA, composta por 12 membros designados pelo Presidente da República, deveria examinar a questão da institucionalização do planejamento governamental, do orçamento-programa e da programação financeira, propor transformações nos mecanismos de controle das atividades públicas, sugerir procedimentos que incentivassem a intercomunicação administrativa e valorizassem a função pública. E, a partir dos estudos neste desenvolvidos sentido, deveria elaborar

---

(1) DALLAND, R. Estratégia e Estilo do Planejamento Brasileiro, p. 70.

anteprojeto de Reforma Administrativa a ser encaminhado pela Presidência da República ao Congresso Nacional. Este projeto daria à Reforma Administrativa dimensão de notável articulação e complementaridade. E imprimiria caráter sistemático ao enorme fortalecimento dos aparelhos econômicos estatais que então se deflagaria. Fortalecimento que estaria expresso também na proliferação de órgãos de regulação setoriais criados a partir de 1964. Mas é o desenho final da Reforma Administrativa que lhe daria forma orgânica, redistribuindo atribuições, reordenando a hierarquia dos organismos estatais e conferindo marcada preeminência às agências de planejamento.

Estas mudanças decerto não poderiam ser efetivadas sem o enfrentamento de resistências, sobretudo dentro do próprio Estado. Mas se nas duas décadas anteriores resistências puderam impedir o processamento dos projetos de Reforma Administrativa, no Governo Castelo elas apenas protelaram a sua promulgação.

Resistências sobretudo se opuseram quanto à reforma no Tribunal de Contas da União. Em julho de 1965, a COMESTRA havia produzido documento sobre o Tribunal de Contas, onde defende ser "indispensável uma redefinição das atribuições do Tribunal, com o objetivo de colocá-lo na posição de órgão de controle externo do Poder Executivo e não, como atualmente ocorre, de órgão que interfere a todo momento em atos de responsabilidade do Presidente da República, dos Ministros de Estado e autoridades delegadas, enfraquecendo assim a atuação das autoridades administrativas". Este documento vai levantar forte oposição do Tribunal, que mais tarde entrega à Presidência da República sugestões alternati-

tivas de ampliação das suas prerrogativas de controle sobre as concorrências públicas. O Tribunal de Contas se posicionava basicamente contra quaisquer alterações no sistema vigente de registro de contratos. No documento da COMESTRA acusava-se o regime de registros prévios de ampla responsabilidade no imobilismo que tolhia a ação financeira da Administração Federal. E a legislação que se promulgaria afinal configura a completa derrota do Tribunal na luta pela preservação de seus poderes.

O decreto-lei 199, editado conjuntamente com o decreto-lei 200, de que é complemento, definia o Tribunal de Contas como "órgão auxiliar do Congresso Nacional no controle interno (*) da administração financeira e orçamentária da União". A ênfase na exterioridade das relações entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo estava ausente na lei 830, de 23 de setembro de 1949, que regia a competência, jurisdição e atribuições do Tribunal de Contas até 1967.

A lei 830 atribuia ao Tribunal de Contas a competência para "acompanhar e fiscalizar, diretamente, a execução do orçamento", que vai ser pelo decreto-lei 199 limitada a "exercício do controle externo" em "funções de auditoria financeira e orçamentária".

A alteração crucial, promovida pelo decreto-lei 199, está no sistema de registros das contas públicas no Tribunal de Contas, até então em vigor. Na lei 830 determinava-se "sujeito a registro no Tribunal de Contas, prévio

---

(*) Grifo meu.

ou posterior, conforme a lei o estabelecer, qualquer ato da administração pública, de que resulte obrigação de pagamento pelo Tesouro Nacional, ou por conta deste". Desta forma competia ao Tribunal de Contas dar registro prévio aos atos de operação de crédito, de emissão de títulos, examinar e registrar os créditos orçamentários constantes da tabela do orçamento anual, examinar e registrar os contratos que dissessem respeito à receita pública.

O decreto-lei 199 revoga o procedimento de registro das contas públicas no Tribunal de Contas, que passaria a julgar apenas os "balanços da União e o Relatório da Inspetoria-Geral de Finanças do Ministério da Fazenda sobre a execução do orçamento e a situação da administração financeira federal". Impõe ele, sem dúvida, considerável transferência das atribuições de controle sobre a Administração Federal. A destituição dos poderes do Tribunal de Contas reafirma o movimento de constituição de mecanismos internos de controle sobre os atos do Poder Executivo, que se tornaria o principal fiscal de si próprio.

Certamente o fato de ter sido enviada ao Congresso sob a forma de decretos-leis foi decisivo para a viabilização da Reforma Administrativa. Era premente ao Governo Castelo dar o fecho institucional a seu programa de reformas estruturais. Urgia fazer aprovar não apenas a sua Reforma Administrativa, mas sobretudo a nova Constituição Nacional. Para tanto, a edição do Ato Institucional nº 4, em dezembro de 1966, convocando a reunião extraordinária do Congresso Nacional, para votação e promulgação do projeto de Constitui-

ção apresentado pelo Presidente da República, também estabelece que finda a convocação extraordinária do Congresso - e mesmo sob reunião ordinária -, a Presidência poderia baixar decretos com força de lei sobre matéria administrativa e financeira.

Fica assim posta à Presidência da República a prerrogativa, efetivamente utilizada, de elaboração da legislação para a Reforma Administrativa e para a Lei Orgânica do Tribunal de Contas. A decisão tomada de baixar decretos-leis certamente levou em consideração as dificuldades de aprovação no Congresso de mudanças de tal porte, no exíguo espaço de tempo que lhe restava. O natural enfraquecimento de um governo em seus últimos dias tampouco facilitaria sua tramitação, sobretudo se somada à derrota sofrida pelo Presidente Castelo Branco na disputa à sua sucessão. Seria arriscado em demasia confiar na aprovação de uma legislação que tocava em pontos cruciais na definição do papel do Estado na gestão da economia nacional e que atingia mesmo ponto nevrálgico dos interesses parlamentares que era a possibilidade de sua influência sobre as instituições públicas, claramente reduzida pela Reforma.

O projeto final, consignado no decreto-lei 200, utiliza os estudos da Comissão Amaral Peixoto e os resultados obtidos nas tentativas de reformulação já postas em prática no Ministério da Fazenda e no Ministério do Planejamento. A Reforma Fiscal, os novos procedimentos orçamentários e a experiência de implementação do PAEG são material básico para a Reforma.

O primado da eficiência capitalista, a tentativa de imposição de critérios técnicos ao funcionamento dos organismos estatais e a prevalência dos aparelhos econômicos sobre toda a estrutura estatal são inspiração e propósito do desenho proposto de Reforma Administrativa e lhe dão o seu caráter de expressão síntese das reformas que o novo regime instituiu no Estado brasileiro. Cumpriria ela, por um lado, as necessidades postas de adequação das instituições estatais à nova natureza de suas funções. Por outro, estaria ela atendendo ao projeto de um Estado forte e planejador que o Governo Castelo buscou esboçar.

O decreto-lei 200 é editado em 25 de fevereiro de 1967, e "dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências". A simples enumeração dos seus títulos por si só já dimensiona a extensão das transformações que se vão por ele operar no aparelho de Estado brasileiro. Compõem o decreto-lei 215 artigos distribuídos em 17 títulos:

I. Da Administração Federal;
II. Dos Princípios Fundamentais;
III. Do Planejamento, do Orçamento-Programa e da Programação Financeira;
IV. Da Supervisão Ministerial;
V. Dos Sistemas de Atividades Auxiliares;
VI. Da Presidência da República;
VII. Dos Ministérios e Respectivas Áreas de Competência;
VIII. Da Segurança Nacional;
IX. Das Forças Armadas;
X. Das Normas de Administração Financeira e de Contabilidade;

XI. Das Disposições Referentes ao Pessoal Civil;

XII. Das Normas Relativas a Licitações para Compras, Obras, Serviços e Alienações;

XIII. Da Reforma Administrativa;

XIV. Das Medidas Especiais de Coordenação;

XV. Das Disposições Gerais;

XVI. Das Disposições Transitórias; e

XVII. Das Disposições Finais.

Abre a lei o título em que se dispõe sobre a Administração Federal. Define-se aí a conformação do Poder Executivo, exercido pelo Presidente da República e Ministros de Estado, a quem, cabe regular a estruturação e o funcionamento dos órgãos da Administração Federal.

A Administração Federal passa a comportar a distinção entre a Administração Direta - constituída pelos serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e de seus Ministérios - e a Administração Indireta. A Administração Indireta seria formada pelas Autarquias, Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista, entidades dotadas de personalidade jurídica própria e vinculadas ao Ministério em cuja área de competência estiver enquadrada sua finalidade (1).

(1) São autarquias os "serviços autônomos criados por lei para executar atividades típicas da Administração Pública" que, para melhor funcionarem, requeiram "gestão administrativa e descentralizada". As empresas públicas são entidades com "personalidade jurídica de direito privado, com patrimônio próprio e capital exclusivo da União, ou de suas entidades da Administração Indireta", criadas por lei para desempenhar atividades de natureza empresarial que o Governo seja levado a exercer por motivos de conveniência ou contingência administrativa. As sociedades de economia mista seriam também dotadas de personalidade jurídica de direito privado, criadas por lei para o exercício de atividades de natureza mercantil, sob a forma de sociedade anônima cujas ações com direito a voto estejam em maioria em mãos da União ou de entidade da Administração Indireta. Se estas atividades forem submetidas a regime de monopólio estatal, a maioria acionária caberá apenas à União, em caráter permanente.

O enquadramento das entidades da Administração Indireta em cada uma destas categorias seria definido pelo Poder Executivo. Até então, cada uma delas era regida por estatutos que lhes foram atribuídos no ato de sua criação, o que se passara em momentos diversos do processo de industrialização nacional. A sua autonomia, a sua forma de inserção no Estado, os controles sobre elas exercidos eram definidos caso a caso. Até a Reforma Administrativa em 1967 não lhes havia sido conferida regulamentação geral que lhes regesse uniformemente sua constituição e sua atuação. Ao fazê-lo, porém, o decreto-lei 200 não lhes tolheria sua autonomia, antes a concederia em grau não experimentado. O movimento de uniformização e centralização dos controles sobre as empresas estatais não resulta em sua intensificação, mas em seu arrefecimento.

É evidente a preocupação em bem caracterizar as entidades da Administração Indireta, "impedindo, a todo preço, que se queira sujeitá-las às regras habituais e gerais do Serviço Público Federal, que se destinam à Administração Direta" (1). O decreto-lei 200 vinha impregnado da visão de que apenas se alcançariam resultados satisfatórios na eficiência da administração pública na medida em que a aproximassem dos padrões de organização de empresas privadas. Assim é que se dotam as Empresas Públicas e as Sociedades de Economia Mista de personalidade jurídica de direito privado, atribuindo-lhes patrimônio próprio e simplesmente vinculan-

---

(1) DIAS, José Nazaré Teixeira. A Reforma Administrativa de 1967, p. 85.

do-as ao invés de subordiná-las - aos Ministérios de suas áreas.

O caráter claramente empresarial que imprime ao setor produtivo estatal o decreto-lei 200 apenas viria referendar diretriz já antes firmada na aplicação da "verdade tarifária". Como parte da política antinflacionária, a recomposição dos preços públicos tinha o sentido de assegurar o autofinanciamento às empresas estatais. A eficiência operacional que se busca estabelecer em padrões de empresa privada lhes deveria fazer acumular por meios próprios, ao invés de onerar os cofres da União com resultados deficitários. Esta política "redundaria, de fato, na automatização do circuito reprodutivo do capital das empresas estatais" (1). E pôde assegurar-lhes papel central na retomada dos investimentos para o ciclo seguinte, a despeito da retórica liberal em defesa da iniciativa privada: "o forte comprometimento, absolutamente prioritário, com a obtenção de altas taxas de crescimento provocaria um (aparentemente) inesperado aumento da participação do Estado no setor produtivo de bens e serviços" (2). Assim fazendo, cumpriria característica básica do avanço capitalista retardatário que é a abertura de novas frentes de acumulação pelas grandes empresas estatais.

Ademais de potenciar o processo de autonomiza-

---

(1) COUTINHO, L. e REICHSTUL, H.P. O setor produtivo estatal e o ciclo, p. 72..

(2) SUZIGAN, W. As empresas do governo e o papel do Estado na economia brasileira, p. 90.

ção das empresas estatais, o decreto-lei 200 vai lhes deflagar um processo de crescimento em intensidade até então desconhecida. Ao lhes conferir autonomia e defender a descentralização operacional, abriria caminho, por um lado à proliferação de subsidiárias e por outro à "criação de holdings setoriais, necessárias para centralizar e melhor coordenar a administração das empresas do setor e dos recursos dos programas setoriais do governo" (1). Ou seja, crescem em número as estatais tanto pela multiplicação de subsidiárias como pela criação de holdings. Crescem tanto por um processo de centralização decisória como pela descentralização das atividades operacionais. Precisamente o duplo movimento que a Reforma Administrativa busca fazer ordenar a evolução da administração pública.

Os resultados deste movimento, no entanto, não viriam a ser exatamente aqueles previstos. A descentralização das atividades produtivas ensejaria um crescimento brutal do número de atividades organizadas na Administração Indireta, menos para assumirem padrões de eficiência empresarial do que para contornarem os controles a que permaneceriam submetidos os organismos da Administração Direta. Os dados sobre a criação de novas entidades da Administração Indireta mostram mudança significativa em seu ritmo, sem que no entanto tragam a entrada do Estado em novos ramos de atividade. Assim, na década de 50, em que cumpre o país o seu processo de industrialização sob a presença decisiva da ação estatal, apenas "foram criadas quinze novas empresas

---

(1) SUZIGAN, W. op. cit., p. 90.

federais e 49 estaduais. Entre 1960 e 1969, esses números foram aumentados para 39 e 175, respectivamente. O auge do processo de expansão registrou-se no intervalo 1970 e 1976 quando teriam sido criadas mais de 70 novas empresas federais e mais de 60 estaduais ... a maior parte do aumento no número de empresas públicas no período recente refere-se a uma simples modificação institucional na forma de organizar a produção pública, sem que isso signifique a absorção de novos setores pelo governo" (1). Esta reorganização iria resultar adiante na transformação em empresas estatais de atividades governamentais sem caráter produtivo, a que se impunha artificialmente a necessidade de lucratividade. E faria assumirem um processo de diversificação de atividades as empresas estatais que, seguindo um padrão de crescimento dos grandes blocos de capital privados, as levaria a atuar em setores onde a presença estratégica do Estado não se fazia necessária ao processo de acumulação.

Desempenhara sempre o setor produtivo estatal a liderança do processo de industrialização nacional. Assegurara ele a infra-estrutura necessária ao investimento privado assim como a demanda ao incipiente setor de bens de produção nacional. As transformações na estrutura industrial aqui instalada não lhe revoga tal função, mas lhe impõe novos termos. A dinâmica monopólica posta e a autonomia que lhe é outorgada pela Reforma vai lhe potenciar o crescimento pautado agora basicamente por seu caráter de grande empre-

---

(1) REZENDE, F. O crescimento da intervenção governamental na economia brasileira, p. 218.

sa monopolista.

A Reforma Administrativa abriria caminho assim a que crescesse desmedidamente em sua face empresarial as empresas do setor produtivo estatal (1) levando-as a autonomizarem-se de diretrizes de política econômica e conduzirem-se antes como grandes empresas capitalistas. Os fios que ligam estas empresas ao Poder Executivo, a seus ministérios e órgãos reguladores são tornados frouxos pelo decreto-lei 200. Em seu título IV, que trata da supervisão ministerial, designa-se como atribuições dos ministérios em relação à Administrativa Indireta "assegurar essencialmente: a realização dos objetivos fixados nos atos de constituição da entidade; a harmonia com a política e a programação do Governo no setor de atuação da entidade; a eficiência administrativa e a autonomia administrativa, operacional e financeira da entidade". Além do que, fica determinado que "assegurar-se-á às empresas públicas e às sociedades de economia mista condições de funcionamento idêntica às do setor privado, cabendo a essas entidades, sob a supervisão ministerial, ajustar-se ao plano geral do governo". Desta forma, para que vigisse sem obstáculos institucionais a adoção de padrões empresariais pelas empresas estatais, o decreto-lei traz explícita a afirmação da autonomia administrativa com que se contemplava a Administração Indireta.

Os limites postos a esta autonomia seriam dados apenas na permanência da supervisão ministerial e na obriga-

---

(1) Veja-se a respeito DAIN, Sulamis. Empresa estatal e capitalismo contemporâneo.

ção de ajustamento ao plano geral do Governo. As medidas de controle exercidas pelos Ministérios sobre a Administração Indireta consistiam basicamente na aprovação dos orçamentos-programas e da programação financeira elaborados pelas próprias entidades e na avaliação de relatórios e balanços dos exercícios findos. Vigente o princípio de controle através do julgamento dos resultados de atuação, e concedida a prerrogativa aos órgãos da Administração Indireta de fixação de seus próprios orçamentos-programas, o grau de autonomia de que fica ela dotada é sem dúvida considerável. Considerável sobretudo porque são lhe estabelecidos os únicos controles pela mediação da estrutura de planejamento que a Reforma Administrativa pretende em vão montar, como veremos adiante.

Perdida a eficácia do planejamento como mecanismo de controle, seriam esgarçados crescentemente os laços que ligavam aos ministérios as empresas do setor produtivo estatal. A sua autonomia se dilataria e se sedimentaria mais ampla de fato do que o estabelecido em lei. Mesmo a supervisão ministerial se faria ainda mais precária quando mais tarde se retira aos ministros a prerrogativa de nomeação das diretorias das entidades da Administração Indireta, que lhes conferia o decreto-lei 200. "Obviamente, na medida em que se retirou do Ministro a responsabilidade de nomear os seus dirigentes, se retirou também dele qualquer possibilidade de controlar a ação das entidades que ele deveria supervisionar" (1).

---

(1) REZENDE, Fernando. in Seminário sobre Planejamento e Controle do Setor de Empresas Estatais, p. 238.

A opção por estabelecerem-se os elos entre a Administração Direta e Indireta através dos Ministérios alimentaria assim o movimento de distanciamento do setor produtivo estatal de sua face pública, potenciando o desenvolvimento de sua face privada. Na verdade, a alternativa de vincular-se a Administração Indireta a uma holding nos moldes do Instituto per la Reconstruzione Industriale (IRI) chegou a ser considerada pela comissão de estudos da Reforma. Mas foi ao fim abandonada face à obsolescência da legislação para as sociedades anônimas vigente e que o Governo Castelo não teria alcançado reformular (1). Posta ainda em 1940, a lei das S.A. era especialmente omissa quanto às empresas públicas. Não restava assim senão o recurso aos Ministérios, ainda que evidentes dificuldades implicasse.

O decreto-lei 200 faz também passarem os ministérios por alterações na sua composição. Cria três novos: Planejamento e Coordenação Geral - até então um ministério extraordinário -, Interior e Comunicações. E institui também a figura do Ministro Coordenador: "para auxiliá-lo, temporariamente, na coordenação de assuntos afins ou interdependentes, o Presidente da República poderá incumbir de missão coordenadora um dos Ministros de Estado, ou conforme o caso, o Ministro do Planejamento e Coordenação Geral". O manifesto propósito de fortalecimento do planejamento estatal estaria aí marcado como, de resto, em todo o espírito da lei.

O seu título II, que dispõe sobre os princípios fundamentais da Reforma, traz o planejamento a lugar preemi-

---

(1) Entrevista com José de Nazaré Teixeira Dias.

nente na ordenação da Administração Federal. São cinco esses princípios: Planejamento, Coordenação, Descentralização, Delegação de Competência e Controle.

O Planejamento orientaria a ação governamental para a promoção do desenvolvimento econômico-social e da segurança nacional a partir de alguns instrumentos básicos:

a) Plano Geral de Governo;

b) Programas gerais, setoriais e regionais, de duração plurianual;

c) Orçamento-programa anual;

d) Programação financeira de desembolso.

Na verdade, se a firme crença do Governo Castelo na necessidade de planejamento estatal no Brasil já estava expressa desde seus primeiros momentos, é no decreto-lei 200 que se vai institucionalizar a obrigatoriedade de formulação de planos governamentais e se determinar o seu caráter de plano geral e sua duração plurianual. E esta clara postura pela imposição de uma visão do longo prazo aos aparelhos econômicos de Estado, se vista ao lado da busca de elaboração do Plano Decenal por um governo que já havia formulado o PAEG, é nítida demonstração de que a preocupação posta no decreto-lei 200 vai além da mera declaração de propósitos.

A montagem de uma estrutura de planejamento estatal é proposta presente em todos os esboços de reforma administrativa desde 1952. No segundo Governo Vargas, o cerne de seu projeto de reforma administrativa repousa sobre os

aparelhos de planejamento. O governo Kubitschek operou com brilhante resultado o seu Plano de Metas a partir de órgãos informais superpostos à velha estrutura administrativa. Também o governo Goulart tenta reverter a fase de descenso cíclico com o seu Plano Trienal, que traz uma proposta de organização de agência de planejamento para levá-lo a efeito. Novamente aí não se distinguiria dos que o antecedem o Governo Castelo.

O diagnóstico da necessidade de instalação de sistemática e organismos permanentes de planejamento já fora posto à exaustão. Apenas diferencia o governo Castelo a possibilidade de perfazer o seu projeto. E seu projeto implica não apenas uma extremamente fortalecida estrutura de planejamento, mas também a efetivação do planejamento enquanto princípio a presidir a ação estatal. A consolidação do princípio do planejamento, além de lhe conferir a visão de longo prazo, lhe deveria conceder o caráter articulado, complementar, de suas políticas e assegurar menores percalços, sobretudo financeiros, em sua execução.

O próprio princípio da coordenação pode ser visto como desdobramento, como procedimento decorrente, do planejamento. Pelo disposto no decreto-lei 200, a coordenação deveria ser preocupação sistemática da Administração Federal em todos os níveis, gerando "soluções integradas e que se harmonizem com a política geral e setorial do Governo", para "evitar dispersão de esforços e de investimentos". Os assuntos submetidos ao Presidente da República seriam "previamente coordenados com todos os setores interessados, inclusive no que respeita aos aspectos administrativos pertinen-

tes, através de consultores e entendimentos". É claramente pressuposta a visão mais integrada e de mais longo prazo das medidas a implementarem a gestão da economia nacional, para que vingue o propósito de coordená-las. A própria possibilidade de coordenação na atuação governamental está dada pela existência do aparelho de planejamento, ao qual está vinculada pelos vários dispositivos da lei.

O terceiro princípio, o princípio da Descentralização, deveria ser posto em prática em "três planos principais:

a) dentro dos quadros da Administração Federal, distinguindo-se claramente o nível de direção do de execução;

b) da Administração Federal para as unidades federadas, quando estejam devidamente aparelhadas e mediante convênio;

c) da Administração Federal para a órbita privada, mediante contratos ou concessões".

As funções de direção deveriam ser aliviadas das tarefas de execução para "concentrar-se nas atividades de planejamento, supervisão, coordenação e controle", e para elaborar normas, programas e princípios" que nas tarefas de execução se deveriam obrigatoriamente respeitar. Os órgãos federais conservariam a autoridade normativa sobre os serviços descentralizados e exerceriam controle e fiscalização sobre sua atuação.

"O vício inveterado de centralização da autori-

dade executiva" (1) era problema burocrático sistematicamente apontado, nos trabalhos das comissões e assessorias da Reforma Administrativa, como causa maior dos entraves ao bom funcionamento da máquina administrativa federal e teria a sua solução viabilizada pela instalação do aparelho de planejamento governamental. "A excessiva centralização administrativa decorre da falta de planejamento, de diretrizes, de organização competente do centro de direção administrativa" (2). Assim, a postura pela descentralização expressa no decreto-lei 200 fundava-se na idéia de que uma vez estabelecidos, pelo Planejamento, os princípios a nortearem a política de Governo e retirados os entraves burocráticos à sua implementação, a Administração Federal poderia funcionar com uma gama muito mais ampla de delegação de poderes. A descentralização proposta envolvia apenas as atividades de execução dentro da máquina administrativa e encontrava sua contrapartida na concentração do poder de decisão e definição de políticas nas instâncias superiores da Administração Federal. Concentração que implicava inclusive e coerentemente o progressivo encurtamento das prerrogativas que cabiam ao Poder Legislativo na determinação dos rumos da gestão pública.

Não apenas a sobreposição das tarefas de direção e execução se buscava superar. Também a "mania de execução direta" era acusada de causar o emperramento da adminis-

---

(1) BELTRÃO, Hélio. Reforma Administrativa: outubro de 1964 - outubro de 1967, p. 11.

(2) DIAS, José Nazaré Teixeira, op. cit., p. 51.

tração pública. Então, "para melhor desincumbir-se das tarefas de planejamento, coordenação, supervisão e controle, e com objetivo de impedir o crescimento desmesurado da máquina administrativa, a Administração procurará desobrigar-se da realização material de tarefas executivas, recorrendo, sempre que possível, à execução indireta, mediante contrato, desde que exista, na área, iniciativa privada suficientemente desenvolvida e capacitada a desempenhar os encargos de execução".

Esperava-se da prática da execução indireta duas virtudes básicas: a primeira seria aliviar a Administração Direta do excesso de tarefas de execução de serviços de que se via cumulada. A segunda, a possibilidade de se imprimir aos serviços públicos padrões de eficiência da iniciativa privada.

A recomendação da execução indireta veio a ser na verdade efetivamente implementada, principalmente no espaço das políticas sociais: saúde, habitação, educação. E dentre os planos propostos para a política de descentralização logrou determinar as mais marcantes alterações nos termos do funcionamento da administração pública. Mesmo porque a transferência da execução dos serviços federais para a órbita dos estados decididamente não chegou a constituir nenhum claro movimento. Antes pelo contrário, seguiu centralizando a União atribuições de estados e municípios, tendência definida a partir mesmo do processo de industrialização.

O princípio da Delegação de Competência, o quarto princípio, seria utilizado "como instrumento de descen-

tralização administrativa" para que pudesse a Administração conferir "maior rapidez e objetividade às decisões, situando-se na proximidade dos fatos, pessoas ou problemas a atender". E foi inscrito como princípio - quando na verdade deveria ser apenas uma das vias para a política de descentralização - para que ficasse caracterizada em lei como a forma mais adequada à transferência de atribuições entre os órgãos administrativos, sem maiores entraves legais. "A delegação de competência também foi assinalada, pois ter-se-á de recorrer a esse princípio no processo de descentralização administrativa, contornando a rigidez da legislação existente" (1).

À delegação de competência recorreria o governo Costa e Silva como mecanismo central para a Operação Desemperramento (2), que daria o tom de implementação da Reforma Administrativa, com nefastos resultados, como veremos adiante.

O último princípio, o princípio do Controle, deu lugar a amplas divergências e disputas. Dentre outras razões, porque pelo decreto-lei 200 ficariam interiorizados à própria estrutura administrativa federal os seus mecanismos de controle, ao se estabelecerem órgãos próprios de contabilidade e auditoria, ao se alterarem as atribuições de fiscalização das contas públicas pelo Tribunal de Contas e ao se reduzirem os poderes do Legislativo no exercício da vigilância sobre os atos do Executivo.

---

(1) DIAS, José Nazaré Teixeira, op. cit., p. 91.

(2) Ver a respeito BELTRÃO, H. op. cit., p. 17.

Fica definido que o controle das atividades da Administração Federal deverá exercer-se em todos os níveis e em todos os órgãos: "pelas chefias encarregadas da execução de programas", "pelos órgãos próprios de cada sistema da observência das normas gerais que regulam o exercício das atividades auxiliares" e "pelos órgãos do sistema de contabilidade e auditoria".

A idéia de controle administrativo que o decreto-lei 200 propõe restringe os procedimentos de controle ao controle de resultados, com a justificativa de que deveriam ser eliminados processos que se revelaram "como puramente formais e cujo custo fosse evidentemente superior ao risco".

A redefinição proposta estava estreitamente articulada com o propósito de descentralização administrativa, que envolvia a revogação da necessidade de autoridades centrais autorizarem cada simples despesa e providência. Mesmo porque se acusava o controle administrativo então exercido de ineficaz, por excesso de procedimentos e dispersão de autoridade, e de injusto, por se basear na suposição de improbidade do servidor público. Assim, a posição tomada pela Reforma Administrativa seria a de que o risco corrido pela instalação de mecanismos de controle menos rígidos era consideravelmente mais reduzido do que o da paralização administrativa que mecanismos mais rigorosos implicariam. Desta forma a supressão dos controles "formais", o aperfeiçoamento do controle dos gastos, pela organização do sistema de auditoria interna, assim como pela adequação aos planos de governo, serão a tônica das mudanças operadas.

Os controles seriam exercidos através de acompanhamento da execução pelos órgãos públicos do Plano de governo e do Orçamento-Programa, de acompanhamento financeiro das despesas efetuadas, de acompanhamento da observância às normas administrativas e finalmente da verificação dos resultados alcançados ao exercício findo. No início e ao fim do projeto estariam os controles baseados sobre a estrutura de planejamento em seus vários instrumentos, o que reforçava o seu peso no ordenamento da ação estatal, ao mesmo tempo que dificultava à sociedade os meios de fiscalizá-la através dos outros poderes da República. Sobre os resultados restavam poucos poderes de julgamento ao Tribunal de Contas a quem se haviam retirado as atribuições do registro prévio. Sobre os planos de governo ainda opinaria o Congresso Nacional, mas tolhido pelas várias restrições dos Atos Institucionais. Os controles sobre a ação do Poder Executivo ficam institucionalmente delimitados ao seu próprio espaço e em sua maior parte repousam sobre ombros do aparelho de planejamento.

Os novos procedimentos de controle pressupunham a vigência do planejamento governamental em todos os níveis da administração, oferecendo as diretrizes a que se deveriam conformar todos os órgãos administrativos. Traçados os programas a serem executados, o controle administrativo poderia se limitar a cobrar a sua adequada execução. Dadas as linhas do programa governamental a serem respeitadas, e montados os sistemas centrais de contabilidade e auditoria para o acompanhamento interno do gasto público, os mecanismos de controle dos órgãos da Administração Federal poderiam se limitar à

avaliação dos resultados apresentados. O inverso seria também verdadeiro: não efetivada como prevista a estrutura de planejamento ficaria a administração pública sem instrumentos ou critérios sobre que cobrar resultados.

Parcialmente montados pelo Governo Costa e Silva, os aparelhos de planejamento jamais assumiram toda a ampla gama de funções e poderes que lhe prevê a Reforma Administrativa, com todas as sinistras conseqüências para o funcionamento do Estado nacional.

Decerto que neste especial desenho da Reforma há toda uma peculiar perspectiva daqueles que dão ao projeto a sua forma final (1). Ernesto Geisel e Golbery do Couto e Silva, respectivamente Chefe da Casa Militar e do Serviço Nacional de Informações, dariam ao Planejamento no decreto-lei 200 claras conotações de estrutura logística, tanto que ocupada antes em reger o ordenamento dos órgãos e ação estatal que em instrumentalizá-lo para a sua efetivação face às empresas privadas. O Planejamento é assim antes peça de regulação interna e parece prescindir de recursos impositivos: a mera indicação de objetivos deveria fazê-los respeitados, como em qualquer hierarquia militar.

De qualquer forma, a importância atribuída ao Planejamento na Reforma Administrativa está configurada na sua posição de condição necessária para a vigência dos outros quatro princípios afirmados. Para que vigorassem a coordenação, a descentralização, a delegação de competência e

---

(1) Entrevista com José de Nazaré Teixeira Dias.

a forma de controle pensada está nitidamente pressuposto o aparelho de planejamento governamental em plenas funções. O que o punha como eixo central à consecução da Reforma Administrativa, a seu êxito ou seu insucesso, tendo sido o seu fracasso o que resultou.

O decreto-lei 200 expressaria claramente o propósito de fortalecer o planejamento estatal além da primazia que lhe concede dentre os princípios da Reforma. Em seu terceiro título - Do Planejamento, do Orçamento-Programa e da Programação Financeira - define-se a extensão do aparelho de planejamento, reiterando-se que o Poder Executivo deverá pautar a sua ação por programas plurianuais elaborados pelos órgãos de planejamento.

Além do programa geral plurianual, todos os anos deveria ser elaborado um orçamento-programa que detalharia a execução da etapa do programa geral a ser realizada no exercício seguinte. Nele entrariam os recursos consignados no Orçamento da União e os recursos extra-orçamentários vinculados à execução do programa de Governo. E para que se ajustasse o ritmo de execução do orçamento-programa ao fluxo provável de recursos, o Ministério do Planejamento e o Ministério da Fazenda, em conjunto, elaborariam a programação financeira de desembolso "de modo a assegurar a liberação automática e oportuna dos recursos necessários à execução dos programas anuais de trabalho". A programação financeira de desembolso deveria conferir um grau de previsibilidade aos compromissos financeiros do Governo Federal face também à iniciativa privada, pleiteada pelos empresários que lhe vendiam bens ou serviços e ficavam sujeitos a longas esperas

por seus pagamentos, em razão do sistema de liberação de verbas vigente.

Fica ainda neste título determinado que "toda atividade deverá ajustar-se à programação governamental e ao Orçamento-Programa, e os compromissos financeiros só poderão ser assumidos em consonância com a programação financeira de desembolso". A determinação de toda atividade administrativa pelo programa de governo, pelo orçamento-programa e pela programação financeira faria inquestionavelmente crescerem as atribuições do Ministério do Planejamento e, em menor medida, ao Ministério da Fazenda. Embora se reservasse ao Presidente a decisão em última instância, todos os programas setoriais e regionais dos demais ministérios estavam submetidos à filtragem do aparelho de planejamento e programação financeira. Mais do que formular planos de estabilização ou desenvolvimento econômico, o planejamento deveria presidir todo o processo administrativo federal. A ele caberia não só a decisão sobre as diretrizes de longo prazo, mas também o norteamento dos procedimentos de execução destas diretrizes. E neste processo o orçamento teria importância central.

Os orçamentos-programas já haviam sido estabelecidos (1). As mudanças no orçamento introduzidas, pelo decreto-lei 200, fazem dele instrumento ao mesmo tempo de execução e controle. Os novos procedimentos orçamentários dependem estreitamente do planejamento, posto que não mais se deveriam distribuir verbas segundo órgãos, mas segundo pro-

---

(1) Veja-se a respeito o capítulo sobre Reformas Fiscais.

gramas de ação que fossem detalhamento dos planos de governo. O que implicaria em mudança de monta, desde que "o sistema orçamentário tem sido de quase nenhuma valia como instrumento de planejamento governamental, já que se caracteriza pela inveracidade (dai ser também quase inútil como instrumento de controle finalístico)".

O decreto-lei 200 procura portanto estabelecer mecanismos para ampliar as transformações no caráter instrumental do orçamento, que desde o ano de 1964 se busca sedimentar. Em seu título X - Das Normas da Administração Financeira e de Contabilidade - os artigos 69 a 73 tratam da elaboração da lei orçamentária e da necessária subordinação da Administração Direta. É estabelecido um plano de contas único para todos os órgãos da Administração Direta, que ficam habilitados às providências para desempenho de suas tarefas assim que sejam publicados a lei orçamentária ou os decretos de abertura de crédito adicionais. Ratifica-se aí a eliminação do procedimento anterior de registro público ao Tribunal de Contas, pelo decreto-lei 199.

O órgão central de programação financeira teria a responsabilidade de, com base na lei orçamentária, fixar cotas e prazos de utilização de recursos pelos órgãos da Presidência, pelos Ministérios e pelos Poderes Legislativo e Judiciário. Uma vez fixada a cota que caberia aos Ministérios e aos órgãos da Presidência, deveriam os seus dirigentes e Ministros aprovar a programação financeira setorial e autorizar às unidades administrativas a movimentação de seus respectivos créditos. O sistema de tomada de decisões sobre questões orçamentárias extremamente centralizado, que se se-

dimenta no decreto-lei 200, resulta tanto de um movimento de concentração das definições orçamentárias, interno às próprias instâncias da Administração Federal, quanto da retirada de prerrogativas ao Poder Legislativo.

Alguns dispositivos já postos em legislação anterior são pela Reforma reforçados, como a determinação de que "nenhuma despesa poderá ser realizada sem a existência de crédito que a comporte ou quando imputada a dotação imprópria, vedada expressamente qualquer atribuição de fornecimento ou prestação de serviços cujo custo exceda aos limites previamente fixados em lei". Aí também está presente o esforço por estabelecer controle superior do gasto público que o Governo Castelo empreende não apenas por cortes em despesas consideradas não estratégicas. Medidas são tomadas para que seja o gasto mais reduzido, racionalizado.

Nos artigos 69 e 75 a 90 deste título, dispõe-se sobre os parcos controles do gasto público que restam ao Tribunal de Contas e sobre o estabelecimento das responsabilidades e sanções à má gestão do orçamento governamental. O Presidente da República fica obrigado a prestar contas do exercício anterior ao Poder Legislativo, sobre as quais daria parecer prévio o Tribunal de Contas. Os órgãos da Administração Federal deveriam atender aos pedidos de informação feitos em qualquer tempo pelo Tribunal. Mas o Tribunal já havia sido destituido de seus poderes e o que lhe é preservado se limita à avaliação contábil das contas públicas. Para lhe facilitar a tarefa, porém, todos os atos da gestão financeira seriam comprovados em documentos e registrados em contabilidade, ficando à disposição dos órgãos de fiscali-

zação financeira e do Tribunal de Contas. A contabilidade nos órgãos federais deveria se preocupar em apurar os "custos dos serviços de forma a evidenciar os resultados da gestão" e o ordenador da despesa seria responsável pessoalmente por ela até aprovadas suas contas pelo Tribunal de Contas.

Seria desta forma o orçamento, tal como posto pelo decreto-lei, instrumento para o avanço do planejamento no Estado. Passava pela implantação de uma política orçamentária centralizada, que possibilitasse às autoridades centrais o controle detalhado do gasto público, a própria política de descentralização proposta. A delegação de competência das tarefas de execução se deveria estabelecer paralelamente a uma programação orçamentária mais rigorosa que encurtasse o raio de manobra do administrador público. E sobretudo passava pela administração orçamentária os controles do planejamento sobre os demais aparelhos estatais.

Não seria, no entanto, mecanismo único o orçamento no processo de reaparelhamento do planejamento estatal que fundamentava a Reforma Administrativa. A composição e hierarquia dos órgãos de Estado definidas no decreto-lei também redirecionam-nos no sentido do fortalecimento do Ministério do Planejamento e, ainda que em menor medida, do da Fazenda.

O título IV - Da Supervisão Ministerial - fixa as responsabilidades ministeriais na supervisão dos órgãos da Administração Federal em suas áreas de competência, e estabelece a hierarquia administrativa dos principais órgãos da Administração Direta e as funções a eles designadas.

Ficam criados em cada Ministério, órgãos de planejamento, coordenação e controle financeiro, e de direção superior. Os órgãos centrais de direção superior se criariam de acordo com a especificidade de cada Ministério. Uma Secretaria Geral e uma Inspetoria Geral de Finanças seriam os órgãos de planejamento, coordenação e controle financeiro em todos eles.

A Secretaria Geral do Ministério do Planejamento e Coordenação Geral exerceria as funções de Órgão Central do Sistema Central de Planejamento e Orçamento. A Inspetoria Geral do Ministério da Fazenda, as funções de Órgão Central do Sistema de Administração Financeira, Contabilidade e Auditoria.

Assegura-se assim a conformidade da atuação destes órgãos setoriais às diretrizes centrais dados pelos Ministérios do Planejamento e da Fazenda. E se caracteriza a centralização do processo decisório que dispõe a Reforma Administrativa do Governo Castelo. Encoberto pela proposta de descentralização administrativa - que consistia na descentralização da execução apenas -, a centralização do poder de decisão sobre os rumos fundamentais da administração pública está nitidamente delineada e deveria se situar nos ministérios econômicos - Fazenda e Planejamento -, em coerência com a ampliação e aprofundamento das funções de gestão da economia que assume o Estado brasileiro. Este processo se conformaria, no decreto-lei 200, não como mera determinação pelo Planejamento e Fazenda de diretrizes a serem seguidas pela administração federal. Não se prevê aí uma relação de exterioridade. Fazenda e Planejamento ditariam rumos e cobra

riam resultados de dentro mesmo de todos os ministérios. Secretaria Geral e Inspetoria Geral de cada um deles estarão mesmo vinculadas duplamente: ao ministério de origem e à Secretaria Geral do Ministério do Planejamento, ou à Inspetoria Geral do Ministério da Fazenda, respectivamente.

A ampliação de poderes aos aparelhos econômicos de planejamento e fazenda prevista pela Reforma é inquestionável. Tampouco cabem dúvidas sobre a preminência que se pretendia se instituir, dentre eles, ao planejamento. Que não se tenha posteriormente efetivado nestes termos não se deverá certamente à ausência de clareza de propósitos e coerência interna dos seus dispositivos. O que se intenta é atribuir ao Planejamento o longo prazo e a coordenação geral e à Fazenda o curto prazo e a gestão financeira, desenhando-se todo o aparato institucional para que o longo prazo predominasse na determinação dos rumos gerais da gestão do Estado brasileiro. Deixa-o claro a especificação das áreas de competência de cada Ministério. Caberia ao Ministério do Planejamento e Coordenação Geral:

I. Plano Geral do Governo, sua coordenação;
II. Estudos e pesquisas sócio-econômicos, inclusive setoriais e regionais;
III. Programação orçamentária; proposta orçamentária anual;
IV. Coordenação da assistência técnica internacional;
V. Sistemas estatístico e cartográfico nacional;
VI. Organização administrativa.

E ao Ministério da Fazenda:

I. Assuntos monetários, creditícios, financeiros e fiscais; poupança popular;
II. Administração Tributária;
III. Arrecadação;
IV. Administração financeira;
V. Contabilidade e auditoria;
VI. Serviços Gerais.

Mas ademais de redistribuir poderes dentro do Estado nacional, é ainda o decreto-lei um documento para ordenar toda a ossatura administrativa estatal e o fará com razoável grau de detalhamento. Também são nele ditadas normas para ordenamento das chamadas atividades auxiliares - pessoal, orçamento, estatística, administração financeira, contabilidade e auditoria e serviços gerais -, assim como para as licitações de compras, obras, serviços e alienações, para a vinculação dos bancos de crédito, para a pesquisa econômica-social e o financiamento de projetos, para medidas especiais de coordenação, para a segurança nacional, para o pessoal civil da União.

No seu título V - Dos Sistemas de Atividades Auxiliares - determina-se que as atividades de pessoal, orçamento, estatística, administração financeira, contabilidade e auditoria e serviços gerais seriam organizadas sob a forma de sistemas de coordenação centralizada. Se, a critério do Poder Executivo, necessitassem de coordenação geral outras atividades comuns aos vários órgãos da Administração Federal, também elas passariam a se constituir em sistemas. Os serviços constituídos em sistemas ficam "sujeitos à orientação normativa, à supervisão técnica e à fiscalização

específica do órgão central do sistema, sem prejuízo da subordinação ao órgão em cuja estrutura administrativa estiverem integrados".

Mas, além de configurar o avanço dos ministérios econômicos sobre toda a estrutura administrativa federal, a duplicidade de comando a que ficam submetidos estes serviços confere uma fluidez considerável à sua identidade institucional. Passaria ela a sofrer redefinições periódicas de acordo com as inclinações políticas no equilíbrio de poder entre o "órgão central do sistema" e o "órgão em cuja estrutura administrativa estiverem integrados". Fica a Administração Direta exposta a uma superposição de critérios de definição hierárquica especialmente adequada a lhe retirar qualquer possibilidade de resistência a alterações nas suas funções e prerrogativas. A dupla subordinação dos órgãos centralizados em sistemas ampliava o grau de arbítrio centralizado na Presidência da República para a determinação dos rumos a serem dados às instituições da Administração Federal. Em nome da agilidade administrativa se sacrificava assim a estabilidade institucional de cuja falta tanto se ressentiria o Estado brasileiro.

Os dispositivos sobre as licitações seriam complementares ao decreto-lei 199, que havia encurtado poderes do Tribunal de Contas. O título XII - Das Normas Relativas a Licitações para Compras, Obras, Serviços e Alienações - determina que passem as licitações na Administração Direta a reger-se por normas que as tornassem mais ágeis e mais acessíveis a competidores mais numerosos. Eficácia e democratização no acesso às operações de compra e contratação de ser-

viços justificariam a transferência para o Executivo das decisões e controles sobre licitações. No entanto, a segurança nacional e o setor produtivo estatal teriam espaço privilegiado assegurado, a despeito da declarada determinação em firmar política de privatização das tarefas de execução que cumulavam o Estado. Compras, obras e serviços passariam a se efetuar por licitação salvo nos casos de segurança nacional, de emergência, de operações com concessionários de serviços públicos ou com produtores exclusivos de material necessário. Seriam as modalidades de licitação a concorrência, a tomada de preços e o convite alternativamente escolhidas de acordo com o valor da operação a ser realizada. E ficam para tanto, regulamentadas detalhadamente todas as três modalidades de licitação no que se refere a convocações, prazos, julgamento e garantias envolvidas.

Quanto aos Bancos de Crédito, o decreto-lei designa a que Ministérios deveriam ser vinculados. Apenas os bancos têm sua vinculação a Ministérios definida aqui. As empresas públicas, as empresas de economia mista e as autarquias seriam distribuídas por decreto posterior.

Nos dispositivos sobre a pesquisa econômico-social e financiamento de projeto, cria-se "sob a forma de fundação, o Instituto de Pesquisa Econômico-Social Aplicada (IPEA), com a finalidade de elaborar estudos, pesquisas e análises requeridas pela programação econômico-social de interesse imediato do Ministério do Planejamento e coordenação Geral e, quando se impuser, dos demais Ministérios". E é autorizado o Ministério do Planejamento a constituir empresa pública para incorporar as funções de financiamento de estu

dos e elaboração de projetos de desenvolvimento econômico exercidas pela FINEP, criada em 1965. Juntamente com o IBGE, transformado em fundação, fariam eles aprofundar e sistematizar o conhecimento sobre a máquina estatal e sobre a realidade nacional. Requisito básico para a sua gestão, era deste conhecimento particularmente carente o Estado brasileiro até então.

No que toca às medidas de coordenação seria um tanto mais extenso o decreto-lei. O título XIV - Das Medidas Especiais de Coordenação - tem seis capítulos: Da Ciência e Tecnologia; Da Política Nacional de Saúde; Do Abastecimento Nacional; Da Integração dos Transportes; Das Comunicações; Da Integração das Forças Armadas.

Nos capítulos da Ciência e Tecnologia, da Integração dos Transportes e das Comunicações são criados órgãos por cada área responsáveis e se dispõe sobre as matérias que lhes caberia regular.

No capítulo da Política Nacional de Saúde, entrega-se ao Ministério da Saúde a sua formulação e coordenação. Ao Ministro da Saúde, para melhor aproveitamento dos recursos e maior produtividade, é atribuída "a coordenação, no âmbito regional das atividades de assistência médico-social, de modo a entrosar as desempenhadas por órgãos federais, estaduais, municipais, do Distrito Federal, dos Territórios e das entidades do setor privado". E deveria ele "dar preferência à celebração de convênios com entidades públicas e privadas existentes na comunidade" para a prestação da assistência médica. Também se estabelece que a assistência mé-

dica prestada pela Previdência Social "obedecerá, no âmbito nacional e regional, à política nacional de saúde".

Na verdade, dentre as medidas aqui alinhadas, apenas aquela que recomenda a preferência pela celebração de convênios para a prestação da assistência médica veio a ter peso na redefinição da política nacional de saúde, que passaria a ser bancada amplamente na contratação de serviços de empresas privadas. A própria vigência desta diretriz vai impedir que se efetivem medidas coordenadas entre o Ministério da Saúde e o Ministério do Trabalho e Previdência Social: cada um destes ministérios passaria a processar convênios isoladamente e o crescente distanciamento entre eles vai resultar na revogação em 1974, do artigo deste decreto-lei em que se submete a assistência médica previdenciária à política nacional de saúde.

No capítulo do Abastecimento Nacional estabelece-se que o "Governo poderá atribuir a responsabilidade pela política nacional de abastecimento e sua execução ao Ministro da Agricultura" ou a um Ministro Extraordinário. Se, no entanto, "não considerar oportunas as medidas consubstanciadas no artigo anterior, o Governo poderá atribuir a formulação e coordenação da política nacional do abastecimento a uma Comissão Nacional de Abastecimento", que seria criada por decreto. Estranha presunção declarada em lei de inadequação do Ministério da Agricultura às tarefas que a própria lei lhe atribuia. Mas não é estranha - é antes habitual - a medida alternativa proposta: inadequada a função ao órgão não se trata de redefinir o órgão ou a função. Busca-se antes constituir outro órgão que passa a desempenhá-las e que

se sobreporá ao já existente, o qual, por sua vez, mais adiante poderá mesmo retomar suas antigas funções, se julgado conveniente. É uma estratégia que concentra poderes em mãos das autoridades centrais para a definição das vias administrativas de execução das políticas de governo e que decididamente contribui para tornar extremamente indefinida a identidade institucional dos órgãos da Administração Direta, a quem paradoxalmente se pretendia dotar de estabilidade.

O Capítulo da Integração das Forças Armadas - revogado pelo decreto-lei 900, de 29/10/1969 - previa estudos visando à criação do Ministério das Forças Armadas como medida para assegurar a sua perfeita integração. Seguiriam intocadas assim as Forças Armadas: decidir a respeito de sua composição e prerrogativas tornava-se assunto de crescente delicadeza política. Nos dispositivos em que delas trata, o decreto-lei 200 seria amplamente reformulado pelo decreto-lei 900, que o adapta ao recrudescimento do regime militar a partir do Ato Institucional nº 5.

Tocam ainda aos aparelhos militares outros dispositivos da Reforma. O título VIII - do decreto-lei 200 - Da Segurança Nacional - define a hierarquia dos diversos órgãos na formulação e execução da Política de Segurança Nacional e reserva ao SNI a superintendência e coordenação das atividades de informação e contra-informação em todo o território nacional, "em particular as que interessam à segurança nacional". No título IX - Das Forças Armadas - são dispostas as prerrogativas do Poder Executivo para fixar a organização pormenorizada das Forças Armadas e são dadas as normas para constituição e funcionamento do Alto Comando das Forças Ar-

madas e dos Ministérios Militares.

Todos estes itens seriam pautados pela designação de atribuições e ordenação das autoridades militares em seus diferentes níveis. Não estão neles presentes quaisquer referências a limites a estas atribuições ou a controles a que estivessem elas submetidas. Está neles posta porém a clara tendência de invasão, pelos órgãos de segurança, de toda a administração pública. Estabelece-se em cada Ministério Civil, para a "assistência direta e imediata" dos Ministros, a Divisão de Segurança e Informações - DSI - que deveria "colaborar com a Secretaria Geral do Conselho de Segurança Nacional e com o Serviço Nacional de Informações". Teriam as DSI dupla vinculação - ao CSN/SNI e ao Ministério onde funcionariam - da mesma forma que os serviços organizados como sistemas de coordenação centralizada. Neste caso porém não caberiam dúvidas a que hierarquia prestariam estas divisões a sua lealdade.

Não há no decreto quaisquer referências ao pessoal a servir nestas divisões ou nos ministérios militares. Mas há minuciosas determinações quanto aos servidores civis da União. O título XI - Das Disposições Referentes ao Pessoal Civil - tem quatro capítulos: Das Normas Gerais, Das Medidas de Aplicação Imediata, Do Departamento Administrativo do Pessoal Civil, Do Assessoramento Superior da Administração Civil.

No capítulo das Normas Gerais, o Poder Executivo se propõe promover reformas no Serviço Público de forma a assegurar a dignificação do serviço público, pelo fortalecimento do Sistema de Mérito, e o aumento da produtividade,

pelo aperfeiçoamento técnico do servidor. Não seria exatamente original nestes seus propósitos a Reforma. Desde a criação do DASP, em 1938, procurava o Estado fazê-los vigorar. Estaria no entanto ela inovando quando define o sentido que pretende atribuir às mudanças que se dispõe a implantar. As alterações que se buscavam na administração do serviço público tinham o sentido de colocar a produtividade do servidor "em níveis de competição com a atividade privada" e de "evitar custos injustificáveis de operação". Para tanto deveria o Poder Executivo cuidar de conceder maior autonomia na administração de pessoal aos dirigentes dos órgãos públicos, fortalecendo sua autoridade e ampliando suas responsabilidades. O propósito de elevação da produtividade do servidor em padrões privados seria levado a cabo na Administração Indireta. A renovação dos quadros da Administração Direta no entanto ficaria a meio caminho. Ela se instalaria essencialmente nos Ministérios da Fazenda e Planejamento, que passavam a exigir de seu funcionalismo requisitos técnicos crescentemente aprimorados. Mas apenas porque haviam eles conhecido um processo interno de modernização de seus organismos e instrumentos que reclamavam grau de conhecimento e domínio de técnicas monetárias, financeiras e de planejamento sempre mais sofisticados. A administração federal em seu conjunto não passaria porém por este processo. Não seria de seus postos desalojada a velha burocracia. Apenas as novas estruturas criadas recrutariam quadros a partir de critérios de qualificação técnica pela Reforma defendidos.

O capítulo das medidas imediatas alinha providências para o remanejamento de pessoal ocioso, para a demis

são de pessoal ineficiente e para o provimento de cargos em comissão e funções gratificadas. E fixa os limites para salários, vencimentos e proventos no serviço público. Aí o DASP é definido como "órgão central do sistema de pessoal, responsável pelo estudo, formulação de diretrizes, orientação, coordenação, supervisão e controle dos assuntos concernentes à administração do Pessoal Civil da União". Fica assim assentado a destituição das suas atribuições de órgão formulador das propostas orçamentárias da União, restando-lhe apenas funções de gestão do serviço público. Ao se esvaziar o DASP, porém, não se está reproduzindo apenas o procedimento usual de esvaziamento institucional dos órgãos públicos que não mais funcionam para atribuir a um novo órgão as mesmas funções. A elaboração dos orçamentos é retirada ao DASP também porque passava a assumir importância diversa no delineamento das políticas econômicas. O orçamento da União deveria deixar de ser uma simples peça de contabilidade pública para se tornar instrumento essencial de planejamento e política, que não comportaria definição em órgão de administração burocrática como o DASP. Os orçamentos saem da alçada do DASP pelas mesmas razões que lhe são retiradas as suas tarefas de formulação e execução da Reforma Administrativa: pelas alterações nos termos em que estas funções deveriam se desempenhar.

O último capítulo deste título trata da definição do Assessoramento Superior da Administração Civil que "compreenderá determinadas funções de assessoramento aos Ministros de Estado, definidas por decreto e fixadas em número limitado para cada Ministério Civil, observadas as res-

pectivas peculiaridades de organização e funcionamento". A velha burocracia não teria assento nestas assessorias. Nelas se instalaria o novo pessoal de Estado, de formação e princípios diversos a que se tem chamado de tecnocrata. Designado às funções identificadas com a busca sobretudo da eficiência capitalista, declararia ele a isenção técnica como determinante à sua atuação. Especialmente inclinado à circulação entre postos públicos e na empresa privada, seriam os tecnocratas, no entanto, antes expressão do processo de privatização do Estado que de sua preconizada condução por razões técnicas, eqüidistante dos interesses particulares. A nova elite burocrática, que pôde formar a Reforma, estaria assim mais próxima à iniqüidade de seus resultados que às virtudes da eficiência por ela louvadas. Não cabe entregar a esta elite a completa responsabilidade pelos desvios de que ela é evidência. Forjada a par com os novos órgãos e preceitos apenas caminharia ela a seu lado rumo à sua negação. Na verdade, a Reforma Administrativa é menos uma reforma para o pessoal de Estado que para seus órgãos. Não somente por seus resultados, mas sobretudo por seu próprio desenho. Ela abriria, sim, espaço para um novo pessoal técnico de Estado, mas apenas nos aparelhos que são redefinidos e fortalecidos, para os seus novos termos implementar.

A orientação da implantação da Reforma Administrativa ficaria a cargo do Ministro do Planejamento. Fica estabelecido pelo decreto-lei que a Reforma Administrativa se implantaria por etapas "à medida que se forem ultimando as providências necessárias à sua execução". Seriam expedidos "progressivamente os atos de reorganização, reestruturação,

lotação, definição de competência, revisão de funcionamento e outros necessários à efetiva implantação da Reforma". O Planejamento a esboçaria e executaria. E dela deveria resultar ministério central em nova composição da estrutura estatal. Os termos de sua implementação porém reverteriam tais desígnios. O decreto-lei 200, em sua aplicação e regulamentação pelo Governo Costa e Silva, teria desviadas suas diretrizes básicas. A rutura com o Governo Castelo se explicitaria não apenas no projeto de política econômica. Também nos rumos da Reforma Administrativa ela ficaria marcada. A prioridade passa a ser conferida à renovação dos procedimentos burocráticos que constituissem entraves à agilização e eficiência da administração pública. "Só então, estabelecida uma concepção saudável, flexível e dinâmica de Administração Pública, e removido o entulho das normas obsoletas e paralisantes, é que se deveria cuidar de reformar a atual estrutura administrativa, que reflete necessariamente o estado de coisas vigentes" (1).

Os seus principais instrumentos seriam então a descentralização e a delegação de competência, para "restituir aos órgãos centrais sua função diretora, orientadora e normativa" (2). Estaria assim transformado em uma redistribuição vertical de atribuições o que havia sido uma luta de poder de decisão dentro da instância ministerial do Governo Castelo. A disputa pela primazia na determinação dos rumos da gestão estatal é reduzida a um projeto de eficiên-

---

(1) BELTRÃO, H. op. cit., p. 13.

(2) IUPERJ. Expansão do Estado e Intermediação de Interesses no Brasil, p. 109.

cia burocrática. O arrefecimento da intensa atividade do aparelho de planejamento estaria claramente posta no abandono dos trabalhos do Plano Decenal, jamais redigido. Aos poucos as iniciativas na área econômica do Estado seriam transferidas à Fazenda e à administração do curto prazo.

Seria também desativado o Conselho do Planejamento - CONSPLAN - que havia desempenhado papel central no planejamento do Governo Castelo. O CONSPLAN, criado em 1965, era destituído de poderes decisórios. Tinha seus trabalhos centrados nas medidas de caráter estrutural, estando afastados da sua pauta de discussões de temas referentes à política de curto prazo. No CONSPLAN foram, no entanto, expressas as divergências em relação à política econômica do Governo Castelo que maiores repercussões ganhariam.

A Reforma Administrativa havia-se também ocupado dos Conselhos. No decreto-lei 200 estabelece-se que "órgãos colegiados que contarem com a representação de grupos ou classes econômicas diretamente interessados nos assuntos de sua competência, terão funções exclusivamente de consulta, coordenação e assessoramento, sempre que àquela representação corresponda um número de votos superior a um terço do total". Na verdade, face à estrutura de planejamento que se projetava na Reforma, os Conselhos perderiam o papel que lhes coubera até então de instâncias de planejamento estatal. Ao Ministério do Planejamento se atribuiram instrumentos e poderes mais amplos para desempenhá-lo com coerência e eficiência superiores.

Não seriam estes porém os caminhos trilhados no

Governo Costa e Silva. A desativação do CONSPLAN não configura nenhuma tendência de esvaziamento dos Conselhos em seu conjunto. Ao contrário, os Conselhos voltariam então a desempenhar papel central na deliberação das políticas econômicas. Mas o farão de forma crescentemente setorializada. "Outra tendência do período é a da formação de organismos deliberativos relacionados com específicas famílias de instrumentos, processo que se aprofunda a partir de 1968, e que é geral referido como evidência de características e fragmentação decisória" (1). Abria-se espaço desta maneira, a que os interesses capitalistas se expressassem dentro do Estado de forma corporativa, ao mesmo tempo em que se enfraqueciam as instâncias de articulação geral destes interesses no aparelho de planejamento. Sem dúvida não é estranho ao Estado neste capitalismo a expressão particular dos interesses das várias frações do capital. Dá-se porém que aqui seria ela levada à outrance pela especial conformação institucional dos seus canais de acesso. Estavam abertas as portas para o processo de intensa privatização e setorialização do Estado brasileiro, que apenas se aprofundaria nas décadas seguintes.

É certo que resultaria da implementação da Reforma Administrativa extremo fortalecimento dos aparelhos econômicos estatais. Inquestionavelmente o Ministério do Planejamento seria dotado de instrumentos e atribuições muito mais amplos que aqueles de que dispunha até 1964, se bem que muito mais estreitos de que lhe previa o decreto-lei 200. So

---

(1) IUPERJ, op. cit., p.

bretudo porque a idéia de planejamento nele desenhada não se reduz à mera atividade de elaboração de planos de governo. O planejamento esboçado no decreto-lei 200 tinha caráter de norteamento básico de toda a gestão estatal. A ela daria visão integrada e prospectiva, conduziria a ação coordenada dos seus vários organismos e forneceria os parâmetros para o controle de sua atuação. Parcialmente implementado no que toca à elaboração de planos de governo, não o foi porém em relação ao ordenamento da ação do Estado brasileiro.

Decerto não se pretende aqui defender que, se montada em sua integridade, seria esta estrutura capaz de gerir sem desequilíbrios Estado e economia nacional, ou de poupá-los das crises que vieram a enfrentar. Apenas chamo atenção para o fato de que tendo o projeto de organização do aparato administrativo do Estado sido montado sobre a idéia central de planejamento amplo e forte, não implementá-la deixou-o desprovido de rumos gerais e especialmente permeável a interesses particulares. Cresceria então este Estado de forma setorializada, em detrimento das instâncias que lhe pudessem conferir visão dos seus rumos para além da administração do particular e imediato.

Não estariam, no entanto, confinados a desvios na execução da Reforma os determinantes deste processo. Estão postos no próprio decreto-lei dispositivos que nele teriam especial importância, as medidas que alimentam a precária identidade institucional dos organismos estatais dentre elas. Privados de clara hierarquização de seus vínculos a instâncias administrativas superiores e sem estabilidade assegurada às suas atribuições, se mostrariam eles extrema-

mente sensível ao jogo de pressões de interesses privados.

As reformas do Governo Castelo haviam ampliado as atribuições de Estado, mas não pôde a Reforma Administrativa assegurar-lhes integração superior. Quer onde fosse o espírito da lei respeitado, quer onde viesse a ser transgredido, montaria ela Estado com poderes redobrados a serem porém exercidos em crescente estilhaçamento.

CONCLUSÕES

Conclusões

As reformas econômicas que faz o Governo Castelo cumprirão o momento final de sedimentação de um capitalismo monopolista no Brasil, reformulando a institucionalidade econômica nacional e conferindo ao Estado novo caráter nas suas relações com a economia nacional. Destas reformas resultaria um Estado com poderes ampliados de arbitragem sobre todas as relações fundamentais ao capitalismo nacional. Quer as relações entre capital e trabalho, quer as relações entre capitais passam a definir seus termos dentro mesmo deste Estado. O seu desenho, posto pelas mudanças que o PAEG esboçaria em suas linhas básicas, seria portanto exatamente inverso ao Estado liberal de que faz apologia.

Enquanto afirma agir apenas por controlar a inflação e por banir desequilíbrios presentes na economia nacional, estará realmente o Governo Castelo promovendo uma profunda transformação nas instituições políticas e econômicas brasileiras, dotando-as da modernidade que o pleno florescimento do capitalismo monopolista no Brasil requeria. Estará o capitalismo nacional por meio destas reformas inquestionavelmente avançando, abrigando embora dentro de si contradições crescentemente antagônicas entre o crescimento econômico nacional e a distribuição de seus frutos. Decerto que o caráter perverso das relações capitalistas nacionais seria pelas reformas aprofundado, não se constituindo porém em obstáculo à retomada do processo de acumulação capitalista, como à época se vaticinava.

As transformações estruturais que se haviam operado na economia nacional pela sua industrialização reclamavam mudança na sua institucionalidade de forma a consolidar seus novos marcos. Fazia-se então sobretudo necessário transformar-se institucionalmente o Estado a presidir o novo padrão de acumulação. Fique claro que por falar-se em avanço do capitalismo brasileiro, não se pretende aqui defender a sua inevitabilidade. Não era inexorável que a economia brasileira desse o salto na sua industrialização, constituindo-se em economia plenamente capitalista nos padrões monopólicos cumpridos: tal foi possível por uma conjunção favorável de condições internas e externas, assim como pelo brutal esforço que coordenou o Estado brasileiro. Dá-se, no entanto, que uma vez realizado este salto, impunha-se o reordenamento da institucionalidade nacional em termos consonantes com os novos termos vigentes em sua economia. Não fazê-lo implicaria em retrocesso no avanço cumprido ou em insustentável aprofundamento das suas contradições.

Tampouco há inexorabilidade na forma que assumiria a reinstitucionalização brasileira entre 1964 e 1967: ela é apenas a forma que puderam lhe dar as forças vitoriosas na mudança do regime. As reformas de base, pedra-de-toque do Governo Goulart, se fariam afinal pelo Governo Castelo. Seria porém outro o seu traçado, outros os seus propósitos. A sua viabilidade repousaria sobre composição de forças essencialmente diversa daquela que presidiu o pacto populista e sobre a agudeza da crise vivida pela economia e nação. Enfrentaria decerto este projeto de reformas resistências, mas especiais circunstâncias políticas que cercam o no

vo regime puderam contorná-las ou baní-las em sua maior parte. As que ainda se puderam expressar, se influem nos rumos das reformas, não podem porém como antes impedir-lhes a sua formulação.

A reinstitucionalização nacional, consubstanciada nas reformas levadas a cabo pelo Governo Castelo Branco, sequer se daria de forma acabada: todas elas se implementariam progressivamente até o final do primeiro governo militar. Algumas delas serão gradualmente implantadas porque necessário o espaçamento das mudanças procedidas, como melhor caminho para a sua adequada absorção pela economia. Algumas outras por seu caráter nitidamente complementar, outras ainda à espera de momento político adequado. Nenhuma teria o seu desenho final já posto no PAEG. A profundidade das transformações que se promoveriam levou a respeitar-se certa cautela, a despeito de todo o poder discricionário de que se havia imbuido o novo regime.

Jamais representou porém o caráter progressivo das reformas ameaça de reversão ao que estava claramente delineado como tendência básica: a ampliação dos poderes de gestão estatal sobre a economia nacional. Se na sua política de estabilização faz o Governo Castelo um movimento de "stop and go", atuando em avanços e recuos, na sua política de reformulação institucional avançaria sem retrocessos na fortificação do Estado nacional.

É assim que entre 1964 e 1967 vão se delineando as linhas fundamentais no reordenamento do capitalismo brasileiro, que proporcionaria tanto a retomada do pro-

cesso de acumulação nacional como os novos termos por que ele passava a se pautar. Este reordenamento comportaria a construção de vias institucionais para o predomínio das grandes empresas oligopólicas, para o florescimento do circuito de valorização financeira, para a abertura aos capitais estrangeiros, para a expansão do setor produtivo estatal, para a redução dos salários na renda nacional, embricadas todas elas no seio mesmo do Estado. Em seu bojo são ainda estabelecidas as condições para a formulação e execução das políticas sociais que deve cumprir o Estado monopolista, tanto em sua função de reprodução da força de trabalho quanto em razão de direitos adquiridos pelas classes trabalhadoras.

Não se transformará a presença do Estado na economia por meio apenas das reformas que dizem diretamente respeito a seus aparelhos, como a Reforma Fiscal e a Reforma Administrativa. Todas as reformas feitas consubstanciarão um novo padrão de articulação entre o Estado e a economia nacional, nos moldes de capitalismo industrializado retardatário. Se o embrião das novas funções deste Estado já estava posto desde o avanço conhecido na segunda metade dos anos 50 é quando as institucionaliza o Governo Castelo que poderão elas conformar plenamente o Estado para o capitalismo monopolista no Brasil. E neste movimento terão importância tanto a Reforma Financeira, que dá conformação ao novo sistema financeiro nacional, quanto a Reforma Salarial e as Reformas nas Políticas Sociais, que estabelecem novas relações entre o Estado e as classes trabalhadoras brasileiras.

Estabeleciam as reformas do Governo Castelo marcada rutura com as reformas de base propostas pelo Gover-

no Goulart, fundada na natureza de classe da aliança que as apoia. Ainda quando semelhantes na forma teriam elas conteúdo essencialmente diversos. O Estado que emerge das reformas em 1967 seria especialmente desenhado para impulsionar o processo de acumulação nacional, sustando-lhe os limites nacionalistas e redistributivos que a aliança populista buscou lhe imprimir.

Não há porém que se cair no engodo de conferir ao traçado destas reformas racionalidade irrecorrível. Mesmo porque são inegavelmente diversos o seu projeto, tal como esboçado pelo Governo Castelo, e o seu resultado final, síntese das medidas implementadas e das reações postas pelas relações concretas presentes na economia nacional. Reações que tanto puderam influir na extensão do alcance de algumas destas reformas quanto protelar outras delas. Mais tarde, quando dependem as reformas de sua efetivação pelo governo que se segue, sofreriam elas ainda mais claro afastamento da direção que lhes designa o projeto inicial. Alterações de rumo foram-lhe assim impostas, embora pouco pudessem alterar na amplitude das transformações que se operariam na economia nacional e em seu Estado.

Quer onde cumpram as reformas as diretrizes do projeto, quer onde delas se afastem, estariam lançando características básicas do processo de reprodução do capital e de seu abrigo no Estado nacional. Conferem elas novo caráter ao processo de acumulação, porque conformam novo padrão de financiamento, novo padrão de demanda, novo padrão de gestão estatal, para uma estrutura produtiva monopólica já instalada na economia. Fortalecem elas o Estado trazendo-lhe po

deres ampliados para a determinação dos salários diretos e indiretos, do investimento pesado, do financiamento à produção. Estaria ele aparelhado para a arbitragem das relações entre capital e trabalho e entre capitais. Estaria ele aparelhado não apenas para sancionar mas para participar mesmo na reprodução destas relações.

Não são as reformas feitas apenas para o favorecimento ao grande capital estrangeiro, mas para o desenvolvimento do capitalismo nacional em bases monopólicas, que tem a sua dinâmica posta pelos grandes capitais. Não são elas desenhadas para exclusivamente um dado segmento do capital, nem mesmo para aquele que tem maior peso no processo de acumulação. Se a defesa dos capitais nacionais não é questão de princípio declarada no projeto das reformas ela é amplamente exercida no seu delineamento. Delas resultam enorme impulso à valorização financeira e ao fortalecimento da construção civil, da empresa agrícola e do setor de serviços, em que eles predominam as reformas têm assim o propósito de fazer avançar em conjunto os capitais, conferindo primazia àqueles que pudessem potencializar este avanço.

Não é, porém, no que toca aos benefícios ao grande capital internacional que guardam maiores distâncias o projeto e a concretização das reformas. É antes no que se refere à gestão econômica do Estado que há mais clara distinção entre o que se diz e o que se faz. Seria posta no seu próprio desenho, e não em pressões contra sua implementação, a diferença entre o Estado liberal que se enaltece e o Estado monopolista que se efetiva. Está dado mesmo nas medidas que compõem as reformas, e não em desvios a elas, o avanço

dos poderes de Estado como guardião e mesmo produtor das relações capitalistas nacionais.

A determinação dos novos poderes de Estado sobre a economia nacional é posta não apenas na soma dos poderes que lhe são atribuídos sobre cada segmento específico das relações capitalistas nacionais. O elevado grau de complementaridade de que estão dotadas as reformas pôde fazer que delas emergisse um qualitativamente diverso padrão de gestão econômica estatal a presidir a recuperação da acumulação nacional.

Há que se creditar às reformas do Governo Castelo a construção das condições que permitirão o crescimento acelerado na virada da década, de que outros colherão os louros. Mas a elas também devem ser atribuídas as linhas mestras da extrema perversidade do capitalismo brasileiro desde então. A especial privatização do Estado nacional, a precaridade dos controles sobre o setor produtivo estatal, a iniqüidade na distribuição da renda nacional, a vulnerabilidade financeira das políticas sociais, não são forjadas em descaminhos das reformas mas em cumprimento a suas cláusulas. Esta perversidade apenas se desnudaria por completo na próxima crise, mas estaria já aí determinada em seu caráter fundamental.

São assim as reformas responsáveis tanto pelo avanço como pelo aprofundamento das desigualdades do capitalismo nacional. Responsáveis por um capitalismo tanto mais injusto quanto melhor desenhado para enorme crescimento.

Que a crise hoje enfrentada não se tenha já arbitrado deve-se à incapacidade do Estado brasileiro em romper seu comprometimento com velhos conteúdos e formas, como pôde fazer em 1964. Dos novos instrumentos e interesses que venha ele a porventura acolher dependerá decerto não apenas a recuperação do processo de acumulação nacional, mas sobretudo o aprofundamento ou superação das desigualdades neste processo produzidos.

BIBLIOGRAFIA

ABRANCHES, Sérgio. O Processo Legislativo: Conflitos e Conciliação na Política Brasileira. Dissertação de Mestrado. Universidade de Brasília, 1973.

ALMEIDA, Fernando Bessa de. A Fiscalização Financeira e Orçamentária na Constituição de 1967 in Revista de Administração Pública, jan/mar 1967. FGV, Rio de Janeiro.

ALMEIDA, José. Industrialização e Emprego no Brasil, IPEA, Relatório de Pesquisa nº 24, Rio de Janeiro, 1973.

ALMEIDA, Maria Hermínia. O Sindicato no Brasil: novos problemas, velhas estruturas in Debate e Crítica 6, São Paulo, julho 1975.

ALMEIDA, Maria Hermínia e **SORJ**, Bernardo (org.). Sociedade e Política no Brasil pós-64. Brasiliense, São Paulo, 1983.

ASSIS, Armando de Oliveira. Unificação Administrativa da Previdência Social, in Revista de Administração Pública, jan/mar 1967. FGV, Rio de Janeiro.

AURELIANO, Liana Maria. No Limiar da Industrialização. Brasiliense, São Paulo, 1981.

BAER, Werner e **KERSTENETZKI**, Isaac e **VILLELA**, Aninbal. As Modificações no Papel do Estado na Economia Brasileira in Pesquisa e Planejamento, dezembro, 1973.

BANDEIRA, Monis. O Governo João Goulart: as lutas sociais no Brasil 1961-1964. Civilização Brasileira, 5ª edição, Rio de Janeiro, 1978.

BARBOSA DE OLIVEIRA, Carlos Alonso. Limites Econômicos da Descentralização. IESP/FUNDAP. São Paulo, 1986.

BARROS SILVA, Pedro Luiz. Atenção à Saúde como Política Governamental. Dissertação de Mestrado, UNICAMP, 1984.

BARROSO LEITE, Celso. A Proteção Social no Brasil. Edições LTR, São Paulo, 1978.

BELLUZZO, Luiz Gonzaga e **COUTINHO**, Luciano. O Desenvolvimento do Capitalismo Avançado e a Reorganização da Economia Mundial no Pós-Guerra in Estudos CEBRAP 23.

BELLUZZO, Luiz Gonzaga. Estado, Sistema Financeiro e Forma de Manifestação da Crise: 1929-1974 in Desenvolvimento Capitalista no Brasil nº 1, Brasiliense, São Paulo, 1982.

BELTRÃO, Hélio. Reforma Administrativa. Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, Rio de Janeiro, 1967.

BOTA FERRANTE, Vera Lúcia. FGTS: Ideologia e Repressão. Ática. São Paulo, 1978.

BRAGA, José Carlos e **GOES**, Sérgio. Saúde e Previdência: Estudos de Política Social. CEBES-HUCITEC, São Paulo, 1981.

CALABI, Andrea e **ELGHAN**, P. Segmentação do Mercado de Trabalho, Mobilidade e Rotatividade.

CAMPOS, Roberto de Oliveira e **SIMONSEN**, Mário Henrique. A Nova Economia Brasileira. José Olympio Editora, 3ª edição, Rio de Janeiro, 1979.

CARDOSO, Fernando Henrique. O Modelo Político Brasileiro. DIFEL, 2ª edição, São Paulo, 1973.

_____. Autoritarismo e Democratização, Paz e Terra, Rio de janeiro, 1975.

CARDOSO DE MELLO, João Manuel. O Capitalismo Tardio. Brasiliense. São Paulo, 1982.

_____. O Estado Brasileiro e os Limites da "Estatização" in Ensaios de Opinião. Vol. 5, Inúbia, Rio de Janeiro, 1979.

CARDOSO DE MELLO, João Manuel e **BELLUZZO**, Luiz Gonzaga. Reflexões sobre a Crise Atual in Revista Escrita nº 2, São Paulo, 1977.

CARVALHO, Nanci Valadares (org.). Trilogia do Terror. A Implantação: 1964. Vértice, São Paulo, 1988.

CARVALHO PEREIRA, José Eduardo. Financiamento Externo e Crescimento Econômico no Brasil: 1966/73. IPEA/INPES, Rio de Janeiro, 1974.

CASTELLO BRANCO, Carlos. Os Militares no Poder. Nova Fronteira, 3ª edição, Rio de Janeiro, 1977.

_____. Introdução à Revolução de 1964. Artinova. rio de Janeiro, 1975.

CORDEIRO, Hésio. As Empresas Médicas. Graal, Rio de Janeiro, 1984.

CUNHA, Luiz Antonio e **GÓES**, Moacyr. O Golpe na Educação. Jorge Zahar Editor, Rio de Janeiro, 1985, 5º ed.

COUTINHO, Luciano e **REISCHTUL**, Henri-Philippe. O Setor produtivo Estatal e o ciclo in Martins, Carlos Estevam. Estado e Capitalismo no Brasil, Hucitec, São Paulo, 1977.

DAIN, Sulamis. Empresa Estatal e Capitalismo Contemporâneo: uma análise comparada. Tese de Doutoramento, UNICAMP, 1980.

_____. Empresa Estatal e Capitalismo Maduro. FUNDAP--CLACSO, São Paulo, 1979.

DALLAND, Robert. Estratégia e Estilo do Planejamento Brasileiro. Lidador. Rio de Janeiro, 1969.

DAVIDOFF, Paulo R. Ignácio Rangel: um pioneiro: o debate econômico do início dos anos sessenta. Dissertação de Mestrado. UNICAMP, 1980.

DIEESE. Dez Anos de Política Salarial. DIEESE, São Paulo, 1975.

DOELLINGER, Carlos Von; **CASTRO FARIA**, Hugo; **MENDONÇA DE BARROS**, Raimundo e **CASERTA GUIMARÃES**, Leonardo. Transformação da Estrutura das Exportações Brasileiras: 1964/1970. IPEA, Relatório de Pesquisa nº 14, Rio de Janeiro, 1973.

DRAIBE, Sonia. Rumos e Metamorfoses - Estado e Industrialização no Brasil: 1930/1960. Paz e Terra. Rio de Janeiro, 1985.

DREIFUSS, René. 1964: A Conquista do Estado. Vozes, Petrópolis, 1981.

FAGUNDES, M. Seabra. Da Nova Ordem Econômica na Nova Constituição in Cavalcanti, Themístodes. Estudos sobre a Constituição de 1967 e sua Emenda nº 1, Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro, 1977.

FALEIROS, Vicente de Paula. A Política Social do Estado Capitalista: As Funções da Previdência e Assistência Social. Cortez Ed., São Paulo, 1985.

FAUST, J.J. A Revolução Devora seus Presidentes. SAGA, Rio de Janeiro, 1965.

FERNANDES, Florestan. A Revolução Burquesa no Brasil. Zahar, 2ª edição, Rio de Janeiro, 1976.

FISCHLOWITZ, Estanislau. Problemas cruciais da Previdência Social Brasileira em 1964. Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 1964.

FREITAG, Bárbara. Escola, Estado e sociedade. Editora Moraes. São Paulo, 1980. 4ª edição.

FURTADO, Celso. Brasil: Tempos Modernos. Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1968.

_____. Subdesenvolvimento e Estagnação na América Latina. Civilização Brasileira, Rio de Janeiro, 1966.

GOMES DE ALMEIDA, Júlio César. As Financeiras na Reforma do Mercado de Capitais: O Descaminho do Projeto Liberal. Dissertação de Mestrado. UNICAMP, 1980.

GOERTZEL, Ted. Mec-Usaid: Ideologia Norte-Ameircana na Educação Brasileira. Revista de Civilização Brasileira 14, Rio de Janeiro, julho 1967.

IANNI, Otávio. A Ditadura da Grande Capital. Civilização Brasileira, Rio de Janeiro, 1981.

_____. Estado e Planejamento Econômico no Brasil (1930--1970). Civilização Brasileira, 3ª edição, Rio de Janeiro, 1979.

INDJAIAN, A. O Sistema Financeiro da Habitação. Tese de Mestrado - DEPE/UNICAMP, 1978.

IUPERJ. Expansão do Estado e Intermediação de Interesses no Brasil, Ed. IUPERJ, Rio de Janeiro, 1979.

KAGEYAMA, Angela A. e **GRAZIANO DA SILVA**, José Francisco. Produtividade e Emprego na Agricultura Brasileira in Desenvolvimento Capitalista no Brasil nº 2, Brasiliense, São Paulo, 1983.

KORNIS, George. Repensando o PAEG: uma Revisão das Análises da Política Econômica Brasileira - 1964/1966. Dissertação de mestrado, UNICAMP, 1983.

LAFER, Betty Mindlin. Planejamento no Brasil. Perspectiva. São Paulo, 1975.

LAFER, Celso. O Sistema Político Brasileiro. Perspectiva. São Paulo, 1978.

LAGO, Pedro Correa do. A SUMOC como Embrião do Banco Central, 1945-1965. Dissertação de Mestrado, PUC. Rio de Janeiro, 1986.

LESSA, Carlos. Quinze Anos de Política Econômica. UNICAMP, Brasiliense, São Paulo, 1978.

LESSA, Carlos e **DAIN**, Sulamis. Capitalismo Associado: algumas Reflexões para o Tema Estado e Desenvolvimento in Desenvolvimento Capitalista no Brasil nº 1, São Paulo, 1982.

MACEDO, Roberto. Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social: 1963-1965 in Planejamento no Brasil, Perspectiva, São Paulo, 1975.

MACHADO JR., J. Teixeira. A Experiência Brasileira em Orçamento-Programa in Revista de Administração Pública, jan-mar 1967, FGV. Rio de Janeiro.

MACHADO JR., J. Teixeira e **COSTA REIS**, Heraldo. A lei 4320 Comentada. IBAM, 17ª edição. Rio de Janeiro, 1984.

MALLOY, James M. A Política de Previdência Social: Participação e Paternalismo in Revista Dados, IUPERJ, nº 13, Rio de Janeiro, 1976.

MARTINS, Carlos Estevam. Capitalismo de Estado e Modelo Político no Brasil. Graal. Rio de Janeiro, 1977.

_____. Estado e Capitalismo no Brasil. Hucitec-CEBRAP. São Paulo, 1977.

MARTINS, José de Souza. A Militarização da Questão Agrária no Brasil. Vozes, Petrópolis, 1984.

MARTINS, Luciano. A Expansão Recente do Estado no Brasil: seus problemas e seus atores. IUPERJ, 1978.

MINELLA, Ary Cesar. Banqueiros: Organização e Poder Político no Brasil. Espaço e Tempo, Rio de Janeiro, 1988.

MORAES, Sonia H.N. Guimarães. Legislação Fundiária e Legislação do Trabalho Rural no Brasil. UNICAMP. Mimeo Inédito. Campinas, 1981.

MOURA DA SILVA, Adroaldo. Intermediação Financeira no Brasil: Origens, Estrutura e Problemas. São Paulo, 1979.

NASCIMENTO, Kleber. Reflexões sobre Estratégia de Reforma Administrativa: a Experiência Federal Brasileira in Revista de Administração Pública, jan/mar 1967.

OLIVEIRA, Eliézer Rizzo de. As Forças Armadas: Política e Ideologia no Brasil (1964-1969). Dissertação de Mestrado. UNICAMP, 1976.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. A REforma Tributária de 1966 e a Acumulação de Capital no Brasil. Brasil Debates, São Paulo, 1981.

_____. A Crise do Sistema Fiscal Brasileiro - 1965/1983 Tese de Doutorado, UNICAMP, 1985.

OLIVEIRA, Francisco. A Economia da Dependência Imperfeita. Graal, 1977. Rio de Janeiro.

OLIVEIRA, Jaime de Araujo e **TEIXEIRA**, Sonia Fleury. Imprevidência Social: 60 anos de História da Previdência no Brasil. Vozes, Petrópolis, 1986.

PAIVA NETO, Jacintho. Contribuição ao Estudo dos Problemas de Reforma Administrativa do Governo Federal do Brasil in Revista de Administração Pública, jul/set 1974.

REZENDE, Fernando. Avaliação do Setor Público na Economia Brasileira: estrutura funcional da despesa. IPEA/INPES, 2ª edição, Rio de Janeiro, 1974.

_____. Saúde e Previdência Social: uma análise econômica. IPEA/INPES, Rio de Janeiro, 1974.

_____. O Imposto sobre a Renda e a Justiça Fiscal. IPEA/INPES, Rio de Janeiro, 1974.

_____. Aspectos da Participação do Governo na Economia. IPEA/INPES, Rio de Janeiro, 1976.

_____. Seminário sobre Planejamento e Controle do Setor de Empresas Estatais. Debates e Reflexões IPEA/CEPAL, Brasília, 1983.

_____. Finanças Públicas. Atlas, 4ª edição, São Paulo, 1983.

_____. Financiamento de las Políticas Sociales. ILPES-UNICEF, Chile, 1983.

_____. El Crecimiento (Descontrolado) de la Intervencion Gubernamental in la Economia Brasileña. CPU - Estudios Sociales nº 38. Chile, 1983.

REZENDE, Fernando e **SILVA**, Beatriz Azevedo. Fundos Sociais. Texto para Discussão Interna nº 85, IPEA, Rio de Janeiro, 1986.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. Sessenta e Quatro: Anatomia da Crise. Vértice, São Paulo, 1986.

SALAMA, Pierre. O Processo de Subdesenvolvimento. Vozes, Petrópolis, 1976.

SALAMA, Pierre e **MATHIAS**, Gilberto. L'Etat Surdéveloppé. Des Métropoles au Tiers Monde. La Decouverte. Maspero, Paris, 1983.

SILVA, Hélio. 1964: Golpe ou Contragolpe? L e PM, Rio Grande do Sul, 1978.

_____. 1964: Vinte Anos de Golpe Militar. L e PM. Rio Grande do Sul, 1985.

SILVA, José Gomes da. A Reforma Agrária no Brasil: Frustração Camponesa ou Instrumento de Desenvolvimento? Zahar, Rio de Janeiro, 1971.

SILVA NETO, Alfredo Lopes da. Dívida Pública Interna Federal: uma análise histórica e institucional do caso brasileiro. Dissertação de Mestrado. Brasília, 1980.

SKIDMORE, Thomas. Brasil: De Getúlio a Castelo. Paz e Terra, 6ª edição, Rio de Janeiro, 1979.

SOCHACZEWSKI, A.C. Financial and Economic Development of Brazil, 1952-1968. Tese de Doutorado à London School of Economics and Political Science. Londres, 1980.

SOLA, Lourdes. The Political and Ideological Constraints to Economic Manegement in Brazil - 1945-1963. Tese de Doutoramento. University of Oxford, 1982.

STEPAN, Alfred. Os Militares na Política. Artenova, Rio de Janeiro, 1975.

SZMRECSÁNYI, Tamas. Análise Crítica das Políticas para o Setor Agropecuário in Desenvolvimento Capitalista no Brasil nº 2, São Paulo, 1983.

SUZIGAN, Wilson. As Empresas do Governo e o Papel do Estado na Economia Brasileira in Rezende, Fernando. Aspectos da Participação do Governo na Economia. IPEA/INPES, Rio de Janeiro, 1976.

TAVARES, Maria da Conceição. Da Substituição de Importação ao Capitalismo Financeiro. Zahar, 5ª edição, Rio de Janeiro, 1976.

_____. Acumulação de Capital e Industrialização no Brasil, Tese de Livre Docência, FEA-UFRJ, 1974.

_____. Ciclo e Crise: o Movimento Recente da Economia Brasileira. Tese de Professor Titular. FEA-UFRJ, 1978.

TAVARES, Maria da Conceição e **ASSIS**, José Carlos. O Grande Salto para o Caos. Zahar. Rio de Janeiro, 1985.

TAVARES, Maria da Conceição e **BELLUZZO**, Luiz Gonzaga. O Capital Financeiro e a Empresa Multinacional in Temas de Ciências Humanas 9. Livraria de Ciências Humanas, São Paulo, 1988.

TEIXEIRA DIAS, J. de Nazaré. A Reforma Administrativa de 1967. Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro, 1968.

VENÂNCIO FILHO, Alberto. A Intervenção do Estado no Domínio Econômico: o Direito Público Econômico no Brasil. FGV, Rio de Janeiro, 1968.

VIANA, Cibilis da Rocha. Reformas de Base e a Política Nacionalista de Desenvolvimento - De Getúlio a Jango. Civilização Brasileira, Rio de Janeiro, 1980.

WAHRLICH, Beatriz. A Reforma Administrativa no Brasil: Experiência Anterior, Situação Atual e Perspectivas - Uma Apreciação Geral in Revista de Administração Pública, jan/mar, FGV, Rio de Janeiro, 1984.

_____. Reforma Administrativa Federal Brasileira: Passado e Presente in Revista de Administração Pública, abr/jun, FGV, Rio de Janeiro, 1974.

ZINI, Álvaro. Uma Avaliação do Setor Financeiro no Brasil: da Reforma de 1964/65 à Crise dos Anos Oitenta. Dissertação de Mestrado. UNICAMP, 1982.