UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
Instituto de Economia

O CONSERVADORISMO EM CONSTRUÇÃO: O INSTITUTO DE PESQUISAS E ESTUDOS SOCIAIS (IPES) E AS REFORMAS FINANCEIRAS DA DITADURA MILITAR (1961-1966)

Joaquim Luiz Pereira Briso Neto

Dissertação de Mestrado apresentada ao Instituto de Economia da UNICAMP para obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Econômico – área de concentração: História Econômica, sob a orientação do Prof. Dr. Pedro Paulo Zahluth Bastos.

Este exemplar corresponde ao original da dissertação defendido por ***Joaquim Luiz Pereira Briso Neto*** *em* ***26/02/2008*** *e orientado pelo* ***Prof. Dr. Pedro Paulo Zahluth Bastos.***

CPG, 26/02/2008

Campinas, 2008

Ficha catalográfica elaborada pela biblioteca do Instituto de Economia/UNICAMP

B774c

Briso Neto, Joaquim Luiz Pereira.
O conservadorismo em construção: o Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais (IPES) e as reformas financeiras da ditadura militar (1961-1966) / Joaquim Luiz Pereira Briso Neto. -- Campinas, SP : [s.n.], 2008.

Orientador : Pedro Paulo Zahluth Bastos.
Dissertação (mestrado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia.

1. Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais. 2. Brasil – Historia – Golpe de Estado – 1964. 3. Finanças – Brasil – 1964- I. Bastos, Pedro Paulo Zahluth. II. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Economa. III. Titulo.

08/022/BIE

Título em Inglês: Conservatism in construction: the Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais (IPES) and the financial reforms of the military dictatorship (1961-1966)
Keywords: Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais ; Brazil – History – Coup d'etat – 1964 ; Financial reforms – Brasil – 1964-
Area de Concentração : Historia Economica
Titulação: Mestre em Desenvolvimento Economico
Banca examinadora: Prof. Dr. Pedro Paulo Zahluth Bastos
Prof. Dr. Hernani Maia Costa
Profa. Dra. Angelita Matos Souza
Data da defesa: 26-02-2008
Programa de Pós-Graduação: Desenvolvimento economico

Dissertação de Mestrado

Aluno: JOAQUIM LUIZ PEREIRA BRISO NETO

" O Conservadorismo em Construção: O Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais (IPES) e as Reformas Financeiras da Ditadura Militar (1961-1966) "

Defendida em 26 / 02 / 2008

COMISSÃO JULGADORA

Prof. Dr. PEDRO PAULO ZAHLUTH BASTOS
Orientador – IE / UNICAMP

Prof. Dr. HERNANI MAIA COSTA
IE / UNICAMP

Profa. Dra. ANGELITA MATOS SOUZA
FACAMP

À vovó Hilda.

Agradecimentos

Agradeço à minha família, pelo incentivo à realização deste estudo; ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), pelo auxílio financeiro à pesquisa acadêmica; aos colegas, funcionários e professores do Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (IE/UNICAMP), os quais me proporcionaram ambiente propício à reflexão sobre os problemas do desenvolvimento sócio-econômico brasileiro; à amiga Sylvia, que do Rio de Janeiro providenciou os documentos que solicitei; ao Prof. Dr. Pedro Paulo Zahluth Bastos, quem, atenciosamente, orientou esta dissertação. Erros e omissões são de minha exclusiva responsabilidade.

“Mais ainda que em países e povos que já atingiram um elevado nível de desenvolvimento, e que por assim dizer, e de certa forma, já romperam suas amarras com aquele passado (pelo menos para fins e análise econômica), é sobretudo em nosso passado que se há de buscar a informação necessária para a proposição adequada e a solução acertada dos problemas atuais. O tema desenvolvimento penetra assim em cheio na historiografia. E esta lhe ocupa mesmo a maior e principal parte”.

Caio Prado Júnior

SUMÁRIO

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS xiii
RESUMO xvii
ABSTRACT xix
INTRODUÇÃO 1
1 A CRISE ECONÔMICA DOS ANOS SESSENTA E AS REFORMAS DE BASE: DIAGNÓSTICOS E PROPOSTAS "IPESIANOS" 19
1.1 O DIAGNÓSTICO "IPESIANO" DA INFLAÇÃO BRASILEIRA 20
1.2 A ESTRATÉGIA "IPESIANA" DE ESTABILIZAÇÃO 25
1.3 REFORMAS DE BASE: POSIÇÃO DO IPES 27
1.3.1 Reformas de Ordem Política 28
1.3.2 Reformas de Ordem Social 33
1.3.3 Reformas de Ordem Econômica 40
1.4 CONSIDERAÇÕES FINAIS 46
2 AS REFORMAS FINANCEIRAS DE 1964-66 51
2.1 O SISTEMA FINANCEIRO 51
2.2 O SISTEMA MONETÁRIO 62
2.3 O PROJETO DE LEI Nº. 104: TRAMITAÇÃO NO CONGRESSO NACIONAL (1962-64) 68
2.4 A LEI Nº. 4595 DE 31/12/1964 75
2.5 CONSIDERAÇÕES FINAIS 86
3 AS REFORMAS FINANCEIRAS NO CONGRESSO BRASILEIRO PARA A DEFINIÇÃO DAS REFORMAS DE BASE 89
3.1 REFORMA BANCÁRIA: TESES E PROJETOS DE LEI 91
3.1.1 A defesa da criação de um Banco Central ortodoxo: o Projeto Faraco 91
3.1.2 A defesa do Banco do Brasil: teses e projetos de Anápio Gomes, Medeiros Guimarães, Peixoto Rocha, Ney Galvão e Ernane Galvêas 96
3.1.2.1 Reconversão do binômio SUMOC-Banco do Brasil em Banco Central: a tese do General Anápio Gomes 96
3.1.2.2 O Projeto Medeiros Guimarães: Conselho Monetário e Banco Central num único "corpo" chamado Banco do Brasil 97
3.1.2.3 O Projeto Ney Galvão: a Diretoria do Banco do Brasil veicula Reforma 105

3.1.2.4 O Projeto Peixoto Rocha: a criação do Sistema Nacional de Moeda e Crédito 107
3.1.2.5 Reforma Bancária, uma falsa reforma de base: tese e sugestão de Ernane Galvêas 110
3.2 REGULAMENTAÇÃO DAS SOCIEDADES DE CRÉDITO, FINANCIAMENTO E INVESTIMENTO: O ANTEPROJETO DE LEI DO CONSELHO NACIONAL DE ECONOMIA (CNE) E A TESE DE BOUCINHAS 112
3.3 SOBRE A ESTATIZAÇÃO DO SEGURO NO BRASIL: A TESE DE MELLO FLORES 117
3.4 DISCUSSÃO NA TERCEIRA COMISSÃO DO CONGRESSO BRASILEIRO PARA A DEFINIÇÃO DAS REFORMAS DE BASE 121
3.4.1 Primeira Sessão (20/01/1963 – tarde) 122
3.4.2 Segunda Sessão (21/01/1963 – manhã) 124
3.4.3 Terceira Sessão (21/01/1963 – tarde) 126
3.4.4 Quarta Sessão (22/01/1963 – manhã) 128
3.4.5 Quinta Sessão (22/01/1963 – tarde) 130
3.4.6 Sexta Sessão (23/01/1963) 145
3.4.7 Sétima Sessão (24/01/1963) 148
3.5 SÉTIMA SESSÃO PLENÁRIA DO CONGRESSO BRASILEIRO PARA A DEFINIÇÃO DAS REFORMAS DE BASE (25/01/1963) 150
3.5.1 As resoluções da Terceira Comissão do Congresso Brasileiro para a Definição das Reformas de Base 151
3.5.1.1 Resoluções sobre a Reforma Bancária 151
3.5.1.2 Resoluções sobre a regulamentação das Sociedades de Crédito, Financiamento e Investimento 153
3.5.1.3 Resolução sobre a estatização do Seguro no Brasil 155
3.5.2 As discussões na Sétima Sessão Plenária do Congresso Brasileiro para a Definição das Reformas de Base 155
3.6 CONSIDERAÇÕES FINAIS 161
CONCLUSÃO 165
REFERÊNCIAS 169
ANEXOS 174

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADP – Ação Democrática Parlamentar

BANESPA – Banco do Estado de São Paulo

BASA – Banco da Amazônia S.A

BB – Banco do Brasil S.A

BC – Banco Central

BCB – Banco Central do Brasil

BIRD – Banco Interamericano de Desenvolvimento

BNB – Banco do Nordeste do Brasil

BNCC – Banco Nacional de Crédito Cooperativo

BNDE – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico

BNH – Banco Nacional de Habitação

CACEX – Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil

CAMOB – Caixa de Mobilização e Fiscalização Bancária do Banco do Brasil

CARED – Carteira de Redesconto do Banco do Brasil

CD – Comitê Diretor do IPES

CE – Comitê Executivo do IPES

CEF – Caixa Econômica Federal

CEXIM – Carteira de Exportação e Importação do Banco do Brasil

CGT – Comando Geral dos Trabalhadores

CIP – Conselho Interministerial de Preços

CM – Conselho Monetário

CMN – Conselho Monetário Nacional

CN – Comitê Nacional do IPES

CNB – Congresso Nacional de Bancos

CNC – Confederação Nacional do Comércio

CNE – Conselho Nacional de Economia

CNI – Confederação Nacional da Indústria

CO – Conselho Orientador do IPES

CONSULTEC – Companhia Sul-Americana de Administração e Estudos Técnicos

CONTAG – Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura

CONTEC – Confederação Nacional dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Crédito

CRB – Confederação Rural Brasileira

CREAI – Carteira de Crédito Agrícola e Industrial do Banco do Brasil

ESG – Escola Superior de Guerra

FEB – Força Expedicionária Brasileira

FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço

FGV – Fundação Getúlio Vargas

FIBAN – Fiscalização Bancária

FIEGA – Federação das Indústrias do Estado da Guanabara

FIESP – Federação das Indústrias do Estado de São Paulo

FINAME – Fundo de Financiamento para Aquisição de Máquinas e Equipamentos Industriais

FMI – Fundo Monetário Internacional

FMP – Frente de Mobilização Popular

FPN – Frente Parlamentar Nacionalista

GAP – Grupo de Assessoria Parlamentar do IPES

GEA – Grupo de Estudo e Ação do IPES

GED – Grupo de Estudos e Doutrinas do IPES

GLC – Grupo de Levantamento da Conjuntura do IPES

GOP – Grupo de Opinião Pública do IPES

GPE – Grupo de Publicações e Editorial do IPES

IAA – Instituto do Açúcar e Álcool

IAP – Instituto de Aposentados e Pensionistas

IBAD – Instituto Brasileiro de Ação Democrática

IBC – Instituto Brasileiro do Café

IBRA – Instituto Brasileiro para Reforma Agrária

INCRA – Instituto Nacional para Colonização e Reforma Agrária

INPS – Instituto Nacional de Previdência Social

IPES – Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais

ORTN – Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional

PAEG – Programa de Ação Econômica do Governo

PCB – Partido Comunista Brasileiro

PND – Plano Nacional de Desenvolvimento

PNE – Programa Nacional de Estabilização

PSD – Partido Social Democrático

PSP – Partido Social Progressita

PTB – Partido Trabalhista Brasileiro

SNI – Sistema Nacional de Informação

SUDAM – Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia

SUDENE – Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste

SUMOC – Superintendência da Moeda e do Crédito

SUNAB – Superintendência Nacional de Abastecimento

SUPRA – Superintendência da Reforma Agrária

TN – Tesouro Nacional

UDN – União Democrática Nacional

UNE – União Nacional dos Estudantes

RESUMO

Esta pesquisa procura demonstrar que havia um projeto conservador de governo “em construção” no período de crise do desenvolvimentismo (1961-1964), apoiado nos trabalhos do Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais (IPES) e de outros pólos contrários ao nacional-reformismo. Precisamente, discorre sobre um momento importante da “construção” desse projeto conservador: o Congresso Brasileiro para a Definição das Reformas de Base (1963) – evento realizado em São Paulo reunindo políticos, empresários e acadêmicos com vistas à elaboração de uma plataforma de políticas públicas modernizadoras do capitalismo no Brasil. Mediante a análise dos *Anais* do “Congresso”, descreve como se desdobraram os debates e as resoluções relacionadas à temática das Reformas Financeiras: o Conselho Monetário (CM), Banco Central (BC), Banco Rural, Legislação Bancária, Sistema Financeiro. Compara tais debates e resoluções aos que resultaram na Lei nº. 4595 de 31 de dezembro de 1964 – a qual dispôs sobre a criação do Conselho Monetário Nacional (CMN), como órgão normativo da política monetária, e a transformação da Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC) em Banco Central do Brasil (BCB), como órgão executivo. A conclusão a que chega é que resistências e interesses setoriais similares permearam o encaminhamento das Reformas Financeiras no Congresso Nacional e no Congresso Brasileiro para a Definição das Reformas de Base, e “soluções de compromisso” equivalentes foram acordadas para preservar a aliança conservadora. Essas “soluções de compromisso” consistiram numa redistribuição das funções de BC entre o BCB e o Banco do Brasil (BB). Aquele herdou, entre outras, as funções de fiscalização dos bancos, do redesconto, da emissão e da guarda dos depósitos compulsórios; este permaneceu com as funções de Agente Financeiro do Governo, crédito rural e comércio exterior.

Palavras-chave: IPES; Golpe de Estado (1964); Reformas Financeiras; Conselho Monetário; Banco Central; Banco Rural; Banco do Brasil.

ABSTRACT

The purpose of this dissertation is to demonstrate that it had a conservative governmental project "being elaborated" in the period of crise do desenvolvimentismo (1961-1964), supported on the work of Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais (IPES) and others poles contrary to nacional-reformismo. Precisely, it discusses an important moment of the conservative project's "elaboration": the Congresso Brasileiro para a Definição das Reformas de Base – an event which took place in São Paulo and brought together politicians, businessmen and academics with the aim of elaborating a platform of public policies for the modernization of Brazil's capitalist system. Through the analysis of the event's archives, it describes how the debates and resolutions related to Financial Reforms unfolded: the Monetary Council (CM), Central Bank (BC), Rural Bank, Banking Legislation, Financial System. It compares these debates and resolutions with those which resulted in Law nº. 4595 of December 31st, 1964 – which set up the National Monetary Council (CMN) as a normative organ of monetary policy, and effected the transformation of the Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC) at the Banco Central do Brasil (BCB) into an executive organ. The conclusion it reaches is that resistance and similar sectoral interests permeated the direction of Financial Reforms in the National Congress and in the Congresso Brasileiro para a Definição das Reformas de Base, and equivalent "solutions of compromise" were negotiated to preserve the conservative alliance. These "solutions of compromise" consisted in a redistribution of the functions of the Central Bank between the BCB and Banco de Brasil (BB). The former inherited, among others, the functions of bank supervision, the discount rate, the issuance and holding of compulsory deposits; the latter retained functions as the Government's Financial Agent, of rural credit and foreign trade.

Keywords: IPES; Coup d'État (1964); Financial Reforms; Monetary Council; Central Bank; Rural Bank; Banco do Brasil.

INTRODUÇÃO

A elevação da concentração industrial e o processo de centralização do capital na segunda metade dos anos cinqüenta, com participação destacada do capital oligopolista internacional, constituíram transformações fundamentais para os desdobramentos sócio-políticos do lustro seguinte. Desde meados da década de cinqüenta, por conta do reequacionamento das bases de associação da industrialização brasileira, cristalizado na Instrução 113 da SUMOC (Superintendência da Moeda e do Crédito), o capital externo aumentava sua influência dentro do esquema de poder corporativo nacional, tornando-se o poder econômico proeminente ao final do governo Kubitschek[1].

A montagem da pirâmide industrial brasileira, acelerada pelo Plano de Metas, exigiu a formação e o recrutamento de quadros técnicos (engenheiros, advogados, economistas) tanto por parte da esfera pública quanto da privada. Surgiram escritórios e instituições de pesquisa e doutrinação ideológica; multiplicaram-se os centros de estudos destinados a prover profissionais com a perícia requisitada para atuar, em ambas as esferas, como *think-tanks* empresariais e governamentais[2]. Foi na atuação cotidiana junto à burocracia estatal, particularmente na elaboração e execução das políticas de modernização industrial do governo Kubitschek, que esses quadros técnicos começaram a articular interesses em comum, reivindicando propostas de políticas cada vez mais solidárias entre si, ainda que dentro do regime político vigente[3].

No lustro seguinte, com o avanço das forças nacional-reformistas a partir do momento em que Goulart assumiu a Presidência da República (07/09/1961), novos

---

[1] A Instrução 113 (17/01/1955) permitiu à Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil (CACEX) emitir – sem cobertura cambial –, para subsidiárias de empresas estrangeiras, licenças de importação de equipamentos indispensáveis ao processo de substituição de importações, além de facilitar a remessa de lucros ao exterior. Contestada por industriais paulistas por subsidiar o capital estrangeiro, a Instrução 113 incentivou a formação de empreendimentos associados, acelerando o processo de internacionalização da economia brasileira durante a implantação dos projetos industriais do Plano de Metas (LEOPOLDI, 2000; PINHO NETO, 1990).

[2] O economista Eugênio Gudin foi o mentor intelectual de toda uma geração de *think-tanks*, que tinha, entre representantes de destaque, Octávio Gouvêa de Bulhões, Roberto Campos, Dênio Nogueira, Glycon de Paiva, José Garrido Torres, Genival Santos e Mário Henrique Simonsen.

[3] Ocorreram algumas iniciativas nem sempre bem sucedidas desses quadros técnicos coordenarem, de maneira autônoma, as políticas governamentais. Pode-se citar, como exemplo, as políticas antinacionalistas e antiinflacionárias das gestões Gudin-Bulhões-Mariani, no governo Café Filho (1955), e Lopes-Campos, no governo Kubitschek (Programa Nacional de Estabilização - PNE, 1958).

movimentos sociais ascenderam no cenário político. Apesar de relativamente dispersos, incentivados por membros do Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) e por comunistas na clandestinidade, articulavam manifestações, nas cidades e no campo, cada vez mais ameaçadoras da estrutura social[4]. As forças conservadoras, por sua vez, dirigiam seus esforços no sentido de enfraquecer o Executivo e impedir a implantação de reformas de base distributivistas[5]. Não tardariam a admitir uma ruptura com as regras democráticas de solução de conflitos, a fim de conter qualquer atendimento às reivindicações populares e forjar uma nova racionalidade administrativa no aparelho de Estado. Certamente a mais importante das trincheiras políticas à época era o Congresso Nacional, onde, por meio da Ação Democrática Parlamentar (ADP), os conservadores apresentaram inúmeras emendas constitucionais e anteprojetos de lei alternativos às reformas do Executivo e da Frente Parlamentar Nacionalista (FPN). Nesse contexto de acirramento dos conflitos sociais e políticos, o Golpe de 1964, sobre o qual serão feitos breves comentários, nasceu de uma ampla coalizão de setores civis e militares que reprimiu a emergência de movimentos populares urbanos e rurais, e das alas à esquerda dos partidos políticos existentes.

O diagnóstico da crise do modelo de industrialização por substituição de importações realizado por economistas cepalinos, como Furtado (1966) e Conceição Tavares (1975), induziu alguns sociólogos a elaborarem explicações “economicistas” e “deterministas” para o Golpe de 1964. Tais explicações relacionaram, diretamente, as motivações da queda de Goulart às políticas adotadas pelo regime militar na definição de um novo modelo de desenvolvimento econômico visando desobstruir o processo de acumulação de capital. Cardoso (1973) assumiu a hipótese de que a causa do Golpe consistiu em que o processo de acumulação de capital, para que ocorresse num nível mais elevado, requeria o desmantelamento dos instrumentos de pressão e defesa disponíveis aos movimentos sociais. Em outros termos, o autoritarismo burocrático seria

---

[4] Os momentos vitoriosos mais importantes do nacional-reformismo foram obtidos com a posse de Goulart (ainda que submetido ao regime parlamentarista de governo); nas Eleições de outubro de 1962, quando o PTB aumentou sua bancada no Congresso Nacional, fortalecendo a Frente de Mobilização Popular (FMP) e as lutas pelas reformas de base; e no Plebiscito de janeiro de 1963, quando foi restabelecido o regime presidencialista de governo (MONIZ BANDEIRA, 1978; TOLEDO, 1989; FERREIRA, 2004).

[5] Muitas reformas, como a Tributária, a Agrária e a Eleitoral, estavam condicionadas a alterações na Carta Magna que conferissem novos poderes ao Executivo. O Art. 141 §16 da Constituição de 1946, por exemplo, exigia, para fins de desapropriações de áreas rurais, a prévia indenização em dinheiro ao proprietário, inviabilizando qualquer projeto reformista de maior envergadura.

inevitável, na interpretação de Cardoso (1973), pois seria "historicamente necessária" a repressão aos sindicatos e a elaboração de uma nova política salarial que rebaixasse os ganhos reais dos trabalhadores para que o sistema econômico pudesse funcionar com plena "racionalidade"[6]. Essa linha interpretativa descartou a possibilidade técnica e política do processo de acumulação prosseguir num nível mais elevado – "puxado" pelo setor de bens de consumo durável – sem a necessidade de se romper com os mecanismos democráticos de "resolução" de conflitos, os quais poderiam preservar os trabalhadores do arrocho observado. Uma série de trabalhos demonstrou que a crise econômica dos anos sessenta foi uma crise do tipo clássica, em que o capital se colocou como sujeito e barreira do processo de acumulação[7]. Conquanto nos anos sessenta aumentasse a pressão para se reformar o capitalismo brasileiro, para se renovar suas instituições a fim de que o processo de acumulação de capital pudesse ser destravado, a via autoritária não se constituía como via única. O não rompimento com a construção de uma sociedade democrática era uma possibilidade que comportava diversas combinações de compromisso no *range* democracia-reformas para os "atores" polarizados em 1963-64, se estes não tivessem assumido estratégias "maximalistas" de ação política que acabaram revelando a concepção instrumental que possuíam da democracia representativa brasileira (FIGUEIREDO, 1997).

Afastadas possíveis interpretações deterministas a respeito dos acontecimentos de abril de 1964, faz-se necessário o esclarecimento de duas controvérsias interpretativas. A primeira controvérsia diz respeito à natureza militar ou civil-militar do Golpe (FICO, 2004). Segundo o professor Dillon Soares (1994), as análises político-sociológicas do Golpe, muito influenciadas por uma tradição acadêmica marcada por explicações materialistas, subestimaram a importância histórica dos militares, reservando-lhes papel de executores de projetos gerados por outras classes. Dillon Soares (1994) argumentou que os militares são "atores" caracterizados por um "alto

---

[6] Nas palavras do autor: "Tornou-se necessário reposicionar os mecanismos de acumulação de capital em nível mais alto, mais condizente com o avanço já alcançado no desenvolvimento das forças produtivas. Esse reposicionamento requereria, entre outras coisas, manter achatado o nível salarial e desmantelar o arranjo entre sindicato e organizações políticas por meio do qual, no período populista, os assalariados foram em parte capazes de resistir às pressões pela acumulação. Nesse sentido, a colocação de Morley e Smith neste volume de que do ponto de vista econômico a repressão não era necessária é puramente formal. Historicamente, ela *foi* necessária" (CARDOSO, 1973, p. 147). Observe-se, todavia, que o próprio autor fez, oportunamente, uma releitura de sua interpretação "determinista" em Cardoso (1979).

[7] Cardoso de Mello (1982); Conceição Tavares (1975, 1978); Oliveira (1987); Singer (1977).

grau de isolamento social e autonomia funcional", o que inviabilizaria deduções de como se comportam tendo como referência teorias aplicadas na análise de instituições, grupos e classes pertencentes à esfera civil. Em pesquisa sobre a "mentalidade" do generalato das Forças Armadas, estabeleceu uma "hierarquia de fatores explicativos" para o Golpe de 1964 conforme a opinião dos oficiais entrevistados, chegando a duas conclusões reveladoras[8]: (1) a de que a conspiração militar foi muito menos "integrada" e "harmônica" do que a sugerida por Stepan (1971); (2) a de que há "um divórcio entre a caracterização do golpe pela literatura política-sociológica e a percepção do que foi o golpe por parte dos próprios militares" (DILLON SOARES, 1994, p. 35).

O estudo de Stepan (1971), contrariando as afirmações de Dillon Soares (1994), tomou a instituição militar como uma "instituição política", ou seja, desprovida de autonomia e sujeita a pressões sociais. O comportamento político das Forças Armadas no período 1945-64 foi caracterizado como de padrão "moderador", sendo-lhas, pelo menos até a conjuntura do Golpe de 1964, "negado sistematicamente o direito de tentar dirigir quaisquer mudanças dentro do sistema político" (STEPAN, 1971, p. 50). Nas ações golpistas durante no período acima (1945, 1954, 1955, 1961, 1964) os grupos de oposição ao Executivo teriam invocado o papel "moderador" dos militares, legitimado na Carta Constitucional de 1946, que afirmava ser da alçada das Forças Armadas preservar o equilíbrio entre os três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário). Todavia, todas as intervenções (à exceção de 1961) foram previamente trabalhadas, na esfera civil e militar, a fim de angariar alianças, unificar o movimento conspiratório e convencer a população.

Em 1964 teria ocorrido, segundo Stepan (1971), uma ruptura do padrão "moderador" de comportamento político dos militares. Estes assumiriam, pela primeira vez no século XX, papel de dirigentes da "revolução". O papel anterior dos militares, de árbitro do sistema político, teria perdido funcionalidade com o aprofundamento dos conflitos sociais e ideológicos, e da crise econômica na primeira metade da década de sessenta. O atendimento às reivindicações populares, inclusive de sargentos e

[8] Em ordem decrescente de importância, a hierarquia estabelecida foi: I) Caos; II) Perigo Comunista; III) Razões militares; IV) Razões econômicas; V) Influências externas (DILLON SOARES, 1994).

marinheiros[9], exigia complexas reformas, mas o Executivo deparava-se com o conservadorismo do Congresso Nacional para realizá-las dentro do marco constitucional.

Por outro lado, a formação dos oficiais brasileiros vinha se aprimorando desde os tempos da Segunda Guerra, quando trouxeram e adaptaram para o Brasil modelos norte-americanos de regime militar que resultariam na doutrina do "desenvolvimento com segurança nacional" da Escola Superior de Guerra (ESG)[10]. O conceito de segurança das Forças Armadas, preocupação muito corrente nos tempos da Guerra Fria, passou a envolver múltiplas facetas da vida sócio-econômica brasileira. Segurança, desenvolvimento e unidade nacional passaram a ser considerados expressões indissociáveis, levando militares a se imiscuírem em problemas até então exclusivos de civis, como os relativos ao desenvolvimento econômico, e a se aproximarem de tecnocratas atuantes em institutos, federações de empresas e setor público. Nesse aspecto, tem-se que:

> Uma importante ligação entre a ESG e os civis foi o laço informal ESG-IPES. O IPES (Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais) era constituído por um grupo de empresários anticomunistas que defendiam uma sistemática reforma "capitalista progressista" do sistema econômico e político do Brasil, como uma necessidade em si mesma e também para o desarmamento da ameaça comunista no Brasil. Vários civis importantes do IPES haviam se diplomado na ESG antes da fundação do IPES, e mais tarde alguns dos mais destacados membros fundadores do quadro da ESG, como o general Golbery do Couto e Silva e o general Heitor de Almeida Herrera, juntaram-se ao IPES. Entre 1961 e 1964, o IPES criticou sistematicamente as propostas de reforma do governo e ofereceu 23 detalhados projetos de reforma alternativos próprios. Como alternativas concretas, eles freqüentemente foram além dos projetos sugeridos pela ESG. Posteriormente, no governo Castello Branco, muitos projetos e quadros do IPES foram aproveitados. Isto é mais evidente nos casos da lei de reforma agrária do governo, na reforma bancária, no programa de habitação e na lei de estabilidade de emprego dos trabalhadores. As afirmações acima baseiam-se em visitas aos quartéis-generais do IPES, no exame de sua literatura e em entrevistas feitas no Rio de Janeiro com o general Herrera (29 de agosto de 1968), com Glycon de Paiva (6 de setembro de 1968) e com Paulo de Assis Ribeiro (9 de setembro de 1968), todos atuais ou antigos membros do IPES (STEPAN, 1971, p. 186).

---

[9] Destacou-se, entre os movimentos de praças, a rebelião dos sargentos em Brasília a 12 de setembro de 1963 e a rebelião dos marinheiros no Rio de Janeiro de 27 a 29 de março de 1964, estopim para a ação militar contra o governo Goulart. Os praças reivindicavam direitos de representação no sistema político, isto é, de votarem e serem eleitos para cargos legislativos.

[10] A ESG foi fundada em 1948 por oficiais egressos da Força Expedicionária Brasileira (FEB), tendo como referência as escolas militares dos EUA. Todavia, enquanto estas se preocupavam mais com questões relacionadas à política externa norte-americana, a ESG, muito propriamente, percebeu a necessidade de se ocupar com questões internas relacionadas ao desenvolvimento, e para tanto, correu a estimular a participação, em suas atividades, de membros civis com destaque nas áreas industrial, financeira, educacional etc.

Embora elites militares se preocupassem com problemas de hierarquia no interior da corporação e gozassem de autonomia relativa para interpretar e agir sobre eventos fora dela, a interpretação de Stepan (1971) parece ser mais fiel à realidade das interações entre grupos conservadores militares e civis, do que a hipótese de plena autonomia advogada por Dillon Soares (1994). A hipótese de interação civil-militar conservadora é tanto mais plausível ao considerar-se uma segunda controvérsia interpretativa, que, de certo modo, constitui um desdobramento da primeira, e que diz respeito à existência prévia de um projeto de governo conservador em 1964. D'Araújo (1994), apoiada, como Dillon Soares (1994), em entrevistas com oficiais das Forças Armadas, negou que houvesse qualquer projeto de governo a ser implantado após a deposição de Goulart. Para a autora:

> O governo chegava ao fim sem que o grupo militar que tomava o poder soubesse exatamente que projeto implantar. O objetivo principal era depor o governo Goulart, e isso, pelas razões que vimos, foi conseguido com menos custos do que se imaginava. O golpe, e isso deve ficar bem marcado, não trazia consigo um projeto de governo, muito menos trazia demarcado que nos próximos anos o país entraria em um dos seus piores momentos em termos de liberdades políticas. O que houve a partir de então foi um longo processo de disputas intramilitares e acirramentos ideológicos, que são contornados concedendo maiores poderes aos 'revolucionários' mais radicais de primeira hora, para, assim, manter a coesão militar (D'ARAÚJO, 1994, p. 69-70).

Numa interpretação oposta à de Dillon Soares (1994) e D'Araújo (1994), Dreifuss (1981) defendeu que não foi o Golpe de 1964 o resultado de uma articulação autônoma das Forças Armadas, muito embora tenha feito distinção entre a campanha ideológica coordenada pelo empresariado e as atividades conspiratórias dos militares[11]. Tampouco teria sido o governo Castello Branco composto por técnicos "apartidários". Ao interpretá-lo dessa maneira se esvaziaria seu conteúdo classista, como se o empresariado estivesse alheio à luta política, desprovido de uma visão mais abrangente das questões nacionais, tendo papel secundário na ação para depor Goulart. As reformas aparentemente "apolíticas", "racionais", vazias de conteúdo ideológico, na verdade teriam sido conduzidas diretamente por uma "elite orgânica" conservadora formada por empresários, tecno-empresários e militares do IPES. Estes forneceriam não só as

[11] Em Dreifuss (1981), há uma separação, para efeitos heurísticos, das modalidades de ação de classe da "elite orgânica" do complexo IPES-IBAD, em: "campanha ideológica da burguesia" (ação ideológica) e "campanha política da burguesia" (ação política-militar).

diretrizes das reformas a serem implementadas pela nova administração como ocupariam postos de comando da burocracia estatal – nas empresas e bancos estatais, sociedades de capital misto, autarquias e outros[12].

Os conflitos determinantes para a fundação do IPES foram os que se seguiram à renúncia de Jânio Quadros da Presidência da República (24/08/1961) e à posse do Vice-Presidente João Goulart (07/09/1964). O governo Goulart já nasceu sob ameaça de golpe de Estado. Em agosto de 1961, após a renúncia, surgiram rumores de que um golpe militar poderia ser desferido com o suporte da União Democrática Nacional (UDN), vetando a posse do Vice, que na ocasião encontrava-se em visita à China comunista. Os ministros militares tentaram, por meio de uma nota desaprovada pelo Congresso Nacional, impedir a posse de Goulart. No Rio Grande do Sul, o Governador Leonel Brizola comandou, com a adesão do III Exército, comandado pelo General José Machado Lopes, uma "Campanha da Legalidade" em resguardo às normas supremas da Constituição da República. Amplos segmentos da sociedade aderiram à "defesa da legalidade" (militares e congressistas nacionalistas, Comando Geral dos Trabalhadores - CGT, Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura - CONTAG, União Nacional dos Estudantes - UNE). A tensa situação gerou um impasse. Políticos da UDN e do Partido Social Democrático (PSD) articularam, então, esta "solução de compromisso": uma emenda constitucional (EC nº. 4) – a emenda do "golpe branco" – que instituía o regime parlamentarista no Brasil, transferindo a eleição presidencial do voto popular para a Câmara (TOLEDO, 1989)[13].

---

[12] Uma lista completa dos quadros "ipesianos" que exerceram postos de comando no governo Castello Branco encontra-se em Dreifuss (1981). A título de exemplificação, pode-se citar: Dênio Nogueira: Diretoria-Executiva da SUMOC e, posteriormente, Presidência do Banco Central do Brasil (BCB); Luiz de Moraes Barros: Presidência do Banco do Brasil S.A (BB); José Garrido Torres: Presidência do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE); Joviano Rodrigues Moraes Jardim: Presidência da Caixa Econômica Federal (CEF); Paulo de Assis Ribeiro: Presidência do Instituto Brasileiro para Reforma Agrária (IBRA), futuro Instituto Nacional para Colonização e Reforma Agrária (INCRA); Harold Polland: Presidência do Conselho Nacional de Economia (CNE); Golbery do Couto e Silva: Chefe do Sistema Nacional de Informação (SNI); Luiz Vianna Filho: Chefe da Casa Civil. Roberto Campos (Ministério do Planejamento) e Octávio Gouvêa de Bulhões (Ministério da Fazenda), apesar de não pertencerem à estrutura formal do IPES lecionavam recorrentemente nos seus "Cursos de Atualidades Brasileiras", em que se discutiam alternativas para o desenvolvimento nacional (Cf. BULHÕES, 1963; CAMPOS, 1963).

[13] A EC nº. 4 foi aprovada com 253 votos a favor e 55 contra, estes vindos majoritariamente da bancada do PTB.

A “solução de compromisso” representada pela EC nº. 4 influenciou a cúpula das corporações militares, mostrando às mesmas que sem o apoio mais contundente da opinião pública, dos parlamentares e das Forças Armadas qualquer tentativa de banir Goulart e o trabalhismo do poder fracassaria. Também projetou Brizola ao plano político nacional. Este seria o mais votado dos Deputados Federais eleitos em 1962 e passaria a pressionar Goulart, a partir do Congresso Nacional e da ação direta da FMP, a cumprir uma agenda de reformas que incluía, entre outras reivindicações, a Reforma Agrária e a lei de remessas de lucros. Essa conjuntura de avanço das forças nacional-reformistas não poderia deixar de influenciar a movimentação de setores civis conservadores.

Também é preciso observar, para entender a formação do IPES, que nessa conjuntura as antigas correntes de pensamento econômico desenvolvimentista se desagregaram e tenderam a se realinhar segundo critérios ligados mais às divisões de classe do que à contraposição ideológica nacionalismo *versus* internacionalismo (BIELSCHOWSKY, 2004). As antigas correntes de pensamento passaram a se agregar, basicamente, dentro de três grupos: conservadores, reformistas e revolucionários. Os conservadores, com raras exceções, incluíam as correntes classificadas como neoliberal e desenvolvimentista não nacionalista (setores público e privado), ambas lutando abertamente contra o governo Goulart. Esse grupo priorizava a entrada do capital externo, o controle da expansão dos meios de pagamento (política fiscal e salarial restritiva) e o encaminhamento dos conflitos distributivos e dos desafios reformistas de maneira a se preservar o as bases de associação da indústria brasileira. Os reformistas reuniam a antiga corrente desenvolvimentista nacionalista, mas com uma proposta política reformulada, a qual mesclava velhas e novas propostas; defendiam uma Reforma Fiscal e Agrária distributivistas, o controle sobre o capital estrangeiro e forte intervenção estatal nas atividades produtivas. Os revolucionários incluíam membros do Partido Comunista Brasileiro (PCB) e os esquerdistas independentes. Ocupavam-se de temática mais ampla: a etapa revolucionária brasileira e a estratégia a ser adotada naquele momento histórico (revolução democrático-burguesa ou socialismo). Os temas pertinentes ao padrão de desenvolvimento econômico relacionavam-se, para os socialistas, aos dois inimigos principais: o latifúndio improdutivo e o imperialismo. Para

combatê-los sugeriam uma Reforma Agrária distributivista e a proibição da remessa de lucros ao exterior.

É nesse contexto de acirramento do conflito político e ideológico, e de crise econômica crescente (com desaceleração do crescimento do produto e recrudescimento de desequilíbrios monetários, cambiais e fiscais), que um punhado de empresários de São Paulo e do Rio de Janeiro, unidos a militares da ESG, decidiram fundar o IPES, o qual passou a existir oficialmente em 29 de novembro de 1961, pouco depois da posse de Goulart (RAMÍREZ, 2005). A fundação do IPES já envolveu, portanto, um movimento conjunto de setores civis e militares conservadores. No início, trabalhando com apenas oitenta associados, os "intelectuais orgânicos" enfrentaram grandes dificuldades organizacionais para que o Instituto adquirisse robustez e projeção nacional para a ação política[14]. Como relatou um associado:

> Muitos foram os homens de negócio que, interessados em se preservarem, recusaram-se a contribuir com as atividades do IPES por temerem represálias da esquerda e cortes das linhas de crédito de agências do governo federal. Mas gradualmente os empresários foram assumindo suas responsabilidades, como os líderes de 400 firmas de São Paulo e do Rio de Janeiro que ofereceram ao IPES os meios necessários para prosseguir com seu trabalho. Os resultados não foram de maneira alguma espetaculares no início. Mas gradualmente, graças à colaboração com o IPES por meio de suas subsidiárias e outras organizações existentes, a idéia da resistência penetrou todos os setores da sociedade brasileira, dando início a um movimento nacional contra o comunismo (AYRES FILHO, 1965, p. 249).

Não todos os membros do IPES se engajaram no *front* de batalha política dos anos sessenta; somente uma parcela dos empresários, tecno-empresários e militares – a "elite orgânica ipesiana" –, de fato, estava preparada para elaborar projetos de interesses próprios e transformá-los em interesses de toda a sociedade. A elite orgânica constituía "o núcleo militante dos intelectuais orgânicos, formados através e fora dos tradicionais canais partidários e associativos de articulação, agregação e representação da classe dominante, atuando como a vanguarda da classe empresarial" (DREIFUSS,

---

[14] A direção do IPES era composta de um Conselho Orientador (CO) com quarenta membros de representação setorial, um Comitê Diretor (CD) com trinta membros (dez de São Paulo, dez do Rio de Janeiro e dez recrutados dos Grupos de Estudo e Ação) e um Comitê Executivo (CE) encarregado de programar atividades e pô-las em prática se aprovadas no âmbito dos dois primeiros. Ficava sob sua responsabilidade elaborar e aprovar o orçamento e coordenar os Grupos de Estudo e Ação (GEA). Estes estavam divididos em cinco subgrupos, a saber: Grupo de Levantamento da Conjuntura (GLC); Grupo de Assessoria Parlamentar (GAP); Grupo de Opinião Pública (GOP); Grupo de Publicações e Editorial (GPE); Grupo de Estudos e Doutrinas (GED). Os nomes dos membros fundadores, bem como as empresas e entidades a que se ligavam, podem ser consultados no livro de Dreifuss (1981).

1981, p. 209). A ação ideológica da "elite orgânica" compreendia uma doutrinação geral, dirigida a segmentos mais amplos da sociedade, fora do meio empresarial (sindicatos, entidades estudantis, classe média, Igreja), e uma doutrinação específica, dirigida aos setores dominantes conservadores. A doutrinação geral era muito influenciada pela Encíclica *Mater et Magistra* e pela política externa do programa "Aliança para o Progresso"[15]. Argumentava em favor da livre atuação da empresa privada moderna como forma mais cabível de se gerar riqueza, contra o nacional-reformismo, o socialismo e os setores econômicos retrógrados. A disseminação da doutrina geral dependia de uma ampla rede de comunicações que o IPES logrou construir. A doutrinação específica dizia respeito às questões relacionadas às reformas de base, tendo como objetivo erigir um bloco de poder ancorado num programa de modernização da economia revestido de argumentos liberais falaciosos. Visando alcançar esse objetivo, técnicos versados em economia foram recrutados pelo IPES e, posteriormente, pelo regime militar[16].

A expansão da base social e política conservadora, envolvendo todos os segmentos de expressão da sociedade, exigia uma atuação em nível nacional, não restrita aos Estados de São Paulo e Rio de Janeiro, e uma linha de comando verticalizada e imóvel. O IPES, então, fundou unidades nos quatro cantos do País[17], e um escritório em Brasília – o "Escritório de Brasília" – fundamental para a atuação junto ao Congresso brasileiro. A conjuntura política, não obstante, facilitou a adesão do

---

[15] A Encíclica *Mater et Magistra* (Papa João XXIII - 1961) recolocou, a seu tempo (*welfare state*), os princípios da ação social da Igreja Católica divulgados pelas Encíclicas *Rerum Novarum* (Papa Leão XIII - 1891) e *Quadragesimo Anno* (Papa Pio XII - 1931). Entre esses princípios constavam a condenação do comunismo de um lado, e do liberalismo econômico do outro; a defesa da intervenção do Estado na economia enquanto complemento à livre iniciativa; a participação dos trabalhadores no capital social da empresa; o direito natural à propriedade privada. O "Aliança para o Progresso" foi um programa de auxílio econômico norte-americano aos países da América Latina. Reafirmado pela Carta de Punta del Este (1961), visou impedir que a Revolução Cubana (1959) "contaminasse" outros países no continente latino-americano (CERVO; BUENO, 2002).

[16] De certo modo, o apelo ao liberalismo como recurso retórico vinha desde a conjuntura de crise do Estado Novo, quando técnicos comprometidos com o capital internacional condenaram as políticas intervencionistas de Vargas, notadamente a "Lei Malaia" (BASTOS, 2005; CORSI, 1996). No período pós-guerra, alguns desses técnicos atuariam em instituições como SUMOC, Fundação Getúlio Vargas (FGV) e Companhia Sul-Americana de Administração e Estudos Técnicos (CONSULTEC), antes de se associarem ao IPES.

[17] Novas unidades foram abertas em Santos, Porto Alegre, Curitiba, Belo Horizonte, Salvador, Recife, Belém e Manaus. Havia, ainda, ligações com entidades de representação localizadas em centros menores, como a Associação Comercial de Londrina. Todos eram coordenados pelo Comitê Nacional (CN) conjunto de São Paulo e Rio de Janeiro. A atuação do IPES em Minas Gerais foi analisada por Starling (1986).

empresariado temeroso da ameaça dos movimentos populares emergentes e do reformismo do governo Goulart. O número de associados aumentou até o Golpe de 1964. Depois, ocorreu um decrescimento progressivo no número de associados e um deslocamento do foco de atuação do Instituto, dos grandes temas nacionais (reformas sócio-econômicas) para a filantropia e oferta de cursos técnicos a executivos (SOUZA, 1981).

Contrariando hipóteses de plena autonomia da corporação militar e de ausência de projeto de governo na explicação do Golpe de 1964, Dreifuss (1981) afirmou, categoricamente, que havia um "projeto de governo em potencial" a ser implantado, configurando um conjunto de reformas modernizadoras do capitalismo brasileiro, elaboradas a partir dos trabalhos do Grupo de Estudos e Doutrina do IPES e das resoluções do Congresso Brasileiro para a Definição das Reformas de Base (1963). Os projetos a serem preparados respeitavam uma ordem de prioridade de acordo com o diapasão das atividades do Legislativo e do Executivo, medido pelo Grupo de Ação Parlamentar[18].

Esta dissertação acompanha a hipótese de Dreifuss quanto à existência de um "projeto de governo em potencial", a partir de interações entre grupos civis e militares ocorridas no IPES, assim como em outras arenas menos privilegiadas. Muito conscientes do momento histórico que protagonizavam, os "intelectuais orgânicos ipesianos", uma vez recrutados pelo governo Castello Branco, colocariam em prática parte dos projetos reformistas elaborados pelo Grupo de Estudos e Doutrina, a começar pelas reformas contidas no Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG, 1964), como reconheceu o mais importante tecno-burocrata do início do regime militar, o Ministro Extraordinário do Planejamento Roberto Campos[19]:

Essa produtividade, que requeria a preparação de complexos textos legislativos, somente se tornou possível graças aos trabalhos pregressos de um *think-tank*, o IPES (Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais) (...) Através de seus Grupos de Estudos e Doutrina, coordenados por José Garrido Torres, procedia ao levantamento da conjuntura e à preparação de anteprojetos de lei sobre temas tão variados

[18] Jorge Oscar de Mello Flores, do Sindicato dos Bancos do Estado da Guanabara, era quem coordenava o Grupo de Ação Parlamentar e mediava as atividades IPES-ADP no Congresso Nacional (DREIFUSS, 1981; RAMÍREZ, 2005).

[19] Participaram da elaboração do PAEG (1964), entre outros: Paulo de Assis Ribeiro, Dênio Nogueira, José Garrido Torres, Wanderbilt Duarte Barros, Harold Polland, Glycon de Paiva, Mário Henrique Simonsen – todos associados ao IPES.

como as reformas tributária, bancária, agrária, habitacional e administrativa, a remessa de lucros, a democratização do capital e a legislação antitruste. Essas reformas seriam direcionadas para a modernização do capitalismo.
Raramente se terá congregado um voluntariado intelectual de pujança comparável à do IPES, que contava com figuras como o general Golbery do Couto e Silva, Glycon de Paiva, Jorge Oscar de Mello Flores. Alguns estudos, como os de Mário Henrique Simonsen sobre a reforma tributária, de Paulo Assis Ribeiro sobre a reforma agrária, de Dênio Nogueira sobre a reforma bancária e de Jorge Oscar de Mello Flores sobre a habitação popular, foram de fundamental importância no processo reformista (CAMPOS, 1994, p. 640).

De fato, a idéia de um projeto de governo pré-definido pela "elite orgânica" do IPES também encontra forte ressonância na comparação entre os documentos produzidos pelo Instituto e as políticas implementadas pelo governo Castello Branco, como será visto no primeiro capítulo. Tendo como suporte o estudo de caso das Reformas Financeiras, é possível argumentar, no entanto, que um projeto de governo não saiu acabado dos escritórios do IPES, tampouco do Congresso Brasileiro para a Definição das Reformas de Base. O encaminhamento de conflitos endógenos à coalizão contrária ao nacional-reformismo, antes e depois do Golpe de 1964, foi fundamental para definir as características que esse projeto assumiria ao ser traduzido em políticas públicas.

Em outras palavras, havia um "projeto em construção", caracterizado pela rejeição unificada das políticas distributivistas propostas pelo governo Goulart e pela esquerda do espectro político, e pela necessidade de se impor uma cesta alternativa de reformas. Mas o bloco político conservador não era monolítico; incorporava setores econômicos heterogêneos e não hegemônicos, dificultando o estabelecimento de uma "média de opiniões" a respeito das questões relacionadas às reformas de base. Parte dos conflitos internos a aliança conservadora só seria encaminhada depois do Golpe, ou mesmo, em alguns casos, apenas após o governo Castello Branco. A análise das teses e projetos de lei apresentados no Congresso Brasileiro para a Definição das Reformas de Base evidencia quais eram tais conflitos.

Esta dissertação, portanto, procura matizar a tese de Dreifuss (1981). Assume a hipótese de que não existia, rigorosamente, uma "elite orgânica de classe", ou uma fração particular da burguesia, capaz de organizar a sociedade em torno de um projeto político próprio, tornando-se hegemônica. A constituição do capitalismo no Brasil fracionara os interesses das classes dominantes, dificultando a definição de um padrão

comportamental no meio empresarial[20]. Os obstáculos colocados para a elaboração um projeto reformista residiam justamente na "ausência de hegemonia" na sociedade brasileira, à medida que, integrada por frações diversas, encontrava barreiras no estabelecimento de "soluções" conciliadoras de interesses antagônicos.

No caso das Reformas Financeiras, por exemplo, prevaleceram no governo Castello Branco algumas das propostas formuladas pelos quadros do IPES (GORENDER, 1997). No início do governo Costa e Silva, por sua vez, ocorreu uma clara ruptura com as regras de regulação da moeda definidas anteriormente, o que sugere uma "fraqueza" por parte dos "ipesianos" em assegurar normas de política monetária fiéis aos seus ideais[21]. O Ministro da Fazenda Delfim Netto, aproveitando a nova institucionalidade criada pelo governo anterior, priorizou a aceleração do crescimento econômico com forte intervenção estatal por meio de órgãos centralizadores da política econômica como o Conselho Monetário Nacional (CMN) e o Conselho Interministerial de Preços (CIP), de onde controlava os investimentos, a alocação do crédito e o sistema de preços. Inicialmente concebido como instância "independente" de deliberação da política monetária governamental, o CMN ampliaria sua área de atuação e representatividade, transformando-se um órgão vertical de acomodação de demandas que centralizaria a política econômica do País (WERNECK VIANNA, 1987).

Feitas as devidas ressalvas historiográficas, esta dissertação procura contribuir para a caracterização do projeto de governo "em construção" do bloco de poder que "conquistou" o Estado em 1964. Utilizando fontes documentais apontadas por Dreifuss (1981), tem como tema a "construção" de um ideário conservador de reformas no período correspondente à crise do desenvolvimentismo (1961-64). Trata-se, mais

---

[20] Sobre o padrão de organização e ação política empresarial no Brasil, no período, conferre Diniz e Boschi (1978, 2004) e Leopoldi (2000), para o empresariado industrial, e Minella (1988), para o empresariado financeiro. Nas palavras de Diniz e Boschi: "Efetivamente, uma elite de classe no sentido *gramsciano* não é encontradiça na burguesia brasileira, isto é, uma elite capaz de organizar a sociedade em função de um projeto político próprio, ou apontar funcionários para cargos de direção dentro do aparelho de estado. Porém (...) Se é verdade que não se pode identificar na burguesia brasileira uma elite capaz de exercer hegemonia, por outro lado é possível detectar a existência de uma elite industrial consolidada, com suficiente capacidade de articulação para defender seus interesses econômicos imediatos e, mais ainda, para defender a sobrevivência de certos princípios básicos para a manutenção da identidade do grupo" (DINIZ; BOSCHI, 1978, p. 186).

[21] O rompimento de Costa e Silva com as regras definidas para o CMN e o BCB foi testemunhado por Campos (1994) e Nogueira (1993).

precisamente, de um estudo de caso sobre as Reformas Financeiras veiculadas em documentos do IPES e no Congresso Brasileiro para a Definição das Reformas de Base, evento realizado em São Paulo entre os dias 20 e 26 de janeiro de 1963, quando Goulart, já vitorioso no plebiscito que optou pelo regime presidencialista de governo, enfrentava forte oposição ao estabelecimento de uma plataforma política distributivista.

O Congresso Brasileiro para a Definição das Reformas de Base – pouco conhecido pelos historiadores e cientistas sociais brasileiros – reuniu renomados empresários, burocratas e acadêmicos, constituindo o "fórum individual mais elaborado para a apresentação de demandas empresariais visando uma modernização conservadora, assim como para a expressão pública da sua oposição às reformas de cunho trabalhista, ambas firmadas como um projeto nacional para o Brasil" (DREIFUSS, 1981, p. 243). Representou um momento da luta política em que participaram, majoritariamente, "intelectuais orgânicos" compromissados com o conservadorismo. Patrocinado pela *Folha de São Paulo* e pelo *Correio da Manhã* (do Rio de Janeiro), o evento estabeleceu, num vasto leque de propostas submetidas à votação por 250 delegados, aquilo que seria um "programa de governo em potencial". Abordou reformas estruturais e institucionais, de ordem econômica, política e social, constituindo os alicerces de um novo modelo de desenvolvimento econômico e de Estado. Os temas a serem debatidos foram escolhidos a partir de uma pesquisa de opinião com 15.000 pessoas de diversas camadas sociais.

Mediante a análise das teses, projetos de lei, discussões e resoluções referentes às Reformas Financeiras no Congresso Brasileiro para a Definição das Reformas de Base, reconstrói-se as questões e conflitos que permearam o evento, e como foram encaminhados pelos participantes. Tais questões e conflitos foram semelhantes aos travados no Congresso Nacional, onde tramitou, durante 18 anos, uma série de projetos de Reforma Bancária até a aprovação da Lei nº. 4595 (31/12/1964) da equipe econômica do governo Castello Branco (MINELLA, 1988). A dissertação procura também tecer uma comparação entre a Lei nº. 4595 e as resoluções aprovadas pela Sétima Sessão Plenária do Congresso Brasileiro para a Definição das Reformas de Base, o que permite avaliar até que ponto essas resoluções, por hipótese "modernizante-conservadoras", se coadunaram com a política governista. As resoluções

aprovadas refletiram, no mais das vezes, “soluções de compromisso” que sempre oscilaram dentro da tecitura do conservadorismo; manifestações de fuga a essa tecitura, aproximando-se do nacionalismo (ou estatismo) foram veementemente repudiadas.

Certamente não havia um projeto pré-elaborado de Reformas Financeiras dos que tomariam o poder em abril de 1964, mas havia um “projeto em construção” conduzido pelos conservadores. Tal “projeto” não derivava de um comando unificado e centralizado pelo IPES, pois existiam amplos setores sócio-econômicos contrários ao nacional-reformismo que encontravam dificuldades em aparar arestas e estabelecer um direcionamento político para cada tema tratado. O principal desafio em aparar essas arestas e se chegar a um denominador comum para os pontos mais polêmicos da Reforma Bancária residia em três pontos: (1) na posição ocupada pelo BB no Sistema Monetário brasileiro; (2) no circuito de financiamento do déficit público; (3) no tratamento dispensado aos ruralistas. Havia uma pressão permanente por parte das classes produtoras – industriais, comerciantes, ruralistas – sobre as Carteiras do BB que, se reprimida, resultaria em queda da atividade econômica. Em linhas gerais, de um lado estavam aqueles que defendiam o controle mais rígido sobre a oferta de crédito e taxas de juros, alinhados à opinião de empresários financeiros; e, de outro, um grupo de demandantes de crédito que rejeitavam limites demasiadamente ortodoxos na regulação da política monetária.

Ainda que se possa reconhecer na contradição capital-trabalho o motor principal dos conflitos naquela conjuntura, as contradições secundárias, envolvendo frações do empresariado, acirravam-se com a desaceleração do crescimento e o recrudescimento de desequilíbrios monetários, cambiais e fiscais, sujeitando o Executivo a pressões políticas múltiplas. A política antiinflacionária dos anos cinqüenta e primeira metade dos sessenta ficou por vezes a depender de medidas de alcance limitado e menor resistência política, como o aumento dos depósitos compulsórios, das taxas de desconto das duplicatas e notas promissórias, e alterações na política cambial (Instruções da SUMOC). A política cambial era uma maneira mais fácil de redistribuir renda entre os setores econômicos do que a tributação direta; também era mais fácil apresentar uma proposta de reforma cambial que contemplasse demandas setoriais do que um plano

antiinflacionário ortodoxo que restringisse o crescimento dos salários dos trabalhadores ou o crédito aos empresários.

A criação de um Banco Central (BC) não se justificava, de maneira tautológica, como finalidade em si. Só se justificava enquanto órgão que traria benefícios para o crescimento econômico, de um lado, ou para o controle inflacionário, de outro. Para aqueles alinhados à opinião de empresários financeiros, os quais reivindicavam controles mais efetivos sobre a oferta de crédito e taxas de juros, o modelo de BC "puro" era defendido pelos seguintes motivos: controlar, eficientemente, o processo inflacionário; diminuir o "gigantismo do BB"; e acabar com a "concorrência desleal" do BB contra os bancos privados, na medida em que deles recebia depósitos vultosos (compulsórios e voluntários) que voltavam a encontrar aplicações financeiras normais, principalmente nas atividades do setor público, quando deveriam ser, a fim de cumprir o programa antiinflacionário, esterilizados[22]. De outro lado, diretores do BB, ruralistas e parcela dos industriais de São Paulo se opunham a qualquer projeto que esvaziasse o BB de suas prerrogativas. Tais discordâncias rondaram o debate sobre as Reformas Financeiras no Congresso Brasileiro para a Definição das Reformas de Base, e marcariam o destino das reformas depois do Golpe de 1964.

Assim, o que se quer afirmar é que o Congresso Brasileiro para a Definição das Reformas de Base não foi um evento propriamente "ipesiano", mas algo mais abrangente, envolvendo conservadores ligados ao setor público e privado (inclusive do próprio IPES), com abertura mínima para a manifestação de posições nacionalistas e estatistas. Constituiu um momento oportuno para a "construção" de um projeto conservador de governo, em que se escancararam toda sorte de questões sociais, políticas e econômicas "pendentes" de encaminhamento para a definição de um padrão de desenvolvimento capitalista no Brasil (estatismo *versus* privatismo, nacionalismo *versus* capital estrangeiro, intervencionismo *versus* livre mercado, distribuição de renda e propriedade, e outros), e que continuariam "pendentes" depois do Golpe, a partir do qual diferentes setores procurariam marcar posição no equacionamento dos termos concretos das reformas do regime militar.

---

[22] Os depósitos dos estabelecimentos bancários privados no BB eram de duas espécies: 1) de conta corrente para livre movimentação (depósitos voluntários que rendiam juros); 2) à ordem da SUMOC (depósitos compulsórios).

O primeiro capítulo apresenta o posicionamento do IPES em relação às reformas de base e seu diagnóstico da crise brasileira, isto é, aquele que a equipe econômica do governo Castello Branco tomou como referência para a elaboração do PAEG (1964). Apóia-se em fontes primárias, mais especificamente em trabalhos editados pelo próprio IPES, representativos da "média de opinião" de seus colaboradores. No segundo capítulo é realizada uma descrição sucinta da estrutura do Sistema Financeiro brasileiro e das Reformas Financeiras de 1964-66; atenção especial é conferida ao Sistema Monetário e à Lei que o reformulou – a Lei nº. 4595 de 31 de dezembro de 1964. O motivo desse capítulo é oferecer subsídios para o estudo das questões pertinentes às Reformas Financeiras anos sessenta; utiliza-se de fontes primárias (Legislação Bancária) e secundárias (teses, livros e artigos acerca do Sistema Financeiro brasileiro). O terceiro capítulo consiste no estudo das Reformas Financeiras no Congresso Brasileiro para a Definição das Reformas de Base. Constitui a "parte específica" da dissertação, em que são apreciados, nesta seqüência: as teses e os projetos de lei veiculados, as discussões e votações ocorridas e as resoluções acatadas pelos congressistas na Terceira Comissão e na Sétima Sessão Plenária. As fontes utilizadas para a elaboração do terceiro capítulo – os Volumes Quatro e Sete dos *Anais* daquele "Congresso" – são primárias e inexploradas.

1 A CRISE ECONÔMICA DOS ANOS SESSENTA E AS REFORMAS DE BASE: DIAGNÓSTICOS E PROPOSTAS "IPESIANOS"

Ao longo do período 1961-64, a crise econômica, a tensão social e o conflito político aprofundaram as debilidades estruturais da economia brasileira. A polarização ideológica entre setores contrários e favoráveis do nacional-reformismo impossibilitou uma solução negociável para a crise mediante a realização de reformas de base. O Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social (1962), em particular, refletiu um "ensaio de pacto social" (FIGUEIREDO, 1993) frustrado por não receber o apoio necessário nem da comunidade empresarial, nem dos sindicatos de trabalhadores. As parcas páginas que dedicou a temas polêmicos, como a política salarial e as reformas de base, evidenciaram uma busca por uma posição mais ao centro do espectro político.

Por outro lado, como se afirmou, emergiu no cenário político nacional um grupo de "intelectuais orgânicos" formado por empresários e tecno-empresários, com ideais conservadores e produtivistas, empenhados em alterar as bases de funcionamento da sociedade brasileira. Reunidos em torno do IPES, veicularam anteprojetos reformistas em diversos canais de comunicações (jornais, rádios, livros, revistas, filmes). Esta seção dedica-se à interpretação que esses "intelectuais orgânicos" conferiram à crise econômica brasileira e quais reformas defenderam para encaminhá-la. Adota-se, como referência, dois trabalhos editados pelo IPES: *A experiência inflacionária no Brasil* (1964), de autoria do economista Mário Henrique Simonsen, que serviu de modelo para o diagnóstico econômico do PAEG (1964) – o "diagnóstico oficial"; *Reformas de Base: posição do IPES* (1963), com o qual colaboraram vários autores, entre eles Dênio Nogueira e Paulo de Assis Ribeiro, numa série de diretrizes gerais propugnadas para o encaminhamento das reformas de base[23].

[23] Dênio Nogueira assumiu a redação das reformas de Ordem Econômica, enquanto Paulo de Assis Ribeiro os estudos sobre a Reforma Agrária. Como foi relatado, aquele tornou-se primeiro Presidente e principal responsável pela criação do BCB; este, primeiro Presidente e principal responsável pela criação do INCRA (NOGUEIRA, 1993; DREIFUSS, 1981).

1.1 O diagnóstico "ipesiano" da inflação brasileira

O diagnóstico "ipesiano" da inflação brasileira dos anos sessenta vinculou, claramente, a crise econômica à variáveis sócio-políticas ao associar o processo inflacionário às reivindicações por melhorias nos padrões de vida que o desenvolvimento acelerado suscitou, muito mais intensas do que a variação da produtividade da economia. Às "raízes sócio-políticas da inflação brasileira", Simonsen (1964) relacionou a incompatibilidade da política distributiva de um Executivo pressionado pela "revolução das aspirações crescentes" e pelo "efeito-demonstração", conceitos criados a partir do mimetismo dos padrões de consumo dos países desenvolvidos pelos países subdesenvolvidos[24]. Assim, contrariando as interpretações marxistas correntes, a interpretação "ipesiana" da crise não considerava a tensão social como inerente ao sistema capitalista, à luta intermitente entre trabalhadores e proprietários dos meios de produção pela apropriação da mais-valia. Considerava-a fruto do desejo dos trabalhadores pela incorporação de novos hábitos em ritmo mais pronunciado do que o permitido pela variação da produtividade da economia.

Seguindo esse raciocínio, o Governo – fraco e instável para definir faixas de ganhadores e perdedores de renda – acabaria por corroborar um vasto leque de reivindicações, estimulando o acirramento do conflito distributivo e o processo inflacionário. Ademais, o conflito distributivo se apresentaria na relação poupança-investimento. Nesse caso, o Governo, impelido a aumentar a fatia do produto nacional destinada à formação de capital, o faria por meio de elevações do déficit orçamentário, pois não seria politicamente capaz de comprimir o consumo.

Na investigação das causas diretas da inflação, Simonsen (1964) separou-a, para efeitos heurísticos, em dois componentes: inflação de demanda e inflação de custos[25]. A primeira teria ocorrido devido à expansão do crédito bancário às empresas e aos déficits públicos. Estes, na ausência de um mercado desenvolvido de títulos da dívida pública, tiveram de ser financiados majoritariamente por empréstimos do Tesouro Nacional (TN) junto ao BB, acionando um mecanismo de expansão multiplicada dos meios de

---

[24] Tais conceitos foram criados pelo economista Ragnar Nurkse.

[25] Uma versão mais sofisticada da argumentação do autor sobre as causas da inflação brasileira nos anos sessenta encontra-se em Simonsen (1976).

pagamento[26]. A segunda teria sido ocasionada em função dos reajustes salariais institucionalmente decretados acima do nível sinalizado pelas forças de mercado, "resultado da crescente interferência do Governo, dos sindicatos e da própria Justiça do Trabalho na fixação da Remuneração do Trabalho" (SIMONSEN, 1964, p. 39)[27].

Nesse ponto encontra-se a maior contribuição do autor para a elaboração da política antiinflacionária do PAEG (1964). A investigação das causas da inflação levou-o a sugerir um programa de estabilização que sincronizasse, no combate a alta de preços, o lado da demanda (mediante o controle da expansão monetária) e dos custos (mediante a utilização de uma regra produtivista para o reajuste dos assalariados), o que naturalmente não agradou aos sindicatos de trabalhadores. Nesse sentido, o problema fundamental das tentativas de estabilização anteriores, como o Plano Trienal, consistira em "sua incapacidade de enfrentar o problema político de recompatibilização distributiva" (SIMONSEN, 1964, p. 20), em razão do compromisso político dos governantes com os trabalhadores[28].

Além do problema do conflito distributivo, a interpretação "ipesiana" da crise econômica destacou as distorções ocasionadas pela inflação brasileira. As interferências governamentais na economia – o câmbio de custo, as tarifas de importação, os subsídios às importações prioritárias, o congelamento de preços de serviços públicos, a Lei da Usura (Decreto 23501 de 27/11/1933), a Lei do Inquilinato e outros – teriam retirado a capacidade do sistema de preços orientar a produção e os investimentos, principalmente os investimentos de base. O resultado seria o recrudescimento inflacionário e uma série de distorções na alocação dos recursos no

---

[26] O déficit de caixa do setor público cresceu de 0,8% do PIB em 1955 para 5,1% em 1963. As despesas aumentaram nesses anos, respectivamente, de 8,9% e 14,6% do PIB, enquanto as receitas passaram de 8,1% para 9,5% do PIB (SIMONSEN, 1964).

[27] Na análise da política salarial, contribuição mais relevante de Simonsen (1964), este procurou mostrar como o movimento oscilatório dos salários nominais, com reajustamentos não sincronizados e acima da variação do nível de produtividade, dificultava a estabilização monetária. É que a referência reivindicatória dos assalariados teria como subproduto psicológico o pico prévio de reajuste, tornando-se necessária a implantação de uma "política de 'prometer menos para que a inflação não dissolva aquilo que foi prometido', e essa política dificilmente causa o agrado popular" (SIMONSEN, 1964, p. 19).

[28] Segundo Simonsen (1964), embora nenhuma administração se mostrasse "totalmente desinibida em emitir papel-moeda", faltou-lhes sistematicamente "coragem para trilhar o caminho da austeridade (...) necessária à implantação de uma política de compatibilidade distributiva" (SIMONSEN, 1964, p. 74), inclusive ao Plano Trienal, um programa "corretamente preocupado com a contenção da demanda, mas estranhamente relaxado no controle dos custos" (SIMONSEN, 1964, p. 11).

mercado, ainda que acompanhado de crescimento econômico elevado até 1961. Entre as distorções citadas, encontram-se:

i. A Instabilidade e a desordem salarial: O aumento do nível geral de preços e a realização de reajustes periódicos dos salários nominais teriam provocado bruscas oscilações nos salários reais, sem quaisquer vínculos com a variação da produtividade da economia e a "hierarquia do mercado de trabalho";
ii. O controle das tarifas dos serviços de utilidade pública: Os reajustamentos dos preços dos serviços de utilidade pública, como os de telefonia e energia elétrica, foram feitos de maneira atrasada e menos que proporcionais aos aumentos do nível geral de preços. O critério de tarifação utilizado pelo Governo, que remunerou investidores com base nos custos de produção acrescida de uma remuneração sobre o valor histórico do investimento, destituídos de correções monetárias, teria desestimulado o setor privado a aplicar recursos nesses serviços. A ausência de capitais privados pressionaria o setor público a supri-los para evitar o aparecimento de pontos de estrangulamento na economia;
iii. O controle cambial: A supervalorização cambial, o controle tarifário das importações e o sistema de tarifas múltiplas de câmbio foram freqüentemente utilizados no período 1947-64 para combater a alta de preços, provocando flagrantes distorções na alocação dos recursos produtivos e na estrutura do Balanço de Pagamentos. Para Simonsen (1964), após as Instruções 204 e 208 da SUMOC, que unificaram as taxas de câmbio em 1961, o País retomou uma "política de realismo cambial", ainda que distorções de preços persistissem graças à retomada de subsídios para certas importações (trigo, petróleo e derivados, papel de imprensa)[29];

[29] Constringido por um passivo público em crescimento e por sucessivos déficits do Balanço de Pagamentos, o Ministro da Fazenda Clemente Mariani fez aprovar um conjunto de medidas relativas ao sistema cambial. Tais medidas preencheram as Instruções 204 (13/03/1961) e 208 (01/07/1961) da SUMOC – que eliminaram o sistema de leilões de câmbio e desvalorizaram o "câmbio de custo" (taxa utilizada para subsidiar a importação de trigo, petróleo e papel de imprensa) em 100%, passando de Cr$ 100,00/US$ para Cr$ 200,00/US$. O sistema de taxas múltiplas – fixas e variáveis – foi substituído por um sistema de taxa única e flutuante a ser operado livremente por importadores, exportadores e bancos autorizados (CONJUNTURA ECONÔMICA, 02/1962).

iv. O mercado de crédito: As distorções no mercado de crédito decorreram, de acordo com Simonsen (1964), da conjugação do processo inflacionário com a Lei da Usura, prevalecente no País desde 1933, e que fixou o teto dos juros nominais em 12% ao ano. O resultado teria sido o esvaziamento das operações de depósitos a prazo, na medida em que estes passaram a apresentar remunerações reais irrisórias ou mesmo negativas. As instituições de crédito se valeram de diversos artifícios jurídicos para driblar a Lei, como a cobrança de comissões bancárias elevadas e as contas vinculadas, em que o banco exigia que o mutuário tomasse um empréstimo maior do que o que necessitava, deixando a diferença depositada numa conta com juros bem inferiores aos de empréstimos, até a liquidação da dívida;

v. A imprevisibilidade financeira: A imprevisibilidade dos custos teria atrasado investimentos estatais em função da freqüente necessidade de complementação não estipulada de fundos, e afugentado investimentos estrangeiros, sobretudo nos setores de base, de longo prazo de maturação e riscos elevados;

vi. As ilusões de rentabilidade: O problema ocorrido com a formação de lucros ilusórios durante o processo inflacionário brasileiro é que o Governo os tributava como se fossem lucros reais. Boa parte desse lucro, entretanto, era alocado para a provisão de capital de giro e reposição de ativos fixos das empresas. O fisco calculava, para efeito de dedução no imposto de renda, as depreciações com base no custo histórico, inevitavelmente desvalorizado pelo processo inflacionário[30];

vii. Os investimentos sociais: No Brasil, segundo Simonsen (1964), ao contrário do que ocorre normalmente em processos inflacionários clássicos, a alta dos preços desestimulou inversões no mercado imobiliário, gerando um enorme déficit habitacional. A razão estaria na conjugação de dois fatores. O primeiro – a Lei do Inquilinato – teria congelado os valores nominais de aluguéis, desestimulando a oferta de imóveis. O segundo – o binômio inflação-Lei de Usura – teria atrofiado a

[30] Somente a partir da Lei nº. 4357 (1964), que criou as Obrigações Reajustáveis do Tesouro (ORTN) como medida de correção monetária, o cálculo das depreciações pode ser feito com base nos custos reavaliados, tendo como referência os coeficientes elaborados pelo CNE.

oferta de crédito de longo prazo para projetos habitacionais e a oferta de serviços de utilidade pública em geral (transportes, luz, gás, estradas de ferro).

Como foi relatado, Simonsen (1964) associou a expansão dos meios de pagamento à expansão do crédito ao TN, a fim de cobrir déficits públicos, e ao aumento do crédito bancário às empresas. Logo, ocorreria expansão monetária seja por meio de empréstimos do BB ao Governo e às empresas, seja por meio das operações de redesconto com os bancos comerciais. A expansão da moeda guardaria então estreita relação com a estrutura do Sistema Financeiro nacional, em que o BB acumulava funções mistas – de Autoridade Monetária e de Banco Comercial. Como o BB utilizava seus depósitos para empréstimos ao setor público, não teria o aumento das reservas compulsórias à ordem da SUMOC impacto relevante no combate à inflação. Precisamente, dos três instrumentos clássicos de controle da moeda utilizado pelas Autoridades Monetárias – a taxa de redesconto e o controle das reservas compulsórias, instrumentos que visam controlar a expansão do crédito, e as operações de mercado aberto, instrumento que visa controlar a liquidez da economia – nenhum teria funcionado a contendo durante o processo inflacionário brasileiro. O primeiro teria se tornado inoperante quando a inflação atingiu os 12% ao ano permitido pela Lei da Usura; o segundo, como já comentado, teria sido ineficaz porque as reservas do BB foram utilizadas para cobrir os déficits orçamentários do Governo, vale dizer, não foram esterilizadas conforme as recomendações da SUMOC; o terceiro por não estar disponível no mercado de capitais brasileiro.

Dado o crescimento da inflação acompanhado de baixas taxas de juros nominais, os empréstimos ao Governo corresponderiam, para os "ipesianos", a uma canalização de recursos do setor privado para o setor público, tanto pelo *lag* temporal no reajuste de preços quanto pela modificação do perfil das aplicações do crédito no Sistema Bancário. O Governo, segundo Simonsen (1964), na tentativa de conter o processo inflacionário, mas incapaz de assumir uma política fiscal e salarial austera, acabava pressionando o Sistema Bancário com elevações desnecessárias nos compulsórios[31].

---

[31] Conforme as palavras de Simonsen: "A mudança da estrutura das aplicações do sistema bancário – caracterizada pela maior generosidade para com o Governo e maior austeridade para com o setor privado – foi conseguida sobretudo através do aumento dos recolhimentos compulsórios dos Bancos Comerciais à

Como se verá no decorrer da discussão sobre a Reforma Bancária nesta dissertação, a crítica de líderes "ipesianos" à posição ocupada pelo BB no Sistema Bancário reproduzia a crítica do empresariado financeiro. O empresariado financeiro desferia ataques constantes ao BB pelo fato deste canalizar, para operações de empréstimos, parte dos compulsórios recolhidos pelos bancos comerciais privados, anulando-os enquanto ferramenta de contenção da expansão monetária. Os ataques direcionados ao comportamento do BB não revelavam, no entanto, que a reprodução de setores expressivos da economia nacional – especialmente do setor rural e do próprio setor público – passava inevitavelmente pelas operações das Carteiras do BB. O problema consistia em encontrar um "ponto de equilíbrio" que contemplasse a demanda por liquidez dos diversos setores da economia, os quais pressionavam as Carteiras do BB, com a política antiinflacionária do Executivo.

1.2 A estratégia "ipesiana" de estabilização

Na agenda reformista originada a partir do "diagnóstico ipesiano" a questão inflacionária era prioritária pelo fato da estabilidade da moeda condicionar todas as outras reformas – de ordem social, política e econômica. A estratégia de estabilização sugerida em *A experiência inflacionária no Brasil* procurou evitar o descompasso, no combate à inflação, entre o lado da procura e dos custos, motivo do fracasso de planos precedentes de estabilização, empenhados em conter a expansão do crédito, mas, segundo Simonsen (1964), negligentes no que tange aos reajustes salariais.

O sucesso de um plano de estabilização dependeria, seguindo esse raciocínio, da sincronização da política antiinflacionária em diversas frentes, a fim de se evitar uma queda na capacidade de poupança da economia e uma crise de liquidez do setor privado. Dessa forma, a estratégia elaborada a partir do "diagnóstico ipesiano", o qual o

---

ordem da Superintendência da Moeda e do Crédito. Um certo conservadorismo nos limites de redesconto (que se expandiram menos rapidamente do que o nível geral dos preços) também contribuiu para o mesmo resultado. O temor de que a inflação se descontrolasse, associado à falta de coragem de cortar despesas públicas ou de aumentar impostos, parece ter sido a principal inspiração desse tipo de política monetária.

Sem dúvida, a relativa compressão do valor real dos empréstimos ao setor privado foi uma fórmula capaz de frear a explosão inflacionária. No entanto, resultados melhores e mais eqüitativos poderiam ter sido alcançados através da política fiscal" (SIMONSEN, 1964, p. 38).

PAEG (1964) incorporou *ipsis litteris*, contemplaria basicamente três eixos de política: (i) o controle do déficit público; (ii) a política de crédito ao setor privado; (iii) a política salarial. O primeiro teria que racionalizar os gastos públicos por meio de medidas fiscais e tributárias ortodoxas, o que foi realizado pela equipe econômica do governo Castello Branco não sem protestos do empresariado; o segundo teria que assegurar uma expansão do crédito ao setor privado na mesma proporção do aumento dos meios de pagamento, o que, considerando a velocidade-renda da moeda constante, equivaleria a igualar a expansão do crédito ao setor privado ao crescimento do produto real da economia; o terceiro teria que fazer com que os reajustes salariais possuíssem, como critério de recomposição para o ano seguinte, não mais o pico prévio do salário real, mas o valor nos últimos dois anos acrescido de uma percentagem condizente com o aumento da produtividade. Esse novo critério de reajuste salarial, exposto em um gráfico familiar aos economistas ("curva de Simonsen") e incorporado ao PAEG (1964), visou compatibilizar o aumento salarial com o aumento do produto real da economia.

A adoção do critério de reajuste salarial de Simonsen (1964) implicava a supressão da liberdade de negociação entre empresas e trabalhadores e da liberdade de organização sindical; dificilmente seria aceito dentro das regras de um regime democrático. Como é notório, os salários reais se depreciaram com o passar dos anos no pós-1964, não acompanhando o crescimento do produto real da economia, a ponto do governo Médice ter que revisar os critérios de reajustes nos anos setenta (COSTA, 1997). Admitiu Campos (1994) que houve uma subestimação do resíduo inflacionário e um crescimento da produtividade da economia maior do que o estipulado pelo regime militar.

Apesar da condenação de Simonsen (1964) ao controle estatal sobre o sistema de preços (câmbio, juros, aluguéis, tarifas públicas, subsídios e outros), os quais desestimulariam a alocação eficiente dos recursos escassos, a estratégia de combate à inflação sugerida por ele, e apoiada pelo IPES, previa forte intervenção estatal no mercado de crédito e de trabalho (controle dos salários). Ao contrário do que poderia fazer crer o economista "ipesiano", não era uma estratégia fiel aos princípios do livre mercado. Legitimada por argumentos "técnicos", "racionais", interferia diretamente na relação lucro-salário e na liquidez das empresas, procurando canalizar parte da massa

salarial, do orçamento público e do crédito ao setor privado para o aumento forçado da poupança nacional.

1.3 Reformas de base: posição do IPES

Retomando o que se afirmou na introdução deste trabalho, o Golpe de 1964 não foi produto de uma articulação autônoma das Forças Armadas como se os múltiplos segmentos da sociedade civil – notadamente o empresariado – estivessem alheios ao que se passava no campo político, confinado nos afazeres de seus negócios. O próprio processo de modernização da economia brasileira exigiu, para a sobrevivência da empresa e da própria classe empresarial, uma aproximação dos líderes das empresas com as questões de Estado. A ameaça representada pelo programa de reformas de base do governo Goulart levou à formação de uma aliança conservadora integrada por civis e militares contrários ao nacional-reformismo. O IPES, um dos pólos de resistência ao nacional-reformismo, foi de fundamental importância para a "construção" de um modelo alternativo de desenvolvimento econômico, transformando projetos de interesses restritos em projetos de toda a sociedade. A doutrinação geral "ipesiana" apoiava-se na Encíclica *Mater et Magistra* e no programa "Aliança para o Progresso"; a doutrinação específica relacionava-se à elaboração de uma agenda alternativa de reformas modernizadoras do capitalismo brasileiro, tendo como célula-mãe a empresa privada (antiestatismo).

Muito influentes, os "intelectuais orgânicos ipesianos" patrocinaram uma série de estudos sobre os temas mais prementes do desenvolvimento sócio-econômico brasileiro. Tais estudos deram origem a contrapropostas reformistas expostas para a apreciação pública e do Congresso Nacional, em suas diretrizes gerais, no texto *Reformas de base: posição do IPES*. Este condensou o posicionamento do IPES diante de cada uma das reformas de base, tendo sempre como "fio condutor" o combate ao projeto nacional-reformista. As vinte e três reformas abordadas no texto foram divididas em três blocos: seis reformas de Ordem Política (Reforma Eleitoral, Reforma do Legislativo, Reforma da Estrutura Política, Reforma Administrativa, Reforma Judiciária e Reforma da Política Externa); sete de Ordem Social (Reforma Agrária, Reforma da

Legislação Trabalhista, Participação nos Lucros das Empresas, Reforma da Legislação de Seguridade Social, Reforma Educacional, Política da Habitação Popular, Política Sanitária); dez de Ordem Econômica (Reforma Monetária e Bancária, Reforma Tributária, Reforma Orçamentária, Legislação Antitruste, Legislação do Capital Estrangeiro, Institucionalização do Mercado de Capitais, Reforma da Política de Comércio Exterior, Política Relativa aos Serviços de Utilidade Pública, Política de Uso dos Recursos Naturais e Reforma da Empresa Privada)[32].

No conjunto, essas contrapropostas reformistas formam o que se poderia denominar ideário "ipesiano" de desenvolvimento, cuja ênfase estava na valorização da iniciativa privada e no aumento da produtividade geral da economia. A seguir, são apresentados, em linhas gerais, as recomendações de cada bloco de reformas, formando ao final um todo que permite avaliar com certa precisão as características daquele ideário e os meios de alcançá-los[33]. Algumas dessas recomendações, todavia, foram expostas de maneira imprecisa no documento do IPES, deixando em aberto a discussão sobre as políticas que deveriam ser implementadas. Tais imprecisões talvez refletissem as dificuldades dos líderes "ipesianos" em contemplar interesses conflitantes no interior do arco de aliança contrário ao nacional-reformismo, que reunia desde setores de ponta do oligopólio internacional até o retrógrado latifúndio improdutivo. Um quadro resumido dessas diretrizes encontra-se no Anexos deste trabalho.

1.3.1 Reformas de Ordem Política

Reforma Eleitoral: A proposta de Reforma Eleitoral "ipesiana" visava reestruturar e fortalecer os partidos políticos, aproximando-os de seus eleitores em função dos programas e ideologias instrumentais que defendiam; revisar os critérios para a constituição dos colégios eleitorais; modificar o processo de realização e apuração dos pleitos. O ponto mais polêmico da Reforma Eleitoral à época – a extensão do direito de participação política aos analfabetos – seria permitido somente no "âmbito da

---

[32] Cf. IPES (1963).

[33] Evidentemente que foge aos limites desta dissertação discutir em detalhes o conteúdo dessas reformas. A apresentação das linhas gerais das propostas satisfaz o objetivo de compreender as principais características do ideário "ipesiano" de desenvolvimento.

comunidade local"[34]. As modificações a serem feitas, segundo o IPES, dependiam do aprimoramento intelectual e moral da população brasileira, a ser alcançado por meio da Reforma Educacional; também dependia de uma série de medidas sujeitas à aprovação do Congresso Nacional, quais sejam:

1 – Redução sensível do número de organizações partidárias, condicionando-se a formação de partidos a uma verdadeira base de âmbito nacional;
2 – Obrigação de se manterem os partidos fiéis ao seu programa e à sua ideologia instrumental (que trace normas de ação prática e fixe as metas a serem atingidas pelo seu programa, dentro da filosofia e da doutrina social que defendem);
3 – Perda de mandato dos representantes que deixem de apoiar decisões dos órgãos disciplinadores do respectivo partido;
4 – Condicionamento dos registros dos candidatos a pleitos eleitorais à exigência do exame dos seus antecedentes morais e criminais;
5 – Atuação permanente dos partidos para educar e arregimentar o eleitorado, sendo, para tanto, estruturados de forma a garantir um contínuo e real diálogo com seus filiados, e não, apenas, mistificadores monólogos por ocasião dos pleitos;
6 – Obrigação dos partidos, nesse diálogo, de promover a politização dos eleitores, isto é, a formação da consciência de seus deveres e direitos de cidadão, do conhecimento pleno do sentido de alcance e da responsabilidade de seu voto, um dos fatores de que depende a autenticidade da manifestação do eleitorado;
7 – Reformulação permanente dos programas dentro da ideologia dos partidos através da adaptação das metas a serem atingidas às aspirações do povo, captadas naquele diálogo, permitindo assim que se aprimore cada vez mais a autenticidade de sua manifestação nos pleitos;
8 – Participação dos analfabetos na vida política, no âmbito da comunidade local, em que vivem e trabalham (criação de colégios eleitorais de âmbito distrital) e fixação de qualificações específicas dos candidatos – para as várias hierarquias de funções públicas eletivas –, que estabeleçam o direito de serem votados;
9 – Aperfeiçoamento do mecanismo eleitoral (inclusive com a extensão do uso da cédula única), restringindo a predominante influência do dinheiro e do poder, seja do Estado, seja das instituições privadas, seja de indivíduos, por meio de normas que facultem a todos os partidos, a através destes, aos seus candidatos, o acesso aos veículos de difusão com iguais oportunidades e possibilidades;
10 – Simplificação, barateamento, rapidez e segurança contra a fraude, no processo eleitoral, tanto no sistema de coleta, como no de contagem e apuração dos votos como salvaguarda de sua autenticidade e do próprio ideal democrático
(IPES, 1963, p. 16-8).

Reforma do Legislativo: A Reforma do Legislativo deveria acelerar o andamento das votações e deliberações das Casas Legislativas e de suas comissões, impondo, para isso, limites nas apresentações de trabalhos das comissões especializadas. O andamento das votações a respeito das reformas de base estaria condicionado às alterações no processo de escolha do plenário, introduzidas pela Reforma Eleitoral. A

[34] A extensão do direito de voto aos analfabetos, medida essencial para o aprofundamento da democracia e formação de uma cidadania no País, era bandeira levantada por adeptos do nacional-reformismo e do socialismo. No Congresso Brasileiro para a Definição das Reformas de Base, o historiador Caio Prado Jr. apresentou tese defendendo tal medida, não tendo sido aprovada pelos congressistas (ANAIS DO CONGRESSO BRASILEIRO PARA A DEFINIÇÃO DAS REFORMAS DE BASE, vol. V, doc. 22, 1963).

ênfase produtivista das propostas do IPES estendia-se assim aos trabalhos das Casas Legislativas. As medidas sugeridas foram:

1 – A limitação do Poder de iniciativa na apresentação de certa categoria de projetos, de substitutivos e de emendas;
2 – A reestruturação das comissões permanentes com o fortalecimento de suas atribuições pela delegação de poderes dos vários partidos aos representantes que as integrem;
3 – A simplificação da tramitação dos processos em plenário através de efetiva ação coordenadora dos líderes partidários, seja na discussão, seja na formulação de substitutivos e emendas;
4 – A criação de um amplo Centro de Documentação para as casas legislativas capaz de atender pronta e eficazmente às consultas dos membros do Congresso;
5 – A constituição de uma Assessoria Técnica, de alto gabarito, para garantir aos representantes integral e segura assistência na análise e equacionamento dos problemas de natureza geográfica, estatística, jurídica, social, econômica, administrativa, técnica e científica, sobre as questões objeto dos projetos de lei
(IPES, 1963, p. 20-1).

Reforma da Estrutura Política: O intuito dessa reforma era fortalecer a Federação em função de um esforço de coordenação administrativa envolvendo União, Estados e Municípios, e coibir a proliferação de novos municípios incapazes de funcionar autonomamente. Também previa a transferência de rendas suplementares da União aos grandes centros urbanos, notadamente São Paulo e Rio de Janeiro, como forma de prevenção contra o aparecimento, nessas cidades, de crises sociais e políticas. As deliberações “ipesianas” para a estruturação política-administrativa eram, assim, a de que se visasse:

1 – Ao estabelecimento de mais adequada delimitação de poderes, do Legislativo, do Executivo e do Judiciário;
2 – A definição e à enumeração explícita da delegação de poderes ou habilitação legislativa do Poder Executivo, nas hipóteses em que se torne indispensável ou em que seja aconselhável;
3 – Ao fortalecimento da Federação, inclusive através de mais equilibrada discriminação de renda, que proporcione aos Estados e Municípios os necessários recursos financeiros, bem como permita a utilização do sistema tributário como instrumento de ação social e econômica;
4 – A garantia de maior conjugação de esforços e recursos para o atendimento de problemas comuns de zonas e regiões do País, através de órgãos específicos de coordenação estaduais e federais, que atuem integrados nos planos de ação do Governo Central;
5 – À descentralização dos órgãos do poder público de forma a que a ação do governo atinja com eficácia todos os núcleos populacionais evitando-se por não ocorrer atualmente, que a esse pretexto sejam criados novos municípios sem as condições mínimas para o exercício da autonomia que a Constituição lhes confere;
6 – Ao estabelecimento na Constituição da configuração jurídica de “área metropolitana” atribuindo-lhe além das rendas suplementares do Estado em que se situa a da União tornando praticável o atendimento de seus justos e imperiosos reclamos, evitando assim que nesses grandes focos urbanos se originem crises de caráter social e político que se propaguem a todo o País
(IPES, 1963, p. 24-5).

Reforma Administrativa: A Reforma Administrativa deveria descentralizar as funções executivas e fiscais dos planos de ação governamentais, mas centralizar a orientação política geral dessas funções num Órgão Central de Planejamento apoiado por institutos de pesquisa e estatísticas para que pudesse coordenar "racionalmente" a distribuição dos recursos orçamentários[35]. Os objetivos para essa Reforma eram:

1 – A necessidade de um órgão de cúpula para garantir a elaboração e a coordenação dos planos de ação;
2 – A unificação nesse órgão de cúpula dos vários órgãos esparsos incumbidos do planejamento básico do País, tais como o Conselho de Segurança Nacional, o Conselho Nacional de Economia e o Conselho de Planejamento;
3 – A integração, no Órgão de Coordenação e Planejamento, dos chefes das Comissões especializadas permanentes e dos Ministros de Estado, garantindo o entrosamento entre os responsáveis pela formulação técnica dos planos, pela sua orientação política e pela coordenação de sua execução;
4 – A garantia de formulação de planos de ação administrativa, em perfeita harmonia com a proposta orçamentária, impedindo a prática perniciosa de rumos completamente autônomos nos diversos setores da administração;
5 – A vinculação a esse órgão de cúpula de Institutos de Pesquisa Científica e de Análise Geográfica e Estatística;
6 – A reestruturação da máquina administrativa reduzindo-se o número de Ministérios e prevendo-se a criação das Sub-Secretarias, a fim de dar maior unidade administrativa e permitir o funcionamento coordenado do Ministério;
7 – A reorganização do regime de funcionamento do Serviço Público garantindo-se a centralização das funções de orientação político-administrativa, de coordenação, de normalização e de controle geral, ao mesmo tempo que se promova a descentralização das funções essencialmente executivas e fiscais. Tal aspecto exige especial atenção não só em função de nosso regime, mas também de acordo com as condições geo-econômicas do País, reclamando medida de há muito tempo necessária e que se tornou imperiosa a partir da transferência da Capital para Brasília;
8 – A disciplina dos órgãos regionais e locais – estruturais, autárquicos e de economia mista –, adequadamente vinculados aos órgãos centrais, cuidando-se em especial de uma mais perfeita conceituação de "autarquias";
9 – A simplificação e racionalização das normas administrativas, em especial do fluxo e das rotinas de execução orçamentária, que devem ser automáticas e flexíveis, no nível do Órgão Central de Coordenação e Planejamento
(IPES, 1963, p. 28-9).

Reforma Judiciária: O Judiciário almejado pelo IPES deveria ser eficaz, rápido, especializado, hierarquizado e não oneroso. A reestruturação do aparelho judiciário comportaria os seguintes princípios:

1 – A justiça deve ser organizada e aparelhada de maneira a atender efetivamente a todos, de forma rápida e não onerosa;

[35] O órgão de cúpula sugerido pelo IPES para coordenar os planos de ação governamentais seria algo como o Ministério do Planejamento comandado por Roberto Campos no governo Castello Branco.

2 – Os órgãos do poder judiciário – juízos e tribunais – devem ser geograficamente distribuídos de maneira que haja a presença da justiça em todos os núcleos populacionais, obedecendo às regras da regionalização e da descentralização;
3 – A Justiça, em sua estrutura e funcionamento, deve procurar a especialização, de modo a facultar o máximo de precisão na apreciação e julgamento das diversas questões de direito;
4 – Como corolário dos princípios anteriores, devem ser criados tribunais de alçada, inferiores aos tribunais de justiça, competentes para julgamento das causas de pequeno valor ou relativas a determinados direitos;
5 – Ainda em decorrência daqueles princípios, deve ser estabelecida a especialização das câmaras dos diversos tribunais a fim de que as causas tenham tratamento mais aprofundado, criando-se uma jurisprudência uniforme e coerente;
6 – A remuneração dos juízes, desembargadores e ministros, bem como dos demais membros do Ministério Público, deve ser compatível com a dignidade de sua investidura e estabelecida de modo a assegurar-lhes alto nível cultural e profissional;
7 – A iniciativa da lei de organização judiciária e do regimento de custas deve ser da alçada privativa do Poder Judiciário, a fim de que esses diplomas reflitam realmente os interesses e as necessidades da justiça;
8 – Junto aos juízes e tribunais devem ser criados centros de documentação, pesquisa e análise, de modo a facultar aos que promovem a justiça, plena atualização com a doutrina, a jurisprudência e a legislação;
9 – Os órgãos auxiliares da Justiça bem como os que direta ou indiretamente estão vinculados ao aparelho judiciário, entre os quais as penitenciárias, as instituições de assistência a menores, serviços de mendicância e manicômio judiciário, devem ser aparelhados e postos em efetivo funcionamento em consonância com o estágio já alcançado pela técnica e pela ciência nestes campos, de modo a evitarem-se os naturais desajustamentos e o tratamento inadequado daqueles graves problemas sociais
(IPES, 1963, p. 31-3).

Reforma da Política Externa: O IPES defendia uma política externa que priorizasse as relações com o Ocidente (especialmente com os Estados Unidos), do ponto de vista cultural, social e econômico, e também as virtualidades de uma cooperação econômica com a América Latina, especialmente no que se refere ao sistema interamericano de segurança coletiva. Por outro lado, descartava qualquer aproximação com os países da Cortina de Ferro, por serem avessos à “tradição política democrática e cristã” e por trazerem perspectivas limitadas em termos de cooperação comercial. Ademais, o Brasil deveria resistir aos acordos comerciais nos termos colocados pela Comunidade Econômica Européia, em razão do protecionismo agrícola com que pretendiam favorecer as *commodities* oriundas das ex-colônias no continente africano. Dessa forma, as orientações para a política externa eram as de:

1 – Influir, de acordo com a sua tradição, para a preservação da paz, tanto no quadro da OEA, quanto no âmbito da Organização das Nações Unidas;
2 – Perseverar no fortalecimento de sua posição nos diferentes órgãos internacionais a que pertence;
3 – Assegurar maior e mais efetiva cooperação dos países onde se encontram seus grandes mercados, tanto no que se relaciona com a expansão de comércio mais compensador em volume e valor, como no que toca ao recebimento de ajuda financeira e técnica regular e maciça;
4 – Desenvolver sua ação para o aperfeiçoamento do sistema de solidariedade continental em todos os planos;

5 – Empenhar-se por acelerar o processo de integração econômica da América Latina, tanto mais que, através dele, se pode impulsionar a própria integração nacional;
6 – Promover relações amistosas com as novas repúblicas africanas, com vistas ao intercâmbio cultural e econômico que com elas tenhamos a oportunidade de desenvolver e ao perfeito entendimento de comunhão de interesses no quadro da política internacional;
7 – Subordinar as relações com os países da Cortina de Ferro estritamente ao interesse nacional, exigindo rigorosa reciprocidade de vantagens de comércio e corrigindo aspectos prejudiciais dos convênios de pagamento, além da manutenção de severa vigilância interna sobre quaisquer atividades de propaganda ideológica e de subversão;
8 – Contribuir para o respeito ao princípio de não-intervenção dos condicionado à segurança coletiva, e ao da auto-determinação, legitimada através do processo democrático
(IPES, 1963, p. 37-9).

1.3.2 Reformas de Ordem Social

Reforma Agrária: No que se refere à Reforma Agrária, houve um "racha" entre o IPES-Rio e o IPES-SP (DREIFUSS, 1981; NOGUEIRA, 1993). O primeiro idealizava uma Reforma que penalizasse o latifúndio improdutivo, procurando forçar, por meio de uma política tributária punitiva, o aumento da produtividade da terra; o segundo, sendo mais conservador, não idealizava Reforma alguma. Embora o Estatuto da Terra do governo Castello Branco tenha sido obra do IPES-Rio, tendo à sua frente Paulo de Assis Ribeiro e Wanderbilt Duarte Barros, o regime militar modernizador não pôde prescindir da inclusão do empresariado rural paulista, liderado pelo Deputado "ipesiano" Herbert Levy (UDN-SP), no novo bloco de poder.

A Reforma Agrária "ipesiana" objetivava criar uma classe média rural para diminuir o desequilíbrio social entre o campo e a cidade, fruto do crescimento mais acelerado da renda nesta do que naquele. Para contornar o problema da indenização para fins de desapropriações – um dos maiores obstáculos para a realização de uma Reforma Agrária em escala na medida em que a Constituição de 1946 (Art. 141 §16) exigia o pagamento à vista das terras desapropriadas – o IPES previa pagamentos com títulos públicos indexados.

O Instituto defendia também, com base na democracia cristã, o direito à propriedade privada e o estímulo ao desenvolvimento da grande empresa agrícola de alta produtividade, conforme o trecho abaixo:

Modernamente, duas diretrizes fundamentais se apresentam para a reforma agrária: a socialista, que conduz à fazenda coletiva do Estado, e a democrática que se apóia na propriedade familiar, assistida, de forma integral, tanto pelo Estado como por instituições ou empresas de caráter privado.

Sendo da essência da democracia cristã o respeito ao instituto da propriedade privada, só cabe, no Brasil, nesta alternativa, optar pela segunda forma, sem prejuízo, evidentemente, do adequado apoio à grande empresa agrícola, capaz por sua vez de assegurar alto nível de produtividade e condições de trabalho convenientes (IPES, 1963, p. 44).

Além disso, enfatizava que seriam necessárias várias mudanças estruturais no campo para êxito da Reforma Agrária, tais como a melhoria da assistência técnica educacional, a ampliação da rede de crédito rural, a tributação progressiva da terra improdutiva, da expansão da eletrificação rural e dos meios de transporte e a organização para a comercialização da produção. A Reforma Agrária seria conduzida por um Estatuto da Terra, conforme os preceitos abaixo:

1 – A finalidade da Reforma Agrária é a criação, no campo, de uma classe média estável e próspera, mediante o acesso à terra própria de número crescente de trabalhadores rurais, a imediata melhoria das relações de trabalho, e o aumento da produtividade agrícola;
2 – A Reforma Agrária não consiste em simples distribuição, redistribuição ou subdivisão da propriedade. É um processo mais amplo em que a reestruturação desta deve ser acompanhada de outras medidas, visando à elevação da produtividade, ao aumento da renda e à conseqüente obtenção do mais digno padrão de vida das famílias e comunidades rurais;
3 – A Reforma Agrária, de âmbito nacional, deve ser iniciada pelas regiões onde o problema for mais agudo e premente;
4 – A Reforma Agrária abrangerá tanto o aproveitamento de terras devolutas quando o reagrupamento de minifúndios e a eliminação progressiva de latifúndios improdutivos, a começar pelas áreas mais próximas dos centros de consumo;
5 – A desapropriação por interesse social far-se-á com inteiro respeito ao direito de propriedade. A fim de apressar a execução da Reforma Agrária, poderá o governo criar instrumentos de mobilização de recursos, inclusive lançar títulos públicos que ofereçam os necessários atrativos aos seus eventuais tomadores, dentre outros garantia contra a desvalorização da moeda.
6 – É indispensável que a Reforma Agrária possua suficiente flexibilidade, devendo ser executada à luz das características ecológicas, sociais, econômicas e do alto nível tecnológico das diversas regiões, no quadro geral de uma política de conservação dos recursos naturais;
7 – A Reforma Agrária deve ser implantada garantindo-se toda proteção contra o arbítrio e a discriminação, assegurada a justiça rápida e barata por instrumentos legais adequados;
8 – A Reforma Agrária deve contribuir para harmonizar o desenvolvimento rural com o processo de industrialização, inclusive pelo incentivo ao artesanato e a formação de pequenas e médias indústrias com o aproveitamento da mão-de-obra e utilização de matérias-primas locais;
9 – A lei regulará as relações de trabalho, em particular o salário, a parceria e o arrendamento, de maneira a assegurar a justiça social, complementando as condições de proteção ao trabalhador que venham a ser estabelecidas pela sindicalização rural;
10 – A Reforma Agrária será realizada, sempre que possível, com o concurso da iniciativa particular e estimulará a formação de sistemas cooperativos de produção, mecanização, industrialização e comercialização nas áreas por ela beneficiadas
(IPES, 1963, p. 45-7).

Reforma da Legislação Trabalhista: O IPES condicionava a melhoria do padrão de vida do trabalhador ao aumento da produtividade do trabalho. Considerava a Legislação Trabalhista brasileira ineficaz para estabelecer a “harmonia entre o capital e o trabalho”,

vale dizer, entre as empresas e os assalariados. Entre outros pontos, o Instituto era a favor da extensão da Legislação Trabalhista aos trabalhadores rurais e da adoção de critérios como tempo de trabalho na empresa, nível educacional e produtividade da mão-de-obra para o reajustamento salarial ("critério da justa remuneração do trabalho"). O regime de estabilidade do emprego por tempo de serviço seria substituído por um sistema de seguro-desemprego[36]. Para a relação entre a empresa e os assalariados e para o Estatuto do Trabalho, os objetivos eram:

1 – Colaboração com a política de desenvolvimento econômico para garantia do direito ao trabalho à capacidade de cada um, evitando-se o desemprego, e aos desajustamentos sociais com a conseqüente criação de classes marginais, por meio de um amplo serviço de estudo de mercado da mão-de-obra nacional e da readaptação e treinamento intensivo para aquelas classes de trabalhadores;
2 – Ampliação dos benefícios das leis trabalhistas para a grande maioria que compõe a "Força de Trabalho" brasileira e que, especialmente nas áreas rurais, se acha sem a proteção dessa legislação;
3 – Estabelecimento de critério de justa remuneração do trabalho que na medida que possibilite o saneamento da moeda e o desenvolvimento econômico contribuam para a elevação do salário real e conseqüentemente a melhoria do poder aquisitivo das classes trabalhadoras, num sistema que corrija o nivelamento por baixo criado com a prevalência do "salário mínimo";
4 – Reconhecimento dos fatores que determinam a parcela de remuneração funcional, relativos às exigências de ordem intelectual, de ordem técnica, de ordem física, de ordem moral e de ordem social necessárias ao adequado exercício da função. Assim, esta parcela deverá corresponder ao valor do trabalho fornecido levando na devida conta a qualificação do trabalhador, estimulando seu aperfeiçoamento educativo e, ao mesmo tempo, garantindo o aumento da produtividade na mão-de-obra;
5 – Reconhecimento para fixação dos adicionais da remuneração individual, dos fatores relativos aos encargos de família, ao tempo de serviço dado à empresa, e a eficiência e produtividade de cada trabalhador, de modo a atender às suas necessidades sociais;
6 – Estabelecimento de critérios que facultam a participação do trabalhador nos lucros da empresa como é preconizado na reforma de base específica;
7 – Alterações dos atuais critérios de estabilidade do emprego, que não são justos, não atendem aos reais interesses nem do trabalhador, nem da empresa, e criam sérios entraves ao aumento da produtividade. Para tanto, devem eles ser transformados num sistema de seguro do desemprego, admitindo uma noção mais ampla de estabilidade para torná-la uma garantia ao trabalhador por tempo de serviço em sua vida funcional e não dependente, apenas, do tempo de serviço em determinada empresa. Tal medida contribuirá, além do mais para o estabelecimento de melhores relações de trabalho entre empresa e assalariado;
8 – Fortalecimento da defesa dos interesses do trabalhador através de amplo processo de sindicalização profissional, tanto nas áreas urbanas como no meio rural para melhor objetivar e delimitar os campos de suas justas reivindicações e combater a predominância da influência dos órgãos estatais;
9 – Regulamentação do direito de greve com o objetivo de reparar condições injustas dos contratos de trabalho, em perfeita harmonia com a liberdade de associação, de modo que seja normal e amplamente utilizada pelo trabalhador, enquanto que aquele direito, só extraordinariamente, como ato de legítima defesa, em último caso, quando esgotados os outros meios previstos em lei, venham a ser exercido
(IPES, 1963, p. 49-52).

[36] Como se sabe, essa medida foi adotada por Roberto Campos quando criou o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS). A inovação de Campos esteve em transformar o FGTS numa poupança forçada, atrelando-o aos programas de financiamento imobiliário.

Participação nos Lucros das Empresas: O IPES advogava que deveria haver no Brasil um processo de “democratização do capital”, em que os trabalhadores teriam participação nas ações e nos lucros das empresas, e nos ganhos de produtividade “na proporção dos méritos de sua vida profissional, excluídos, apenas, os que comprovadamente hajam atuado de forma incorreta e continuada contra os interesses da empresa” (IPES, 1963, p. 55). Condicionava assim a mobilidade vertical dos trabalhadores à incorporação de novas tecnologias e métodos produtivos pela empresa. Em outros termos, para o Instituto o aumento da produtividade com participação do trabalhador nesses ganhos de produtividade constituía “único fator capaz de promover um real progresso social e econômico e de criar o clima de ordem e de paz almejado pela comunidade” (IPES, 1963, p. 55). Capital, trabalho e inteligência (organização e gerência) constituiriam os fatores de produção de cada empresa. A legislação sobre a participação nos lucros deveria prever:

1 – A classificação de categorias e tipos de empresa, segundo a importância relativa, na produção, dos três fatores assinalados, definindo-se a forma legal e técnica de caracterizar e avaliar-lhes periodicamente a participação, por instituição especializada;
2 – A forma de distinguir, em cada uma das categorias e tipos de empresa, as parcelas de lucros relativos a cada fator, em função da participação de cada um no custo dos produtos;
3 – Os critérios para a qualificação dos beneficiários e os requisitos que conferem a cada um deles o direito à participação em cada uma das parcelas do lucro;
4 – Os critérios de partilha e as formas de pagamento das quotas de participação em cada uma das parcelas do lucro;
5 – A natureza e a habilitação dos órgãos encarregados do julgamento das reclamações e dissídios específicos
(IPES, 1963, p. 56).

Reforma da Legislação de Seguridade Social: As medidas a serem tomadas no campo da previdência social complementariam as medidas institucionais relacionadas à legislação trabalhista caso fossem corrigidos certos “vícios” do sistema previdenciário brasileiro, tais como o separatismo entre os organismos seguradores de alguns setores econômicos e a ausência de diversificação do regime de benefícios de acordo com as necessidades dos grupos profissionais. Um órgão central de seguridade social, subordinado ao Ministério do Trabalho e da Previdência Social, deveria ser criado em substituição aos Institutos de Aposentados e Pensionistas (IAP’s). Para reestruturar os órgãos previdenciários, o IPES propunha:

1 – A consolidação da lei orgânica da previdência social deverá ter em vista a consecução, entre outros, dos seguintes objetivos:
I. Evitar a dispersão excessiva das atividades e determinar, em sentido mais extensivo, o campo da previdência social para que esta atinja a todas a classes de trabalhadores dos setores público e privado, assegurada a transferência dos direitos adquiridos num ou noutro setor;
II. Estabelecer o plano de benefícios, em espécie e *in natura*, dentro das normas de justiça social, levando em conta as mais prementes necessidades sociais e os recursos realmente disponíveis, para garantia da expansão e da estabilidade do sistema;
III. Aperfeiçoar e simplificar o mecanismo arrecadador para fortalecer as bases financeiras da previdência social e permitir a fiel realização dos planos atuariais traçados, sem sobrecarregar empregados e empregadores;
IV. Estender a proteção securitária ao risco econômico do desemprego, substituindo-se, pelo seguro-desemprego, a forma atual do instituto sócio-jurídico da estabilidade, como preconizado nas recomendações sobre a legislação trabalhista.
2 – O sistema de órgãos de seguridade social deverá ser reformado, visando à sua unificação e especialização – sem prejuízo da adaptação do plano de benefícios às necessidades específicas das várias classes e grupos profissionais – e criando-se um organismo central em lugar dos atuais IAP's.
3 – A este órgão, vinculado ao Ministério do Trabalho e Previdência Social, com administração colegiada, caberá:
I. O desempenho das funções coordenadas de todas as entidades constitutivas da rede previdenciária;
II. A formulação de normas e o exercício das atribuições de planejamento, programação e fiscalização atinentes à previdência social;
III. A administração centralizada do cadastro, da arrecadação e dos registros básicos de empresas, de segurados e de beneficiários;
IV. A concessão dos benefícios de qualquer natureza através de órgãos regionais e locais que garantam a mais ampla descentralização;
V. A promoção de ajustes e convênios entre os órgãos previdenciários e os serviços sociais de outras instituições e empresas em geral, com vistas à prestação dos benefícios que exorbitem da alçada da previdência ou que atentem para as necessidades das classes interessadas.
4 – Vinculados ao órgão central e em íntima cooperação com o setor empresarial, deverão ser criados ou reestruturados organismos específicos, cujas funções não se enquadram na esfera da previdência social, constituindo uma rede descentralizada e dotada da necessária autonomia funcional, para o atendimento:
I. Em caráter permanente, da aplicação dos recursos financeiros previdenciários, inclusive concessão de empréstimos em dinheiro; e do treinamento, readaptação e colocação dos trabalhadores, sobretudo nas áreas em que as deficiências da mão-de-obra dificultem o processo de desenvolvimento pela baixa produtividade da "força de trabalho" existente;
II. Em caráter transitório – e enquanto prevalecerem os atuais níveis de vida da maioria da classe trabalhadora da medicina social, da habitação popular (abrangendo os aspectos da locação e do financiamento da casa própria) e da assistência alimentar
(IPES, 1963, p. 60-3).

Reforma Educacional: O IPES possuía uma visão instrumental da educação, como elemento fundamental para a formação do trabalho, ascensão social e, conseqüentemente, para o aumento da produtividade da economia (SOUZA, 1981). Julgava a rede educacional insuficiente para atender as necessidades do desenvolvimento sócio-econômico brasileiro, e o conteúdo do ensino inadequado. Dividia a educação em dois grandes blocos: educação de massa e processo educativo sistemático. O primeiro incluiria somente os níveis elementar e médio, tendo por objetivo arregimentar a maior parte da população para a "educação de base" e "treinamento

profissional"; seria expandido pelo setor privado. O segundo objetivava uma educação integral – do ponto de vista intelectual, físico, moral, social e político – nos níveis elementar, médio e superior. Além disso, seria incentivado o melhor entrosamento entre as universidades e as empresas. A Reforma Educacional objetivaria, assim:

1 – Ampliação geral do sistema educacional existente para atenuar sua deficiência quantitativa em relação aos grupos de população em idade escolar e, sobretudo, o desequilíbrio de atendimento, nas áreas urbanas e rurais, agravados pelas altas taxas de crescimento e dispersão demográficas;
2 – Garantia, em particular no ensino elementar, do atendimento dos grupos de idades de 6 a 12 anos nucleados em concentrações de mais de 40 casas;
3 – Garantia, no ensino de grau médio, do atendimento de, no mínimo, 30% dos grupos populacionais de 12 a 18 anos, concentrados em núcleos de mais de 5000 habitantes;
4 – Adequação dos currículos, das atividades extra-curriculares e dos períodos e horários letivos às condições regionais, a fim de estimular a matrícula e a freqüência à escola e dar a esta seu real sentido educativo para a transmissão de conhecimentos, habilidades e capacidade de fazer produzir;
5 – Garantia, pelo adequado conteúdo do ensino, de que a cada ano de escolaridade corresponda, realmente, melhor possibilidade de elevação do padrão de vida, em função do diferencial de rendimento salarial que represente;
6 – Dinamização do ensino superior, combatendo a atrofia dos setores de pesquisa e de treinamento e a hipertrofia do setor de formação sistemática, e estimulando o entrosamento das universidades com as entidades de produção para garantir a adequação da aprendizagem ministrada às necessidades de meio;
7 – Aproveitamento das possibilidades oriundas dessa mudança de estrutura universitária para a revogação do regime de vitalicidade de cátedra, sem ferir os direitos de estabilidade de emprego nas instituições;
8 – Difusão da consciência de que as verbas destinadas a educação não devem, na era da revolução tecnológica, ser consideradas despesas, mas, na realidade, investimento da mais alta rentabilidade;
9 – Correção da crônica deficiência de recursos para os fundos a educação nacional e da excessiva timidez de sua distribuição para subvencionar o ensino particular, como decorrência do conceito expresso no item anterior;
10 – Combater a hipertrofia da escola pública, a qual, além de determinar menor rentabilidade daquele investimento, desestimula a diversificação indispensável à adequação reclamada, dos currículos e dos métodos, às exigências do meio;
11 – Incentivo à participação dos próprios educandos, de suas famílias, de todas as instituições privadas e dos poderes públicos, compulsoriamente, nos planos de subvenções, auxílios e bolsas nos estabelecimentos de ensino particular para garantia do seu eficaz funcionamento. E isto porque o educando e sua família receberão da escola o benefício de um diferencial de rendimento individual; as instituições obterão o aumento de sua produtividade, utilizando a mão-de-obra por ela qualificada, num diferencial de renda ainda superior àquele, e o Estado terá assim aumentada sua renda social, numa natural composição daqueles dois diferenciais de rendimento;
12 – Orientação de toda a função educativa no sentido de garantir a formação integral da personalidade dentro dos preceitos a serem acima definidos para o processo sistemático, visando a preparar o homem para o exercício da vida democrática
(IPES, 1963, p. 66-9).

Política de Habitação Popular: O déficit habitacional brasileiro na primeira metade dos anos sessenta, em torno de 25% da população das áreas urbanas e rurais, era um problema social de alta prioridade na agenda reformista do IPES. Para diminuí-lo o Instituto procuraria modernizar a indústria de construção civil brasileira e aproveitar as

linhas de recursos do programa “Aliança para o Progresso” e de possíveis recursos internos para financiar novas construções. As diretrizes para a habitação eram:

1 – Realização de um amplo estudo dos mais econômicos tipos ecológicos de habitação para as áreas urbanas e rurais, tendo em vista a composição das unidades familiares e as condições climáticas e hábitos regionais predominantes;
2 – Estabelecimento da industrialização da construção em série desses tipos ecológicos pela prévia fixação de unidade-padrão (módulo) a ser adotado na fabricação de elementos-tipo. Desta forma, garantida a variedade de composição das edificações, será obtida sua construção com as condições de conforto, de higiene e de funcionalidade indispensável e a preços adequados ao poder aquisitivo do trabalhador;
3 – Investigação das matérias regionais de mais fácil e econômica obtenção, para serem utilizadas diretamente ou industrializadas, a fim de obter-se aquele barateamento e as facilidades da construção em série das habitações populares;
4 – Criação, com base nesses estudos e com financiamento concedido pelos órgãos de crédito para o desenvolvimento econômico do país, de indústrias próprias à fabricação de elementos-tipo para as várias unidades determinadas pela modulação estabelecida, utilizando as matérias-primas adequadas, desde os elementos estruturais pré-fabricados até o mobiliário fundamental;
5 – Fomento e assistência à organização de companhias para montagem das casas pré-fabricadas, com base nos elementos-tipo referidos, a serem construídas, dentro de um plano geral de financiamento, pelos grupos patronais o pelos órgãos próprios de seguridade social, valendo-se o mais possível, não só dos auxílios externos, com base no programa da “Aliança para o Progresso”, como nos recursos locais, inclusive a auto-ajuda dos interessados diretos na mão-de-obra, da montagem dos elementos-tipo padronizados
(IPES, 1963, p. 72-3).

Política Sanitária: O objetivo básico da Reforma Sanitária traçada era reduzir os índices de mortalidade infantil e das doenças infecto-contagiosas nas cidades e no campo. Esse objetivo integrava-se a um conjunto amplo de problemas interdependentes relacionados à saúde e à educação. Sua eficácia dependeria, segundo o Instituto, do pagamento de tarifas elevadas, podendo-se recorrer às linhas de financiamento do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BIRD) e do programa “Aliança para o Progresso”. As medidas para a Reforma Sanitária eram:

1 – A difusão da educação sanitária, seja no ensino sistemático dos estabelecimentos dos graus elementar e médio, seja pelos métodos adotados para a “educação de base” e pelo “extensionismo rural”, já preconizado entre as medidas de outras reformas de base e, em especial, na Reforma Agrária;
2 – A ampliação das campanhas de erradicação de endemias, nas zonas urbanas e rurais, pela prática de medicina e da engenharia sanitárias – preventivas, contra a morbidade e a mortalidade prematura, especialmente na primeira infância;
3 – A ampliação dos serviços de abastecimento de águas e dos sistemas de esgotos nas cidades e vilas;
4 – A difusão do uso de fossas nas áreas suburbanas e rurais, e o controle da poluição de águas;
5 – A ampliação do armamento sanitário e da rede nosocomial, em ênfase no preparo dos profissionais do setor de higiene e da saúde, especialmente médicos das várias especialidades, técnicos de laboratórios e de raio X, sanitaristas, dentistas, farmacêuticos e enfermeiros, em articulação com os serviços de assistência da seguridade social
(IPES, 1963, p. 76-7).

1.3.3 Reformas de Ordem Econômica

Reforma Monetária e Bancária: De acordo com o Instituto, o problema central da Reforma Bancária no Brasil, problema estreitamente relacionado ao controle inflacionário, era a "preservação da majestade do Banco do Brasil", principalmente na definição de sua política de crédito, e a ausência de um Banco Central independente que pudesse sustentar a execução de uma política monetária de acordo com a capacidade do lado real da economia[37]. Como ação paliativa de combate à inflação, enquanto não fosse criado um Conselho Monetário (CM) com funções normativas e um BC independente com todas as funções executivas da política da moeda, o IPES sugeria uma coordenação mais eficiente entre as instituições que compunham as Autoridades Monetárias (TN, BB e SUMOC) na organização do crédito público e privado, e medidas administrativas visando expandir o volume de títulos de dívida pública no mercado de capitais (captação não-inflacionária de recursos). Assim, constituíam os objetivos do IPES para a Reforma Bancária:

> 1 – Execução de um plano de emergência pela aplicação de medidas administrativas por parte da SUMOC e do Ministério da Fazenda, objetivando organizar o crédito público e o privado, coordenar a atividade das autoridades monetárias e sanear o mercado de títulos públicos;
> 2 – Criação do Banco Central, mantendo-se o Banco do Brasil como banco comercial e de fomento, com sua atual estrutura de capital;
> 3 – Modernização das práticas bancárias dos bancos comerciais
> (IPES, 1963, p. 83).

Note-se que a despeito do ideal de independência do BC, que teve como principal defensor Dênio Nogueira (NOGUEIRA, 1963), o IPES acabou abrindo precedentes para as políticas de fomento do BB. Essa aparente contradição na verdade revela dois condicionantes envolvendo a criação do BC: (1) a estreita relação entre o BB e o setor público e entre o BB e alguns setores empresariais (pequenas e médias empresas, setor rural); (2) o poder de barganha dos ruralistas e parlamentares ligados ao BB no Congresso Nacional. Tais condicionantes impossibilitaram a aprovação de um projeto de

---

[37] O projeto de Reforma Bancária apoiado pelo governo presidencialista de Goulart – o Substitutivo Alkmin – concentrava, no BB, as funções de BC, tendo sido veementemente combatido pelo "ipesiano" Dênio Nogueira durante a tramitação em regime de urgência no Congresso Nacional (CAMPOS, 1994; NOGUEIRA, 1993).

BC “puro”. O próprio líder da bancada ruralista na Câmara dos Deputados – Deputado Herbert Levy – era membro ativo do IPES.

Reforma Tributária: O IPES enfatizava que a política tributária não deveria cumprir apenas função arrecadadora, mas servir como poderosa ferramenta de política econômica e distribuição de renda. Para isso, a principal fonte de receitas governamentais teria de recair, à exemplo dos países desenvolvidos, sobre os impostos diretos (renda, propriedade) ao invés dos indiretos (consumo, vendas) como se observava no Brasil. Defendia, ademais, a redução dos “gastos públicos de caráter demagógico”, como os subsídios pagos aos sistemas de transportes ferroviário e marítimo, e uma revisão das esferas de competência de arrecadação entre União, Estados e Municípios, a fim de que os recursos tributários oriundos das exportações de café e cacau (recursos estaduais) fossem canalizados para o uso da política econômica, e os oriundos da propriedade rural (recursos municipais) direcionados para estimular o aumento da produtividade da terra. Seguindo essas diretrizes, a política tributária seria orientada para:

1 – Utilização do imposto como instrumento de política econômica e justiça social e não apenas em sua função fiscal;
2 – Maior incidência do imposto sobre os bens e serviços suntuários que sobre os de consumo essencial;
3 – Substituição dos tributos de múltipla incidência por outros de uma única incidência, ainda que com elevação de suas alíquotas;
4 – Revisão da atual discriminação de rendas entre a União, Estados e Municípios, como o propósito de tornar mais racional o nosso sistema tributário;
5 – Reestruturação da administração fazendária e modernização do aparelho arrecadador
(IPES, 1963, p. 87).

Reforma Orçamentária: O processo orçamentário brasileiro, considerado pelo IPES o “principal combustível da fogueira inflacionária”, foi criticado em três pontos básicos: o primeiro ponto dizia respeito ao Código de Contabilidade da União, em seus Artigos 48 e 49, que autorizava a efetivação, para regularização ulterior, de despesas não autorizadas previamente; o segundo referia-se ao fato de a inflação impossibilitar a previsão da peça orçamentária, dado que transcorria quase dois anos entre a preparação e a execução desta; o terceiro ponto levantado pelos “ipesianos” condenava a “anarquia financeira que resulta da verdadeira constelação de órgãos da administração descentralizada (autarquias) e companhias de economia mista cujos

déficits operacionais são cobertos pelo orçamento, sem que tenham sido incluídos na proposta submetida ao Congresso" (IPES, 1963, p. 89). A fim de controlar os déficits públicos resultantes do processo orçamentário o IPES propunha:

1 – Unidade orçamentária, de modo a englobar todas as despesas da União com a administração própria, das autarquias e empresas do Estado;
2 – Separação nítida das despesas de custeio, transferência e investimento;
3 – Discriminação detalhadamente dos primeiros itens (custeio e transferência) e global do último (investimentos), de acordo com os planos que forem traçados, acompanhando o prazo de sua execução;
4 – Criação de órgão permanente de alto nível técnico para o preparo da proposta orçamentária;
5 – Somente admitir emendas supressivas de gastos, na fase de discussão da proposta no Legislativo
(IPES, 1963, p. 91).

Legislação Anti-truste: Com relação à concorrência entre as empresas e à participação estatal no domínio econômico, o IPES sugeria que a intervenção direta do Estado na produção deveria restringir-se a atividades pioneiras e supletivas e à regulamentação do mercado interno de maneira a punir práticas monopolistas que prejudicassem a liberdade de iniciativa. Para estimular a concorrência e a modernização das empresas privadas, sugeria a redução de tarifas alfandegárias. Caberia à legislação anti-truste:

1 – Ser mais preventiva que punitiva;
2 – Utilizar-se mais de ações administrativas, como a redução da proteção alfandegária, ou a ordem de cessação e desistência de praticas abusivas, que da fiscalização ou intervenção;
3 – As sanções punitivas devem atingir antes os administradores que as empresas e depender sempre de decisão judiciária
(IPES, 1963, p. 94).

Legislação sobre o Capital Estrangeiro: O IPES era favorável à participação do capital estrangeiro na economia nacional na medida em que este, além do benefício da expansão dos investimentos, poderia trazer novas tecnologias produtivas para o País e elevar o nível geral da produtividade. Ao invés de lançar mão de métodos restritivos diretos, como a restrição às remessas de lucros ou a administração seletiva do capital externo, os governantes deveriam taxar progressivamente os lucros de monopólio. De acordo com o Instituto, o próprio arsenal da política tributária, como os impostos de renda e de consumo, se encarregaria de selecionar, indiretamente, a entrada de capitais, sem o alto custo burocrático inerente ao controle administrativo. Assim, as propostas "ipesianas" para a participação do Estado nas atividades produtivas e para a regulamentação da capital estrangeiro se aproximavam das políticas defendidas pela

corrente de pensamento desenvolvimentista não nacionalista (BIELSCHOWSKY, 2004). Recomendava o IPES:

1 – Tratar o capital estrangeiro em igualdade de condições com o nacional, recusando-lhe vantagens que não possam ser oferecidas a este último;
2 – Utilizar o capital estrangeiro como instrumento da concorrência no mercado nacional;
3 – Limitar os lucros excessivos tanto dos capitais estrangeiros como nacionais e não as suas remessas para o exterior, como sugerem os que desejam impedir a entrada de concorrentes das indústrias obsoletas;
4 – Utilizar a política tributária (imposto de renda e consumo) como instrumento de seleção dos investimentos de maior interesse para a economia nacional
(IPES, 1963, p. 97-8).

Institucionalização do Mercado de Capitais: Sob o lema de que "a reforma agrária está para o campo assim como a democratização do capital está para a cidade" (IPES, 1963, p. 100), o IPES criticou a manutenção da propriedade do capital nas mãos de grupos econômicos fechados ou familiares, característica típica de economias em que o processo de dissociação entre propriedade e gerência do capital, bem como de evolução do mercado de ações ainda são incipientes. Para estimular a expansão do mercado de capitais, o Instituto sugeriu que fossem implementadas políticas de desenvolvimento de instituições financeiras (companhias de seguro e bancos de investimento, Bolsa de Valores). Os objetivos da Reforma do Mercado de Capitais eram:

1 – Remoção dos obstáculos existentes à democratização do capital;
2 – Desenvolvimento das organizações de caráter financeiro;
3 – Ampliação do mercado das Bolsas de Valores;
4 – Atualização da legislação que regula o funcionamento das Bolsas de Valores
(IPES, 1963, p. 100-1).

Reforma da Política de Comércio Exterior: A política cambial propugnada pelo IPES era a de dar procedência à política da "verdade cambial" estabelecida pelas Instruções 204 e 208 da SUMOC (unificação das taxas), ou seja, o câmbio a ser adotado era o livre e flexível, abolindo-se os subsídios. A expansão das exportações de *commodities* agrícolas para os grandes mercados (agricultura de exportação) seria estimulada a fim de obter as divisas necessárias para as crescentes importações de máquinas, equipamentos, matérias-primas e combustíveis necessários para o aprofundamento da industrialização brasileira; para o mercado latino-americano, a prioridade estava na

exportação de produtos manufaturados. As recomendações acerca da política externa eram:

1 – Manutenção de uma política cambial realista que aumente o poder competitivo de nossos produtos exportáveis no mercado internacional e não estimule demasiadamente as importações;
2 – Aumentar as exportações a qualquer transe: exportar ou morrer;
3 – Rever os acordos comerciais com os países socialistas, para que não continuemos a financiá-los, como ocorre presentemente;
4 – Fortalecer nossa posição *vis-à-vis* ao Mercado Comum Europeu com vistas a evitar que o tratamento preferencial concedido à África não se efetive à custa dos nossos interesses;
5 – Promover o desenvolvimento da Zona de Livre Comércio da América Latina, para onde deve escoar parte substancial de nossa produção industrial
(IPES, 1963, p. 104-5).

Política Relativa aos Serviços de Utilidade Pública: Incorporando princípios econômicos liberais ao seu ideário, o IPES considerava que a intervenção do Estado na economia deveria restringir-se a funções supletivas e disciplinadoras da iniciativa privada. Seguindo essa recomendação, poderia o Estado aumentar o volume de recursos para investimentos em serviços públicos como defesa nacional, saúde pública, segurança pública, administração da Justiça, comunicações postais. Segundo o IPES, as tarifas cobradas do usuário de serviços de utilidade pública deveriam ser suficientes para cobrir o custo dos serviços e o financiamento de sua expansão, o que não vinha ocorrendo em relação a serviços como os de comunicações telegráficas e telefônicas, concessionárias de serviços de produção e distribuição de energia elétrica, transportes ferroviários, marítimos e urbanos. Entre as medidas sugeridas para os serviços públicos, constavam:

1 – Poupar o Governo de encampações desnecessárias feitas quase todas com o objetivo de recusar reajustamentos tarifários;
2 – Fiscalizar inteligentemente os concessionários de modo a entender-lhes os problemas e deles exigir os serviços reclamados pelo público
(IPES, 1963, p. 109).

Política de Uso de Recursos Naturais: No que se refere aos recursos naturais, o IPES defendeu que ao Estado caberia o estabelecimento de normas reguladoras para as atividades de exploração dos recursos inesgotáveis (ar e bens paisagísticos), esgotáveis (minas) e renováveis (água, solo, caça e pesca). Segue abaixo suas orientações:

1 – As atividades do Estado no campo dos recursos naturais devem ser essencialmente normativas e coordenadoras;
2 – As garantias ao domínio privado para utilização dos recursos naturais serão sempre condicionadas ao interesse social do seu aproveitamento;
3 – O aproveitamento dos recursos far-se-á usualmente pela empresa privada e excepcionalmente pela empresa do Estado, depois de bem pesada, em cada caso, as vantagens para o bem comum, em face da categoria dos recursos ou do seu significado para a Nação sob o ponto de vista de segurança;
4 – A exportação de minérios deve ser incrementada até o limite da taxa de sua utilização econômica, em face do volume das ocorrências e do interesse que elas representem para os mercados interno e externo (IPES, 1963, p. 112).

Reforma da Empresa Privada: Para o IPES, a sociedade democrática estava assentada, incondicionalmente, na iniciativa privada. Segundo seus princípios:

Não há Democracia sem a empresa privada, que é uma de suas instituições básicas. É o meio pelo qual a iniciativa particular organiza os fatores da produção em proveito da sociedade, sob o incentivo do lucro, de um lado, e dos imperativos da concorrência, de outro. Abalar-lhe as bases ou limitar-lhe o escopo, sempre que constitui o instrumento mais compatível com o bem comum, importa em atingir um dos fundamentos da liberdade política (IPES, 1963, p. 113).

A fim de que houvesse desenvolvimento sócio-econômico era imprescindível que o crescimento da economia não esbarrasse em pontos de estrangulamento, tais como disponibilidade de energia, estradas, comunicações, mão-de-obra qualificada. De acordo com os documentos “ipesianos”, o setor público não estaria atendendo às necessidades básicas desses serviços, podendo transferi-los “oportunamente” para o setor privado. Este, por outro lado, teria que preencher os requisitos do desenvolvimento econômico acelerado, i.e de elevações bruscas da produtividade geral e da distribuição de renda, a fim de harmonizar os interesses do capital e do trabalho. Portanto, para que a empresa privada cumprisse o papel que lhe era esperada, sugeria o Instituto:

1 – Que a ação do Estado no domínio econômico não vise à substituição, mas ao fortalecimento da iniciativa privada, de acordo com os princípios da ordem econômica estabelecidos;
2 – Que a empresa se torne mais dinâmica e sobreponha a ânsia de progresso da coletividade ao imobilismo tecnológico ou à tendência para o ganho fácil. Em país impaciente para desenvolver-se, só há lugar para a empresa racionalmente estruturada e administrada, de produtividade em elevação constante, que não receia a concorrência e que desta retira o estímulo para crescer;
3 – Que a empresa tome a si a larga parcela que lhe cabe no treinamento e qualificação da mão de obra;
4 – Que a empresa se constitua em verdadeira comunidade, promovendo a integração crescente dos que nela trabalham, inclusive facultando-lhes o acesso às funções de gerência e a participação nas decisões através dos “conselhos de produtividade”;
5 – Que se abra à participação do público e de seus trabalhadores no capital social, que proporcione retribuição eqüitativa aos fatores de produção por ela empregados e que transfira ao consumidor parte de seus aumentos de produtividade, na forma de qualidade e preços dos bens e serviços que vende (IPES, 1963, p. 116-7).

1.4 Considerações finais

Retomando os elementos básicos expostos ao longo deste capítulo, é possível extrair algumas conclusões parciais a respeito do ideário e das propostas de reformas de base propugnadas pelo IPES.

A industrialização capital-intensiva e a internacionalização da economia brasileira forjaram novos setores econômicos, grupos de interesses e ideologias que foram se sedimentando ao longo do período 1945-64. Por outro lado, movimentos nacionalistas e distributivistas se fortaleceram no início dos anos sessenta com a chegada de Goulart à Presidência da República, ameaçando o modelo de desenvolvimento brasileiro ancorado na associação com o capital externo. Grupos de empresários e tecno-empresários com ideais conservadores e produtivistas, contrários ao nacional-reformismo, emergiram no cenário político, organizados em entidades como IPES e ADP no Congresso Nacional. Mobilizados a partir dessas entidades, penetraram a burocracia estatal e difundiram uma série de teses e projetos reformistas com vistas ao encaminhamento da crise brasileira em suas múltiplas dimensões – social, política e econômica.

Na concepção "ipesiana", a estabilização monetária condicionava todas as reformas de base, devendo a política de combate a alta dos preços ser implementada de maneira universal – incluindo medidas relacionadas ao crédito, ao orçamento fiscal, aos investimentos estatais e à política salarial –, e coordenadas por um órgão de cúpula (CM). Os governos pós-1945 foram criticados por financiarem o crescimento do produto nacional lançando mão de políticas inflacionárias – entre elas a expansão creditícia por parte dos bancos comerciais (BB em especial), o financiamento do déficit público via emissões, o câmbio administrado, o controle de preços de certos produtos e serviços (aluguéis e tarifas públicas, por exemplo), os subsídios, o protecionismo alfandegário, a lei de remessa de lucros e as majorações salariais. Essas políticas teriam desestimulado a alocação eficiente dos recursos escassos, impedindo um aumento mais pronunciado do nível geral de produtividade e uma melhor distribuição da renda[38].

---

[38] Uma exceção teria sido o "*intermezzo* Café Filho". Como lembrou o líder "ipesiano" Paulo Ayres Filho, "exceto durante os quinze meses da Administração Café Filho (1954-55), pouco foi feito para combater a

Segundo o “diagnóstico ipesiano” da crise econômica, exposto no trabalho *A experiência inflacionária no Brasil* (1964), de autoria de Mário Henrique Simonsen, o processo inflacionário resultava de fatores sócio-políticos, mais detalhadamente da “revolução das aspirações crescentes” e do “efeito-demonstração” que o desenvolvimento econômico proporcionava. O conflito distributivo, que numa interpretação marxista se traduziria como conflito dialético entre capital e trabalho – motor da História –, com todas as suas conseqüências positivas e negativas para a acumulação de capital e mudanças nas condições de vida da classe trabalhadora, em Simonsen (1964) apareceu como elemento perturbador da estabilidade monetária por constituir variável da inflação de custo. Desse modo, uma estratégia promissora de estabilização dos preços teria que atacar o processo inflacionário não somente pelo lado da demanda, isto é, pela restrição dos gastos públicos e do crédito ao setor privado, do que se infere fundamental as Reformas Fiscal e Bancária, como pelo lado dos custos, do que se infere fundamental uma Reforma Trabalhista.

A estratégia de estabilização exposta no texto de Simonsen (1964) se coadunava perfeitamente com as diretrizes para as reformas de base propugnadas no texto *Reformas de base: posição do IPES* (1963). A Reforma Bancária teria que destituir o BB de seu poder de Autoridade Monetária, criar um órgão de cúpula (CM) para deliberar sobre a política da moeda e um BC independente com todas as ferramentas clássicas (compulsórios, redesconto, *open market*) que lhe permitiriam calibrar, segundo critérios “técnicos”, a oferta de moeda; a peça orçamentária seria rigidamente controlada durante as tramitações nas Casas Legislativas, onde se proibiria a inclusão de compromissos que exigissem elevações de gastos que o Estado não pudesse suportar sem a expansão inflacionária do déficit público; a Reforma Trabalhista teria que implementar um critério de reajuste salarial com base nas variações da produtividade do trabalho e sem a interferência da barganha sindical nas negociações (“harmonização entre capital e trabalho”).

A exposição das diretrizes do IPES para as reformas de base revelou que ideário possuía de economia e sociedade e qual modelo de desenvolvimento sugeria implementar no País como contraponto aos modelos de desenvolvimento distributivista

---

inflação, e menos ainda para evitar a infiltração comunista nos departamentos governamentais, sindicatos, universidades, e organizações estudantis” (AYRES FILHO, 1965, p. 241).

e socialista. A primeira característica a se observar no modelo de desenvolvimento "ipesiano" diz respeito ao padrão de intervenção do Estado na economia, vale dizer, ao papel que desempenharia o Estado e a empresa privada na atividade produtiva. O IPES possuía uma concepção francamente "privatista" e "individualista" de sociedade, no sentido de condenar qualquer ingerência estatal no domínio econômico quando em concorrência com o setor privado. A participação estatal direta na produção deveria reservar-se somente às atividades pioneiras e supletivas às da iniciativa privada, seja por constituírem empreendimentos de bens públicos essenciais (segurança nacional, Justiça) não disponibilizados no âmbito do livre mercado, seja por conta do risco elevado que o empreendimento pudesse apresentar. O programa reformista do IPES reservava à empresa privada, ainda, a exploração dos recursos naturais e pretendia transferir "oportunamente" parte dos serviços de utilidade pública para a administração privada – como os dos setores de energia, comunicações e estradas.

Note-se, porém, que essa concepção "privatista" de sociedade não deve ser interpretada com uma adesão à ideologia neoliberal do Estado mínimo[39]. As políticas de cunho aparentemente liberais no programa reformista "ipesiano", de conferir aparente primazia às forças de livre mercado na alocação dos recursos disponíveis – câmbio livre ("verdade cambial"), fim dos subsídios, redução das tarifas alfandegárias, política de atração do capital estrangeiro, livre remessa de lucros, estímulo à concorrência, "democratização do capital" –, destinavam-se à modernização e ao fortalecimento dos micro-fundamentos da célula-mãe do modelo de desenvolvimento "ipesiano": o grande capital privado.

O Estado, nesse modelo, possuiria, quanto ao marco regulatório, papel fundamental no planejamento e na redistribuição do excedente econômico, sendo imprescindível que fosse munido de órgãos técnicos especializados e "apolíticos" para centralizar a elaboração da peça orçamentária (planejamento), controlar a oferta de moeda, aperfeiçoar o sistema tributário, regular o mercado de trabalho e outras providências. O Estado "ipesiano" visava punir, por meio de um arsenal de reformas e

[39] O fundamento teórico do neoliberalismo é o de que o Estado não seria capaz, dada a complexidade do sistema capitalista, de processar todas as informações relevantes para interferir nesse sistema, sendo o livre jogo das forças de mercado a opção mais eficiente para a convergência dos interesses sociais e individuais, público e privado (HAYEK, 1960).

instrumentos de política econômica (Política Monetária, Política Tributária, Legislação Antitruste, Política de Comércio Exterior, Legislação sobre o Capital Estrangeiro, Institucionalização do Mercado de Capitais), os setores de baixa produtividade – particularmente o grande latifúndio improdutivo e as empresas que sobreviviam sob o guarda-chuva dos subsídios e do protecionismo contra a concorrência externa; garantir e expandir mercados, internamente e externamente, passíveis de exploração pela iniciativa privada; e mobilizar maior volume de poupança interna e externa para a formação de capital, reestruturando, respectivamente, o Mercado de Capitais (abertura e "democratização do capital") e a Legislação sobre o Capital Estrangeiro (abolição da Lei sobre Remessa de Lucros).

As políticas sociais também não teriam outro sentido, senão expandir mercados e aumentar a produtividade e a eficiência da firma. O Estado ampliaria o mercado consumidor mediante a elevação da produtividade agrícola, a formação de uma classe média rural (Reforma Agrária) e a multiplicação do emprego do setor de construção civil (Reforma Habitacional); regularizaria, com a Reforma Trabalhista, a relação conflituosa capital-trabalho, de modo a "harmonizá-los"; e aumentaria a produtividade média da mão-de-obra ao incentivar inversões "em massa" do setor privado no ensino fundamental e profissionalizante e o entrosamento entre as universidades e as empresas (Reforma Educacional).

Tendo descrito o ideário "ipesiano" de desenvolvimento sócio-econômico e as diretrizes de reformas de base que propuseram em consonância com esse ideário, os próximos capítulos são dedicados ao estudo da problemática das Reformas Financeiras de 1964-66, e das teses e projetos sobre Reformas Financeiras no Congresso Brasileiro para a Definição das Reformas de Base, cujas recomendações, incorporadas pelo IPES, foram idênticas às diretrizes da Lei nº. 4595 de 31 de dezembro de 1964.

2 AS REFORMAS FINANCEIRAS DE 1964-66

2.1 O Sistema Financeiro

A discussão sobre as Reformas Financeiras de 1964-66 não é uma discussão eminentemente conjuntural, de curto prazo, centrada na questão inflacionária. Insere-se num contexto mais amplo – de financiamento sustentável de uma economia que montara um parque industrial complexo sob a liderança do Estado e do grande oligopólio estrangeiro. A análise do papel do Sistema Financeiro no desenvolvimento econômico brasileiro passa pela revisão da problemática da industrialização retardatária, isto é, dos obstáculos que impediam a plena constituição de forças produtivas capitalistas. A problemática da formação do capitalismo brasileiro decorria de sua especificidade, qual seja: o ponto de partida – as economias exportadoras capitalistas nacionais; e o momento – de domínio do capitalismo monopolista em escala mundial (CARDOSO DE MELLO, 1982). Para superá-la seria necessária a instalação do núcleo fundamental da indústria de bens de produção, capaz de libertar a acumulação das barreiras impostas pela fragilidade da estrutura técnica e financeira do capital.

O período 1933-55 foi marcado por uma dinâmica de acumulação "voltada para dentro", quando pela primeira vez foi possível reproduzir, endógena e conjuntamente, a força de trabalho e parte do capital constante. Mas, apesar da expansão industrial já comandar o movimento do capital, suas bases eram estreitas demais para se implantar, espontaneamente, a grande indústria pesada de maneira que a capacidade produtiva crescesse adiante da demanda. O setor industrial havia se libertado da dependência externa pelo lado da realização do lucro, mas o padrão de acumulação baseado na contínua diferenciação da indústria leve de bens de produção e de bens de consumo corrente não possibilitava a superação da barreira representada pela capacidade para importar.

Note-se, porém, que a conformação da estrutura de financiamento nacional no transcorrer desse período não foi resultado apenas dos determinantes técnicos e financeiros. Comportou, mais amplamente, uma relação público/privada definida a partir da relação Estado-Sociedade que se gestou no pacto entre forças agrárias e

modernizantes, conferindo ao Executivo certo grau de autonomia na elaboração e implementação de políticas desenvolvimentistas (CORRÊA, 1995). A industrialização pesada foi levada a cabo entre 1956 e 1961 somente, com a implantação autônoma de um bloco de investimentos dos departamentos I (setor de bens de produção) e II (setor de bens de consumo durável) que alterou radicalmente a estrutura do sistema produtivo e a propriedade do capital. O capital oligopolista estrangeiro, juntamente com o Estado, comandou o processo, embora o setor privado nacional também tivesse se beneficiado dos efeitos expansivos induzidos pelos novos investimentos.

As profundas transformações por que passou o parque industrial nacional com a consolidação da hegemonia do grande capital oligopolista aumentaram rapidamente a pressão sobre o crédito e a oferta de serviços públicos. O Sistema Fiscal descentralizado não possuía mecanismos de financiamento não inflacionário dos investimentos do setor público; o Sistema Financeiro, não se estruturava, em termos de especialização das instituições e capacidade de mobilização da poupança interna, para exercer o papel da intermediação de recursos de uma economia tri-departamental[40]. Em outros termos, a conformação de um novo padrão de acumulação no período 1956-61 não foi acompanhada de mudanças significativas na estrutura de financiamento e distribuição de renda. Assim:

> O que se verifica é que, apesar de ter-se dado o chamado "salto qualitativo", passando-se à etapa "especificamente capitalista", não foram implementadas reformas estruturais importantes, que dizem respeito à adequação da estrutura de financiamento e distribuição necessárias à consolidação do padrão de acumulação e, portanto, do padrão de desenvolvimento em sua etapa especificamente capitalista (CORRÊA, 1995, p. 134).

O desajuste dinâmico entre as estruturas de oferta (oligopólio diferenciado) e demanda industrial no período subseqüente (1962-67), não podendo ser contornado, na fase de baixa do ciclo econômico, por investimentos autônomos do setor público, gerou expressiva capacidade ociosa não planejada. Procuraram as empresas oligopolistas evitar quedas nas margens de lucro mediante elevação do grau de concentração do

---

[40] Segundo Roberto Campos, o "desenvolvimentismo de Kubitschek não se transformou em modelo de 'desenvolvimento sustentado', pela fragilidade de sua base financeira. A primeira falha foi a atrofia fiscal do Estado, que passou a depender perigosamente do financiamento inflacionário (...) Uma segunda falha era a inadequação do sistema financeiro, que não se ajustava às exigências do surto de industrialização" (CAMPOS, 1994, p. 650).

capital. A concentração do capital e a integração vertical da pirâmide da indústria permitiram às empresas oligopolistas atingirem economias de escala que minimizaram os efeitos da crise (CONCEIÇÃO TAVARES, 1978). Não obstante, a retomada do ciclo exigiu o reescalonamento do esquema de financiamento público e privado da economia pois que problemas de realização da mercadoria tornaram-se prementes. As principais instituições que o Sistema Financeiro comportava eram:

a. SUMOC e BB

Entidades integrantes do Sistema de Banco Central brasileiro, responsabilizavam-se pela execução da política monetária definida no âmbito do Conselho da SUMOC – o órgão de cúpula do Sistema Monetário. O BB centralizava a maioria das funções executivas de BC, utilizando-se, para isso, de órgãos a ele atrelados (Carteira de Redescontos – CARED, Caixa de Mobilização Bancária – CAMOB, CACEX, Carteira de Câmbio). À SUMOC cabia, resumidamente, as funções de fiscalização do Sistema Bancário, através da Inspetoria Geral de Bancos, de regulação da política cambial e de fixação da taxa de redesconto e percentuais dos compulsórios a serem recolhidos pelas instituições bancárias.

b. Sistema Bancário Comercial[41]

Concentrado na região sudeste do País – nos estados de São Paulo, Guanabara e Minas Gerais –, o surto bancário brasileiro ocorrera entre os anos vinte e cinqüenta, período em que, como em outras experiências de industrialização, o entrelaçamento crescente das atividades bancárias com as atividades agrícolas, industriais e comerciais incitou a multiplicação do número de agências e o volume de depósitos, sendo irrisória a presença de instituições estrangeiras no setor[42]. A concorrência entre os bancos comerciais, que em tese deveria reduzir os custos unitários e o *spread* bancário, não

[41] Do sistema bancário comercial faziam parte também as sociedades de economia mista, como o BB e o Banco do Estado de São Paulo (BANESPA).
[42] O volume de depósitos pertencentes às instituições bancárias estrangeiras passou de 7,8% do total em 1949, para 3,4% em 1964 (PASSOS, 1973).

produziu resultados nesse sentido. A alta lucratividade proporcionada pela diferença entre as taxas nominais de juros pagas aos depositantes, não superiores aos 12% ao ano, e as taxas efetivas cobradas dos mutuários (inclusive comissões, juros de contas vinculadas e outros) de até 50% ao ano, estimulou os bancos comerciais a expandirem rapidamente a rede de agências e o corpo de funcionários do setor, elevando suas despesas gerais (massa salarial, aluguel, energia, despesas administrativas e assim por diante)[43].

Por outro lado, a aceleração da inflação conjugada a ausência de instrumentos legais de correção monetária afetou os poupadores, desestimulando-os a alocarem recursos em títulos de longo prazo (depósitos a prazo, debêntures), os quais somavam em 1960, em termos reais, a metade do volume do início dos anos cinqüenta (SOCHACZEWSKI, 1993). Seguindo a conhecida regra do fluxo de caixa bancário – vincular prazos de empréstimos a prazos de depósitos –, os bancos comerciais adotaram comportamento semelhante, à medida que concentraram suas transações, quase que exclusivamente, em descontos de títulos, depósitos à vista e empréstimos de curto prazo.

c. Bancos de Fomento

Antes das Reformas Financeiras de 1964-66, o financiamento para investimentos de médio e longo prazo da economia era atendido por Bancos de Fomento, sendo eles:

i. BB – Operava a Carteira de Crédito Agrícola e Industrial (CREAI) no financiamento do setor rural e de pequenas e médias empresas industriais;
ii. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) – Fundado como instituição autárquica federal (Lei nº. 1628 de 20/06/1952), atuava no financiamento de empreendimentos estatais de médio e longo prazo de maturação e exigência de volumes exorbitantes de capitais (setores de transportes, energia elétrica, siderurgia), com vistas à eliminação dos pontos de

[43] As Reformas Financeiras do governo Castello Branco redundaram, posteriormente, em redução dos custos operacionais bancários por meio de uma política deliberada de concentração do setor, a qual eliminou grande número de agências.

estrangulamento do crescimento econômico[44]. Após as Reformas Financeiras de 1964-66, o BNDE foi reorientando, progressivamente, suas aplicações para o setor privado, estabelecendo fundos específicos de financiamento para a indústria de transformação (por exemplo, o Fundo de Financiamento para Aquisição de Máquinas e Equipamentos Industriais – FINAME);

iii. Banco do Nordeste do Brasil (BNB) – Fundado pela Lei nº. 1649 (19/07/1952), o BNB desempenhava atividades de Banco Comercial e de Fomento, sobremodo no financiamento de projetos agropecuários e industriais da Superintendência para o Desenvolvimento do Nordeste – SUDENE;

iv. Banco de Crédito da Amazônia – Originou-se, em 1942, com o objetivo de fomentar a extração da borracha na região amazônica e a industrialização do produto. Mudou sua denominação para Banco da Amazônia S.A (BASA), estendendo suas operações para o financiamento de projetos da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM);

v. Banco Nacional de Crédito Cooperativo (BNCC) – Fundado em 1951 e transformado em sociedade anônima pelo Decreto-lei nº. 60 (20/11/1966), utilizava os recursos da taxa incidente sobre a comercialização dos produtos rurais das cooperativas associadas para o fornecimento de crédito aos cooperados (GALVÊAS, 1982).

d. Caixas Econômicas Federais e Estaduais

As operações com caderneta de poupança ficavam a cargo das Caixas Econômicas Federais e Estaduais. A partir das Reformas Financeiras de 1964-66, passaram essas instituições a operar volumes maiores de recursos em função da permissão que lhes foram concedidas de captar depósitos à vista e a prazo, da proteção contra a desvalorização da moeda criada pela instituição da correção monetária nas aplicações em cadernetas de poupança e da autorização para o financiamento direto ao consumidor (aquisição de bens de consumo durável, como eletrodomésticos e automóveis).

[44] Pela Lei nº. 2973 (1954) não estava o BNDE sujeito aos dispositivos da Lei da Usura (GALVÊAS, 1982).

e. Bolsas de Valores e Corretoras de Valores

O incentivo à captação de poupança através do mercado de capitais permaneceu muito incipiente até as Reformas Financeiras de 1964-66. Mesmo as grandes empresas estatais nacionais e o grande oligopólio estrangeiro prescindiram dessa modalidade de captação de recursos para inversões. As primeiras recorreram às linhas de financiamento disponibilizadas pelo BNDE, enquanto que o grande oligopólio estrangeiro utilizou recursos próprios (autofinanciamento) e o acesso direto às linhas de crédito no mercado externo. Depois daquelas Reformas o mercado de ações foi incentivado como forma de aumentar a liquidez das empresas.

f. Sociedades de Crédito, Financiamento e Investimento

A rápida ampliação da produção de bens de consumo durável proporcionada pelo Plano de Metas pressionou o mercado de crédito de médio prazo (crédito ao consumo de 6 a 12 meses) para facilitar a venda da nova linha de produtos industriais. A demanda não contida por crédito ao consumo abriu espaço para a proliferação das Sociedades de Crédito, Financiamento e Investimento ("Financeiras"), instituições regulamentadas pela Portaria nº. 309 de 30/11/1959, mas que atuavam no País desde 1946 no fornecimento de capital de giro às empresas[45].

g. Companhias de Seguro

Operavam no Brasil, reguladas pelo Decreto-lei nº. 2063, numerosas Companhias de Seguro não-especializadas, que se descapitalizaram com a aceleração inflacionária na primeira metade dos anos sessenta. A Lei nº. 4595 e o Decreto-lei nº. 73 (21/11/1966) criaram novos dispositivos para as Companhias, integrando-as ao Sistema Nacional de Seguros Privados. Já nos anos setenta, à semelhança do ocorrido para os

[45] O número total de Sociedades de Crédito, Financiamento e Investimento passou de 33 em 1952, para 64 em 1958 e 202 em 1965. A importância dessas instituições financeiras aumentou com a instalação da indústria automobilística e de bens de capital (ZINI JR, 1982).

bancos comerciais, houve um processo de concentração das atividades do seguro (fusão e aquisição de seguradoras).

Como se afirmou, a estrutura do Sistema Financeiro brasileiro no início dos anos sessenta não se adequava às profundas mudanças na estrutura do capital a partir da onda de inversões na segunda metade dos anos cinqüenta. O novo padrão de acumulação, fundado na indústria pesada, exigia a centralização de enormes volumes de capital para o financiamento de longo prazo. O desafio colocado para o setor público era construir um esquema que substituísse o imposto inflacionário (expansão primária dos meios de pagamento) no financiamento de seu déficit; para o setor privado era vital articular um esquema de financiamento que amparasse a oferta de capital de longo prazo e a ampliação do consumo de bens duráveis. A rede bancária comercial, satisfeita com os lucros oriundos de operações de curto prazo, não se aventurava, voluntariamente, em operações de *finance*; estas apresentavam riscos elevados em função das indivisibilidades e longos prazos de maturação das inversões. Ficou a cargo do Estado responder por tais riscos, mobilizando e distribuindo recursos por meio do BNDE e das políticas fiscal, monetária e cambial. A Reforma Fiscal/Financeira de 1964-66 logrou reativar a demanda de bens de consumo durável e bens de capital, em detrimento dos salários de base e dos setores menos produtivos da economia brasileira. A redistribuição "para cima" da renda suscitou o aumento na relação lucro/salário e um potencial maior de acumulação e investimento dos setores industriais dinâmicos[46]. O excesso de capacidade ociosa pôde então ser "digerido", dando início a outro ciclo expansivo ("Milagre" – 1968-72).

A Reforma Fiscal/Financeira empreendida pela equipe econômica do governo Castello Branco nos anos 1964-66 constituiu, assim, peça-chave na conformação de um esquema de financiamento congruente com a nova estrutura e propriedade do capital. Atente-se, no entanto, que:

(...) em que pese sentir-se com clareza a necessidade de Reformas Financeiras no início dos anos sessenta, as mudanças realizadas basicamente tiveram o propósito de não alterar a <u>estrutura de propriedade</u> pré-existente mas, ao mesmo tempo, criar mecanismos que aumentassem a capacidade de

[46] Ibidem.

captação de recursos do segmento formal para poder expandir a capacidade de financiar a produção e o consumo.
Há que se ter cuidado, assim, quando se fizer referência às Reordenações de 1964-65 com as adjetivações propagandísticas sobre as inovações realmente introduzidas pela legislação (ZINI JR, 1982, p. 90, grifo do autor).

As Reformas Financeiras compreenderam um conjunto de mudanças institucionais e instrumentais promovidas pelas Leis nº. 4595/64 (Reforma Bancária), 4380/64 (Sistema Financeiro de Habitação), 4728/65 (Reforma do Mercado de Capitais), 4829/65 (Sistema de Crédito Rural no Brasil); e por medidas de incentivo à inversão do capital estrangeiro (Lei nº. 4390/64, que substituiu a Lei de Remessa de Lucros de 1962) e à mobilização compulsória da poupança doméstica (Lei nº. 5107/66 – FGTS) e de fundos financeiros específicos (instituição da correção monetária aplicada aos títulos públicos e contratos imobiliários) (ZINI JR, 1982).

O PAEG (1964) defendeu a elaboração de um planejamento indicativo no sentido de conferir "a maior eficiência possível ao funcionamento da economia de livre empresa" (PAEG, 1964, p. 13). O "diagnóstico oficial" enfatizou o papel negativo do processo inflacionário brasileiro sobre o sistema de preços e a alocação dos recursos escassos[47]. A fim de corrigir a eficiência do sistema de preços, as Reformas Financeiras implementaram, como políticas basilares, a institucionalização da correção monetária pós-fixada nos contratos, passando o Sistema Financeiro a operar com juros positivos[48], e a especialização das instituições para atuarem em faixas específicas dos mercados financeiro e de capitais. Tais políticas basilares restabeleceram a confiança nos sinais de mercado como força orientadora na alocação dos recursos e incentivaram a formação de maior volume de poupança interna[49]. Restabelecida as condições de

[47] As distorções causadas pelo processo inflacionário, segundo esse diagnóstico, foram: instabilidade e desordem salarial; descontrole das tarifas dos serviços públicos; desajustes cambiais; distorções no mercado de crédito com vistas a burlar a Lei da Usura; ilusões de rentabilidade das empresas, desestímulos aos investimentos sociais, como o de habitação; falência generalizada dos sinais de mercado enquanto sistema orientador da alocação de recursos (PAEG, 1964).
[48] O "diagnóstico oficial" era o de que a vigência de taxas de juros reais negativas no mercado monetário brasileiro, por conta da alta da inflação conjugada a ausência de cláusulas de correção monetária, desestimulou a formação da poupança nacional. A instituição da correção monetária nos contratos do mercado financeiro, a começar pelos títulos públicos e contratos imobiliários, constituiria medida indispensável para canalizar recursos de aplicações improdutivas e especulativas para investimentos produtivos (Ibidem).
[49] À especialização foram acrescentadas, posteriormente, medidas de incentivo às fusões e incorporações de instituições de crédito de curto prazo (bancos comerciais) visando elevar as economias de escala e reduzir os custos operacionais dessas instituições.

equilíbrio do mercado pelo lado da oferta, as Reformas Financeiras encontraram terreno propício para serem implementadas.

A Reforma Bancária aprovada transformou a SUMOC em BCB e criou um CMN como órgão de cúpula da política monetária[50]. A idéia de constituição de um novo Sistema Monetário era permitir um controle mais eficaz da expansão monetária, destituindo o BB do poder de emissão que tinha na prática, e criar novas instituições financeiras e novos instrumentos de captação de recursos para o financiamento do consumo, capital de giro e investimento. As alterações institucionais promovidas pela Lei nº. 4595 limitaram o teto de emissão em 10% do total dos meios de pagamento existentes em dezembro do ano anterior, e impediram o BB de continuar financiando os déficits do TN através da CARED, embora não o impedisse de exercer atividades de fomento a setores produtivos (agrícola, especialmente) por meio de uma "Conta de Movimento" aberta junto ao BCB.

A Reforma do Mercado de Capitais, inspirada no modelo norte-americano de mercado de ações, foi conduzida segundo o princípio da especialização financeira. Tencionava alterar as expectativas dos agentes econômicos mediante a estabilização dos fluxos financeiros ao setor produtivo e a remunerações positiva do capital ao poupador. Como já relatado, para a mobilização de recursos de médio e longo prazo, foi adotado o instituto da correção monetária *a posteriori* aos contratos[51]; também foram estimulados a abertura do capital social das empresas na Bolsa de Valores e o desenvolvimento de um mercado privado de crédito de longo prazo (Bancos de Desenvolvimento com operações de crédito não inferiores a um ano, cujos recursos provinham de incentivos fiscais e fundos diversos). Os Bancos de Desenvolvimento acabaram se transformando em fontes de recursos para capital de giro às empresas, a

---

[50] A SUMOC assumiu as Carteiras de Câmbio e de Redesconto do BB e o serviço de emissão pertencente à Caixa de Amortização do TN; o Conselho da SUMOC foi extinto, dando lugar a um CMN composto, inicialmente, de nove membros, sendo eles: o Ministro da Fazenda e os Presidentes do BB e do BNDE (membros demissíveis *ad nutum*); mais seis membros com mandatos fixos de seis anos, não passíveis de demissão, escolhidos pelo Presidente da República com prévia aprovação do Senado Federal. Desses seis membros, quatro seriam eleitos, internamente, para a Diretoria do BCB.

[51] Entre esses mecanismos de correção monetária destacaram-se aqueles implementados pela Lei nº. 4357/64, que criou as ORTN para facilitar o financiamento não inflacionário dos déficits públicos, isto é, por meio da expansão de títulos de dívida pública indexados; pela Lei nº. 4494/64, que permitiu a correção monetária dos aluguéis de imóveis em substituição à Lei do Inquilinato, que os congelava; e pela Lei nº. 4728/65, que estendeu a correção monetária os ativos financeiros (depósitos a prazo, debêntures) (ZINI JR, 1982).

exemplo dos bancos comerciais, e intermediários de empréstimos internacionais facilitados pelos novos dispositivos legislativos, os quais incentivaram o endividamento externo.

A legislação sobre o Sistema Financeiro da Habitação criou o Banco Nacional de Habitação (BNH) e instituiu a correção monetária aos contratos imobiliários a fim de facilitar a mobilização de poupança interna para o financiamento da construção de imóveis, que tinha um déficit acumulado em torno de 25% por conta da atuação conjunta de políticas e leis que desestimularam o investimento privado no setor (inflação, Lei da Usura e Lei do Inquilinato). A Reforma Habitacional teve por finalidade "acentuar a idéia de solução predominantemente via mercado, e não subsídios graciosos" (CAMPOS, 1994, p. 651) para o problema da moradia no Brasil, problema que, segundo o "diagnóstico oficial", se agravara com o congelamento dos aluguéis no governo Goulart, "comprimindo duplamente a oferta: pelo desincentivo a novas construções e pelo desinteresse dos proprietários em ofertar alocações" (CAMPOS, 1994, p. 652). Ademais, carregava forte apelo social, pois, além possibilitar a aquisição da casa própria, estimulava o crescimento da indústria da construção civil, a qual empregava quantidade expressiva de mão-de-obra não qualificada. Inicialmente amparado por fundos restritos de emissão de letras imobiliárias, somente após a instituição da poupança compulsória do FGTS e da regulamentação dos depósitos de poupança com correção monetária, respectivamente em 1966 e 1967, é que o Sistema Financeiro de Habitação pode mobilizar recursos expressivos para operar o crédito imobiliário[52].

Além desses três conjuntos de medidas legislativas, cumpre destacar um quarto, decorrente da Lei nº. 4829/65 de 05/11/1965, criadora do Sistema de Crédito Rural no Brasil. Este tinha por finalidade elaborar e executar, através da rede bancária comercial (BB em especial), planos globais para o financiamento do setor rural, determinando que as instituições de crédito públicas e privadas reservassem ao menos 10% de seus recursos de empréstimos para a agricultura (ZINI JR, 1982).

---

[52] Bem longe da "solução via mercado" alardeada por Campos (1994), a Reforma Habitacional foi talvez a que apresentou, com mais veemência, a ingerência do Estado. Como é notório, o Estado se responsabilizou pela criação e reestruturação de instituições ligadas à habitação (BNH, Caixas Econômicas Federais), pela mobilização compulsória de poupança interna (FGTS) e pela interferência indireta sobre os preços para incentivar o aumento da oferta de imóveis (correção monetária).

Em suma, no modelo de Sistema Financeiro arquitetado pela equipe econômica do governo Castello Branco – modelo que se orientou pelo princípio da especialização e da compartimentalização das instituições – o financiamento de longo prazo ficaria sob a responsabilidade dos Bancos de Investimento; o financiamento não inflacionário do déficit público estaria garantido pela emissão de títulos públicos indexados (ORTN); o mercado acionário disponibilizaria liquidez imediata às empresas; os Bancos Comerciais se ocupariam do crédito para capital de giro e financiamento corrente das empresas; as "Financeiras", do crédito de consumo de bens duráveis; e o Sistema Financeiro de Habitação atuaria junto ao setor de construção civil, setor-chave para a multiplicação de emprego e aumento do salário indireto dos trabalhadores[53]. Com a implantação desse modelo, que na verdade consistiu num rearranjo do Sistema Financeiro, foi restabelecida a confiança dos mercados no sistema de preços e a economia brasileira encontrou fontes de recursos para o financiamento do consumo e do investimento de seu parque industrial, podendo iniciar outro ciclo expansivo.

O próximo item sai da perspectiva mais geral das Reformas Financeiras de 1964-66, que, como descrito, abrangeu uma série de medidas legislativas destinadas a restabelecer a capacidade de financiamento da economia brasileira, e se dedica, especificamente, à reorganização do Sistema Monetário, cujo desfecho foi a aprovação da Lei nº. 4595 (Reforma Bancária). Pensavam os líderes "ipesianos", que a aprovação de uma Lei de Reforma Bancária, articulada com outras inovações nas áreas fiscal e monetária, possibilitaria um controle efetivo da expansão dos meios de pagamento e, por conseqüência, do processo inflacionário. Tal Reforma, no entanto, carregava uma série de conflitos intra-setoriais em torno do controle da política monetária e creditícia, não havendo consenso nem mesmo entre o empresariado financeiro como demonstrou o III Congresso Nacional de Bancos (CNB), dedicado ao tema Reforma Bancária (MINELLA, 1988). Como se verá, a grande fonte de conflitos situava-se no papel destinado ao BB no novo Sistema.

---

[53] O setor habitacional integrava o que Roberto Campos chamou de "novo trabalhismo", política que pretendeu alterar o foco de reivindicações dos trabalhadores dos salários diretos para os salários indiretos, isto é, para a reivindicação da oferta de uma cesta de serviços básicos (saúde, educação, habitação, saneamento) a ser viabilizada por investimentos estatais e privados (CAMPOS, 1966).

2.2 O Sistema Monetário

A criação de um BC “clássico” no Brasil não surgiu repentinamente nos anos sessenta, nem foi fruto de um grupo de mentes “iluminadas” que se reuniram numa mesa para redigir a Lei nº. 4595. A discussão da matéria data pelo menos de maio de 1931, quando a convite do então Ministro da Fazenda José Maria Whitaker, visitou o Brasil o Diretor do Banco da Inglaterra, Sr. Otto Niemeyer, o mesmo que auxiliaria a Argentina na criação de seu BC.

O relatório da Missão Niemeyer (25/07/1931) recomendou a criação de um BC de Reserva com funções de emissão, Banco do Governo e guardião das reservas bancárias. Como condição para a criação de um BC “clássico”, destacou que seria imprescindível o equilíbrio orçamentário e a disponibilidade de lastro em moeda forte (16 milhões de libras esterlinas), o que não poderia ser satisfeito pela economia brasileira no início dos anos trinta, dado que enfrentava profunda reversão no seu Balanço de Pagamentos. A alternativa colocada pelo Diretor do Banco da Inglaterra de se recorrer a empréstimos ingleses para o estabelecimento do lastro também acabaria se inviabilizando em razão do colapso da libra esterlina no mercado internacional (ABREU, 1974).

Embora há algum tempo já se reconhecesse a necessidade de se aprimorar o controle do crédito no Brasil, foi somente após os compromissos assumidos pelo Governo brasileiro na Conferência de Bretton Woods que o Sistema de BC começou a ser alterado no sentido de se preencherem algumas lacunas. O Ministro da Fazenda Souza Costa, em exposição sobre a situação financeira do País ao final de 1944, clamava pelo estabelecimento definitivo de um Sistema de BC, flexível e eficiente no controle do crédito, a fim de se evitar a contração e a expansão indesejável dos meios de pagamento. Instituiu, como medida inicial, a SUMOC, com base no Decreto-lei nº. 7293 (02/02/1945), de autoria do professor Octávio Gouvêa de Bulhões.

A proposta original de Bulhões advogava que a SUMOC deveria promover liquidez ao Sistema Bancário e disciplinar o crédito por meio de “um controle seletivo eficiente a fim de evitar a generalização da alta de preços manifestada nos focos de inflação” (BULHÕES, 1946). No entanto:

Essa função era dificultada pela quase inexistência dos mecanismos clássicos de controle – o redesconto, o compulsório e o *open market*. O primeiro não era controlado pela Superintendência da Moeda e do Crédito; o segundo tinha efeito perverso, pois sendo os depósitos feitos no Banco do Brasil, serviam para alimentar-lhe a expansão creditícia; e o *open market* só viria a funcionar na década dos 60, quando, com a correção monetária dos títulos públicos, se criou um mercado voluntário para esses títulos (CAMPOS, 1994, p. 663).

Além das lacunas encontradas no mercado financeiro brasileiro, o cumprimento dos objetivos da SUMOC esbarrava na escassez de seus funcionários, na ausência de estrutura própria (falta de tesouraria, por exemplo) e, principalmente, na dependência com relação ao BB para a execução dos serviços requeridos. Embora o ideal de Bulhões fosse garantir autonomia à SUMOC em relação ao BB, subordinando-a apenas ao seu Conselho, aquela foi constituída pelo aproveitamento de quadros técnicos deste; mesmo no Conselho da SUMOC participavam, majoritariamente, membros do BB[54].

O trabalho de Bulhões recebeu acréscimos de maneira a aclarar que se tratava de uma nova instituição bancária, orientada por um Conselho e subordinada ao Ministério da Fazenda, que prepararia a organização do BC[55]. Os dois primeiros artigos da SUMOC diziam:

Art. 1.º - É criada, diretamente subordinada ao Ministro da Fazenda, a Superintendência da Moeda e do Crédito, com o objetivo imediato de exercer o controle do mercado monetário e preparar a organização do Banco Central;
Art. 2.º - A Superintendência da Moeda e do Crédito terá um Diretor-Executivo, nomeado por decreto do Presidente da República, e será orientada por um Conselho, a que presidirá o Ministro da Fazenda, constituído dos seguintes membros: Presidente do Banco do Brasil S.A, Diretor da Carteira de Câmbio, Diretor da Carteira de Redesconto e Caixa de Mobilização e Fiscalização Bancária e Diretor-Executivo da Superintendência

Competiria à SUMOC, enquanto não fosse criado um BC que centralizasse a política monetária:

---

[54] José Vieira Machado, ex-Diretor da CARED e primeiro Diretor-Executivo da SUMOC, pretendeu que os Diretores e Presidente do BB integrassem o Conselho da SUMOC, o que acabou se concretizando com a Lei nº. 7293. Inicialmente, participavam esse Conselho: o Ministro da Fazenda (Presidente); um Diretor-Executivo; o Presidente do BB; e os Diretores da Carteira de Câmbio, da CARED e da CAMOB. Posteriormente a representação foi ampliada, incluindo o Diretor da CACEX (1955), a despeito da extinta Carteira de Exportação e Importação do Banco do Brasil (CEXIM) jamais ter feito parte da representação; o Presidente do BNDE (1956); o Superintendente da SUDENE (1960); o Ministro da Indústria e Comércio (1961); e o Ministro para Assuntos do Planejamento (1963) (ALMEIDA, 1992).

[55] O Art. 1.º do Decreto-lei 7293 foi reformulado para se evitar possíveis desavenças entre o Ministro da Fazenda, o Diretor-Executivo da SUMOC e o Presidente do BB. Pouco depois, em 05/05/1945, foi baixada a Instrução nº. 1, atribuindo a Vice-Presidência do Conselho da SUMOC ao Presidente do BB.

I. Requerer a emissão de papel-moeda do TN para os fins e limites previstos em lei;
II. Fixar, mensalmente, as taxas de redesconto e juros de empréstimos a bancos, podendo vigorar taxas e juros diferentes, tendo em vista as regiões ou peculiaridades das transações;
III. Orientar a compra e venda de ouro e cambiais;
IV. Orientar a fiscalização dos bancos[56];
V. Orientar a política de câmbio e operações bancárias em geral;
VI. Promover a compra e venda de títulos do Governo Federal em bolsa;
VII. Autorizar o redesconto de títulos e empréstimos a bancos nos termos da Legislação.

Não se tratava, a nova Instituição, de um apêndice do Ministério da Fazenda, nem de um braço do BB. Ao surgir, já concentrava o BB diversas funções típicas de BC, como a de banqueiro do Governo, inspeção e fiscalização dos bancos comerciais, depositário de reservas metálicas, banco de redesconto, depositário das reservas dos bancos comerciais, emprestador de última instância, câmara de compensação de cheques. Todas essas funções foram sendo conferidas ao BB ao longo do tempo, mas "sem o espírito e sentido da unidade" (FONSECA, 1955, p. 26) que caracteriza um BC. Entre as entidades com os quais operava o BB, antes da criação da SUMOC, para execução de suas funções de BC, destacavam-se:

i. A Câmara de Compensação, criada logo após a abolição da escravatura;
ii. A Inspetoria Geral de Bancos, criada pelo Decreto nº. 14728 de 16/03/1921. Inicialmente subordinada ao Ministério da Fazenda, a Inspetoria Geral de Bancos tinha a função de fiscalizar a rede bancária e disciplinar as exportações de valores e operações de compra e venda de cambiais[57];

[56] As atribuições fiscalizadoras (como, por exemplo, autorização para o funcionamento dos estabelecimentos bancários), exercidas há pouco pela CAMOB (Decreto-lei nº. 6541 de 29/05/1944), foram transferidas para a SUMOC (ALMEIDA, 1992).
[57] Tais funções eram exercidas, antes da criação da Inspetoria Geral de Bancos, pela Comissão de Fiscalização de Bancos, pelos Delegados Fiscais do Tesouro, pela Inspetoria da Alfândega, Coletores Federais e funcionários do BB (GALVÊAS, 1982).

iii. A CARED, criada pela Lei nº. 4182, de 15 de novembro de 1920 (Carteira de Emissão e Redesconto), e abolida em 1923 pelo Decreto nº. 4635A (08/01/1923) em meio ao programa de contenção de preços do Presidente Artur Bernardes. Tinha, originalmente, a função de ser o emprestador de última instância da rede bancária. Foi reativada pelo Decreto-lei nº. 19525 de 24/12/1930, funcionando até o estabelecimento do BCB em 1964 (ALMEIDA, 1992). Nesse período, assumiu outras responsabilidades, como a autorização para conceder empréstimos a bancos sob garantia de Letras do Tesouro e operações de redesconto com prazos mais alongados (GALVÊAS, 1982);

iv. A CAMOB, criada pelo Decreto nº. 21499 de 9 de junho de 1932, em plena crise econômica, tendo como objetivo a formação de um *pool* de reservas no BB mediante a imposição de reservas obrigatórias mínimas aos bancos comerciais – inicialmente de 10% sobre os depósitos a prazo e 15% sobre os depósitos a curto prazo (depósitos à vista e com aviso prévio de até 90 dias) (NEUHAUS, 1975). Esse *pool* de reservas serviria como dispositivo para "empréstimos em última instância" aos bancos que apresentassem problemas de liquidez na composição de seus ativos[58].

Nos primeiros anos de funcionamento da SUMOC foram implementadas várias medidas que alteraram o processo de fiscalização do sistema bancário brasileiro e os instrumentos de gestão da política monetária[59]. A SUMOC assumiu as atribuições fiscalizadoras (Fiscalização Bancária – FIBAN) da CAMOB (Decreto-lei nº. 8495, de 28/12/1947), regulamentando, por completo, os dispositivos que permitiam a intervenção na administração dos estabelecimentos bancários. O recolhimento de parte dos depósitos bancários, sem juros e à ordem da SUMOC, passou a ser utilizado para o controle da expansão do crédito; o empréstimo entre bancos sob a forma de promissórias foi coibido; a taxa de redesconto passou a ser utilizada como ferramenta de política monetária; foram definidas normas gerais para a publicação de balanço e

[58] A CAMOB operava paralelamente à CARED, com a diferença marcante que a primeira operava a longo prazo e a segunda a curto prazo. A CARED auxiliava os bancos em suas necessidades resultantes de operações comerciais; a CAMOB em situações que tivessem levado os bancos a imobilizarem ativos primitivamente de curto prazo, ou em períodos de crise de liquidez (PACHECO, 1979, vol. V).

[59] A referência é à gestão de José Vieira Machado, primeiro Diretor-Executivo da SUMOC.

balancetes dos bancos e casas bancárias; procurou-se promover uma valorização dos títulos da dívida pública como medida preparatória para o desenvolvimento das operações de *open market*[60]; foram fixados limites para as taxas de juros das contas de depósitos.

Na primeira metade dos anos cinqüenta, com Moreira Salles como Diretor-Executivo, foi instituída, na SUMOC, uma Assessoria Técnica voltada para pesquisas econômicas e serviço de inspeção de bancos (Inspetoria Geral de Bancos). Contava a entidade, a partir de então, com um Conselho, uma Diretoria-Executiva, uma Secretaria Geral (responsável pelos serviços administrativos e de pessoal), uma Inspetoria Geral de Bancos (a qual atribuiu-se a função de inspeção e fiscalização do Sistema Bancário), um Departamento Econômico (responsável por estudos econômicos e financeiros) e uma Consultoria Jurídica. Ainda na primeira metade dos anos cinqüenta, a SUMOC assumiu funções importantes na regulação da política cambial: em 1953, mediante a Instrução 70, estabeleceu o regime de leilões de câmbio; em 1955, com a Instrução 113, permitiu a importação de máquinas e equipamentos sem cobertura cambial.

As Autoridades Monetárias, constituídas por representantes do TN, da SUMOC e do BB[61], não dispunham de instrumentos eficientes para controlar a emissão de papel-moeda e a expansão do crédito por parte dos bancos comerciais[62]. As funções de BC estavam assim distribuídas entre os órgãos do Sistema Monetário:

1. TN: Responsável pela emissão e contabilização da moeda fiduciária, por meio da Caixa de Amortização. Esta não tinha, entretanto, poderes para colocar o papel-

[60] As operações de mercado aberto (*open market*), no entanto, só viriam se firmar em 1968, já com Delfim Netto à frente do Ministério da Fazenda. Com foi visto, antes dessa data a equipe econômica do governo Castello Branco criou um indexador para estimular o financiamento não inflacionário dos déficits públicos – a ORTN. Para não ter seus depósitos obrigatórios desvalorizados, uma parcela crescente dos compulsórios dos bancos foi transferida para aplicações em títulos públicos indexados em ORTN na segunda metade dos anos sessenta. Também cresceram os depósitos isentos de reservas obrigatórias, como os depósitos do FGTS e do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), o que permitiu expandir os empréstimos à economia.

[61] A composição e evolução do Conselho da SUMOC, vale dizer, as Autoridades Monetárias, pode ser consultada no Anexos.

[62] Os instrumentos utilizados para controlar o crédito eram os depósitos compulsórios, o encaixe mínimo e o redesconto (duplicatas, letras de câmbio e notas promissórias), este sujeito ao teto de juros estabelecido pela Lei da Usura.

moeda em circulação. Era a CARED quem o fazia, ocupando, para isso, a vasta estrutura do BB com agências espalhadas em todo o País[63].

2. SUMOC: Responsável pela fiscalização do Sistema Bancário e pela coordenação da política monetária, isto é, pela regulação do percentual de reservas obrigatórias e encaixes (em caixa e depósitos à vista) dos bancos comerciais, e pelo estabelecimento da taxa de redesconto e dos juros sobre os depósitos bancários[64]. Era destituída de tesouraria própria para guardar os depósitos compulsórios e deveria solicitar ao TN (Ministro da Fazenda) deferimento para a emissão do papel-moeda requisitada pela CARED;
3. BB: Desempenhava as funções de Banco do Governo, de execução das operações de comércio exterior (CACEX – criada pela Lei nº. 2145 de 29/12/1953 no lugar da CEXIM)[65] e de execução das normas de política monetária estabelecidas pela SUMOC. Atuava na concessão da maior parte dos empréstimos à agricultura, à pequena e média indústria e ao comércio[66], e era responsável, ainda, pela tesouraria dos depósitos compulsórios à ordem da SUMOC. Controlava as operações da CARED e da CAMOB, os quais desempenhavam importante papel na expansão da base monetária no período considerado[67].

É importante que se frise, no entanto, que apesar de SUMOC e BB exercerem funções de BC, a divisão de responsabilidades na condução da política monetária estava claramente dividida entre os órgãos que constituíam o Sistema Monetário, exceção ao que se refere à função de emissão de papel-moeda[68]. Na divisão de atribuições, o Conselho da SUMOC era o órgão de cúpula e normativo, a SUMOC exercia as funções de controle e fiscalização e o BB a de execução, através de suas

---

[63] A emissão de papel-moeda era realizada de maneira a atender as necessidades da CARED e da CAMOB, sem que obedecesse a uma rigorosa programação de Orçamento Monetário. Exigia-se, dos bancos comerciais, encaixes mínimos sobre os depósitos à vista e a prazo.
[64] Neuhaus (1975).
[65] *Cacex- Carteira de Comércio Exterior*. Legislação e Comunicados; Instituto de Estudos, Pesquisas e Estatísticas (IEPE), São Paulo, 1956.
[66] Entre 1944 e 1965, o percentual de empréstimos do BB em relação ao total de empréstimos do Sistema Bancário cresceu de 15,3% para 95,5%, e os depósitos à vista e de curto prazo (exigíveis imediatamente ou com até 90 dias de aviso prévio), de 48,5% para 65,5% (PASSOS, 1973).
[67] Peláez e Suzigan (1981).
[68] Orenstein e Sochaczewski (1990).

Carteiras, da política monetária. As discordâncias geradas por esse complexo Sistema consistiam em como controlar o circuito da emissão de papel-moeda. A Caixa de Amortização, apesar de ser o órgão emissor, não tinha competência para colocar o papel-moeda em circulação. Essa atribuição cabia exclusivamente à CARED. A distribuição do numerário era feita pela rede operacional de agências do BB espalhadas pelo País. O BB atuava com autonomia funcional, subordinando, na prática, as diretrizes da política monetária à execução dos empréstimos das Carteiras com as quais operava.

À primeira vista, portanto, o ponto cardeal referente ao encaminhamento da Reforma Bancária não estava na transformação da SUMOC em BC; estava na ausência de um BC autônomo cuja política monetária estivesse livre da influência de interesses restritos barganhados nos poderes Executivo e Legislativo, e na "preservação da majestade do BB" no Sistema[69], no fato desse Banco exercer três funções aparentemente incompatíveis, quais sejam: Agente Financeiro do Governo autorizado a realizar operações múltiplas de crédito, depositário das reservas compulsórias dos bancos privados e Banco Comercial[70]. Ao assumir funções de Banco Comercial e Autoridade Monetária dificultava-se, na prática, a imposição de limites para o débito da CARED junto ao TN, como o exigido pelo Decreto-lei nº. 4792 de 04/10/1942[71].

2.3 O Projeto de Lei nº. 104: tramitação no Congresso Nacional (1962-64)

Em geral, os estudos sobre a Reforma Bancária de 1964 procuraram apreender, na evolução do Sistema Monetário, as transformações de natureza microeconômica, tendo como base o desajuste entre a evolução da estrutura produtiva (industrialização intensiva) e a tibieza do mercado de crédito brasileiro. Raros foram os trabalhos que transpuseram os limites da análise técnica, esforçando-se em investigar a relação entre as transformações econômicas e os interesses setoriais envolvidos. Analisado sob essa perspectiva, percebe-se que a Reforma Bancária apresentava duas ordens de

---

[69] Nogueira (1963).
[70] Sochaczewski (1993).
[71] Embora fosse a Caixa de Amortização quem realizava os serviços de emissão e estoque do numerário, não poderia ser considerada órgão emissor. O órgão emissor era a CARED, apesar da incongruência de não ser esta o depositário das reservas de papel-moeda. O BB, não obstante, eximia-se da responsabilidade das operações da CARED e da CAMOB por constituírem órgãos que prestavam serviços contratados pelo Governo (ALMEIDA, 1992).

contradições: uma relacionada ao conflito capital-trabalho, ou, mais especificamente, ao conflito entre bancários e empresariado financeiro; outra relacionada aos conflitos entre frações empresariais (rural, industrial e financeiro). Como nas outras reformas de base (Agrária, Tributária, Trabalhista), o Congresso Nacional foi o principal campo de batalha para a reorganização do Sistema Monetário, onde foram apresentados teses e projetos de lei previamente elaborados em arenas políticas representativas de setores, ideologias e interesses classistas (partidos políticos, órgãos do Executivo, congressos empresariais, sindicatos patronais, sindicatos de trabalhadores).

A temática da reorganização do Sistema Monetário brasileiro, com a veiculação de diversos substitutivos e emendas parlamentares, atravessou todo o período que vai da criação da SUMOC (1945) à promulgação da Lei nº. 4595 (1964)[72]. Não obstante, nota-se um acirramento da disputa em torno da Reforma Bancária a partir de meados de 1962, quando o Deputado Daniel Faraco, um dos políticos financiados pelo IPES nas eleições desse ano[73], apresentou projeto controvertido à apreciação da Casa Legislativa. O Substitutivo Faraco (1962) defendia a criação de um CM e um BC em moldes "ortodoxos", o que significava destituir o BB das funções executivas da política monetária exercidas pelas suas Carteiras e rede de agências[74]. Mais especificamente, as funções do BB ficariam rebaixadas às de típico Banco Comercial; o CMN seria o órgão de cúpula do Sistema Monetário, composto por cinco membros de "altas autoridades federais", auxiliados por uma Comissão Consultiva formada por empresários de diversos setores, mas com destaque para o setor financeiro[75]; o BCB herdaria as funções da SUMOC, CARED e CAMOB, devendo esses órgãos ser extintos.

---

[72] Os principais projetos e substitutivos apresentados foram: Correia e Castro (1947); Horácio Láfer (1950); Daniel Faraco (1954); Herbert Levy (1954); Nogueira da Gama (1959); Daniel Faraco (1962); Othon Mader (1962); Salvador Lossaco (1962); Sérgio Magalhães (1962); José Maria Alkmin (1963); Ulysses Guimarães (1964). O Executivo de Goulart elaborou, ainda, dois projetos aparentemente contraditórios: o Calmon (1962) e o Ney Galvão (1962) (Cf. SENADO FEDERAL, Reforma Bancária, v. I e II, Brasília, 1963-64).

[73] Cf. Dreifuss (1981).

[74] Para Faraco (1962) o BB não seria esvaziado se destituído das funções de BC, na medida em que os recursos para o financiamento agropecuário fossem-lhe preservados. Além disso, argumentava que não seria possível a transformação do BB em BC, pois não seria pertinente a um órgão "fiscalizar a si próprio". Ou seja, o BB, exercendo conjuntamente as funções de BB e de BC, comprometeria o andamento da política monetária.

[75] Das nove cadeiras da Comissão Consultiva, três seriam reservadas ao empresariado financeiro, três às demais frações empresariais (rural, industrial e comercial) e três a representantes governamentais. A presidência da Comissão estaria sob responsabilidade do Ministro da Fazenda.

Faraco previa ainda a criação de um Banco Rural para deliberar sobre a política de crédito agrícola, centralizada até então na CREAI. Visava com isso retirar do BB o controle administrativo dos recursos para o financiamento da lavoura, abrindo alas à expansão dos bancos comerciais privados em modalidades creditícias até então comandadas pelo maior banco do País.

O Projeto Faraco (1962) teve ampla repercussão nos meios empresarial e sindical. Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP), Diretoria do BB, Confederação Nacional dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Crédito (CONTEC) e grupos nacionalistas (FPN) não pouparam-lhe críticas, e os bancários organizaram uma série de paralisações no segundo semestre de 1962. Em dezembro do mesmo ano, a Diretoria do BB se mobilizou para preparar um projeto de lei batizado Ney Galvão[76]. O Projeto Ney Galvão criava o Conselho Nacional da Moeda e do Crédito e transformava o BB em BC, mas mantendo suas atividades de Banco Comercial e Autoridade Monetária (CAMPOS, 1994). Enviado a Goulart, foi remetido à discussão no Congresso Nacional. Neste, não chegou a ser votado.

A cúpula da FIESP argumentou contra a criação do BCB e do Banco Rural. Segundo os industriais paulistas, a criação desses órgãos de cúpula pressionaria os custos de intermediação financeira (juros e taxas). Ambos teriam que contratar os serviços dos bancos privados e do próprio BB – o único com capilaridade nacional – a fim de executar os serviços monetários. Além do mais, a FIESP não aceitava a composição do CM sugerida por Faraco, restrita a cinco membros, por não ser representativo dos múltiplos setores da economia brasileira, e por não permitir, devido ao limite natural do ser humano, deliberar sobre tema tão complexo como a política da moeda e a organização do Sistema Financeiro. A posição de industriais paulistas era esperada se se observa que possuíam muito mais influência sobre o BB do que sobre a SUMOC, órgão sob forte influência da comunidade financeira internacional.

Já as reivindicações de nacionalistas e trabalhadores da CONTEC apontavam elementos para a redistribuição de poder no Sistema Monetário e mudança no padrão de financiamento da economia brasileira, entre os quais:

[76] Ney Galvão era, na ocasião, Presidente do BB.

i. Adoção de critérios de seletividade de crédito (caráter social e seletivo do crédito) como medida de incentivo ao desenvolvimento de setores e regiões prioritários para a economia nacional. De acordo com a CONTEC e os nacionalistas, ao não contemplar, o Substitutivo Faraco, a política seletiva de crédito, abria precedentes para o livre acesso do capital estrangeiro às fontes de recursos internos, inclusive para aplicações especulativas. Os instrumentos à disposição dessa política seriam, entre outros, o redesconto, os juros e distribuição de percentuais diferenciados de recursos. Como se nota, essa reivindicação implicava forte ingerência do Estado na alocação de recursos, incluindo os transacionados pelo setor bancário privado;

ii. Segundo grupos nacionalistas, o BCB, ao incorporar não somente as funções da SUMOC, CARED E CAMOB, como os funcionários, seria dirigido por técnicos compromissados com o capital financeiro internacional. Essa crítica era fundamentada pelo estreito vínculo observado entre o Fundo Monetário Internacional (FMI) e a comunidade financeira externa de um lado, e a SUMOC do outro. FMI e banqueiros de todo o mundo insistiam que o Brasil deveria criar um BC em moldes “ortodoxos”, “independente”, a fim de melhor controlar o processo inflacionário. Contrariando essa posição, bancários do BB argumentavam que somente a transformação desse Banco em BC convergiria para os verdadeiros interesses nacionais. A CONTEC ia além, propondo tanto a transformação do BB em BC, como a inclusão de representantes dos trabalhadores – na proporção de um terço dos assentos – no órgão normativo do Sistema Monetário a ser criado (CM);

iii. Restrição às atividades dos bancos estrangeiros, não permitindo-lhes receber depósitos de residentes no País, nem tomar empréstimos junto às instâncias governamentais. Propostas mais radicais sugeriam mesmo a nacionalização de bancos estrangeiros;

iv. A propriedade do capital das instituições de crédito, inclusive a de “Financeiras”, deveriam ficar sob controle de residentes no País; isto é, a propriedade das ações nominativas deveria ser exclusiva de pessoas física e jurídica brasileiras.

Ou seja, as críticas de nacionalistas e trabalhadores da CONTEC opunham-se frontalmente aos interesses internacionalizantes (desenvolvimentistas não nacionalistas) arraigados na economia brasileira, além de reservar ao capital privado nacional papel complementar ao do setor público. A política seletiva de crédito hostilizava a presença do capital estrangeiro no mercado brasileiro, punia as atividades especulativas e previa o controle estatal sobre os recursos financeiros, definindo critérios de distribuição (inclusive aos bancos privados) de acordo com as prioridades setoriais e regionais do desenvolvimento econômico. O projeto reduzia, ademais, o poder da classe financeira na cúpula deliberativa (CM) da política monetária.

A repercussão do Substitutivo Faraco (1962) na sociedade brasileira acabou aguçando o debate sobre a Reforma Bancária no Congresso Nacional, onde se arrastava desde o imediato pós-guerra. 118 emendas e estes três projetos alternativos foram veiculados na Câmara do Deputados: Substitutivo Mader (1962), elaborado a partir da "Declaração de Belo Horizonte" no III CNB; Substitutivo Lossaco (1962), o qual incorporava diversas reivindicações dos trabalhadores da CONTEC ("Reforma Bancária Progressista"); e Substitutivo Sérgio Magalhães (1962), da FPN[77].

A multiplicidade de interesses e projetos em torno da Reforma Bancária emperrava sua votação no Legislativo. No início do regime parlamentarista de governo, em janeiro de 1963, o Executivo formou um Grupo de Trabalho destinado a viabilizar uma Reforma "mais conciliatória". Dirigido pelo então Ministro da Fazenda Miguel Calmon (PSD), o Grupo, heterogêneo, era integrado por dez nomes, aumentando para treze posteriormente[78]. Nele, o IPES mobilizava quadros para a veiculação de

---

[77] O Substitutivo Mader (1962) apoioava-se nos prinocípios da "Declaração de Belo Horizonte", proferida por representantes dos bancos no III CNB, em julho de 1962, cujo tema principal foi a Reforma Bancária. Demonstrava ambos – "Declaração de Belo Horizonte" e Projeto Mader – um conteúdo antidemocrático expresso em artigos que tencionavam reservar à fração empresarial financeira a hegemonia do Sistema Monetário, o que repercutiu negativamente sobre as outras frações do empresariado nacional e sobre os trabalhadores. O Substitutivo Lossaco (1962) incorporava algumas demandas da CONTEC, a qual vinha discutindo uma "Reforma Bancária Progressista" em que criticava os projetos propostos por Faraco, procurando conferir aos bancários expressiva representação (um terço dos assentos) no CM. Já o Substitutivo Sérgio Magalhães incorporava reivindicações nacionalistas, mas não previa uma efetiva redistribuição de poder no órgão de cúpula do Sistema (Cf. "Declaração de Belo Horizonte", REVISTA BANCÁRIA BRASILEIRA, nº. 28, 30/07/1962; SENADO FEDERAL, Reforma Bancária, v. I, 1963; MINELLA, 1988).

[78] Eram eles: Dênio Nogueira, do CNE; Ricardo Moura e João Soares Neves, economistas do Governo; Casimiro Ribeiro, economista da SUMOC; Octávio Gouvêa de Bulhões, Diretor-Executivo da SUMOC; Orlandy Rubem Correia, Presidente do Sindicato dos Bancos do Estado da Guanabara (depois substituído

propostas, tendo o economista monetarista Dênio Nogueira como seu “maior entusiasta” (CAMPOS, 1994, p. 662)[79]. As medidas centrais propostas pelos bancários (seletividade do crédito; transformação do BB em BC; representatividade no CM; restrição às atividades do capital financeiro internacional) foram integralmente excluídas pelo Grupo, o que impediu a chegada a um denominador comum por parte dos diversos setores presentes[80]. Algumas dessas medidas aproximavam bancários e industriais paulistas em oposição ao capital financeiro internacional, tais como a transformação do BB em BC e a punição às atividades especulativas e juros elevados. Evidentemente que essa aproximação era de ordem secundária, não se vislumbrando nela qualquer possibilidade de constituição de uma aliança contra aquele capital. Nesse sentido, os conflitos em torno da Reforma Bancária, conquanto importantes para a definição do modelo de desenvolvimento brasileiro, nunca sobrepuseram o conflito maior representado pela oposição de classes.

Em março de 1963, por iniciativa do Ministro da Fazenda Santiago Dantas, foi enviado ao Congresso Nacional o Projeto nº 15/63 (mensagem nº. 52/63 da Presidência da República – 22/03/1963), que retomava as principais diretrizes do Projeto Calmon. Previa a criação de um CM e a SUMOC era mantida como órgão de fiscalização da política monetária, além de incorporar a CARED, a CACEX e a CAMOB. Tal projeto foi totalmente modificado na Comissão Especial do Congresso Nacional, dando origem em dezembro de 1963 a um substitutivo cujo relator era o Deputado José Maria Alkmin, político vinculado a empresários paulistas. O Substitutivo Alkmin reservava à SUMOC apenas a função de fiscalização bancária, centralizando no BB todas as demais funções de BC, e incluía o Ministro da Indústria e Comércio no CM, abrindo assim precedentes para a representação do empresariado industrial. De uma maneira geral, nada mais era do que o Projeto Ney Galvão “requentado”, ao qual faziam oposição todos os que não

---

por Lair Bocayuva Bessa, do Banco Oliveira Roxo); Luiz de Moraes Barros (líder “ipesiano”, futuro Presidente do BB no governo Castello Branco); José Lopez de Oliveira, do BB; Genival Santos, do BNDE; Samuel Rocha e Silva, da CONTEC; Olinto Pinto Machado, do Sindicato dos Bancários de São Paulo (Cf. MINELLA, 1988; NOGUEIRA, 1993).

[79] O Projeto Calmon foi remetido diretamente, por iniciativa do Primeiro-Ministro Hermes Lima, ao Congresso Nacional, sem passar ao exame da Presidência da República (NOGUEIRA, 1993). Transformava a SUMOC em autarquia encarregada da execução das deliberações do CM. Para tal, incorporaria a CARED, a CAMOB e a CACEX.

[80] Os representantes dos bancários foram, na verdade, isolados no Grupo de Trabalho de Calmon, não conseguindo aprovar nenhuma de suas reivindicações (MINELLA, 1988).

desejavam que o BB se transformasse, na prática, em BC. Foi aprovado pela Comissão Especial e enviado à Comissão de Constituição e Justiça para receber parecer, onde se encontrava quando foi desferido o Golpe de abril de 1964. Este afastou por completo a possibilidade de bancários representados pela CONTEC participarem do processo reformista do Sistema Monetário brasileiro.

O Substitutivo Alkmin foi, durante sua tramitação no Congresso Nacional, veementemente combatido por Octávio Gouvêa de Bulhões e Dênio Nogueira, dois dos quadros proeminentes do governo Castello Branco (o primeiro como Ministro da Fazenda e o segundo como Diretor-Executivo da SUMOC e futuro Presidente do BCB), e pelo Deputado udenista Aliomar Baleeiro, que o declarou inconstitucional naquela Comissão. A declaração de Baleeiro não foi aceita pelo Congresso Nacional, que remeteu novamente o Substitutivo Alkmin a apreciação da Comissão Especial, cuja representação fora, entretanto, totalmente modificada com o novo regime. O Deputado Ulysses Guimarães era seu novo relator, e sugeriu um anteprojeto elaborado por uma comissão extraparlementar constituída por Octávio Gouvêa de Bulhões, Dênio Nogueira, Jorge Oscar de Mello Flores (ex-Presidente do Sindicato dos Bancos do Estado da Guanabara), Orlandy Rubem Correia (ex-Diretor do BB, Diretor do Banco Português e ex-Presidente do Sindicato dos Bancos do Estado da Guanabara), João Úrsulo Ribeiro Coutinho Filho (Deputado Federal pela UDN, proprietário do Banco Aliança e membro da Diretoria do Sindicato dos Bancos do Estado da Guanabara) e Hélio Vianna (Inspetor de Bancos da SUMOC e membro do *think-thank* da Federação das Indústrias do Estado da Guanabara - FIEGA) (NOGUEIRA, 1993)[81]. Bulhões se apressou em preparar o anteprojeto que, apresentado por meio de substitutivo do líder do Governo, teria preferência em relação ao Projeto Alkmin, então com pedido de urgência de tramitação no Congresso Nacional (CAMPOS, 1994). O anteprojeto elaborado pela comissão extraparlamentar foi então aprovado pela Comissão Especial em 24 de julho de 1964, pela Câmara em 22 de setembro (não obstante, com profundas modificações) e pelo

[81] Talvez à exceção de João Úrsulo Ribeiro Coutinho Filho, todos eram associados e colaboradores do IPES-Rio, conforme pode-se constatar em Dreifuss (1981). É digno de nota, ademais, que o grupo era formado essencialmente por membros ligados ao empresariado financeiro carioca, não havendo uma única representação do empresariado paulista e tampouco de trabalhadores (bancários).

Senado em 23 de novembro[82]. Em 23 de dezembro de 1964, o Substitutivo Ulysses Guimarães foi enviado para a sanção do Executivo, o qual promulgou a Lei nº. 4595 a 31 de dezembro de 1964.

2.4 A Lei nº. 4595 de 31/12/1964

Um fator relevante para a dinâmica do crescimento do Sistema Bancário brasileiro no período 1947-64, de intensa industrialização, foi sua evolução sob crescentes pressões do nível geral de preços. O diagnóstico "ipesiano" da crise dos anos sessenta atribuiu a inflação à expansão monetária, a fim de cobrir os déficits orçamentários, e às políticas "populistas" do Governo, como as majorações salariais, os subsídios e o protecionismo alfandegário. Nesse sentido, uma condição para se restabelecer uma política monetária que ajustasse a oferta de moeda às reais necessidades da economia era a existência de uma Autoridade Monetária livre de pressões políticas.

As reformas do Sistema Financeiro que deram origem às Leis nº. 4595 (Reforma Bancária) de 31/12/1964, 4380 (Sistema Financeiro de Habitação) de 21/08/1964 e 4728 (Reforma do Mercado de Capitais) de 14/07/1965 objetivaram criar uma Autoridade Monetária unificada responsável pela política da moeda e regulação das instituições financeiras privadas, e novas linhas de recursos financeiros para o financiamento não inflacionário das atividades econômicas (SOCHACZEWSKI, 1993). A Reforma Bancária visou conferir autonomia às Autoridades Monetárias em relação às pressões políticas do Executivo. A Lei nº. 4595 dispôs sobre a política e as instituições monetárias, bancárias e creditícias, reestruturando Sistema Monetário nacional. Este passou a ser assim constituído:

I. Conselho Monetário Nacional (CMN);

II. BCB[83];

---

[82] No Congresso Nacional, o anteprojeto enfrentou forte oposição da bancada ruralista, liderada pelo Deputado "ipesiano" Herbert Levy (UDN-SP) (CAMPOS, 1994). A oposição dos ruralistas não se referia tanto à reestruturação do Sistema Monetário quanto à provável perda do controle dos canais de subsídios agrícolas provenientes da CREAI.

[83] Originalmente denominado "Banco Central da República do Brasil".

III. BB;
IV. BNDE;
V. Das demais instituições financeiras públicas e privadas.

O CMN foi criado no lugar do Conselho da SUMOC, tendo como objetivo:

I. Adaptar o volume dos meios de pagamentos às reais necessidades da economia nacional e seu processo de desenvolvimento;
II. Regular o valor interno da moeda, para tanto prevenindo ou corrigindo surtos inflacionários ou deflacionários de origem interna ou externa, as depressões econômicas e outros desequilíbrios oriundos de fenômenos conjunturais;
III. Regular o valor externo da moeda e o equilíbrio do Balanço de Pagamentos do País, tendo em vista a melhor utilização dos recursos em moeda estrangeira;
IV. Orientar a aplicação de recursos das instituições financeiras, quer públicas, quer privadas, tendo em vista propiciar, nas diferentes regiões do País, condições favoráveis ao desenvolvimento harmônico da economia nacional;
V. Propiciar o aperfeiçoamento das instituições e dos instrumentos financeiros, com vistas à maior eficiência do sistema de pagamentos e de mobilização de recursos;
VI. Zelar pela liquidez e a solvência das instituições financeiras;
VII. Coordenar as políticas monetária, creditícia, orçamentária, fiscal e da dívida pública, interna ou externa.

Para que esses objetivos pudessem ser alcançados, transformando o CMN em órgão especializado em política monetária, foi-lhe conferido, entre outras atribuições:

I. Autorizar as emissões de papel-moeda, as quais ficariam na prévia dependência e autorização legislativa, quando se destinassem ao financiamento direto, pelo BCB, das operações de crédito com o TN;
II. Aprovar os orçamentos monetários, preparados pelo BCB, por meio dos quais se estimariam as necessidade globais de moeda e crédito;

III. Fixar as diretrizes e normas da política cambial, inclusive compra e venda de ouro e quaisquer operações e moeda estrangeira[84];

IV. Disciplinar o crédito em todas as suas modalidades e as operações creditícias em todas as suas formas, inclusive aceites, avais e prestações de quaisquer garantias por parte das instituições financeiras;

V. Limitar, sempre que necessário, as taxas de juros, descontos, comissões e qualquer outra forma de remuneração dos serviços bancários ou financeiros, inclusive os prestados pelo BCB, assegurando taxas favorecidas aos financiamentos que se destinassem a promover: recuperação e fertilização do solo, reflorestamento, combate a epizootias e pragas nas atividades rurais, eletrificação rural; mecanização, irrigação e investimentos indispensáveis às atividades agropecuárias;

VI. Determinar o recolhimento de até 25% do total dos depósitos das instituições financeiras, na forma de subscrição de Letras ou Obrigações do TN ou compra de títulos da Dívida Pública Federal, até 50% do montante global devido, ou através de recolhimento em espécie. Em ambos os casos seriam entregues ao BCB, na forma e condições que o CMN determinasse, podendo este: a. adotar percentuais diferentes em função das regiões geo-econômicas, prioridades que atribuir às aplicações ou natureza das instituições financeiras; b. determinar percentuais que não seriam recolhidos, desde que tivessem sido reaplicados em financiamentos à agricultura, sob juros favorecidos e outras condições fixadas pelo CMN;

VII. Regulamentar, fixando limites, prazos e outras condições, as operações de redesconto e empréstimos, efetuadas com quaisquer instituições financeiras públicas e privadas de natureza privada;

VIII. Estabelecer normas a serem observadas pelo BCB em suas transações com títulos públicos e entidades em que participasse o Estado;

---

[84] As funções normativas da política cambial foram transferidas para o CMN, enquanto que a execução das operações de exportação e importação permaneceu sob a responsabilidade da CACEX como disposição transitória.

IX. Aplicar aos bancos estrangeiros que funcionavam no País as mesmas vedações ou restrições que vigorassem nas praças de suas matrizes em relação a bancos brasileiros;

X. Baixar normas que regulamentassem as operações de câmbio, inclusive de *swaps*, fixando limites, taxas, prazos e outras condições.

A fim de conferir autonomia política ao CMN, como almejado por Bulhões, Nogueira e *tutti quanti*, a nova Lei foi formulada de maneira a que se garantisse que o Governo não obtivesse maioria automática no CMN, e que os membros não demissíveis *ad nutum* fossem aprovados pelo Senado e tivessem mandatos mais longos do que o do Presidente da República[85]. Seria o CMN integrado por onze membros, sendo nove Conselheiros votantes e dois com direito apenas a voz (Ministro da Indústria e Comércio e Ministro do Planejamento). Dos nove Conselheiros votantes, três seriam demissíveis *ad nutum* (Ministro da Fazenda, Presidente do BB e Presidente do BNDE); os demais seriam nomeados pelo Presidente da República, entre brasileiros de ilibada reputação e notória capacidade técnica em assuntos financeiros, e aprovados pelo Senado Federal, tendo mandatos de seis anos.

Segundo Dênio Nogueira, não se poderia admitir representações diretas de setores econômicos no CMN, tornando-o uma entidade "lerda" e colocando o Governo "em minoria"[86]. A Lei nº. 4595 criou, então, quatro Comissões Consultivas (Bancária, Mercado de Capitais, Crédito Rural e Crédito Industrial) que funcionariam como canal de diálogo entre o CMN e o setor privado para tratar da política monetária e creditícia (WERNECK VIANNA, 1987). Tais Comissões seriam compostas por membros representativos de entidades conforme abaixo:

i. Bancária, constituída de representantes: do CNE; do BCB; do BB; do BNDE; do Conselho Superior das Caixas Econômicas Federais; do BNCC; do BNB; do Banco de Crédito da Amazônia; dos Bancos e Caixas Econômicas Estaduais; dos

[85] Porém, a entrega do poder de autorizar a emissão ao CMN contradizia o ideal de autonomia e autocontrole da moeda, pois, com essa medida, não se retirava o dispositivo da emissão da alçada do Ministério da Fazenda.
[86] Cf. REVISTA BANCÁRIA BRASILEIRA, 30/06/1964.

Bancos Privados; das Sociedades de Crédito Financiamento e Investimentos; da Bolsa de Valores; do Comércio; da Indústria; da Agropecuária; das Cooperativas de Crédito;

ii. Mercado de Capitais, constituída de representantes: do Ministério da Indústria e Comércio; do CNE; do BCB; do BNDE; dos Bancos Privados; das Sociedades de Crédito Financiamento e Investimentos; da Bolsa de Valores; das Companhias de Seguros Privados e Capitalização; da Caixa de Amortização;

iii. Crédito Rural, constituída de representantes: do Ministério da Agricultura; da Superintendência da Reforma Agrária (SUPRA); da Superintendência Nacional de Abastecimento (SUNAB); do BCB; da CREAI; da Carteira de Colonização do BB; do BNCC; do BNB; do Banco de Crédito da Amazônia; do Instituto Brasileiro do Café (IBC); do Instituto do Açúcar e Álcool (IAA); dos Bancos Privados; da Confederação Rural Brasileira (CRB); das Instituições Financeiras Públicas Estaduais ou Municipais que operem crédito rural; das Cooperativas de Crédito Agrícola;

iv. Crédito Industrial, constituída por representações: do Ministério da Indústria e Comércio; do Ministério Extraordinário para os Assuntos do Planejamento da Economia; do BCB; do BNDE; da CREAI; dos Bancos Privados; das Sociedades de Crédito Financiamento e Investimentos; da Indústria.

Com relação ao BCB, este surgiu da transformação da antiga SUMOC em autarquia federal. Quando da criação do BCB, a SUMOC era praticamente um apêndice da estrutura IPES-FGV. Seus quadros comporiam, em 1965, o CMN e o alto escalão do BCB. Faziam parte da SUMOC, no fim de 1964: Ministro da Fazenda Octávio Gouvêa de Bulhões (Presidente); Presidente do BB Luiz de Moraes Barros (Vice-presidente); Dênio Nogueira (Diretor-Geral); Ministro do Planejamento Roberto Campos (Conselheiro); Ministro da Indústria e Comércio Daniel Faraco (Conselheiro); Diretor da CARED Casimiro Ribeiro (Conselheiro); Diretor da CACEX Aldo Franco (Conselheiro);

Diretor da Carteira de Câmbio Luiz Biolchini (Conselheiro); Presidente do BNDE José Garrido Torres (Conselheiro); Hélio Marques Vianna (Secretário Geral); Eduardo da Silveira Gomes (Chefe do Departamento Econômico); Ernane Galvêas (Assessor do Departamento Econômico).

Além das funções da SUMOC (FIBAN, por exemplo), a nova instituição absorveu as funções da Caixa de Amortização, da CARED, da CAMOB, e parte das funções de execução da Carteira Cambial do BB, passando a responsabilizar-se pelos serviços de execução da política monetária e cambial traçados pelo CMN. Ficaram, dessa forma, sob a alçada privativa do BCB:

I. Emitir moeda-papel e moeda metálica, nas condições e limites autorizados pelo CMN;
II. Receber os recolhimentos compulsórios, e também os depósitos voluntários das instituições financeiras, conforme os dispositivos da lei;
III. Realizar as operações de redesconto e empréstimos a instituições financeiras bancárias;
IV. Exercer o controle do crédito sob todas as formas;
V. Exercer a fiscalização das instituições financeiras e aplicar as penalidades previstas;
VI. Conceder autorização de funcionamento às instituições financeiras;
VII. Efetuar, como instrumento de política monetária, operações de compra e venda de títulos públicos federais.

Caberia a administração do BCB a uma Diretoria de apenas quatro membros (incluindo um Presidente), todos escolhidos pelo CMN entre os seis Conselheiros nomeados pelo Presidente da República e aprovados pelo Senado Federal. Integraram a primeira Diretoria do BCB: Dênio Nogueira (Presidente), Luiz Biolchini, Aldo Franco e Casimiro Ribeiro (CAMPOS, 1994).

Embora a Lei nº. 4595 optasse pela criação de um BC ortodoxo, este não poderia prescindir, instantaneamente, da ampla estrutura do BB para executar determinados serviços, o que deveria ser contratado com o BB e outras instituições financeiras onde

esse Banco não possuísse agências. O BB foi coibido de financiar o TN por meio de operações de crédito. Para o financiamento do Tesouro passou-se a estimular o mercado de títulos públicos (ORTN), que ganhou impulso após o estabelecimento das leis de correção monetária (Lei nº. 4357 de 16/07/1964).

Com a Lei nº. 4595, entre as funções que ficaram sob a responsabilidade do BB, estavam:

I. Receber, como Agente Financeiro do TN, as importâncias provenientes da arrecadação de tributos e rendas federais; realizar os pagamentos e suprimentos necessários à execução do Orçamento Geral da União, vedada a concessão pelo Banco, de créditos de qualquer natureza ao TN; adquirir e financiar estoques de produção exportável; executar a política de preços mínimos dos produtos agropastoris;
II. Arrecadar os depósitos voluntários das instituições financeiras, conforme dos dispositivos desta Lei;
III. Executar os serviços de compensação de cheques;
IV. Realizar, por conta própria, operações de compra e venda de moeda estrangeira e, por conta do BCB, nas condições estabelecidas pelo CMN;
V. Dar execução à política de comércio exterior;
VI. Financiar a aquisição e instalação da pequena e média propriedade rural, nos termos da legislação que regular a matéria;
VII. Financiar as atividades industriais e rurais, estas favorecidas conforme os dispositivos desta Lei.

Segundo o entendimento de Campos (1994), dado que constituía o BB obstáculo para a criação de um BC autônomo, foi imprescindível para a aprovação da Lei nº. 4595 a atuação do banqueiro paulista – e líder do IPES-SP, Luiz de Moraes Barros, já que este não partilhava do corporativismo enraizado naquela instituição[87]. Entretanto, embora ao BCB estivessem reservadas atribuições típicas de Autoridade Monetária –

[87] Relatou Campos (1994), com propriedade, que as questões mais controvertidas da Reforma Bancária eram: i. A proibição ou não do financiamento do déficit público pelo BCB; ii. O papel do BB na estrutura de financiamento; e iii. O tratamento conferido ao setor rural.

fiscalização do sistema bancário, exclusiva emissão de moeda, controle do redesconto, recolhimento dos depósitos voluntários e compulsórios, operações de *open market* e emprestador de última instância –, o BB continuou carregando consigo as funções de Agente Financeiro do Tesouro, guarda dos depósitos voluntários e execução dos serviços de compensação de cheques. Ademais, mesmo gozando, o BCB, do monopólio da emissão, ficou previsto que deveria fazê-lo, por meio da "Conta de Movimento" caso fosse necessário cobrir operações do BB no fomento aos setores agropecuário e de exportação[88]. Afirmaram Nogueira (1993) e Campos (1994) que a inserção desse dispositivo foi uma "concessão" feita para angariar apoio da bancada ruralista no Congresso Nacional[89] para a aprovação da Lei nº. 4595, o que acabou institucionalizando, paulatinamente, no BCB, práticas de fomento às atividades rurais, exportadoras e habitacionais. Assim, o ideal de BC autônomo não pôde se concretizar na prática em razão dos interesses conflitantes presentes no interior do arco de aliança anti-Goulart. Os ruralistas entrincheirados no Congresso Nacional, representantes de uma relação de dominação passada, não tendo sido excluídos da coalisão de poder, obstaculizavam a realização de reformas modernizadoras do capitalismo brasileiro como as planejadas pelos "intelectuais orgânicos" do IPES.

O que ocorre é que o problema do controle da expansão dos meios de pagamento e da perda de funcionalidade do esquema de financiamento da economia brasileira frente às necessidades impostas pela nova estrutura industrial não residia no arcabouço institucional em si, que distribuía tarefas entre os órgãos responsáveis pelas funções de BC antes da Lei nº. 4595; tampouco residia na "Conta de Movimento" entre o BB e o BCB criada pela Lei nº. 4595. Ao contrário do que poderia sugerir uma análise confinada à evolução institucional, não seria da configuração de um BC "ortodoxo", "independente", "puro", que se garantiria, automaticamente, mecanismos inibidores de práticas de fomento sem a contrapartida de recursos não inflacionários previamente especificados. O problema era mais complexo; envolvia a possibilidade de rupturas

---

[88] A "Conta de Movimento" foi instituída em março de 1965, e fazia diariamente o nivelamento das reservas bancárias do BB. Os desequilíbrios de caixa do BB eram cobertos com emissões de papel-moeda pelo BCB depositadas na "Conta de Movimento" (FRANÇA, 1986).

[89] Como foi observado, a liderança da bancada ruralista no Congresso Nacional esteve por conta do influente Deputado "ipesiano" Herbert Levy (UDN-SP).

políticas condizentes com a redefinição do padrão de financiamento da economia brasileira.

Um padrão de financiamento vincula-se historicamente a um padrão industrial. É a forma como os recursos são mobilizados na economia, historicamente definida a partir da articulação entre agentes (Estado, capital privado nacional e capital estrangeiro), setores (agrícola, industrial, bancário) e trabalhadores (sindicatos) no processo de desenvolvimento. Constitui-se de relações econômicas e políticas moldadas interna e externamente de sorte a reunir condições para o investimento e a acumulação de capital. Está inserido num conjunto abrangente de relações de propriedade e poder, não podendo ser rompido por decretos, leis ou medidas de política econômica, mas somente por alterações profundas no esquema político vigente. O Sistema Financeiro, as instituições que lhe dão corpo (Autoridades Monetárias, Sistema Bancário, Financeiras e outras) e a maneira como operam desenvolvem-se a partir do padrão de financiamento (GOLDENSTEIN, 1994). Mudanças no Sistema Financeiro, por mais variadas que sejam, não representam rupturas; as bases de financiamento de um padrão industrial, peça fundamental para a acumulação capitalista, não são forjadas, dessa maneira, a partir do Sistema Financeiro em si.

O padrão de financiamento ensejado com a industrialização brasileira consistiu numa opção conservadora, em que as crescentes barreiras à acumulação de capital foram sendo superadas mediante o estreitamento com o grande capital estrangeiro. Alternativas para a construção de outro padrão de financiamento, “menos dependente” do capital externo, foram colocadas somente em dois momentos históricos: no segundo governo Vargas (01/1951-08/1954) e no governo presidencialista de Goulart (01/1963-04/1964). A estratégia “desenvolvimentista internacionalizante” (não nacionalista), nesse sentido, sempre esteve presente como via de industrialização no País, tendo se consolidado com a formação do “tripé” da indústria nacional na segunda metade dos anos cinqüenta. O Estado, apesar de assumir a liderança do “tripé”, jamais desfrutou de poder decisório suficiente para concentrar, centralizar e alocar capitais para o financiamento auto-sustentável do processo de acumulação. A não constituição de um padrão de financiamento “menos dependente” do capital externo não decorreu, portanto, do processo inflacionário e tampouco da insuficiência de poupança doméstica, mas da

relação de poder entre agentes, setores e classe trabalhadora na definição de rumos para o desenvolvimento econômico. Sobre essa questão é preciso que se retome algumas características da industrialização brasileira.

A indústria brasileira experimentou forte dinamismo por conta da implantação e consolidação do setor de bens de consumo durável e do setor de bens de produção. A estrutura da indústria forjada a partir do Plano de Metas apresentava certa estrutura de mercado e certa distribuição da propriedade do capital. A estrutura de mercado se caracterizava pelos elevados índices de concentração industrial com forte predomínio de formas oligopolistas de organização, seja do oligopólio diferenciado (materiais elétricos e metal-mecânico), puro (insumos básicos e equipamentos pesados estandardizados) ou competitivo (bens de consumo não durável). Essas organizações oligopolistas puderam crescer aceleradamente, melhor dizendo, desfrutando de elevadas taxas de *mark-up*, em função da prevalência, na organização industrial brasileira, de barreiras à entrada (naturais e legais); do rebaixamento deliberado dos salários reais; e do processo inflacionário crônico que acompanhou os ciclos da acumulação de capital no Brasil. A propriedade do capital se caracterizava pela liderança assumida pelo setor público no fornecimento de serviços de infra-estrutura e insumos básicos, e pelo capital estrangeiro nos setores produtores de bens de consumo durável, bens de capital, bens intermediários (química pesada, metalurgia, minerais não metálicos, papel e celulose) e mesmo em alguns ramos de bens de consumo não durável (fumo, farmacêutico). O capital privado nacional, como é notório, assumiu papel secundário na formação do "tripé" industrial brasileiro, condicionando seu crescimento ao dinamismo das empresas estatais e filiais internacionais.

As características da estrutura de mercado e da propriedade do capital supracitados são primordiais para a compreensão das formas de financiamento da industrialização brasileira. O grande capital estrangeiro contou com duas fontes de recursos para inversões em capital fixo que lhe conferia autonomia em relação ao sistema financeiro doméstico: as oriundas de suas próprias atividades econômicas (autofinanciamento), alavancadas por elevadas taxas de *mark-up*, e as oriundas do capital externo, seja na forma predominante de financiamento às importações e investimentos diretos (anos cinqüenta), seja na forma predominante de empréstimos em

moeda (anos setenta). Já as empresas estatais, produtoras de bens e serviços de uso generalizado, embora requeressem mobilizações exorbitantes de recursos para investimento, não contavam com aporte financeiro estável semelhante ao do setor privado. Apesar da condição monopolista dessas empresas, a via do autofinanciamento esteve-lhes fechada em razão da natureza capital-intensiva de seus empreendimentos – de longo prazo de maturação e elevado risco –, e da determinação governamental de garantir preços e tarifas consoantes com a política de subsídios ao setor privado e o combate à alta inflacionária (CRUZ, 1994). Os empreendimentos estatais de longo prazo dependeram, dessa forma, dos recursos transferidos pelo TN (via empréstimos do BNDE para a consecução do Plano de Metas) e do apelo às fontes de financiamento externas (para a consecução do II Plano Nacional de Desenvolvimento – II PND).

As transformações na economia brasileira a partir dos anos sessenta exigiram o desenvolvimento de um setor financeiro que garantisse os recursos necessários ao financiamento da produção e do consumo, tendo as Reformas Financeiras de 1964-66 papel fundamental nesse sentido. Tais Reformas constituíram um marco na passagem de um Sistema Financeiro pouco expressivo – ancorado em operações bancárias comerciais típicas e em agências governamentais de fomento – para um sistema mais complexo de mobilização e distribuição de recursos. Embora correspondessem às expectativas de recompor a capacidade de financiamento do setor público e de expandir o crédito ao consumo, fundamentais para a retomada do ciclo econômico, não tiveram êxito na construção de instituições e instrumentos privados voltados para o financiamento de longo prazo das empresas, ainda que procurassem incentivar o desenvolvimento do mercado de capitais e de bancos de investimentos. Na realidade, a construção de instituições voltadas para o atendimento das inversões em capital fixo não se colocava como obstáculo à retomada do ciclo econômico nos anos sessenta, dada a capacidade ociosa que as empresas oligopolistas enfrentavam por conta da onda de inversões do período anterior. O governo instaurado em abril de 1964, seguindo a ideologia privatista de sua equipe econômica “ipesiana”, desatou o forte vínculo entre o BNDE e as empresas estatais e autarquias que possibilitou a implantação dos projetos industriais do Plano de Metas. Os recursos do BNDE foram reorientados, progressivamente, para o financiamento de empreendimentos do setor privado nacional,

num movimento que se poderia chamar de “privatização do BNDE” (CRUZ, 1994, p. 71), ao passo que nas estatais foi implementada uma “política de realismo tarifário”, vale dizer, de aumento de preços e correção monetária dos serviços públicos, visando dotá-las de maior capacidade de autofinanciamento. A “política de realismo tarifário” surtiu efeitos somente até a crise dos anos setenta, quando o controle de preços e tarifas de serviços públicos voltou a ser utilizado como medida de política antiinflacionária. Novamente a alternativa oferecida dentro do padrão de financiamento da economia brasileira foi o apelo ao capital estrangeiro, desta vez aos bancos privados norte-americanos, que na ocasião ofereciam juros de empréstimos em dólar extremamente atrativos.

2.5 Considerações finais

No período que antecede as Reformas Financeiras de 1964-66, o Sistema Financeiro brasileiro não se estruturou, em termos de especialização das instituições e capacidade de mobilização da poupança doméstica, no sentido da organização de um mercado de crédito de longo prazo sustentável, dado que: i. O capital oligopolista internacional contou com fontes estáveis de financiamento de capital fixo decorrentes do autofinanciamento e do acesso ao capital externo facilitado pela Instrução 113 da SUMOC, enquanto que o setor público operou *sponte sua* o crédito de longo prazo, utilizando-se para isso, dos Bancos de Fomento (BNDE, essencialmente); ii. A aceleração inflacionária conjugada a ausência de instrumentos legais de correção monetária não criou estímulos para o aumento do volume dos depósitos a prazo; a expansão da demanda por crédito a prazo sobre os bancos comerciais proporcionada pela industrialização não surtiu qualquer efeito para a oferta dessa modalidade de financiamento, porque os bancos preferiram encurtar os prazos das operações por lhes renderem taxas de juros efetivas mais elevadas e riscos menores.

A “industrialização pesada”, como se afirmou, não foi acompanhada de mudanças no Sistema Financeiro no sentido de adequá-lo à nova estrutura e propriedade do capital. O setor bancário permaneceu com características mercantis, sem capacidade de operar o crédito de médio e longo prazo, e a estrutura fiscal descentralizada não

concentrou recursos suficientes, tampouco instrumentos adequados, para o financiamento não inflacionário do déficit público. O PAEG (1964) foi implementado sob uma relação Estado-capital privado nacional-capital estrangeiro já sedimentada, preservando a relação de poder entre os agentes do "tripé" da indústria nacional. Não representou, nesse sentido, qualquer rompimento com o padrão de financiamento *ex ante*.

Por outro lado, as Reformas Financeiras de 1964-66 criaram condições propícias para a mobilização da poupança doméstica à medida que instituíram a cláusula da correção monetária aos contratos, os quais puderam oferecer retornos reais positivos aos poupadores, e à medida que reestruturaram o Sistema Financeiro, que passou dispor de instituições especializadas para operar o crédito em diversas modalidades e prazos de vencimento (curto, médio e longo prazo; capital de giro, consumo e investimento). A reconversão da renda em favor do capital por medidas fiscais e trabalhistas regressivas possibilitou a elevação do potencial de investimento para a retomada do ciclo expansivo liderado pelo setor de bens de consumo durável.

A Lei nº. 4595, em particular, centralizou o comando da política monetária no CMN – o órgão supremo do Sistema Financeiro Nacional[90]. Não obstante o novo ordenamento jurídico do Sistema Monetário, visando criar um BCB autônomo, na prática a Lei não atingiu plenamente seus objetivos, tendo em conta que: i. O BB continuou recebendo e operando, por meio da "Conta de Movimento", depósitos do Tesouro; ii. O BB continuou recebendo depósitos compulsórios de bancos privados; iii. O BCB, cedendo às pressões de ruralistas, acabou assumindo funções de fomento ao setor agrícola, estendendo tal prática ao setor de habitação e comércio exterior; iv. Os regimentos que tratavam dos mandatos dos diretores do BCB acabaram sendo violados no governo Costa e Silva (CAMPOS, 1994)[91]. De fato, o problema do controle da expansão dos meios de pagamento e da perda de funcionalidade do esquema de financiamento da economia brasileira frente às necessidades impostas pela nova

[90] O CMN assumiria posteriormente, no "I Delfinato", papel ainda mais relevante no arcabouço institucional do País; ampliaria suas representações e funções, tornando-se não somente órgão de coordenação da política monetária, mas agência central de formulação da política econômica do Governo (WERNECK VIANNA, 1987).

[91] Esse fato se deu quando Costa e Silva assumiu o Governo em 1967, violando as diretrizes da Lei nº. 4595 (WERNECK VIANNA, 1987; NOGUEIRA, 1993).

estrutura industrial não estava no arcabouço institucional em si. Não seria da conformação de um BC “independente” que se garantiria mecanismos inibidores de políticas inflacionárias de fomento. O problema residia, precisamente, na possibilidade de ruptura do padrão de financiamento da economia brasileira, e essa possibilidade de ruptura foi colocada por setores nacional-reformistas durante as disputas pelas reformas de base no governo presidencialista de Goulart.

O próximo capítulo está voltado para o estudo das teses, projetos e discussões acerca das Reformas Financeiras ocorrido no Congresso Brasileiro para a Definição das Reformas de Base, cujos resultados o IPES incorporou no seu posicionamento frente àquelas Reformas. Como será visto, o debate no “Congresso” em nenhum momento contestou o padrão de financiamento da economia brasileira forjado a partir da estratégia desenvolvimentista não nacionalista; toda a discussão girou em torno dos interesses envolvidos quanto ao rearranjo do Sistema Financeiro de maneira a dotá-lo de capacidade de financiamento da economia tri-departamental brasileira. A preservação do Sistema Financeiro dentro do marco estabelecido pelo “desenvolvimentismo internacionalizante” exigia a realização de mudanças institucionais de maneira a racionalizar a distribuição dos recursos para o atendimento às novas demandas setoriais. A “construção” de um projeto de governo representada pelo Congresso Brasileiro para a Definição das Reformas de Base não implicava assim qualquer alteração nas relações de propriedade definidas pelo modelo de industrialização no Brasil.

3 AS REFORMAS FINANCEIRAS NO CONGRESSO BRASILEIRO PARA A DEFINIÇÃO DAS REFORMAS DE BASE

Este capítulo ocupa-se das teses, projetos e resoluções de Reformas Financeiras exaustivamente discutidos no Congresso Brasileiro para a Definição das Reformas de Base. Apresenta certo "ar relatorial" e conteúdo assentuadamente técnico em razão da própria desenvoltura da taquigrafia exposta nos documentos do evento. Por trás da discussão técnica, no entanto, ocultavam-se interesses setoriais que serão realçados ao final.

Embora não contivesse um plano global de reformas, o Congresso Brasileiro para a Definição das Reformas de Base se pronunciou acerca dos temas mais prementes para o desenvolvimento econômico do País[92]. Os *Anais* que produziu, em número de dez volumes, versaram sobre a temática abaixo[93]:

Volume 1 – Discursos, pronunciamentos, instalação e encerramento. Mesa diretora do Congresso e das Comissões Técnicas. Lista dos delegados presentes. Resultados da Pesquisa de Opinião. Criação da Comissão Permanente;
Volume 2 – Reforma Agrária;
Volume 3 – Reforma Sindical;
Volume 4 – Reforma Bancária;
Volume 5 – Reforma Constitucional, Político-Partidária e Eleitoral;
Volume 6 – Reforma Tributária Federal;
Volume 7 – Plano Qüinqüenal contra a Inflação. Plano Trienal do Governo;
Volume 8 – Auto-suficiência Alimentar do Brasil;
Volume 9 – Programa para a Produção de Energia. Eletrificação Ferroviária;
Volume 10 – Defesa dos Preços dos Produtos Exportáveis. Dinamização da Zona de Livre Comércio. Reorganização da Marinha Mercante Nacional.

[92] Cf. Folha de São Paulo, 20/01/1963.
[93] Cf. Congresso Brasileiro para a Definição das Reformas de Base (1963).

Foram convidados, para exposições de teses e projetos de reforma, especialistas em cada um dos temas abordados pelos volumes[94]. Formaram-se, após cada bloco de exposições, Comissões incumbidas de discutir as teses e projetos apresentados e sugerir resoluções para serem apreciadas e votadas em Plenário. A discussão em torno da Reforma Bancária, ou melhor, da Reforma Financeira (Volume 4) abrigou pontos de vista divergentes com relação à reorganização do Sistema Financeiro brasileiro, e em suas resoluções apoiou-se o IPES para a elaboração de projetos de lei a serem encaminhados ao Congresso Nacional como contraponto aos projetos nacional-desenvolvimentistas[95]. Os temas debatidos na Terceira Comissão do "Congresso" – encarregada de apreciar teses e relatórios, e apresentar pareceres a respeito das Reformas Financeiras e da inflação brasileira – foram a criação de um Banco Central (BC), de um Conselho Monetário (CM), de um Banco Rural e de uma nova Legislação Bancária (Reforma Bancária); o crédito de médio prazo e a regulamentação do Mercado de Capitais e das atividades das "Financeiras" (regulamentação das Sociedades de Crédito, Financiamento e Investimento); e a regulamentação da concorrência do Mercado de Seguro (estatização do Seguro no Brasil). Contribuíram, com teses e projetos de lei encaminhados à Terceira Comissão:

a. Daniel Faraco – Reforma Bancária (Doc. nº. 31);
b. General Anápio Gomes – Fundação do Banco Central (Doc. nº. 6);
c. Petrônio de Medeiros Guimarães – Projeto de Criação do Banco Central (Doc. nº. 17);
d. Ney Galvão – Reforma Bancária (Doc. nº. 11);
e. Joaquim Peixoto Rocha – Reforma Bancária (Doc. nº. 39);
f. Ernane Galvêas – Reforma Bancária: reforma de base? (Doc. nº. 55);
g. Conselho Nacional de Economia – Reforma das Sociedades de Crédito, Financiamento e Investimento (Doc. nº. 3);

---

[94] No caso das Reformas Financeiras, há uma lista dos principais colaboradores no Anexos desta dissertação.

[95] A Reforma Bancária idealizada pelo IPES apoiou-se nas resoluções do Congresso Brasileiro para a Definição das Reformas de Base e no Projeto Calmon. Este fizera oposição, no Congresso Nacional, ao Projeto Ney Galvão, preparado pela diretoria do BB (DREIFUSS, 1981; MINELLA, 1988; NOGUEIRA, 1993).

h. José da Costa Boucinhas – Regulamentação das Sociedades de Financiamento e Investimento (Doc. nº. 43);
i. Jorge Oscar de Mello Flores – Estatização do Seguro no Brasil (Doc. nº. 47).

Fizeram exposições, na Primeira Sessão da Terceira Comissão, o Deputado Daniel Faraco, o Gal. Anápio Gomes, Medeiros Guimarães e Peixoto Rocha. A Quinta Sessão contou com a exposição de Boucinhas. Seguiram-se às exposição debates entre os membros da Comissão e votações, passo à passo, das resoluções para as Reforma Financeiras a serem encaminhadas ao Plenário do evento (Sétima Sessão Plenária). Neste, as resoluções foram novamente debatidas e votadas. Os resultados finais, revestidos de "áurea democrática", foram encaminhados para apreciação do Congresso Nacional e demais instituições relevantes da sociedade brasileira.

3.1 Reforma Bancária: teses e projetos de lei

3.1.1 A defesa da criação de um Banco Central ortodoxo: o Projeto Faraco

Daniel Faraco, um dos políticos financiados pelo IPES, enfatizava que a inflação brasileira não era produto da deficiência da estrutura do Sistema Bancário brasileiro, mas da política econômica como um todo. O combate ao processo inflacionário, nesse sentido, não se limitaria à constituição de uma "peça legislativa" que reestruturasse o Sistema Bancário, não obstante reconhecesse na elaboração de uma nova legislação o "primeiro passo" para a Reforma Bancária. Esse reconhecimento revelava a percepção das dificuldades em se chegar a um acordo que contemplasse múltiplos interesses, principalmente daqueles vinculados ao corporativismo do BB. Este perderia, de fato, as subvenções provenientes de sua função de Banco do Governo e de guardião dos depósitos à ordem da SUMOC. Argumentava Faraco que, enquanto Banco Comercial, o BB não poderia reger e fiscalizar o cumprimento de suas próprias normas, ou seja, não poderia exercer, ao mesmo tempo, funções de Banco Comercial e de BC, na medida em que o controle da moeda e do crédito são funções gerais do Estado que visam à

estabilidade dos preços e à melhor alocação dos recursos, não se ajustando às metas características de um Banco Comercial[96].

O Projeto apresentado por Faraco, aprovado pela Comissão Especial de Reforma Bancária da Câmara dos Deputados sob a denominação de Projeto 104[97], incorporou alguns pontos do Substitutivo Nogueira da Gama (1959), entre os quais a separação nítida entre o órgão normativo (de cúpula) do Sistema Monetário Nacional, o CMN, e o órgão executivo e de controle das decisões superiores – o BCB[98]. Versava o Projeto, além da reformulação da Legislação Bancária brasileira, sobre os três órgãos descritos abaixo:

1. Criação do CMN

Ao CMN caberia criar condições favoráveis de oferta de moeda e crédito para o desenvolvimento econômico do País e para o controle inflacionário de acordo com a política econômica e social do Estado. Na prática, isso significava: estabelecer e fiscalizar a aplicação de normas disciplinadoras do crédito em todas as suas modalidades, para que fosse utilizado de modo "eqüitativo e racional", conforme as necessidades da produção e circulação, do bem-estar social e da manutenção do pleno emprego; garantir o poder aquisitivo da moeda, prevenindo ou corrigindo, por meio de medidas adequadas, os surtos inflacionários, de origem interna ou externa, as depressões econômicas, e todo e qualquer desequilíbrio oriundo de fenômenos

---

[96] Todavia, no Projeto Faraco, as operações típicas de BC – como o recebimento de depósitos de bancos comerciais e do Governo Federal, o redesconto, as cambiais e o *open market* – seriam contratadas com a rede bancária comercial. Para realizá-las na prática, o BCB dependeria das múltiplas agências de bancos comerciais espalhadas por todo o País, sobremaneira das agências do BB.

[97] A denominação Projeto 104, como foi visto, refere-se ao projeto original do Ministro Correia e Castro, que tramitou na Câmara dos Deputados por década e meia, tendo sido objeto de pelo menos seis substitutivos (SENADO FEDERAL, Reforma Bancária, V. I, 1963).

[98] No Substitutivo Faraco (1954) o CMN aparecia, assim como no Projeto Correia e Castro (1947), apenas como órgão revisor das decisões do BC. No Substitutivo Faraco (1962) o CMN – órgão de cúpula – apresentaria um número reduzido de membros, de "altas autoridades federais", e seria assistido, para possíveis esclarecimentos, por uma Comissão Consultiva composta por representantes dos diversos setores da economia brasileira. Outro adendo importante ao Substitutivo Faraco (1962) foi o tratamento reservado aos bancos estrangeiros, tendo sido adotada a "regra da reciprocidade", que determinava que a esses bancos fossem aplicadas as mesmas regras aplicadas aos bancos brasileiros nos países respectivos (SENADO FEDERAL, Reforma Bancária, V. I, 1963).

conjunturais; garantir a fixação de normas que visassem ajustar os meios de pagamento às necessidades reais da economia nacional.

Sua composição incluiria um número reduzido de “altas autoridades federais”, concentradas no topo do escalão do Executivo brasileiro, sendo elas:

a. O Ministro da Fazenda (Presidente do CMN);
b. O Presidente do BCB;
c. O Presidente do BB;
d. O Presidente do Banco Rural do Brasil (a ser criado);
e. O Presidente do BNDE.

Junto ao CMN, funcionaria uma Comissão Consultiva com nove integrantes incumbidos de, individual ou coletivamente, solicitar esclarecimentos, analisar, e oferecer sugestões sobre política monetária brasileira. Reuniriam-se pelo menos uma vez por mês sob a presidência do Ministro da Fazenda e a presença do Presidente do BCB, e sua composição seria distribuída com 1/3 de representação dos bancos, no total de três postos, um posto para cada região do País (Norte, Centro e Sul), eleitos pelos respectivos órgãos de classe; 1/3 de representação empresarial, no total de três postos, um posto para cada confederação nacional (rural, industrial e comercial); 1/3 de representação do poder público, no total de três postos, ocupados por um representante do IBC, do Conselho Superior das Caixas Econômicas e da SUDENE.

Percebe-se, na Comissão Consultiva sugerida por Faraco, a concessão de maiores poderes ao empresariado financeiro em detrimento das outras frações do empresariado (rural, industrial e comercial). Não havia qualquer representação dos trabalhadores na referida Comissão, e tampouco na cúpula do CMN e do BCB.

2. Criação do BCB

O BCB estaria encarregado, como órgão executivo, de regular o volume de meios de pagamentos às reais necessidades do mercado, de modo a manter estável o poder aquisitivo da moeda e “impor a disciplina necessária à regular distribuição global do

crédito, em face das necessidades do país". Seria composto de uma Diretoria formada por um Presidente e quatro Diretores nomeados pelo Presidente da República, sob indicação do Presidente do Conselho de Ministros e aprovação do Senado Federal. O Presidente do BCB seria demissível *ad nutum*, mas os Diretores teriam mandatos de quatro anos, com nomeações iniciais de quatro, três, dois e um ano para que em cada exercício saísse um e entrasse outro Diretor. Sob a exclusiva esfera de competência do BCB, sempre com o objetivo de impedir a expansão inflacionária dos meios de pagamento, e em respeito às normas definidas no âmbito do CMN, estaria:

I. Emitir moeda de curso legal;
II. Propor ao CMN a fixação e fiscalização dos limites das taxas de juros;
III. Alterar as percentagens dos encaixes bancários;
IV. Regular as operações de compra e venda de moeda estrangeira;
V. Receber depósitos de estabelecimentos bancários e dos poderes público da União;
VI. Redescontar títulos de crédito;
VII. Conceder empréstimos a estabelecimentos bancários, para que pudessem atender as necessidades de caixa provenientes de retiradas anormais de depósitos;
VIII. Emitir letras de câmbio e comprar e vender, quando necessário para a defesa do crédito público, títulos de responsabilidade do TN;
IX. Disponibilizar ao TN, anualmente, crédito em conta corrente limitado em 25% do total da receita prevista na lei orçamentária.

Para cumprir com as atribuições que lhe cabiam, era previsto a extinção da SUMOC, da CARED e da CAMOB, e a transferências das funções desses órgão para o BCB.

3. Criação do Banco Rural do Brasil

O Substitutivo Faraco (1962) sugeria também, com o objetivo de angariar apoio de ruralistas entrincheirados no Congresso Nacional, a criação de um Banco Rural do Brasil em "moldes simples", para onde seriam transferidas as operações da Carteira Agrícola do BB. Ao Banco Rural do Brasil cumpriria financiar as atividades da agricultura e da pecuária, podendo, para isso, utilizar-se da estrutura dos bancos comerciais, notadamente do BB . À semelhança do BCB, contaria com uma Diretoria formada por cinco membros – um Presidente demissível *ad nutum* e quatro Diretores nomeados pelo Presidente da República, com mandatos de quatro anos, sendo as nomeações iniciais de quatro, três, dois, e um ano.

Ao Substitutivo Faraco se opuseram empresários nacionalistas, o governo Goulart e os bancários, ocorrendo greves e paralisações desta categoria no segundo semestre de 1962[99]. Além de argumentarem que o Projeto retirava do BB suas atribuições, abrindo espaço para o aumento dos custos de intermediação financeira (i.e das taxas de juros), sindicalistas e empresários nacionalistas pediam a inclusão da seletividade do crédito nos dispositivos da Reforma Bancária, reservando o acesso às linhas de financiamento dos bancos públicos estritamente às empresas brasileiras. Ademais, o Projeto Faraco (1962) foi acusado de refletir os interesses do capital externo oligopolista, relegando a plano inferior os múltiplos setores econômicos nacionais, ao prever um CMN composto de apenas cinco membros, e um BCB originado a partir dos quadros técnicos da SUMOC (MINELLA, 1988).

---

[99] Os funcionários do BB organizaram uma greve contra o Projeto Faraco e acordaram com deputados para que o mesmo não fosse submetido à votação no Congresso Nacional. A greve foi criticada pelo Senador Mem de Sá (UDN), um dos parlamentares encarregados de veicular projetos "ipesianos" naquela Casa. Depois do movimento vitorioso dos bancários gerou-se um impasse que Goulart procurou solucionar estabelecendo um Grupo de Trabalho de Reforma Bancária para examinar a matéria.

3.1.2 A defesa do Banco do Brasil: teses e projetos de Anápio Gomes, Medeiros Guimarães, Peixoto Rocha, Ney Galvão e Ernane Galvêas[100]

3.1.2.1 Reconversão do binômio SUMOC-Banco do Brasil em Banco Central: a tese do General Anápio Gomes

Na opinião do Gal. Anápio Gomes, a criação de uma BC "clássico" nos anos sessenta, conforme a proposta do Substitutivo Faraco (1962), era inviável por dois motivos – um de ordem social e política, outro de ordem financeira.

O primeiro motivo referia-se ao entendimento de que a simples criação de uma Autoridade Monetária "ortodoxa" não poderia impedir os desequilíbrios externo e orçamentário do País, os quais atingiam o BB, um órgão passivo que, segundo o Gal. Gomes, cumpria disciplinadamente a legislação do Congresso e ordens do Executivo[101]. O segundo motivo referia-se ao entendimento de que o esvaziamento *ex-abrupto* do BB para a criação do CMN, do BCB e do Banco Rural, destituindo-o das fontes de recursos de que gozava como órgão executivo da política monetária, conduzi-lo-ia a uma situação financeira irremediável, com graves conseqüências para o crédito rural e a liquidez das empresas umbilicalmente atreladas ao mesmo, como a Petrobrás, a Companhia Vale do Rio Doce, a Companhia Siderúrgica Nacional, a Acesita e a Álcalis. A rede bancária privada brasileira pré-1964, reconhecidamente atomizada, não teria capacidade para operar com essas empresas, por exigirem montantes exorbitantes de recursos financeiros para investimentos.

O Gal. Gomes defendia a evolução do BB de grande instituição de crédito para Autoridade Monetária responsável pela execução das normas da SUMOC, mediante a

---

[100] Medeiros Guimarães e Peixoto Rocha foram Diretores do BB; o Gal. Anápio Gomes fora Presidente. Todos, dessa forma, tinham longa experiência "prática" dos assuntos monetários do País. O economista Ernane Galvêas assumiria cargos de destaque no regime militar, como o de Presidente do BCB durante o "I Delfinato" e o de Ministro da Fazenda durante o governo Figueiredo.

[101] Nesse aspecto, a opinião do Gal. Anápio Gomes aproximava-se da de Gudin, para quem o BCB, se criado em meio aos déficits orçamentários dos anos sessenta, já nasceria "desmoralizado". Questionava o General: "Será que ainda existe alguém neste país que acredite possa a criação de um Banco Central operar o milagre de deter a inflação e estabelecer, pelo menos, o equilíbrio no balanço de pagamentos?" (CONGRESSO BRASILEIRO PARA A DEFINIÇÃO DAS REFORMAS DE BASE, Doc. 6, p. 3). Bulhões, ao contrário, opinava pela necessidade de se criar uma Autoridade Monetária autônoma exatamente por esse motivo, isto é, para combater, eficientemente, a expansão dos meios de pagamento e os desequilíbrios externos (CAMPOS, 1994).

“manutenção do sistema atual, polarizado no BB e na Superintendência da Moeda e do Crédito, podendo-se mudar a designação desta para Conselho Nacional Monetário, modificando somente o critério de escolha de seus membros e ampliando-lhe as atribuições, principalmente na parte relativa à Inspetoria de Bancos, de modo a dar-lhe certo poder coercitivo de que não dispõe atualmente” (CONGRESSO BRASILEIRO PARA A DEFINIÇÃO DAS REFORMAS DE BASE, Doc. 6, p. 12)[102]. As resoluções propostas a partir da tese de Gomes, que modificariam completamente o Projeto Faraco, foram:

i. Reconhecer juridicamente o Banco do Brasil S.A como Banco Central, cumprindo com as funções executivas do Conselho Monetário Nacional;
ii. Conservar as funções mistas do Banco do Brasil – enquanto Banco Comercial e Autoridade Monetária – mas tendo, como estabelecimento de crédito, caráter supletivo ou pioneiro, abrindo assim mercados para a expansão da rede bancária privada
(CONGRESSO BRASILEIRO PARA A DEFINIÇÃO DAS REFORMAS DE BASE, Doc. 6, p. 15).

Em outras palavras, a tese procurava redefinir e elevar as funções e esferas de competência do BB. Como verdadeiro “guardião da moeda”, seriam-lhe privativas as funções de execução das normas traçadas pelo CMN; mas como Banco Comercial, operaria em caráter “pioneiro” ou “suplementar” à iniciativa privada, abdicando de seu superdimensionamento, exaustivamente criticado pelo empresariado financeiro. Assim, a proposta do Gal. Gomes permitia, além de resguardar a estrutura do BB, redefinir seus papéis enquanto banco misto: reforçaria seu papel de Autoridade Monetária, ao mesmo tempo em que relegaria mercados para a expansão dos bancos comerciais privados.

3.1.2.2 O Projeto Medeiros Guimarães: Conselho Monetário e Banco Central num único “corpo” chamado Banco do Brasil

Medeiros Guimarães utilizou o corpo humano como metáfora para transmitir a “irracionalidade” da proposta de se criar um CMN (órgão deliberativo) fora do BC, e um

[102] Embora o Gal. Gomes não especificasse, parece que ao propor a mudança da designação “Superintendência da Moeda e do Crédito” para “Conselho Nacional Monetário”, o autor referia-se, na verdade, à mudança da designação “Conselho da Superintendência da Moeda e do Crédito” para “Conselho Monetário Nacional”.

BCB (órgão executivo) fora do BB. Suas críticas ao Projeto Faraco decorreram da separação das funções de BC em três estabelecimentos não concatenados ("três estabelecimentos estanques"), quais sejam: CMN ("cérebro"), BCB ("cabeça") e BB ("corpo"). Entre essas críticas, destacaram-se:

a. A crítica ao CM autônomo ("cérebro fora da cabeça"): crítica à proposta de se criar um órgão de cúpula do Sistema Bancário, e não órgão de cúpula do BC, o que sugeriria uma tentativa de trasladar o modelo norte-americano sem adaptá-lo às particularidades brasileiras ("doença do papel-carbono") [103];

b. A crítica à centralização excessiva das atividades deliberativas do CMN: os cinco membros do CMN no Projeto Faraco (Ministro da Fazenda, como Presidente do Conselho; Presidente do BCB; Presidente do BB ; Presidente do Banco Rural do Brasil, a ser criado; e Presidente do BNDE) não reuniriam, devido às limitações naturais de suas especialidades, os conhecimentos técnicos e as informações pertinentes para deliberar sobre a política monetária;

c. A crítica à centralização excessiva das atividades executivas do BC: crítica à proposta de se criar um BC fortemente centralizado como "órgão executivo que não executará" porque não apresentava agências para isso (BCB como "cabeça sem cérebro e sem corpo"), prescindindo tratamentos especiais à diversidade das regiões geo-econômicas brasileiras[104];

---

[103] Nas palavras do autor: "Voltando ao papel-carbono, cumpre-nos assinalar que não poderia deixar ele de ser utilizado onde muitas vezes ocorre a falta de predisposição ou de tempo para pensar. E assim, sem mais exame, o projeto Faraco, média confessa e apressada dos projetos apresentados ao Legislativo, esposa o Conselho Monetário autônomo, fora do Banco Central, como órgão de cúpula do sistema bancário, como se aqui houvesse uma série de Bancos Centrais e não apenas um, ou como se aqui ocorresse uma nacionalização ampla como se verificou na França. Ao seguir essa orientação nem ao menos se considerou que nos próprios Estados Unidos o Conselho Monetário é cúpula dos 12 Bancos Centrais, não sendo, absolutamente, 'cúpula do sistema bancário', com se pretende fazer aqui" (MEDEIROS GUIMARÃES, Folha de São Paulo, 20/01/1963).

[104] Um tratamento diferenciado para cada região, descentralizando a execução da política monetária, fora sugerido por Olinto Machado no II CNB, podendo ser feito mediante o estabelecimento de Diretorias Regionais do BC (BC com uma Sede Central em Brasília; Sedes Regionais no Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Centro-Leste, Centro-Sul e Sul; Sedes Locais nas cidades em que o BB possui agências).

d. A crítica ao destino reservado ao BB: O BB se transformaria, desnecessariamente, num “correspondente executivo do BCB” (“corpo sem cabeça”).

As conseqüências advindas das propostas de Faraco também foram explicitadas em artigos para jornais escritos por Medeiros Guimarães, entre elas[105]:

1. Encarecimento dos serviços bancários, pelos seguintes motivos:

a. Custo da instalação e manutenção de dois novos órgãos: o CMN e o BCB;
b. Transferência, ao BCB, das rendas auferidas pelo BB na realização das suas operações de BC, ainda que essas operações continuem a serem executadas diretamente pelo BB;
c. Definição de remunerações especiais para os serviços de BC que o BB executará como correspondente do BCB.

2. Serviços demorados devido aos seguintes motivos:

a. Transmissão das resoluções de um CMN isolado do BC;
b. Transmissão, do BCB para o BB, das deliberações feitas pelo CMN, para que o BB as execute;
c. Complexa fiscalização do BB pelo BCB;
d. Contabilidade volumosa, cara e complexa da relação entre os dois órgãos executivos: o BCB (executivo de nome) e o BB (executivo de fato).

3. Não vivência do BCB e do CMN dos problemas de conjuntura das diversas regiões do País.

[105] Cf. Medeiros Guimarães, Folha de São Paulo, 01/08/1963.

4. Desentrosamento entre o CMN e o BCB ("cérebro fora da cabeça"), o que corresponderia a desmontar a estrutura Conselho da SUMOC-SUMOC, gerando duas entidades "estanques".

5. Desarticulação das funções de BC exercidas pelo BB, ainda que este permaneça executando-as. Uma solução pragmática seria transferir, para dentro do BB, todas as funções de BC exercidas pela SUMOC, passando o Conselho desta a compor o órgão de cúpula daquele. Isso corresponderia, de acordo com Medeiros Guimarães, a fazer a junção entre o CM ("cérebro"), o BC ("cabeça") e o BB ("corpo") numa só entidade entrosada e eficiente.

O projeto de Medeiros Guimarães – seguindo o lema de "conservar melhorando" e evitando a reprodução mecânica de modelos de Bancos Centrais clássicos ("doença do papel-carbono") – pretendia não somente preservar a estrutura do BB, construída ao longo de mais de centenário e meio de História, como elevar suas prerrogativas mediante a incorporação das atribuições da SUMOC e da Caixa de Amortização (TN) em sua estrutura administrativa[106]. Os órgãos constitutivos da estrutura geral do BB, cobrindo e reorganizando suas funções mistas (Autoridade Monetária, Banco de Crédito e Banco do Governo), executivas e deliberativas – teriam uma complexa divisão, conforme a esboçada abaixo[107]:

I. Presidência do BB S.A
II. Superintendência da Moeda e do Crédito, constituída de:
a. Conselho da Superintendência da Moeda e do Crédito, formado por:
1. Ministro da Fazenda (Presidente)
2. Presidente do BB S.A (Primeiro Vice-Presidente)
3. Diretor-Geral da Superintendência da Moeda e do Crédito (Segundo Vice-Presidente)

---

[106] Estatuía o Projeto Medeiros Guimarães: "Ficam transferidas e incorporadas ao Banco do Brasil S.A as atribuições do Tesouro Nacional, exercidas por intermédio da Caixa de Amortização, relativamente à emissão, à custódia e ao controle da moeda de curso legal, bem como as atribuições exercidas pela Superintendência da Moeda e do Crédito" (CONGRESSO BRASIEIRO PARA A DEFINIÇÃO DAS REFORMAS DE BASE, Doc. 17, p. 8).

[107] O autor conservou, em seu projeto, a designação dos órgãos e cargos por ora vigentes no BB e na SUMOC, já de costume de todos, por representar o mesmo um projeto "medularmente conservador, senão também, e principalmente, para que nomes de órgãos ou funções antigos não concorressem para perturbações ou confusões na transformação oficial do Banco do Brasil em Banco Central" (Doc. 17, p. 3).

4. Diretor da Carteira de Redescontos e Empréstimos a Bancos (Terceiro Vice-Presidente)
5. Diretor da Carteira de Câmbio
6. Diretor da Carteira de Comércio Exterior
7 Diretor da Carteira Emissão
8. Diretor da Carteira Valores
9. Diretor da Carteira Colonização
10. Diretor da Carteira Comercial
11. Diretor da Carteira Industrial
12. Diretor da Carteira Rural
13. Presidente do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico
14. Presidente do Conselho Nacional de Economia
15. Ministro Extraordinário
16. Ministro da Indústria e Comércio
17. Representante dos Bancos Comerciais
18. Representante das Bolsas de Valores
19. Representante das Caixas Econômicas
20. Representante do Comércio
21. Representante das Companhias de Financiamento e Investimento
22. Representante dos Funcionários Bancários
23. Representante da Indústria
24. Representante Rural
b. Diretoria Executiva da Superintendência da Moeda e do Crédito, composta por:
1. Diretoria-Geral da Superintendência da Moeda e do Crédito, a que estariam subordinados os cinco Diretores das Carteiras da Diretoria Executiva, do Gabinete, das Divisões, das Sub-Divisões, das Seções, das Sub-Seções e dos Serviços, e as Sub-Diretorias a seguir:
- Subdiretoria da Secretaria-Geral
- Subdiretoria da Inspetoria Geral de Bancos
- Subdiretoria da Inspetoria Geral de Câmbio
- Subdiretoria da Inspetoria Geral de Comércio Exterior
2. Carteira de Redescontos e Empréstimos a Bancos, composta de um Diretor e duas Sub-Diretorias, a saber:
- Sub-Diretoria de Redescontos
- Sub-Diretoria de Empréstimos a Bancos
3. Carteira de Emissão
4. Carteira de Câmbio
5. Carteira de Comércio Exterior
6. Carteira de Valores
III. Diretoria de Operações, composta do Presidente do BB , de uma Superintendência Geral de Operações e das carteiras abaixo:
a. Carteira Comercial (com seis Sub-Diretorias, uma para cada região econômica do país)
b. Carteira Industrial
c. Carteira Rural
d. Carteira de Colonização
IV. Diretorias Regionais (uma para cada região econômica do país)
V. Gerências das Agências no país e no exterior
(CONGRESSO BRASILEIRO PARA A DEFINIÇÃO DAS REFORMAS DE BASE, Doc. 17).

A SUMOC, composta por ampla representação, se encarregaria das funções deliberativas e executivas da política monetária. Ao seu Conselho competiria, exclusivamente, deliberar sobre matérias julgadas de maior relevância no campo monetário e do crédito, não lhe cabendo se ocupar com interesses restritos. Às suas

reuniões poderiam comparecer, como convidado especial, sempre que se julgasse necessário para entendimento de alguma matéria, Diretores de Bancos Estatais e semi-estatais, do IBC, das Bolsas de Valores e de Mercadorias, membros do CNE, da Comissão de Finanças, de Economia e de Indústria e Comércio do Congresso Nacional, e outros órgãos de classe ou instituições. O Presidente do Conselho da SUMOC (Ministro da Fazenda), o Primeiro Vice-Presidente (Presidente do BB) e o Segundo Vice-Presidente (Diretor-Geral) teriam direito de veto nas deliberações, podendo solicitar o reexame da matéria, devendo recorrer ao Presidente da República caso persistissem desentendimentos. Além disso, o Presidente do Conselho, o Presidente do BB e todos os Diretores da SUMOC teriam voto com peso dois nas deliberações, sendo reservado ao Presidente do Conselho o voto especial de desempate.

Incumbiria-se a Diretoria-Executiva da SUMOC, como a própria denominação indica, das atividades de execução das resoluções do Conselho do mesmo órgão, envolvendo nessas atividades as Carteiras, as Diretorias Regionais e as Agências do BB não como delegação de poderes de outro estabelecimento, como num Banco Central clássico, mas em cumprimento de suas próprias diretrizes, reduzindo assim os custos do exercício das funções de BC pelo BB. Ao Diretor-Geral seria assegurado, nas votações, o voto de desempate e o direito de veto às decisões da Diretoria-Executiva, podendo ainda solicitar o reexame da matéria e recorrer ao Conselho se persistissem divergências.

Seriam atribuições da Diretoria de Operações, entre outras, fixar taxas de juros, descontos e comissões, e estabelecer condições de operações e serviços. As Diretorias Regionais poderiam propor ao Conselho da SUMOC, por intermédio da Diretoria Executiva desta, os limites dos encaixes bancários, das reservas de numerário a serem mantidas no BB, das taxas de juros, descontos e redescontos a serem fixados para a Região. Deveriam também fazer levantamentos estatísticos e estudos econômicos regionais, a fim de oferecer às instâncias superiores informações precisas para a tomada de decisões.

A idéia de levar o BC para todas as regiões econômicas do País, a fim de assistir o desenvolvimento dessas regiões, descentralizando e simplificando suas operações,

permeava assim o projeto Medeiros Guimarães, que designou sedes administrativas central (Brasília), regionais (Belém, Recife, Brasília, Rio de Janeiro, São Paulo e Porto Alegre) e locais (agências do BB) para operar a política monetária[108].

Estatuído como Sociedade Anônima, o BB teria como acionistas a União, a rede bancária estatal e a rede bancária privada, com distribuição das ações nominativas de 51%, 39% e 10% respectivamente. As atribuições mais relevantes do BB, incluindo operações de Banco Comercial e de Autoridade Monetária, seriam:

a. Fixar diretrizes para controlar a moeda e o crédito;

b. Regular o valor interno e externo da moeda, de maneira combater surtos inflacionários e desequilíbrios conjunturais;

c. Ajustar os meios de pagamento às necessidades reais da economia;

d. Distribuir "racionalmente" os recursos financeiros pelas regiões econômicas de País, a fim de se defender o bem estar e o pleno emprego;

e. Emitir, exclusivamente, moeda de curso legal, mediante a aprovação de dois terços dos votos do Conselho da SUMOC e aprovação por decreto do Presidente da República;

f. Fixar valores mínimos de encaixes obrigatórios;

g. Fixar percentuais de depósitos obrigatórios no BB;

h. Comprar e vender títulos da dívida pública (*open market*), diretamente ou por intermédio dos estabelecimentos bancários;

i. Regular as operações de redesconto e de empréstimo do Sistema Bancário

j. Realizar operações de compra e venda de câmbio;

---

[108] As Diretorias Regionais seriam uma espécie de "concessão aos adeptos da trasladação, para o nosso meio, do Sistema Federal de Reserva norte-americano, a elas incumbindo de exercer, nas sedes das regiões geo-econômicas, o papel dos Bancos Centrais autônomos, com a vantagem de atuarem aqueles nossos órgãos descentralizados sem se desprenderem da disciplina e da orientação geral traçada pela cúpula do Banco Central, isto é, sem o risco de se converterem em livres atiradores e, portanto, em agentes de desordem econômico-financeira, em vez de agentes de uma política econômica racionalmente planejada considerando o todo nacional" (MEDEIROS GUIMARÃES, Folha de São Paulo, 20/01/1963).

k. Definir critérios seletivos para o investimento estrangeiro;

l. Exercer as funções de Banco do Governo, deste recebendo depósitos e concedendo-lhe empréstimos de até 30% do valor da receita orçada e aprovada pelo Congresso Nacional para o exercício;

m. Como Banco Comercial, Industrial e Rural, operar diretamente com o público, oferecendo-lhe crédito em caráter pioneiro ou supletivo;

n. Estabelecer normas seletivas ("racionais") para a o crédito, em todas as suas formas e modalidades;

o. Fixar percentuais dos recursos dos bancos privados destinados a financiar as atividades rurais e industriais, com operações de redescontos em duplicatas e notas promissórias;

p. Emprestador de última instância ("empréstimos de mobilização"), em casos em que a queda do volume dos depósitos não pode ser corrigida apenas com recursos provenientes de operações normais de redesconto.

O Projeto Medeiros Guimarães procurava atender aos reclames de que as atividades do BB não estavam sujeitas, na prática, ao controle e fiscalização da SUMOC. À Diretoria Executiva da SUMOC, incorporada à estrutura do BB, estariam subordinadas todas as operações de crédito do BB como qualquer Banco Comercial, podendo sofrer intervenções se não cumpridas as normas traçadas pelo Conselho.

Os Ministros da Fazenda, Extraordinário e da Indústria e Comércio, os Diretores das Diversas Carteiras do BB, o Presidente do BNDE e do CNE seriam membros natos do Conselho da SUMOC, ao passo que os representantes dos bancos privados, das Companhias de Financiamento e Investimento, das Caixas Econômicas, do Comércio, da Indústria, do meio Rural, das Bolsas de Valores e dos Funcionários Bancários deveriam ser nomeados pelo Presidente da República por escolhas de listas tríplices de nomes definidos nas respectivas entidades. Caberia ao Conselho da SUMOC nomear os Diretores Regionais, devendo a escolha recair novamente em funcionários reconhecidamente capacitados do BB. Esses Diretores teriam também mandatos

coincidentes com os do Presidente da República, devendo ser exonerados somente mediante falta grave ou revelação de incapacidade técnica.

O Presidente, o Diretor-Geral e os Diretores das Carteiras subordinadas à SUMOC teriam mandatos coincidindo com o do Presidente da República, por este sendo exoneráveis *ad nutum* e nomeados sob a prévia aprovação do Senado Federal, devendo a escolha recair em funcionários do BB com notória capacidade técnica em assuntos econômicos e financeiros. O provimento dos demais postos da Diretoria do BB seriam feitos por escolha da Assembléia Geral dos acionistas, devendo as escolhas também recair em pessoas com experiência e capacidade técnica notórias em assuntos econômicos e financeiros, com pelo menos 10 anos de exercício de profissão de banqueiro e bancário. Tais Diretores só seriam exoneráveis mediante falta grave ou incapacidade técnica comprovada, tendo mandatos de nove anos, com nomeações iniciais de um a nove anos para que todo ano terminasse o exercício de um deles.

3.1.2.3 O Projeto Ney Galvão: a Diretoria do Banco do Brasil veicula Reforma

Em sua minuta de exposição, enviada ao "Congresso Brasileiro para Definição das Reformas de Base", o Ministro da Fazenda Ney Galvão criticou a ausência de um critério "racional" para a distribuição do crédito, que levasse em conta as peculiaridades regionais e os objetivos do planejamento econômico. Segundo sua avaliação, o crédito no Brasil apresentava duas imperfeições: faltava-lhe coordenação por não ter um Sistema que congregasse a rede bancária oficial à rede bancária privada; apresentava falhas porque não se distribuía eqüitativamente em função de variáveis econômicas e sociais.

Propôs, então, a criação de um Sistema Nacional de Moeda e Crédito, cujos objetivos seriam:

I. Formular e executar a política monetária de acordo com a política econômica e social do Estado, prevenindo surtos inflacionários e deflacionários, objetivando o pleno emprego e o bem-estar social;

II. Aplicar “racionalmente” os recursos monetários e financeiros considerando as peculiaridades regionais e setores da produção e comercialização de produtos.

O Projeto Ney Galvão considerava a rede bancária brasileira suficiente para operar todo tipo de crédito e serviços, mas afirmava ser indispensável melhorar a orientação e coordenação de suas atividades, que deveriam se nortear pelo “princípio da descentralização”[109]. Para isso, o governo estabeleceria o Sistema Nacional de Moeda e Crédito e promoveria a reestruturação do BB. O primeiro comportaria, no lugar do Conselho da SUMOC, o Conselho Nacional de Moeda e Crédito, enquanto ao BB caberiam as atribuições da CARED, da CAMOB e da SUMOC a fim de que exercesse plenamente as funções executivas da política monetária[110]. Os dois órgãos de cúpula do Sistema – o Conselho Nacional de Moeda e Crédito e o BB – ficariam responsabilizados por preparar um ante-projeto de Lei Bancária num prazo de 18 meses, e por promover a fundação de bancos de desenvolvimento regionais especializados[111], sendo eles:

a. O Banco de Desenvolvimento do Norte (por transformação do Banco de Crédito da Amazônia);
b. O Banco de Desenvolvimento do Nordeste (por transformação do BNB);
c. O Banco de Desenvolvimento do Oeste;
d. O Banco de Desenvolvimento do Centro-Sul;
e. O Banco Nacional de Crédito Rural (por transformação do BNCC);
f. O Banco Nacional de Exportação e Importação.

O Conselho Nacional de Moeda e Crédito seria presidido pelo Ministro da Fazenda, tendo, ainda, como membros, o Presidente do BB (Vice-Presidente); um

---

[109] O “princípio da descentralização” era também uma das reivindicações presentes na “Declaração de Belo Horizonte” do III CNB (07/1962).

[110] Naturalmente vinha o BB passando por uma fase de transição desde os anos trinta, deixando de se caracterizar como entidade em que predominava operações típicas de Banco Comercial, como o recebimento de depósitos voluntários do público e as operações de redesconto, para se transformar numa entidade em que predominava funções típicas de BC. O Projeto Ney Galvão visava, por lei, dar um desfecho a essa fase de transição, dotando o BB de todas as atribuições de BC, a despeito das suas funções comerciais, as quais assumiriam caráter pioneiro e supletivo à rede bancária privada.

[111] As atividades de financiamento dos bancos de desenvolvimento regionais complementariam as atividades de financiamento de projetos de maior envergadura do BNDE.

representante dos estabelecimentos coligados ao BB, com mandato de cinco anos[112]; os Diretores das Carteiras de Câmbio, CACEX, CARED e CAMOB; um representante das classes produtoras, escolhido a partir de uma lista tríplice, e com mandato de cinco anos. Todos seriam nomeados pelo Presidente da República e suas decisões seriam tomadas por maioria simples, exceto a referente à emissão de moeda, que deveria ter a aprovação de dois terços do Conselho pleno. O Presidente do Conselho teria o voto de desempate.

Ao BB competiria, privativamente, entre outras atribuições, emitir moeda de curso legal e exercer as funções de Banco do Governo, podendo abrir, anualmente, ao TN, crédito em conta corrente limitado em 25% do total da receita prevista na lei orçamentária para o exercício presente. Caberia, ao Conselho e ao BB a fiscalização do cumprimento da lei por meio da antiga Inspetoria Geral da SUMOC, sendo os inspetores escolhidos dentre funcionários do BB.

3.1.2.4 O Projeto Peixoto Rocha: a criação do Sistema Nacional de Moeda e Crédito

O argumento da tese de Peixoto Rocha fundamentava-se na tradição e nas raízes que possuía o BB na economia brasileira, que não poderiam ser substituídos instantaneamente por medidas legais, por mais amplas que fossem, sem a elevação do custo de intermediação da moeda. O autor revelava certa influência do pensamento "estruturalista" ao defender que fórmulas de caráter financeiro e monetário não teriam a capacidade de animar a atividade econômica por si, já que "as origens e desacertos de nossas finanças podem ser traçadas com maior segurança na fragilidade estrutural de nossa economia, do que na ausência do clássico Banco Central" (CONGRESSO BRASILEIRO PARA A DEFINIÇÃO DAS REFORMAS DE BASE, Doc. 39, p. 4).

Na qualidade de antigo funcionário do BB, Peixoto Rocha também defendeu a tese de que a criação de um BC "ortodoxo", com a incorporação das atribuições e recursos do BB, provocaria o "esvaziamento" deste, com drásticas repercussões na economia nacional. O projeto que apresentou apoiava-se na idéia de se aproveitar a

[112] Os estabelecimentos coligados ao BB seriam o BNDE; os Bancos de Desenvolvimento do Norte, Nordeste, Oeste, Centro-Sul; o Banco Nacional de Crédito Rural; o Banco Nacional de Exportação e Importação; as Caixas Econômicas Federais; e a Fundação Casa Popular.

experiência da SUMOC e do BB para a criação de um Sistema Nacional de Moeda e Crédito, que incluiria:

i. O Conselho Nacional de Moeda e Crédito (órgão de cúpula);
ii. Os estabelecimentos bancários nacionais e estrangeiros, oficiais e privados;
iii. As sociedades de crédito, financiamento e investimento, caixas econômicas, cooperativas de crédito quaisquer outras organizações e serviços compreendidos na alçada do Sistema.

O Conselho Nacional de Moeda e Crédito, originado a partir do Conselho da SUMOC, constituiria o órgão de cúpula do Sistema, encarregado das funções normativas, de controle e de fiscalização da política monetária. Passariam à sua esfera de competência as atribuições legais da SUMOC, da CARED e da CAMOB. Seria assistido por uma Secretaria dirigida por dois Diretores escolhidos pelo Presidente da República a partir de uma lista de quatro pessoas indicada pelos seus Conselheiros. Seus membros demissíveis *ad nutum* seriam o Ministro da Fazenda (Presidente), o Presidente do BB, e os Diretores da Carteira de Câmbio e da CACEX; seus membros com mandatos fixos (de cinco anos) seriam os dois Diretores de sua Secretaria (a ser criada), e dois membros pertencentes à Comissão Consultiva (um representando o sistema bancário privado, outro as classes trabalhadoras), também a ser criada. Previa Peixoto Rocha a tomada de decisões por maioria simples no Conselho, exceto a referente à emissão de moeda de curso legal, que exigiria dois terços do total de votos. Competia ao mesmo, entre outras atribuições:

I. Estabelecer as diretrizes e normas que devem reger a moeda e o crédito, em todas as suas formas e modalidades;
II. Autorizar o BB a conceder, anualmente, ao TN crédito de até 25% da receita prevista no orçamento da União, liquidável até 31 de março do exercício seguinte e utilizável mediante emissão de Obrigações do Tesouro, com títulos e taxa de juros fixados em cada exercício;

III. Defender a estabilidade do valor interno e externo da moeda, prevenindo ou corrigindo os surtos inflacionários ou deflacionários de origem interna ou externa, as depressões econômicas e desequilíbrios oriundos de fenômenos cíclicos ou conjunturais;

IV. Fixar normas que visem a ajustar os meios de pagamento às reais necessidades regionais e globais da economia nacional;

V. Deliberar sobre a emissão de moeda de curso legal, inclusive para atender às eventuais necessidades da CARED, a cargo do BB;

VI. Estabelecer normas sobre juros, redesconto, encaixe e fiscalização dos órgãos integrantes do Sistema;

VII. Fixar as diretrizes da política cambial, visando a preservar o equilíbrio do balanço de pagamentos;

VIII. Aprovar o plano anual para as atividades de financiamento da produção e da comercialização pelo BB, preferencialmente em caráter pioneiro e supletivo.

Teriam assento na Comissão Consultiva: o Ministro da Fazenda (Presidente); três representantes dos estabelecimentos bancários de que não participe o Poder Público, um de cada Zona do País (Norte, Centro e Sul), eleitos pelos bancos ou casas bancárias da região, por meio dos órgãos de classe; um representante de cada uma das entidades empresariais nacionais (CRB, Confederação Naciona da Indústria - CNI e Confederação Nacional do Comércio - CNC); cinco representantes dos Ministérios da Agricultura, Indústria e Comércio, Minas e Energia, Trabalho e Previdência Social e Relações Exteriores.

Ao BB Peixoto da Rocha reservava as funções executivas das operações de redesconto e de coordenação das normas do Conselho, não lhe sendo subtraído nem a característica de Banco Comercial, nem a característica de Banco do Governo. Competiria-lhe, exclusivamente:

I. Constituir e custodiar as reservas metálicas nacionais;

II. Redescontar e conceder empréstimos a bancos[113];

III. Executar os serviços de compensação de cheques;

IV. Realizar operações de compra e venda de moeda estrangeira;

V. Financiar, como Agente Financeiro do Governo, o TN, mas num teto de até 25% da receita orçamentária prevista para o exercício, devendo o Tesouro liquidar suas dívidas até março do exercício seguinte.

3.1.2.5 Reforma Bancária, uma falsa reforma de base: tese e sugestão de Ernane Galvêas

A apresentação sobre a Reforma Bancária melhor fundamentada do ponto de vista teórico, no Congresso Brasileiro para a Definição das Reformas de Base, foi a do economista Ernane Galvêas, futuro Presidente do BCB no período do "Milagre". Galvêas fez uma avaliação dos condicionantes "estruturais" e "monetários" do processo inflacionário brasileiro, reconsiderando, a partir dessa avaliação, a importância da política monetária para o combate à alta dos preços e a intervenção no ciclo econômico no Brasil.

Segundo Galvêas, os Bancos Centrais "clássicos" são instituições que executam as normas de uma política monetária definida por um CM. Para tanto, funcionam como Banco dos Bancos, Banco do Governo e Banco de Emissão, recebendo reservas voluntárias e compulsórias do Sistema Bancário e redirecionando-as para operações diversas. Utilizam, a fim de prover liquidez à economia de maneira a adequar o volume de meios de pagamento às necessidades da atividade econômica, três ferramentas básicas de gestão da moeda – o redesconto, o compulsório e o *open market*. Partindo, por exemplo, de um cenário em que há perspectiva de aumento dos preços (redução da preferência pela liquidez na economia), pode o CM recomendar ao BC um aumento da taxa de redesconto, do percentual de reservas e encaixes obrigatórios ou da venda de títulos públicos. Argumentou Galvêas que, no entanto, as variáveis geradoras da inflação brasileira nos anos sessenta não guardavam forte relação com os movimentos

[113] Pela proposta de Peixoto Rocha, o serviço executivo do redesconto permaneceria no BB, sendo transferido para o Conselho Nacional de Moeda e Crédito somente as atribuições do Conselho de Administração da CARED.

autônomos da preferência pela liquidez; decorriam de fatores exógenos, notadamente dos déficits fiscais e dos reajustes salariais.

Para Galvêas, embora seja evidente que o desenvolvimento econômico pressupõe a organização de um Sistema Bancário capaz de reunir e alocar eficientemente a poupança nacional, e de exercer um controle efetivo sobre a expansão dos meios de pagamento, o combate ao processo inflacionário brasileiro não dependia da criação de um BC autônomo, até porque já possuía o Brasil órgãos que cumpriam todas as atividades singulares a um BC, e surtos inflacionários também poderiam ser observados em países latino-americanos possuidores de Bancos Centrais "clássicos", como a Argentina, o Chile e a Bolívia. Sendo assim, a política econômica antiinflacionária no Brasil não estaria condicionada à criação de um BC independente apto a implementar uma política monetária restritiva, já que no Brasil, diversamente dos países desenvolvidos, a política monetária, com todo o instrumental supracitado de que dispõe o BC, não apresentaria a mesma eficácia que apresentava em países desenvolvidos pelo fato de não decorrer a inflação brasileira de fenômenos relacionados à moeda, tendo o combate à inflação que vir acompanhado por medidas de natureza não-monetária, como a Reforma Fiscal e a Trabalhista. A sugestão de Galvêas, então, foi a criação não de um BCB subordinado a um CM, o que não representaria uma reforma de base no sentido de uma transformação estrutural destinada a remover os obstáculos que se antepõem ao desenvolvimento econômico, mas a criação de uma entidade ampla – o CNE –, centralizadora de toda a política econômica nacional, como o sugerido abaixo[114]:

> Tendo em vista todos esses fatos, parece-nos que, se alguma modificação é de ser feita na cúpula do sistema bancário nacional, ela deverá estar subordinada aos princípios e às técnicas relacionadas com o programa geral do desenvolvimento econômico, e não à política monetária, unicamente. Sugeriríamos, assim, não a simples transformação do Conselho da Superintendência da Moeda e do Crédito em Conselho Monetário, mas a criação de um autêntico Conselho Nacional de Economia, como órgão, máximo das decisões de política econômica no Brasil (CONGRESSO BRASILEIRO PARA A DEFINIÇÃO DAS REFORMAS DE BASE, Doc. 55, p. 28-9).

[114] O novo Conselho Nacional de Economia substituiria o então em atividade. A centralização de poderes nesse órgão sugerida por Galvêas acabaria se concretizando no governo Costa e Silva, mas o órgão seria o CMN sob o comando do Ministro da Fazenda Delfim Netto (WERNECK VIANNA, 1978).

Além de herdar as atribuições do Conselho da SUMOC relativas à política monetária e cambial, o CNE concederia autorização para a emissão de papel-moeda; coordenaria e aprovaria o orçamento da União antes de ser enviado ao Congresso Nacional; aprovaria e fiscalizaria a execução de planos nacionais de desenvolvimento, bem como planos de investimento de entidades autárquicas e paraestatais (BB, BNDE, SUDENE, Caixas Econômicas Federais, Institutos de Previdência). Teria uma estrutura simples, formada por uma Diretoria Executiva, um Departamento Econômico para o levantamento de dados estatísticos e realização de pesquisa, e um Departamento de Produtividade para acompanhar a produtividade dos setores industriais e sugerir melhorias. Teriam assento, no CNE: o Presidente da República, que presidiria o Conselho; os Ministros da Fazenda, da Indústria e Comércio, e das Relações Exteriores; o Diretor-Executivo do Conselho (sem direito a voto); o Presidente do BB; os Diretores da CARED (a ser ampliada para Carteira de Redesconto e Emissão, incorporando as atribuições da Caixa de Amortização, que seria extinta), da Carteira de Câmbio, e da CACEX; o Presidente do BNDE; o Diretor da Inspetoria Geral dos Bancos (a que ficaria reduzida a Superintendência da Moeda e do Crédito); um representante dos bancos privados (sem direito a voto).

3.2 Regulamentação das Sociedades de Crédito, Financiamento e Investimento: o anteprojeto de lei do Conselho Nacional de Economia (CNE) e a tese de Boucinhas

A pressão no mercado monetário e de capitais nos anos cinqüenta e sessenta resultou da intensa industrialização brasileira nesse período, quando foi implantada uma indústria de bens de consumo durável desprovida de fontes de recursos de médio e longo prazo para financiar atividades de consumo e investimento. Por força dessa pressão, despontaram no mercado brasileiro as Sociedades de Crédito, Financiamento e Investimento, posteriormente regulamentadas pela Portaria nº. 309 do Ministro da Fazenda (31/11/1959). As Sociedades de Crédito e Financiamento tinham por objetivo a concessão de crédito de médio e longo prazo às empresas, lançando mão de capital próprio e de recursos da emissão de valores de empréstimo. A Portaria nº. 309 permitia a essas Sociedades realizar:

a. Transações sob contrato de mútuo; financiamento de compra e venda, garantidos por qualquer dos meios admitidos na praxe bancária, exceto a caução de certificados de fundos instituídos pela própria sociedade, pelas sociedades congêneres ou pelas de investimento;
b. Negociação de títulos de crédito, como duplicatas, notas promissórias e letras de câmbio;
c. Participação em operações determinadas, de interesse de outras empresas;
d. Financiamento da exportação ou importação de mercadorias;
e. Prestação de aceite ou aval em operações comerciais.
(PORTARIA Nº. 309, BOLETIM DA SUMOC, vol. V, nº. 11, p. 54, 11/1959)

As Sociedades de Investimento tinham por função operar como intermediários no mercado de valores mobiliários. Era autorizado às mesmas:

a. Participação no capital social de outras empresas;
b. Aquisição, por conta própria ou de terceiros, mediante constituição de fundos ou não, de títulos de dívida pública federal, estadual ou municipal e obrigações e letras do Tesouro, bem assim, de ações, partes beneficiárias, debêntures, letras hipotecárias, e certificados de participação, regularmente emitidos;
c. Cobrança e pagamento de juros, dividendos e bonificações, custódia e resgate de títulos com que operar;
d. Garantia de subscrição de ações e debêntures emitidas por outras empresas, bem assim realização de recebimentos, pagamentos ou adiantamentos relativos à garantia ou à própria subscrição;
e. As operações realizáveis pelas Sociedades de Crédito e Financiamento, até o limite de seu capital realizado e reservas livres.
(PORTARIA Nº. 309, BOLETIM DA SUMOC, vol. V, nº. 11, p. 53, 11/1959)

Tanto o primeiro tipo de instituição financeira quanto o segundo organizavam-se sob a forma anônima e estavam submetidos à fiscalização da SUMOC.

À semelhança de outros países, no Brasil as Sociedades de Crédito, Financiamento e Investimento atuavam paralelamente ao Sistema Bancário, vale dizer, sem que houvesse superposição de atividades entre um e outro. Os bancos comerciais, como se sabe, concentravam suas atividades em operações de curto prazo e baixo risco, ao passo que as “Financeiras” especializavam-se em operações que apresentassem prazos, riscos e custos administrativos mais elevados do que as operações bancárias tradicionais. Os prazos e riscos guardavam relação direta: aumentando-se um, aumentava-se o outro; os custos administrativos mais elevados decorriam da obrigação dessas instituições captarem poupança pública via lançamento de títulos de crédito e valores mobiliários, não lhes sendo permitido aceitar depósitos que não fossem de acionistas[115]. Os recursos de terceiros e os depósitos de acionistas não se beneficiavam das vantagens dos depósitos bancários conferidas pelo Decreto nº.

[115] Revista Bancária Brasileira, ano 29, nº. 339, 30/03/1961.

36783 (18/01/1955), nem poderiam ultrapassar cinco vezes o capital realizado e reservas livres da Sociedade. Até o valor de três vezes a taxa de recolhimento de compulsórios seria de 1%; ultrapassado esse valor a taxa seria a mesma vigente para os depósitos a prazo nos bancos comerciais.

A Portaria nº. 309 carregava consigo privilégios anacrônicos, ao reservar percentuais de aplicações de recursos das "Financeiras" em atividades que beneficiassem o setor rural. Exigia a Portaria que:

> As Sociedades de Crédito e Financiamento, para terem seus estatutos aprovados, e sem prejuízo das demais normas legais e regulamentares, deles deverão fazer constar artigo determinando que 25% dos recursos com que operarem – próprios ou de terceiros – serão reservados para aplicações que, direta ou indiretamente, beneficiem as atividades rurais, quer financiando a produção agro-pecuária, quer financiando empresas que se dediquem à produção e, comercialização de implementos para tais atividades, inclusive tratores, jipes, caminhões e quaisquer outros equipamentos que aumentem as disponibilidades de transporte ou armazenamento da produção rural (PORTARIA Nº. 309, BOLETIM DA SUMOC, vol. V, nº. 11, p. 54, 11/1959).

Por outro lado, ao se comparar a regulamentação dos bancos comerciais às das Sociedades de Crédito e Financiamento, nota-se que havia uma preocupação das autoridades públicas em preservar as últimas das incertezas inerente ao processo de multiplicação dos depósitos bancários. A Portaria nº. 309 previa uma série de restrições às operações das Sociedades de Crédito e Financiamento, tais como proibição de realizar operações ativas a prazo inferior a 6 meses, com exceção de compra e venda de máquinas e equipamentos representados por duplicatas e contratos mútuo, e operações passivas exigíveis a prazo inferior a 12 meses; imposição de limites à imobilização em ativo fixo (até 30% do capital realizado) e à participação no capital de outras empresas (até 10% do capital); proibição de financiamento de compra e venda, a médio e longo prazo, de máquinas, equipamentos e bens de consumo sem garantias de duplicatas ou contratos de mútuo; coibição à compra de imóveis para fins especulativos. As Sociedades de Investimento não estavam sujeitas ao limite de capital nem às restrições das operações das Sociedades de Crédito e Financiamento, mas o montante de aplicações em títulos de uma única empresa não poderia exceder 10% do total das aplicações, nem 20% do capital votante. Tanto uma quanto a outra – Sociedade de Crédito e Financiamento e de Investimento – foram proibidas de adquirir imóveis não necessários ao uso direto, ressalvados os recebidos como pagamento de dívidas, que,

no entanto, teriam que ser alienados no prazo de um ano; também foram proibidas de participar de operações de redesconto com a CARED, bem como operar com a CAMOB.

O anteprojeto de lei do CNE, intitulado "Reforma das Sociedades de Crédito, Financiamento e Investimento" (04/09/1962), havia sido concebido como alternativa ao Projeto nº. 2915/61 de autoria do Deputado paulista Mário Beni (Partido Social Progressista - PSP). Estreitamente "articulado com interesses privados" (Garrido Torres, Quinta Sessão, p. 41), constituiu um aperfeiçoamento da Portaria nº. 309 do Ministério da Fazenda no sentido de canalizar recursos captados pelas "Financeiras" para o financiamento de atividades produtivas, sem quaisquer privilégios a esse ou aquele setor[116]. Previa, para a regulamentação das operações das Sociedades de Crédito, Financiamento e Investimento, uma distinção entre os aspectos jurídicos e sócio-econômicos envolvendo a matéria. No que se refere aos aspectos jurídicos, haveria que se definir os objetivos das entidades, natureza dos fundos, tipos de operações e regimes de fiscalização dessas empresas, diferenciando-as dos bancos comerciais[117]. Do ponto de vista sócio-econômico, a legislação das "Financeiras", embora autônoma, teria de respeitar o plano superior da política econômica e da Legislação Bancária, sendo as companhias reconhecidas como estabelecimentos de crédito orientados para a captação e a aplicação de poupança privada em empreendimentos produtivos, aumento do emprego e democratização do capital[118].

O anteprojeto, bem como a Portaria nº. 309, separava as Sociedades de Crédito e Financiamento das de Investimento. Sociedades de Crédito e Financiamento seriam instituição em conta de participação, voltadas para operações de crédito de médio e

---

[116] Como foi visto, a Portaria nº. 309 reservava 25% das aplicações das Sociedades de Crédito e Financiamento para o investimento direto ou indireto no setor rural.

[117] À semelhança da Portaria nº. 309, o anteprojeto de lei do CNE previa que as Sociedades de Crédito, Financiamento e Investimento não estariam autorizadas a operar junto à CARED ou à CAMOB, que não poderiam conceder vantagens sobre os depósitos de acionistas, nem emissão de cheques contra os mesmos, e que os fundos que captassem teriam de ser guardados em outra "Financeira" ou estabelecimento bancário autorizados pela SUMOC. Também foram fixados prazos mínimos para operações ativas (cinco meses) e passivas exigíveis (doze meses) das Sociedades de Crédito e Financiamento. Incluía-se, entre as primeiras, os títulos de crédito, e entre as segundas, os depósitos de acionistas e fundos de participação; excluía-se, porém, o financiamento de vendas a prestação e de compra e venda de máquinas e equipamentos lastreados por duplicatas.

[118] Permitiria-se, e mesmo seria incentivada a captação de recursos do exterior, desde que fossem utilizados para investimentos de caráter produtivo (investimento, financiamento da produção e do consumo de bens duráveis).

longo prazo; Sociedades de Investimento seriam instituições em conta de participação ou condomínio aberto, voltadas para a intermediação de recursos no mercado de valores mobiliários (ações, debêntures, letras do Tesouro, letras hipotecárias). Paralelamente, o CNE definia fundo de financiamento como comunhão de recursos destinados a operações de crédito atreladas a papéis comerciais, e fundo de investimento como comunhão de recursos destinados a aplicações em valores mobiliários. Seguindo o princípio da especialização dos serviços financeiros e bancários, o anteprojeto não admitia mais a constituição de Sociedades mistas. As que vigoravam no País até então deveriam optar por uma das duas especializações.

O CNE, por considerar que as Sociedades de Investimento atenderiam melhor ao ideal de democratização do capital do que as de Crédito e Financiamento, abrandou as exigências para o funcionamento das primeiras (limite mínimo de capital para operar, recolhimento de compulsórios à ordem da SUMOC e manutenção de encaixe mínimo, restrição à captação de recursos de terceiro) em relação às exigências para o segundo tipo[119].

Já a tese apresentada por Boucinhas "Congresso", somente complementou algumas alíneas presentes no anteprojeto elaborado pelo CNE. Entendia o autor que a regulamentação das "Financeiras" vinha ao encontro das necessidades de crédito de médio e longo prazo para o desenvolvimento econômico brasileiro, para os quais não se encontrava "aparelhado o sistema bancário, estruturado apenas para fazer face às exigências de crédito a curto prazo" (CONGRESSO BRASILEIRO PARA A DEFINIÇÃO DAS REFORMAS DE BASE, Doc. 43, p. 1). Para as Sociedades de Crédito e Financiamento, sugeriu que operassem também com o crédito direto ao consumidor, na medida que esse, à semelhança do que ocorrera com o desenvolvimento do mercado interno norte-americano, seria imprescindível para a constituição de um mercado de

[119] Admitia-se, para o funcionamento das Sociedades de Financiamento, um capital equivalente ao menor valor exigido aos bancos comerciais, e, para as de Investimento, a metade desse valor; limitava-se o montante de recursos de terceiros com que poderiam operar as Sociedades de Crédito e Financiamento a dez vezes o valor capital realizado mais reservas livres, podendo-se aumentar para quinze vezes a depender da conjuntura econômica e da aprovação da SUMOC; dispensavam-se as Sociedades de Investimento do recolhimento de compulsórios e manutenção de encaixes mínimos.

massa no Brasil[120]; e que não lhes impusesse limites operacionais em razão do capital e reservas livres, pois já disporia a SUMOC de mecanismos capazes de regular a expansão adequada do crédito dessas instituições financeiras. Para as Sociedades de Investimento, a fim de conferir segurança aos investidores na decisão sobre a composição de carteiras financeiras (títulos, ações e debêntures), argumentou que as normas reguladoras teriam que se estender não somente às companhias de captação de poupança, como constava no anteprojeto do CNE, mas às empresas que operassem com a colocação direta de títulos junto aos tomadores.

3.3 Sobre a estatização do Seguro no Brasil: a tese de Mello Flores

Como se sabe, a receita que as empresas privadas de seguros possuíam para satisfazer seus compromissos originava-se do prêmio que recebiam antecipadamente de cada cliente, que correspondia a uma fração dos valores dos bens assegurados, e do retorno das inversões que realizaram com o excedente líquido do exercício anterior. Além dos encargos técnicos (indenização de seguros e aumento de reservas compulsórias), incluíam-se, entre aqueles compromissos, as despesas de gestão das companhias (aquisição de novos negócios e despesas gerais, tais como aluguel, mão-de-obra, impostos e outros). O valor extraído da diferença entre o montante dos prêmios mais retorno de aplicações de um lado, e encargos técnicos mais despesas de gestão do outro, correspondia à reserva técnica de recursos que a empresa poderia alocar em quatro categorias de investimentos: bens de raiz (compra de imóveis), aquisição títulos de renda (títulos da dívida pública, debêntures, ações de sociedades), concessão de empréstimos garantidos (hipotecas, empréstimos sob caução de apólices de seguro de vida ou de títulos públicos) e depósitos bancários a vista e a prazo[121]. A regulamentação das atividades do seguro no Brasil nos anos cinqüenta e sessenta não especificava as proporções que deveriam ser distribuídos esses recursos em cada uma dessas opções,

---

[120] No anteprojeto do CNE, as Sociedades de Crédito e Financiamento concederiam crédito ao vendedor, que financiaria o comprador, assumindo os encargos decorrentes da transação, como, por exemplo, o recebimento das prestações.

[121] Em 1962, por exemplo, 39% do total dos recursos aplicados pelas companhias de seguro destinaram-se a compra de bens de raiz, 25% a aquisição de títulos de renda, 16% a empréstimos garantidos e 20% a depósitos bancários. Em 1931, a compra de imóveis correspondeu a 22%, e os empréstimos a 56% (CONJUNTURA ECONÔMICA, 01/1961, p. 39; Idem, 11/1963, p. 50).

conferindo às empresas flexibilidade para especularem conforme a conjuntura e o ramo em que atuassem. Empresas especializadas em seguro de vida, por exemplo, apresentavam menores exigências em termos de liquidez, podendo separar parcela maior da reserva técnica de cada apólice para aplicações imobiliárias, ao passo que às empresas que trabalhassem com seguros elementares (transporte, incêndio, automóveis), normalmente contratadas por um ano, era imprescindível a disponibilidade de liquidez imediata. Em outros termos, a decisão para a alocação de recursos tinha que levar em consideração variáveis como ramo de atuação da seguradora, liquidez, valorização, segurança e rentabilidade projetada de cada aplicação.

Com o crescimento inflacionário e a expansão das indústrias de base a partir da segunda metade dos anos cinqüenta, as companhias privadas de seguro passaram a canalizar parte dos recursos alocados em empréstimos para aplicações em ações dessas indústrias, notadamente dos setores de siderurgia e mineração, e para compra de imóveis. Não obstante, a participação das companhias de seguro na relação investimento/formação de capital nesse período ainda era muito incipiente quando comparado a outros países[122].

Dado que o setor de seguros ainda fosse pouco concentrado e pouco expressivo no mercado financeiro brasileiro no início dos anos sessenta, com uma centena e meia de companhias atuando no mercado, havia perspectivas de expansão do setor. Esperava-se que a estabilização monetária favorecesse o aumento da participação das companhias de seguro privado na formação de capital, à medida que criasse condições para proteger o valor real de empréstimos e que carrear recursos de aplicações imobiliárias para investimentos produtivos.

Na Terceira Comissão do Congresso Brasileiro para a Definição das Reformas de Base, o líder “ipesiano” Jorge Oscar de Mello Flores colocou à apreciação dos congressistas tese tratando do regime de concorrência que deveria vigorar no setor de Seguro no Brasil. Antes de apresentar a tese, Mello Flores contrapôs argumentos a favor e contra a estatização dessa modalidade de serviço financeiro, muitos dos quais correspondendo a verdadeiros clichês quanto à capacidade do Estado regular as atividades econômicas. Entre esses argumentos, mencionou:

---

[122] Para o ano de 1959, por exemplo, essa relação foi de 0,4% no Brasil, 7% nos EUA e 13,2% na Inglaterra (CONJUNTURA ECONÔMICA, 08/1960, p. 110).

1. Argumentos a favor da estatização integral do seguro no Brasil

i. As atividades seguradoras, ao trabalharem com capitais cujo investimento correspondia à garantia de reservas técnicas, estando sob responsabilidade do Estado assumiriam um caráter social, de benefício coletivo, não presente nas empresas privadas, as quais são movidas pelo lucro;
ii. Os capitais das atividades de seguro seriam mais facilmente integrados à política monetária governamental se estivessem sob administração estatal;
iii. A organização estatal, preocupada com as conseqüências sociais de suas atividades, poderia se prevenir mais eficientemente contra a ocorrência de sinistros;
iv. As atividades governamentais poderiam usufruir de isenções de impostos, diminuindo o custo do seguro;
v. A ausência da prioridade de se maximizar lucros eliminaria o excesso de seleção de riscos, facilitando a expansão do seguro;
vi. A ausência da prioridade de se maximizar lucros facilitaria a liquidação de sinistros, reduzindo-se o apelo dos segurados ao Judiciário;
vii. O Estado facilitaria a descentralização dos serviços de seguro, levando-o às regiões mais remotas do País.

2. Argumentos contra qualquer ingerência do Estado no seguro no Brasil

i. Investimentos de cobertura de reservas técnicas que exigem o cumprimento dos contratos com os segurados, sendo de responsabilidade de órgãos estatais, aumentaria o risco de insolvência desses órgãos, pois estes agiriam sem fiscalização adequada;
ii. As atividades de seguro nem sempre se coadunam perfeitamente com os investimentos estatais e a política monetária; períodos inflacionários exigem das companhias alta rentabilidade a fim de cobrirem déficits e produzirem lucro;

iii. A empresa privada traria maiores benefícios sociais do que a estatização, à medida que as companhias, sob livre concorrência, se esforçassem em oferecer serviços de melhor qualidade e eficiência aos segurados;

iv. A redução dos custos operacionais proporcionada pela isenção de impostos às companhias seguradoras estatais seria compensada por emissões inflacionárias para a oferta do serviço, além de destituir a União, os Estados e os Municípios de apreciável fonte de recursos tributários que poderiam ser aplicados em outras áreas;

v. O excesso de seleção de riscos das empresas privadas seria fator favorável à prevenção de sinistros, o que se traduziria em maior eficiência e menores tarifas para os segurados;

vi. A livre concorrência entre as empresas privadas estimularia a pronta liquidação dos sinistros e a resolução de divergências diretamente com os segurados;

vii. A descentralização dos serviços de seguros seria facilitada pela existência de múltiplas empresas privadas agindo no âmbito local, portanto mais próximas às ocorrências de sinistros.

3. Argumentos a favor da adoção de um regime amplo de concorrência nas atividades de seguros no Brasil

i. Maiores benefícios para a coletividade segurada seriam alcançados se se adotasse o regime de ampla concorrência entre empresas estatais, agindo com o benefício do seguro automático e da redução de custos operacionais, e empresas privadas, agindo sob o estímulo do lucro e do aprimoramento dos serviços oferecidos;

ii. O regime de ampla concorrência traria o benefício da “pulverização das responsabilidades” entre as empresas que operassem no setor, reduzindo-se o risco inerente aos sinistros e a contratação do seguro estrangeiro.

Dessa maneira, Mello Fores sugeriu a adoção do regime de ampla concorrência como a melhor alternativa para o setor de Seguro no Brasil. A ampla

concorrência atenderia aos preceitos constitucionais da livre iniciativa e da livre competição, conferindo ao Estado função supletiva à empresa privada; traria benefícios à coletividade segurada em decorrência da redução dos custos e do aumento da qualidade dos serviços; e, além disso, favoreceria a "pulverização das responsabilidades", reduzindo-se o risco do negócio e a contratação do serviço estrangeiro.

3.4 Discussão na Terceira Comissão do Congresso Brasileiro para a Definição das Reformas de Base

Apresentadas as teses e projetos sobre as Reformas Financeiras, foi instalada a Terceira Comissão do Congresso Brasileiro para a Definição das Reformas de Base, constituída por 19 congressistas com direito a voto, responsáveis pela apreciação das propostas apresentadas. As matérias discutidas na Terceira Comissão foram: 1) Reforma Bancária; 2) Regulamentação das Sociedades de Crédito, Financiamento e Investimento; 3) Estatização do Seguro no Brasil. Compuseram a Mesa Diretora dos trabalhos: José Barbosa de Almeida (Presidente), Luiz Arrobas Martins (Secretário) e Ernane Galvêas (Relator Geral). A orientação dada pelo Presidente da Terceira Comissão, acatada por todos, era a de que as opiniões com tendências semelhantes fossem agrupadas a fim de facilitar as votações, e a de que se evitasse pontos secundários da temática a ser discutida.

Os trabalhos da Terceira Comissão consistiram em debater as teses propostas e colocar todos os pontos pertinentes à essas teses em votação. A partir dos resultados obtidos nas votações foi elaborado um relatório contendo as resoluções e propostas da Terceira Comissão, a ser encaminhado para a avaliação do Plenário do Congresso Brasileiro para a Definição das Reformas de Base. No Plenário, essas resoluções e propostas foram votadas uma a uma, dando a oportunidade para que todos os congressistas presentes dirimissem dúvidas, comentassem os resultados e propusessem emendas. A seguir estão descritas as principais considerações feitas pelos congressistas da Terceira Comissão, muitas das quais reiteraram as opiniões contidas nos projetos e teses apresentados.

3.4.1 Primeira Sessão (20/01/1963 – tarde)

As principais considerações e sugestões da Primeira Sessão foram:

a. Anápio Gomes:

- Criticou o Projeto 104, acusando-o de aumentar, desnecessariamente, a burocracia e as despesas públicas ao colocar o BCB como ponte entre o órgão de cúpula, o CMN, e o órgão executivo de fato, o BB. Novamente levantou a tese, calcada em números, de "esvaziamento" do BB caso aquele Projeto fosse implementado, com repercussões desastrosas sobre as grandes empresas que do BB dependessem para suas operações de crédito. Segundo Gomes, a razão para se defender o Projeto 104 era restringir a autoridade do Poder Executivo no campo financeiro e cambial, mas que nem nesse ponto era inovador, pois a responsabilidade pela constituição do Conselho da SUMOC dividia-se entre o Executivo e o Legislativo na medida em que a nomeação de sete dos seus nove Conselheiros dependeria de prévia aprovação do Senado Federal.
- Contrapôs o Projeto 104 ao binômio SUMOC-BB enquanto alternativas colocadas para a Reforma Bancária, posicionando-se favoravelmente à continuidade do sistema vigente, mas com ligeiras modificações em sua estrutura; a SUMOC seria transformado em CM e o BB seria reconhecido *de jure* como BC, sendo-lhe reservado as funções executivas e de controle da política monetária. Ademais, o BB permaneceria exercendo funções de Banco Comercial, mas em caráter pioneiro e supletivo, evitando a concorrência com a rede bancária privada.

b. Medeiros Guimarães

- Decompôs o balanço do BB do final do primeiro semestre do exercício 1962 (de 30/06/1962), a fim de, retirando-lhe as funções de BC e de Banco Rural que exercia, comprovar a situação de insolvência a que estaria condenado. Nessa simulação, o BB apresentaria:

i. Situação financeira insustentável, restando-lhe 0,75 cruzeiros de disponibilidade para unidade de cruzeiro de exigibilidade à vista e a curto prazo;

ii. Rentabilidade negativa na medida em que à retirada de 4/5 dos recursos financeiros que manipulava não sucederia uma redução proporcional dos custos em razão da inelasticidade das despesas fixas (proventos do pessoal ativo e inativo; honorários da Diretoria e do Conselho Fiscal; amortização de imóveis, máquinas e equipamentos; instalação de agências).

- Sugeriu o reconhecimento jurídico do BB como BC, e a incorporação da SUMOC e de seu Conselho à estrutura do BB, neste integrando todas as Carteiras que exerciam funções de Autoridade Monetária. Assim como o Gal. Gomes, propôs que o BB continuasse operando carteiras de crédito, mas em caráter pioneiro e supletivo, evitando a concorrência com a rede bancária privada.

c. Faraco:

- Reiterou a tese de que o órgão que executava a política monetária não poderia ser o mesmo que fiscalizava o Sistema Bancário, porque não teria sentido um órgão fiscalizar a si mesmo. Remeteu, em seguida, a discussão à idéia original da criação da SUMOC enquanto embrião de BC – órgão independente e distinto do BB a quem caberia controlar a moeda e o crédito.

- Rebateu a tese de “esvaziamento” do BB caso o Projeto 104 fosse aprovado, argumentando que o mesmo estabeleceria a “verdade contábil” do BB, ao destituí-lo de uma receita artificial que fazia parecer que emprestava recursos próprios, quando na verdade emprestava recursos pertencentes ao TN. Segundo Faraco, o Tesouro emitia papel-moeda, confiando-a à CARED, que a entregava ao BB para que a emprestasse ao Governo. Os juros recebidos pelo BB nesse “circuito de emissão” seriam maiores do que o que pagava à CARED, beneficiando-o pela prestação de um serviço subvencionado pelo Tesouro, o que justificaria a encampação do serviço de emissões pelo BC.

d. Peixoto Rocha:

- Retomou a proposta contida em seu projeto de lei, de, numa primeira etapa, reformar a SUMOC e por meio de nova lei bancária, criar um Conselho Nacional da Moeda e Crédito independente do BB e responsável pelas funções normativas, de controle e de fiscalização do BC. O BB continuaria com as funções executivas (inclusive a do redesconto) da política monetária.

3.4.2 Segunda Sessão (21/01/1963 – manhã)

As principais considerações e sugestões da Segunda Sessão foram:

a. Medina Coeli:

- Opôs-se à encampação das emissões pelo BC e à transferência dos recursos da Carteira de Crédito Agrícola para Banco Rural conforme proposta do Projeto 104, argumentando que isso destituiria o BB de flexibilidade em operar o crédito, o que traria prejuízos para toda a rede bancária.

b. Garrido Torres:

- Destacou que o problema central da Reforma Bancária dizia respeito às normas de formulação da política da moeda e do crédito, sendo necessário, como defendeu Faraco, uma nítida separação entre o órgão deliberativo e o órgão executivo. Contestou a composição do Conselho da SUMOC, onde o Diretor-Executivo teria poderes inferiores aos do Presidente do BB, e propôs a criação de um Sistema Monetário que subordinasse as operações do BB à política econômica traçada pelo Executivo e conferisse maior independência ao CM.

c. Genival Santos:

- Negou a existência do dilema retratado na fala do Gal. Gomes (Projeto 104 X Binômio BB-SUMOC), podendo-se perfeitamente acordar uma solução de meio termo para a Reforma Bancária. Advogou em favor da separação entre as funções normativas e de fiscalização e as funções executivas da política monetária. Concordou com Peixoto Rocha que a primeira modificação deveria ser a transformação do Conselho da SUMOC em CM, com atribuições próprias de órgão normativo e mudanças em sua composição, mas propôs o estabelecimento de não apenas uma Comissão Consultiva como sugerira o mesmo, mas quatro (Crédito Rural, Crédito Comercial, Comércio Exterior e Câmbio, Investimentos e Mercado de Capitais), onde as instituições governamentais e os bancos privados encontrariam representação. Ainda, destoando-se da proposta de Peixoto Rocha, transferiria para a SUMOC a CARED (e não apenas o Conselho Administrativo da CARED), a CAMOB e a Caixa de Amortização do Tesouro, aparelhando aquele com instrumentos propícios a exercer, além da fiscalização, funções executivas de BC (emissão e redesconto) sem contato direto com o público. Entretanto, preservaria, no BB, a Carteiras de Crédito Agrícola e a CACEX, evitando assim o "esvaziamento" da grande instituição bancária brasileira.

d. Ernane Galvêas:

- Defendeu que não seria necessário modificar a estrutura do sistema de BC vigente (SUMOC-BB), mas apenas aperfeiçoá-la. Para tal, sugeriu Galvêas que a composição e o prazo de mandato dos Conselheiros da SUMOC deveriam ser alterados, no sentido de lhe conferir maior autonomia, e as operações do BB restringidas (como, por exemplo, disciplinar as emissões via CARED). Ou seja, para Galvêas, o que se requeria era o aperfeiçoamento institucional do sistema SUMOC-BB, conferindo "mais independência" à SUMOC e "menos" ao BB.

3.4.3 Terceira Sessão (21/01/1963 – tarde)

Aberta a Terceira Sessão da Terceira Comissão, seu Relator Geral, Ernane Galvêas, para facilitar o encaminhamento das votações, procurou separar as posições e sugestões levantadas ao longo do debate sobre a Reforma Bancária, bem como o conteúdo dos projetos apresentados. Havia consenso quanto à premência da criação de um órgão de cúpula com atribuições plenas para exercer o poder de coerção do sistema, mas desacordos quanto a qual instituição seria designada as funções normativas da política monetária (CMN autônomo, SUMOC reestruturada, Conselho da SUMOC incorporado ao BB, Conselho Nacional de Moeda e Crédito), bem como quanto à composição que deveria ter aquele órgão (Conselho amplo ou restrito, qual representação). Essas divergências em relação ao órgão de cúpula, no entanto, como assinalou Nilo Neme, poderiam ser facilmente conciliadas, ficando os verdadeiros pontos de discórdia por conta do órgão executivo.

Galvêas identificou duas tendências gerais e quatro correntes de opiniões a respeito da matéria, a partir das quais as votações deveriam ser iniciadas. A primeira tendência era formada por aqueles que sugeriram mudanças na estrutura do Sistema Bancário brasileiro; a segunda, por aqueles que sugeriram apenas a adoção de algumas medidas institucionais visando aperfeiçoá-lo. As quatro correntes de opinião foram divididas da seguinte forma:

1. Criação do BCB (extinguindo-se, paralelamente, a SUMOC, a CARED e a CAMOB), sendo-lhe transferidas todas as funções características de BC que estivessem sob a responsabilidade da SUMOC e do BB (Projeto 104 – Faraco);
2. Ampliação da estrutura e atribuições da SUMOC mediante a transferência, para esta, dos serviços do meio circulante (CARED, CAMOB e Caixa de Amortização), transformando a SUMOC em BC, mas conservando, no BB, as funções de Banco Rural (Carteira de Crédito Agrícola) e de Comércio Exterior (CACEX) (Genival Santos);
3. Incorporação da SUMOC e de seu Conselho ao BB, concentrando neste todas as funções características de BC (Medeiros Guimarães);

4. Preservação da estrutura do sistema de BC consubstanciada no binômio SUMOC-BB, havendo a necessidade apenas de aperfeiçoá-la (mudar a composição e o prazo de mandato dos Conselheiros da SUMOC, disciplinar o circuito de emissões e as operações do BB, entre outros) (Gal. Gomes, Peixoto Rocha, Galvêas).

Após a identificação das correntes de opinião formada, os congressistas fizeram a primeira votação da Terceira Comissão, respondendo à seguinte pergunta: a Comissão vota a favor ou contra a concentração das funções plenas de BC no BB?

A questão contrapunha, claramente, a corrente de Medeiros Guimarães às demais. A proposta de Medeiros Guimarães foi rechaçada por todos em primeira votação sob a alegação de que transferiria, para dentro do BB, o CM, não separando as funções comerciais do BB das funções de BC, o que poderia prejudicar a execução da política econômica definida pelo Executivo. Votaram contra: Barbosa de Almeida (Presidente), Luiz Arrobas Martins (Secretário), Ernane Galvêas (Relator), Leite Barbosa, Costa Boucinhas, Jamil Bailão, Medina Coeli, Redig Campos, Mello Flores, Anápio Gomes, Ramiz Gattás, Cabral de Menezes, Nilo Neme, Peixoto Rocha, Genival Santos, Garrido Torres, Geraldo Vidigal, Dias de Moura, Toledo Pizza Filho; absteve-se Medeiros Guimarães[123].

Votada a primeira questão, foi constituído um Grupo de Trabalho com cinco representantes das três correntes de opinião restantes, com o objetivo de estudar possíveis soluções conciliatórias entre elas[124]. As conclusões a que chegou o Grupo de Trabalho foram submetidas à apreciação da Terceira Comissão na Quarta Sessão que será visto a seguir.

---

[123] Medeiros Guimarães, ao ver-se isolado nos debates da Terceira Comissão, passou a apoiar a solução mais próxima à sua, a de Peixoto Rocha.

[124] Faziam parte do Grupo de Trabalho os congressistas Genival Santos (Relator do Grupo de Trabalho), Geraldo Vidigal, Peixoto Rocha, Luiz Arrobas Martins (Secretário da Terceira Comissão) e Ernane Galvêas (Relator Geral da Terceira Comissão).

3.4.4 Quarta Sessão (22/01/1963 – manhã)

Chegou-se, com a exceção da opinião de Ernane Galvêas (voto vencido), a um acordo, nas discussões do Grupo de Trabalho formado pela Terceira Comissão, em torno da transformação do Conselho da SUMOC em CM, com todas as atribuições normativas de BC. Esse CM teria o mesmo número de membros demissíveis *ad nutum* (pelo Presidente da República) e de membros com mandatos fixos (nomeados pelo Presidente da República). Seriam demissíveis *ad nutum*: o Ministro da Fazenda (Presidente do Conselho com direito ao voto de Minerva), o Ministro do Planejamento, o Presidente do BB, o Presidente do BNDE e o Diretor-Executivo da SUMOC; teriam mandatos fixos: um banqueiro a ser indicado de uma lista tríplice pelo setor bancário privado, e mais quatro membros, todos escolhidos pelo Presidente da República, sob prévia aprovação do Senado Federal, anualmente se renovando o mandato de um deles. Funcionariam, paralelamente às atividades do CM, quatro Comissões Consultivas especializadas em crédito (Crédito Rural, Crédito Comercial, Investimentos e Mercado de Capitais, Comércio Exterior e Política Financeira), com funções de consulta e assessoramento e presididas por membros do CM, conforme proposição de Genival Santos.

Havendo unanimidade em torno da criação do CM, o Grupo de Trabalho passou a examinar qual deveria ser e como deveria se organizar o órgão executivo da política monetária – este o ponto mais polêmico da Reforma. As soluções apresentadas se dividiram em três blocos, a saber:

1. Transferir para a SUMOC as funções executivas dos órgãos governamentais e do BB, ficando aquela responsável por uma gama de atividades que incluía a fiscalização bancária (Inspetoria Geral de Bancos e FIBAN), o redesconto (CARED), o serviço de emissão (CARED, CAMOB e Caixa de Amortização) e a guarda dos depósitos obrigatórios; o BB permaneceria como o Tesoureiro do Governo, e teria preservado as suas Carteiras comerciais, como a Carteira de

Crédito Agrícola (caso não se aceitasse a criação do Banco Rural) e a CACEX[125], além do serviço de compensação de cheques (Câmara de Compensação) (Genival Santos, Arrobas Martins, Geraldo Vidigal);

2. Transferir para o Conselho da SUMOC, o órgão normativo do Sistema Monetário, somente as atribuições do Conselho Administrativo da CARED (fixação das taxas de redesconto), permanecendo as funções executivas de BC, inclusive as do redesconto e do recebimento dos depósitos compulsórios à ordem da SUMOC, com o BB (Peixoto Rocha);
3. Não modificar a estrutura do sistema de BC prevalecente, mas somente aperfeiçoá-la com o objetivo de disciplinar as emissões de papel-moeda e as operações de crédito do BB. A SUMOC deveria, assim, continuar apenas com suas funções fiscalizadoras (Inspetoria Geral de Bancos acrescida das atribuições da FIBAN) e com seu Departamento Econômico, havendo apenas a necessidade de fazer modificações na composição do seu Conselho no sentido de lhe conferir maior autonomia (Galvêas).

Inicialmente, Luiz Arrobas Martins e Geraldo Vidigal desejavam transferir para a SUMOC também a função de Tesoureiro do Governo, mas cederam nesse ponto com vistas a harmonizar as tendências divergentes do Grupo de Trabalho. O Gal. Anápio Gomes e Medina Coeli discordaram da primeira opção por não enxergar nela diferença significativa em relação do Projeto 104, à medida que, ao transferir órgãos executivos (CARED e CAMOB) para a SUMOC, se estaria "esvaziando" o BB e criando um BC como o pretendido por Faraco, apenas com outra nomenclatura[126].

Foram colocados, para votação, as sugestões apresentadas pelo Grupo de Trabalho, começando pelo problema do estabelecimento do CM. Não havendo, como já era esperado, disposições em contrário à constituição de um órgão normativo no lugar do Conselho da SUMOC, que seria extinto, o Presidente da Terceira Comissão passou

---

[125] A regulamentação do comércio exterior e do câmbio foi entendida, no entanto, como função deliberativa do Estado.

[126] Geraldo Vidigal advertiu que havia diferenças entre as soluções agrupadas no bloco um do Grupo de Trabalho e as que integravam o Projeto 104, pois este retirava do BB a Carteira de Crédito Agrícola, passando-a para o Banco Rural (a ser criado), e transferia para o BCB (também a ser criado) as funções de Banco do Governo.

ao exame do segundo ponto: a quem caberia as funções executivas da política monetária – SUMOC, BB ou BCB (a ser criado). Polarizavam, nessa questão, as soluções apresentadas por Genival Santos e Peixoto Rocha. Fez o Presidente, então, a seguinte proposição para ser votada nominalmente: “o órgão executivo da política traçada pelo Conselho será a Superintendência da Moeda e do Crédito?” (Segunda Parte, Quarta Sessão, p. 36).

Responderam afirmativamente: José Duarte Barbosa de Almeida, Redig de Campos, Mello Flores, Cabral de Menezes, Genival Santos, Nilo Neme, Fábio Nusdeo, Garrido Torres, Geraldo Vidigal e Luiz Arrobas Martins, num total de dez votos. Responderam negativamente: Jamil Bailão, Armando Caropreso, Medina Coeli, Ernane Galvêas, Anápio Gomes, Petrônio Medeiros Guimarães, Ramiz Gattás, Constantino Iani e Peixoto Rocha, num total de nove votos.

3.4.5 Quinta Sessão (22/01/1963 – tarde)

O Relator Geral da Reforma Bancária, Ernane Galvêas, não pode comparecer à Quinta Sessão, que versou sobre as teses e projetos a respeito das Sociedades de Crédito, Financiamento e Investimento, para o qual se dedicaram o CNE e Boucinhas, e da estatização do Seguro no Brasil, para o qual dedicou-se Mello Flores. As principais considerações e sugestões apresentadas à esta Sessão foram as seguintes:

a. Boucinhas:

- Ponderou que sua apresentação não correspondia exatamente a uma tese, mas a um conjunto de opiniões e sugestões para aperfeiçoar o anteprojeto do CNE, com o qual concordava. Observou que as Sociedades de Financiamento surgiram no Brasil para atender aos crescentes requisitos de crédito de médio prazo, não contemplado pelo sistema bancário. O crédito de médio prazo ampliaria a produção em massa da indústria de bens de consumo durável, particularmente do setor automobilístico. Para isso, seria preciso expandir o mercado de crédito ao consumidor segundo princípios de captação e aplicação de recursos sustentáveis. Aduziu ainda, sobre as Sociedades de

Financiamento, que a colocação de títulos, ações e obrigações teria que ser regulamentada adequadamente a fim de proteger tomadores dos riscos que envolvem o negócio. Discordou Boucinhas da coibição de diretores integrarem as Sociedades de Financiamento e Investimento e os bancos depositários dos valores dos fundos de participação pertencentes a essas Sociedades, mas considerou viável atenuar o limite de operações das Sociedades – fixado, no anteprojeto do CNE, em 10 vezes o montante do capital mais reservas livres – para 20 vezes, ainda mais se se criasse um órgão de cúpula (BC) para fiscalizar o cumprimento de tais operações. O BC traria flexibilidade às operações das Sociedades conforme a conjuntura econômica, integrando-as à política de crédito, não sendo necessário estabelecer em lei limites às mesmas.

b. Garrido Torres:

- Interpelou com vistas a alterar o andamento da discussão, alegando que seria inoportuno discutir, no "Congresso", minúcias acerca da regulamentação das Sociedades de Financiamento e Investimento contidos no anteprojeto do CNE; que o "Congresso" deveria priorizar a discussão a respeito do financiamento de médio prazo da economia brasileira e do desenvolvimento do mercado de capitais em bases democráticas, isto é, incentivando a abertura das empresas e a participação pública no mercado financeiro. Não bastaria, nesse sentido, aprimorar a fiscalização das Sociedades de Financiamento e Investimento; seria preciso sanear o mercado de títulos, revisar a legislação sobre as Sociedades Anônimas e as Bolsas de Valores, conferindo-lhes papel mais ativo na mobilização de recursos, e redefinir a função do Estado no financiamento de empresas estatais.

c. Barbosa de Almeida:

- Ainda que aceitasse a orientação sugerida por Garrrido Torres, argumentou que a fala de Boucinhas poderia ser resumida em uma diretriz de ordem gerais: a de não se fixar –

em lei – limites às operações das Sociedades de Financiamento e Investimento, submetendo-os à fiscalização e à política de crédito traçada pelos órgãos competentes.

d. Nilo Neme:

- Concordou com a orientação proposta por Garrido Torres, dizendo-se favorável à discussão do problema do crédito e do mercado de valores mobiliários como um todo, e não somente dos dispositivos do anteprojeto do CNE, para o qual contribuiu renomados especialistas na matéria. Com relação ao sistema de crédito no Brasil, afirmou, no que foi secundado pela fala de Ramis Gattás, que havia um hiato a considerar: à medida que o BNDE respondia basicamente por empreendimentos de infra-estrutura e a CREAI, em sua maior parte, pelo financiamento da matéria-prima, carecia à pequena e média indústria empréstimos de médio e longo prazo. Sugeriu que se constituísse uma Subcomissão incumbida de discutir com maior amplitude a matéria. A sugestão foi aceita pelos congressistas, tendo sido designado Nilo Neme, Boucinhas e Garrido Torres para a Subcomissão.

Após a formação da Subcomissão para estudar o problema da regulamentação do crédito, financiamento e investimento, o Presidente da Mesa passou à discussão da regulamentação da concorrência no setor de Seguro no Brasil; mais precisamente, colocou em votação a tese de Mello Flores sobre a estatização do Seguro, apesar do autor não estar presente no “Congresso” naquele momento. Barbosa de Almeida leu, então, a conclusão da tese, a qual dizia:

A melhor solução para os negócios de seguro no Brasil é a de ampla concorrência, em que disputem, não só as empresas privadas, com a sua preocupação de lucro e aperfeiçoamento de serviços, aliada à sua flexibilidade operacional, mas também os órgãos estatais, beneficiados com as isenções e favores de que desfrutam as atividades governamentais, mas sem quaisquer privilégios injustificados (CONGRESSO BRASILEIRO PARA A DEFINIÇÃO DAS REFORMAS DE BASE, Trabalhos da Terceira Comissão, Quinta Sessão, p. 46).

A conclusão foi aprovada por unanimidade, encerrando-se os trabalhos da Quinta Sessão.

3.4.6 Sexta Sessão (23/01/1963)

A Subcomissão formada com o objetivo de ampliar a tese protagonizada por Boucinhas trouxe, para a Sexta Sessão, os resultados de seu trabalho, tendo como Relator Nilo Neme. Foram contemplados os seguintes temas para discussão: reforma da legislação da Bolsa de Valores, instituição da lei para as Sociedades de Financiamento e Investimento, desmobilização de recursos do TN aplicados em ações e empresas industriais, fiscalização da subscrição pública de ações e elaboração de política de crédito que atendesse as necessidades das empresas. O projeto de resolução de Nilo Neme, Boucinhas e Garrido Torres fez o parecer e as recomendações abaixo transcritas:

Quanto ao Mercado de Capitais

Considerando:

Que o processo de desenvolvimento equilibrado da economia nacional requer recursos adequados de capital;
Que, para tanto, faz-se mister a captação das poupanças populares e sua aplicação em empreendimentos produtivos, tendo em vista a insuficiência das fontes tradicionais de capital;
Que as crescentes necessidades de capital tendem a conduzir à abertura das empresas e à participação do público;
Que essa tendência deve ser estimulada para representar meio de participação da coletividade nos benefícios resultantes do desenvolvimento econômico e, ao mesmo tempo, difundir o hábito da poupança;
Que entre as reformas de base inclui-se a que visa a mobilizar a poupança do povo em favor do desenvolvimento, segundo processos democráticos, como das mais importantes;
Que, nesse sentido, devem ser tomadas medidas para desenvolver e fortalecer o mercado de capitais, de forma a facilitar a participação popular e resguardar os interesses dos tomadores do capital das empresas;

Recomenda-se:

1 – Que seja atualizada a lei das sociedades anônimas, de forma a resguardar os direitos das minorias, regular de maneira eficiente o exercício dos diretos dos acionistas e a simplificar a subscrição e circulação de ações;
2 – Que seja atualizada a legislação referente às Bolsas de Valores para que possam melhor contribuir para a ampliação do mercado mobiliário;
3 – Que sejam oferecidas vantagens de origem fiscal aos rendimentos das ações, de forma a atrair o interesse dos possuidores de poupança;
4 – Que sejam adotadas normas rigorosas de fiscalização na subscrição pública de títulos;
5 – Que para melhor habilitar o Estado em sua função pioneira e supletiva, legítima nos países em fase de desenvolvimento, sejam oferecidas ao povo as ações das diferentes empresas pertencentes total ou parcialmente ao Estado ou a órgãos dele dependentes, permitindo-lhe participar em maior medida dos empreendimentos do Estado e, ao mesmo tempo, ensejando nova aplicação dos recursos assim arrecadados.

Quanto ao financiamento a prazo médio

Considerando:

Que um dos problemas da presente fase da economia brasileira é a falta de fontes adequadas de financiamento de capital de giro para efeito da produção e das vendas;
Que o financiamento a prazo médio enquadra-se entre as operações de crédito que devem ser praticadas por instituições especializadas destinando-se a fornecer capitais de giro às empresas além dos prazos permitidos aos bancos comerciais;
Que a principal finalidade desse tipo de crédito é a de manter em condições estáveis a demanda de produtos de consumo durável e semi-durável;

Recomenda-se:

Que na política de crédito sejam fixadas normas reguladoras do financiamento a prazo médio para fazer face às necessidades do capital de giro das empresas industriais e comerciais.

Quanto à regulamentação das sociedades de financiamento e investimento

Considerando:

Que as sociedades de financiamento e investimento constituem parte integrante do sistema de crédito do País e já atingiram nível de desenvolvimento bastante significativo, entende o Congresso que o anteprojeto de lei elaborado pelo Conselho Nacional de Economia e submetido à sua apreciação satisfaz, nas suas linhas gerais, as atuais necessidades do mercado de capitais e de crédito a prazo médio e deve ter seu estudo acelerado no Congresso Nacional, de modo a transformar-se rapidamente em lei.
(CONGRESSO BRASILEIRO PARA A DEFINIÇÃO DAS REFORMAS DE BASE, Trabalhos da Terceira Comissão, Sexta Sessão, p. 47-8).

O Presidente da Mesa, Barbosa de Almeida, colocou em discussão o parecer e as recomendações da Subcomissão, havendo discordâncias no que se refere aos itens 4 e 5 das recomendações para o Mercado de Capitais. Essas discordâncias dos congressistas podem ser resumidas da seguinte maneira:

a. Gal. Gomes:

- Discordou do item 5 das resoluções para o Mercado de Capitais, em particular quanto à inclusão do BB na recomendação de se obrigar as empresas de economia mista e estatais disponibilizarem suas ações à participação do público. Segundo Gomes, o controle do setor público sobre as atividades do BB poderia se perder se assim se procedesse.

b. Mello Flores:

- Argumentou que não haveria perda de controle do setor público sobre as empresas estatais, mesmo que o governo conservasse apenas 20% do capital, porque a subscrição de títulos não daria ao portador o direito ao voto. Ademais, que a recomendação tinha em vista as empresas industriais, e não o BB.

c. Garrido Torres:

- Argumentou que a participação pública no capital das empresas estatais e de economia mista levou em consideração um condicionante: a escassez de capitais para os investimentos dessas empresas, o que obrigaria o governo a recorrer ao instrumental inflacionário para financiá-las; e uma orientação: a democratização do capital, em que o Estado assumiria função pioneira e supletiva à iniciativa privada.

d. Geraldo Vidigal e Medeiros Guimarães:

- Fazendo coro ao protesto do Gal. Gomes, defenderam que a resolução deveria especificar validade apenas para as empresas industriais, ainda assim restrita à subscrição de ações sem direito a voto, e que o BB deveria ficar sob controle estatal, como autarquia federal.

e. Redig Campos:

- Solicitou, quanto ao item 4 das resoluções relativas ao Mercado de Capitais, que se incluísse as empresas privadas na fiscalização mais rigorosa para a subscrição de títulos em geral. Nilo Neme discordou, alegando que seria uma intervenção estatal nas atividades do setor privado que aumentaria desnecessariamente o processo burocrático para a comercialização de títulos.

Após a discussão, o Presidente da Mesa pôs em votação os itens conflitantes das resoluções, isto é, os itens 4 e 5 relativos ao Mercado de Capitais. O item 4 foi aprovado sem alterações na redação original; a aprovação do item 5, com 13 votos a favor e 8 contra, foi condicionada à restrição expressa da resolução aos empreendimentos industriais, como defendera o Gal. Gomes, Geraldo Vidigal e Medeiros Guimarães[127]. Votaram pela manutenção literal da redação da Subcomissão: Barbosa de Almeida, Redig Campos, Cabral de Menezes, Mário Maia, Nilo Neme, Garrido Torres, Francisco Pinto Jr e Arrobas Martins; votaram pela restrição expressa quanto à inclusão dos empreendimentos industriais: Camillo Ansarah, Jamil Bailão, Armando Caropreso, Medina Coeli, Mello Flores, Ernane Galveas, Anápio Gomes, Petrônio Guimarães, Ramiz Gattás, Fábio Nusdeo, Peixoto Rocha, Genival Santos e Geraldo Vidigal.

Após a votação das recomendações da Subcomissão, os congressistas retomaram os trabalhos sobre a Reforma Bancária, não avançando porém, até o final da Sexta Sessão, o que fora discutido anteriormente.

3.4.7 Sétima Sessão (24/01/1963)

Tendo sido aprovada a proposição de que caberia à SUMOC as funções executivas da política monetária, deu-se seqüência às votações, começando pelas atribuições que caberiam ao órgão executivo, conforme sugerido por Nilo Neme, sendo aprovadas as resoluções abaixo:

I. Fiscalizar todas as atividades bancárias, inclusive o câmbio, a rede bancária nacional, o BB, as Companhias de Investimento e Financiamento, as Cooperativas de Crédito e Caixas Econômicas (19 votos a favor e 1 abstenção);
II. Fixar o limite do redesconto para cada banco e supervisionar sua execução, com duas fórmulas a considerar: 1) transferir as funções do redesconto para a SUMOC, as quais seriam delegadas ao BB enquanto necessário ou conveniente; 2) transferir para a SUMOC somente as atribuições do Conselho Administrativo

[127] A nova versão do projeto de resolução foi encaminhada para apreciação da Sétima Sessão Plenária do "Congresso" (ver 3.5.1.2).

da CARED, permanecendo o BB com a responsabilidade executiva do redesconto. A primeira fórmula foi a vencedora, com 12 votos a favor e 8 contra;

III. Responsabilizar a SUMOC pelos serviços de emissão de papel-moeda (14 votos a favor, 6 contra e 1 abstenção);

IV. Guarda dos depósitos compulsórios para utilizá-los conforme resoluções do CM (13 votos a favor, 7 contra e 1 abstenção);

V. Regular a execução do serviço de compensação de cheques (19 votos a favor, 1 contra e 1 abstenção);

Às resoluções elaboradas por Nilo Neme foram acrescentadas estas duas outras, por sugestão, respectivamente, de Antônio Mercado e Genival Santos, com os seguintes resultados na votação:

VI. Executar a política cambial e de comércio exterior traçada pelo CM (10 votos a favor, 4 contra e 1 abstenção);

VII. Os serviços que a SUMOC não possa executar de imediato poderão ser delegados ou contratados com o BB, no todo ou em parte, segundo as necessidades ou conveniências (12 votos a favor, nenhum contra e três abstenções).

Posteriormente, passou-se à discussão sobre a composição do CM e a criação das Comissões Consultivas sugeridas na Quarta Sessão pelo Grupo de Trabalho. Ambas foram, como era esperado, aprovadas, mas não foi aceita a proposição de um dos membros com mandato fixo ser representante do sistema bancário privado, tampouco do CNE. Por sugestão do Gal. Anápio Gomes, todos os membros com mandato fixo seriam nomeados pelo Presidente da República sob prévia aprovação do Senado Federal.

A votação seguinte, também previsível em razão do estabelecimento, junto ao CM, de uma Comissão Consultiva de Crédito Rural, foi quanto à proposta de criação de um Banco Rural. Foi aprovada por unanimidade a resolução formulada por Ernane Galvêas, condenando a criação imediata de um Banco Rural, devendo a referida

Comissão preparar e rever os programas anuais de crédito agropecuário, acrescido de mais dois itens preparados por Constantino Iani, sugerindo a elaboração, desde já, de um programa de crédito rural que levasse em conta uma participação crescente do sistema bancário privado e a intensificação da assistência técnica aos pequenos e médios agricultores.

Quanto ao último tema da Reforma Bancária – a Legislação Bancária – foi aprovada, por unanimidade, a resolução feita pelo Relator Geral, Ernane Galvêas, recomendando ao Governo Federal a constituição imediata de um grupo de trabalho para rever a lei bancária em vigor e preparar um anteprojeto de lei a ser encaminhado ao Congresso Nacional.

3.5 Sétima Sessão Plenária do Congresso Brasileiro para a Definição das Reformas de Base (25/01/1963)

Concluídos os trabalhos da Terceira Comissão, foram encaminhados as discussões e os relatórios contendo as resoluções sobre as Reformas Financeiras para a apreciação do Plenário do Congresso Brasileiro para a Definição das Reformas de Base (Sétima Sessão Plenária). As resoluções sobre a Reforma Bancária foram divididas em três partes: a primeira tratou da criação de um CM e de um BC; a segunda, da criação do Banco Rural; a terceira, da elaboração de uma Legislação Bancária. As resoluções sobre as Sociedades de Crédito, Financiamento e Investimento também foram divididas em três blocos (mercado de capitais, financiamento a prazo médio e regulamentação das Sociedades de Crédito, Financiamento e Investimento), enquanto a estatização do Seguro mereceu uma única recomendação geral. A Mesa Diretora do Plenário foi composta pelo Gal. Edmundo Macedo Soares, José Garrido Torres (Secretário), Ernane Galvêas (Relator) e Celestino Sá Freire Basílio (membro). Nas próximas subseções serão vistas as resoluções encaminhadas, e como foram recebidas pelo Plenário.

3.5.1 As resoluções da Terceira Comissão do Congresso Brasileiro para a Definição das Reformas de Base

3.5.1.1 Resoluções sobre a Reforma Bancária

1. Primeira Resolução:

De acordo com as conclusões gerais da Terceira Comissão, as entidades destinadas a elaborar as diretrizes da política monetária nacional e executá-la estavam inadequadamente arranjadas para uma gestão eficiente dessa política. Para atingir esse objetivo, deveriam as funções normativas e executivas da Autoridade Monetária serem realizadas por entidades distintas – com finalidades e atribuições estritamente delimitadas –, cabendo a primeira função a um órgão de cúpula (CMN) com amplos poderes deliberativos, e a segunda a um órgão executivo (BC) aparelhado com todos os instrumentos necessários para exercer com plenitude suas operações com a rede bancária oficial e privada do sistema. O BB permaneceria operando como "bazar de crédito", com todas as suas linhas de financiamento (rural, industrial e comercial), e como Banco do Governo. A primeira resolução foi assim redigida:

I – A criação do Conselho Monetário Nacional, com todas a funções normativas de política monetária, e assim constituído:

a) Ministro da Fazenda – Presidente
b) Ministro para Assuntos de Planejamento
c) Diretor-Executivo da Superintendência da Moeda e do Crédito
d) Presidente do Banco do Brasil S.A
e) Presidente do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico
f) Quatro outros membros com mandatos de 4 anos, distribuídos de forma a que cada ano termine um deles, nomeados pelo Presidente da República, com a aprovação do Senado Federal, dentre pessoas de conhecimentos especializados num dos seguintes campos: comércio exterior e câmbio; crédito rural; crédito comercial; investimento e mercado de capitais.

II – Criação, no Conselho Monetário, de pelo menos quatro Comissões Consultivas, de caráter permanente, como órgãos de assessoramento, iniciativa e consulta, para assuntos de crédito rural, crédito comercial e industrial, comércio exterior e câmbio, investimentos e mercados de capitais, cada uma delas presidida por um dos Conselheiros de mandato certo.

III – Atribuição das seguintes funções à Superintendência da Moeda e do Crédito:

1º) Fiscalização das atividades da rede bancária nacional, oficial e privada, das companhias de crédito, financiamento e investimento, das cooperativas de crédito e das caixas econômicas;

2º) Exercício das funções de redesconto, as quais seriam delegadas Banco do Brasil S.A enquanto necessário ou conveniente;
3º) Serviços de emissão;
4º) Recebimento e guarda dos depósitos compulsórios da rede bancária, para utilizá-los de acordo com as normas traçadas pelo Conselho Monetário;
5º) Disciplina do serviço de compensação de cheques;
6º) Execução da política cambial e de comércio exterior traçada pelo Conselho Monetário.

IV – Os serviços decorrentes do exercício das funções atribuídas à Superintendência da Moeda e do Crédito poderão ser delegados ou contratados, no todo ou em parte, segundo as necessidades ou conveniências
(CONGRESSO BRASILEIRO PARA A DEFINIÇÃO DAS REFORMAS DE BASE, Terceira Parte, Sétima Sessão Plenária, p. 15-6).

2. Segunda Resolução:

Com relação à criação de um Banco Rural a fim de atender as necessidades de financiamento da agricultura e da pecuária brasileira, a Terceira Comissão entendeu que a Carteira de Crédito Agrícola do BB atendia, “razoavelmente”, as necessidades de financiamento da produção agropecuária e que não se poderia esperar suprir a falta de recursos financeiros para esse setor com a criação imediata de uma nova instituição especializada. Para a Terceira Comissão, a coordenação do crédito agrícola com os órgãos governamentais teria que ser aperfeiçoada, bem como com o sistema bancário privado, tendo em vista modernizar os métodos de produção e melhorar as condições de vida da população rural. A Terceira Comissão recusou, nesse caso, a proposta de criação de um Banco Rural, solicitando à Comissão Consultiva de Crédito Rural (a ser criada), preparar um programa de financiamento agropecuário e submetê-lo a apreciação CMN. Seguiu-se, então, a segunda resolução:

I – Manifestar-se contra a criação imediata de um Banco Rural, nos termos das proposições em curso no Congresso Nacional.
II – Que a Comissão Consultiva sobre política de crédito agropecuário, a ser criada junto ao Conselho Monetário Nacional, na qualidade de órgão assessor e de consulta, tenha a finalidade de preparar e rever o Programa Anual de Crédito Agrícola, a ser submetido à aprovação do referido Conselho.
III – Recomendar ao Poder Executivo que, enquanto as medidas anteriores não forem concretizadas, seja elaborado desde já um programa de crédito rural, compreendendo a participação do sistema bancário privado.
IV – Recomendar aos órgãos competentes a intensificação dos programas de assistência técnica associada ao crédito aos pequenos e médios agricultores
(CONGRESSO BRASILEIRO PARA A DEFINIÇÃO DAS REFORMAS DE BASE, Terceira Parte, Sétima Sessão Plenária, p. 17).

3. Terceira Resolução:

A Legislação Bancária brasileira foi considerada pelos congressistas, por unanimidade, ultrapassada, constituindo-se de dispositivos fragmentados e esparsos, destituída de instrumentos disciplinares que garantissem aos órgãos de fiscalização e controle a autoridade necessária para atender aos desígnios da execução de uma política monetária eficiente. Resolveu a Terceira Comissão, a partir disso:

I – Recomendar ao Governo Federal que constitua imediatamente um Grupo de Trabalho com a finalidade especial de rever toda a legislação bancária em vigor e as medidas indispensáveis ao seu aperfeiçoamento, e, no mais breve prazo possível, elaborar um anteprojeto de lei a ser encaminhado ao Congresso Nacional.
II – Encaminhar ao Poder Executivo, a título de subsídio, para fins previstos no item anterior, os diversos trabalhos que, sobre a matéria, foram apresentados ao "Congresso Brasileiro para a Definição das Reformas de Base
(CONGRESSO BRASILEIRO PARA A DEFINIÇÃO DAS REFORMAS DE BASE, Terceira Parte, Sétima Sessão Plenária, p. 18).

3.5.1.2 Resoluções sobre a regulamentação das Sociedades de Crédito, Financiamento e Investimento

Como foi visto (item 4.4.5), por sugestão de Garrido Torres, as discussões sobre as Sociedades de Crédito, Financiamento e Investimento foi ampliada, abrangendo problemas relacionados ao esquema de financiamento da economia brasileira e à função do Estado nesse esquema. Foi formado, durante a Quinta Sessão da Terceira Comissão, uma Subcomissão, composta dos congressistas Nilo Neme, Boucinhas e Garrido Torres para preparar o projeto de resolução versando sobre esta temática: reforma da legislação sobre as Bolsas de Valores; instituição da lei sobre as Sociedades de Crédito, Financiamento e Investimento; desmobilização de recursos do Tesouro aplicados em ações de empresas industriais; fiscalização da subscrição pública de ações; e fixação de política de crédito para atender, a prazo médio, às necessidades de capital de giro das empresas. As recomendações elaboradas pela Subcomissão e levadas a Plenário foram:

1. Mercado de Capitais

Considerando:

Que o processo de desenvolvimento equilibrado da economia nacional requer recursos adequados de capital;
Que, para tanto, faz-se mister a captação das poupanças populares e sua aplicação em empreendimentos produtivos, tendo em vista a insuficiência das fontes tradicionais de capital;
Que as crescentes necessidades de capital tendem a conduzir à abertura das empresas e à participação do público;
Que essa tendência deve ser estimulada para representar meio de participação da coletividade nos benefícios resultantes do desenvolvimento econômico e, ao mesmo tempo, difundir o hábito da poupança;
Que entre as reformas de base inclui-se a que visa a mobilizar a poupança do povo em favor do desenvolvimento, segundo processos democráticos, como das mais importantes;
Que, nesse sentido, devem ser tomadas medidas para desenvolver e fortalecer o mercado de capitais, de forma a facilitar a participação popular e resguardar os interesses dos tomadores do capital das empresas;

Recomenda-se:

1 – Que seja atualizada a lei das sociedades anônimas, de forma a resguardar os direitos das minorias e facilitar o processo de tradição das ações;
2 – Que seja atualizada a legislação referente às Bolsas de Valores para que possam melhor contribuir para a ampliação do mercado mobiliário;
3 – Que sejam oferecidas vantagens de origem fiscal aos rendimentos das ações, de forma a atrair o interesse dos possuidores de poupança;
4 – Que sejam adotadas normas rigorosas de fiscalização na subscrição pública de títulos;
5 – Que para melhor habilitar o Estado em sua função pioneira e supletiva, legítima nos países em fase de desenvolvimento, sejam oferecidas ao povo as ações das diferentes empresas industriais pertencentes total ou parcialmente ao Estado ou a órgãos dele dependentes, permitindo-lhe participar em maior medida dos empreendimentos do Estado e, ao mesmo tempo, ensejando nova aplicação dos recursos assim arrecadados.
(CONGRESSO BRASILEIRO PARA A DEFINIÇÃO DAS REFORMAS DE BASE, Terceira Parte, Sétima Sessão Plenária, p. 19-20).

2. Financiamento a prazo médio

Considerando:

Que um dos problemas da presente fase da economia brasileira é a falta de fontes adequadas de financiamento de capital de giro para efeito da produção e das vendas;
Que o financiamento a prazo médio enquadra-se entre as operações de crédito que devem ser praticadas por instituições especializadas destinando-se a fornecer capitais de giro às empresas além dos prazos permitidos aos bancos comerciais;
Que a principal finalidade desse tipo de crédito é a de manter em condições estáveis a demanda de produtos de consumo durável e semi-durável;

Recomenda-se:

Que na política de crédito sejam fixadas normas reguladoras do financiamento a prazo médio para fazer face às necessidades do capital de giro das empresas industriais e comerciais.
(CONGRESSO BRASILEIRO PARA A DEFINIÇÃO DAS REFORMAS DE BASE, Terceira Parte, Sétima Sessão Plenária, p. 20-1).

3. Regulamentação das Sociedades de Financiamento e Investimento

Considerando:

Que as sociedades de financiamento e investimento constituem parte integrante do sistema de crédito do País e já atingiram nível de desenvolvimento bastante significativo, entende o Congresso que o anteprojeto de lei elaborado pelo Conselho Nacional de Economia e submetido à sua apreciação satisfaz, na suas linhas gerais, as atuais necessidades do mercado de capitais e de crédito a prazo médio e deve ter seu estudo acelerado no Congresso Nacional, de modo a transformar-se rapidamente em lei.
(CONGRESSO BRASILEIRO PARA A DEFINIÇÃO DAS REFORMAS DE BASE, Terceira Parte, Sétima Sessão Plenária, p. 21).

3.5.1.3 Resolução sobre a estatização do Seguro no Brasil

Atendendo aos preceitos constitucionais da livre concorrência e da livre iniciativa, e visando reduzir os custos, melhorar a qualidade, e pulverizar as responsabilidades pelo serviço de Seguro no Brasil, recomendou a Terceira Comissão do "Congresso" que:

A melhor solução para os negócios de seguro no Brasil é a de ampla concorrência, em que disputem, não só as empresas privadas, com a sua preocupação de lucro e aperfeiçoamento de serviços, aliada à sua flexibilidade operacional, mas também os órgãos estatais, beneficiados com as isenções e favores de que desfrutam as atividades governamentais, mas sem quaisquer privilégios injustificados (CONGRESSO BRASILEIRO PARA A DEFINIÇÃO DAS REFORMAS DE BASE, Terceira Parte, Sétima Sessão Plenária, p. 21).

3.5.2 As discussões na Sétima Sessão Plenária do Congresso Brasileiro para a Definição das Reformas de Base

No momento da discussão da Reforma Bancária no Plenário as opiniões e os posicionamentos de cada participante da Terceira Comissão já estavam cristalizados, não trazendo maiores novidades o debate, com exceção da questão do Banco Rural. Os principais pontos levantados pelos congressistas:

a. Medeiros Guimarães:

- Tendo em conta que os resultados das votações na Terceira Comissão apontaram a SUMOC como órgão de execução da política monetária, por apenas um voto de diferença (10 votos a favor da SUMOC contra 9 do BB), Medeiros Guimarães, favorável

ao BB, sugeriu que fosse realizada nova votação em Plenário sobre a matéria. Argumentou, novamente, com o objetivo de sensibilizar a platéia, que a retirada das Carteiras do BB que exercem as funções de BC e de Banco Rural ("esvaziamento" do BB) o conduziria a uma inquestionável situação de insolvência, como mostra seu balanço contábil, com graves conseqüências para as empresas brasileiras.

b. Antônio Mercado:

- Recusou a tese de "esvaziamento" do BB, no que foi aplaudido, e argumentou com base na tese da "concorrência desleal" do BB com relação à rede privada de bancos à medida que aplicava em negócios próprios recursos dos depósitos compulsórios que deveriam ser esterilizados.

c. Genival Santos e Nilo Neme:

- Intercederam para o esclarecimento da solução de "meio termo" tomada pelo Grupo de Trabalho da Terceira Comissão, situada entre o Projeto 104 (Faraco) e o Projeto Peixoto Rocha, no sentido de transferir para a SUMOC as funções executivas de BC (emissão, redesconto e fiscalização do sistema bancário) e preservar no BB as funções de Banco Rural e Banco do Governo, poupando-o do "esvaziamento" preconizado por Medeiros Guimarães e pelo Gal. Anápio Gomes.

d. Gal. Anápio Gomes:

- Rebateu, mais uma vez, a tese de concorrência desleal do BB, e se pronunciou contra o item III da primeira resolução, o que, segundo ele, transformaria a SUMOC em um BC como o requerido pelo Projeto 104.

e. Geraldo Vidigal e Luis Arrobas Martins:

- Argumentaram pela necessidade de não se misturar, num organismo, as funções de BC e de Banco Comercial, já que são funções motivadas por razões distintas, o primeiro tendo por finalidade o bom andamento da política monetária, de acordo com a conjuntura; o segundo, a multiplicação da receita, exeqüível somente pela expansão do crédito.

Depois do debate entre os congressistas, o Presidente da Sétima Sessão Plenária passou à votação cada recomendação das três resoluções apresentadas. Todos os itens tiveram votação em bloco e todos foram aprovados, inclusive o item III da Primeira Resolução, o mais polêmico do Relatório da Terceira Comissão por tratar das atribuições que teria a SUMOC. Após a votação do item III, Medeiros Guimarães pediu a palavra para se pronunciar sobre os subitens (atribuições da Superintendência da Moeda e do Crédito), dizendo aprovar somente o primeiro (fiscalização da rede bancária oficial e privada) e o quinto (serviço de compensação de cheques), o que foi registrado em ata.

Na votação da Segunda Resolução (Banco Rural), a Comissão de Reforma Agrária do Congresso Brasileiro para a Definição das Reformas de Base (Quarta Comissão), presente em peso no Plenário para a apreciação da matéria pela estreita relação que possuía com o crédito rural, solicitou a retificação de algumas expressões contidas nos itens. Lauro Celidônio pediu que se realçasse, no item III, a importância da integração da rede bancária privada ao financiamento de longo prazo com vistas à melhoria da produtividade e do padrão de vida da população rural. O item teria o seguinte acréscimo[128]:

Recomendar ao Poder Executivo que, enquanto as medidas anteriores não forem concretizadas, seja elaborado desde já um programa de crédito rural, compreendendo a participação do sistema bancário privado no financiamento a longo prazo, destinado a incrementar a produtividade e propiciar condições de

[128] Lauro Celidônio havia feito a mesma proposição no Plenário sobre a Reforma Agrária, sendo registrado e aprovado como Emenda nº. 2 ao Projeto de Resolução nº. 1 da Reforma Bancária. Essa Emenda solicitava "indicar a inclusão na Legislação Agrária de um capítulo referente ao crédito rural, para financiamento a longo prazo destinado a incrementar a produtividade e propiciar o bem-estar social dos trabalhadores rurais, com elevação do seu nível de vida, devendo participar de tal financiamento a rede bancária privada, enquanto não forem organizados em condições de efetivo funcionamento o Banco de Crédito Rural e outros institutos com a mesma finalidade" (Subsídios às Conclusões da Comissão de Reforma Agrária, Anais do Congresso Brasileiro para a Definição das Reformas de Base, v. 2, Quarta Parte, p. 50)

bem-estar social aos trabalhadores rurais, com melhoria de seu nível de vida (CONGRESSO BRASILEIRO PARA A DEFINIÇÃO DAS REFORMAS DE BASE, Terceira Parte, Sétima Sessão Plenária, p. 39).

O adendo proposto esbarrava na prática do setor bancário privado operar o crédito agropecuário somente no curto prazo, não contribuindo para o aumento da produtividade do campo brasileiro e melhoria das condições de vida de sua população, que exigiam, como era notório, o alongamento dos prazos de financiamento, a vinculação do crédito à aquisição de máquinas e implementos agrícolas, e investimentos em habitação, energia elétrica, transporte e outros. Na ocasião, Medeiros Guimarães sugeriu que recursos recolhidos à ordem da SUMOC (depósitos obrigatórios) fossem canalizados, através do redesconto, para as finalidades requerida por Lauro Celidônio.

O Coronel Walter Santos, que apresentara no dia anterior, junto ao Ministro Renato Costa Lima (da Agricultura) tese intitulada *Autosuficiência Alimentar no Brasil*, também estreitamente relacionada com as condições de financiamento da lavoura, desaprovou a afirmação de que a Carteira de Crédito Agrícola do BB atendia, "razoavelmente", as necessidades de financiamento da produção agropecuária. Relatou o congressista que somente 7% das propriedades rurais eram atendidas por aquela Carteira, e que 80% dos municípios brasileiros não possuíam agências do BB. Também, apropriadamente, desaprovou "apelar" para a rede bancária privada no incremento do crédito rural, uma política inexeqüível diante da constatação de que o próprio BB arcava com enormes prejuízos com esse tipo de operação[129].

Arrobas Martins concordou com as observações da bancada da Reforma Agrária, mas observou que a rede bancária privada não disponibilizava os recursos de longo prazo que a atividade agrícola necessitava em razão dos prazos dos depósitos que recebia, e que era "razoável" o atendimento da demanda daquela atividade "em face dos recursos disponíveis".

Lauro Celidônio e Linhares de Lacerda intervieram pela necessidade premente, enquanto não se organizava um Banco Rural no País, de se aumentar a disponibilidade

[129] Admitiu o Cel. Walter Santos que: "A rede particular de bancos opera quase que exclusivamente em bases comerciais, mas atinge, através do desconto de títulos, direta ou indiretamente, os lavradores. De qualquer forma, os empréstimos dessa fonte, em volume e eficiência, estão aquém daqueles proporcionados pelas instituições oficiais, especialmente a Carteira de Crédito Agrícola do Banco do Brasil" (Auto-Suficiência Alimentar no Brasil, Anais do Congresso Brasileiro para a Definição das Reformas de Base, v. 8, p. 50).

de recursos ao BB e à rede bancária privada para o financiamento da produção agrícola. Como Medeiros Guimarães, sugeriram o aproveitamento dos depósitos compulsórios para tal finalidade. O Cel. Walter Santos propôs também a constituição de um Fundo Agrário Nacional para a aquisição de propriedades agrícolas, dada a atuação insatisfatória da Carteira de Colonização do BB nesse campo.

Geraldo Vidigal e Mello Flores procuraram contornar o embate gerado com a Comissão da Reforma Agrária. O primeiro argumentou que uma mudança na política de redesconto poderia disponibilizar aos bancos privados os recursos para o financiamento de longo prazo requerido pela atividade rural; o segundo propôs que se substituísse o termo "razoavelmente" das conclusões da Terceira Comissão pelo termo "embora insatisfatoriamente". Foram submetidos à votação o adendo feito por Lauro Celidônio ao item III da Segunda Resolução e a retificação proposta por Mello Flores, tendo sido ambos aprovados em Plenário. Em seguida o Presidente da Mesa Diretora abriu votação para o Terceiro Projeto de Resolução, aprovado imediatamente pela concordância unânime quanto aos seus dispositivos[130].

Encaminhada as resoluções relativas à Reforma Bancária, passou a Sétima Sessão Plenária à votação das resoluções relativas à estatização do Seguro, preparada por Mello Flores, e à regulamentação das Sociedades de Crédito, Financiamento e Investimento, preparada por Nilo Neme, Garrido Torres e Boucinhas (ver itens 3.4.5 e 3.4.6). A conclusão do estudo de Mello Flores sobre a estatização do Seguro – recomendando a ampla concorrência no setor – foi novamente lida pelo Relator Geral Ernane Galvêas, e posta em discussão e votação, tendo sido aprovada por unanimidade em Plenário. O mesmo não ocorreu com relação à regulamentação das Sociedades de Financiamento e Investimento, em que apareceram discordâncias quanto ao papel do Estado no esquema de financiamento da economia brasileira. Após a leitura das recomendações da Subcomissão, foi posta em discussão a matéria, havendo as seguintes interpelações:

[130] Os três Projetos de Resolução sobre a Reforma Bancária, com as retificações e emendas aprovadas, estão transcritos nos Anexos desta dissertação.

a. Boucinhas:

- Observou que durante a discussão na Terceira Comissão, Garrido Torres sugeriu que fosse ampliada a temática a ser discutida, abrangendo problemas relacionados ao financiamento de médio prazo e de captação de recursos para investimento em capital fixo.

b. Leite Ribeiro:

- Solicitou que fosse previsto, nas novas recomendações sobre o Sistema Financeiro que estava sendo proposto, amparo ao financiamento da agricultura, dispositivo que não fora tratado na Terceira Comissão e que exigiria uma inovação nos trabalhos da mesma.

c. Medeiros Guimarães:

- Solicitou, sobre o quinto item das recomendações quanto ao Mercado de Capitais, que, não podendo o Estado abrir mão do controle de empresas industriais, fosse especificado que a natureza das ações a serem subscritas eram as preferenciais, sem direito a voto.

d. Nilo Neme:

- Atendendo a pedido de Mercado Júnior, pediu a substituição da expressão “e facilitar o processo de tradição das ações” no primeiro item das recomendações quanto ao Mercado de Capitais, por “e simplificar a subscrição e a circulação das ações”. Insistiu Nilo Neme, secundado por Barbosa de Almeida, que fosse mantido a redação do quinto item das recomendações quanto ao Mercado de Capitais por discordar a Terceira Comissão da opinião de que o Estado não deveria abrir mão das ações de suas empresas industriais. A opinião da Terceira Comissão seria a de que o Estado deveria desmobilizar recursos aplicados em participação societária em empresas industriais e canalizá-los para outras aplicações, e que se deveria estimular a participação popular no mercado mobiliário.

Após as discussões, o Presidente da Mesa colocou em votação em bloco as recomendações e propostas de mudanças. As solicitações de Leite Ribeiro e de Medeiros Guimarães não foram aceitas, pouco alterando a versão final das recomendações[131].

3.6 Considerações finais

A descrição das teses e projetos de lei sobre Reforma Bancária e a reconstituição dos debates ocorridos no Congresso Brasileiro para a Definição das Reformas de Base, evento que reuniu em *Anais* o que seria um "programa potencial de governo conservador" pré-1964, demonstrou, como relatado por Campos (1994), que havia três ordens de questões a serem encaminhadas por aquela Reforma: (1) o órgão encarregado de executar da política monetária; (2) o mecanismo de financiamento do déficit público; (3) o crédito rural. No que diz respeito aos órgãos responsáveis pela política monetária nacional, não ocorreram divergências que não pudessem ser conciliadas em torno da criação do CM e tampouco das Comissões Consultivas.

No Projeto Faraco, o CM estava representado por membros do topo da burocracia estatal e a única Comissão Consultiva prevista não era representativa da multiplicidade de setores da economia brasileira, além de privilegiar a fração do empresariado financeiro. A tentativa de selar compromissos com os ruralistas mediante a criação do Banco Rural como moeda de troca para a aprovação do Projeto nº. 104 não foi aceita nas votações. Medeiros Guimarães, do outro lado, concentrava no BB as funções deliberativas e executivas de BC e funções de Banco Comercial, além de privilegiar a escolha de quadros do BB nos órgãos representativos da política monetária.

Os projetos que defenderam a transformação do BB em BC (Medeiros Guimarães, Ney Galvão, Peixoto Rocha) ou a manutenção do binômio SUMOC-BB (Gal. Gomes, Galvêas) procuraram alterar as atribuições do BB no sentido de reforçar-lhe as funções de Estado (BC), relegando às operações de Banco Comercial caráter complementar às atividades dos bancos privados. Tais projetos procuravam angariar o apoio do empresariado financeiro, crítico do "gigantismo" e da "concorrência desleal" do

[131] A versão final das recomendações estão reproduzidas no Anexos desta dissertação.

BB, à medida que propuseram abrir mercados para a expansão dos bancos comerciais privados.

No decorrer das votações, as proposições dos projetos situados nos pólos extremos do "Congresso" – o de Faraco e o de Medeiros Guimarães – foram repudiadas pelos congressistas. Tanto a crítica de Faraco a Medeiros Guimarães, de que não se deveria concentrar, num Banco Comercial, as funções de execução e fiscalização da política monetária, quanto a crítica de Medeiros Guimarães a Faraco, de que a criação de um órgão normativo e de um órgão executivo (que não executaria) da política monetária prejudicaria a coordenação dessa política, foram aceitas, anulando a viabilidade dos dois projetos. A partir desse momento, o ponto polêmico das discussões girou em torno da decisão sobre qual órgão seria transformado em BC – SUMOC ou BB[132]; ou, mais precisamente, de como seriam dividas as funções de BC entre a SUMOC e o BB. Prevaleceu a proposta, habilmente conduzida pelo desenvolvimentista não nacionalista Genival Santos, de transformar a SUMOC em BC, transferindo à mesma os serviços do redesconto, emissão e guarda dos depósitos obrigatórios (CARED, CAMOB e Caixa de Amortização), mas, concomitantemente, de se evitar o "esvaziamento" do BB, concentrando neste as funções de Banco do Governo, Banco Rural (Carteira de Crédito Agrícola) e Comércio Exterior (CACEX).

Com relação às discussões sobre as Sociedades de Crédito, Financiamento e Investimento e ao regime de concorrência do setor de Seguro no Brasil, o "Congresso" não apresentou maiores divergências, com exceção da solicitação do líder "ipesiano" Garrido Torres de que se procurasse direcionar a discussão para questões mais gerais sobre o problema do crédito no Brasil, vale dizer, sobre as alternativas de construção de um esquema de financiamento de médio e longo prazo para a economia brasileira. Seguindo a orientação do anteprojeto do CNE, enfatizou-se a necessidade de se adotar como critério de regulamentação das atividades das "Financeiras", o princípio da especialização dos serviços financeiros e bancários; e, seguindo a orientação de Boucinhas, a necessidade de se estender as operações das Sociedades de Crédito e Financiamento para o crédito direto ao consumidor com vistas a se criar um mercado de massa no Brasil. Nenhum dos congressistas contestou, no entanto, os privilégios

[132] O resultado apertado da votação dos delegados, 10 a favor da SUMOC e 9 a favor do BB, expôs um "Congresso" dividido a esse respeito (REVISTA BANCÁRIA BRASILEIRA, 30/01/1963, p. 16).

arcaicos contidos na Portaria nº. 309 do Ministério da Fazenda, particularmente o que obrigava as Sociedades de Crédito e Financiamento reservar 25% dos recursos que operassem para aplicações em atividades que beneficiassem direta ou indiretamente o setor rural. Também não foi contestada a sugestão de Mello Flores de se adotar o regime de ampla concorrência para o setor de seguro, à medida que atendia aos preceitos de livre iniciativa e livre competição. O setor de seguro ainda era pouco expressivo no Brasil, havendo boas perspectivas de crescimento das seguradoras privadas depois que se alcançasse a estabilidade monetária.

Ao final da Sétima Sessão Plenária do "Congresso" evidenciou-se um conflito entre as resoluções aprovadas para a Reforma Bancária e as resoluções aprovadas para a Reforma Agrária no que diz respeito ao crédito agropecuário. A Terceira Comissão negligenciara a importância dessa modalidade de crédito no Brasil, o que acabou refletindo nas votações em Plenário posteriormente, onde a Comissão da Reforma Agrária protestou contra o tratamento superficial conferido aos ruralistas, exigindo garantias jurídicas de que o mesmo teria tratamento especial. A questão acabou sendo contornada por uma "solução de compromisso": criar uma Comissão de Crédito Rural junto ao CM para estudar a matéria e pela garantia jurídica de que não faltariam recursos para a modernização do campo brasileiro.

A comparação entre as resoluções aprovadas no Congresso Brasileiro para a Definição das Reformas de Base e a Lei nº. 4595 revela conterem recomendações quase que idênticas para a Reforma Bancária, não somente no que tange às questões gerais sobre a estruturação do Sistema Monetário – quais órgãos exerceriam as funções deliberativas e executivas da política monetária, quais Comissões Consultivas seriam formadas, qual o papel do BB no novo Sistema e qual o tratamento dispensado ao crédito rural – como no que tange às questões específicas, como a representação em cada órgão, a duração dos mandatos e outras.

Como foi visto, o "Congresso" recomendou a criação de um CMN enquanto órgão deliberativo, composto pelo Ministro da Fazenda (Presidente), Presidente do BB, Diretor-Executivo da SUMOC, Presidente do BNDE, Ministro para Assuntos de Planejamento e quatro membros com mandatos de quatro anos, nomeados pelo Presidente da República, previamente aprovados pelo Senado Federal. Junto ao CM

funcionariam as Comissões Consultivas de Mercado de Capitais, Comércio Exterior, Crédito Rural e Crédito Industrial. A SUMOC seria oficialmente transformada em BC, exercendo as funções executivas do redesconto, da emissão e da guarda dos depósitos obrigatórios, bem como a fiscalização do Sistema Bancário. Ao BB estariam reservadas as funções de Banco do Governo e Banco Rural.

A Lei nº. 4595 também dispunha sobre a criação de um CMN, composto pelo Ministro da Fazenda (Presidente), Presidente do BB, Presidente do BNDE (demissíveis *ad nutum*); Ministro da Indústria e Comércio e Ministro do Planejamento (sem direito a voto); e seis membros nomeados pelo Presidente da República, com prévia aprovação do Senado, mas com mandatos de seis anos. Junto ao CM também funcionariam quatro Comissões Consultivas, com a diferença de que ao invés de prever uma Comissão Consultiva de Comércio Exterior, a Lei 4595 sugeriu a criação de uma Comissão Consultiva Bancária. Assim como nas recomendações do "Congresso", a SUMOC seria transformada em BC, incorporando as atribuições executivas da Caixa de Amortização do Tesouro, da CARED, do CAMOB e parte da Carteira de Câmbio do BB. O BB se responsabilizaria pelos serviços de Tesoureiro do Governo, Crédito Rural e compensação de cheques.

No entanto, ao confiar ao BB as funções de Agente Financeiro do Governo e Banco Rural, o Congresso Brasileiro para a Definição das Reformas de Base e a Lei nº. 4595 não lograram solucionar o problema salutar da Reforma Bancária: o controle da emissão de numerário para o financiamento do déficit público e expansão do crédito ao setor privado. Na verdade, no andamento do Congresso Brasileiro para a Definição das Reformas de Base e na tramitação da Lei nº 4595 no Congresso Nacional surgiram as mesmas resistências setoriais contra o projeto de criação do BC autônomo idealizado pelo IPES e pelos membros da equipe econômica do governo Castello Branco, o que o inviabilizou[133]. Como atestou Campos (1994), foi mesmo criada uma "Conta de Movimento" em 1965 destinada a administrar as transações entre o BC e o BB no financiamento das atividades de fomento do Governo. Inicialmente restrita ao financiamento do setor agropecuário, as operações de fomento mediante a "Conta de Movimento" se estenderiam aos setores de habitação e comércio exterior.

---

[133] Campos (1994); Bulhões (1990); Nogueira (1993).

CONCLUSÃO

As formas de apreensão do processo de construção das bases materiais e estruturas sociais e políticas do capitalismo envolvem determinado passado, presente e futuro (DRAIBE, 1985). O passado diz respeito à questão agrária, de como, a partir de uma agricultura atrasada, se fará uma transformação que permita a produção de alimentos e matérias primas necessários para a reprodução urbano-industrial. O presente diz respeito ao encaminhamento dos conflitos intra-capitalistas, de como as distintas frações da classe capitalistas, emergentes ou já consolidadas, acordarão a questão da industrialização, vale dizer, as formas de articulação entre as frações capitalistas e entre essas frações e o capital estrangeiro. O futuro diz respeito ao conflito capital-trabalho erigido do processo de industrialização, englobando a questão social e a questão da cidadania.

Todas essas questões estão em permanente atualização, variando o conteúdo e o tempo em que se impõem, a depender de cada formação histórica. No caso brasileiro – de constituição de certo capitalismo na fase oligopolista do capital, tendo como ponto de partida o passado colonial –, colocaram-se quase que simultaneamente, concentradas no tempo. Os rumos que tomaram, configurando um conjunto de arranjos estruturais, não se fizeram segundo determinações objetivas ou resultados sócio-econômicos invariáveis; envolveram interações na sociedade que resultaram num modelo de desenvolvimento não pré-concebido; um modelo certamente não democrático no qual não foram destruídas por completo formas sociais e políticas pretéritas. Sob a tutela do Estado tais estruturas conviveram com ao processo modernização sem deixar de encaminhar as questões relacionadas à constituição de forças produtivas capitalistas.

No período de crise do desenvolvimentismo (1961-64), dada a ascensão de movimentos populares e do trabalhismo, surgiu a perspectiva de, mediante reformas de base distributivistas, romper com as bases materiais e estruturas sociais que vinham se reproduzindo na formação do capitalismo brasileiro. A agenda do debate econômico renovou-se, incorporando temas como distribuição de renda e propriedade, e as correntes de pensamento se reagruparam em pólos mais nitidamente “classistas” (conservadores, reformistas e socialistas) (BIELSCHOWSKY, 2004). Do ponto de vista

político, uma via alternativa de desenvolvimento estava sujeita à capacidade de negociação de agentes imbuídos em preservar as regras democráticas de "solução" de conflitos sociais. Tendo a democracia como instituição suprema, o que não significava a opção pelo imobilismo ou petrificação da Carta Constitucional vigente, os agentes de todo o espectro político brasileiro poderiam alcançar resultados representativos para um programa reformista que combinasse crescimento econômico com melhorias na distribuição de renda, como o almejado por Celso Furtado.

A conquista do Estado, em abril de 1964, não apareceu como desdobramento natural das crises política e econômica dos anos sessenta, nem foi resultado de uma conspiração autônoma das Forças Armadas. O Golpe – civil-militar – contou com destacada presença de líderes "ipesianos", os quais ocuparam cargos de alto escalão no primeiro governo do regime militar. Porém, nenhuma instituição, nem mesmo o IPES, possuía base política suficiente para centralizar e hierarquizar as atividades de oposição ao governo Goulart, aparando arestas e cooptando os múltiplos setores conservadores da sociedade. O IPES foi um pólo de resistência ao nacional-reformismo, certamente o mais ativo e com maior capacidade de mobilização social, entre outros (associações comerciais e rurais, federações de indústrias e bancos, partidos políticos, frações das Forças Armadas, do Congresso Nacional, da Igreja, da Imprensa). Por outro lado, havia, sim, um projeto de governo "em construção" que contava com a colaboração desses múltiplos pólos contrários ao governo Goulart, que se traduziu num programa político comum, tendo como alicerce a modernização capitalista centrada no capital privado e numa série de "ismos" (internacionalismo, tecnicismo, racionalismo, apolitismo, anticomunismo, antipopulismo, antigetulismo). Mas a necessidade de conciliação de interesses impôs "soluções de compromisso" a fim de preservar o arco de aliança anti-Goulart. Para a aprovação da Reforma Bancária, por exemplo, a comissão extraparlamentar que elaborou a Lei nº. 4595 teve de acordar concessões no Congresso Nacional, notadamente aos ruralistas, fugindo ao ideal de criação de um Sistema Monetário ortodoxo.

O estudo de caso empreendido nesta dissertação sobre as Reformas Financeiras no Congresso Brasileiro para a Definição das Reformas de Base revelou um momento privilegiado da "construção" do projeto de governo conservador pelo fato de expor as

questões cruciais colocadas naquele momento histórico – questões relacionadas ao passado, presente e futuro – para a definição de um modelo de desenvolvimento econômico. As teses, projetos de lei e resoluções do "Congresso" respeitaram, no mais das vezes, os limites do conservadorismo, oscilando entre a ideologia desenvolvimentista não nacionalista e o neoliberalismo. Opiniões condizentes com o nacional-reformismo e o rompimento com o padrão de financiamento da economia brasileira foram rigorosamente marginalizadas pelos congressistas.

Para se chegar a uma conclusão mais geral dos resultados do Congresso Brasileiro para a Definição das Reformas de Base seria preciso analisar os outros volumes do evento (Reformas Tributária, Agrária, Trabalhista, Constitucional e outras) dentro do contexto histórico da crise do desenvolvimentismo, o que fugiu ao escopo desta pesquisa. Mais importante, para se chegar a uma conclusão sólida sobre a influência de setores e grupos de interesses na agenda reformista dos anos sessenta, seria preciso comparar propostas e resoluções de reformas veiculadas no Congresso Nacional e nas agências burocráticas do Executivo pelas mais diversas instâncias do setor público e privado[134]. Também seria preciso, a fim de avaliar os termos do conflito entre as vias de desenvolvimento colocadas nos anos sessenta (conservadora *versus* reformista), uma pesquisa que investigasse as propostas de reformas distributivistas oriundas de partidos políticos "de esquerda", sindicato de trabalhadores e movimentos populares. A questão central a ser assinalada é que o Golpe de 1964 não era inevitável nem do ponto de vista técnico nem político; havia um amplo conjunto de propostas de reformas que, se negociadas dentro do marco da democracia, poderia ter resultado numa via de desenvolvimento orientada para o crescimento econômico com distribuição mais eqüitativa da renda.

[134] Estão inclusive à espera de novas pesquisas as publicações do IPES que abordaram temas relacionados às reformas de base. Alguns desses volumes são: Assis Ribeiro (1963a), Assis Ribeiro (1963b), Kowaleski (1963), Pacheco e Silva (1964), Simonsen (1963) (DREIFUSS, 1981).

REFERÊNCIAS

1 Livros, teses e artigos

ABREU, M. P. de **A Missão Niemeyer**. Revista de Administração de Empresas, Rio de Janeiro, 14, 4, p. 7-28, jul./ago. de 1974.

ALMEIDA, J. R. N. de **Essays on Brazilian monetary policies and history, 1945-1988**. Doctor on Philophy – The George Washington University, Washington, 1992.

ASSIS RIBEIRO, C. de **Reforma constitucional**. IPES, 1963.

ASSIS RIBEIRO, P. de **Reforma agrária: problemas, bases e soluções**. IPES, 1963.

AYRES FILHO, P. **The brazilian revolution**. In: BAILEY, N. **Latin America – politics, economics and hemispheric security**. Published for the Center for Strategic Studies by Praeger, New York, 1965.

BASTOS, P. P. Z. **Raízes do desenvolvimento associado: comentários sobre sonhos prussianos e cooperação pan-americana no Estado Novo**. Revista Economia, Niterói (RJ), V, nº. 1, jan./jun. 2005.

BIELSCHOWSKY, R. A. **Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo**. Contraponto, Rio de Janeiro, 2004.

BULHÕES, O. G. de **O Banco Central do Brasil**. Ministério da Fazenda, Publicação nº. 2, Rio de Janeiro, 1946.

_____. **Desenvolvimento do país e política externa**. IPES, Curso de Atualidades Brasileiras, 1963.

_____. **Octávio Gouvêa de Bulhões: depoimento. Banco Central do Brasil**. Programa de História Oral do CPDOC/FGV, Brasília, 1990.

CAMPOS, R. **Política externa e desenvolvimento do País**. IPES, Curso de Atualidades Brasileiras, 1963.

_____. **A nova imagem do trabalhismo**. Digesto Econômico (ACSP), nº. 188, São Paulo, 1966.

_____. **A lanterna na popa**. Topbooks, Rio de Janeiro, 1994.

CARDOSO, F. H. **Associated-dependent development theoritical and practical implications**. In: STEPAN, A. (org.). **Authotitarian Brazil: origins, policies and future**. Yale University Press, New Haven and London, 1973.

_____. **On the characterization of authoritarian regimes in Latin America**. In: COLLIER, D. (org.). **The new authoritarianism in Latin America**. Princeton University Press, Princeton, 1979.

CARDOSO DE MELLO, J. M. **O capitalismo tardio.** Brasiliense, São Paulo, 1982.

CERVO, A. L.; BUENO, C. **História da política exterior do Brasil**. UnB, 2002.

CONCEIÇÃO TAVARES, M. da **Da substituição de importações ao capitalismo financeiro**. Zahar Editores, Rio de Janeiro, 1975.

_____. **Acumulação de capital e industrialização no Brasil**. Tese de livre docência – Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Rio de Janeiro, 1978.

CORRÊA, V. P. **A estrutura de financiamento brasileira e a oferta de financiamento de longo prazo ao investimento**. Tese de doutorado – Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), Campinas, 1995.

CORSI, L. F. **O fim do Estado Novo e as disputas em torno da política econômica**. Revista de Sociologia e Política, São Paulo, nº. 6/7, 1996.

COSTA, E. **A política salarial no Brasil, 1964-1985: 21 anos de arrocho salarial e acumulação predatória**. Boitempo Editorial, São Paulo, 1997.

CRUZ, P. D. **Notas sobre o financiamento de longo prazo na economia brasileira do após-guerra**. Economia & Sociedade, Campinas, (3), dez. 1994, p. 65-80.

D'ARAÚJO, M. C. **Raízes do Golpe: ascensão e queda do PTB**. In: DILLON SOARES, G. A.; D'ARAÚJO, M. C. (orgs.) **21 anos de regime militar: balanços e perspectivas**. FGV, Rio de Janeiro, 1994.

DILLON SOARES, G. A. **O Golpe de 1964**. In: DILLON SOARES, G. A.; D'ARAÚJO, M. C. (orgs.) **21 anos de regime militar: balanços e perspectivas**. FGV, Rio de Janeiro, 1994.

DINIZ, E.; BOSCHI, R. **Empresariado nacional e Estado no Brasil**. Forense-Universitária, Rio de Janeiro, 1978.

_____. **Empresários, interesses e mercado: dilemas do desenvolvimento no Brasil**. UFMG, 2004.

DRAIBE, S. **Rumos e metamorfoses : um estudo sobre a constituição do Estado e as alternativas da industrialização no Brasil, 1930-1960**. Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1985.

DREIFUSS, R. 1964: **A conquista do Estado – ação política, poder e golpe de classe**. Vozes, Petrópolis, 1981.

FERREIRA, J. **A estratégia do confronto: a Frente de Mobilização Popular**. Revista Brasileira de História, São Paulo, v. 24, nº. 47, p. 181-212, 2004.

FICO, C. **Versões e controvérsias sobre 1964 e a ditadura militar**. Revista Brasileira de História, v. 24, nº 47, São Paulo, 2004.

FIGUEIREDO, A. **Democracia ou reformas? Alternativas democráticas à crise política: 1961-1964**. Paz e Terra, São Paulo, 1993.

_____. **Democracia & reformas: a conciliação frustrada**. In: TOLEDO, C. N. de (org.) **Visões do Golpe: democracia e reformas no populismo**. Unicamp, 1997.

FONSECA, H. B. da **SUMOC: transição para um Banco Central**. Economia Brasileira, nº. 1, p. 24-9, 1955.

FRANÇA, P. A **"Conta de movimento" entre o Banco Central e o Banco do Brasil**. Conjuntura Econômica, p. 47-8, 1986.

FURTADO, C. **Subdesenvolvimento e estagnação na América Latina**. Civilização Brasileira, Rio de Janeiro, 1966.

GALVÊAS, E. **Evolução do sistema financeiro e do mercado de capitais**. Revista Econômica do Nordeste, Fortaleza, v. 13, n. 1, p. 9-184, jan./mar. de 1982.

GOLDENSTEIN, L. **Repensando a dependência**. Paz e Terra, São Paulo, 1994.

GORENDER, J. **Era o golpe de 64 inevitável?** In: TOLEDO, C. N. **1964: visões críticas do golpe (democracia e reformas no populismo)**. Unicamp, 1997.

HAYEK, F. A. **The constitution of liberty**. South Bend, Gateway, 1960.

KOWALESKI, K. A. **Democratização do capital**. IPES, 1963.

LEOPOLDI, M. **Política e interesses na industrialização brasileira. As associações industriais, a política econômica e o Estado**. Paz e Terra, São Paulo, 2000.

MINELLA, A. C. **Banqueiros: organização e poder político no Brasil**. Espaço e Tempo, Rio de Janeiro, 1988.

MONIZ BANDEIRA, L. A. **O governo João Goulart e as lutas sociais no Brasil (1961-1964)**. Civilização Brasileira, Rio de Janeiro, 1978.

NEUHAUS, P. **História monetária do Brasil (1900-1945)**. IBMEC, Rio de Janeiro, 1975.

NOGUEIRA, D. **Reforma bancária**. IPES, Curso de Atualidades Brasileiras, 1963.

_____. **Dênio Nogueira: depoimento. Banco Central do Brasil**. Programa de História Oral do CPDOC/FGV, Brasília, 1993.

OLIVEIRA, F. **A Economia Brasileira: crítica à razão dualista**. Vozes, Petrópolis, 1987.

ORENSTEIN, L.; SOCHACZEWSKI, A. C. **Democracia com desenvolvimento: 1956-1961**. In: ABREU, M. P. de (org.) **A ordem do progresso**. **Cem anos de política econômica republicana (1889-1989)**. Campus, Rio de Janeiro, 1990.

PACHECO, C. **História do Banco do Brasil (História financeira do Brasil desde 1808 até 1951)**. V. 5, Banco do Brasil S.A, Brasília, 1979.

PACHECO E SILVA, A. C. **Reforma universitária**. IPES, 1964.

PASSOS, C. de F. **Estrutura financeira e desenvolvimento – o caso do Brasil**. Atlas, São Paulo, 1973.

PELÁEZ, C. M.; SUZIGAN, W. **História monetária do Brasil**. UnB, 1981.

PINHO NETO, D. M. **O interregno Café Filho: 1954-1955**. In*:* PAIVA ABREU, M. de (org) **A ordem do progresso. Cem anos de política econômica republicana (1889-1989)**. Campus, Rio de Janeiro, 1990.

RAMÍREZ, H. P. **Os institutos econômicos de organizações empresariais e sua relação com o Estado em perspectiva comparada: Argentina e Brasil, 1961-1996**. Tese de doutorado – Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Porto Alegre, 2005.

RANGEL, I. **A inflação brasileira**. Editora Brasiliense, São Paulo, 1981.

SIMONSEN, M. H. **Reforma tributária**. IPES, 1963.

_____. **A Experiência Inflacionária no Brasil**. IPES, 1964.

_____. **A política anti-inflacionária**. In: CAMPOS, R.; SIMONSEN, M. H. **A nova economia brasileira**. José Olimpio, Rio de Janeiro, 1976.

SINGER, P. **Desenvolvimento e crise**. Paz e Terra, São Paulo, 1977.

SOCHACZEWSKI, A. C. **Desenvolvimento econômico e financeiro do Brasil (1952-1968)**. Trajetória Cultural, São Paulo, 1993.

SOUZA, M. I. S. de **Empresário e a educação: o IPES e a política educacional pós-1964**. Vozes, Petrópolis, 1981.

STARLING, H. M. M. **Senhores das Gerais: os novos inconfidentes e o golpe militar de 1964**. Vozes, Petrópolis, 1986.

STEPAN, A. **The military in politics: changing patterns in Brazil**. Princeton University Press, Princeton, 1971.

TOLEDO, C. N. **O governo Goulart e o Golpe de 1964**. Brasiliense, São Paulo, 1989.

WERNECK VIANNA, M. L. **A administração do "Milagre": o Conselho Monetário Nacional – 1964-1974**. Vozes, Petrópolis, 1987.

ZINI JR, A. A. **Uma avaliação do setor financeiro no Brasil: da reforma de 1964-65 à crise dos anos oitenta**. Dissertação de mestrado – Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), Campinas, 1982.

2 Documentos, jornais e periódicos

CARTEIRA DE COMÉRCIO EXTERIOR (CACEX). **Legislação e comunicados**. Instituto de Estudos, Pesquisas e Estatísticas (IEPE), São Paulo, 1956.

CONGRESSO BRASILEIRO PARA A DEFINIÇÃO DAS REFORMAS DE BASE (sob o patrocínio do Correio da Manhã e da Folha de São Paulo, com a colaboração do Instituto dos Advogados do Brasil), 1963, São Paulo. **Anais**. São Paulo: Edição preliminar mimeografada, 1963.

INSTITUTO DE PESQUISAS E ESTUDOS SOCIAIS (IPES). **Reformas de base: posição do IPES**. Rio de Janeiro, 1963.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E COORDENAÇÃO ECONÔMICA. **Programa de Ação Econômica do Governo (1964-1966)**. EPEA, Rio de Janeiro, 1964.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social (1963-1965)**. Brasília, 1962.

SENADO FEDERAL. **Reforma bancária**. Vol. I e II, Brasília, 1963/64.

SUPERINTENDÊNCIA DA MOEDA E DO CRÉDITO. **Boletim da SUMOC**. Vol. V, nº. 11, Rio de Janeiro, 1959.

FOLHA DE SÃO PAULO

CONJUNTURA ECONÔMICA

REVISTA BANCÁRIA BRASILEIRA

ANEXOS

1 Reformas de base:posição do IPES

Reformas de base: posição do IPES (principais objetivos e medidas políticas)	
Ordem Política	
Eleitoral	Incentivo à "politização dos eleitores"
	Redução do número de partidos políticos
	Extensão do direito de participação política aos analfabetos no âmbito local
	Fixação de qualificação específica de candidatos para as várias hierarquias públicas eletivas
Reforma do Legislativo	Agilização do processo de tramitação de projetos de lei e emendas nas Casas Legislativas
	Reestruturação das comissões permanentes e fortalecimento de suas atribuições
	Limitação do poder de iniciativa na tramitação de projetos, substitutivos e emendas
	Criação de uma Assessoria Técnica para auxiliar os congressistas na elaboração de projetos
Reforma da Estrutura Política	Fortalecimento da Federação
	Redefinição dos limites dos poderes do Executivo, Legislativo e Judiciário
	Transferência de poderes legislativos ao Executivo em situações indispensáveis
	Alocação de recursos da União para "áreas metropolitanas" a fim de se prevenir crises sociais
	Coibição à emancipação de municípios incapazes e funcionar autonomamente
Reforma Administrativa	Criação de órgão de cúpula para elaborar e coordenar "racionalmente" planos de ação
	Entrosamento entre o órgão de cúpula, os ministérios e os institutos de pesquisas e estatísticas
	Descentralização das funções executivas da administração pública
	Redução da máquina administrativa (número de Ministérios)
	Garantia da execução de planos de ação em harmonia com os dispositivos orçamentários
Reforma Judiciária	O Judiciário deveria seguir o princípio da especialização, regionalização e descentralização
	Criação de tribunais de alçada, liberando os tribunais de justiça das ações de menor valor
	Criação de centros de documentação e pesquisa junto aos tribunais
Política Externa	Aproximação com o Ocidente ("Aliança para o Progresso")
	Aceleramento do processo de integração econômica da América Latina
	Respeito aos princípios da não-intervenção e da autodeterminação dos povos
	Resistência ao comércio europeu, o qual priorizava a importação de *commodities* das ex-colônias
Ordem Social	
Agrária	Foco no aumento da produtividade agrícola
	Formação de uma classe média rural
	Expansão do crédito, da eletrificação, dos transportes e dos canais de comercialização rurais
	Eliminação progressiva do latifúndio improdutivo (tributação punitiva)
	Defesa da propriedade privada e da grande empresa agrícola de alta produtividade
Legislação Trabalhista	Foco no aumento da produtividade da mão-de-obra
	"Harmonização entre capital e trabalho"
	Substituição do regime de estabilidade do emprego por um sistema de seguro-desemprego
	Adoção de critério de "justa remuneração do trabalho" (nível educacional, tempo de empresa)
	Regulamentação do direito de greve caso esgotem as vias de negociação previstas em lei
Participação nos Lucros das Empresas	Incentivo à "democratização do capital"
	Incentivo à participação dos trabalhadores no capital social e nos lucros das empresas
	Mobilidade social vinculada ao aumento da produtividade da empresa (novas tecnologias)
Legislação de Seguridade Social	Criação de um órgão central ligado ao Ministério do Trabalho em substituição aos IAP's
	Unificação do sistema de órgãos de seguridade social
Educacional	Combate à hipertrofia da escola pública

	Divisão da educação em dois grandes blocos: "de massa" e "processo sistemático"
	A "educação de massa" (nível elementar, médio e técnico) seria expandida pelo setor privado
	Estímulo à educação mediante incremento salarial a cada ano a mais de escola ("produtivismo")
	Entrosamento entre universidades e "entidades de produção"
Habitação Popular	Déficit habitacional (25%) como problema social de alta prioridade
	Modernização da indústria de construção civil brasileira
	Aproveitamento de recursos do programa "Aliança para o Progresso"
Política Sanitária	Redução da mortalidade infantil e de doenças infecto-contagiosas
	Difusão da educação sanitária nas escolas de ensino elementar e médio
	Ampliação dos serviços de água e esgoto com recursos do Bird e do "Aliança para o Progresso"
Ordem Econômica	
Bancária	Criação de órgão normativo da política monetária (CM)
	Criação de órgão executivo da política monetária (BC independente)
	Redução do BB a funções de Banco Comercial e de Fomento
	Expansão dos títulos da dívida pública (captação de recursos não inflacionários)
Tributária	Imposto como instrumento de política econômica
	Substituição do impostos de múltipla incidência por incidência única
	Primazia para arrecadação dos impostos diretos (renda e propriedade)
	Elevação de incidência sobre consumo suntuário
Orçamentária	Criação de órgão permanente para preparar o orçamento (Órgão Central de Planejamento)
	Separação das despesas de custeio, transferência e investimento
	Coibição de incremento de gastos durante a tramitação orçamentária no Legislativo
Legislação Antitruste	Intervenção direta do Estado na economia restrita às atividades pioneiras e supletivas
	Punição de práticas de monopólio que prejudiquem a livre iniciativa
	Redução das tarifas alfandegárias para estimular a concorrência
Legislação sobre o Capital Estrangeiro	Incentivo à entrada de capital estrangeiro; este traria investimentos e elevaria a concorrência
	Limite aos lucros excessivos das empresas e liberalização da remessa de lucros
	Uso da política tributária (renda e consumo) para incentivar o investimento estrangeiro
Mercado de Capitais	Incentivo à abertura do capital das empresas fechadas e familiares
	Implantação de políticas de desenvolvimento de instituições financeiras
	Incentivo à "democratização do capital"
Política de Comércio Exterior	Política da "verdade cambial" (fim dos subsídios)
	Promoção do desenvolvimento da Zona de Livre Comércio da América Latina
	Estimulo às exportações de *commodities* para os grandes centros econômicos
Serviços de Utilidade Pública	Estado restrito a funções supletivas e regulatórias do setor privado
	Elevação de tarifas de serviços públicos para que as empresas se tornassem autosustentáveis
Recursos Naturais	Estado restrito às funções normativas e reguladoras na exploração de recursos naturais
Empresa Privada	Intervenção complementar do Estado no domínio econômico
	Transferência "oportuna" de serviços de energia, estradas e comunicações ao setor privado
	Incentivo à "democratização do capital"

FONTE: Tabela elaborada pelo autor

2 Conselho da SUMOC

Composição do Conselho da SUMOC				
Membros	1945-52	1953-59	1959-60	1961-64
Presidente	Min. Fazenda	Min. Fazenda	Min. Fazenda	Min. Fazenda
Vice-Presidente	Diretor SUMOC	Diretor SUMOC	Diretor SUMOC	Diretor SUMOC
Outros	Presidente BB	Presidente BB	Presidente BB	Presidente BB
	Diretor CARED	Diretor CARED	Diretor CARED	Diretor CARED
	Diretor CAMOB	Diretor CAMOB	Diretor CAMOB	Diretor CAMOB
	Diretor Cart. de Câmbio	Diretor Cart. de Câmbio	Diretor Cart. de Câmbio	Diretor Cart. de Câmbio
		Diretor CACEX	Diretor CACEX	Diretor CACEX
			Pres. BNDE	Pres. BNDE
				Min. Ind. Com.
				Min. Planejamento
				Diretor SUDENE

FONTE: SUMOC – BOLETIM DA SUMOC

3 Congresso Brasileiro para a Definição das Reformas de Base

3.1 Resumo de teses e projetos

3.1.1 Reforma Bancária

A. Lei nº. 4595

a. CM

1. Composição (11): Ministro da Fazenda (Presidente), Presidente do BB e Presidente do BNDE (demissíveis *ad nutum*); nomeados (6) pelo Presidente da República, com prévia aprovação do Senado (mandatos de seis anos); Ministro da Indústria e Comércio e o Ministro do Planejamento (sem direito a voto)
2. Comissões Consultivas: Bancária, Mercado de Capitais, Crédito Rural e Crédito Industrial

b. BC = Transformação da SUMOC

1. Funções: Incorporou as atribuições executivas da SUMOC (FIBAN), Caixa de Amortização, CARED, CAMOB e parte da Carteira de Câmbio

c. BB = Banco Comercial, BC (agente do Tesouro)

B. Faraco (tese e projeto)

a. CM

1. Composição (5): Ministro da Fazenda (Presidente); Presidente do BCB; Presidente do BB; Presidente do Banco Rural do Brasil; Presidente do BNDE
2. Comissão Consultiva (9): 3 empresariado (rural, industrial, comercial); 3 Governo (IBC, Conselho Superior das Caixas Econômicas, Sudene); 3 bancos (Norte, Centro, Sul)

b. BC

1. Diretoria (5): Presidente, 4 Diretores (nomeados pelo Presidente da República com prévia aprovação do Senado)
2. Mandatos: Presidente (demissível *ad nutum*); Diretores (quatro anos alternados)
3. Funções: Incorporaria as atribuições da SUMOC, CARED e CAMOB

c. Banco Rural

1. Diretoria (5): Presidente, 4 Diretores (nomeados pelo Presidente da República com prévia aprovação do Senado)
2. Mandatos: Presidente (demissível *ad nutum*); Diretores (quatro anos alternados)
3. Incorporaria as operações de crédito da Carteira de Crédito Agrícola do BB

d. BB = Banco Comercial, mas que presta serviços contratados pelo BC e Banco Rural

C. Gal. Gomes (tese)

a. CM = SUMOC

1. Modificar o critério de escolha dos membros (mas não especifica o critério)
2. Conferir ao CM (SUMOC) poder coercitivo que não tem para fazer cumprir suas normas, principalmente no que se refere à inspeção de bancos (não especifica como)

b. BC = BB

c. BB = BC (todas as funções executivas) e Banco Comercial que operaria em caráter “pioneiro” e “complementar” à atividade bancária privada

D. Medeiros Guimarães (tese e projeto)

a. CM = BB (Conselho da SUMOC incorporado ao BB)

1. Composição (24): Ministro da Fazenda (Presidente); Presidente do Banco do Brasil S.A (Primeiro Vice-Presidente); Diretor-Geral da SUMOC (Segundo Vice-Presidente); Diretor da CARED (Terceiro Vice-Presidente); Diretor da Carteira de Câmbio; Diretor da CACEX; Diretor da Carteira Emissão; Diretor da Carteira Valores; Diretor da Carteira Colonização; Diretor da Carteira Comercial; Diretor da Carteira Industrial; Diretor da Carteira Rural; Presidente do BNDE; Presidente do CNE; Ministro Extraordinário; Ministro da Indústria e Comércio; Representante dos Bancos Comerciais; Representante das Bolsas de Valores; Representante das Caixas Econômicas; Representante do Comércio; Representante das

Companhias de Financiamento e Investimento; Representante dos Funcionários Bancários; Representante da Indústria; Representante Rural

b. BC = BB (Diretoria-Executiva da SUMOC incorporada ao BB)

1. Diretoria (6): Diretor-Geral da SUMOC; Diretores da CARED; Carteira de Emissão; Carteira de Câmbio; CACEX; Carteira de Valores (nomeados pelo Presidente da República, devendo a escolha recair em funcionários do BB)
2. Incorporaria a Caixa de Amortização, a CARED e a CAMOB

c. BB = CM (Conselho da SUMOC), BC (Diretoria-Executiva da SUMOC), Banco Comercial

E. Ney Galvão (tese e projeto)

a. CM = Conselho Nacional da Moeda e do Crédito (incorporaria as atribuições legais da SUMOC e Conselho da SUMOC)

1. Composição (8): Ministro da Fazenda (Presidente); Presidente do BB (Vice-Presidente); Representante dos estabelecimentos coligados ao BB; Diretores da Carteira de Câmbio; CACEX; CARED; CAMOB; Representante das classes produtoras

b. BC = BB

1. Funções = SUMOC (Inspetoria-Geral), Carteira de Câmbio do BB (Fiscalização Bancária), CARED, CAMOB

c. BB = BC (incorporaria as atribuições executivas da SUMOC, CARED, CAMOB) e Banco Comercial que operaria em caráter “pioneiro” e “complementar” à atividade bancária privada

F. Peixoto Rocha (tese e projeto)

a. CM = Conselho Nacional de Moeda e Crédito, que disporá de uma Secretaria dirigida por dois Diretores escolhidos pelo Presidente da República (incorporaria as atribuições legais da SUMOC, Conselho da SUMOC, CARED e CAMOB)

1. Composição (8): Ministro da Fazenda (Presidente); Presidente do BB (Vice-Presidente); Diretores das Carteiras de Câmbio; CACEX; Diretores (2) de sua Secretaria (a ser criada); Membros (2) da Comissão Consultiva (1 bancos privados, 1 classes produtoras)
2. Comissão Consultiva (12): Ministro da Fazenda (Presidente); Representantes (3) bancos privados (1 Norte, 1 Centro e 1 Sul); Representante (3) de cada uma das entidades empresariais nacionais (1 Confederação Rural Brasileira, 1 Confederação Nacional da Indústria e 1 Confederação Nacional do Comércio); Representantes (5) governamentais (Ministérios da Agricultura, Indústria e Comércio, Minas e Energia, Trabalho e Previdência Social e Relações Exteriores)

b. BC = BB

c. BB = BC (incorporaria as atribuições executivas da CARED e CAMOB) e Banco Comercial que operaria em caráter “pioneiro” e “complementar” à atividade bancária privada

G. Galvêas

a. CNE - incorporaria as atribuições legais do Conselho da SUMOC, aprovaria e fiscalizaria a execução de planos nacionais de desenvolvimento, bem como planos de investimento de entidades autárquicas e paraestatais (BB, BNDE, Sudene, Caixas Econômicas Federais, Institutos de Previdência)

1. Composição: Presidente da República (Presidente); Ministros da Fazenda; da Indústria e Comércio; das Relações Exteriores; Diretor-Executivo do Conselho (sem direito a voto); Presidente do BB; Diretores da CARED; Carteira de Câmbio; CACEX; Presidente do BNDE; Diretor da Inspetoria Geral dos Bancos; Representante dos bancos privados (sem direito a voto)

b. BC = BB

c. BB = BC (assumiria as funções da Caixa de Amortização) e Banco Comercial

3.1.2 Regulamentação das Sociedades de Crédito, Financiamento e Investimento

A. CNE

a. As Sociedades de Crédito, Financiamento e Investimento, embora tivessem legislação própria, teriam de respeitar o plano superior da política econômica e a esfera de competência da Lei Bancária

b. Seguindo o princípio da especialização dos serviços financeiros e bancários, o anteprojeto do CNE não admitia mais a constituição de Sociedades mistas

c. Não autorização para as Sociedades de Crédito, Financiamento e Investimento operarem junto à CARED ou à CAMOB, nem conceder vantagens sobre os depósitos de acionistas

d. Fixação de prazos mínimos para operações ativas (cinco meses) e passivas exigíveis (doze meses) das Sociedades de Crédito e Financiamento

B. Boucinhas

a. Extensão das atividades das Sociedades de Crédito e Financiamento ao mercado de crédito direto ao consumidor, a fim de possibilitar a formação de um mercado de massa no Brasil

b. Não imposição de limites operacionais às Sociedades de Crédito e Financiamento; já disporia a SUMOC de mecanismos capazes de regular a expansão adequada do crédito dessas instituições financeiras

c. Extensão das normas reguladoras das Sociedades de Investimento às empresas que operassem com a colocação direta de títulos junto aos tomadores

3.1.3 Estatização do Seguro no Brasil (Mello Flores)

a. Ampla concorrência (livre concorrência e livre iniciativa)

3.2 Resoluções para as Reformas Financeiras

3.2.1 Reforma Bancária

<u>1ª Resolução</u>

Considerando:

1 – Que a composição inadequada e a dispersão, no seio da Administração Federal, de órgãos incumbidos de traçar as diretrizes da política monetária e de executá-las não propiciam a formulação coerente e segura, e, bem assim, a execução eficiente dessa política;
2 – Que é recomendável sejam as funções normativas e as executivas realizadas por organismos distintos e harmônicos e, além disso, diferentes, quanto às suas finalidades, dos estabelecimentos bancários que efetuam operações correntes de crédito com o público;
3 – Que essa separação de atribuições requer a criação de um órgão de cúpula, com amplos poderes normativos, e outro, cuja ação se exercerá sobre os bancos privados e oficiais do sistema, dotado dos instrumentos indispensáveis ao pleno exercício de suas funções;
4 – Que a recomposição, o reagrupamento e a complementação de órgãos, bem como o aperfeiçoamento das respectivas legislações, na forma indicada nos itens anteriores, não impedem que o Banco do Brasil S.A continue exercendo as funções de banqueiro do Governo Federal;

Recomenda-se:

I – A criação do Conselho Monetário Nacional, com todas a funções normativas de política monetária, e assim constituído:

a. Ministro da Fazenda – Presidente;
b. Ministro para Assuntos de Planejamento;
c. Diretor-Executivo da Superintendência da Moeda e do Crédito;
d. Presidente do Banco do Brasil S.A;
e. Presidente do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico;
f. Quatro outros membros com mandatos de 4 anos, distribuídos de forma a que cada ano termine um deles, nomeados pelo Presidente da República, com a aprovação do Senado Federal, dentre pessoas de conhecimentos especializados

num dos seguintes campos: comércio exterior e câmbio; crédito rural; crédito comercial; investimento e mercado de capitais.

II – Criação, no Conselho Monetário, de pelo menos quatro Comissões Consultivas, de caráter permanente, como órgãos de assessoramento, iniciativa e consulta, para assuntos de crédito rural, crédito comercial e industrial, comércio exterior e câmbio, investimentos e mercados de capitais, cada uma delas presidida por um dos Conselheiros de mandato certo.

III – Atribuição das seguintes funções à Superintendência da Moeda e do Crédito:

1. Fiscalização das atividades da rede bancária nacional, oficial e privada, das companhias de crédito, financiamento e investimento, das cooperativas de crédito e das caixas econômicas;
2. Exercício das funções de redesconto, as quais seriam delegadas ao Banco do Brasil S.A enquanto necessário ou conveniente;
3. Serviços de emissão;
4. Recebimento e guarda dos depósitos compulsórios da rede bancária, para utilizá-los de acordo com as normas traçadas pelo Conselho Monetário;
5. Disciplina do serviço de compensação de cheques;
6. Execução da política cambial e de comércio exterior traçada pelo Conselho Monetário.

IV – Os serviços decorrentes do exercício das funções atribuídas à Superintendência da Moeda e do Crédito poderão ser delegados ou contratados, no todo ou em parte, segundo as necessidades ou conveniências.

<u>2ª Resolução</u>

Considerando:

1 – Que o financiamento da produção agropecuária, embora insuficiente, vem sendo atendido, dentro das possibilidades de recursos nacionais, pela Carteira de Crédito Agrícola do Banco do Brasil S.A, pelo Banco Nacional de Crédito Cooperativo e outras entidades oficiais de crédito, bem como por alguns bancos privados;
2 – Que não se pode esperar suprir a falta de capitais com a só criação de um banco especializado;
3 – Que o problema do Crédito Agrícola no Brasil está condicionado à melhor coordenação dos órgãos governamentais a ele vinculados, bem como destes com o sistema bancário privado;
4 – Que a questão mais urgente em matéria de crédito agropecuário no Brasil é a do planejamento do financiamento dessas atividades com os recursos disponíveis, fixando critérios seletivos e de prioridade para a distribuição do crédito, tendo em vista a modernização dos métodos para a maior eficiência da produção e melhoria das condições de vida das populações rurais;
5 – Que a programação global do financiamento agropecuário não pode estar divorciada da política nacional de desenvolvimento econômico e, particularmente, das diretrizes da política monetária;

Resolve:

I. Manifestar-se contra a criação imediata de um Banco Rural, nos termos das proposições em curso no Congresso Nacional;
II. Que a Comissão Consultiva sobre política de crédito agropecuário, a ser criada junto ao Conselho Monetário Nacional, na qualidade de órgão assessor e de consulta, tenha a finalidade de preparar e rever o Programa Anual de Crédito Agrícola, a ser submetido à aprovação do referido Conselho;
III. Recomendar ao Poder Executivo que, enquanto as medidas anteriores não forem concretizadas, seja elaborado desde já um programa de crédito rural, compreendendo a participação do sistema bancário privado no financiamento a longo prazo, destinado a incrementar a produtividade e propiciar condições de bem-estar social aos trabalhadores rurais, com melhorias de seu nível de vida;

IV. Recomendar aos órgãos competentes a intensificação dos programas de assistência técnica associada ao crédito aos pequenos e médios agricultores.

3ª Resolução

Considerando:

1 – Que a atual legislação bancária é reconhecidamente deficiente e se constitui de dispositivos fragmentados e esparsos, às vezes baseados em princípios já ultrapassados ou inadequados para assegurar a indispensável disciplina das operações bancárias e a boa execução da política monetária;
2 – Que se torna imperioso reunir em um só documento as disposições legais vigentes sobre a matéria, bem como aperfeiçoá-las para atender aos princípios da boa técnica administrativa;
3 – Que a legislação em vigor se ressente da inexistência de instrumentos disciplinares que assegurem aos órgãos de fiscalização e controle a autoridade indispensável à fiel execução das normas de política monetária e bancária;

Resolve:

I. Recomendar ao Governo Federal que constitua imediatamente um Grupo de Trabalho com a finalidade especial de rever toda a legislação bancária em vigor e as medidas indispensáveis ao seu aperfeiçoamento, e, no mais breve prazo possível, elaborar um anteprojeto de lei a ser encaminhado ao Congresso Nacional;
II. Encaminhar ao Poder Executivo, a título de subsídio, para fins previstos no item anterior, os diversos trabalhos que, sobre a matéria, foram apresentados ao Congresso Brasileiro para a Definição das Reformas de Base.

3.2.2 Regulamentação das Sociedades de Financiamento e Investimento

Quanto ao Mercado de Capitais

Considerando:

Que o processo de desenvolvimento equilibrado da economia nacional requer recursos adequados de capital;
Que, para tanto, faz-se mister a captação das poupanças populares e sua aplicação em empreendimentos produtivos, tendo em vista a insuficiência das fontes tradicionais de capital;
Que as crescentes necessidades de capital tendem a conduzir à abertura das empresas e à participação do público;
Que essa tendência deve ser estimulada para representar meio de participação da coletividade nos benefícios resultantes do desenvolvimento econômico e, ao mesmo tempo, difundir o hábito da poupança;
Que entre as reformas de base inclui-se a que visa a mobilizar a poupança do povo em favor do desenvolvimento, segundo processos democráticos, como das mais importantes;
Que, nesse sentido, devem ser tomadas medidas para desenvolver e fortalecer o mercado de capitais, de forma a facilitar a participação popular e resguardar os interesses dos tomadores do capital das empresas;

Recomenda:

1. Que seja adotada a lei das sociedades anônimas, de forma a resguardar os direitos das minorias, regular de maneira eficiente e simplificar a subscrição e circulação de ações;
2. Que seja atualizada a legislação referente às Bolsas de Valores para que possam melhor contribuir para a ampliação do mercado imobiliário;

3. Que sejam oferecidas vantagens de origem fiscal aos rendimentos das ações, de forma a atrair o interesse dos possuidores de poupança;
4. Que sejam adotadas normas rigorosas de fiscalização na subscrição pública de títulos;
5. Que para melhor habilitar o Estado em sua função pioneira e supletiva, legítima nos países em fase de desenvolvimento, sejam oferecidas ao povo as ações das diferentes empresas industriais pertencentes total ou parcialmente ao Estado ou a órgãos dele dependentes, permitindo-lhe participar em maior medida dos empreendimentos do Estado e, ao mesmo tempo, ensejando nova aplicação dos recursos assim arrecadados.

Quanto ao financiamento a prazo médio

Considerando:

Que um dos problemas da presente fase da economia brasileira é a falta de fontes adequadas de financiamento de capital de giro para efeito da produção e das vendas;
Que o financiamento a prazo médio enquadra-se entre as operações de crédito que devem ser praticadas por instituições especializadas destinando-se a fornecer capitais de giro às empresas além dos prazos permitidos aos bancos comerciais;
Que a principal finalidade desse tipo de crédito é a de manter em condições estáveis a demanda de produtos de consumo durável e semi-durável;

Recomenda:

Que na política de crédito sejam fixadas normas reguladoras do financiamento a prazo médio para fazer face às necessidades do capital de giro das empresas industriais e comerciais.

Quanto à regulamentação das sociedades de financiamento e investimento

Considerando:

Que as sociedades de financiamento e investimento constituem parte integrante do sistema de crédito do país e já atingiram nível de desenvolvimento bastante significativo, entende o Congresso que o anteprojeto de lei elaborado pelo Conselho Nacional de Economia e submetido à sua apreciação satisfaz, na suas linhas gerais, as atuais necessidades do mercado de capitais e de crédito a prazo médio e deve ter seu estudo acelerado no Congresso Nacional, de modo a transformar-se rapidamente em lei.

3.2.3 Estatização do Seguro no Brasil

O Congresso Brasileiro para a Definição das Reformas de Base, reunido em sua 7ª. Sessão Plenária, tendo em vista as considerações contidas na tese "Estatização do Seguro no Brasil", de autoria do Prof. Jorge Oscar de Mello Flores, e bem assim os argumentos aduzidos e ratificados pela 3ª. Comissão Técnica que examinou e debateu a matéria, resolve aprovar a seguinte conclusão:

A melhor solução para os negócios de seguros, no Brasil, é a ampla concorrência, em que disputem não só empresas privadas, com sua preocupação de lucro e aperfeiçoamento de serviços, aliada à sua flexibilidade operacional, mas também órgãos estatais, beneficiados com as isenções e favores de que desfrutam as atividades governamentais, mas sem quaisquer privilégios injustificados.

3.3 Relação dos principais congressistas responsáveis pelas Reformas Financeiras

- Anápio Gomes: Nascido em São Leopoldo (RS) em 1895, Anápio Gomes seguiu carreira militar, tornando-se General-de-Brigada em 1945. Afeiçoado a temas econômicos, participou da Comissão de Planejamento Econômico do Conselho de Segurança Nacional (1945) e da Comissão Abbink (1948), e exerceu cargos de Diretor da CEXIM (1949) e da Carteira de Crédito Geral (1950) do BB. Em janeiro de 1953 foi

nomeado por Vargas para ocupar o lugar de Ricardo Jafet na Presidência do BB, cargo que exerceu somente até agosto do mesmo ano.

- Antônio Mercado Júnior: Jurista especializado em Direito Bancário-Financeiro.

- Armando João Caropreso: Economista e professor da PUC-SP.

- Armando Redig Campos: Jurista e professor universitário.

- Camilo Ansarah: Membro do IPES-SP, contador, foi Presidente da Associação Comercial de São Paulo (1961-62).

- Celestino de Sá Freire Basílio: Advogado, foi presidente do Instituto de Advogados do Brasil e da Ordem dos Advogados da Guanabara (1967-68).

- Constantino Iani (N.E).

- Daniel Faraco: Nascido em Florianópolis em 29 de agosto de 1911, Daniel Faraco inicio sua carreira profissional como funcionário do BB em 1928, tendo ajudado a instalar e gerenciar agências no interior de SC e em Porto Alegre. Elegeu-se Deputado Federal (PSD-RS) após a redemocratização em 1945. Preocupado com as questões do planejamento da economia brasileira, apresentou emendas para a criação do CNE, manifestou-se favorável ao monopólio estatal do petróleo em 1951 e participou, ativamente, do processo de reforma bancária que culminou na promulgação da Lei nº 4595 de 31 de dezembro de 1964. Apoiou o movimento civil-militar que depôs Goulart, tornando-se Ministro da Indústria e Comércio após o Golpe de 1964. No Ministério da Indústria e Comércio, trabalhando em sintonia com a “trindade maldita” do governo Castello Branco, defendeu a realização de uma revisão do Código de Minas em que o setor público teria papel suplementar à iniciativa privada na exploração de recursos minerais. Não obstante, em dezembro de 1964 Castello Branco assinou o Decreto nº. 55282, reservando mercados para a Companhia Vale do Rio Doce na exploração de

minério de ferro, e obrigando as empresas privadas a reinvestirem a totalidade dos lucros garantir reservas de ferro para a siderurgia nacional.

- Dênio Nogueira: Nogueira estudou economia na Faculdade de Ciências Econômicas do Rio de Janeiro e na Universidade de Michigan. Em 1953, ocupou a chefia da edição da revista *Conjuntura Econômica*, e, em 1964, depois de trabalhar no grupo Rothschild, substituiu Otávio Dias Carneiro na Superintendência da SUMOC. Tornou-se primeiro Presidente do BCB no governo Castello Branco e lecionou na FGV-Rio.

- Dias de Moura (N.E).

- Edmundo Macedo Soares: Militar carioca, após participar do movimento tenentista de 1922, partiu em 1925 para estudar engenharia metalúrgica na França. De volta ao Brasil após a Revolução de 1930, participou de estudos e negociações sobre a exploração de jazidas minerais e instalação de uma grande usina siderúrgica, que resultaram na construção da CSN posteriormente. Em 1946, foi nomeado Ministro da Viação e Obras Públicas por Dutra, renunciando para candidatar-se ao governo do Estado do Rio de Janeiro, cargo que exerceu até 1951. Como membro do Conselho Nacional de Minas e Metalurgia, autorizou, juntamente com Glycon de Pavia, o grupo alemão Manesmann a instalar usina em Minas Gerais. Em 1954, quando Presidente da Companhia Aços Especiais Itabira (Acesita), foi convidado a exercer a Presidência da CSN, cargo que exerceu até 1960, quando passou a exercer a Vice-Presidência da Mercedes Benz do Brasil e a lecionar na Escola Politécnica de São Paulo.Em dezembro de 1964 elegeu-se Vice-Presidente da FIESP e Presidente da CNI. Durante o regime militar ocupou a pasta do Ministério da Indústria e Comércio (governo Costa e Silva), quando negociou a venda da Fábrica Nacional de Motores (FNM), herança de Vargas, à Alfa Romeu, sob a alegação de que era fundamental a associação com capitais estrangeiros para manter a empresa. Foi integrante, ainda, da CONCLAP, do Conselho Consultivo do Planejamento (Consplan) e da FGV.

- Ernane Galvêas: Galvêas iniciou sua carreira profissional no BB em 1942. Formado em contabilidade, assumiu a chefia adjunta do departamento econômico da SUMOC em 1953. Estudou economia, posteriormente, no Centro de Estudos Monetários Latino-Americanos (México) e na Universidade de Yale (EUA), onde defendeu tese em 1958. De volta ao Brasil, ocupou o cargo de Assistente Econômico do Ministério da Fazenda a partir de 1961 e lecionou política monetária no CNE durante a primeira metade dos anos sessenta. Tornou-se também membro do Conselho Deliberativo da SUDENE e da SUNAB no governo Goulart. Ocupou cargos de alto escalão durante o regime militar (Diretor da CACEX, no governo Castello Branco; Presidência do BCB, nos governos Costa e Silva e Figueiredo; Ministro da Fazenda, no governo Figueiredo).

- Fábio Nusdeo: Bacharel em direito e economista pela USP, especializado em Direito Econômico-Financeiro, foi professor da Faculdade de Direito da mesma Universidade.

- Francisco Pinto Júnior (N.E).

- Genival de Almeida Santos: Paraibano, bacharelou-se em Economia pela Faculdade de Ciências Econômicas do Rio de Janeiro e fez o doutorado na Universidade de Paris. Lutou contra o regime do Estado Novo, em 1945, no Resistência Democrática, movimento que defendia a convocação de uma assembléia nacional constituinte, a iniciativa privada e o liberalismo econômico com participação supletiva do Estado nas atividades produtivas. No governo Dutra, foi membro da Comissão Abbink e, durante o governo Goulart exerceu os cargo de Chefe do Departamento Econômico, Diretor-Superintendente e Presidente do BNDE (junho de 1963). Substituído por José Garrido Torres um ano depois, continuou atuando junto ao Banco até 1965. Durante o regime militar ocupou o cargo da Carteira de Câmbio do BB e atuou junto a bancos privados (vice-presidência do Banco Aliança). Foi, ainda, membro do Instituto Brasileiro de Economia da FGV, diretor da Divisão de Comércio Exterior do CNE e assessor econômico da Escola de Comando do Estado-Maior do Exército.

- Geraldo Camargo Vidigal: Geraldo Camargo Vidigal dedicou-se à carreira acadêmica na Faculdade de Direito da USP. Na vida política, participou ativamente na resistência anti-varguista. Especialista em Direito Econômico e Direito Bancário atuou como consultor da Federação Brasileira das Associações de Bancos, da Federação Nacional dos Bancos e da Associação dos Bancos no Estado de S. Paulo.

- Jamil Munhoz Bailão: Economista especializado em finanças públicas, foi professor da Escola de Sociologia e Política de São Paulo.

- João Alberto Leite Barbosa: Economista de *O Globo* e da CONSULTEC – consultoria liderada por Roberto Campos responsável por elaborar projetos de investimentos governamentais no final dos anos cinqüenta.

- Joaquim Peixoto Rocha (N.E).

- Jorge Oscar de Mello Flores: Engenheiro civil, foi membro-fundador da FGV, do IPES e da CONCLAP; presidiu o Sindicato dos Bancos do Estado do Rio de Janeiro e a seguradora Sul América.

- José da Costa Boucinhas: Um dos mais conceituados contadores brasileiro, atuou no setor público (CSN e Prefeitura Municipal de São Paulo) e no privado (atividades de consultoria contábil e financeira). Era membro do IPES e professor da USP.

- José Duarte Barbosa de Almeida (N.E).

- José Garrido Torres: Nascido no Rio de Janeiro em 1915, bacharelado e pós-graduado em Economia pela Universidade de Nova Iorque, foi adido da embaixada brasileira em Washington de 1947 a 1952, atuando na área de comércio exterior junto à CEXIM. Diplomou-se também pela ESG em 1955, exerceu a Presidência do CNE no biênio 1958-59, e a Superintendência da SUMOC entre os meses de junho e agosto de 1958. Atuou, ainda, na CONSULTEC. Foi diretor do Centro de Análise da Conjuntura

Econômica (FGV) e, em 1962, coordenou comissão do CNE designada para preparar anteprojeto de lei para a regulamentação das Sociedades de Crédito, Financiamento e Investimento. Depois do Golpe de 1964, assumiu a Presidência do BNDE. Era membro dos conselhos técnicos da CNC e da CNI.

- Lauro Celidônio (N.E).

- Lélio Toledo Pizza Filho: Membro do IPES-SP, FIESP, Sindicato dos Bancos do Estado de São Paulo e ANFAVEA.

- Luiz Arrobas Martins: Acadêmico da Faculdade de Direito da USP, participou da resistência anti-getulista quando estudante. Foi nomeado Secretário da Fazenda de São Paulo na gestão do Governador Abreu Sodré (1967-71).

- Luiz Cabral de Menezes: Presidente da Bolsa de Valores do Rio de Janeiro.

- Luiz Toledo Pizza Sobrinho: Era fazendeiro de café em São Paulo e bacharel em direito, vindo a trabalhar como promotor público em várias comarcas paulistas. Foi presidente do PRP entre 1918 e 1930, e participou da Revolução Constitucionalista de 1932. Elegeu-se Deputado Federal em 1934, renunciando logo em seguida para assumir a Secretaria da Agricultura e Comércio no governo Armando Salles de Oliveira (1935-37) e o DNC em 1936. Franco opositor ao regime do Estado Novo, exilou-se na França em 1937. Com a redemocratização em 1945, foi eleito Deputado à Assembléia Nacional Constituinte na legenda da UDN. No período de 1958-60 ocupou a Presidência do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos (IAPM), e entre 1960 e 1964 representou as classes produtoras no Conselho da Comissão Executiva Brasileira no Intercâmbio Brasil-URSS.

- Manoel Linhares de Lacerda: Ex-integralista, lutou contra o monopólio estatal do petróleo, e participou da elaboração do Estatuto da Terra do governo Castello Branco.

Mário Sinibaldi Maia: Economista, foi Presidente da Federação Nacional dos Economistas – FENECON (1961-62 e 1964-67) e do Conselho Federal de Economia – COFECON (1964-71).

- Nilo Medina Coeli: Nascido em Uberaba (MG) em 1914, formou-se em direito pela Universidade do Rio de Janeiro e especializou-se em mercado de capitais pela FGV. Ingressou no BB, onde ocupou os cargos de Gerente de Crédito Geral e chefe de gabinete da Presidência do Banco. Em julho de 1963, depois de exercer a Vice-Presidência da SUMOC, foi nomeado Presidente do BB no lugar de Ney Galvão, cargo que ocupou até o Golpe de 1964. Membro da Confederação Nacional do Comércio e da Associação dos Bancos do Estado de São Paulo, trabalhou, durante o regime militar, no setor bancário privado e público, sendo indicado para a Presidência da Caixa Econômica daquele Estado em 1977.

- Nilo Neme (N.E).

- Petrônio de Medeiros Guimarães: Colabordor da Folha de São Paulo e especialista em contabilidade bancária.

- Ramiz Gattás: Empresário do setor automobilístico, foi Presidente do Sindipeças (1962-66).

- Walter Santos: Militar especializado em segurança alimentar, trabalhou junto a Josué de Castro no combate à fome nos Ministério da Saúde e da Educação.

4. Sumário da legislação financeira brasileira (1920-1964)

13/11/1920 – Lei nº. 4182: Cria a Carteira de Redescontos no Banco do Brasil (CARED)

16/03/1921 – Decreto nº. 14728: Aprova regulamento sobre o serviço de fiscalização das operações cambiais e bancárias

24/12/1930 – Decreto nº. 19525: Reativou a Carteira de Redescontos, extinta em 1923

09/06/1932 – Decreto nº. 21499: Cria a Caixa de Mobilização Bancária no Banco do Brasil (CAMOB)

27/11/1933 – Decreto nº. 23501: Institui a Lei da Usura

16/06/1934 – Decreto nº. 24427: Reestrutura as Caixas Econômicas

14/06/1937 – Lei nº. 449: Possibilita a solicitação de recursos ao Ministério da Fazenda para as operações da CARED

05/01/1938 – Decreto-lei nº. 182: Estabelece penas para os crimes de usura

26/09/1940 – Decreto-lei nº. 2627: Dispõe sobre as Sociedades por Ações

09/07/1942 – Decreto-lei nº. 4451: Cria o Banco de Crédito da Amazônia

05/10/1942 – Decreto-lei nº. 4792: Autoriza a CARED a conceder empréstimos aos bancos garantidos por Letras do Tesouro

27/06/1944 – Decreto-lei nº. 6634: Amplia o limite do redesconto para os bancos

02/02/1945 – Decreto-lei nº. 7293: Cria a Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC)

08/06/1946 – Portaria nº. 88: Regulamenta o Decreto-lei nº. 7583 (24/05/1945), que havia institucionalizado as Financeiras

17/09/1946 – Decreto-lei nº. 9900: Cria, na SUMOC, a Carteira de Liquidação

13/08/1951 – Lei nº. 1412: Transforma a Caixa de Crédito Cooperativo em Banco Nacional de Crédito Cooperativo (BNCC)

26/11/1951 – Lei nº. 1474: Institui o Fundo de Reaparelhamento Econômico

20/06/1952 – Lei nº. 1628: Cria o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE)

19/07/1952 – Lei nº. 1649: Cria o Banco do Nordeste do Brasil (BNB)

29/12/1953 – Lei nº. 2145: Cria a Carteira de Comércio Exterior no Banco do Brasil (CACEX)

23/08/1954 – Lei nº. 2973: Retira o BNDE da Lei da Usura

16/12/1957 – Decreto nº. 42820: Regulamenta a CACEX

30/11/1959 – Portaria nº. 309: Regulamenta as Sociedades de Crédito, Financiamento e Investimento

03/11/1960 – Decreto nº. 2679: Padroniza o Balanço dos Bancos Comerciais

03/09/1962 – Lei nº. 4131: Disciplina a aplicação do capital estrangeiro e a remessa de lucros para o exterior

16/07/1964 – Lei nº. 4357: Autoriza a emissão de Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional (ORTN)

21/08/1964 – Lei nº. 4380: Institui o Sistema Financeiro da Habitação, mediante a criação do Banco Nacional de Habitação (BHN) e das Sociedades de Crédito Imobiliário

29/08/1964 – Lei nº. 4390: Substitui a Lei de Remessa de Lucros de 1962

25/11/1964 – Lei nº. 4494/64: Substitui a Lei do Inquilinato, permitindo a correção monetária dos aluguéis de imóveis

31/12/1964 – Lei nº. 4595: Extingue a SUMOC, e cria o Conselho Monetário Nacional (CMN) e o Banco Central do Brasil (BCB) – Lei da Reforma Bancária

14/07/1965 – Lei nº. 4728/65: Reforma o Mercado de Capitais, permitindo a correção monetária dos ativos financeiros

05/11/1965 – Lei nº. 4829/65: Institui o Sistema de Crédito Rural no Brasil

13/09/1966 – Lei nº. 5107/66: Cria o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS)