

GILDA FIGUEIREDO PORTUGAL GOUVÊA

**BUROCRACIA E ELITES BUROCRÁTICAS
NO BRASIL:
PODER E LÓGICA DE AÇÃO**

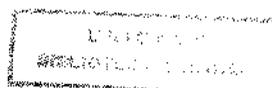
GILDA FIGUEIREDO PORTUGAL GOUVÊA 200

**BUROCRACIA E ELITES BUROCRÁTICAS NO BRASIL:
PODER E LÓGICA DE AÇÃO**

Tese de Doutorado apresentada ao Instituto
de Filosofia e Ciências Humanas da
Universidade Estadual de Campinas, sob a
orientação da Profa. Dra. Argelina Maria
Cheibub Figueiredo.

Este exemplar corresponde à redação final
da tese defendida e aprovada pela
Comissão Julgadora em 10/06/84.

Argelina Maria Cheibub Figueiredo



À memória de meu pai, Américo Portugal Gouvêa, que sempre foi um servidor público. Com ele aprendi as lições da ordem, da disciplina, da honestidade e da fidelidade.

À minha filha Tininha. Com ela estou aprendendo a alegria e a criatividade da desordem, o amor à vida e o otimismo no futuro.

SUMÁRIO

<i>Apresentação</i>	v
<i>Parte I - O Desenvolvimento do Estudo</i>	1
Capítulo I: A Definição do Problema de Pesquisa	2
Capítulo II: O Desenvolvimento da Pesquisa	8
Capítulo III: Principais Desafios Conceituais e Empíricos	12
<i>Parte II - A Burocracia Econômica no Brasil: formação e transformação</i>	47
Introdução: O Surgimento do Estado Moderno no Brasil	48
Capítulo I: A Construção Institucional do Sistema Financeiro	
Nacional e a Formação de Sua Burocracia	54
A) O Banco do Brasil	57
B) O Ministério da Fazenda	63
C) O Departamento Administrativo do Serviço Público-DASP	66
D) A Superintendência da Moeda e do Crédito-SUMOC	74
E) O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico-BNDE	81
F) A Assessoria Econômica da Presidência da República do Segundo Governo Vargas	83
G) A Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste-SUDENE	87
Capítulo II : A Caminho de um Novo Perfil Institucional para as Finanças Públicas: o(s) projeto(s) de reforma bancária	97
Capítulo III: O Perfil Institucional das Finanças Públicas Após 1964 e o Espaço de Poder da Burocracia	112

Parte III - A Burocracia em Ação:

***espaço de poder, objetivos e lógica de ação***

Capítulo I: A Questão da Reforma do Estado	126
Capítulo II: A Comissão para o Reordenamento das Finanças Públicas: seu perfil	141
Capítulo III: A Comissão para o Reordenamento das Finanças Públicas: o diagnóstico e as medidas propostas	150
A) A crise e o processo de tomada de consciência	150
B) A comissão: composição, estrutura e relatórios parciais	161
C) As diretrizes do Conselho Monetário Nacional, o diagnóstico e as propostas finais da Comissão	170
Capítulo IV: O Encaminhamento das Medidas	181
A) Os fatos I: uma vitória parcial e temporária	182
B) Os fatos II: os primeiros meses de Governo da Nova República	185
Capítulo V: As Reações às Propostas da Comissão para o Reordenamento das Finanças Públicas	194
A) A posição corporativista do Banco do Brasil	197
B) Os interesses privados sem consenso	204
C) A posição dos políticos	210
D) A visão autoritária	221
E) Burocratas e a defesa "interesse público"	225
Capítulo VI: A Reforma Começa a Ser Implantada: uma vitória da burocracia?	229
<i>Conclusões e Desdobramentos</i>	237
<i>Bibliografia</i>	244
<i>Anexos</i>	251

APRESENTAÇÃO

Crise ou falência do Estado, corrupção, uso inadequado dos bens públicos: estes assuntos deixaram de ser temas de debates exclusivamente acadêmicos e já fazem parte do cotidiano das conversas das pessoas que assistem ao noticiário na televisão brasileira. Neste debate, há dois vilões quase incontestáveis: os políticos e a burocracia pública.

O presente estudo pretende desfazer alguns equívocos e avançar o conhecimento quanto a um destes segmentos: a burocracia pública. Como seria impossível, num único trabalho, estender a análise a todas as burocracias públicas, escolhemos uma delas: a burocracia da área econômica ligada principalmente à definição de padrões institucionais que regulam os gastos públicos. E dentro dela escolhemos o segmento que pode ser considerado “de elite”, ou seja, um grupo de indivíduos que ocupou funções nas altas escalas de prestígio, mas que sempre teve suas carreiras ligadas à administração pública.

Esta escolha da área econômica não foi casual e deveu-se a dois fatores. O primeiro pode ser considerado de ordem substantiva, pois a partir de uma vivência junto a diversos órgãos governamentais, nossa atenção foi atraída pela aparente confusão que reinava na definição do que gastar, do como gastar, do onde gastar e do como controlar os gastos. Dizemos que a confusão é aparente, pois na realidade baseia-se numa lógica nascida em um sistema de decisão política que garante grande espaço para acomodar interesses bastante diversificados e cujos controles são frouxos, formalistas e pouco eficientes. Esta situação chega a tal ponto, que, quando um governante assume, e sinceramente dá a ordem “é proibido gastar”¹, é quase certo que não a verá cumprida, a não ser que consiga numa luta a médio prazo alterar “o sistema de decisão política que mantém a estrutura do gasto público”².

¹ Esta frase foi dita por Tancredo Neves em seu último discurso, quando já eleito, ao apresentar os membros da equipe que o acompanharia no Governo.

² A frase é do então Ministro da Fazenda Fernando Henrique Cardoso. *O Estado de São Paulo*, 18/11/1993, p. B2.

No Brasil esta estrutura está assentada sobre um conjunto de instituições e de regras que mantém um verdadeiro e permanente “sistema de vazamentos”³ que, ao longo dos anos, foi se definindo para atender aos interesses que vão do clientelismo ao corporativismo. Os “verdadeiros” interesses, aqueles da acumulação capitalista, que muitos entendem como sendo os únicos que determinam a lógica deste processo, muitas vezes não conseguem dar conta, enquanto instrumento analítico, de um emaranhado de “outros interesses” que se apresentaram ao longo do tempo, e que constituem ainda hoje uma parte importante do nosso sistema de decisão política.

A segunda razão foi de ordem prática. Durante um ano, trabalhamos no Ministério da Fazenda (maio de 1987 a abril de 1988), e neste período, não só adensamos nossa sensibilidade sobre a questão, como tivemos a oportunidade de reunir um conjunto de informações e conhecer pessoas que nos deram acesso a um outro conjunto, incluindo arquivos pessoais.

Os agradecimentos são muitos. Os dois primeiros são institucionais: à FAPESP - FUNDAÇÃO DE AMPARO À PESQUISA DO ESTADO DE SÃO PAULO, que financiou nosso curso de Pós-Graduação na Universidade de Cornell - USA e ao NEPP - NÚCLEO DE ESTUDOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS DA UNICAMP, onde encontramos o ambiente e o suporte indispensáveis para desenvolver este trabalho, além de muitos amigos entre colegas e funcionários. Agradecemos também aos colegas e aos funcionários do Departamento de Sociologia do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da UNICAMP.

A confiança e a paciente presença da Professora Argelina, orientadora e amiga, foram indispensáveis diante desta doutoranda retardatária. Nossos agradecimentos também à amiga e Professora Sonia Miriam Draibe, pelo apoio firme e pela constante cobrança, sem os quais este trabalho não teria um fim antes do Século XXI.

À minha mãe, Zenaide Figueiredo Portugal Gouvêa e a meus irmãos Sílvia e Marcelo Figueiredo Portugal Gouvêa. Aos meus amigos: Aldo Duran Gil, Ana

³ Conhecidos popularmente por “ralos”, “buracos”, etc.

Maria Affonso Ferreira Bianchi, Andrea Calabi, Angela Napolitano, Aparecida Neri de Souza, D.Candida Graeff, Cibele Macchi, Deusely Graeff, Eduardo Graeff, Eduardo Jorge Pereira, Egydio Bianchi, Elisabeth de Moraes Ferrari, Fernando Henrique Cardoso, Geraldo Giovanni, Jorge Tapia, José Roberto Ruz Perez, Joseph Kahl, Juarez Brandão Lopes, Lourdes Sola, Luciano Martins, Luis Carlos Bresser Pereira, Mailson Ferreira da Nóbrega, Marcelo Costa Souza, Maria Aparecida Coracini de Godoy Marques, Maria Elvira Salles Mazzucchelli, Marta Arretche, Nairo de Sousa Vargas, Ortencia Loureiro Martins Freitas, Paulo Renato Costa Souza, Pedro Luis Barros Silva, Roberto Mario Perosa Junior, Ruth Cardoso, Silvia Vespoli Godoy, Sonia Moreira, Sonia Maria da Silva, Tom Davis e Vilmar Faria. Cada um deles teve uma presença carinhosa neste longo caminho que percorri. Luisa Maria Caetano e Beronildo de Oliveira forneceram um inestimável apoio para que eu pudesse resolver um grande número de problemas do cotidiano.

À Icléia Alves Cury, minha querida amiga, que cuidou da revisão do texto final, com sua qualificada competência além de muito afeto.

PARTE I
O DESENVOLVIMENTO DO ESTUDO

CAPÍTULO I: A DEFINIÇÃO DO PROBLEMA DE PESQUISA

A visão que a sociedade tem da burocracia, seja de seu espaço de poder (entendido como acesso a determinados recursos políticos) seja do papel que desempenha no interior do aparelho de Estado, a transforma num objeto de paixões e numa “carta” importante no jogo ideológico. As posições oscilam entre atribuir à burocracia um papel preponderante no processo decisório ou então negar-lhe qualquer participação relevante, pois seria apenas a executora de decisões definidas em outras esferas de poder. Este debate aparece no discurso, vitorioso na “mídia”, daqueles que acusam os burocratas de responsáveis pelo mau funcionamento do aparelho de Estado pois, como teriam um grande poder, seriam capazes de conduzir as decisões atendendo a interesses próprios. Apontam como características da burocracia o apego exagerado às rotinas¹, a ineficiência, a montagem de procedimentos complicados, a intromissão em áreas reservadas à atividade privada, o seu número exagerado, a corrupção e o fisiologismo. Oszlak (1984) destaca que muitas vezes alguns destes mitos se transformam em realidade, mas a sua manifestação em sociedades concretas nem sempre traz consigo a explicação do fenômeno e muito menos afasta o caráter ideológico do uso que dele se faz.

O debate aparece também na análise daqueles que consideram a burocracia muito eficiente apenas no atendimento dos interesses dos dominadores (classe dominante, elite, burguesia, etc.). Por este trilho também caminham aqueles que entendem que quando um Estado é dominado por interesses privados, sua burocracia se transforma numa extensão destes interesses. Finalmente entram no debate os próprios burocratas, mostrando não só como sua ação é isenta, útil e indispensável ao funcionamento do Estado, mas também como são os verdadeiros responsáveis pela “defesa do interesse público”.

Colocada em outro nível de abstração, esta discussão também aparece no plano teórico, seja nas versões instrumentalistas - que encaram o fenômeno

¹ Ver COLE, Robert F. Social Reform frustrated by bureaucratic routine. In: *Public Policy*. USA, v.27, n.3, p. 273-299.

burocrático numa sociedade capitalista como mais uma manifestação da luta de classes, onde a burocracia cumpriria o papel de executora dos interesses das classes dominantes²-, seja nas versões autonomistas - que encaram a burocracia como uma casta detentora de interesses, prestígio e espaço de poder próprios³. Fugindo destes extremos, mas ainda baseadas nos mesmos princípios lógicos, temos a visão de que a burocracia seria agente do Estado moderador que atua “entre as classes” em benefício dos despossuídos ou a visão liberal que a considera agente de um Estado cujos poderes são delegados pela sociedade. Na tentativa de superação destes princípios teóricos, aparecem as concepções que encaram o fenômeno burocrático como um fato social diferenciado e complexo, que coloca seus agentes em relações contraditórias “tanto que sua posição na estrutura de dominação política pode variar significativamente” de sociedade para sociedade (OSZLAK 1984, p. 256-258).

Ninguém melhor que Dahrendorf conseguiu resumir toda esta dificuldade, teórica e empírica, em trabalhar com a questão da burocracia, quando afirmou que “não há nenhuma palavra em nenhuma língua moderna para descrever este grupo que não é grupo, esta classe que não é classe, este estrato que não é estrato” (DAHRENDORF 1982, p. 56). Eis aqui o objetivo do presente trabalho: enfrentar este desafio, sem nenhuma pretensão de resolvê-lo a nível teórico, mas com o propósito de avançar o seu desvendamento empírico.

Analisar o espaço de poder da burocracia do setor Governo da área econômica e descrever sua lógica de ação no interior do Estado brasileiro será o nosso caminho. Outros já andaram por esta trilha⁴, mas a nossa proposta é olhar este

² Os efeitos paralisantes de abordagens doutrinárias estão expostos com maestria por Luciano Martins, quando discute a questão do Estado in MARTINS 1985, p. 15 a 28.

³ Na análise da burocracia brasileira, o trabalho de Raymundo Faoro é o que mais se destaca na tradição “autonomista”. Algumas de suas interpretações são apropriadas inadequadamente, como a que segue: “é possível que a burocracia brasileira tenha assumido gradativamente a consciência de que formava um grupo de *status* e tenha passado a agir como tal, procurando de um lado fortalecer o Estado, já que seu *status* social derivaria principalmente do *status* do Estado, e de outro lado buscando fortalecer seu *status* funcional a partir de uma tecnicização do aparato governamental” (BAYER 1975, p. 71). Mesmo que este fato seja empiricamente comprovado, ele não explica o espaço de poder da burocracia (recursos políticos à sua disposição), pois o que a burocracia pensa de si própria não define necessariamente seu papel.

⁴ GRAHAM 1968, LEFF 1977, DALAND 1973, SANTOS 1982, DRAIBE 1985, LEOPOLDI 1991, MARTINS 1985, SCHNEIDER 1991, SOLA 1982, ABRANCHES 1977, BOSHIE DINIZ 1978, GOODIN e WILENSKI 1984.

processo a partir da própria burocracia, ou seja, através dos recursos políticos a que teve acesso e da sua lógica de ação. A burocracia que iremos observar pode ser encarada como uma elite, pois sua trajetória de carreira nos órgãos públicos conduziu-a aos altos cargos de assessoria ou de direção da política econômica. Apesar de ser uma elite, supomos que detém muitas das características de outros segmentos de funcionários governamentais que fizeram toda sua carreira ligados aos órgãos públicos. Sabemos que tal afirmação requer um estudo específico, porém não o faremos no âmbito deste trabalho.

Estamos entendendo este espaço de poder não só como o conjunto de recursos políticos a que estes burocratas tiveram acesso, mas também como o resultado de uma prática (ações concretas) que perseguiram, um alvo⁵. Partimos de três premissas: a primeira de que este poder se define numa tensão entre limites e interesses que se localizam tanto dentro quanto fora do aparelho de Estado - a presença de “anéis burocráticos”⁶ que ligam interesses privados e públicos também se enquadram nestes limites; a segunda de que, apesar destes limites, a burocracia possuiu uma lógica própria de ação que define sua capacidade e possibilidade de atingir seus objetivos; e a terceira de que a compreensão deste processo só pode ser atingida na análise de situações concretas.

A proposição geral, e que aqui deve ser tomada como hipótese de trabalho, seria de que um segmento da burocracia da área econômica do setor Governo no Brasil teve, em determinados momentos, espaço de poder, objetivos definidos e lógica de ação estabelecida, o que lhes garantiu uma certa autonomia de ação⁷. Esta autonomia, entretanto, esbarrava em restrições ditadas por condicionantes

⁵ A “abordagem da escolha pública” é uma corrente interpretativa que também caminha por esta trilha, ao colocar o burocrata como agente social que apresenta um comportamento de busca racional de determinadas metas só que definidas em função de seus interesses privados. Sobre este tipo de análise ver TULLOCK, GORDON - *The Politics of Bureaucracy*. WA, DC, Public Affairs Press, 1965. Outra concepção interessante é aquela apresentada por LOUREIRO 1992, pg.48, que se baseia na noção de campo, entendido como “o espaço social onde pessoas, grupos e instituições se constituem pelas relações de concorrência e poder que estabelecem entre si”. Preferimos trabalhar com a idéia de espaço de poder definido pelos recursos políticos disponíveis, pois tratando-se a burocracia pública de um segmento permanente, a variação do acesso a estes recursos poderá caracterizar melhor seu papel em momentos específicos. Mas fica o registro de que a noção de campos sociais também poderia sugerir um percurso interpretativo muito criativo.

⁶ Na expressão de CARDOSO 1975.

⁷ Um dos primeiros estudos que lemos e que despertou muito nosso interesse sobre um certo “vácuo parcial de poder” onde certas burocracias atuam foi o de HEADY, FERREL - *Administração Pública - Uma Perspectiva Comparada*. Rio de Janeiro, Zahar, 1970, Cap. II.

estruturais concretos que definiram limites tanto no seu espaço de poder quanto na consecução de seus objetivos (alvos), e que interferiram na sua lógica de ação. Mas como estes condicionantes estruturais não foram os únicos determinantes de sua ação, pois a burocracia atuou num quadro de conflito de interesses, houve espaço para o exercício de seu poder⁸. Quando ocorre a luta entre segmentos da burocracia ligados a interesses divergentes, estes conflitos podem se dar tanto “para fora” do aparelho de Estado, quanto “para dentro”.

Como objetivos secundários deste trabalho, pretendemos examinar, em primeiro lugar, em que momento este poder tem condições de se exercer com mais força e qual a lógica de ação de cada momento - se na fase de formulação, institucionalização, decisão e implementação - e de como atua na negociação. Em segundo lugar, pretendemos verificar a hipótese da “oligarquização” desta burocracia, ou seja, a permanência de um grupo com poder e lógica próprios, independentemente das mudanças que ocorreram nas coligações políticas de poder. Este grupo (que poderia ser identificado também em outras áreas do setor Governo) constrói em torno de si um sistema de autoproteção, diferente dos interesses corporativos. O fato de ocorrer conflitos intra e entre grupos, não diminuiu sua força e muitas vezes estes conflitos se resolveram com a vitória daqueles que conseguiram estabelecer boas relações para fora do grupo (seja com o legislativo, com outras áreas do executivo ou com a sociedade). Estas lutas acabaram abrindo espaços de liberdade a interesses externos, mas nunca a ponto de tornar a burocracia antropofágica, ou seja, houve uma permanente tentativa de proteger, mesmo aqueles que estavam momentaneamente fora de posições de mando. Em terceiro lugar, pretendemos examinar quais as modificações tanto no espaço de poder quanto na lógica de ação, conforme se esteja num momento de legitimação autoritária ou democrática.

O espaço de poder e a lógica de ação de uma burocracia que atua numa formação social como a brasileira, onde, a partir de 1930, o Estado passa a ter

⁸ Estamos entendendo poder como a capacidade que uma classe social ou um grupo tem de atuar sobre a vontade alheia para realizar seus interesses específicos, através de instrumentos de sanção e coerção que afetam outras classes sociais ou grupos. Um grupo pode ter apenas influência, quando atua sobre a vontade alheia sem os instrumentos de sanção e coerção: este pode ser o caso da burocracia, em muitas situações concretas. Além disto, devemos considerar o conceito de dominação, mais geral, que se reporta à estrutura da sociedade e que pressupõe a idéia de subordinação de um grupo em relação ao outro. Por último, há a questão da legitimidade, que envolve o consentimento de quem obedece sobre quem manda.

o papel de promotor de um projeto de desenvolvimento, do qual é também ator, a transformam em protagonista de um processo “sui generis”. Isto porque são agentes de um aparelho composto por instituições e organismos com “capacidade própria”, e da mesma maneira que tem um espaço seu na elaboração e execução de políticas, tem também espaço e lógica específicos nos momentos de crise e redesenho do perfil institucional deste Estado. Na história brasileira recente, o primeiro momento corresponde à fase de fortalecimento do Estado, que “assume” o projeto de desenvolvimento industrial (1930 a 1961) e que se expande seguindo uma lógica semelhante à do setor privado, ou seja, a introdução da grande unidade de produção (1964 a 1979). O segundo momento é a fase do esgotamento deste modelo de desenvolvimento, quando entra prioritariamente na agenda a questão da reforma do Estado e aí a burocracia aparece com um papel específico.

Nosso estudo se concentrará neste segundo momento. A transição do Governo do General João Figueiredo para o do Presidente José Sarney nos oferece um cenário privilegiado para esta análise. A crise fiscal, que recomendava um ajuste, e a transição de um regime autoritário para um regime democrático, colocaram fortemente na pauta dos dois Governos a questão da reforma do estado ou pelo menos de um reordenamento institucional. Neste processo a burocracia do setor governo teve momentos de ampliação potencial de seu espaço de atuação (se esta ampliação ocorreu também em termos de poder veremos no trabalho), independente do fato de se ter atingido ou não um novo desenho institucional. Este seria mais um sinal contraditório do quadro sócio-político brasileiro a ser acrescentado à série de inovações apontadas por Fiori como “verdadeira marcha forçada de transformação política” ocorrida durante a chamada “década perdida”(FIORI 1993, p. 13). E contradiz a tese de que esta burocracia estava “enfraquecida” no final do período autoritário e que, portanto, não foi capaz de atuar na tentativa de ajuste fiscal que a crise passou a exigir. (BRESSER 1993a)

Outra situação que o momento suscita é a mudança do discurso ideológico. Se anteriormente o que predominava neste discurso era a “defesa de um projeto de desenvolvimento integrado” ou “dos interesses da Nação” na fase da transição para um regime democrático, agora o que domina é o discurso em defesa da “transparência” e da participação da “sociedade” nas decisões de Governo e o da “defesa do interesse público”.

Um balanço da principal bibliografia que trabalha com o tema será apresentado adiante, com ênfase para os autores que analisam a situação brasileira.

A partir de algumas opções entre os vários dilemas teóricos e empíricos que estes trabalhos colocam, vamos observar o poder da burocracia e sua lógica de ação através da sua presença no processo de decisão em uma situação exemplar: a formação e atuação da Comissão para o Reordenamento das Finanças Públicas. Esta Comissão, criada formalmente por um voto do Conselho Monetário Nacional em agosto de 1984, detonou um processo que resultou na criação da Secretaria do Tesouro em 1986 e definiu os princípios básicos da Constituição de 1988, e ainda não terminou.

Para não isolarmos nosso objeto de estudo das “contaminações” das estruturas econômicas, sociais e políticas mais amplas⁹, sentimos necessidade de elaborar uma breve reconstrução histórica, baseada em fontes secundárias e em alguns depoimentos¹⁰, para buscar as “margens de liberdade” que a burocracia teve a partir de 1930, com maior atenção para os anos 60, 70 e 80 (Parte II, Capítulos I, II e III), tempo de entrada no serviço público dos burocratas que são os agentes das medidas examinadas no estudo de caso (Parte III, Capítulos I a V).

Nesta reconstrução, além dos marcos estruturais, pretendemos recuperar brevemente as histórias do Banco do Brasil, do Departamento de Administração do Serviço Público - DASP, da Superintendência da Moeda e do Crédito - SUMOC, do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES e do Banco Central, cujas burocracias alimentaram os quadros permanentes dos Ministérios da Fazenda e da Secretaria do Planejamento da Presidência da República. Mas com um objetivo muito específico: tentar captar a lógica de ação desta burocracia a partir de sua atuação na formação ou em alguns momentos da história destas instituições.

⁹ Seria o mesmo que falar no poder da burocracia no Império, sem se referir à escravidão, como destaca CARDOSO 1975, p.172....” no artigo sobre Atores Políticos do Império de Olavo Brasil de Lima Júnior e Lúcia Maria Gomes Klein in Dados (7) 1970 ... os autores vêem como é óbvio... o Partido Liberal como representante da oligarquia latifundiária e o Partido Conservador como representante dos interesses da burocracia ... visando alargar e corrigir a tese de Faoro sobre o papel predominante da burocracia na política do Império ... sugerem que deve-se procurar as raízes de classe da burocracia.... Mas como explicar a política do Império sem considerar como fundamental a questão da escravidão? Não porque (a ordem econômica) determine nada, nem pela origem de classe da burocracia, mas porque a ordem econômica deve ser vista como elemento condicionante, pois a ordem econômica e política do império é impensável sem a escravidão. Isto posto, pode-se pensar na margem de liberdade que os atores políticos tiveram no Império, o papel da burocracia, etc...”

¹⁰ Depoimentos existentes nos arquivos do CPDOC da Fundação Getúlio Vargas do Rio de Janeiro.

CAPÍTULO II: O DESENVOLVIMENTO DA PESQUISA

Três decisões de ordem metodológica foram importantes para o desenvolvimento do presente estudo e acabaram por estabelecer os limites de seu alcance analítico. Em primeiro lugar, para definirmos o espaço de poder da burocracia objeto deste estudo, optamos pela identificação dos recursos políticos que estavam à sua disposição nos momentos analisados, recursos estes que eram um dos resultados possíveis dentro dos constrangimentos estruturais e das alianças disponíveis em um determinado contexto. Neste caso, partimos do estudo do aparelho institucional ou das propostas de mudança no seu desenho, que para nós foram tratados como resultados observáveis deste espaço de poder, e onde percebemos que a burocracia atua com grande desenvoltura. Assim sendo, por exemplo, a criação da SUMOC, do Banco Central e principalmente o encaminhamento das propostas da Comissão para o Reordenamento das Finanças Públicas serão observados como manifestações deste espaço de poder.

Em segundo lugar, para entendermos a lógica de ação da burocracia, tendo como referência estes resultados no quadro institucional, partimos de depoimentos e entrevistas dos próprios burocratas, porém encontramos algumas barreiras que não tivemos condições práticas de superar, o que limitou o alcance analítico do estudo. Não tivemos condições, por exemplo, de contrapor aos depoimentos da burocracia ligada à formação da SUMOC e do Banco Central, evidências empíricas de outras fontes que pudessem determinar contornos ao que declaravam ter sido sua prática. No caso da Comissão para o Reordenamento das Finanças Públicas avançamos bem mais nesta direção, contrapondo às entrevistas documentos da época, além do acompanhamento das discussões pela imprensa e depoimentos de pessoas que trabalharam no Governo, mas que não pertencem à máquina. Mesmo neste caso, permaneceu um certo desconforto de estarmos excessivamente dependentes do material obtido nas entrevistas. Acreditamos, entretanto, que apesar destas limitações foi possível captar parte da lógica que conduziu a ação desta burocracia. Neste aspecto, concorre a nosso favor o fato de que não pretendemos avaliar políticas e muito menos seus

resultados, e sim concluir sobre a lógica de ação da burocracia, para o que bons depoimentos e boas histórias de vida são fundamentais.

Em terceiro lugar, por estarmos observando uma parte da burocracia ligada à área econômica do Governo, não pudemos fugir da aventura de lidar com temas muito distantes de nossa formação acadêmica e mesmo profissional. E ao abordar estes temas, tivemos que tentar entendê-los, não só para poder perceber a movimentação da burocracia nos debates que se travavam, como também para fornecer informações mínimas àqueles que, como nós, não são economistas. Os resultados foram modestos, e talvez, se dominássemos o assunto, pudéssemos escrever menos e explicar mais. Decidimos, muitas vezes, recorrer a longas citações, com receio de, ao tentar “traduzi-las”, cometer erros ou omitir elementos que prejudicassem ainda mais a compreensão. Esperamos que nosso esforço tenha sido suficiente para o entendimento dos temas abordados.

O levantamento de informações desenvolveu-se em duas etapas. A primeira, durante os anos de 1991 e 1992, através de sete entrevistas com pessoas que haviam participado durante a década de 80 de órgãos governamentais federais da área econômica em funções de decisão¹¹. A característica comum destas pessoas é que todas elas, com exceção de uma, não faziam parte do quadro permanente da administração pública federal. Havia participado do governo a convite do Presidente da República, de algum ministro ou dirigente de órgão, sendo que alguns deles “sobreviveram” a uma ou até duas trocas de equipe. Todos já haviam deixado seus postos no momento da entrevista, sendo que alguns ocupavam cargos em administrações estaduais, outros estavam na Universidade (de onde haviam saído para desempenhar as funções públicas) ou tinham ido para a empresa privada.

Nestas entrevistas, através do exame dos obstáculos políticos, bem como dos elementos facilitadores, tanto no que se refere a instituições quanto a agentes implementadores, foram levantadas informações sobre as políticas fiscal, de liberalização comercial e de privatização. A análise destas políticas não faz parte deste trabalho, mas pudemos aproveitar parte das entrevistas para examinar a questão do papel desempenhado pelos agentes implementadores. No correr deste trabalho, pudemos reunir depoimentos que se juntaram à nossa

¹¹ Para realizarmos estas entrevistas aproveitamos a oportunidade a nós oferecida pela Professora Lourdes Sola, a quem agradecemos. Elas foram realizadas para um trabalho que a Professora estava desenvolvendo para a CEPAL, do qual participamos.

experiência pessoal como ocupante de cargos públicos a níveis estadual e federal durante a mesma década.

A segunda etapa da pesquisa, agora já com um projeto definido, desenvolveu-se durante os anos de 1992 e 1993. Nesta fase, realizamos quinze entrevistas com Ministros da Fazenda e Planejamento, Presidentes do Banco Central, funcionários de carreira do Banco Central, do Banco do Brasil, do Ministério da Fazenda e da Secretaria do Planejamento da Presidência da República. A grande maioria deles havia participado da Comissão para o Reordenamento das Finanças Públicas, instituída pelo Voto 283/84 de 21 de agosto de 1984 do Conselho Monetário Nacional: dos cento e seis membros da Comissão, entrevistamos treze. Destes, alguns ainda estavam na ativa, muitos ocupando cargos no primeiro escalão do Governo Itamar Franco. Alguns já estavam aposentados, e outros estavam trabalhando na iniciativa privada, em organismos internacionais ou na Universidade. Uma ressalva é importante neste momento. Apesar de muitos dos entrevistados serem funcionários do Banco do Brasil e do Banco Central, vamos considerá-los como pertencendo ao setor governo, pois praticamente todos eles (com exceção de um) saíram do Banco do Brasil ou do Banco Central e foram trabalhar em algum ministério da área econômica, não tendo retornado para seus locais de origem. Assim, apesar de seus salários serem pagos pela fonte, o que faz diferença, pois receberiam muito menos nos ministérios, não estão mais ligados à lógica organizacional interna do Banco Central ou Banco do Brasil.

Nesta etapa da pesquisa, as entrevistas foram feitas através de perguntas abertas, centradas no seu percurso pessoal e profissional, na sua visão do papel do Estado e de seu papel como funcionários públicos, na sua avaliação das relações da administração centralizada com o poder Legislativo, Partidos Políticos e grupos de interesse e finalmente na sua visão do papel da sua “corporação” (Banco Central, Banco do Brasil, Receita Federal, etc), quando fosse o caso. As entrevistas foram gravadas, e, com algumas exceções, a riqueza de detalhes e a franqueza das informações foram garantidas pelo fato de estarmos tratando de acontecimentos que pertenciam ao passado, além de que fomos considerada “da casa” por ter trabalhado na área por um certo período. Outro fator que facilitou nossa tarefa foi a rapidez com que muitos deles se comunicavam entre si, “anunciando” a nossa chegada (o que nos fez descobrir que constituíam “um grupo”), e que resultou, não raras vezes, em encontrarmos material escrito e de arquivo preparados de antemão para ilustrar a entrevista. Na

realidade, tivemos que nos precaver, tal o entusiasmo que tomou conta de parte dos entrevistados, ao perceberem que finalmente “sua” história ia ser contada.

Pesquisamos também os arquivos do Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil da Fundação Getúlio Vargas do Rio de Janeiro- CPDOC-FGV, para levantar, entre os documentos da série História Oral, os depoimentos de dirigentes da política econômica nas décadas de 50, 60, 70 e 80, além daqueles depoimentos de alguns burocratas “históricos”. Pesquisamos ainda os “arquivos” do Ministério da Fazenda. Estes arquivos estão espalhados em um depósito no subsolo do edifício central. Muitas pastas tiveram seus papéis espalhados pelas prateleiras, estando em total desordem. Assim, pode-se observar documentos originais misturados com folhetos de propaganda, rascunhos sem especificação, etc. Pudemos pesquisar apenas o material que estava separado em pastas com classificação. A poeira toma conta de todo o “arquivo” e a impressão que se tem é de que o próximo destino daquele material será, na melhor das hipóteses, a sua venda para reciclar papel.

Além das entrevistas e da pesquisa de arquivos, acompanhamos os debates que se desenrolaram durante os anos de 1984 e 1985, pelos seguintes jornais: Gazeta Mercantil, O Estado de São Paulo, Folha de S. Paulo, O Globo, Jornal do Brasil, Jornal de Brasília e Correio Brasiliense.

Tivemos acesso ao arquivo pessoal do Dr. Mailson da Nóbrega e do Dr. Andrea Sandro Calabi, sendo que o primeiro continha muitos dos documentos originais produzidos pela Comissão para o Reordenamento das Finanças Públicas, além de todos os relatórios, parte dos debates pelos jornais e um farto material sobre os posicionamentos de órgãos e pessoas a respeito das propostas de reordenamento das finanças públicas. Finalmente, realizamos entrevistas com outras pessoas que durante os Governos Figueiredo e Sarney ocuparam cargos na área econômica da administração pública federal, mas que nunca pertenceram aos quadros de carreira do estado, a fim de reavaliar nossas conclusões.

CAPÍTULO III:

PRINCIPAIS DESAFIOS CONCEITUAIS E EMPÍRICOS

As reflexões aqui expostas partiram de preocupações que se desenvolveram em diferentes níveis de abstração. A dificuldade em delimitar um objeto de estudo, em definir um quadro de referências para observá-lo e em apresentar resultados que avancem na tarefa de “desvendar o real”, nos faz sentir saudades da fase em que esta tarefa já vinha sendo em grande parte resolvida, ao adotar-se um arcabouço teórico nascido numa das “grandes doutrinas”. Mas a inquietação toma o lugar das saudades, quando nos convencemos, como aponta Martins (1985), dos efeitos inibitórios destas interpretações e nos pomos a campo para prosseguir na construção do conhecimento.

Entretanto, a descoberta da motivação não resolve o problema. A dificuldade em olhar a questão da burocracia começa ao percebermos que, não são só os condicionantes estruturais, nem só os interesses de grupo, nem só os traços fundadores que compõem o tipo ideal Weberiano, nem só o corporativismo, nem só o contexto, mas tudo ao mesmo tempo, e muita coisa mais, delimita o espaço de poder da burocracia, bem como molda sua lógica de ação. Como a literatura tem enfrentado a questão?

A maioria das análises que compõem o arquivo teórico do tema centra-se numa destas variáveis. Um balanço da literatura brasileira nos faz concordar com Oszlak, que em meados da década de 80 dizia que havia um déficit de compreensão da dinâmica interna da burocracia nos estudos dos cientistas políticos e um déficit de contextualização nos estudos dos administradores (OSZLAK 1984). E acrescentaríamos que há falta de conhecimento sociológico da burocracia: quem é esta burocracia, de que grupo social se origina, o que a motiva, como utiliza os recursos que tem disponíveis, como se move em situações de conflito, que espaço de poder pode deter, como constrói este espaço? ¹².

¹² Dentre os vários trabalhos presentes na literatura norte-americana e que faz uma análise do background social, educacional, das carreiras e das atitudes da burocracia nas sociedades modernas está o de ABERBACH, Joel De outros. *Bureaucrats and Politicians in Western Democracy*. Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1981.

No caso dos trabalhos brasileiros, existe uma outra lacuna, pois quando se fala em burocracia pública confunde-se muitas vezes a do “setor empresa” com a do “setor governo” (na terminologia adotada por MARTINS 1985, que sempre se preocupou com a distinção). Tratar como iguais quanto ao seu espaço de poder e quanto à sua lógica de ação, ou principalmente minimizar o papel da burocracia do setor Governo, tem sido comum nos estudos brasileiros. A primeira é apontada como tendo um papel importante como agente na definição das políticas gerais, e afirmamos que a segunda parece ter um papel importante na definição do desenho institucional do Estado e portanto nas propostas de reforma¹³.

Ao lado da tendência de minimizar o papel da burocracia do setor governo está a idéia de considerá-la a depositária de um conjunto de características negativas, desde a incompetência, até os traços cartoriais e carreiristas, o que parece não resistir à comprovação empírica. Caminha nesta direção a análise de Wanderley Guilherme dos Santos, que considera que há uma divisão entre uma parte do aparelho de estado centralizado onde estas características apareceriam com força, e a outra parte descentralizada (empresas e autarquias), que por ter sido criada dentro de padrões onde a competência e a eficiência eram fundamentais, foi protegida da “lógica cartorial”. E acrescenta: “a obrigação de obter resultados eficientes na operação do setor público descentralizado, que transforma os responsáveis pelas diversas unidades deste setor em atores políticos relevantes” (SANTOS 1982, p.73).

Temos consciência de que não conseguiremos fugir muito dos dilemas que a literatura apresenta, pois, além das dificuldades apontadas, este não será um trabalho de construção teórica. Mas é importante ressaltar que desenvolvemos o estudo tendo consciência de que cada vez que nos aprofundamos numa destas dimensões, as outras aparecem perturbando o raciocínio. Realmente uma boa

¹³ Na realidade, o presente trabalho vai tratar de uma burocracia que transita entre o setor centralizado(Governo) e o setor descentralizado (empresa), pois os nossos entrevistados estão em sua maioria funcionalmente vinculados ao Banco Central e Banco do Brasil. Esta vinculação, que faz muita diferença em termos salariais, pois ganham muito mais do que seus colegas ligados às carreiras dos ministérios, praticamente desaparece quando vamos analisar sua atuação, pois estão afastados há muito tempo de seus órgãos de origem e colocados à disposição dos ministérios. Além disto, todas as situações que vamos examinar, referem-se a políticas que foram elaboradas e conduzidas em órgãos da administração centralizada.

dose de sincretismo (não de síntese) teórico seja, talvez, “a única forma de aproximação conceitual capaz de captar a complexidade da burocracia estatal”. (OSZLAK 1984)

Max Weber salvou o termo burocracia de uma conotação negativa que carregava desde sua origem no século XVIII¹⁴ ao considerar o fenômeno burocrático como a manifestação da forma de dominação racional legítima, que caracteriza o estado moderno. Para ele a burocracia tem no estado moderno o terreno propício para o seu desenvolvimento, pois torna-se a principal agente das ações racionais e portanto da legalidade deste estado. Mostra que é no estado moderno que se observa a expansão qualitativa e quantitativa das funções administrativas, o que permite a existência de atividades regulares distribuídas de forma mais ou menos fixas; é nele, também, que se dá o desenvolvimento de um sistema de racionalidade legal que estabelece o princípio da autoridade, o poder de dar ordens e que define as normas coercitivas. Outra pré condição para o predomínio da dominação burocrático-legal nas sociedades modernas destacada por Weber é a presença de uma economia monetária que permite a remuneração dos serviços, calculada em relação ao tipo de função exercida e não em relação à produção. Finalmente, destaca que este processo é conduzido por um conjunto de pessoas com qualificações e treinamento específicos, definidos por um regulamento geral que estabelece normas de relações impessoais entre governantes e governados baseados no princípio da autoridade hierárquica, e que são selecionados a partir de critérios baseados em seus conhecimentos técnicos e dos regulamentos, aferidos por exames especializados.

O desdobramento de cada um destes conceitos fornece material mais do que suficiente aos estudos dos administradores para entender as funcionalidades e disfuncionalidades dos aparelhos burocráticos em sociedades concretas, com todas as limitações de uma abordagem estática e conservadora. Na realidade estes estudos tentam utilizar categorias técnicas e descritivas para caracterizar relações de poder, e esta é sua falha. Mas são muitas vezes úteis na sua tarefa descritiva e na análise das lógicas de ação de burocracias concretas.

¹⁴ “Vincent de Gournay, um economista fisiocrático, usou o termo pela primeira vez no Século XVIII, referindo-se criticamente ao corpo de funcionários da administração estatal, responsáveis pela execução das medidas centralizadoras ditadas pela monarquia absoluta” in BOBBIO, Norberto e outros. *Dicionário de Política*. 4a. edição, EDNUNB, Brasília, 1992, p.124.

O que poucos percebem, como aponta Beetham (1985, p. 63), é que estas categorias foram trabalhadas por Weber justamente para afastá-lo da noção conservadora de burocracia, segundo a qual ela representaria uma força neutra, fundada nos valores universais da sociedade, colocada acima dos interesses particulares ou de classe e detentora de uma sabedoria e de um conjunto de características específicas que garantiria esta neutralidade¹⁵.

A crítica de Weber à visão conservadora fica evidente quando, numa abordagem dinâmica, analisa os conflitos relacionados com o tipo de dominação burocrático legal nas sociedades capitalistas modernas. Em primeiro lugar, aponta que os detentores do poder da força concentram também os meios de administração e de gestão dos aparelhos de dominação legal nestas sociedades, o que pode acarretar tanto as disputas entre a justiça formal e a justiça substantiva, quanto aquelas entre a liderança política e o aparelho burocrático (detentor que é do conhecimento técnico e da informação). Deste conflito, e não de nenhuma característica intrínseca à burocracia, é que surge para Weber sua tendência de exceder suas funções, e tornar-se uma força à parte dentro da sociedade, capaz de influenciar seus rumos: “passa a constituir um grupo de poder dentro do estado, e um estrato social com status específico dentro da sociedade como um todo”. Longe de considerar este traço como fazendo parte da essência da burocracia, como os conservadores pensavam, Weber apontava esta tendência empiricamente comprovada, como uma aberração, desde que ela envolvia a usurpação das funções, estas sim, inerentes aos políticos (BEETHAM, 1985, p. 65). E esta tendência parecia se acentuar nas sociedades

¹⁵ “The conception of bureaucracy held by the ‘conservative’ wing of the Verein was typified by Gustav Schmoller, the historian of Prussian administration. Schmoller’s view was that bureaucracy stood, alongside the monarchy, as a neutral force above the competing particular interests of party and class, embodying the universal interest of society as a whole, and endowed with a political special wisdom. This conception was a recurring one in German thought, its best known exponent being the philosopher Hegel. Dieter Lindenlaub argues that Schmoller’s view was not in fact taken from Hegel, but derived directly from his own historical researches... Whatever the source, his conclusions were similar. Essentially, bureaucracy was conceived as an independent political force, endowed with the qualities of wisdom and disinterestedness, and hence supremely fitted to direct the affairs of society. Among the older generation of the Verein, the magnificent achievements of German and Austrian bureaucracies formed a constant refrain. Their opposition to political democratization lay in the fear that the independent government of monarch and bureaucracy would be replaced by government based upon the particular interests of party and class” . BEETHAM, 1984, pg.63-64.

avançadas, o que fazia Weber ser pessimista em relação ao futuro do pensamento racional-legal representado pela burocracia.

Outra característica da dominação burocrático legal apontada por Weber e que o afasta da noção dos conservadores, é que ela garante o “nivelamento das diferenças sociais”, pois se baseia em regras gerais que são iguais para todos. É este o terreno onde se desenvolvem os conflitos que se inserem nas tensas relações entre burocracia e democracia de massas, ou seja, as formas de controle para limitar a tendência à autonomia da burocracia (formação de uma casta privilegiada, que tem sua base social nos grupos de poder que controlam a organização da sociedade) e a dificuldade em garantir a igualdade de todos perante as normas (por diferenças de ordem econômica e de status dos membros da sociedade). Quando a dominação legal-burocrática não é suficiente para garantir a legitimidade, Weber indica que o sistema muitas vezes se apóia em recursos carismáticos ou patrimoniais.

A questão da autonomia que a burocracia pode atingir nas sociedades capitalistas modernas está também associada para Weber à idéia de sua grande “permanência” e de seu “irresistível avanço” nestas sociedades, o que lhe daria às vezes um poder que poderia ameaçar a própria democracia: o funcionalismo assalariado do moderno estado burocrático seria o substituto do estamento feudal: “no momento, a ditadura do funcionário e não a do trabalhador está a caminho” (WEBER 1979, p.67).

A necessidade de “alargar” o conceito de autonomia da burocracia adotado por algumas interpretações de Weber, ultrapassando a idéia de que esta autonomia não se basearia apenas nas suas qualidades técnicas e de especialização, já havia sido apontada por Carlos Estevam Martins quando afirmou que o “poder burocrático” não podia ser confundido com o “poder tecnocrático”(MARTINS 1974, p.32). Mas foi Raymundo Faoro (1958) quem mais se aprofundou na análise da burocracia (estudando o caso brasileiro) seguindo a tradição weberiana e levando em conta as relações de poder que se manifestam nesta forma específica de dominação. Voltaremos a este tema adiante.

Antes de entrarmos na discussão sobre os limites desta autonomia, convém destacar dois outros debates importantes que aparecem com frequência nos estudos sobre o tema. O primeiro é o que afirma a existência de um “modo tecnoburocrático ou estatal de produção”. Esta análise parte da idéia de que haveria, num determinado momento do desenvolvimento do capitalismo, uma passagem que transformaria os funcionários no sentido weberiano em

tecnoburocratas¹⁶. Esta passagem estaria garantida pelo novo papel de produtor de bens que o Estado capitalista moderno passa a desempenhar, e a tecnoburocracia se transformaria na controladora da propriedade coletiva dos bens deste Estado, através de seu saber técnico, operacional e do monopólio da informação (BRESSER PEREIRA 1980). O surgimento de uma terceira classe - os tecnoburocratas - que ao lado das outras duas - burguesia e proletariado - estabeleceriam seus padrões de relacionamento dependendo do momento capitalista e das peculiaridades de cada sociedade, seria possível pois esta abordagem teórica confere ao Estado uma grande autonomia: “o Estado é um mecanismo regulador da sociedade tão importante quanto o mercado, e portanto autônomo em relação ao mercado”(BRESSER PEREIRA 1993b, p.45)

O segundo debate parte de uma abordagem antropológica, e identifica o surgimento das burocracias como subculturas autônomas, com uma base social consolidada a tal ponto, que seria capaz de transformá-la em agentes em condições de ter participação com sentido coletivo. Esta avaliação conduz à possibilidade de afirmar que a “constituição desta coletividade, dado o alto grau de diferenciação social e integração interna que poderia atingir, viria a determinar uma reformulação na estrutura de classes nas sociedades industriais” ou seja, que esta burocracia constituiria uma classe autônoma, em condições de colocar-se “em contraposição às demais classes, frações e setores de classe da sociedade com as quais disputaria, em aliança com umas e conflito com outras, o privilégio de redefinir e reordenar o sistema de relações de dominação e apropriação em função de seus interesses específicos de classe” (GEIGER citado por MARTINS 1974, p.44).

As duas visões, que concedem uma excessiva autonomia à burocracia, se fragilizam por confundirem traços constitutivos e diferenciadores de uma categoria social com a estrutura social de uma dada sociedade. Em outras palavras, sua posição na estrutura social não está garantida, mesmo pertencendo a um Estado produtor, e tendo interesses próprios, capacidade técnica e operacional distintas, coesão interna. Esta posição só se define a partir de um dado modo

¹⁶ Há vários tratamentos conceituais para o termo técnicos: tecnocrata, tecnoburocrata, “technopols”. Cada um deles guarda um significado que tem relação com o grau de poder que se atribui a esta categoria, já que o conhecimento e a especialização são suas características constitutivas. Assim o tecnocrata é entendido como..., o “technopol” é o termo que Williamson 1992 usa para denominar os agentes encarregados do ajuste do aparelho de estado nos anos 80 e 90 em diversos países da América Latina.

de desenvolvimento das relações entre as classes em situações concretas e não no nível de abstração em que este debate se desenvolve. Um Estado produtor pode tanto gerar uma burocracia autônoma porque os grupos de poder que compõem sua estrutura de dominação não consideram suas qualificações técnicas como uma ameaça, ou, ao contrário, pode gerar uma burocracia dependente porque atrelada aos interesses de um projeto político definido como prioritário pela estrutura de dominação.

Tanto a percepção da burocracia como agente de um estado produtor de bens, quanto a visão antropológica podem ser úteis na sua qualificação como categoria social, mas não são suficientes para antecipar seu papel na estrutura social.

Mas onde encontraríamos os limites da autonomia da burocracia? Weber se preocupa mais com os perigos da irreversibilidade do processo burocrático nas sociedades modernas, e não com seus limites. Isto porque falta também na sua construção teórica uma análise da estrutura de dominação política, que estabeleça, em formações sociais concretas, os limites das relações entre as classes. Para entendermos estes limites precisamos recorrer a outras abordagens teóricas.

Clauss Offe nos oferece um bom caminho: para ele, nas sociedades capitalistas modernas o Estado e o aparelho burocrático nem estão a serviço nem são instrumentos que uma classe utiliza contra as outras. Sua estrutura e atividades “consistem na imposição e na garantia duradoura de regras que institucionalizam as relações de classe específicas de uma sociedade capitalista. O Estado (e a burocracia) não defendem os interesses particulares de uma classe, mas sim os interesses comuns de todos os membros de uma sociedade capitalista de classes.”(OFFE e RONGE 1984, p. 122-123) Como a sociedade capitalista está dividida em classes, estes interesses comuns têm que surgir da tensa relação entre interesses contraditórios que se explicitam na esfera do Estado.

O Estado, para Offe, é a forma institucional do poder público, forma esta que se define na sua relação com a produção material. Nesta relação aponta quatro determinações funcionais: a privatização da produção, a dependência dos impostos, a acumulação como ponto de referência e a legitimação democrática ¹⁷.

¹⁷ Privatização da produção: o poder político está impedido de organizar a produção material segundo seus próprios critérios, e, mesmo quando o faz, tem por objetivo colocar à disposição da produção privada, a custos baixos, bens de infra-estrutura, transportes, etc. Dependência de impostos: o poder público depende através do sistema tributário do volume da acumulação

O aspecto dinâmico da política estatal, ou a “política do Estado capitalista” se define, para o autor, pela compatibilização destas quatro determinações estruturais. Mas como alcançar uma harmonia entre elas? Ainda respondendo de forma abstrata, ela pode ser atingida através da generalização da forma mercadoria em todos os níveis e por todos os cidadãos: este é “o ponto de referência mais geral, em relação ao qual podemos analisar as estratégias individuais das políticas do Estado” (OFFE e RONGE, 1984, p.126). Mas acontece que esta harmonia dificilmente existe em sociedades concretas, pois o desenvolvimento capitalista apresenta uma “tendência permanente à paralisação da ‘viabilidade de mercado’ e ... à interrupção das relações de troca” (OFFE e RONGE 1984, pg 126). No momento em que o mercado não consegue ser o elemento harmonizador, acrescenta Offe, o Estado intervém para manter a forma mercadoria: assim, “esta estratégia mais geral do Estado capitalista não visa em absoluto a uma proteção especial a um certo interesse de classes, mas sim ao interesse geral de todas as classes”. (OFFE e RONGE 1984, p.128). Como as sociedades modernas se caracterizam pela racionalidade, onde cada segmento quer maximizar o atendimento de seus interesses, este papel harmonizador do Estado vai variar muito quer se esteja num momento de abundância ou de escassez dos recursos disponíveis.

Em resumo, na visão weberiana a burocracia, como agente das ações racionais nas sociedades capitalistas modernas, é a base da legalidade do Estado, pois o capitalismo precisa desta racionalidade para desenvolver-se. Assim, há uma relação de interdependência por interesses recíprocos, pois capitalismo e burocracia “casam-se” pela racionalidade. Por outro lado, na interpretação de Offe, a burocracia deve ser entendida como agente (e como parte) dos interesses comuns dos diferentes membros de uma sociedade capitalista de classes. Se a primeira abordagem conduz o estudo empírico para a análise mais descritiva da “racionalidade”, de seus conflitos, contradições e possíveis pactos de superação, a segunda nos conduz na direção do desvendamento das

privada. A acumulação como ponto de referência: como o poder estatal depende do processo de acumulação capitalista, o seu interesse é manter as condições políticas que favoreçam o processo privado de acumulação. A legitimação democrática: através do sistema de governo parlamentar-democrático eleito em sufrágio universal procura-se assegurar de forma politicamente duradoura a delimitação da esfera privada e pública, além da esfera de liberdade econômica. (OFFE e RONGE, 1984, p.123 a 125)

relações de poder, das suas formas de organização e da ação do Estado, em diferentes “situações capitalistas” (MARTINS, 1984, p. 25 e 26). Mas não podemos e não devemos abandonar nenhuma das duas abordagens, pois acabam sendo complementares.

Para desvendar as relações de poder e suas formas de organização, Poulantzas nos recomenda, no caso da burocracia, que a encaremos como uma categoria social com uma unidade própria, consequência da organização do Estado e de sua autonomia relativa nas formações capitalistas¹⁸. Chama a atenção, no entanto, para que não se trate esta unidade da burocracia como se tivesse uma posição acima das classes, pois ela, como qualquer outro grupo, sofre as consequências das contradições e divisões presentes no bloco de poder (POULANTZAS 1979, p. 187). E acrescentaríamos que é justamente esta situação de permanente conflito que lhe abre um espaço privilegiado para o exercício de um poder específico e que desafia o pesquisador a avançar no seu conhecimento¹⁹.

No que este raciocínio abstrato pode nos ajudar a compreender o espaço de poder da burocracia e sua lógica de ação no caso brasileiro? Em primeiro lugar ele serve para definir nosso ponto de partida, que pretendemos manter apenas como uma base referencial, já que não temos a pretensão de trabalhar no nível de abstração em que ele se desenvolve. Em segundo lugar, porque ele nos remete aos principais “dilemas” que a produção teórica brasileira sobre o assunto tem se debatido nos últimos vinte anos. E finalmente, porque sem ele não ousaríamos trabalhar com as “palavras chaves” de nosso problema de pesquisa que são “espaço de poder” e “lógica de ação”.

Afastando qualquer pretensão de alcançar todas as análises já desenvolvidas sobre o fenômeno burocrático pelos autores que analisaram o caso brasileiro,

¹⁸ Sobre a autonomia relativa do Estado nas formações capitalistas, Poulantzas diz que a autonomia constitutiva do Estado capitalista nos “remete à materialidade deste Estado em sua separação relativa das relações de produção, e à especificidade das classe e da luta de classes ...que esta separação implica”(POULANTZAS 1979, p. 153).

¹⁹ A politização das burocracias que as situações de conflito acarretam, nos obriga a pensar na questão da democracia, como chama atenção CARDOSO, pois esta politização pode constituir-se numa ameaça conforme já havia levantado Max Weber: “é necessário encontrar-se um contrapeso à impostura tecnocrática da única solução possível que muitas vezes reveste o discurso de uma burocracia que se considera neutra e acima das classes” CARDOSO 1975, p. 184.

escolhemos algumas discussões que a nosso ver melhor dialogam com nossa preocupação principal: olharemos seu espaço de poder não somente através dos recursos políticos disponíveis como também através dos graus de autonomia com que consegue atuar. A análise do conceito de anéis burocráticos, das situações de insulamento burocrático, da feudalização, da questão do corporativismo e da “defesa do interesse público” nos ajudará a compreender a lógica de ação da burocracia.

Ao privilegiar estes debates, deixamos de lado um outro bastante atraente em suas qualidades descritivas, mas que acaba perdendo em poder explicativo, por não contemplar as relações de poder e por tratar a burocracia com uma autonomia “em estado puro” que ela não possui, como já assinalamos anteriormente. Entre estes trabalhos, destacamos dois: o de Graham (1968) e o de Schneider (1991), ambos autores americanos, que desenvolveram amplas pesquisas sobre a questão da organização burocrática no Brasil.

O estudo de Graham se propõe a responder porque as sucessivas reformas administrativas que tentaram institucionalizar conceitos e técnicas “modernas” no Brasil, tiveram tão pouco êxito em atingir seus objetivos, prevalecendo uma situação dominada pela “patronagem”, pelo favoritismo, pelo nepotismo e pela ineficiência. Para responder a esta questão, tratada como sua variável dependente, o autor elege três variáveis independentes e conclui que: a estrutura política que está na base da organização do serviço público no Brasil é uma das grandes responsáveis por estes resultados; o emprego de normas que governam o comportamento administrativo e que estão em conflito com as demandas do sistema político e social contribuem com sua parte; e finalmente, o emprego de técnicas de gerenciamento que não levam em conta os requisitos de funcionamento do sistema preexistente e nem os recursos humanos disponíveis explicam a ineficiência. Na sua tentativa formalista de escolher variáveis e definir nominalmente conceitos, o autor abandona a análise do Estado, não leva em conta a estrutura de classes da sociedade brasileira e muito menos as relações de poder. Assim procede, mantendo fidelidade à idéia de que para explicar o funcionamento de uma dada realidade ou suas anomias, podemos eleger variáveis aleatoriamente e atribuir a cada uma delas um determinado peso explicativo. As variáveis escolhidas pelo autor, apesar de comprometerem seu alcance interpretativo, são entretanto bons exemplos descritivos de como a busca de procedimentos universalistas e de leis que regulam os empregos públicos no Brasil não foram capazes de alterar profundamente as práticas clientelísticas

oriundas de uma matriz personalista que atravessa a sociedade de cima a baixo desde os tempos coloniais.

O estudo de Schneider se propõe a analisar como as carreiras e os objetivos individuais dos burocratas brasileiros interagem com os limites macro-estruturais tanto econômicos quanto políticos e porque, apesar destes burocratas atuarem num Estado insuficientemente organizado e institucionalizado, acabam obtendo tanto sucesso na definição de políticas, como é o caso da industrialização.

Schneider constrói uma tipologia composta por quatro categorias sociais de burocratas: os militares, os políticos, os técnico-políticos e os técnicos. Os militares seriam os oficiais que ocupam cargos na administração pública, excluídas as Forças Armadas. Os políticos seriam os burocratas que participam (ou participaram em algum momento) do processo eleitoral e ocupam cargos importantes na administração governamental. E, finalmente, as duas categorias que mais se aproximam de nosso objeto de estudo: os técnicos-políticos e os técnicos.

Os técnicos-políticos seriam os altos funcionários recrutados fora da classe política e dos quadros dos “burocratas de carreira”, oriundos das melhores Universidades do Brasil e do exterior, que recebem altos salários e movimentam-se de uma agência para a outra (quase sempre empresas estatais) com grande facilidade. São técnicos, mas têm uma visão dos processos econômicos e políticos razoavelmente formada, orientada por princípios nacional-desenvolvimentistas e capitalistas e, apesar de terem entrado para o setor público durante o regime autoritário, sabem que não se deve negligenciar o quadro político (a correlação de forças) em nenhum momento. Estes burocratas são os mesmos que Nunes destaca como sendo aqueles que os militares proclamavam, erradamente, que tinham sido “libertados dos políticos clientelistas e dos patrões”(NUNES 1978, p. 53 a 78). Estes técnicos foram selecionados principalmente no início do regime militar, e tiveram seu auge entre 1968 e 1974, na fase em que o Congresso deixou de ter importância como poder legislativo, já que a interferência dos deputados e senadores mais próximos ao governo central nunca deixou de ser sentida. Aliás, como aponta Nunes, esta anulação do Congresso acabou provocando um deslocamento da ação dos políticos para dentro do executivo, inclusive com a seleção de alguns para desempenhar funções na máquina administrativa, como mostra Schneider.

A quarta categoria social de burocrata analisada por Schneider são os técnicos, que para ele seriam os menos importantes. Entram para a carreira

pública por concurso, e apenas uns poucos atingem posições de confiança ou decisão. A importância que acabam tendo, para o autor, é o fato de marcarem sua atuação pela racionalidade técnica nos estreitos limites da área em que atuam (um projeto ou um programa) sendo que quando são chamados para um cargo de confiança, sua indicação é acompanhada pela comunicação de que a escolha se baseou na certeza de que ele continuará atuando como técnico (o que está totalmente de acordo com suas expectativas). Outra característica do técnico é o seu baixo grau de circulação entre agências (em geral do setor governo) e isto se deve principalmente, segundo as conclusões de pesquisa do autor, pela sua aversão ao risco. Não são articuladores nem atuam em coalizões, mas têm uma importante contribuição na formação das agendas e no fornecimento de informações para os decisores.

Nenhuma das categorias construídas por Schneider se enquadra no tipo de burocrata ou de ação burocrática que pretendemos analisar no presente trabalho. E não se trata apenas de fornecer traços distintivos para criar um quinto tipo. Trata-se de uma diferença substantiva, que acaba tendo como resultado não um novo “tipo”, mas sim uma outra pergunta. A pergunta seria quais os recursos políticos que uma determinada burocracia tem à sua disposição numa dada situação e quais os limites “impostos” pela estrutura de dominação imperante numa conjuntura concreta. A descrição dos tipos e de suas carreiras pode tornar claro “de quem estamos falando”, mas não são condições suficientes para respondermos em que espaço de poder transitavam (ou que recursos políticos tinham à sua disposição) e são condições necessárias, mas não suficientes, para entendermos a lógica que orientava suas ações.

Privilegiar o debate sobre os graus de autonomia que a burocracia atinge em formações sociais concretas já significa uma opção teórica e metodológica. Significa que estamos entendendo que o espaço de poder se define num momento específico das relações entre sociedade, economia e Estado e que se refere a uma sociedade específica. Com isto já abandonamos qualquer tentativa apriorista de definir um espaço “reservado” à burocracia nas sociedades capitalistas. E significa também que, apesar de rejeitarmos a idéia de que a burocracia se constitui numa classe ou num estamento social, precisamos estudá-la com um

grau de “isolamento” que possibilite entendermos, através de sua lógica de ação, a dinâmica das relações de poder que atravessam o Estado, numa dada sociedade capitalista.

Ao apontar os principais equívocos nas explicações sobre as relações entre sociedade, economia e Estado, presentes na interpretação teórica corrente, Vianna afirma que alguns autores brasileiros que trabalham com o tema conseguiram evitar, e com sucesso, a dicotomia apontada na introdução deste trabalho, que coloca de um lado autonomistas e de outro instrumentalistas (ou então o Estado como sendo um aparelho controlado pelo estamento burocrático ou como sendo o comitê executivo das classes dominantes, nas palavras de CARDOSO 1975, p. 165). Vianna sugere que ao estudar-se formações sociais capitalistas concretas, não se tome Estado e sociedade, ou Estado e classes dominantes, como duas entidades distintas que se confrontam, mas sim observe-se quais as estruturas que os solidariza e, concomitantemente, quais os movimentos que os separa (VIANNA 1987, pg 60-61). Aqui está a dificuldade, mas talvez um caminho bastante criativo para analisar o espaço de poder da burocracia.

Luciano Martins foi um dos autores que mais diretamente enfrentou a questão da autonomia relativa da burocracia. O eixo de sua análise está na idéia de que, no caso brasileiro, em muitos momentos, os “núcleos de decisão” se distanciaram do “*locus* formal do poder”. Este “afastamento” é que cria condições para colocar à disposição dos agentes que se situavam nos “elos intermediários” (a elite da burocracia pública da área econômica, no nosso caso), os recursos políticos que lhe permitiram atuar com resultados (na definição, por exemplo, da política industrial entre os anos 30 e 50). Isto ocorre porque na nossa “situação capitalista” - tardia e dependente -, a organização do poder e do Estado se dá com a velocidade de quem deve correr atrás do prejuízo, o que cria condições para que Estado e a sua burocracia tenham um papel estruturante, muito antes que se manifeste qualquer “tendência à paralisação da viabilidade de mercado” como apontava Offe. Draibe acrescenta que a força fundadora do Estado no Brasil está na incapacidade hegemônica dos vários setores oligárquicos e urbano-industriais dominantes, o que lhe dá e à sua burocracia um caráter especial.(DRAIBE 1985)

Muitas são as conseqüências deste quadro sobre o papel que o Estado e seus agentes passam a desempenhar no cenário brasileiro: “... nestas condições, parece claro que o Estado não pode limitar-se às funções tradicionais do Estado

capitalista, ou seja, a de garante dos requisitos sociais necessários à produção e reprodução do sistema. Melhor dito: sendo outros estes requisitos sociais, outra é a natureza do papel de garante destes requisitos. Assim, o Estado não apenas passa a desempenhar o papel decisivo na organização (por via administrativa) da acumulação, como tem também que gerir o relacionamento com o 'centro' capitalista, mediar a ação dos grupos estrangeiros na produção local e ainda legitimar o exercício desenvolvido que desses novos poderes de intervenção faz a burocracia estatal em benefício próprio. Em decorrência ... a questão clássica do 'controle de classe' exercido sobre o aparelho de Estado cede lugar a uma problemática muito mais complexa e que aparece sob a forma de uma ambivalente (e às vezes contraditória) convergência de interesses entre a burocracia estatal e a classe propriamente capitalista". (MARTINS 1984, p.25 e 26)

Para Luciano Martins, o que permite ao Estado e à sua burocracia converter-se em "agente histórico de transformação", não é sua autonomia relativa face à classe dominante, "mas sim a autonomia da dimensão política face às demais instâncias da estrutura social" (MARTINS 1984, p.27), que tem origem num dado modo de desenvolvimento das relações entre estas instâncias, caracterizado por uma profunda desarticulação social. Esta desarticulação é produzida por uma dissociação entre as relações de produção e de reprodução: "não é dos conflitos travados entre burguesia e proletariado ... que nasce o impulso para o processo histórico de mudança nas relações econômicas de produção", mas são as condições criadas pela crise de 1929 que vão permitir que a industrialização ganhe dinamismo, impulsionada pelo próprio Estado que passa a "decidir" sobre seu rumo e seu ritmo. Assim, o Estado que surge a partir de 1930 é, para Martins, não só promotor como ator da industrialização. E por isso sua burocracia cresce e tem um papel relevante.

Além disto, é um Estado populista "que se interpõe aos interesses de classe enquanto mediador, com conseqüências sobre suas relações com os vários segmentos da sociedade" (MARTINS 1984, p.34)²⁰. Um dos principais desdobramentos deste quadro é o padrão de relações paternalistas onde o Estado se apresenta como provedor, os políticos como pedintes e a sociedade como credora. Como resultado desta matriz formadora, em que as decisões partem do Estado e não são um resultado de pressões políticas da sociedade, não é de

²⁰ Ver também BOGGS, Carls. The New Populism and the limits of structural reform. in *Theory and Society*. USA, v,12, n.3, may 1983.

estranhar que a burocracia tenha um espaço privilegiado de ação, mas que tenha também uma visão peculiar de suas relações com os políticos e com a sociedade, como pretendemos mostrar no presente trabalho.

Esta posição “sui generis” que assume o Estado brasileiro e o papel que desempenham seus agentes, levou Faoro a afirmar a existência de um estamento burocrático no país como parte de uma “estratificação aristocrática, com privilégios e posição definidos pelo (próprio) Estado, ... com estrutura própria, que, embora condicionada pelas forças sociais e econômicas, eleva-se acima da nação, ...(transforma-se) em árbitro da nação, das suas classes, regulando materialmente a economia, funcionando como proprietário da soberania” (FAORO 1958, p. 261, 262 e 263). Se aceito este grau de autonomia do estamento burocrático, estreitam-se os caminhos para buscar seus limites e nesta busca os desdobramentos da abordagem de Faoro não nos ajudam muito.

O que um Estado que assim se apresenta projeta sobre sua burocracia? Em primeiro lugar, com seu crescente papel na constituição de um sistema industrial no país, este Estado “cria e reproduz uma burocracia dotada de interesses próprios” interesses estes que “se realizam através do intervencionismo estatal” (MARTINS 1985, p. 34). Em outras palavras, a burocracia passa a ter na defesa da intervenção do Estado um de seus cimentos unificadores. E como este Estado se apresenta também (principalmente a partir de 30), com “um executivo forte, com um aparelho burocrático-administrativo moderno e complexo que passou a operar através de um corpo cada vez maior e mais sofisticado de funcionários...” (DRAIBE 1985, p.21), durante sua expansão (principalmente na década de 60), sua burocracia tem condições de se fortalecer, se diferenciar e se tornar peça importante na formulação e operação de políticas.

Mas será apenas na formulação e operação de políticas? Parece que não, pois esta “peculiar forma de Estado” com um “aparelho especial” dotado de um conjunto de instituições e organismos com “capacidade própria” e “lógica específica”, cria também uma burocracia “especial”, que chega a opostos: ou pretende “dirigir” o Estado (como aponta HOCHMANN 1990, no caso da Previdência) ou pretende pensar criticamente o próprio papel intervencionista deste Estado, propondo-se até a “perder” poder para manter seu espaço institucional garantido, como veremos no presente trabalho.

O importante estudo de Hochman sobre a unificação dos Institutos de Previdência no Brasil é um dos muitos exemplos de um momento de uma destas

burocracias especiais. Ele mostra a vitória de um grupo de técnicos não só na nova concepção que passou a comandar a Previdência Social no país a partir da unificação dos institutos de pensão em 1966, como também na disputa pelo comando dos principais postos chave do novo sistema: “a Previdência Social brasileira passou a ser administrada por um grupo de técnicos oriundos do IAPI, agora ‘Cardeais da Previdência Social’, que tinha projetos, perspectivas e concepções desenvolvidos ao longo de 30 anos de uma bem sucedida carreira pública” (HOCHMAN 1990, p.2). Na pesquisa que realizou e nas entrevistas que fez com estes técnicos, o autor destaca, e impressiona, com o discurso que estes técnicos tinham sobre o papel da Previdência e sobre o seu papel como burocratas: “a Previdência é uma forma de organização estatal prevista em lei e sendo o governo o povo politicamente organizado, caberia a ele (governo) a administração da Previdência” (HOCHMANN 1990, p. 3). E prosseguem os técnicos: “a unificação significa a realização da racionalidade técnica e administrativa e estabelece a igualdade entre os cidadãos. Contra os interesses de vários grupos, sobrepõe o interesse coletivo...que tem apenas um representante - o Estado e seus agentes - os burocratas” (HOCHMANN 1990, p.6). Mesmo considerando-se este caso como extremo, fica o registro de até onde pode chegar, quando vitorioso, o discurso de uma burocracia que se “auto-proclama como representante do interesse geral” ou do “interesse público”. Nesta passagem, coincidem o discurso dos agentes burocráticos com a análise feita por Faoro e citada anteriormente. Mas há uma longa distância a percorrer entre o que os burocratas pensam que representam e os limites concretos de sua autonomia em uma determinada situação.

A partir da condição de “pensar o próprio Estado”, começa a delinear-se, a nosso ver, um desdobramento que a análise sobre o caso brasileiro ainda não contemplou. O papel significativo que a burocracia do setor governo passa a ter, quando se apresenta a necessidade de propor o redesenho institucional do próprio Estado. Este papel adquire ainda mais significado, quando se percebe que é exercido por um grupo que tem a certeza de que são eles os defensores do “interesse público” e que devem prestar contas de sua atuação apenas à “sociedade”, denominação genérica que dão à única forma de controle que consideram legítima, que se origina na parte da sociedade que tem organização suficiente para consolidar pressões. Em outras palavras, parece que para eles esta parte “visível” da sociedade é a porta-voz do “interesse público”, visto como um conjunto de regras éticas, políticas e econômicas que não estão sujeitas a

diferenças de classe ou de qualquer outro tipo, por isso totalizantes. Assim nasce uma forma peculiar de entender o “interesse público” que tem importante papel na montagem da lógica de ação desta burocracia.

Estas regras éticas, políticas e econômicas que constroem o “interesse público” para a burocracia se modificam de uma conjuntura histórica para outra. Assim, na década de 50, as regras deviam respeitar os princípios da eficiência e favorecer o desenvolvimento econômico do país; durante o regime militar, no período do “milagre”, os princípios eram da ordem e da estabilidade voltadas para o crescimento econômico; no momento de iniciar o ajuste, período que analisaremos neste estudo, quais seriam as regras éticas, políticas e econômicas que formariam o “interesse público”?

Este caminho analítico pode se tornar perigoso se não pensarmos nos graus de liberdade e nos limites da atuação de qualquer burocracia (limites da sua autonomia). Aqui aparece mais uma vez aquela dificuldade teórica apontada no início deste capítulo, ou seja, quando parece que estamos encontrando um caminho, aparece uma outra dimensão para perturbar o raciocínio. É este o preço que se paga por não dar um tratamento estático e nominalista aos conceitos.

Martins examina os graus de liberdade a partir das relações entre burocracia estatal e classe capitalista, evitando, com o que concordamos, o debate sobre o caráter estamental ou de classe da burocracia. O que ele propõe é que se abandone a discussão neste nível de abstração e se parta para a análise de um contexto específico, que para ele é onde se situa a arena própria para definir tanto os graus de liberdade quanto os limites da autonomia.

Neste contexto específico, conclui, através do estudo de três agências (o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico - BNDE como exemplo de órgão da administração indireta, o Conselho de Desenvolvimento Industrial - CDI como órgão da administração direta e a Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil - CACEX como órgão híbrido), que a autonomia de suas burocracias depende fundamentalmente do tipo de inserção que as agências têm no aparelho de Estado²¹. E mostra que ela será maior quanto mais distante do setor governo estiver a agência. Este é o caso das empresas estatais. Isto se dá

²¹ Sobre o assunto ver também ABRANCHES, Sérgio H. *The Divided Leviatan: State and Economic Policy Formation in Authoritarian Brazil*. PhD Thesis, Cornell University, 1978, mimeo, principalmente o Capítulo I. Estuda três agências: o CDI, o CONSIDER (Siderurgia) e a CACEX.

pela sua natureza e pelo volume de recursos que elas manuseiam (baseados na privatização da produção e na acumulação como ponto de referência). E acrescenta: "... não é tanto a delegação de atribuições pelo poder político que confere graus distintos de importância a cada uma dessas agências, mas os recursos de poder que conseguem reunir e maximizar através de suas próprias ações e a partir das faculdades conferidas pela natureza de suas respectivas inserções no aparelho de Estado. São essas condições específicas que se traduzem concretamente em maior ou menor volume de recursos políticos e financeiros e em distintos graus de liberdade de ação. Nesse particular parece também claro o descompasso entre as condições existentes na órbita da máquina burocrática tradicional e as que se criam na órbita da nova burocracia quase-empresarial. É o situar-se fora do setor Governo que constitui a variável importante e que possibilita a essas agências desenvolverem comportamentos mais ou menos autônomos e mais ou menos criativos"(MARTINS 1985, p. 192)²².

Nosso estudo não tem pretensões comparativas, mas é importante retermos o conceito de autonomia do aparelho burocrático brasileiro contido nas conclusões do trabalho de Martins, para depois fazermos o nosso contraponto:

1 - a autonomia da burocracia depende, para Martins, da autonomia da agência ou órgão a que pertence, que por sua vez se define pelo tipo de inserção no aparelho de Estado;

2 - a "qualidade" desta inserção varia conforme o volume de recursos econômicos que estão à sua disposição, que por sua vez varia de acordo com a prioridade que o seu "produto" tem no mercado;

3 - os recursos de poder (políticos e financeiros) destas agências e de sua burocracia vêm mais do sucesso de suas próprias ações do que do poder político central;

4 - quanto mais distante estas agências estiverem do setor Governo, maior será sua autonomia e a de sua burocracia.

O seu estudo sobre um órgão do setor Governo (o Conselho de Desenvolvimento Industrial-CDI) nos fornece os demais elementos para a construção do seu conceito de autonomia. Martins aponta cinco razões para que um órgão do setor Governo tenha pouca autonomia de ação²³: em primeiro lugar,

²² Sobre o papel da empresa estatal ver DAIN, Sulamis. *Empresa Estatal e Capitalismo Contemporâneo*. Campinas, Ed. UNICAMP-Icone, 1986.

²³ Uma descrição do que foi o CDI e a análise de sua atuação estão na página..., do Capítulo x.

“a extrema segmentação do aparelho de Estado” torna praticamente impossível a pretensão de centralizar a implementação de qualquer política e diminuir a autonomia de cada órgão e de sua burocracia. Em segundo lugar, os órgãos de regulação e controle (em geral situados no setor Governo) e que não decidem sobre volume de recursos e nem sobre sua fonte, administrando apenas recursos de natureza institucional (ou seja, incentivos legais, organizacionais e fiscais), têm sua autonomia limitada. Ao contrário, “os organismos oficiais que alocam recursos financeiros (do setor empresa) decidem não só a partir de suas próprias prioridades, como seus critérios de aplicação consideram fatores tais como a taxa de retorno do investimento, a rentabilidade imediata, as garantias e os riscos, (que são) critérios quase bancários”(MARTINS 1985, p.136). Em terceiro lugar, surgem duas lógicas no interior do aparelho de Estado (no caso brasileiro) - a empresarial e a do Governo. Para a burocracia da primeira, seu gol é o lucro e o equilíbrio financeiro da sua agência. Para a burocracia da segunda estas preocupações não existem, e assim não há problema em aprovar investimentos para uma empresa em situação econômica precária, desde que ela seja ligada a um setor considerado prioritário do ponto de vista da política industrial geral.

Em resumo, a autonomia da burocracia do setor Governo seria pequena por causa da segmentação do aparelho de Estado, das características peculiares de administração das prioridades pelo fato de não gerar recursos, por causa de uma lógica que tem instrumentos de controle pouco eficientes na administração destes recursos e, conseqüentemente, por ser uma burocracia “sem força”, o que a aproxima do seu conceito negativo de “criadora de problemas, ineficiente e ritualista”.

Não há como discordar das reflexões de Martins sobre a autonomia relativa (porque circunscrita a uma “situação capitalista”) que as agências do “setor empresa” e sua burocracia atingem num Estado em expansão como o brasileiro. Mas suas conclusões sobre a falta de autonomia dos órgãos e da burocracia do setor Governo dão margem a alguns questionamentos.

Será que a fragmentação do aparelho burocrático necessariamente diminui a sua autonomia? Parece que não, pois mesmo quando esta fragmentação atinge a organização institucional do Estado, com a multiplicação e duplicação de agências como é o caso brasileiro, há uma “solidariedade” horizontal entre burocratas, que no setor Governo parece ser ainda mais forte que nas empresas públicas, como veremos no presente trabalho. E seu ponto forte é seu ponto fraco, pois tende a ser mais forte justamente pela fragilidade que certos órgãos

do setor Governo apresentam, o que obriga que se aproximem, no mínimo para autoproteção. Neste caso, o que define a autonomia da burocracia, não é somente o tipo de inserção do órgão no aparelho de Estado, mas sim a dinâmica da solidariedade que constroem a partir da sua ação concreta e que acaba colocando à sua disposição recursos políticos específicos (além do conteúdo e amplitude das matérias sobre as quais devem opinar, como veremos adiante). Esta tese favorece a idéia de uma “oligarquização” de um segmento da burocracia, ou seja, a permanência de um grupo com poder e lógica próprios “atravessando” as agências, independentemente das mudanças organizacionais ou mesmo daquelas que ocorrem nas coligações políticas do poder.

Esta “oligarquização” serve de escudo para enfrentar conjunturas políticas distintas, e alarga ainda mais seu espaço de poder, quanto maior for a instabilidade política. No caso brasileiro, com as constantes crises institucionais, a burocracia do setor Governo encontrou terreno propício para ampliar seus laços de solidariedade. Mesmo durante o regime militar, em que houve maior estabilidade quanto aos mandatos presidenciais, a instabilidade no mando da política econômica manteve a necessidade da burocracia “proteger-se”.

Seguindo este raciocínio, e é isto que pretendemos mostrar, o que importa não é tanto examinar a autonomia da agência a que esta burocracia está ligada num determinado momento, pois mesmo “grupos informais” com rotatividade entre agências chegam a reunir recursos políticos suficientes para atuar com certa autonomia. Esta característica cria condições para o exercício de “um papel criativo como formulador e executor de políticas”, traço que Martins havia reservado apenas para as burocracias ligadas ao setor empresa. (MARTINS 1985)

Mas como ela conseguiria reunir estes recursos políticos independentemente da agência ou órgão a que está ligada? Diferentemente das empresas públicas, não é necessariamente o volume de recursos econômicos que está à sua disposição que irá aumentar-lhe o espaço de poder, mas sim a sua capacidade de atuar na definição das regras do jogo institucional e na definição de políticas gerais²⁴. É claro que se a esta capacidade for acrescido o acesso a decisões sobre o volume e o destino de recursos, seu poder crescerá. Na realidade estas

²⁴ Ao enfatizarmos estes dois papéis da burocracia, não estamos nos esquecendo de sua importante função na elaboração e condução das rotinas. Mas no presente trabalho não vamos tratar deste aspecto, apesar de termos nos beneficiado dele na coleta de informações.

burocracias combinam papéis regulatórios, com papéis mais gerais de integração e compatibilização de diversas arenas de decisão²⁵.

Os recursos de poder (políticos e às vezes financeiros) desta burocracia, e eventualmente dos órgãos ou agências a que estão vinculados, vêm também da sua qualificação técnica, do conhecimento dos regulamentos, das informações que detêm, como gostaria Weber, mas não só. Eles vêm principalmente das ligações que conseguem estabelecer com o poder central, com outros segmentos burocráticos, com a sociedade, e com o legislativo. Como esta relação envolve muitas vezes interesses contraditórios, esta burocracia “faz opções”, o que cria mais espaço para o exercício do seu poder. O que influencia para que estas opções sejam feitas é um aspecto que debatemos no estudo de caso.

Desenvolvemos nossa análise fugindo da abordagem daqueles que reduzem a questão da ação de atores coletivos à identificação dos beneficiários de uma dada política. Temos também em mente que, se por um lado as contradições de interesse abrem espaço para uma prática específica, por outro definem os limites deste espaço, bem como do seu sucesso na implementação das políticas.

Draibe, na sua análise do papel da burocracia econômica na elaboração e consecução de políticas de desenvolvimento, no caso brasileiro, destaca a dificuldade que os técnicos e burocratas têm para estabelecer “a partir de si e no âmbito do aparelho econômico, a unidade da política econômica e social e, portanto, de exercer um papel dirigente...”; mas chama a atenção para sua grande força como formuladores e como ocupantes de um papel estratégico nos processos decisórios. E justifica: “a força dos técnicos vem da incapacidade dos interesses econômicos se imporem... (entre outras razões por causa da sua fragmentação e heterogeneidade) ... Trazidos para dentro do Estado, esta incapacidade se renova; os distintos interesses se defrontam em cada uma das arenas, e as alianças que se estabelecem em cada órgão são efêmeras pois construídas em torno de projetos ou medidas isoladas. Este é o espaço da ação

²⁵ BOSCHI e DINIZ 1978 distinguiram os órgãos regulatórios e os órgãos de planejamento: “os primeiros cobririam parte do processo e teriam funções mais tópicas, deliberando sobre um número restrito de instrumentos econômicos. Os demais cumpriram um papel mais abrangente de integrar e compatibilizar as diversas instâncias decisórias ao longo de todo processo de formulação de políticas. Seu contato com o setor privado é mais distante e sua própria ação de selecionar interesses coloca obstáculos a este relacionamento.... Os regulatórios dão mais espaço para a satisfação de demandas de grupos específicos. Estes órgãos regulatórios são o *locus* privilegiado de acesso ao setor privado, pois como estão situados em instâncias inferiores da administração, são fragmentados e variados o suficiente para lidar com os interesses corporativos do empresariado” in VIANNA 1987, p.43.

mais independente e politizada da burocracia. Dada a interpenetração das políticas e seu grau de complexidade, o conhecimento especializado e principalmente, o domínio pelo técnico do conteúdo das decisões e de suas repercussões, capacitam-no a operar como pivô nos sistemas de forças e nas alianças entre grupos de interesses e nas articulações interburocráticas em torno de alvos comuns”(DRAIBE 1985, p.53). Se a autora destaca este papel da burocracia na definição e implementação de políticas de desenvolvimento na etapa da industrialização, o que resultou na construção de estruturas centralizadas do Estado, nós vamos emprestar o raciocínio, para examiná-lo na etapa (final da década de 70 e principalmente na primeira metade da década de 80) em que a crise coloca de maneira imperiosa a necessidade de pensar-se num reordenamento institucional do Estado. Procuramos identificar também no presente trabalho quais são os “alvos comuns” que os técnicos conseguem identificar nas suas articulações interburocráticas.

Neste momento de crise, e talvez ainda em parte como herança da fase anterior, a dispersão dos interesses, aliada à fragmentação das políticas, vai isolar um espaço específico onde se localizará o que passaremos a chamar de “políticas gerais” e onde um segmento da burocracia defenderá sua forma peculiar de entender o “interesse público”, aqui entendido como um conjunto de princípios que ela adota como “verdadeiros” e “totalizantes”.

Outra vez, um ponto levantado por Martins, nos auxilia na discussão do espaço de poder da burocracia e principalmente nos introduz à questão de sua lógica de ação: a convivência no aparelho de Estado brasileiro de “duas lógicas”, uma “quase bancária” que seria a das empresas estatais e outra que se define por critérios vários, em que nem sempre prevalece a preocupação de rentabilidade econômica, mas sim a defesa da intervenção do Estado ou a defesa do “interesse público”.

Mas o que contribui para o surgimento destas diferentes lógicas? Esta discussão nos faz voltar ao debate sobre o papel do Estado. Pode parecer estranho introduzirmos um tema de tal amplitude para encontrarmos uma saída para a compreensão dos critérios que a burocracia do setor Governo adota para fazer suas “opções” e de como consegue reunir os recursos de poder necessários para agir, lembrando sempre que toda lógica pressupõe um alvo.

Mas para nossos propósitos não precisamos ir muito longe. Em primeiro lugar, a partir de 30, trata-se de um Estado construído numa situação capitalista em que se coloca como promotor do processo de desenvolvimento e como ator

ou produtor de bens, numa sociedade cujos interesses privados são fragmentados e incapazes de criar uma hegemonia²⁶. Mas não deixa de ser um Estado provedor de recursos via impostos ou emissões, o que pode ser muito útil para a lógica “quase bancária” das empresas públicas em momentos de dificuldade.. Em segundo lugar, e por conseqüência, é um Estado que se expande e se diferencia, expandindo e diferenciando também a “envergadura estrutural das burocracias” (MARTINS 1974, p.33) principalmente através do crescimento e diversificação das empresas públicas e dos órgãos da administração direta encarregados da definição de políticas e do controle. Em terceiro lugar, e como efeito das duas características anteriores, aumentam as situações de interações burocráticas entre o setor público ligado às empresas e o setor privado (MARTINS 1974, p. 34), mais do que dentro do próprio setor público onde os órgãos da administração direta tendem a se isolar por dificuldades de exercer seu papel controlador. Em quarto lugar, criam-se as clausuras corporativas, como veremos adiante.

E finalmente, como corolário destas quatro afirmações anteriores, e que na realidade é o centro do presente estudo, quando este Estado entra em crise, surge no setor Governo uma burocracia com traços de autonomia muito especiais e com uma lógica de ação que encontra na defesa do “interesse público” seu alvo comum²⁷.

²⁶ Octavio Ianni em sua análise sobre o papel do planejamento estatal no Brasil analisa o crescimento tanto quantitativo quanto de poder da burocracia nos momentos de crise econômica e política. Faremos comentários sobre sua abordagem na PARTE II deste trabalho (IANNI 1971).

²⁷ Muito antes que nós, Carlos Estevan Martins havia levantado esta questão, apesar de falar em termos genéricos sobre o poder burocrático e não especificamente sobre o caso brasileiro: “mais importante... é o engrandecimento do poder burocrático que decorre do sistema de apoio múltiplo que funciona não só no seio de uma dada burocracia (articulando entre si, numa única teia de compromissos recíprocos, funcionários de diferentes serviços, setores e escalões) como também entre representantes de burocracias pertencentes a organizações distintas, e muitas vezes, rivais. Esse travejamento formado por entendimentos, conluíus e trocas informais de respaldos e ajudas de todo gênero constitui o substituto moderno dos laços de origem social e de parentesco, que constituíam a base de poder das burocracias estatais vinculadas à classe dominante nos países e nos períodos em que prevaleceram critérios menos universalistas de recrutamento para o serviço público... Com a abolição parcial das restrições baseadas no critério de classe, os burocratas modernos têm tratado de compensar a debilidade resultante de sua heterogeneidade social por meio da formação de sistemas de aliança que outra vez os reagrupa como portadores de um interesse próprio, relativamente definido, contraposto ou de alguma forma distinto dos que caracterizam os seus reais ou supostos adversários” (MARTINS 1974, p. 34 e 35).

Antes de iniciarmos nossa caminhada pela história da burocracia brasileira, mais especificamente da burocracia econômica ligada à definição de políticas gerais e às propostas institucionais para um redesenho do Estado, torna-se necessário a discussão do tratamento que alguns conceitos tem recebido na literatura sobre o tema.

A proximidade com as esferas de poder onde são definidas as políticas gerais pode dar a uma parte da burocracia do setor Governo, seja da área econômica ou seja da área social, a oportunidade para isolar-se das pressões diretas dos interesses que têm origem no setor privado. Este isolamento não quer dizer que as pressões não existam, mas como estão muito fragmentadas, porque são fragmentados os interesses, e estão por conseguinte voltados para formulações que dizem respeito a um setor determinado, elas se tornam mais difusas e de difícil operação. As situações autoritárias, em que a ação do Congresso passa a ser limitada institucionalmente, é outro momento que favorece este isolamento.

Os graus de isolamento ou de interferência dos interesses privados, do legislativo e dos políticos na lógica de ação da burocracia, são tratados pela literatura brasileira através de três principais construções teóricas: os anéis burocráticos, o insulamento burocrático e a feudalização.

O conceito de anéis burocráticos começou a ser desenvolvido em 1971 por Fernando Henrique Cardoso. A partir do mecanismo político que chamou de “inércia burocrática”²⁸, a burocracia desempenhava uma de suas funções que era a de “prover favores”. Assim, criava-se entre Estado e interesses privados uma “teia de cumplicidades pessoais” que mobilizava os interesses dos grupos, e isto ocorreria principalmente nos setores mais dinâmicos da economia. Mas não só, pois existiria uma teia de cumplicidade mais difusa, orientada também por relações e lealdades pessoais “que tornavam cúmplices desde o vereador, o

²⁸O termo “inércia burocrática” foi utilizado por Cardoso a partir de um estudo feito por Robert T. Daland, *Estratégia e Estilo do Planejamento Brasileiro*, Rio de Janeiro, Lidaador, 1969, onde o autor define quais seriam as funções da burocracia brasileira, a saber: prover um canal de mobilidade ascendente para a classe média educada, prover rendas para aquela classe média que serve de apoio ao regime, prover um baixo nível de certos serviços e dar a oportunidade de iniciativas privadas baseadas nos poderes inerentes a certos grupos. in CARDOSO 1993, p.150.

deputado, o funcionário de uma repartição fiscal, o industrial, o comerciante ou o banqueiro, até o ministro quando não o próprio presidente. A partir deste 'sistema' as decisões eram tomadas e implementadas. A burocracia funcionava, portanto, como parte de um sistema mais amplo e segmentado: não existindo eficazmente partidos de classe, sindicatos e associações de grupos e classes, os interesses organizavam-se em círculos múltiplos, em anéis, que cortavam perpendicularmente e de forma multifacética a pirâmide social, ligando em vários subsistemas de interesse e cumplicidade segmentos do governo, da burocracia, das empresas, dos sindicatos, etc.." (CARDOSO 1993, p.150-151)²⁹.

Alguns anos mais tarde, o autor qualificava mais seu conceito de anéis burocráticos, descrevendo dois tipos de organizações presentes na cena brasileira³⁰, ambas burocráticas, mas inseridas em contextos de dominação de nível, complexidade e sentido distintos: "uma, a grande empresa privada, (que) insere-se num contexto nitidamente supra-nacional ... Outra, a burocracia pública ... (que) tenderia a definir-se nos marcos da Nação. Entretanto, assim como a burocracia pública divide-se em facções políticas, no sentido mais amplo (ou seja, que se propõem fins e implementam medidas para alcançá-los em função dos setores de classe e grupos a que se ligam), é preciso pensar o sistema político em termos de anéis que cortam horizontalmente as duas estruturas burocráticas fundamentais, a pública e a privada. Dessa forma, partes das empresas públicas, ou melhor, da burocracia destas empresas e seus dirigentes, podem ser captados pelo sistema de interesses das empresas privadas. O mesmo pode ocorrer com diversos setores do Estado (ministérios, divisões, grupos executivos, etc.) Inversamente, parte do setor controlado pela empresa privada (inclusive seus órgãos de classe como os sindicatos, federações, etc.) pode aliar-se com segmentos da burocracia estatal, tornando um anel de pressão e assim por diante. Está claro que o jogo político destes anéis encontra limites tanto nos interesses objetivos (de poder e econômicos) dos respectivos eixos fundamentais de ordenação estrutural, como no fato decisivo de que o Estado, embora fragmentado, aparece como um bloco (diante da questão principal): as alianças variáveis são possíveis na cúpula à condição de que não ponham em risco o caráter fundamental do estado, como um estado de desenvolvimento capitalista" (CARDOSO 1975, p. 182 e 183).

²⁹ Ao fazer esta análise o autor estava se reportando ao período pré 1964.

³⁰ Agora o conceito já se expande para servir de base à sua análise do período pós 1964.

Mas como descobrir a presença destes anéis burocráticos, em situações que a fragmentação dos interesses não cria uma pressão capaz de atuar sobre o espaço de definição das políticas gerais, como aquelas que vamos privilegiar no presente estudo e que se voltam para a própria questão do reordenamento institucional do Estado? Ou então, como descobrir estes anéis num momento que nem a “sociedade”, nem os empresários, nem a classe política, nem os partidos sabiam o que queriam (ou o que fazer) do (ou com) o Estado?³¹

Tentemos caminhar com outro conceito, o de insulamento burocrático, para depois voltarmos à idéia dos “anéis”. A existência no Estado brasileiro de “ilhas de racionalidade e de especialização técnica”(NUNES 1985), que aparecem entendidas como um antídoto à nossa histórica tendência clientelista e como um meio eficaz de controle das pressões da sociedade, acaba dando origem a uma maneira específica de encarar a lógica de ação da burocracia pública do setor Governo. O fenômeno do “insulamento burocrático” corre nas águas desta tradição analítica.

O termo “insulamento burocrático” surge na linguagem da teoria organizacional contemporânea³² como sendo “o processo de proteção do núcleo técnico do Estado, contra a interferência oriunda do público ou de outras organizações intermediárias... (a este) núcleo técnico é atribuída a realização de objetivos específicos”(NUNES 1985, pg 363). Esta proteção que é construída em torno de uma agência ou de um conjunto de burocratas varia conforme o grau de isolamento que se consegue atingir. O oposto de uma situação “insulada”, afirma a mesma literatura, é uma situação de “engolfamento” onde existe um alto grau de penetração de interesses sociais e políticos.

Outra característica da situação de insulamento, é que ela pode ser temporária, pois pode deixar de existir quando seus objetivos forem atingidos. O que esta análise não avança, e por isso sua utilidade é parcial, é a questão dos

³¹ A simples leitura dos jornais, seja na década de 80, seja no momento que estamos escrevendo este trabalho (1993), oferece material mais do que suficiente para alimentar esta afirmação.

³² O termo foi introduzido por SCHCPOL, T. Bringing the State Back In: *Stratetegies of Analysis in Current Research*. 1987.

recursos políticos necessários para isolar uma agência ou um conjunto de burocratas e principalmente a quem interessa ou quem promove este isolamento ou a criação das “ilhas de racionalidade” técnica. E isto acontece, pois há uma preocupação formalista por trás do conceito de insulamento, que pode ser útil (como outros conceitos com o mesmo tratamento) apenas na tarefa descritiva.

O tratamento que Nunes dá ao conceito de insulamento burocrático permite que tomemos como insulados mesmo uma agência ou um conjunto de burocratas que estejam atuando dentro de anéis burocráticos. A combinação destes dois conceitos, aparentemente opostos, é possível, pois nestas situações as agências ou os burocratas se “isolariam” dentro de um anel, ou seja, interesses públicos e privados se fechariam a outras interferências para proteger-se. Vale o raciocínio, restando a necessidade de sua confirmação empírica.

As idéias de “feudalização” e “privatização” do Estado também fazem contraponto com nossas tentativas explicativas. Estas situações surgiriam a partir da excessiva segmentação do aparelho de Estado, resposta institucional que se deu, no caso brasileiro, à diversificação dos interesses públicos e privados, que levaram à criação de “feudos”, onde as alianças entre setores empresariais e distintos setores da burocracia “informam a lógica de ação dos funcionários do Governo” (MARTINS 1985, p.192). Este processo de “feudalização” levado a seu limite resulta na “privatização” do Estado, onde: “introduz-se como regra a decisão particular, ficando o critério racional-legal quase que inteiramente descartado; o cume da burocracia se transforma em braço executivo dos interesses que deveria regular e a corrupção velada (um bom emprego quando sair do governo) ou aberta (comissão) corre solta; como as decisões são privadas, os conflitos interburocráticos ficam quase que insanáveis e as orientações gerais são violadas a cada momento”.(CARDOSO DE MELLO 1988). Nestas condições, o Estado perderia “sua capacidade de articular interesses, a política econômica (fica) imobilizada e as decisões não parecem ter outra lógica que não a dos interesses ‘localizados’. O Estado perde seu caráter abstrato de representante do interesse geral e apenas assume o aspecto concreto de aparelho.” (CARDOSO DE MELLO 1988)

Poderíamos dizer que os conceitos de “feudalização” e “privatização” seriam a versão radical (porque chega às raízes) dos conceitos de anéis burocráticos e de insulamento (este na sua versão que engloba a idéia dos anéis). Isto porque, está por trás dos quatro conceitos a idéia de que interesses privados e públicos se combinam, com maior autonomia para ambos no caso dos anéis e

do insulamento, e com autonomia quase nula para os interesses públicos no caso da feudalização e da privatização.

Negar que há uma combinação de interesses públicos e privados na definição de políticas num estado capitalista, seria negar sua própria condição de estado capitalista. Mas será que estes conceitos reúnem os elementos suficientes para definir a lógica de ação de burocracias concretas? O presente estudo vai tentar demonstrar que não.

Vamos introduzir mais um conceito neste nosso complicado “modelo” explicativo: o corporativismo.

O corporativismo é entendido pela literatura sobre o tema como parte de um conjunto de idéias que tem na eliminação do conflito, via criação de uma sociedade solidária, o seu fundamento. Mas na situação capitalista brasileira, o corporativismo representou uma soma de interesses tanto do Estado, de perfil populista, que o utilizava para se relacionar com a sociedade, quanto dos sindicatos de trabalhadores ou empresários que procuravam reunir recursos econômicos, políticos e sociais para penetrar o Estado³³. Nesta visão corporativista, “o Estado é uma organização com interesses estabelecidos, um ator principal, lado a lado com os grupos . Uma vez que o Estado tem que se relacionar com outros grupos sociais e ao mesmo tempo manter seu monopólio sobre a autoridade, muitas vezes ele fornece incentivos e (outras vezes) limitações à ação dos grupos”(NUNES 1985, p.366).

Caminha nesta direção também a análise de Vianna, quando afirma que “a discussão atual sobre o corporativismo veio impor uma redefinição teórica do termo. Despojando-o das conotações ideológicas que o tornam concebível como uma alternativa macrosocietal para o liberalismo clássico, alguns autores passaram a tratar o conceito a partir de suas implicações enquanto estruturas de vinculação entre Estado e sociedade, própria ao capitalismo moderno, e variável conforme determinações específicas de cada formação social. Ou ligada ao nazi-

³³ Para fins de raciocínio, não interessa aqui que esta organização da sociedade via sindicatos não atingiu, no caso do Brasil, uma uniformidade em todos os segmentos produtivos ou de serviços, mas sim reter que a parte que se organizou, participou dentro deste padrão de relações.

fascismo ou a sistemas políticos em sociedade de desenvolvimento industrial, tardio onde funcionaria como padrão de convivência harmônica entre Estado e sociedade e centrada na questão do bem comum.”(VIANNA 1987, p.73) Ou então, acrescentaríamos, funcionaria também em situações de conflito ou de ameaça de conflito, quando os grupos que se formam dentro e fora do próprio Estado, também precisam se qualificar a fim de participar do jogo do poder e se apresentar com alguma força nas disputas que se travam dentro desta arena³⁴.

A literatura brasileira que trabalha com a questão do corporativismo, com as exceções para confirmar a regra, sofre do mesmo mal que os estudos dos administradores apontado anteriormente, não incorporando a discussão acima em nenhuma de suas dimensões. Preocupa-se em demasia com a descrição das instituições e dos processos formais sem cuidar das relações de poder e da dinâmica da sociedade. Em outras palavras, constroem um arcabouço teórico baseado nestes processos formais e se esquecem de observar como eles se manifestam em situações concretas³⁵.

Para nossos propósitos analíticos esta visão formalista ajuda na descrição mas tem seus limites, pois este enfoque não considera as contradições e os conflitos que ocorrem na arena do poder, e assim não consegue captar um momento “ótimo” para se observar a ampliação ou consolidação de um espaço de ação da burocracia, quando estabelece suas alianças (ou se isola) para superar a situação. Muitas vezes é este também o momento da constituição de um outro tipo de corporativismo, este nascido da necessidade de autoproteção, o que vamos mostrar no presente estudo.

Mas qual a origem destas contradições e conflitos no caso da burocracia pública? Mais uma vez precisamos perguntar: seriam contradições de classe?

³⁴ Ver também O'DONNELL, G. Sobre Corporativismo e a Questão do Estado. *Cadernos DCP*, n.3, Belo Horizonte, 1975 e do mesmo autor *Modernization and Bureaucratic-Authoritarianism*. Berkeley. Institute of International Studies, University of California, 1973; LEHMBRUCH, Gerhard Concertation and the Structure of Corporatist Networks in GOLDTHORPE, John (Ed.). *Order and Conflict in Contemporary Capitalism*. Oxford, Clarendon Press, 1988, p.60-80.

³⁵ Não só a literatura carrega este vício: a visão que muitas vezes se tem da realidade brasileira, quando se observa de um lado as instituições formais a sinalizar numa direção, e de outro a realidade política, econômica e social a se comportar de maneira oposta, pode levar o analista a pensar que se trata de um país esquizofrênico. Avaliação semelhante já foi feita por NUNES 1985, p. 370.

Poulantzas afirma que sim, não porque ela (burocracia) constitua uma classe, mas porque a luta de classes ou setores de classes que se desenvolvem nas sociedades capitalistas afetam forçosamente a burocracia, o que pode provocar divisões em suas fileiras. Estas contradições, no entanto, não precisam necessariamente ter origem na relação geral de forças, mas podem também surgir de reivindicações que nascem no interior do próprio grupo quanto à sua participação na “divisão do trabalho dentro do próprio Estado”³⁶. Aqui estaria aberto o caminho para a criação e cristalização dos interesses de cada burocracia ou corporação.

Quando a contradição de classes se manifesta com mais clareza (o que não ocorre em situações autoritárias onde a repressão é a arma de controle), as “lutas (tendem a colocar) permanentemente em cheque a unidade do pessoal do Estado” com um questionamento da sua posição em defesa da fração hegemônica. Sua manifestação toma em geral a forma de disputas entre membros de uma agência (ou órgão) contra a outra. (POULANTZAS 1979, p. 187-188). É neste momento que se fortalecem os laços internos de uma agência ou órgão, e que se consolidam seus interesses. A idéia de um tipo de corporativismo voltado para a autodefesa que vamos adotar no presente trabalho, surge neste contexto. Vale anotar que não consideramos a fase de transição entre o regime autoritário e o regime democrático no caso do Brasil na década de 80 como um momento da manifestação de uma contradição de classe no sentido que Poulantzas dá ao termo. Diríamos que foi um momento de reagrupamento dos interesses, que levou ao afloramento de muitos conflitos, e é neste contexto que vale o raciocínio do autor para o nosso caso.

Mas qual seria o cimento interno para a unidade do “pessoal do Estado”? E como ficam as disputas interburocráticas?. Poulantzas afirma que a ideologia dominante que o Estado reproduz é que desempenha este papel unificador: é a ideologia “do Estado neutro, representante da vontade e do interesse geral, árbitro entre as classes em luta ... (é) a administração e a justiça por sobre as classes, ... a administração como motor da eficácia e do bem estar geral” (POULANTZAS 1979, p. 189). Estes “temas ideológicos” podem também produzir sentimentos de justiça social ou de defesa dos menos favorecidos. As

³⁶ Ver também DINIZ, Eli. *O Status do Funcionário no órgão e o Envolvimento na Organização*. Tese. T/416s (FGV).

idéias de democratização crescente (a supremacia das bases) tanto do próprio aparelho de Estado quanto de suas decisões são muito caras a esta visão ideológica: “reivindicam uma descolonização do Estado com relação aos grandes interesses econômicos, o que significa aos seus olhos, uma volta a uma virgindade do estado, supostamente possível, que lhes permitiria assumir seu próprio papel de direção política”. (POULANTZAS 1979, p. 190)³⁷.

Na análise de situações concretas, dificilmente este confronto de interesses aparece com tal clareza, pois este tipo de “cimento ideológico” tende a se manifestar muito mais para burocracias que atuam em agências que lidam diretamente com a população ou para aquelas que trabalham com as áreas de saúde e educação³⁸. Para burocracias envolvidas com a definição de políticas gerais, funcionaria não como um “cimento” mas como um importante componente do discurso desta elite, como veremos no nosso estudo de caso.

Há quem afirme que o espírito de missão que passou a existir em nossa burocracia depois da reforma administrativa de Maurício Nabuco em 1936 transformou-se num acentuado espírito corporativo (MARTINS 1992, p.3). Deixando para depois a discussão de se um substituiu o outro, pois o nosso estudo parece indicar que os dois convivem e até competem nas relações interburocráticas, vamos resumir o que estamos entendendo por corporativismo.

No caso brasileiro, desempenhando seu papel de agente de um estado que se apresenta como ator e produtor dentro de um projeto de desenvolvimento, a burocracia se fortalece na mesma proporção e velocidade com que se fortalecem as agências a que está ligada. Ou seja, tanto agências como agentes não fazem parte de uma ficção, mas estão referidos a uma legitimidade conferida por este estado.

O Banco do Brasil, cuja trajetória analisaremos nos capítulos seguintes, pode ser um bom exemplo desta situação. Seus funcionários, na tentativa de se

³⁷ Ver também COVRE, Maria de Lourdes Manzini. Uma discussão teórica: ideologia neocapitalista e processo de burocratização. *RAE*, v.20, n.1, pp.43-62, jan/mar 1980.

³⁸ Sobre este tema ver o interessante estudo de Raquel Raichelis - Legitimidade Popular e Poder Público. Cortez Editora, 1988. Nele a autora analisa o papel contraditório que o assistente social que trabalha em órgãos públicos desempenha, e os mecanismos utilizados para interferir nos processos decisórios que envolvem “níveis e espaços de negociação ditados pela dinâmica da conjuntura política e da correlação de forças presente entre as classes sociais”.

defender nas situações de conflito, seja porque temiam as ameaças que vinham “de fora” do aparelho de Estado, seja porque temiam aquelas que vinham de dentro do próprio Estado, construíram uma pauta de reivindicações para a manutenção do que consideravam conquistas, como também para a ampliação destas conquistas. Ter ou não ter condições políticas de fazer com que estas reivindicações fossem aceitas, iria depender de sua capacidade de se equipar adequadamente nas suas relações tanto para dentro do centro de decisão do próprio aparelho de estado, quanto para fora deste centro de decisão (por exemplo com o Congresso ou com outros grupos da sociedade). O presente estudo analisa uma destas situações.

Os momentos de implantação de novas medidas ou de mudanças nas políticas existentes parecem ser altamente propícios ao surgimento e cristalização destas reivindicações. Paradoxalmente, tanto os momentos autoritários quanto os momentos de ampliação do jogo democrático, parecem favorecer o crescimento do “cimento” corporativista. No momento autoritário, porque se a agência e seus agentes tiverem sua pauta bem organizada e uma tática bem definida, terão que se articular com uma cadeia de relações mais simples e menos numerosa, já que autoritarismo e centralização caminham juntos³⁹. Em outras palavras, onde menos pessoas e instâncias estão envolvidas na decisão, maior o sucesso de quem já tem suas “armas” preparadas. Nas situações de ampliação do jogo democrático, apesar da rede de relações se tornar mais complexa, as mesmas armas recebem o reforço de um novo equipamento: como estamos falando de agências e agentes com legitimidade (e não parte de uma ficção)⁴⁰, o apoio da “opinião pública” que tem como porta-voz a classe política, além de outros grupos da sociedade (como a imprensa, por exemplo), passam a atuar como força de pressão para encurtar os caminhos, agora mais sinuosos.

³⁹Sobre o assunto ver REIS, Elisa Pereira L. *Bureaucracy and the Demise of Authoritarianism in Brazil*. Rio de Janeiro. IUPERJ, Série Estudos, n. 43, nov. 1985.

⁴⁰Não vamos aqui discutir como se forma esta legitimidade, mas pode-se observar que certas categorias profissionais, talvez por desempenharem funções importantes para uma determinada parte da população, quando apresentam suas reivindicações e estas são consideradas justas, recebem a solidariedade da opinião pública. Há indícios de que foi este o caso do Banco do Brasil, considerado “um patrimônio nacional” pela imprensa à época do nosso estudo de caso.

Em resumo, nossa tese é a seguinte: a burocracia pública, agente por excelência das ações racionais nos estados capitalistas modernos, estabelece uma relação de interdependência com os demais grupos desta sociedade, pois seus interesses últimos são comuns, ou seja, a manutenção da acumulação privada da qual depende.

Mas o desenvolvimento destas relações é contraditório e conflituoso, pois o poder não se exerce de forma monolítica apresentando divisões que consolidam interesses diferentes. Além disto, estas relações se modificam de uma situação capitalista para outra, e dentro da mesma situação capitalista, de uma conjuntura para outra. Por esta razão que os espaços de poder da burocracia existem e podem se alargar ou se estreitar, e que para cada situação encontraremos uma lógica de ação específica.

Pelo fato de haver contradições e conflitos, podemos também falar em autonomia relativa da burocracia, que não corresponde a um espaço reservado, mas que permite seu estudo com um certo grau de “isolamento”. Mas esta autonomia é algo que não pode ser definido abstratamente, mas apenas através de uma análise que leve em conta o contexto e a conjuntura. Esta autonomia relativa (além das qualificações no sentido weberiano) é um dos fatores que lhe garante presença nos momentos de formulação, institucionalização, implementação e decisão das políticas.

No caso brasileiro, surge a partir de 30 um Estado com características especiais, que se apresenta como ator e produtor de um projeto de desenvolvimento numa formação social de interesses fragmentados, e que pretende conduzir seus atos através de um padrão populista de relação com a sociedade.

Assim, a burocracia brasileira, que mesmo antes de 30 já carregava uma tradição clientelista de relação com os grupos sociais, tem também um papel especial a desempenhar. Como agente de um Estado que é produtor, e que portanto cria empresas para atuar em competição ou complementariedade com as empresas privadas, a burocracia constrói uma lógica que visa o lucro e políticas gerais ligadas a um projeto de desenvolvimento nacional de sentido estatizante. Como agente de um Estado que é ator, ela cria uma lógica voltada para políticas capazes de enfrentar o conflito entre os vários grupos com interesses fragmentados, participando de “anéis burocráticos”. Como agente de um Estado populista e clientelista, ela se defende através de solidariedades grupais (hipótese da oligarquização) ou em suas corporações, das ameaças vindas da classe política, do legislativo e da “sociedade”. E, finalmente, como agente de um

Estado em crise, ela se autoproclama representante do interesse público, e se equipa com recursos políticos para enfrentar toda sorte de “inimigos” (grupos privados, políticos, legislativo, corporações do próprio aparelho do Estado, etc.). Sua atuação terá um maior ou menor destaque conforme seja chamada pelos ocupantes temporários dos cargos do governo ou pelas lideranças do legislativo.

As situações não democráticas tendem a propiciar momentos de maior autonomia à burocracia, alimentando sua pretensão de representante dos interesses públicos, com traços autoritários. As situações democráticas tendem a romper seu “casulo” e colocá-la frente a frente com políticos, com o legislativo, com os grupos de pressão da sociedade, com as corporações internas do próprio estado. Mas mesmo nestes momentos não abandona sua postura de autorepresentante dos interesses públicos, e pode chegar a se fortalecer, por ser a única com propostas técnicas claras e consistentes, diante de grupos equipados apenas com propostas abstratas e sem receitas operacionais. Por estas características, seu espaço tende a aumentar, quanto maior for a crise e quanto maior for o conflito entre os grupos que disputam o poder político do estado. Muitas vezes esta possibilidade de ter maior espaço é cortada, temporariamente, pelos grupos vitoriosos, que desconfiam de sua lealdade e mesmo da consistência de suas propostas técnicas.

Um último comentário: como escapar de um sincretismo teórico que caminha em círculos?

Nossa proposta parte da idéia de que a construção de um objeto de estudo, no caso a burocracia, exige um trabalho de montagem de um modelo, onde as categorias analíticas se movimentam sem manter um lugar fixo, e daí sua dificuldade. Assim não se pode falar numa categoria “dependente” - por exemplo, a autonomia da burocracia - pois esta mesma categoria pode deixar de ser o fenômeno a ser explicado para se transformar num dos fatores explicativos, quando se altera o contexto. O mesmo pode acontecer se tomarmos a sua lógica de ação, que pode tanto explicar a maior ou menor autonomia de um segmento burocrático, quanto pode ser explicada por ela.

E como sair deste raciocínio circular? A única forma, parece ser, como já afirmamos anteriormente, a análise de contextos e conjunturas específicos, onde deve-se privilegiar as relações de poder, bem como uma abordagem

sociológica da trajetória dos atores e de suas características constitutivas. Nesta análise, não devemos temer o movimento das variáveis dentro dos limites impostos por um quadro que se define num outro nível de abstração, no caso, o modo capitalista de produção.

PARTE I I
A BUROCRACIA ECONÔMICA NO BRASIL:
FORMAÇÃO E TRANSFORMAÇÃO

INTRODUÇÃO:

O SURGIMENTO DO ESTADO MODERNO NO BRASIL

Max Weber talvez tivesse se admirado tanto quanto se admirou ao visitar os Estados Unidos em 1904, se pudesse ter acompanhado a formação do Estado moderno e da sua burocracia no Brasil, a partir dos anos 30. Só que por razões muito diferentes. Podemos estabelecer alguns contrapontos, desde que mantidas as devidas proporções, pois enquanto engatinhávamos no nosso processo de industrialização, de urbanização e na consolidação do capitalismo, os americanos do norte já estavam entrando em seus ciclos de crise, após os primeiros sinais de esgotamento e prenúncio de mudanças de um modelo de desenvolvimento que havia amadurecido no século anterior.

Nos Estados Unidos ele observou uma democracia onde a máquina política era fundamental para o funcionamento das relações entre governantes e governados, entre a população e o Estado: “percebeu ... que a máquina política era indispensável na democracia de massas moderna, a menos que imperasse uma democracia sem líderes e uma confusão de línguas. A máquina política significava a administração da política pelos profissionais, pela disciplinada organização partidária ... (o que não elimina a possibilidade de que) tal democracia possa suscitar o aparecimento da tribuna popular cesarista ... no papel do presidente forte. E a totalidade do processo (tendia) para uma crescente eficiência racional, e com isso para máquinas burocráticas, (tanto as) partidárias, (quanto as) federais ou as municipais” (GERTH e MILLS 1982, p. 31).

Chamou-lhe também a atenção o outro lado da moeda, ou seja, o quanto a burocracia podia ameaçar a democracia: “a democracia deve opor-se à burocracia como tendência para uma casta de mandarins, distanciada das pessoas comuns pelo treinamento especializado, certificados de exames e ocupação de cargos”. Mas também o quanto, paradoxalmente, estas mesmas características da burocracia poderiam ser uma garantia democrática: “o âmbito das funções administrativas, o fim da fronteira aberta e a limitação das oportunidades, torna o sistema de despojos (onde os cargos públicos são vistos como um despojo dos seguidores do partido que sobe ao poder) com seu desperdício público,

irregularidades e falta de eficiência técnica, cada vez mais impossível” (GERTH e MILLS 1982, p. 32).

No Brasil ele encontraria uma situação também admirável, só que por seus paradoxos. Encontraria uma democracia que se formava com a exclusão da grande maioria da população, e com a presença de uma classe média urbana e de trabalhadores industriais, mas sem máquina política ou partidos organizados para fazer a ponte entre sociedade e Estado. Procurava-se líderes e havia uma enorme confusão de “línguas”. Falava-se a língua dos coronéis, comandantes de pólos oligárquicos em cada região do país, ao mesmo tempo que nascia uma nova língua urbana, industrializante, racional: aqui “a capacidade de renovação dos dirigentes políticos, num regime em que a tradição, a idade, a experiência pessoal contavam muito, tornava-se cada vez mais restrita. Pior que a fraca renovação dos quadros, era a esclerosação da mentalidade política. O sistemático e asfíxiante domínio dos valores e interesses rurais tornava difícil a compreensão do processo de expansão econômica do país, criando cisões profundas dentro da própria alta burguesia enriquecida na agricultura, no comércio ou na indústria nascente. O mal fundamental destas organizações políticas oligárquicas residia na identificação imediata dos interesses do Estado com os seus próprios, a ponto que o Estado passava a empobrecer-se nas suas funções políticas” (CUNHA 1963, p. 23). Assim, as novas massas urbanas não encontravam um idioma de comunicação com as elites dirigentes.

A questão colocada, na situação brasileira, era como fazer para quebrar a identificação dos interesses do Estado com os de cada segmento oligárquico, situação que imperava no país desde os tempos das capitânicas hereditárias¹.

Para isto precisava-se criar uma língua de um Estado que queria afastar-se dos interesses imediatos e sobrepor-se ao conjunto da sociedade, e que para

¹ Quatro matrizes fundadoras são muito importantes para entendermos a formação da burocracia no Brasil. Em primeiro lugar, o fato de que o país atraiu seus conquistadores como colônia de exploração extrativa e não como mercado consumidor. Quando a cana-de-açúcar penetra e se transforma na base da economia colonial, os grupos de interesse se diferenciam, mas com a exclusão da maioria da população que era escrava. Em segundo lugar, o absolutismo português que centralizava as decisões. Em terceiro lugar, um sistema baseado no poder local, que como consequência das duas situações anteriores, criou um embrião de administração privada. Finalmente, um sistema personalizado de relações que deu origem a lealdades fortes com traços de obediência subserviente num primeiro momento, e que mais tarde se transforma nas práticas clientelísticas, tão resistentes às várias tentativas de controlá-las até nossos dias.

tanto procurava centralizar as decisões, mas que enfrentava problemas por não possuir os instrumentos adequados. Era um Estado que havia se formado para proteger a livre expansão dos senhores rurais, até o momento em que as condições econômicas e sociais permitiram esta expansão. Mas quando foi chamado para resolver os conflitos abertos entre as oligarquias, mostrou-se ineficiente. E como suas lideranças estavam fracas e “envelhecidas”, não foi muito difícil decretar sua falência no início dos anos 30.

Para quebrar esta “ineficiência” e construir um “novo” Estado, as oligarquias do centro sul, que queriam industrializar-se, passaram a falar a língua do fortalecimento do governo central, com a centralização jurídico política, com a unificação dos códigos judiciários e com a unificação do aparelho repressivo ².

Com o “novo” Estado, tentava-se introduzir a língua da Nação, da igualdade dos cidadãos, do interesse geral, da unificação do aparelho social e da proteção ao trabalhador industrial, para contrapor-se à língua particularista dos coronéis.

Nascia também a língua do voto universal e secreto, contra o voto de “cabresto” que imperava na sua estrutura rural. Passava-se a falar a língua de uma democracia representativa, mas (e aí Weber se surpreenderia novamente) poucos dos que tinham participação política pareciam dar importância se fosse necessário

² A centralização de poder nas mãos do Governo Central no caso do Brasil teve que conviver até 1930 com um poder local que nasceu com as capitânicas hereditárias. A falta de hierarquização das relações burocráticas que o sistema das capitânicas gerava (comandada, paradoxalmente, por uma centralização das decisões importantes nas mãos da coroa portuguesa) abriu espaço para o arbítrio do setor privado. Nas palavras de Faoro, em vez de surgir um campo para o crescimento das liberdades dos poderes locais, “cria-se ao contrário um governo sem lei e sem obediência, à margem do controle, inculcando ao setor público a discriminação, a violência e o desrespeito ao direito. Privatismo e arbítrio se confundem numa conduta burla à autoridade (central), perdida esta na ineficiência” (FAORO 1973, p. 177). Este espaço ao privatismo tem sua origem não só na desorganização do poder, mas também no fato de que o sistema de Capitânicas Hereditárias, que foi o embrião da organização burocrática brasileira, tem sua base na doação de parte do território ao donatário que devia explorá-lo, juntamente com os colonizadores, com seus próprios recursos. Como o Governo Geral não conseguiu, num primeiro momento, quebrar esta estrutura, sua capacidade de ação coordenadora diminuiu bastante. Durante os Séculos XVII e XVIII, foram muitas as tentativas de fortalecer o poder central, mas foi somente no século XIX com a vinda da família real em 1808, a Independência em 1822 e finalmente a República em 1889, que as oligarquias locais passaram a dividir o poder de governo com um poder central.

recorrer a uma ditadura “conciliadora” com os militares no comando, caso sentissem que estava ameaçada a ordem econômica e social.

O Estado que surgia era um Estado administrativo, que procurava falar a língua racional-legal, com a montagem de aparelhos modernos, com a implantação de carreiras em bases meritocráticas, com a classificação de cargos. Era um Estado que criava uma burocracia, procurando incorporar pessoas da nova classe média urbana, burocracia esta que crescia quantitativamente, na medida em que crescia a pressa em recuperar o tempo perdido. Mas era um Estado que não resistia às pressões clientelísticas, e que, para impor o seu poder de dominação, usava, sem medo, estratégias informais como a criação de uma estrutura administrativa paralela ou de inúmeros cargos “extranumerários” para atender aos crescentes pedidos de emprego, repetindo práticas que vinham da fase em que predominava a forma de dominação tradicional, como diria Weber³.

Este Estado, quando transformou-se também em promotor de um projeto de desenvolvimento, procurou falar a língua do controle e da administração das funções macroeconômicas, da centralização e normatização das principais áreas da produção industrial e da defesa das riquezas nacionais. Montou um complexo sistema de regulação econômica, com controle centralizado da política monetária através do câmbio, dos juros, da moeda, do crédito e dos salários.

Mas era um Estado que nascia envolvido em conflitos não resolvidos. A antiga autonomia regional, que no passado indicava uma relação frouxamente hierárquica com o poder central, passava por um momento de desestruturação, pois algumas oligarquias estaduais foram incapazes de acompanhar o processo de expansão econômica e com isso criaram situações de conflito entre os seus interesses e os da “nova” agricultura enriquecida, do comércio e da indústria

³ Extranumerário foi o nome moderno dado aos filhos da folha, como eram chamados nos anos de 1500 e 1600 os cargos burocráticos do “terceiro escalão” no Brasil, que eram ocupados por portugueses continentais, principalmente aqueles que a Coroa decidia recompensar por algum serviço prestado: “a frase algum cargo da justiça ou do tesouro era a resposta usual da Coroa para qualquer requerente que apresentasse uma folha de serviço cheia de méritos ou explorações militares como razão para receber a recompensa. Tais cargos eram somente dados diretamente a candidatos em perspectiva, mas eram também oferecidos a viúvas ou órfãos como dote. Obviamente, estes pequenos cargos constituíam um patrimônio real, um recurso que possibilitava à Coroa assegurar lealdades e recompensar bons serviços. Sua função, portanto, não era meramente burocrática. Neste nível da administração, o pluralismo (ter mais de um cargo) era comum, bem como o uso de representantes para preenchê-lo” in SCWARTZ 1973, p. 57.

nascente. A solução encontrada pelas oligarquias dos estados mais desenvolvidos foi fortalecer o Governo Federal, tanto política quanto econômica e administrativamente, para que este fosse capaz de se impor junto àquelas oligarquias “descompassadas” com a nova realidade. E o Estado que nascia apresentava-se com propostas de intervenção direta na vida econômica, a começar pelo comércio internacional principalmente no que se refere ao café, o mais importante produto de exportação.

E não eram apenas os interesses das elites dirigentes que entravam em conflito, pois o país mudava como um todo: a população aumentava e uma parcela dela ascendia na escala social, econômica e cultural, transformando-se numa força urbana com potencial de reivindicar uma participação maior no processo de mudanças pelo qual o país passava.

Em resumo, era um Estado que se consolidava de maneira muito especial, pois não tinha apenas a função principal de manter as condições do processo de acumulação capitalista, mas que se auto-definia como um Estado que pretendia atuar no sistema de produção e também que queria promover a industrialização. E que para fazer tudo isto, era um Estado intervencionista, que não se importava muito se iria usar a via democrática ou a ditadura, as formas racionais de se organizar administrativamente ou adotaria, ao mesmo tempo, regras particularistas e clientelistas. Também era um Estado com um considerável grau de autonomia, causada pela fragmentação dos interesses que dificultava a formação de uma hegemonia; era um Estado autônomo e centralizador, que criava sua própria ideologia, não se importando muito em incorporar a da sociedade civil. E a sua burocracia, como não poderia deixar de ser, começava a aprender todos estes idiomas, numa aparente Torre de Babel.

A centralização forçou a construção de mecanismos institucionais que deviam ser capazes de colocar em funcionamento novas práticas políticas em várias áreas da administração pública. À primeira vista, a centralização “parecia favorecer a nascente burguesia industrial, talvez com prejuízo da burguesia rural do café ... mas quando estas perceberam que só o Governo Nacional poderia atender os seus interesses abençoaram (até) a ditadura ... que era uma ditadura liberal, preocupada em manter a tranqüilidade social no País, especialmente face ao advento político de novas classes sociais”.(CUNHA 1963, p. 31)

Este novo Estado que nasceu forte sob a bênção de todos, começou a equipar-se para exercer o seu papel. E começou a preparar a sua burocracia, incorporando todos os “idiomas” já apontados, para exercer o papel de agente deste processo.

Mas será que o que “pensavam” os vários grupos de interesse sobre o papel deste Estado, era o mesmo que este Estado, e sua burocracia, começavam a pensar sobre si próprios? Pelo menos no que diz respeito a alguns segmentos deste aparato institucional, parece que não: os primeiros “pensavam” que esta presença grande do Estado seria provisória e se dissolveria assim que chegassem a um acordo sobre suas divergências. Mas o próprio Estado “pensava” que tinha vindo para ficar e sua burocracia preparava-se para exercer seu papel, adquirindo uma competência técnica específica e criando interesses próprios. Estes interesses da burocracia muitas vezes eram penetrados pelos interesses privados (os quais em certos momentos se mostrou muito receptiva), mas nunca a ponto de perder sua identidade como agente, portadora que era da tarefa de defender os interesses do Estado como funcionários públicos.

A construção institucional de um dos braços de um Estado que queria ser forte, oferece um cenário privilegiado para observar-se o espaço de poder que ocupou a burocracia pública e a lógica de ação que adotou para atingir seus objetivos.

Uma radiografia do perfil institucional de uma parte deste “novo” Estado - seu sistema financeiro - bem como da formação dos interesses e dos recursos técnicos e políticos de um segmento de sua burocracia - mais especificamente aquela ligada à montagem institucional do aparelho econômico deste mesmo sistema -, pode oferecer um bom caminho analítico para entendermos o espaço de poder e a lógica de ação destes funcionários públicos.

CAPÍTULO I

A CONSTRUÇÃO INSTITUCIONAL DO SISTEMA FINANCEIRO NACIONAL E A FORMAÇÃO DA SUA BUROCRACIA

A idéia de analisarmos a trajetória de alguns técnicos, bem como o perfil institucional e o papel desempenhado por alguns órgãos da administração pública a partir de 1930, deve ser tomada como ponto de referência e não como uma tentativa de apresentarmos novidades sobre sua importância e seu desempenho, aliás o que já foi feito por outros estudos em maior profundidade. Ponto de referência, pois pretendemos estabelecer a partir desta volta no tempo algumas comparações com a “nova burocracia” que começa a surgir a partir de 1964 e que será objeto do estudo de caso apresentado na Parte III.

Entre 1930 e 1964, algumas agências e órgãos governamentais serviram de base privilegiada para a formação de pelo menos duas gerações de burocratas que passaram a ter presença obrigatória na formulação e execução da política econômica de diversos governos, na gestão das finanças públicas e principalmente no seu desenho (ou re-desenho) institucional: o Banco do Brasil, desde sempre; o próprio Ministério da Fazenda, através da Seção de Estudos Econômicos criada em 1934 e de vários Conselhos, Comissões e Grupos Executivos dos quais participou; o Departamento de Administração do Serviço Público - DASP, criado em 1937; a Superintendência da Moeda e do Crédito - SUMOC, criada em 1945; a Assessoria Econômica da Presidência da República criada no segundo Governo Vargas, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico - BNDE, criado em 1952 e a Superintendência para o Desenvolvimento do Nordeste, criada em 1959.

O surgimento de uma preocupação com a implantação de critérios universais no preenchimento dos quadros da administração direta, acrescido da atenção que começou a ser dada à formação de profissionais competentes, começou no Banco do Brasil, através dos seus concursos para o preenchimento de seu quadro de funcionários desde 1906. E após 1930, com a criação do Departamento de Administração do Serviço Público - DASP esta preocupação consolidou-se como base da política de pessoal do Estado brasileiro, com as exceções que trataremos adiante. Assim surgiu uma burocracia de carreira nas

várias áreas da administração pública, inclusive na área econômica. Neste caso, era um grupo de engenheiros - administradores e mais tarde de economistas, que passaram a ocupar cargos nas Assessorias do Presidente da República, nos diversos Conselhos criados no período, e principalmente no próprio DASP, na Superintendência da Moeda e do Crédito - SUMOC, no Banco de Desenvolvimento Econômico, na Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste - SUDENE e principalmente no Banco do Brasil.

Os técnicos que circularam entre as várias agências, conselhos, comissões e grupos executivos tinham um compromisso comum, que acompanhava a trajetória de um Estado com as características já expostas: seu compromisso era com o desenvolvimento econômico através da industrialização pela substituição de importações, com ênfase principal nas indústrias de base. Foi isto que constatou LEFF em uma pesquisa que desenvolveu entre 1963 e 1964 com a alta burocracia econômica, burocracia esta que havia iniciado sua carreira nos anos 30 com atuação destacada nos anos 40 (LEFF 1977, p. 132).

Entretanto, mesmo sem perder de vista tal compromisso, estes técnicos divergiam quanto à condução do processo: davam ênfases diferentes à questão do nacionalismo, ao tratamento que se daria ao controle da inflação - considerada para uns como mal necessário em qualquer projeto de desenvolvimento e para outros como um mal a ser atacado com prioridade em qualquer circunstância. E finalmente, divergiam quanto à maior ou menor intervenção do Estado para dar um impulso ao projeto de desenvolvimento industrial e ao crescimento econômico, com ênfases diferentes sobre o papel do planejamento econômico neste processo⁴.

Independente da orientação teórica a que se filiavam, é importante reter que havia um grupo de técnicos, que começou a interferir na vida econômica brasileira a partir de meados dos anos 40, e que influenciou nos dois Governos de Vargas, no Governo Café Filho, no Governo Juscelino Kubistchek, no Governo Jânio Quadros, no Governo João Goulart e na primeira fase do regime militar. Este grupo teve grande permanência, e apesar de suas grandes diferenças de

⁴ Quanto a esta última questão, havia o grupo de Gudin-Bulhões que pregava a presença mínima do Estado em qualquer projeto de desenvolvimento e o grupo Roberto Campos-Lucas Lopes, que defendia a ação planejadora do Estado no processo de industrialização. Mas estas várias tendências serão discutidas em detalhes adiante.

pensamento⁵, conviveu até 1964, sendo que alguns deles que não se opuseram ao golpe militar, continuaram atuando após 1964. Na realidade, pode-se dizer que a maioria deles pertenceu ao primeiro grupo que começou a estudar economia no Brasil, com cursos também no exterior, tendo como líderes e incentivadores Eugênio Gudim, Luís Simões Lopes, Octávio Gouvêa de Bulhões e Celso Furtado. E este conhecimento técnico foi um recurso político importante para definir seu espaço de poder, bem como sua adesão ao projeto nacional-desenvolvimentista que comandou o período. Faziam parte deste grupo, dentre outros, Garrido Torres, Casemiro Ribeiro, Denio Nogueira, Cleanto de Paiva Leite, Rômulo de Almeida, Jesus Soares Pereira, Roberto Campos, Glycon de Paiva, Sidney Lattini, Ernâne Galvêas, Paulo Poock.

Antes de passarmos à análise destas agências como espaços institucionais de crescimento de uma parte da burocracia, devemos anotar que o período marca o surgimento de um outro segmento burocrático, do qual não vamos tratar no presente trabalho. Trata-se do “executivo” das empresas públicas, responsável pela criação de duas lógicas diferentes no interior do aparelho de Estado brasileiro, a lógica da administração direta e a lógica “empresarial”, como já discutimos na primeira parte. A criação da Companhia Siderúrgica Nacional em 1941 e da Empresa Vale do Rio Doce em 1946 foi mais um sinal claro de um Estado que se apresentava como “produtor” e “ator” do processo de desenvolvimento, ou seja, como aponta Luciano Martins, um Estado que tinha um projeto de desenvolvimento ligado a um projeto político definido. E seus agentes também vão carregar a marca destes traços fundadores. Todas as empresas criadas durante o longo período que vai até o Governo Kubitschek, passam a alocar um contingente de funcionários provenientes das novas classes médias urbanas, que tinham dificuldade de colocação profissional, principalmente nos estados do centro e do nordeste: “não se tratava de estratos gestados pelo próprio Estado, mas de segmentos sociais gerados na *sociedade*, por uma dada estrutura de classes, a qual, por sua vez, era rígida demais para reabsorver segmentos que iam se diversificando”. (MARTINS 1985, p. 59) Estas empresas foram fundadas, dentro do quadro específico do Estado brasileiro, “tendo a idéia de *nação* como referência” o que dava “à empresa governamental a condição de *res publica*”. Uma das principais conseqüências desta situação foi o surgimento

⁵ Formando dois subgrupos: os monetaristas e os estruturalistas como veremos a seguir.

de um tipo específico de “*administrador público* que introjeta no seu comportamento a idéia de Estado referida à nação” (MARTINS 1985, p. 59), administradores públicos que atuaram dentro de um projeto econômico e político determinado⁶.

Estes primeiros funcionários das empresas eram burocratas (os ligados às atividades administrativas) e técnicos (os ligados à produção) cujo alvo, requisito básico para definir um espaço de poder, era também o desenvolvimento industrial do país, de preferência, dentro de um regime democrático. Suas diferenças com os funcionários da administração direta apareciam na forma de atuar⁷.

A - O BANCO DO BRASIL

Até 1930, a organização institucional do Estado no que se refere ao seu sistema financeiro, concentrava-se no Banco do Brasil e no Ministério da Fazenda. O Banco do Brasil foi criado em 1808⁸, mas em 1828 encerrou suas atividades⁹. Em 1853 foi criado novamente tendo funcionado até 1902. Finalmente

⁶ Na década de 60 o número de empresas estatais chegou a quase 600, e é quando surge para Luciano Martins, um novo tipo sociológico ligado a elas, o “executivo do Estado”. Qual a lógica desta nova burocracia “empresarial”? Para Luciano Martins, ela não é mais conduzida por uma vontade política como foi sua antecessora, mas é o produto da racionalidade da grande empresa capitalista, ocupando a estranha posição de agente da estatização sem uma ideologia estatizante. (MARTINS 1985, p. 68 e 69)

⁷ Dentre os órgãos que vamos analisar, estão alguns que seguem mais a lógica empresarial do que a lógica do Governo, na terminologia adotada por Luciano Martins (1985). Mas no nosso caso estamos considerando não a ação destes órgãos, mas tomando-os apenas como base institucional da origem de uma parte da burocracia, pois sua atuação será examinada no espaço institucional da administração direta.

⁸ “Dom Rodrigo Sousa Coutinho, um ilustrado típico, sugeriu a fundação do Banco do Brasil ... (em decorrência da transmigração da monarquia) ... o qual teria por objetivo ‘facilitar os meios e os recursos de que as rendas reais e as públicas necessitam para ocorrer às despesas do Estado’”. Alvará de 12 de outubro de 1808 in BELOCH e ABREU 1984, p. 272.

⁹ “A volta de dom João VI a Portugal em 1821, levando consigo as reservas metálicas do banco, legou uma situação financeira alarmante para o herdeiro do trono ... em 1828 o banco estava contabilmente falido e o reconhecimento de sua falência implicava reconhecer a insolvabilidade do Tesouro Nacional” in BELOCH e ABREU 1984, p. 272.

em 1905 reiniciou suas atividades como “banco do governo”, papel que, com várias alterações, exerce até hoje.

A promíscua relação entre Governo (que gastava mais do que arrecadava) e Banco do Brasil (que acabava pagando a diferença) e que tantos desajustes continua provocando nas contas públicas nacionais, esteve presente desde a fundação do Banco¹⁰. A lógica do funcionamento do nosso modesto sistema financeiro até o fim da Primeira República era a seguinte: o Tesouro gerava déficits e o Banco do Brasil lançava mão da expansão primária de moeda para cobri-los. Como veremos no nosso estudo de caso, esta prática perdurou, com mecanismos muito mais sofisticados, mesmo após a criação do Banco Central em 1965. Ela, aliás, faz parte de uma lógica mais geral que parece ser constitutiva do Estado no Brasil¹¹.

A própria história da dívida pública interna brasileira é um reflexo desta lógica. Ela teve seu primeiro marco institucional com uma lei de novembro de 1827 que dispôs sobre o reconhecimento da dívida já existente, criou uma legislação específica para administrá-la e instituiu a Caixa de Amortização (mais tarde incorporada ao Banco do Brasil) com a finalidade de pagar (inclusive os

¹⁰ A partir da criação do Banco do Brasil, passou a existir papel moeda no país sob a forma de “notas do Banco do Brasil” sendo portanto a instituição encarregada da emissão. Mas o desequilíbrio entre o lastro em metais preciosos mais as jóias da coroa (ali depositados como garantia), e os valores vindos da receita tributária logo se fez sentir. Além disto o Banco foi concebido muito mais como uma instituição para financiar as despesas governamentais, aliás crescentes com a vinda dos 15.000 portugueses que acompanharam D. João VI fugindo do bloqueio continental imposto por Napoleão, e não para desenvolver as atividades econômicas. A primeira demonstração de que se havia criado um banco fora do controle da sociedade foi quando D. João VI voltou para Portugal em 1821, e com ele foram-se “todos os metais existentes no banco” e ficaram “os bilhetes que Sua Alteza e os membros da Corte possuíam” (PELAEZ e SUZIGAN 1976, p. 43). E isto foi feito sem nenhuma consulta, por decisão única e exclusiva de Sua Majestade. Desta maneira, chegou-se à Independência com o Banco do Brasil falido e a inflação nascendo.

¹¹ Em artigo publicado no Jornal Folha de S. Paulo em novembro de 1993, o jornalista Luís Nassif cita Manoel Bomfim, um autor que no início do século falava sobre a dívida pública: “tudo estaria no melhor dos mundos se o estado não tivesse dívidas, se apresentasse um orçamento equilibrado e fosse bastante forte para manter a ordem, isto é, impedir que os infelizes se queixem. É por isso também que, nas horas de dificuldades econômicas, quando estas atingem o Estado, os estadistas financeiros cuidam em atender, apenas, a este ou aquele sintoma ... que interessam especialmente ao Estado, e tratam de salvar-lhe os interesses, mesmo contra as sociedades em geral” (BOMFIM 1903, in NASSIF 1993).

juros) qualquer dívida fundamentada em lei. E a nossa prática financeira parece ter sido sempre protetora dos inadimplentes¹².

Entre 1857 e 1905, a história das instituições monetárias no Brasil e principalmente do Banco do Brasil, girou em torno de duas questões: as crises crônicas na relação emissão-fundos, pois as pressões para o financiamento agrícola muitas vezes resultava em créditos que ultrapassavam a capacidade financeira do Banco do Brasil, e a questão da unidade ou da pluralidade de bancos emissores. Durante estes quase cinquenta anos, houve momentos em que venceu a tese da unidade emissora e outros em que autorizou-se outros bancos a emitir. Houve também momentos que o Banco do Brasil foi socorrido por outros bancos que acabaram assumindo sua administração e houve momentos em que chegou a fundir-se com outras instituições para não desaparecer novamente.

As relações entre Governo e Banco do Brasil foram contraditórias até os primeiros anos do século XX, mas pelos relatos e análises dos historiadores do período¹³, apesar de ameaçado várias vezes¹⁴, o Banco do Brasil acabou sendo protegido de possíveis falências num misto de competência da sua administração e de “socorro” do Governo. Esta política acabou criando obstáculos ao desenvolvimento do sistema financeiro privado: “o Governo brasileiro elaborou uma estrutura financeira que impedia a generalização dos pânico bancários - uma vez que o Banco do Brasil detinha uma parcela considerável dos serviços bancários e o Governo (a partir de 1905) não permitiria sua falência - à custa de severas restrições à ... função intermediadora do sistema bancário privado na canalização de saldos cambiais para as demais atividades econômicas destinadas ao mercado interno. O rápido desenvolvimento do sistema bancário foi um dos aspectos mais significativos do progresso mundial durante o século XIX ... nos países que se beneficiavam com o crescimento do comércio internacional, mas o Brasil impediu ... esse desenvolvimento” (PELAÉZ e SUZIGAN 1976, p. 107).

¹² No seu início, as emissões da dívida eram efetuadas exclusivamente para atender as despesas públicas, sendo que os títulos eram oferecidos ao investidor final.

¹³ Nossa retrospectiva do período foi toda construída a partir do trabalho de PELAÉZ e SUZIGAN 1976.

¹⁴ Joaquim Murinho, Ministro da Fazenda de Campos Sales de 1897 a 1902 foi o responsável pelo primeiro saneamento monetário da república. Era um homem muito enérgico e chegou a deixar o Banco do Brasil quebrar, sendo recriado em 1905. Depois de Murinho veio Leopoldo Bulhões (1902-1906 e 1909-1910) que já pegou as finanças mais equilibradas e que lutou pela estabilidade do mil réis e pelo fortalecimento do Banco do Brasil.

Na verdade, o desenvolvimento institucional do sistema financeiro brasileiro até 1930, como já havia ocorrido durante o século anterior, foi o de uma evolução por cortes, caracterizados por crises que praticamente colocavam o sistema em colapso e eram enfrentadas através de medidas “saneadoras”, mas sempre com um marco institucional bastante nítido: a presença do Banco do Brasil como principal instituição financeira de todo o sistema (incluindo o sistema privado).

Em 1905 surgiu então o Banco do Brasil atual, e definiu-se seu perfil de “banco do governo”: o Tesouro comprou as ações suficientes para ter seu controle direto, ficando o Presidente da República encarregado de nomear o Presidente do Banco e um de seus quatro diretores, mais precisamente o diretor da Carteira de Câmbios¹⁵.

Em 1906 foi criada a Caixa de Conversão do Banco do Brasil, com o objetivo de promover a estabilidade da taxa de câmbio, tendo em vista a política de valorização do café. Em 1914, o início da Primeira Guerra Mundial teve conseqüências imediatas sobre o comércio exterior mundial, provocando uma forte queda nos preços dos produtos brasileiros de exportação, principalmente o café: “em agosto de 1914, a taxa cambial subiu acima da taxa de estabilização, esgotando os depósitos da Caixa de Conversão e provocando seu fechamento”(KOPROWSKI 1978, p. 10). A necessidade de diversificar a produção do país provocada pela guerra, colocou novamente o Banco do Brasil em posição de destaque, levando à criação da Caixa de Câmbio: “diversificando-se a produção e exportação de produtos como carne frigorífica, açúcar refinado, tecidos, arroz, feijão, milho, algodão, madeira, etc., o Banco serviu de intermediário na alocação do papel-moeda emitido durante a guerra, elevando o meio circulante de 899 mil contos em 1913 para 1729 mil contos em 1918” (KOPROWSKI 1978, p. 10)¹⁶. Esta nova atuação do Banco só foi possível porque

¹⁵ O interesse pelo Banco do Brasil por parte do Governo neste período, estava fortemente centrado na política protecionista do café: “o banco praticamente detinha o monopólio cambial - 80% das autorizações cambiais e 75% dos certificados-ouro eram por ele negociados; para que isso se tornasse possível, foram criadas agências nas principais praças ligadas ao comércio exterior chegando-se a sete filiais em 1915 (Manaus, Belém, Santos, Campos, Salvador, Recife e Fortaleza).KOPROWSKI 1978, p. 9.

¹⁶ “Por decreto de 28 de agosto de 1915, o governo forneceu 50 mil contos ao Banco para ‘acudir as necessidades da indústria, do comércio e da lavoura, por motivo de crise excepcional’ ... Em 11 de novembro de 1915, o Governo Federal aprovou um contrato com o Banco do Brasil, pelo qual lhe emprestaria outros 50 mil contos para um programa de assistência à produção nacional” (KOPROWSKI 1978, p. 10).

em 1916 seus estatutos foram alterados, permitindo daí em diante as operações de redesconto de títulos comerciais e letras do Tesouro, reinaugurando-se assim a prática de emitir dinheiro para cobrir o déficit do Governo¹⁷.

Em 1926 o Governo de Arthur Bernardes realizou uma reforma monetária importante, criando a Caixa de Estabilização e estabelecendo uma nova paridade do ouro com o mil réis. Foram seus Ministros Sampaio Vidal (1922-1925) que era um “inflacionário” segundo o Dr Octávio Gouvêa de Bulhões (DEPOIMENTO, p. 28), depois foi Anibal Freire (1925-1926) e depois Getúlio Vargas (1926-1928).

Em 1930 foi dado ao Banco do Brasil o monopólio sobre as operações de câmbio e criada a Carteira de Emissão e Redesconto (que já havia existido entre 1920 e 1923). Em 1932 foi criada a Caixa de Mobilização Bancária e em 1936/1937 a Carteira de Crédito Agrícola e Industrial. Em 1941 foi criada a Carteira de Exportação e Importação (CEXIM) substituída em 1953 pela Carteira de Comércio Exterior (CACEX).

Nas águas da história do Banco do Brasil criou-se um espaço institucional cada vez mais poderoso. Este processo foi conduzido pela crescente utilização que o governo dele fazia, quer para atender favores dos grupos no poder, quer para alavancar políticas governamentais - como a do café garantindo o principal produto de exportação durante as décadas de 30 e 40 ou a do crédito subsidiado aos agricultores para abastecer o mercado interno e baratear o custo da mão de obra -, quer ainda por sua atuação “anticíclica” nos momentos de crise,

Em 1942 os estatutos do Banco do Brasil foram reformulados para adequarem-se à nova Lei das Sociedades Anônimas, e ficou consagrada uma dualidade de papéis, que durante os 45 anos seguintes provocou tanta controvérsia: passou a atuar como autoridade monetária e como banco comercial. No primeiro papel, estava encarregado das emissões, da arrecadação das rendas federais, dos pagamentos autorizados pelo governo, das antecipações ao governo, além de

¹⁷ “Para executar a nova política governamental, o Banco do Brasil aumentou o número de agências de 7 para 42 entre 1916 e 1919 (as novas agências eram: São Paulo, Curitiba, Porto Alegre, João Pessoa, Três Corações, Uberaba, Ilhéus, Natal, Parnaíba, Juiz de Fora, Carangola, Cataguases, Pelotas, Barretos, Ponta Grossa, Varginha, Jaú, Belo Horizonte, Rio Grande, Bagé, Livramento, Mossoró, Bauru, João Pessoa, Maceió, Florianópolis, Corumbá, Aracajú, São Luís, Vitória, Ribeirão Preto, Joenvile, Camocim, São Feliz, Feira de Santana e Cachoeira). (KOPROWSKI 1978, p. 10)

atuar como agente federal nas operações de câmbio. No segundo papel, captava recursos e financiava as atividades produtivas.

Na sua dupla (e contraditória) função de autoridade monetária e de banco comercial, criou uma burocracia com recursos políticos próprios, portadora de uma valorização social específica baseada no seu mérito (eram selecionados por concurso), na sua importância, competência e permanência. E esta burocracia acabou criando um forte laço de solidariedade para a defesa de seus interesses, interesses estes que se fortaleciam cada vez que a instituição se via “ameaçada” ou que seu espaço de poder era questionado. E isto aconteceu várias vezes, como veremos adiante.

Outra característica desta burocracia que surgia ligada ao Banco do Brasil, principalmente a partir da década de 1930, era seu ideário voltado para a defesa dos interesses do Banco que assumiam como “sua casa” e seu orgulho de serem reconhecidos como “funcionários do Banco do Brasil”. Na defesa dos interesses do Banco, chocavam-se muitas vezes com pressões dos interesses clientelistas e particularistas, sinal da permanência de padrões de relações entre Estado e sociedade que o “novo estado” não havia conseguido quebrar. E criavam, com essa resistência, sua concepção de defesa do “interesse público”, representado aqui pelo respeito ao papel que havia sido atribuído pelo governo ao Banco do Brasil, o qual tendiam a não questionar, e pela sua adesão a um projeto de desenvolvimento econômico com forte presença estatal que conduzia as ações. Esta sua posição era bastante reforçada pelo prestígio social que gozavam pelo fato de serem funcionários do Banco do Brasil, carreira que haviam conquistado por concurso e que representava para a grande maioria uma nítida ascensão social. Entretanto, como pretendemos mostrar, em muitos momentos estes interesses se “confundiam” com os interesses da própria corporação Banco do Brasil, momentos estes em que alguns funcionários passaram a questionar a posição de seus colegas, por considerarem que estes estavam colocando os interesses do banco acima do “interesse público”.

Como ilustração da carreira de um destes técnicos que entrou para o serviço público através de um concurso do Banco do Brasil na década de 40, e que teve esta trajetória de carreira e de ideário descrita acima, temos o Dr. Casemiro Antonio Ribeiro que teve papel importante nos trabalhos da Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC) a partir de 1953, onde ocupou o cargo de Chefe da Divisão de Estudos Monetários. Sua atuação foi também marcante em dois momentos decisivos da construção institucional do sistema que regeria as

finanças públicas nacionais: na discussão da Lei Bancária apresentada pelo Governo João Goulart para aprovação no Congresso em 1962-63 e na criação do Banco Central em 1965, do qual foi diretor. Dr. Casemiro nasceu em Joinville, Santa Catarina em 1922. A família mudou-se para Porto Alegre quando tinha seis meses e lá ficou até os 13 anos, quando foi trazido para o Rio de Janeiro. Aos 19 anos (1941) fez concurso para o Banco do Brasil, onde tomou posse em maio de 1942. Como foi muito bem classificado no concurso, permaneceu no Rio, tendo sido designado para a Seção de Estatística e Estudos Econômicos que ficava na direção geral do banco e que preparava as estatísticas e os relatórios gerais para a diretoria. Depois de algum tempo, para levantar dados, começou a freqüentar o Ministério da Fazenda, onde conheceu o Dr. Octávio Gouvêa de Bulhões que era o chefe da Seção de Estudos Econômicos e que mais tarde o convidaria para trabalhar na SUMOC. O Dr. Bulhões também indicou-o em 1950 para fazer estágio no Banco da Inglaterra e um curso na London School, com o Professor Lionel Robinson prática comum na época, para que os técnicos que se formavam se atualizassem sobre a organização do sistema financeiro Internacional. No seu regresso, foi alocado na Carteira de Exportação e Importação do Banco do Brasil - CEXIM, onde tinha acabado de assumir como Diretor o Dr. Simões Lopes e para onde tinha sido transferido do Itamarati o Dr. Roberto Campos. Na discussão que faremos mais adiante, apresentaremos seu depoimento sobre alguns destes momentos de sua trajetória profissional, que servirão para qualificar atitudes que consideramos típicas destes funcionários de carreira.

Além do Dr. Casemiro, foram desta geração de funcionários que começaram suas carreiras no Banco do Brasil: Aldo Batista Franco, José Nunes Guimarães e Ernane Galvéas, dentre outros.

B - O MINISTÉRIO DA FAZENDA

Outra agência, comparativamente muito menor e com um espaço de poder (recursos políticos) muito mais limitado do que o Banco do Brasil, surgiu em 1934, e que teve um papel importante na formação da primeira geração de burocratas da área financeira do “novo Estado”, foi a Divisão de Estudos Econômicos e Financeiros do Ministério da Fazenda. Criada por Sousa Costa quando assumiu o Ministério, foi uma tentativa de se avançar na coleta e análise de informações que, desde 1931, começavam a ser reunidas pela Comissão de

Estudos Financeiros e Econômicos dos Estados e Municípios. Esta Comissão levantava dados sobre a economia e as finanças das diferentes unidades da federação. Dois importantes profissionais, que tiveram papel destacado na liderança de um grupo de burocratas nas suas passagens pela administração pública nas décadas de 40, 50 e 60, bem como na criação dos cursos de economia no país, iniciaram sua carreira pública nestes órgãos: Eugênio Gudín na Comissão de Estudos Financeiros e Econômicos dos Estados e Municípios (encarregado do Estado do Ceará), e Octávio Gouveia de Bulhões, na Divisão de Estudos Econômicos e Financeiros do Ministério da Fazenda¹⁸. Foi desde então que Gudín e Bulhões começaram a influir na formação de um grupo de funcionários que passaram a ter sua preocupação voltada para um conhecimento especializado e para o aperfeiçoamento técnico das ações do Governo: *“nesta época era muito difícil obter-se informações e utilizava-se um processo de adivinhação que funcionava até bem. Verificava-se, por exemplo, o consumo de energia elétrica, o Imposto de Consumo, e esses indicadores permitiam aferir o volume da produção. Com isso íamos aprendendo muito”*. (BULHÕES, DEPOIMENTO p. 39) Esta tentativa praticamente pioneira de sistematizar informações teve papel importante para esta geração que se formou na ação.

A trajetória dos técnicos, alocados (porque pertenciam a outras agências) ou permanentes, do Ministério da Fazenda foi fortemente marcada por sua presença em outros órgãos que gravitavam em sua órbita, sob a forma institucional de Conselhos e de Comissões Técnicas. Estes órgãos destacaram-se tanto como espaço de poder onde concentravam-se recursos políticos, quanto como também transformaram-se em “escolas práticas de formação econômica diferenciada para engenheiros, advogados e outros altos funcionários que se envolviam com as atividades de regulamentação e controle de diversos setores econômicos...”. (LOUREIRO 1992, p. 51). A saída institucional de criar Conselhos e Comissões Técnicas, de aparência democrática, pois ampliava a participação, paradoxalmente, acabou transformando-se numa forma de manter a centralização das decisões,

¹⁸ O primeiro emprego público do Dr. Bulhões foi no Telégrafo. Em 1926 entrou para o Imposto de Renda, que era um serviço autônomo. O seu criador - Francisco Tito de Sousa Reis - tinha a liberdade de contratar quem quisesse. Este serviço deveria cadastrar as empresas e pensar numa fórmula para as pessoas declararem a sua renda. Só mais tarde, depois de 1930, é que o Imposto de Renda passou para o Ministério da Fazenda. (BULHÕES 1990, Depoimento, p. 9 e 10).

transferindo muitas vezes para esta “estrutura paralela” o poder que os governantes queriam garantir independentemente de outras interferências (do legislativo, da própria máquina do Estado ou mesmo da opinião pública). Assim a burocracia que participou destes grupos, não só aprofundou seus conhecimentos, como ampliou seus recursos políticos, participando de uma experiência em que se acentuava o papel de um Estado centralizador e que utilizava percursos institucionais informais (porque estranhos à estrutura formal e permanente) para atingir seus objetivos (Ver Anexo II).

O exemplo de um burocrata que teve sua formação profissional fortemente marcada por sua atuação em um destes Conselhos, é o de Jesus Soares Pereira, que atuou no Conselho Federal de Comércio Exterior. Dr. Jesus nasceu em Assaré no Ceará em 1910¹⁹. Filho de um telegrafista e de uma professora primária, aprendeu a ler com sua mãe, de quem ficou órfão aos seis anos. Viveu em várias cidades do Ceará durante a infância, tendo feito seus primeiros estudos sem freqüentar escola, onde ingressou apenas aos 13 anos. A grande seca que assolou o nordeste em 1919 impressionou-o muito e despertou seu interesse pela literatura regional sobre o assunto. Dos 15 aos 21 anos trabalhou como telegrafista em Fortaleza para pagar seus estudos no Liceu do Ceará. Em 1931 mudou-se para o Rio de Janeiro para prestar o exame vestibular para a Escola Politécnica, atual faculdade de Engenharia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, mas suas enormes dificuldades financeiras impediram-no de cumprir este objetivo. Em 1931 ingressou no serviço público através de um convite de um amigo que fizera nos grupos positivistas que vinha freqüentando. Assim entrou para o Ministério da Agricultura para um modesto cargo na diretoria de contabilidade, sendo transferido em 1933 para o Departamento Nacional de Produção Mineral. No mesmo ano prestou concurso público tendo sido aprovado em primeiro lugar e foi designado para trabalhar na Secretaria de Estado da Agricultura. Em 1937, logo após a implantação do Estado Novo, o Conselho Federal de Comércio Exterior teve suas atribuições ampliadas e passou a ser um órgão deliberativo, o que promoveu o crescimento do seu corpo técnico, e para lá foi o Dr. Jesus. Nesta época, o Dr. Jesus já havia adotado uma posição nacionalista e defendia a participação do Estado nos setores básicos da economia, especialmente no setor de energia elétrica. Participou também do corpo técnico da Comissão Especial de Estudos do Problema Siderúrgico, cujo parecer final

¹⁹ Biografia retirada de BELOCH e ABREU 1984, p. 2685.

defendeu enfaticamente, e que apontou para uma solução nacionalista e com forte presença do Estado na política do setor. As sugestões da Comissão se concretizaram com a criação da Companhia Siderúrgica Nacional em 1941. Com participação em vários outros eventos, trabalhou no Conselho Federal de Comércio Exterior até o fim do Estado Novo. Sua avaliação deste período: “o Conselho foi a máquina deliberativa e até mesmo legislativa do Estado Novo. O verdadeiro órgão criador de legislação econômica do país. Para mim, uma grande escola técnica ... A minha grande escola ativa no trato dos problemas econômicos nacionais” (PEREIRA in LOUREIRO 1992, p. 51). Dr. Jesus teve posição destacada durante o segundo Governo Vargas, na Assessoria Econômica da Presidência da República como veremos adiante.

Através do Banco do Brasil, do Ministério da Fazenda e dos diversos Conselhos e Comissões, foi se formando a “ossatura material” que presidiu a organização das instituições econômico-financeiras do Estado após 1930 e que representou a arregimentação de um grupo de pessoas em torno dos diversos órgãos que foram criados ao longo do período. E eram técnicos que foram adquirindo competência técnica na prática pois só teriam acesso aos conhecimentos teóricos nas décadas seguintes, principalmente através dos cursos da Fundação Getúlio Vargas e das viagens ao exterior que foram propiciadas por sua inserção profissional nestes órgãos.

C) O DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DO SERVIÇO PÚBLICO - DASP

O primeiro esforço para instituir uma burocracia pública de carreira na administração direta (posto que o Banco do Brasil já possuía a sua) veio em 1936 com a criação do Conselho Federal do Serviço Público Civil, que preparou o terreno para uma proposta de mais fôlego: o Departamento Administrativo do Serviço Público - DASP. A partir daí, entrou-se numa fase de expansão da burocracia, quando o clientelismo, marca das relações entre Estado e sociedade no Brasil desde a fase colonial, e que trouxe consigo o personalismo e o uso da autoridade pessoal como matrizes formadoras da nossa burocracia, começou a ser atacado na prática, através de propostas que tinham no “universalismo de procedimentos” a sua base conceitual. Mas as dificuldades foram muitas.

Em 1938 com a criação do DASP, tentou-se institucionalizar também um novo tratamento à elaboração e ao controle do orçamento. A criação do DASP

foi sem dúvida o sinal do nascimento de um espírito reformador no âmbito da administração pública, espírito este que transformou parte da burocracia federal em portadora da capacidade e da consciência de propor desenhos (ou re-desenhos) institucionais que definiram a estrutura (e em alguns casos o funcionamento) do aparelho de Estado.

O DASP nasceu por uma decisão constitucional, pois a Carta Magna de 1937 previa no seu Artigo 67 que fosse criado um Departamento Administrativo que seria responsável pela organização dos órgãos do governo, pelo aperfeiçoamento do aparelho governamental, pela elaboração orçamentária, e pela assessoria direta ao Presidente da República.

O Decreto-Lei 579 de 30 de julho de 1938 que criou o DASP definiu seus principais objetivos seguindo estas diretrizes constitucionais:

1 - realizar os estudos pormenorizados das repartições, departamentos e estabelecimentos públicos, com o fim de determinar, econômica e eficientemente, as modificações a serem feitas na sua distribuição e agrupamento, nas suas dotações orçamentárias, nas suas condições e processos de trabalho, nas relações entre os órgãos e nas relações com o público;

2 - organizar anualmente, de acordo com as instruções do Presidente da República, a proposta orçamentária a ser enviada à Câmara dos Deputados;

3 - fiscalizar, por delegação do Presidente da República, a execução orçamentária;

4 - relacionar os candidatos e organizar os concursos para os cargos públicos federais do poder executivo;

5 - promover a readaptação e o aperfeiçoamento dos funcionários civis da União;

6 - auxiliar o Presidente da República no exame dos projetos de lei submetidos à sanção;

7 - fixar os padrões e especificações do material para uso nos serviços públicos.

A estrutura que se montou para levar adiante o cumprimento destes objetivos foi fortemente orientada pelos ensinamentos da teoria administrativa americana²⁰, segundo a qual deveria haver uma separação clara entre política e administração. A política deveria ficar circunscrita ao Poder Legislativo, e ao Poder Executivo caberia montar um departamento de administração geral para

²⁰ W.F. Willoughby foi um dos principais formuladores da teoria administrativa americana.

dar apoio ao Chefe do Poder, o Presidente da República. Este departamento deveria ter uma grande eficiência organizacional; ele deveria ser um órgão normativo, de coordenação e de controle e serviria de modelo para os demais órgãos que se estruturassem abaixo dele.

Dentre os vários obstáculos que as várias propostas tiveram que enfrentar na tentativa de implantar estes procedimentos “universalistas”, um deles estava na constante dissociação entre o que seus mentores pretendiam que fosse a “administração pública” e o quadro social e econômico existente no país. Um dos exemplos de como pretendia-se resolver “por decreto” problemas que estavam enraizados profundamente na sociedade, foi que uma das muitas funções do DASP seria realizar concursos de ingresso para o funcionalismo público, pré-requisito básico para qualquer sistema administrativo baseado em procedimentos universalistas. Mas a ideologia que comandava as relações entre sociedade e Estado era clientelista e empreguista, e daí que o número de funcionários “extranumerários”, contratados sem concurso e por indicações pessoais, foi sempre superior aos “estatutários”. E isto porque, entre 1930 e 1945, com o Estado assumindo seu novo papel de ator e promotor do desenvolvimento, expandiu-se muito a administração federal, e esta expansão se fez “a margem da estrutura administrativa tradicional, substituída por órgãos da denominada administração indireta ou autárquica o que lhes dava maior espaço à utilização política”.(CUNHA 1963, p. 92).

ODASP sofreu várias reestruturações, sendo a principal delas no Governo Dutra, quando as suas funções foram “drasticamente reduzidas e (transformaram-no) em um órgão de estudo e orientação administrativa ... na prática, a ‘reestruturação democrática’ do DASP favoreceu a distribuição política de empregos, independentemente do sistema de méritos e concursos”. (DRAIBE 1985, p. 298)

O outro obstáculo que o DASP enfrentou foi no que se refere à questão orçamentária. Como vimos, a dívida pública interna sempre foi o grande fantasma do sistema financeiro no Brasil. A falta de pontualidade no pagamento dos juros e do principal, a falta crônica de verbas no orçamento, os rendimentos reais negativos proporcionados pelos papéis do governo desde sempre (situação provocada pelo perene processo inflacionário) e, na década de 40, a falta de um eficiente mercado secundário, capaz de “gerar liquidez para os papéis da União”, levaram a dívida mobiliária a um ponto que o Tesouro passou a captar recursos

via títulos de forma compulsória²¹. E o DASP (assim como nenhum outro órgão) conseguiu montar um sistema de controle que ao menos pudesse ser utilizado como referencial da situação das contas públicas.

Mas com todas estas dificuldades, a conclusão dos analistas do período é de que a base da estrutura administrativa do Estado brasileiro que nasceu em 1930, bem como o ideário que a norteou, teve no DASP um de seus principais fundamentos. Entretanto seria justo dizer que os resultados da ação do DASP foram muito mais visíveis na formação de uma mentalidade entre os novos servidores públicos do que na estruturação organizacional do Estado, onde o espírito centralizador levou à criação de renovadas estruturas paralelas via conselhos técnicos, comissões, grupos executivos que se sucediam, deixando a estrutura formal com um papel acessório. Esta mentalidade se fortaleceu nos anos seguintes, o que acabou credenciando nossa burocracia para desempenhar um importante papel no desenho e no (re)desenho institucional do Estado²².

Na criação desta nova mentalidade e para se dedicar à formação dos quadros da administração pública, o primeiro Presidente do DASP, Luís Simões Lopes, propôs ao Presidente Getúlio Vargas que fosse criada uma instituição para se aprofundar no estudo e para se dedicar ao ensino dos problemas da administração pública. Através de um decreto promulgado no dia 14 de julho de 1944, foi criada a Fundação Getúlio Vargas. A fim de que “a entidade ficasse a salvo das interferências da política, sem no entanto subordinar-se à procura do lucro, foi escolhida a forma de fundação, com objetivos de interesse público mas com personalidade jurídica de direito privado. (BELOCH e ALVES 1984, p. 1407). Ligado à Fundação Getúlio Vargas e a partir do seu Núcleo de Economia, por iniciativa de Eugênio Gudín, foi criado o IBRE - Instituto Brasileiro de Economia, que passou a se preocupar com a construção e acompanhamento de índices econômicos básicos: balanço de pagamentos, índice de preços e renda

²¹ Nos anos 50 foram criadas as Obrigações do Reaparelhamento Econômico e em 1964, as Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional. As ORTNs, como ficaram conhecidas, foram lançadas inicialmente de forma compulsória e como forma alternativa ao pagamento de tributos federais, mas pouco a pouco foram ganhando a adesão voluntária do público, tendo sido até 1970 um importante instrumento de política fiscal para financiar déficits do Tesouro Nacional.

²² Uma análise das disputas “intraburocráticas” entre os técnicos do DASP e do Ministério da Fazenda por poder e “posições de prestígio” durante o Governo Dutra está em DRAIBE 1985, p. 301-304.

nacional. Tanto na área de ensino quanto no trabalho técnico, o núcleo inicial do IBRE reuniu um grupo de pessoas, incluindo o Dr. Octávio Gouvêa de Bulhões, que, além de ter tido presença marcante na definição e direção da política econômica, durante os anos seguintes passou a atuar no treinamento de profissionais que ocupariam vários cargos da área econômica²³. A entrada do Dr. Octávio Gouvêa de Bulhões no IBRE representou o início da trajetória de toda uma geração de economistas. Importante reter a idéia de que estes economistas receberam, desde o início, uma formação voltada prioritariamente para atuar no setor público.

Uma ilustração interessante da mentalidade que se pretendia criar em torno destes novos órgãos é a trajetória de um “daspiano”, o Dr. Cleanto de Paiva Leite, que iniciou sua carreira no DASP e chegou a Diretor do BNDES na década de 50. Nascido em Paraíba (futura cidade de João Pessoa) em 1921, terminou seu curso ginasial no próprio estado e depois transferiu-se para Recife. Lá completou o curso secundário e iniciou o curso de Direito em 1942, na Faculdade de Direito de Recife. No último ano do curso, transferiu-se para a Faculdade de Direito do Rio de Janeiro, onde fazia as matérias, mas a nota era enviada para Recife pois não se admitia transferência no último ano. Assim diplomou-se pela Faculdade de Direito de Recife. Tanto seu pai quanto sua mãe eram professores primários, e seu pai faleceu quando tinha apenas 12 anos. Sendo o mais velho de uma família de cinco filhos homens, logo que se mudou sozinho para Recife e começou a trabalhar no Diário de Pernambuco, conheceu vários intelectuais ligados ao grupo de Gilberto Freire: *“essa convivência com pessoas ... de formação européia, teve uma importância muito grande na minha formação”*. (LEITE, DEPOIMENTO, p. 1).

Enquanto fazia o curso de Direito, foi nomeado Bibliotecário da Biblioteca Pública da Paraíba, e passou a dividir seu tempo entre João Pessoa e Recife. Como não tinha nenhuma formação de bibliotecário, começou a se informar sobre o assunto, através de uma série de artigos que saíram na Revista do Serviço Público sobre organização de bibliotecas²⁴: *“ao mesmo tempo que lia os*

²³ Alguns nomes que atuaram na formação de uma mentalidade técnica através do Núcleo de Economia da FGV, que depois deu origem ao IBRE: José Nunes Guimarães, Eduardo Lopes Rodrigues, Antonio Dias Leite, João Mesquita Lara, Luís Dodsworth Martins, Arísio Viana, Guilherme Pegurier, Octávio Gouvêa de Bulhões, Isaac Kerstenetsky, Julien Chacel, Alexandre Kafka. in BULHÕES 1990, p. 66.

²⁴ Os artigos eram da Professora Vanda Ferraz de São Paulo.

artigos sobre bibliotecas, ia acompanhando todo trabalho do DASP sobre ... organização e métodos, administração de pessoal, sistema de seleção do serviço público, etc.... Quando foi criado o Departamento do Serviço Público da Paraíba - o 'daspinho' - aparentemente eu era a pessoa mais familiarizada com o DASP ... e com a temática da ... modernização da administração pública brasileira... Então, durante alguns meses fui secretário do 'daspinho', e escrevi as primeiras 82 exposições de motivos do diretor geral ... para o ... interventor federal, Rui Carneiro". (LEITE, DEPOIMENTO p. 18.).

Foi esta formação "autodidata" que acabou levando o Dr. Cleanto para o Rio de Janeiro: "...houve uma missão do DASP do Rio de Janeiro que foi à Paraíba dar assistência ao 'daspinho', da qual fazia parte o Dr. Isnard Garcia de Freitas, que muitos anos depois foi Diretor-Geral do DASP. ..(ele) ficou surpreendido de encontrar na Paraíba uma pessoa que, ... estava muito familiarizada com os estudos do DASP. Dois meses depois, já no Rio, ele me estimulou a prestar um concurso para o DASP. ... e acabei pegando um Ita para o Rio de Janeiro ... para fazer a prova para a função de assessor de organização e métodos no DASP". (LEITE, DEPOIMENTO, p. 20). Neste concurso eram 60 candidatos e Dr. Cleanto foi aprovado em segundo lugar na prova de conhecimentos, mas foi reprovado no exame de saúde pois era estrábico. Após fazer um requerimento pedindo a revisão desta decisão e tendo conseguido que o próprio médico realizasse gratuitamente uma cirurgia corretiva, ingressou no DASP²⁵.

Em 1943 fez novo concurso no DASP, para ser promovido a técnico de administração. Em 1944, viajou ao Paraguai em uma missão técnica do DASP para a organização das finanças e da administração pública daquele país. Durante estes primeiros anos de Rio de Janeiro, apesar da grande efervescência política provocada pelo fim da guerra e pelo fim do Estado Novo, ficou distante das discussões e não tomou nenhuma posição. Em 1945, é escolhido pelo DASP para

²⁵ Este episódio serve para ilustrar um pouco como era o processo de seleção do DASP naqueles anos 40: "aquilo para mim foi uma enorme frustração ... (então) eu me meti na Biblioteca Nacional, tirei livros de oftalmologia, livros sobre seleção de pessoal, níveis de saúde para seleção de pessoal, etc., e redigi um recurso contra a decisão que me havia reprovado ... e poucos dias depois ... fui chamado pelo médico da divisão de seleção que havia me reprovado. Quando me apresentei, ele perguntou:

se especializar em administração pública²⁶, a partir de um convite do Conselho Britânico. Assim, no dia 5 de novembro de 1945, desembarcou em Liverpool, e quando chegou a Londres é que ficou sabendo da deposição de Getúlio Vargas. Deveria ficar em Londres por um ano, mas em janeiro de 1946, o embaixador Ciro Freitas Vale, que representava o Brasil na recém criada Organização das Nações Unidas, convidou o Dr. Cleanto para compor a missão técnica brasileira que participou da implantação da ONU. Deste trabalho, aos 26 anos, é convidado para um emprego permanente na ONU, e transferiu-se então para Nova York. Licenciou-se do DASP, e permaneceu como funcionário da ONU (pertencendo ao *staff* da organização, e não mais membro da delegação brasileira) até 1951. Durante estes cinco anos fora do Brasil, acompanhou a política do final do Estado Novo e o Governo Dutra, apenas no que se refere às relações internacionais. Mas formou sobre Getúlio Vargas uma imagem positiva, como alguém que criou um órgão como o DASP, que foi capaz de tirar um menino pobre da Paraíba, e dar a oportunidade para que, apenas com seu esforço pessoal, tivesse uma formação especializada e uma ampla experiência internacional, antes de chegar aos 30 anos.

· Quem redigiu este recurso para o senhor?

· Ninguém redigiu, eu redigi.

· Mas com todos estes conhecimentos médicos e até de oftalmologia e níveis de seleção, níveis de visão para efeito de várias profissões, foi o senhor quem fez?

- Foi, fui eu que fiz.

- Mas este problema de estrabismo, redução de visão por estrabismo, é fácil de resolver, com uma pequena operação. Porque o senhor nunca operou?

- Eu nunca operei porque não tenho dinheiro.

- Então eu vou fazer a sua operação.

No dia seguinte, eu fui à Fundação Gafrée Guinle para que ele me examinasse, e durante o exame, a enfermeira entrou e disse que a pessoa que iria ser operada naquele dia não viria mais, e ele me perguntou se eu queria operar imediatamente e eu disse que sim. E ele me disse que então eu tirasse a camisa. E fui operado imediatamente. Depois da cirurgia, ele me disse para comprar uns óculos escuros e daí a três dias voltar ali. Eu saí, tomei o bonde, comprei o óculos, e fui para a pensão do Largo da Glória onde eu morava. Fiquei deitado... e a dona da pensão me levou uma sopa ... e três dias depois eu voltei. Ele me examinou, tinha corrigido o estrabismo, fui aprovado, e então iniciei minha carreira no DASP" (LEITE, Depoimento em 1/7/1983, p. 22, resumido por mim).

²⁶ Vários são os exemplos de técnicos que saíram do nordeste, entraram no DASP por concurso, fizeram curso no exterior e tornaram-se pessoas influentes na administração pública federal. Poderíamos citar: José Guilherme de Aragão, entrou para o DASP em 1946, doutorou-se pela Sorbonne em 1954, foi Diretor geral do DASP em 1956, em 1959 foi responsável junto com Celso Furtado pela elaboração dos estatutos da SUDENE, e foi Secretário Geral do Ministério da Educação em 1979/80.

Em 1951 regressou ao Brasil, “para reintegrar-se ao país pois não tinha intenção de tornar-me um burocrata internacional para sempre”. Ao reapresentar-se ao DASP, seu ex-chefe Moacir Briggs, tinha sido nomeado subchefe da Casa Civil do recém-eleito Presidente Getúlio Vargas que o convidou para fazer parte da assessoria direta do Presidente Getúlio Vargas²⁷. Passou a integrar também a recém criada Assessoria Econômica da Presidência da República, que estava sendo montada por Rômulo de Almeida. Na realidade, logo ao chegar ao país assumiu as funções de oficial de gabinete, quando passou a despachar semanalmente com o Presidente Getúlio Vargas: *“foi quando transformei-me num getulista... fui adquirindo uma grande admiração por ele, uma grande confiança nele ... fui percebendo que ele era um homem que tinha realmente uma visão de como os grandes objetivos nacionais preponderavam sobre quaisquer problemas pessoais, de facção política ou regionais”. E esta característica do Dr. Getúlio explica, para o Dr. Cleanto, o desfecho da crise de 1954 e sua morte: “a avaliação que eu posso fazer do Getúlio, dos últimos meses do governo, e isto para mim explica o agosto de 54, ... curiosamente ..., o Getúlio tinha perdido o gosto pelo poder. Aquilo que no primeiro período, no Estado Novo, era a qualité maîtresse do Getúlio, o gosto do poder; não o poder pelo poder, ... mas o poder pela oportunidade ou pela capacidade que o poder dá de fazer coisas em benefício do país. ... Por que ele perdeu o gosto pelo poder? ... alguns fatores familiares, talvez, a descoberta de negócios que se faziam à sombra no Catete, isso pode ter contribuído”.* (LEITE, DEPOIMENTO, p. 100 e 101)

Em 1953, o Dr. Cleanto foi nomeado diretor do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico, onde permaneceu até 1962, estando licenciado entre 1956 e 1958, quando foi chefe de gabinete do Ministro da Viação e Obras Públicas, Dr. Lúcio Martins Meira. Como Diretor do BNDE, participou da preparação e do acompanhamento do Plano de Metas do Presidente Kubitschek, quando era Presidente do Banco e Secretário Executivo do Conselho de Desenvolvimento Econômico, o Dr. Lucas Lopes.

Em 1959, o Ministro da Fazenda, Lucas Lopes e o Presidente do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico, Roberto Campos, concluíram um acordo com o Fundo Monetário Internacional que previa um programa de cortes

²⁷ Depois de algum tempo trabalhando na Casa Civil, fica sabendo através do seu titular, o embaixador Lourival Fontes, que havia sido muito procurado em Nova York, para ocupar o cargo de Subchefe da Casa Civil, mas não havia sido encontrado.

nas despesas públicas, que foi recusado pelo Presidente Kubistchek. Este fato provocou a renúncia de ambos, mas Dr. Cleanto permaneceu na Diretoria do Banco, pois concordava com o Presidente que seria impossível fazer cortes naquele momento: *“acho que não pode haver desenvolvimento econômico sem um pouco de inflação ... o problema é definir-se quanto de inflação é tolerável ... Por que? Porque todo programa de desenvolvimento inclui a injeção de recursos em projetos de longa maturação. Então, enquanto estes projetos não estão maduros, não estão produzindo, por exemplo, energia elétrica, transporte ferroviário, portos, navios, etc., ... a massa monetária que foi injetada na economia está sendo usada para bens de consumo, e haverá um aumento da demanda. De modo que todo programa de desenvolvimento econômico traz embutido em si uma certa taxa inflacionária, porque os recursos estarão temporariamente dirigidos para uma demanda que ainda não está sendo atendida pelos projetos nos quais os recursos estão sendo investidos”*. (LEITE, DEPOIMENTO, p. 196). Esta posição do Dr. Cleanto explica seu convívio harmonioso com o Dr. Rômulo de Almeida e com o Dr. Jesus Soares Pereira na Assessoria Econômica da Presidência da República, como veremos adiante.

D) A SUPERINTENDÊNCIA DA MOEDA E DO CRÉDITO - SUMOC

A necessidade de criar um centro de deliberação sobre a política financeira vinha nas águas da formação de um estado forte no Brasil após 1930.

A expansão do sistema bancário, da metade dos anos quarenta ao começo dos anos sessenta, se por um lado foi fundamental ao desenvolvimento do capitalismo brasileiro, por outro passou a exigir alguma ordenação. Este processo rápido e com pouca fiscalização, levou ao crescimento de um sistema quase sem regras, cujo resultado foi o encarecimento do dinheiro, a inflação e o surgimento de um grande número de instituições financeiras privadas que não tinham condições mínimas de funcionamento, criando grande intranquilidade ao mercado ²⁸.

²⁸ Durante este período, era comum o surgimento de boatos (só que não às sextas-feiras como passou a acontecer na década de 80, quando as Bolsas de Valores e o mercado paralelo do dólar passaram a ser os seus alvos preferidos) que provocavam uma grande “corrida” aos bancos por parte dos correntistas. Estes boatos de que um determinado

A falta de um órgão que conseguisse reunir poderes efetivos de coordenação geral e regulação (tanto para dentro quanto para fora do Governo) e a grande autonomia que alcançava o Tesouro como autoridade incumbida das emissões e o Banco do Brasil encarregado dos empréstimos e financiamentos, impedia a execução de qualquer política de controle financeiro, além de criar constantes atritos entre o presidente do Banco do Brasil e o Ministro da Fazenda²⁹.

A SUMOC - Superintendência da Moeda e do Crédito, autarquia com fortes laços com o Banco do Brasil criada por Decreto em 1945, no fim do Estado Novo e quando era Ministro da Fazenda Arthur da Sousa Costa, foi o caminho institucional encontrado. Neste período, o déficit orçamentário, as emissões de papel moeda e os desequilíbrios na balança comercial fizeram com que se chamasse Octavio Gouvêa de Bulhões como assessor, um homem conhecido por suas posições monetaristas. Este primeiro órgão, embrião do Banco Central, surgiu também como um dos resultados das resoluções assumidas no acordo de Bretton Woods e da necessidade, identificada por seus idealizadores, de ser ter uma “moeda estável”³⁰.

banco estava com problemas de caixa, causava um grande pânico, dos grandes aos pequenos clientes, já que as garantias de que recebessem seu dinheiro no caso da falência do banco eram remotas ou então de longo prazo. E com o a corrida dos correntistas, o banco poderia mesmo ter problemas.

²⁹ A discussão em torno da necessidade de uma reforma bancária, que resultasse na criação de um Banco Central ortodoxo e na eliminação das características de autoridade monetária do Banco do Brasil era anterior. Em 1931, o Diretor do Banco da Inglaterra Otto Niemayer durante a gestão do Ministro da Fazenda José Maria Alkimim, veio ao país para opinar sobre a reforma financeira, e defendeu a necessidade de um ‘banco central de reserva’ independente e ortodoxo. “Em seu relatório afirmou que para organizar um Banco Central havia duas alternativas: ou transformar o atual Banco do Brasil em Banco Central, ou a fundação de uma instituição inteiramente nova que assumiria o privilégio da emissão. Se não teve sucesso aqui, teve na Argentina, onde assessorou o jovem Raul Prebisch na criação do Banco Central em 1935”. JORNAL DO BRASIL, 16-9-84

³⁰ Há muita controvérsia quanto à Reunião de Bretton Woods, principalmente no que se refere à interpretação que se deu ao papel que deveria desempenhar o FMI. Muitos consideram que a performance do FMI tem sido marcada por uma distorção violenta dos objetivos para os quais foi criado. Para estes analistas, tanto o FMI quanto o Banco Mundial foram criados para promover o pleno emprego: “a grande temática da Conferência de Bretton Woods era como evitar o desemprego, como assegurar o pleno emprego no período que iria se seguir ao armistício. A guerra estava por terminar, e logo depois da guerra se temia que houvesse um desemprego generalizado, não só nos países industrializados,

A SUMOC foi suficiente, por algum tempo, para estabelecer as regras que dotaram o país das condições mínimas para um diálogo operacional com os recém criados organismos internacionais (FMI, BIRD e GATT), não tendo o mesmo sucesso na estabilização da moeda. E isto porque não lhe foi atribuído o papel primordial de controle da expansão da base monetária: “na prática a SUMOC ficou como mero órgão de fiscalização, de inspetoria e de estudos econômicos, ou um pouco mais que isso, encarregada da autorização de cartas patentes de bancos e instituições financeiras.... Os depósitos compulsórios que deveriam ir para uma caixa especial da SUMOC, jamais foram... Do ponto de vista financeiro, a SUMOC virou um apêndice financeiro do Banco do Brasil. E houve ... uma resistência muito grande do próprio funcionalismo do Banco do Brasil em não deixar a SUMOC se desenvolver ... A orientação geral, nunca escrita, foi no sentido de que a SUMOC não devia dar o pulo para o Banco Central”.(RIBEIRO, DEPOIMENTO, p. 14).

Assim, os limites institucionais da SUMOC não lhe permitiram tornar-se o órgão central para o comando da política monetária. Mas ela foi uma das fábricas de criação de um espaço de poder e de uma lógica de ação para um grupo da burocracia, que iria atuar com grande presença nos momentos seguintes. Lá começou a ser gestada a nova configuração institucional que comandou as finanças públicas nas décadas subseqüentes.

Apesar da criação da SUMOC, o Banco do Brasil continuava com seu papel de caixa, alargando, com as novas medidas, sua capacidade de financiamento, pois passou também a ser o depositário do compulsório das instituições privadas. A bem da verdade, o depósito compulsório, criado com a intenção de retirar dinheiro de circulação nos momentos de surtos inflacionários e também para garantir o sistema financeiro nos seus momentos de dificuldades, serviu, nestes primeiros momentos, a propósitos não esperados que acabaram fortalecendo ainda mais o Banco do Brasil: “os bancos depositavam na SUMOC, cujo caixa era o Banco do Brasil. O Banco do Brasil estava dispensado de recolher à SUMOC, pois tinha apenas um recolhimento simbólico, que ficava com ele

como também nos países que eram fornecedores de matérias-primas para os programas de armamento e programas bélicos... A concepção inicial do FMI era de que ele deveria contribuir para corrigir as crises temporárias de balanço de pagamento dos países, de modo que não houvesse crise de desemprego. Entretanto, curiosamente, a política que tem sido adotada pelo Fundo Monetário é exatamente recomendar aos países programas recessivos, programas de desemprego”. (LEITE, DEPOIMENTO, 29/7/1983, p. 194)

também ... (Ocorria) assim a seguinte perversidade: quando se aumentava o compulsório, (como parte de uma política anti-inflacionária) aumentava o caixa do Banco do Brasil, que emprestava alimentando a inflação". (RIBEIRO, DEPOIMENTO, p. 10).

Octávio Gouvêa de Bulhões foi o idealizador da SUMOC, e sustentou-a por quase uma década, criando em torno dela uma burocracia técnica que pode ser considerada uma das matrizes formadoras e inspiradoras de outras gerações de profissionais responsáveis pelo gerenciamento e pelo desenho institucional do sistema financeiro do país. Os principais nomes da SUMOC foram: Casemiro Ribeiro, Abreu Coutinho, Aldo Batista Franco, Denio Nogueira, Celso Silva, Herculano Borges da Fonseca, Sidney Lattini, Guilherme Pegurier, Paulo Pereira Lira, Eduardo Silveira Gomes, Basílio Martins, José Garrido Torres e Ernane Galvêas³¹. Estes burocratas, quase todos funcionários concursados que começaram suas carreiras no Banco do Brasil, não só tiveram uma sólida formação operacional na SUMOC, como foram enviados para cursos e estágios de aperfeiçoamento nos Estados Unidos e na Europa. E sua atuação futura teve a marca desta experiência na SUMOC.

O depoimento de Octavio Gouvêa de Bulhões é bastante esclarecedor sobre o espírito que conduziu os primeiros anos da SUMOC. As dificuldades em retirar poder do Banco do Brasil, apontada pela maioria dos analistas, parece não ser responsável pelo desenho institucional da nova Superintendência, segundo seu criador:

"a SUMOC sempre teve o espírito de preparar as coisas, não de executar... o objetivo era ajudar a discutir os problemas e principalmente combinar a política fiscal com a política monetária... procurando dar uma grande força à atuação indireta do Estado no domínio econômico... A SUMOC preparava e os outros executavam ...; as tarifas eram definidas pela Fazenda, o câmbio pelo Banco do Brasil, e assim por diante". (BULHÕES, DEPOIMENTO, p. 94).

"... o projeto de criação da SUMOC resultou de uma tendência de controle monetário advinda de longa experiência. Resultou de conversações

³¹ Destes, Casemiro Ribeiro chegou a diretor do BNDE e do Banco Central, Denio Nogueira foi o primeiro Presidente do Banco Central em 1965, Paulo Pereira Lira foi Presidente do Banco Central de 1974 a 1979, José Garrido Torres foi Presidente do BNDE de 1964 a 1967 e Superintendente da SUMOC em 1967, Ernane Galvêas foi Ministro da Fazenda do Governo Figueiredo e figura central do estudo de caso que desenvolveremos a seguir.

freqüentes entre os funcionários do Banco do Brasil³², do Ministério da Fazenda³³ e de alguns empresários³⁴. E sobretudo da orientação do Professor Eugênio Gudin... que considerava inoportuno criar um banco central, mas que se podia fazer alguma coisa no caminho da sua criação ... (Inoportuno porque) com um déficit (grande) do tesouro e sem perspectivas de equilíbrio orçamentário, um banco central seria inútil ... E (além disto), na época não existiam pessoas adequadas para lidar com um banco central". (BULHÕES, DEPOIMENTO, p. 54).

Mas ele reconhece que os objetivos da nova instituição eram de longo prazo:

"a SUMOC (preparou) as bases de uma política para se transformar em banco central, mas precisava principalmente treinar pessoal, porque um banco central sem pessoal competente não funciona direito. E podemos dizer que tivemos bom êxito a esse respeito, porque os funcionários do Banco do Brasil que foram para a SUMOC já eram pessoas experientes, já tinham estudado economia, e com isso conseguiu-se preparar um corpo de pessoas capazes de enfrentar os problemas de um banco central, como veio a ocorrer depois de 1964". (BULHÕES, DEPOIMENTO, p. 93)

A formação de uma geração de profissionais foi assim uma das grandes preocupações dos criadores da SUMOC. Mas eles também eram bons observadores do quadro político, e a decisão de criá-la no fim do Estado Novo, aproveitando os últimos momentos da situação autoritária, parece não ter sido acidental:

"... é possível que se o projeto da SUMOC tivesse tido que passar pelo Congresso, ou seja, se tivesse sido formulado depois do fim do Estado Novo, não teria sido viabilizado". (BULHÕES, DEPOIMENTO, p. 55)

Apesar da avaliação do Dr. Bulhões, tudo parece indicar que a opção de colocar o órgão, que pode ser considerado o embrião do Banco Central, ligado ao Banco do Brasil, usando seus funcionários e ocupando suas dependências, foi resultado de pressões e uma tentativa de evitar maiores traumas à instituição que até então era o principal órgão monetário do país. Estes fatos representaram mais

³² Principalmente José Vieira Machado que foi o primeiro diretor executivo da SUMOC.

³³ Principalmente técnicos da Seção de Estudos Econômicos, como José Nunes Guimarães, Eduardo Lopes Rodrigues, Aluisio de Lima Campos.

³⁴ Euvaldo Lodi, Roberto Simonsen, entre outros.

uma vitória da “corporação” Banco do Brasil, cujas conseqüências continuaram a ser sentidas até os anos 80.

Mas não foi só o Banco do Brasil que pressionou para a criação de um órgão com poderes restritos. Uma das principais reações à criação da SUMOC veio dos bancos privados, por causa do depósito compulsório que foram obrigados a fazer no Banco do Brasil (suprimidos durante o Governo Café Filho, quando era Ministro da Fazenda, José Maria Whitaker, um banqueiro) e da desconfiança que tinham de que estes depósitos seriam usados para cobrir o déficit orçamentário do Governo, caso fossem depositados num órgão do poder executivo.

Até este momento, o poder institucional do Banco do Brasil era fortemente discricionário em relação às finanças públicas, e este era o fato mais importante. O espírito que definia quais os critérios para a emissão de papel moeda estava fortemente assentado na idéia de que esta deveria ser uma das fontes de recursos do Tesouro (caracterizada como “operação de crédito real”) feita através da Carteira de Redesconto do Banco do Brasil. Esta idéia produzia várias distorções, sendo a principal delas o fato que os empréstimos concedidos pelas instituições financeiras públicas com recursos do Tesouro via expansão monetária, não eram considerados como despesa pública (NÓBREGA 1984). Isto criou não só um “mau hábito”, como também colaborou para o descontrole das contas públicas.

Como apontam alguns depoimentos de burocratas da época, o descontrole tinha não só raízes na estrutura do sistema, como também na total ausência de informações consolidadas sobre as contas do governo. Apenas durante o segundo Governo Vargas, o economista Alexandre Kafka da Fundação Getúlio Vargas, apresentou para o Ministério da Fazenda uma proposta de elaboração de um Balancete Consolidado das Autoridades Monetárias. Esta proposta chegou até a SUMOC onde já havia uma equipe da qual participava o Dr. Casemiro Ribeiro, que se entusiasmou pela idéia: *“já que não se conseguia separar o dinheiro que estava misturado (no próprio sistema) pois não se deixava criar o Banco Central, queríamos separar pelo menos as contas”*. O Balancete proposto tinha uma coluna de passivo, onde registravam-se os recursos monetários obtidos via emissão e os recursos não monetários, obtidos por outras vias. Na outra coluna, colocava-se o destino destes recursos: *redesconto aos bancos, empréstimo ao Tesouro, etc.*³⁵ Montava-se assim uma estatística que indicava

³⁵ O Balancete Consolidado das Autoridades Monetárias foi, até a década de 80, um instrumento importante para o acompanhamento das emissões. A partir da Lei 4595 de 1964, inclui-se informações sobre o Banco Central, inclusive com uma coluna registrando as aplicações dos fundos de fomento por ele administrados.

o canal de transmissão da expansão monetária, tornando possível a comparação de um mês com o outro. Podia-se observar meses em que havia expansão de moeda e outros em que havia retração; “isto que é o óbvio ululante, no Brasil foi muito importante e também provocou uma grande repercussão pois nos impediram de publicar os dados sob a justificativa de que a situação ‘ficava perigosamente clara’ e ficava muito mal para o Governo Vargas”. (RIBEIRO, DEPOIMENTO, p. 25)³⁶ Este é mais um exemplo da burocracia atuando como construtora institucional, aqui no que se refere à consolidação das informações.

A trajetória de um dos membros da SUMOC, Dr. Dênio Chagas Nogueira e que foi o primeiro Presidente do Banco Central em 1965, também nos oferece um perfil característico dos burocratas da área econômica de sua geração. Dr. Dênio nasceu no Rio de Janeiro em 1920. Formou-se em economia pela Faculdade Nacional de Ciências Econômicas da Universidade do Brasil e fez seu curso de Pós-Graduação na School of Graduate Students, da Universidade de Michigan, EUA, com uma Bolsa de Estudos concedida pelo Instituto Brasil-Estados Unidos; lá especializou-se em estudos sobre moeda. Antes de ir para os USA, fez em 1940 concurso para o cargo de estatístico do Ministério da Educação. Em 1950, de volta dos Estados Unidos, conseguiu sua transferência para o Conselho Nacional de Economia, então dirigido por Octavio Gouvêa de Bulhões: “após retornar dos Estados Unidos, ... encontrava-me extremamente frustrado por não ter conseguido minha transferência do Ministério da Educação para o da Fazenda. Até que um dia cruzei com o Lopes Rodrigues na avenida Rio Branco, e ele me aconselhou a procurar o professor Bulhões, que chefiava a Seção de Estudos Econômicos do Ministério da Fazenda, e mostrar-lhe o meu trabalho sobre política monetária... Naquela época estava se organizando o Conselho Nacional de Economia, instituído pela Constituição de 1946, como órgão de consulta dos poderes Executivo e Legislativo, em substituição ao Conselho Federal de Comércio Exterior... e o Professor Bulhões que já havia sido nomeado um de seus membros, ao tomar conhecimento do meu trabalho convidou-me para ir para lá para a Divisão de Finanças” (NOGUEIRA in BULHÕES 1990, p. 258). A partir daí passou a integrar também o grupo de consultores da SUMOC.

³⁶ Do depoimento não consta quem no Governo impediu a publicação do Balancete.

Um bom exemplo do espírito que alimentava os burocratas da “escola” SUMOC, e que mais tarde vai se refletir na proposta de reforma bancária que começa a ser discutida no final da década de 50, pode ser extraído do depoimento do Dr. Dênio sobre um episódio ocorrido em 1959, quando participou do plano de estabilização tentado por Juscelino Kubitschek como Consultor Econômico da SUMOC, enquanto era Ministro o Dr. Lucas Lopes e Superintendente da SUMOC o Dr. Garrido Torres. Em uma reunião da qual participavam o Ministro e toda sua equipe econômica (Roberto Campos inclusive), e da qual era o mais jovem (tinha 39 anos) perguntou - para espanto de todos - se a construção de Brasília seria paralisada ou não: *“o Ministro me olhou como se eu estivesse dizendo um impropério. Não me respondeu. E eu, então disse ... Mas Ministro, nós estamos pedindo ao povo em geral que aperte o cinto. Ora, se o próprio Governo não dá o exemplo, apertando o seu próprio cinto, como pode exigir que o povo faça isto, sem nenhuma compensação? Sem pelo menos reduzir o ritmo da construção, nenhum plano de estabilização pode dar certo. O Ministro não me respondeu, mas em outra ocasião que eu insisti no assunto, ele perdeu a paciência e disse: ‘Olha aqui, menino. Vai você lá falar com o Juscelino, para ver se ele pára Brasília. Eu quero ver o que vai acontecer com você’. É evidente que o plano foi um fracasso.”* (NOGUEIRA, DEPOIMENTO, p. 34).

E) O BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO - BNDE

As discussões sobre qual o papel que se reservaria à iniciativa privada e ao Estado, que remontam à década de 30, tomaram novo impulso no início dos anos 50. A principal arena onde este debate se travou foi na Comissão Mista Brasil Estados Unidos³⁷, e a criação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico vem nas suas águas. Sua criação fazia parte de um projeto mais amplo que tinha por objetivo acelerar o crescimento da economia nacional. Desde a Missão Cooke em 1942, levantava-se a necessidade de existir um organismo governamental especializado no financiamento de longo prazo à indústria. Durante os trabalhos da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos, prevaleceu a

³⁷ ver VIANA 1980.

tese que defendia a criação de um organismo de características novas, capaz de cuidar tanto da administração técnica quanto da administração financeira de um amplo e complexo conjunto de projetos de investimento: “abandonou-se a idéia da utilização pura e simples de alguma agência existente, adaptando-a no que fosse necessário ao desempenho do novo encargo, como por exemplo a Carteira de Crédito Industrial do Banco do Brasil” (BELOCH e ABREU 1984, p. 283). Desta forma, a decisão foi criar o BNDE em 1952, que ficou responsável pela gestão do Fundo de Reparcelamento Econômico criado um pouco antes e que deveria garantir os créditos em moeda estrangeira necessários como contrapartida ao financiamento externo para os novos projetos de desenvolvimento. Os recursos externos acertados na Comissão Mista acabaram não vindo e assim “os primeiros cinco anos foram um fracasso econômico mas serviram para criar internamente quadros intermediários que iriam constituir a ossatura interior para a sobrevivência da instituição”. (MARTINS 1985, p. 93). Pouco a pouco a competência profissional e técnica fez com que o Banco conseguisse recursos para o financiamento de vários projetos.

Desde sua criação o BNDE teve uma grande preocupação com a qualificação tanto administrativa quanto técnica de seus funcionários: o ingresso era feito por concurso e criou-se um sistema de méritos para promoção. Além disto foram instituídos internamente vários cursos e programas de treinamento gerencial, bem como fazia parte desta política, o envio de funcionários para completar sua formação no exterior.

Como afirma Luciano Martins em seu estudo sobre o BNDE “o recrutamento, formação e reprodução dos (seus) recursos humanos, na medida em que é pensado em moldes típicos de grandes empresas capitalistas, revelam o contraste com as regras que orientam a burocracia do setor Governo ... dando a estes burocratas um status que os coloca muito acima dos que se situam no setor governo ... e que deviam controlá-los. Os burocratas do Banco tinham: reajustes periódicos, gratificações quadrimestrais, sistema complementar de aposentadoria, reembolso médico-hospitalar e de medicamentos e sistema de promoção com avaliação de desempenho, (além do) aperfeiçoamento profissional (inclusive no exterior)” (MARTINS 1985, p. 100). Com este perfil de carreira, aproximavam-se da situação dos funcionários do Banco do Brasil, se bem que o reconhecimento do seu status elevado era menos disseminado na sociedade, bem como sua lógica de ação não estava dominada pela defesa da corporação, como ocorria no Banco do Brasil. Criaram um ideário baseado na concepção de que sua

vocação era favorecer o projeto de desenvolvimento do país, e para isto deveriam propor políticas e interferir na sua implementação.

Como raramente um técnico do BNDE deixava a instituição para participar de órgãos da administração direta, o que acontecia frequentemente com os funcionários do Banco do Brasil, sua influência sobre as ações dos órgãos aparecia quando participavam dos Conselhos, Comissões e Grupos Executivos ao lado de outros técnicos³⁸. Mas, justamente por adotarem uma outra lógica de ação, como aponta Martins, encontravam barreiras para influir nos contornos institucionais que extrapolassem a sua área específica. Mas a presença do Banco na década de 50³⁹ foi muito importante como “estímulo (à) produção teórica sobre a economia brasileira e seu desempenho”(VIANA 1981, p. 304). Seus estudos desenvolvidos em colaboração com a CEPAL e a Fundação Getúlio Vargas compuseram os Diagnósticos sobre a Economia Brasileira feitos para o período 1953-1961. Estes relatórios serviram de base de dados e de reflexão sobre os problemas estruturais da economia brasileira para toda esta geração de burocratas.

F) A ASSESSORIA ECONÔMICA DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA DO SEGUNDO GOVERNO VARGAS

A Assessoria Econômica da Presidência da República criada no início do segundo Governo Vargas foi um outro espaço institucional de afirmação de um grupo de burocratas. Na sua concepção original, a Assessoria deveria estar voltada principalmente para a elaboração de uma política de energia (baseada no petróleo, no carvão mineral e na eletricidade) que fosse capaz de dar um novo arranque ao processo de industrialização. Também fazia parte de suas atribuições fazer um balanço da situação econômica do país e propor as reformulações necessárias a uma nova etapa de crescimento (no que foi auxiliada pelos técnicos do BNDE, como já nos referimos anteriormente). Os primeiros estudos e propostas para a implantação da indústria automobilística no Brasil partiram desta Assessoria.

³⁸ ver VIANA 1981.

³⁹ Um estudo detalhado sobre o BNDE no período é apresentado por VIANA 1981.

Esta Assessoria transformou-se em um importante órgão, com vistas a dar um contorno programático e institucional à política econômica do governo segundo Governo Vargas. Sua criação partia da experiência do *Cabinet Secretariat* da Inglaterra, ou seja, da idéia de que o Chefe do Executivo deveria ter assessores diretos ao seu lado, não vinculados à hierarquia administrativa dos ministérios. Mas mais do que isto, ela representou mais um esforço de introdução do técnico e do especialista na área econômica da administração pública federal. A partir de mais este núcleo, surgiu uma geração de profissionais que criou escola e formou novos técnicos, mas também que se dividiu nas propostas de soluções. Na Assessoria concentraram-se na sua maioria o grupo orientado pelo pensamento da CEPAL, aqui representado pela liderança de Rômulo de Almeida e Jesus Soares Pereira. A Assessoria reuniu em torno de si um conjunto de especialistas, selecionados por critérios políticos e por critérios técnicos. Diz o Dr. Cleanto de Paiva Leite: *"a minha escolha foi técnica e profissional, pois estava fora e jamais participei de nenhuma atividade política no Brasil ... devo ter sido lembrado pelo Dr. Simões Lopes que conheci na ONU"*. (LEITE, DEPOIMENTO, p. 56). Na realidade, o percurso pessoal do Dr. Cleanto, como já vimos anteriormente, confirma esta sua afirmação. Mas os critérios técnicos pressupunham também uma afinidade de idéias: *"ele (Presidente) sabia que estas pessoas estavam ideologicamente alinhadas com os seus grandes objetivos: nacionalismo, desenvolvimento econômico, posição do Brasil no plano internacional"*. (LEITE, DEPOIMENTO, p. 65). Faziam parte da Assessoria Econômica, além de Rômulo de Almeida e de Jesus Soares Pereira: João Neiva de Figueiredo, Ignácio Rangel, Tomás Pompeu Acioli Borges, Otolmi Stranch, Mário da Silva Pinto, Saldanha da Gama, dentre outros.

A trajetória do Dr. Rômulo de Almeida e do Dr. Jesus Soares Pereira, a quem já nos referimos por sua atuação na Comissão de Comércio Exterior, são bons exemplos dos caminhos percorridos por outra parte da burocracia com posição política e ideológica diversa daqueles que gravitavam em torno da FGV e do Dr. Octávio Gouvêa de Bulhões.

Rômulo Barreto de Almeida⁴⁰ nasceu em Salvador-Bahia em 1914. Como estudante, combateu o Governo Provisório de Getúlio Vargas instalado após a Revolução de 1930. Bacharelou-se pela Faculdade de Direito da Bahia em 1933. Em 1941, foi diretor do Departamento de Geografia e Estatística do Território

⁴⁰ Biografia extraída de BELOCH e ABREU, 1984.

do Acre. Entre 1942 e 1943, foi professor substituto da Faculdade de Ciências Econômicas e Administrativas do Rio de Janeiro. Nesses anos, também foi assistente técnico do Ministério do Trabalho, trabalhando em planejamento econômico. Em 1946, prestou assessoria à Comissão de Investigação Econômica e Social da Assembléia Nacional Constituinte, quando já havia abraçado as convicções do nacional-desenvolvimentismo, que comandaram sua atuação desde então. Entretanto, esta sua posição não coincidia totalmente com a de outros partidários de uma política voltada para o crescimento econômico acima de tudo, pois sua visão do papel que o Estado deveria desempenhar neste processo era bem menos intervencionista, como ficou demonstrado no episódio da criação da Petrobrás que veremos adiante.

De 1948 a 1949, Dr. Rômulo participou da Comissão Mista Brasileiro-Americana de Estudos Econômicos, trabalhando como economista do Departamento Nacional de Indústria e Comércio. Em 1950, atuou como economista da Confederação Nacional da Indústria, e iniciou sua carreira político-partidária, filiando-se ao PTB. No ano seguinte, foi designado oficial-de-gabinete do Gabinete Civil da Presidência da República, e, a pedido de Vargas, organizou a Assessoria Econômica da Presidência da República.

Em dezembro de 1951, Vargas enviou ao Congresso o projeto de criação da Sociedade por Ações Petróleo Brasileiro (Petrobrás). Tal projeto incluía uma mensagem elaborada pela Assessoria Econômica, coordenada pelo Dr. Rômulo, contendo uma avaliação do potencial petrolífero do país e dos problemas a serem enfrentados. O projeto foi criticado amplamente, tendo sido avaliado por alguns grupos como “entreguista”, pois favorecia as empresas transnacionais na exploração do petróleo brasileiro. Foi também criticado, pois não colocava a idéia do monopólio estatal do petróleo, que Rômulo de Almeida sempre combateu. O debate estendeu-se a amplos setores sociais, dando origem à campanha do “petróleo é nosso”. A tese do monopólio saiu, entretanto, vitoriosa, e, em outubro de 1953, foi aprovado o projeto da criação da Petrobrás.

Em 1953, Dr. Rômulo foi indicado consultor econômico da Superintendência da Moeda e do Crédito - SUMOC. Ainda nesse ano, foi presidente do Banco do Nordeste do Brasil. Com o suicídio de Vargas, demitiu-se de seu cargo. Foi deputado federal pela Bahia (eleito na legenda do PTB), nos anos de 1955 e 1957. Em abril de 1955, deixou a Câmara para assumir a Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia. Em 1957, criou e presidiu o Fundo de Desenvolvimento Agroindustrial da Bahia e foi nomeado vice-presidente da

Rede Ferroviária Federal. Reassumiu seu mandato na Câmara, em julho de 1957, exercendo-o até dezembro. De 1957 a 1959, reorganizou o Instituto de Economia e Finanças da Bahia, e nesse último ano, foi secretário sem pasta para Assuntos do Nordeste em seu estado. Representou também a Bahia na Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE). Foi diretor da Companhia de Ferro e Aço de Vitória, e de 1961 a 1966 foi representante do Brasil junto à Comissão Internacional da Aliança para o Progresso. Nas eleições de 1974, foi convidado pelo MDB a concorrer ao Senado, convite que recusou, mas permaneceu colaborando com o partido. Em 1978, lançou sua candidatura, apoiado pelo MDB, colocando-se contra a desestatização proposta pelo regime militar, sendo derrotado nas eleições. Com a extinção do bipartidarismo e a reformulação partidária em 1979, vinculou-se à corrente trabalhista de Leonel Brizola. Quando Brizola perdeu a sigla do PTB para Ivete Vargas, Dr. Rômulo filiou-se ao PMDB, presidindo a seção baiana; foi candidato a vice-governador de seu estado nas eleições de 1982.

Nos trabalhos da Assembléia Nacional Constituinte de 1946, Dr. Rômulo trabalhou juntamente com Dr. Jesus Soares Pereira.

A trajetória do Dr. Jesus Soares Pereira que já começamos a descrever anteriormente, cruza-se com a do Dr. Rômulo na assessoria da Constituinte, onde tiveram como companheiros Américo Barbosa de Oliveira e Tomás Pompeu Acioli Borges. Nestes trabalhos, participou da elaboração do projeto da criação da Rede Ferroviária Federal. Em 1947, foi convidado para trabalhar no Centro de Análise da Conjuntura Econômica da Fundação Getúlio Vargas, quando entrou em contato mais direto com o grupo que, orientado pelo pensamento do Dr. Gudín e do Dr. Bulhões, considerava as idéias nacional-desenvolvimentistas como inadequadas para o Brasil.

Na Assessoria Econômica da Presidência da República durante o Governo Vargas, “ele foi a figura mais destacada ... na preparação do projeto ... autorizando a criação da Petrobrás e vinculando pela primeira vez o imposto único sobre combustíveis e lubrificantes ao programa do petróleo. Segundo o próprio Dr. Jesus, como medida tática, o projeto deixou de lado a discussão em torno da proibição do capital estrangeiro na empresa estatal ... pois Vargas aconselhara a adoção de uma linha moderada para facilitar a aprovação da proposta pelo Congresso ...”. (BELOCH e ABREU 1984, p. 2686) Mas esta cautela levou, segundo Dr. Jesus, a graves defeitos na Lei 2.004 que criou a Petrobrás, como o fato dela “não haver permitido a participação da (nova) empresa na indústria de

equipamentos, o que entregou este setor aos capitais estrangeiros". (BELOCH e ABREU 1984, p. 2686).

Em 1953, Dr. Jesus assumiu a chefia da Assessoria Econômica, substituindo Rômulo de Almeida que foi indicado Presidente do Banco do Nordeste. Depois da morte de Vargas, retornou ao Ministério da Agricultura e, em seguida, foi nomeado representante do Banco do Nordeste no Rio de Janeiro, onde prestou assessoria a vários governos na criação de empresas regionais de energia elétrica. No Governo de Kubitschek, coordenou a Assessoria Técnica do Ministério da Viação e Obras Públicas na gestão de Lúcio Meira. No Governo João Goulart foi indicado diretor da Companhia Siderúrgica Nacional e estava na lista dos primeiros cem brasileiros que tiveram seus direitos políticos cassados pelo golpe militar. A partir daí exilou-se no Chile, onde dirigiu o Departamento de Recursos Naturais para a América Latina da CEPAL. Retornou ao Brasil em 1971 e organizou a publicação *Brasil em Dados*, lançada pela Editora Índice. Faleceu em 1974.

G) A SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE - SUDENE

A história da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste confunde-se nos seus primeiros anos de funcionamento com a trajetória do Dr. Celso Monteiro Furtado⁴¹. Ele nasceu em Pombal na Paraíba, em 1920, e no seu estado fez os estudos primários e secundários. Em seguida foi para o Rio de Janeiro, estudar na Faculdade de Direito da Universidade do Brasil. Ainda como estudante fez concurso público e ingressou no Departamento de Administração do Setor Público - DASP como técnico de administração. Em 1944 foi para a Força Expedicionária Brasileira lutando na Itália e depois estudando durante algum tempo na Europa. Formou-se em Direito após a volta e reassumiu seu cargo no DASP, onde permaneceu até 1946. Em 1948 concluiu o Doutorado em Paris. Em 1949 ingressou na Comissão Econômica para a Integração da América Latina - CEPAL, com sede em Santiago do Chile, ocupando a Chefia da Divisão de Desenvolvimento Econômico.

A partir de um convênio entre a CEPAL e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico - BNDE em 1953, Furtado formou o Grupo-

⁴¹ Os dados de sua biografia foram retirados de BELOCH e ABREU 1984, p. 1414 a 1417.

Misto de Estudos BNDE-CEPAL. O trabalho deste grupo, que era uma aplicação das teorias da CEPAL ao Brasil, serviram de base à elaboração do Plano de Metas do Governo de Juscelino Kubitschek. Depois de viagens e cursos dados no exterior, foi convidado em 1958 por Cleanto de Paiva Leite, outro funcionário que ingressou no serviço público através de um concurso para o DASP, para ser Diretor do BNDE, cargo que aceitou sob a condição de poder dedicar-se às questões do nordeste. Quando estava no BNDE, Dr. Cleanto convidou-o para substituí-lo no Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste - GTDN, que havia sido criado pelo Governo Juscelino Kubitschek em 1956, para realizar estudos sobre a economia nordestina, com o objetivo de formular políticas que promovessem o crescimento econômico da região.

O Presidente Kubitschek pediu ao Dr. Celso Furtado, em janeiro de 1959, que elaborasse um plano de política econômica para o nordeste, que enfrentava mais uma de suas graves crises provocada pela seca. Em um mês redigiu o documento “Uma política para o desenvolvimento do nordeste”, que propunha: reformulação das diretrizes de aproveitamento dos solos e das águas, abertura imediata de frentes de colonização, incentivos à industrialização com propostas a curto prazo para o fornecimento de energia elétrica. Propunha também reduzir a agricultura de subsistência e ampliar o número de assalariados, aumentar as relações entre as unidades produtivas e o mercado e determinar o tamanho da unidade típica de produção. Para realizar este plano, era proposta a criação de um órgão que se encarregasse de sua execução. O Presidente concordou com este encaminhamento, e em fevereiro de 1959 foi enviado ao Congresso Nacional um Projeto de Lei que propunha a criação da SUDENE.

A reação à criação da SUDENE e à indicação de Celso Furtado para ser seu primeiro superintendente foi muito grande. Temiam os líderes políticos do nordeste que o novo órgão pudesse representar uma ameaça ao seu poder, exercido ainda de maneira muito próxima ao sistema dos coronéis do século XIX: “o anteprojeto de lei dispendo sobre sua criação teve difícil tramitação no Congresso. Havia inclusive resistência à nomeação de Celso Furtado ... visto que segundo os líderes nordestinos o cargo deveria ser ocupado por um elemento dos grupos políticos dominantes na região, e não por um técnico. Temendo ainda que a SUDENE promovesse reformas estruturais profundas, capazes de alterar o quadro de poder, diversos parlamentares procuraram modificar o plano, de modo a preservar as tradicionais áreas de influência política”. (BELOCH e ALVES 1984, p. 1415)

Furtado empenhou-se numa verdadeira campanha política para a aprovação do projeto de Lei. Organizou um grande seminário em Garanhuns no Estado de Pernambuco conseguindo o patrocínio da Confederação Nacional da Indústria - CNI e do Serviço Social da Indústria - SESI. Dele participaram 400 pessoas, entre políticos, administradores, industriais e técnicos e com este, entre outros eventos, mobilizaram a opinião pública do país. Finalmente a criação da SUDENE foi aprovada pela Câmara dos Deputados em maio de 1959, sendo levada ao Senado, e sancionada no dia 13 de dezembro do mesmo ano. O novo órgão ficou ligado diretamente à Presidência da República, e deveria centralizar todos os investimentos federais que se fizesse na região.

A SUDENE passou a definir seus programas através de um Plano Diretor de Desenvolvimento Econômico e Social do Nordeste que era submetido à Câmara a cada dois anos. O primeiro destes Planos, concluído em maio de 1960, também foi fortemente combatido pelas lideranças políticas do nordeste. Ele previa: investimentos significativos em transportes, aumento da capacidade de energia elétrica, um programa de aproveitamento massivo de mão-de-obra assalariada, e, o item que provocava mais polêmica, a reestruturação da economia rural. Propunha também incentivos à instalação de indústrias, colonização do Maranhão e a criação de uma reserva alimentar de emergência, para aliviar a fome das populações atingidas pela seca. Outro ponto bastante polêmico era o que autorizava a SUDENE a criar ou incorporar sociedades de economia mista para executar obras consideradas prioritárias para o desenvolvimento do plano regional.

O Plano foi aprovado pela Câmara em agosto de 1961, mas profundamente alterado pelo Senado, onde os representantes do nordeste reunidos, representavam 1/3 dos senadores. As emendas do Senado foram rejeitadas pela Câmara, e o Plano foi finalmente transformado em Lei em dezembro de 1961.

Com a posse de Jânio Quadros, a quem havia ajudado na campanha, Furtado foi convidado para permanecer na SUDENE e o cargo de Superintendente equiparado a de Ministro de Estado. Durante os sete meses do Governo Jânio Quadros, Furtado ampliou os recursos à disposição da SUDENE, através da aprovação de um sistema de incentivos fiscais para canalizar recursos para a região, e usando também recursos da Aliança para o Progresso, plano de cooperação multilateral apresentado pelo governo do Presidente Americano, John Kennedy, para desenvolver a América Latina.

Com a renúncia de Jânio Quadros e a introdução do Parlamentarismo com João Goulart, Furtado permaneceu como Superintendente da SUDENE,

celebrando os primeiros acordos com o governo americano através da United States Agency for International Development (USAID), num total de 131 milhões de dólares. Antes mesmo de ser reimplantado o Presidencialismo em janeiro de 1962, Celso Furtado foi nomeado Ministro Extraordinário do Planejamento e encarregado por Goulart de apresentar em 60 dias um plano de política econômica, que veio a público em dezembro de 1961, com o nome de Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social.

O Governo João Goulart, na sua fase Presidencialista, teve no Plano Trienal a base de suas propostas de política econômica. Celso Furtado continuou no cargo de Ministro do Planejamento, e San Tiago Dantas assumiu o Ministério da Fazenda. A análise do Plano Trienal nos oferece também um bom momento para examinarmos a ação da burocracia.

Nas suas linhas gerais, o Plano Trienal tinha dois objetivos: primeiro, controlar a inflação que tinha chegado a 52% ao ano, através de medidas contidas numa proposta de retomada dos altos índices de crescimento econômico da década de 50. Para atingir estes objetivos, pregava a realização das chamadas reformas de base, que consistiam em dois tipos de ação: em primeiro lugar, propunha-se a racionalização da ação do governo implementando uma reforma administrativa e uma reforma bancária. Em segundo lugar, propunha eliminar os entraves básicos ao crescimento da produção, através da reforma fiscal e da reforma agrária. As propostas de racionalização das ações do governo, parte das quais elaborada por Casemiro Ribeiro, monetarista da escola de Bulhões, concentrava muitas das ações apresentadas pelo Plano, o que levou Ignácio Rangel a afirmar que o Plano Trienal consagrou a aliança dos monetaristas e dos estruturalistas numa proposta de Governo. Isto teria acontecido porque, ainda segundo Rangel, nenhuma das duas correntes tinha no momento condições políticas para levar a cabo suas propostas originais (MIRANDA 1979, p. 68 e 82).

Na realidade a proposta apresentada na ocasião pelo Professor Ignácio Rangel sobre moeda, banco, crédito e reforma bancária foi preterida em favor da proposta do Dr. Casemiro, apesar do primeiro ter posições muito mais próximas da análise estruturalista: *"talvez (isto tenha acontecido) porque a peça do Professor Rangel não era uma coisa pragmática, e talvez não coubessem considerações teóricas numa proposta de Governo"*. (RIBEIRO, DEPOIMENTO, p. 17) Desta maneira não houve uma ruptura na proposta do Plano Trienal em relação ao que vinha sendo discutido no círculo de influência de Eugênio Gudín e Octávio Gouvêa de Bulhões no que diz respeito à política

monetária: "... o Celso, eu acho, ficou no constrangimento de quem está na oposição ... criticando os monetaristas ... aí um dia lhe dão o poder e ele...um sujeito equilibrado, de bom senso, foi procurar os monetaristas, ... que aliás foram os que o ajudaram, pois a turma que criou problemas para ele foi a turma estruturalista. O que estava no programa era o básico, elementar. O resto é detalhe, é sofisticação. O que facilitou o diagnóstico daquela época (e isto serve para outras épocas), é que quando você tem uma situação de total descalabro, o diagnóstico é óbvio... E o remédio também. Depois que você obteve uma certa estabilização, aí as discussões são tremendas... mas a medida que se agrava a situação monetária, vão desaparecendo as querelas monetaristas... Quando você está na guerra do dia a dia, ... é muito bonito você ouvir dizer (de alguém que teoricamente pensa como você, mas não está na guerra) - 'libera o câmbio' - Mas o (quadro muda) quando você está lá na trincheira...eu sempre repito uma expressão que um americano me disse uma vez 'o problema da guerra de trincheira é que você mais freqüentemente recebe tiro de dentro da trincheira do que de fora'. Este era o caso do Ministro Celso Furtado". (RIBEIRO, DEPOIMENTO, p. 18)

Em sua tese de mestrado, José Carlos Rocha Miranda relaciona uma série de propostas que aproximavam o Plano Trienal das idéias de Bulhões e também de Roberto Campos. Em primeiro lugar, aponta que "tinha-se como meta geral relativa ao setor público a implantação da reforma administrativa (montagem do sistema de planejamento) e (a reforma) bancária, visando, basicamente, conferir o máximo de racionalidade à ação do Governo ... o intuito era o de fornecer ao Estado as armas necessárias à maior eficácia das políticas fiscal, monetária e orçamentária, como posteriormente, foram concretizadas pelo PAEG (do primeiro governo militar)". Em segundo lugar, "o raciocínio implícito na decisão do reajustamento das tarifas dos serviços públicos, seria o mesmo que Roberto Campos explicitaria no PAEG, ... ou seja, (que) os serviços básicos não gerariam poupança suficiente nem para manter suas instalações, sendo, em consequência, uma fonte permanente de pressão inflacionária". Além do que, no caso da energia elétrica por exemplo, a idéia de Bulhões-Campos, era manter as tarifas ajustadas para que a iniciativa privada se sentisse atraída a investir em áreas ainda não atingidas pelo serviço e para assumir, a médio prazo, o setor como um todo. Em terceiro lugar, "as medidas de redução do dispêndio público, captação dos recursos do setor privado no mercado de capitais e maior mobilização de recursos monetários, destinados a combater os desequilíbrios inflacionários

provenientes do setor público, pareciam apontar mais no sentido da formulação de uma política monetária global saneadora de todos os males do que de uma política monetária que respondesse às exigências da continuidade do desenvolvimento econômico”. E, finalmente, o plano considerava “a política de crédito do governo como um dado fiscal sobre o qual as autoridades monetárias tinham (até então) ação limitada. Para ampliá-la propunha a reforma bancária e a possibilidade de conversão dos depósitos compulsórios dos bancos e os decorrentes das operações cambiais em obrigações do Tesouro Nacional... Tal preocupação iria explicitar-se com toda clareza no PAEG. A reforma bancária e a emissão de obrigações do Tesouro com cláusula de correção monetária diminuiriam o papel passivo das autoridades monetárias frente ao déficit público. O processo de emissões ficaria sistematizado, sendo vedado pelo PAEG, o crédito em conta corrente ao Tesouro Nacional”. (MIRANDA 1979, p. 74 a 80)

É interessante notar que, no momento do aparecimento de um espaço de poder para os estruturalistas, quem consegue impor suas idéias são os monetaristas, e mesmo assim sem sucesso, pois as contradições das forças políticas acabaram anulando a possibilidade de sua implantação: “em termos de pensamento oficial, a maior abertura alcançada no Brasil, foi ... a malograda tentativa do Trienal para conciliar, ao menos ao nível da intenção, algumas teses de origem cepalina, preocupadas com o caráter excludente e desigual do desenvolvimento brasileiro, e os tradicionais ensinamentos da escola monetarista.... A nível da própria teoria econômica, ficou impossível para o Trienal conciliar política de estabilização, por um lado, e política fiscal redistributiva e reformas de base por outro” . (MIRANDA 1979, p. 143-144)

Apresentado o Plano Trienal, tomou-se um conjunto de medidas coerentes com a idéia de estabilizar a moeda: “a primeira delas foi a execução de uma lei de reforma fiscal votada pelo Congresso (em 1962). Em seguida, com a finalidade de uniformizar as taxas cambiais - condição para se chegar a um equilíbrio no balanço de pagamentos externo e exigência do Fundo Monetário Nacional - aboliram-se os subsídios às importações de trigo e de petróleo, que provocavam efeitos inflacionários no déficit público.

Em março de 1963, (o Ministro da Fazenda) San Tiago Dantas viajou a Washington a fim de discutir um plano de ajuda do governo norte-americano ao Brasil e a renegociação das dívidas do país. Como resultado, obteve-se um empréstimo de 398,5 milhões de dólares, dos quais 84 milhões teriam imediata utilização. A liberação do restante ficou na dependência do cumprimento por

parte do governo brasileiro, de um programa de reformas sociais e estabilização econômica ... A concessão de novos empréstimos e financiamentos estaria sujeita à execução de medidas antiinflacionárias específicas, que seriam avaliadas por uma comissão do FMI". (BELOCH e ALVES 1984, p. 1416 e 1417). As medidas adotadas não surtiram efeitos: em abril desvalorizou-se o câmbio em 30% , a inflação mantinha-se acima do previsto no Plano Trienal e a política salarial idealizada para conter o crescimento da inflação, criava uma grande área de conflito entre o Ministro da Fazenda e as Centrais Sindicais, o que fez com que o Ministro acabasse cedendo às pressões. Quando a missão do FMI chegou em maio de 1963, a crise estava aguda e a inflação continuava a subir. Neste momento as propostas do Plano Trienal já se mostravam inoperantes, e a missão deixou o país com uma avaliação negativa, criando um impasse na renegociação da dívida. Furtado e San Tiago Dantas foram afastados do Ministério em junho, e Carvalho Pinto assumiu a pasta da Fazenda.

Após deixar o Ministério, Furtado voltou a trabalhar na SUDENE, coordenando a execução do II Plano Diretor, onde permaneceu até o golpe militar de 31 de março de 1964. O economista Celso Furtado foi incluído na primeira lista de cassados pelo regime militar. Refugiou-se na Embaixada do México, residiu na França, Inglaterra, Estados Unidos, retornando ao Brasil algumas vezes. Foi anistiado em agosto de 1979, mas continuou residindo em Paris, com visitas periódicas ao Brasil. Em 1985 assumiu o cargo de Ministro da Cultura do Governo de José Sarney.

No que se refere à ação da burocracia, tanto a Assessoria Econômica do segundo Governo Vargas, quanto a SUDENE e a experiência do Ministério do Planejamento quando era Ministro o Dr. Celso Furtado, representaram o espaço de desenvolvimento de um outro perfil de burocratas, que apesar de terem tido percursos profissionais semelhantes a outros técnicos que lidavam com as questões econômicas do Governo, formaram uma visão sobre a política econômica, sobre o papel do estado e sobre sua prática como servidores públicos diferente dos outros companheiros de caminho. Resumidamente, esta visão se fundamentava no pensamento da CEPAL e que teve em Celso Furtado e Raul Prebisch seus mentores intelectuais. Para estes, o desenvolvimento da América Latina só poderia ocorrer através de profundas transformações na sua estrutura econômica, começando pela reforma agrária e atingindo as relações internacionais

através de grandes modificações no comércio exterior dos países. Este projeto de desenvolvimento econômico deveria estar fortemente apoiado em um programa de industrialização baseado na produção para o mercado interno, única maneira dos países desenvolverem-se mantendo um equilíbrio na distribuição das riquezas. E ele só poderia ser conduzido pelo Estado, que não deveria poupar investimentos nas áreas consideradas prioritárias. O pensamento cepalino (chamado de estruturalista) opunha-se ao pensamento que se originou na dupla Eugênio Gudin-Octávio Gouvea de Bulhões, chamado de monetarista.

As diferenças entre as duas formas de pensamento, estavam tanto no diagnóstico das causas da inflação, quanto nas propostas para superá-la e para conduzir o país rumo ao desenvolvimento econômico. Para os estruturalistas, as causas básicas da inflação estavam nos desequilíbrios estruturais da economia e portanto só seriam atacadas com as reformas de base e com um plano geral de investimentos voltados para áreas estratégicas. Assim, considerava inócuas quaisquer medidas que significassem cortes nos planos de investimentos públicos nos setores considerados chaves, pois estes cortes não atacavam a causa do processo inflacionário. Para os monetaristas, a inflação seria atacada pela restrição ao crédito, pelo maior controle dos gastos públicos, pelo aumento de impostos, pelo controle dos reajustes salariais e pela eliminação dos subsídios, mesmo que para isso fosse necessário atravessar um período recessivo.

Um dos representantes do “grupo” de Bulhões, avalia que a divisão entre o pensamento estruturalista e monetarista foi mais política do que econômica ⁴²: *“o que se verificou, com o passar do tempo, é que os dois tinham razão em parte, e que é impossível você ter uma noção global do processo inflacionário sem considerar os dois aspectos: o estrutural ou não-monetário e o monetário. O fato é que qualquer uma das duas linguagens isoladas é incompleta. O fenômeno real não é puramente estrutural, nem completamente monetário e financeiro. São as duas coisas que compõem o problema da inflação: ora predominam certos fatores estruturais, ora a causa maior é o desregramento monetário”*. (RIBEIRO, DEPOIMENTO, p. 197)

⁴² Os adjetivos dados aos dois grupos realmente denotam que havia mais do que desavenças teóricas a dividi-los. O grupo de Bulhões foi sempre chamado de conservador, direitista e reacionário pelo lado contrário. E o grupo de Furtado, chamado de comunista e esquerdista. Como veremos pelos depoimentos, porém, havia muitas idéias estruturalistas no grupo de Bulhões, como havia muitas idéias monetaristas no grupo de Furtado.

Mas o que se percebe, a partir deste breve relato sobre alguns dos espaços institucionais de crescimento de uma parte da burocracia ligada à área econômica, independente de sua orientação teórico-política, é que esta burocracia tinha alguns traços constitutivos marcantes. Em primeiro lugar seu espaço de poder era proveniente de recursos políticos que nasciam do fato de serem agentes de um Estado que foi constituído para ser forte, porque apresentava-se como ator e produtor de um projeto de desenvolvimento. Neste sentido, “o interesse público” que defendiam se confundia com o interesse deste Estado. Em segundo lugar, algumas das agências a que pertenciam, principalmente o Banco do Brasil, garantia-lhes um status de prestígio e criava fortes laços de solidariedade para manter este seu espaço institucional e suas vantagens funcionais. Em terceiro lugar, era-lhes garantida a possibilidade de adquirirem uma formação técnica e um conhecimento especializado, inclusive com experiências internacionais, além do que seu ingresso no serviço público dava-se por mérito e não por apadrinhamento. Este conhecimento especializado transformava-se em novos recursos políticos, alargando seu espaço de poder. Em quarto lugar, eram chamados a atuar e influir na definição do perfil institucional deste Estado que estava em construção, e para isto foram treinados e formados na tradição administrativa que partia da separação entre a ação puramente técnica e organizacional e a ação política. Entretanto, esta isenção pregada na teoria era constantemente abalada por um intenso clima de debates de idéias e de tendências político-ideológicas que caracterizaram o período, o que os levava muitas vezes a assumir posições. Estes burocratas conviveram em um ambiente político-institucional que colocou-os frente a frente com questões teórico-ideológicas diante das quais dificilmente puderam fugir. Liberalismo econômico, socialismo, estatização, nacionalismo, intervencionismo, dentre outros, eram temas que estavam presentes no debate do dia a dia, e por mais isentos que pretendessem ficar, recebiam uma quantidade de informações sobre estes assuntos, que acabavam influenciando na sua lógica de ação. Situação muito diversa daquela que encontraremos formando o cenário da burocracia que ingressou no serviço público após o golpe de 1964, como veremos no estudo de caso.

Finalmente, o conhecimento especializado destes técnicos, bem como o papel que eram chamados a desempenhar, voltavam-se principalmente para a construção de instrumentos de controle que possibilitassem a este Estado atuar como condutor do processo de desenvolvimento econômico, o que tendia a ampliar seu espaço de poder. Muitos destes instrumentos, criados em estruturas

paralelas, não chegaram a ter estabilidade institucional, mas este fato não prejudicou a atuação de parte deste segmento burocrático. Ao contrário, talvez por não sofrerem pressões corporativistas já que seus órgãos não criavam raízes (com exceção do Banco do Brasil e do BNDE), tiveram mais liberdade de ação.

CAPÍTULO II:
A CAMINHO DE UM NOVO PERFIL INSTITUCIONAL
PARA AS FINANÇAS PÚBLICAS:
O(S) PROJETO(S) DE REFORMA BANCÁRIA

Focalizando nossa lente de observação para aumentar sua precisão, tomemos a definição institucional de uma parte do aparelho estatal da área econômica, ou seja, seu sistema financeiro. Mais precisamente, vamos acompanhar o percurso das propostas de reforma bancária que foram apresentadas pelo legislativo e pelo executivo até chegarmos à Lei 4595 de 1965 que criou o Banco Central do Brasil.

Após a criação da SUMOC, em 1947, apresentou-se o primeiro projeto de reforma bancária durante o Governo Dutra, quando era Ministro da Fazenda, Correia e Castro. Este projeto, que propunha a criação de um Banco Central e de um Conselho Monetário Nacional, arrastou-se até 1962, quando Daniel Faraco, o mesmo relator de 1947, apresentou um substitutivo que causou muita discussão, o que demonstra que o assunto havia chegado a um ponto onde interesses contraditórios entravam em cena.

O relato de Ary Minella (MINELLA 1988), em um estudo sobre a Reforma Bancária de 1964, e o depoimento de Dênio Nogueira, Casemiro Ribeiro e Cleanto de Paiva Leite que discutiremos a seguir, são bastante ilustrativos do debate que antecedeu à criação do Banco Central.

Casemiro Ribeiro relata que durante o regime parlamentarista houve uma tentativa do Poder Executivo de apressar a criação de um órgão centralizador da política monetária, quando era Primeiro Ministro o Dr. Brochado da Rocha entre julho e outubro de 1962. Preparou-se uma Lei Delegada que chegou a ser publicada no Diário Oficial, mas que não chegou a entrar em vigor, “transformando a SUMOC em Banco Central, mas sem o nome, ‘para não assustar’, conforme palavras do Primeiro Ministro”. Assim a SUMOC passaria a ter patrimônio próprio, desvinculava-se do Banco do Brasil, incorporava a Carteira de Redescontos (depósitos compulsórios) e a Caixa de Amortização (função emissora). E a Lei definia que numa segunda etapa, também seria transferida a

Carteira de Câmbio do Banco do Brasil, para que a SUMOC assumisse as funções internacionais. Assim, estaria criado o Banco Central, sem chamar Banco Central. Mas a Lei não saiu do papel com o fim do regime parlamentarista.

As discussões em torno do substitutivo à proposta formulada durante o Governo Dutra, apresentado pelo Deputado Daniel Faraco em 1962, trouxeram à luz do dia os interesses que vinham se aglutinando durante quinze anos e que até então não haviam se manifestado com clareza. E quais eram estes interesses?

O Congresso, desde a primeira proposta, sempre resistiu à criação de um Banco Central. Entretanto, o Congresso era apenas o porta-voz de uma pressão vinda de duas fontes. A primeira delas tinha origem no Banco do Brasil, que sempre viu, desde o tempo da criação da SUMOC, com enormes resistências o aparecimento de qualquer outro órgão que pudesse diminuir ou controlar o seu poder, até então bastante grande: *“seus funcionários engrossaram o grupo contrário à criação do Banco Central, temerosos de perderem o prestígio de que desfrutavam ... eram assessores de ministros, às vezes chegavam a ministros, almejavam uma carreira mais ampla do que apenas a de funcionários do Banco do Brasil. Sua oposição era provocada por estes interesses, que considero legítimos. No entanto, a defesa de um interesse clientelista não deveria prevalecer sobre o interesse nacional.”* (DÊNIO NOGUEIRA *in* BULHÕES, DEPOIMENTO, p. 258).

Mas estas não eram as únicas razões. Na realidade os funcionários queriam manter o papel de agente financeiro do Tesouro, este sim garantia de que teriam prestígio e uma carreira assegurada. Tinham para isto aliados entre os políticos com base de apoio eleitoral no Banco do Brasil e que internamente eram aliados do Diretor da Carteira de Redescontos do Banco⁴³, quase sempre ocupado por um político. Entretanto, já apareciam alguns funcionários do Banco, como Casemiro Ribeiro, que participavam da idéia de que estávamos muito atrasados na criação de um banco central, e que procuravam, na época, alertar “a casa”, para o fato de que havia uma incompatibilidade ética insanável entre ser um banco com características comerciais, com participação nas emissões de

⁴³ O poder de emissão era do Tesouro através da Caixa de Amortização do Banco do Brasil. A Carteira de Redescontos (que fornecia redescontos seletivos e de liquidez) mais a Carteira de Mobilização Bancária do Banco do Brasil (que socorria os bancos privados em crises de liquidez) eram as únicas que estavam autorizadas a colocar estes ativos em circulação.

moeda⁴⁴, ser o guardião das reservas voluntárias⁴⁵ e ao mesmo tempo ser encarregado da fiscalização do funcionamento do sistema bancário privado.

Havia outras pressões contra a Reforma Bancária e a criação de um Banco Central que foram identificadas na época como provenientes do setor industrial e comercial, mais precisamente de São Paulo: *“a atividade econômica urbana - comércio e indústria - habituou-se ao longo dos anos a viver à custa da expansão monetária, e conseqüentemente da inflação. Falar em controle de*

⁴⁴ Fábio Villares de Oliveira explica qual era a participação do Banco do Brasil no mecanismo de emissões: “quando o Tesouro Nacional estava em déficit, isto é, quando o total de cheques emitidos por conta do Tesouro Nacional ultrapassava seus depósitos junto ao Banco do Brasil, este, automaticamente, lhe concedia um empréstimo. Via de regra, tais operações exigiam, num segundo momento, a disponibilidade de maior quantia de papel-moeda no Banco do Brasil, correspondente a uma determinada fração de seus empréstimos pois, muito provavelmente, no momento da compensação, ele se tornava devedor junto aos demais bancos. Este fato obrigaria o Banco do Brasil a descontar alguns títulos junto à Carteira de Redescontos. Esta, por seu turno, contraía um empréstimo com a Caixa de Amortização pelo papel-moeda emitido, pois, a prerrogativa de emissão pertencia ao Tesouro... No entanto, seria possível conceber que este papel-moeda adicional deixasse de circular no momento de vencimento dos contratos de dívida. Ocorre, contudo, que este não era o caso, pois o que realmente acontecia era que o Banco do Brasil deixava de cumprir seus compromissos junto à Caixa de Redescontos. Quando esta atingia o limite legal de suas operações (o Decreto Lei 4792/42 determinava que 25% do papel moeda em circulação fosse lastreado em ouro ou divisas), o Executivo solicitava ao Congresso a promulgação de uma Lei de Encampação, pela qual se anulavam os débitos existentes nos vários sentidos, o que tornava a emissão ‘puramente fiduciária’, e além disso, possibilitava à Caixa de Redescontos reiniciar suas operações...” OLIVEIRA 1985, p. 9.

⁴⁵ Como depositário das reservas voluntárias e ao mesmo tempo banco comercial, o Banco do Brasil tinha à sua disposição um outro mecanismo que atuava sobre as emissões: “quando um banco expande seus empréstimos, vê de se supor que haja diminuição de suas reservas e, por via de conseqüência, crescimento das disponibilidades dos demais bancos. A contração de reservas, portanto, impõe um limite à expansão das operações ativas destas instituições, tomadas individualmente. Todavia, tal raciocínio não se aplicava ao Banco do Brasil, pois, devido às peculiaridades supracitadas, suas reservas raramente definhavam, ou seja, quando estava em débito, bastava ao Banco do Brasil realizar uma operação contábil creditando os recursos transferidos na conta de reservas voluntárias da instituição beneficiada, conta esta existente no próprio Banco do Brasil. Tanto ele, quanto a outra instituição podiam, assim, num segundo momento, expandir suas aplicações. O único limite passível de ser imposto ao Banco do Brasil seria o estabelecimento de tetos para suas aplicações. Embora isto tenha ocorrido, seu cumprimento tornava-se praticamente impossível devido tanto à sua multiplicidade de funções, quanto, e principalmente, ao fato do órgão normativo das autoridades monetárias (a SUMOC) ser composto, em sua maioria, por funcionários do Banco do Brasil, algo que em princípio dificultava a adoção de qualquer medida que viesse a prejudicá-lo”. OLIVEIRA 1985, p. 10. O grifo é nosso.

crédito para indivíduos que dependem de sua expansão para o dia-a-dia das operações que realizam é realmente assustador. Por isso, as empresas reunidas em órgãos como a FIESP ou a Associação Comercial opunham-se à reforma bancária e manifestavam grande animosidade em relação ao controle de crédito, que é uma das funções do Banco Central ... Da parte dos banqueiros também havia reação..., mas eles tinham menos força política do que aparentavam. Na verdade eles refletiam uma pressão que vinha do setor empresarial." (DÊNIO NOGUEIRA in BULHÕES, DEPOIMENTO, p. 259-260)

O substitutivo do Deputado Daniel Faraco, (que era funcionário do Banco do Brasil), se fundamentava nas idéias defendidas por Eugênio Gudín e Octávio Gouvêa de Bulhões. Defendiam que para o Brasil dos anos 60, nenhuma política econômica deveria basear-se na expansão monetária para financiar programas de desenvolvimento industrial, seja no que diz respeito à produção interna, seja no que diz respeito ao comércio internacional. Assim, nenhuma política econômica deveria basear-se no subsídio à produção. O subsídio poderia ser útil como um auxílio dado às empresas privadas por um curto período de tempo, e neste caso seria preferível em vez do próprio Estado assumir a iniciativa do empreendimento. O Estado deveria cuidar da estabilidade monetária e de uma política tributária que incentivasse os empreendimentos e taxasse fortemente os gastos supérfluos: a intervenção do Estado deveria ter um sentido de coordenação e disciplina monetária e não de execução das atividades econômicas. A entrada de capital estrangeiro deveria ser livre, colocando-se o mínimo possível de normas regulatórias, tanto restritivas quanto de incentivo. O grande problema da economia brasileira era a inflação, pois a convivência com ela eliminava o aspecto dinâmico da economia: com a inflação vivia-se em função do passado para enfrentar o presente e não sobrava energia para pensar no futuro. Para combatê-la devia-se definir uma política de austeridade, traduzida na redução dos investimentos públicos e na restrição e controle do crédito.

Do debate que se travou no Congresso entre 1961 e 1964, destacaremos apenas alguns aspectos que mais se relacionam com nossos propósitos. O substitutivo mantinha a idéia de criação do Conselho Monetário Nacional (CMN) como órgão normativo e com poder decisório e de um Banco Central que seria o órgão executivo das decisões do Conselho. Além disso propunha a criação de um Banco Rural para financiar a agricultura e a pecuária. O Conselho Monetário Nacional seria composto por cinco membros (Ministro da Fazenda

e Presidentes dos Bancos Central, do Brasil, Rural e de Desenvolvimento Econômico) e criaria um Conselho Consultivo composto por nove membros (três representantes dos banqueiros, três das confederações comercial, industrial e rural e os Ministros da Agricultura, Indústria e Comércio e Minas e Energia). O projeto recebeu 118 emendas, algumas das quais sinalizando as tendências opostas que estavam em luta na arena política: o grupo “privatizante”⁴⁶, favorável à independência do Banco Central através da sua estruturação sob a forma de uma empresa de economia mista e sua desvinculação normativa do CMN, e o grupo “estatizante”⁴⁷, favorável à transformação do Banco do Brasil em Banco Central, com a expropriação das ações privadas mediante indenização e com a eliminação de qualquer representação não governamental no CMN. Entre estes extremos havia propostas para aumentar a representação de classe no CMN incluindo nela os trabalhadores bancários e a criação de mecanismos para garantir o caráter social do crédito, além de sua seletividade a favor dos projetos definidos como prioritários pelo Governo por intermédio do CMN.

O Governo João Goulart procurou retardar a votação do Projeto do Deputado Daniel Faraco, dada a diversidade das propostas surgidas nas emendas, e criou um Grupo de Trabalho para elaborar sugestões sobre a Reforma Bancária e apresentar ao Presidente. O Grupo de Trabalho era presidido por Miguel Calmon que era Ministro da Fazenda e tinha na sua composição burocratas da SUMOC e do Banco do Brasil, alguns deles ligados a Octávio Gouvêa de Bulhões que prepararam um projeto que criava um banco central independente. Segundo um de seus membros, Dênio Chagas Nogueira, *“o presidente João Goulart havia levantado a bandeira das reformas de base, entre as quais se incluía a reforma bancária ... Estávamos ainda no regime parlamentarista e o Ministro Miguel Calmon, que era banqueiro, interpretou a reforma bancária como sendo a criação do Banco Central... Ele convocou uma comissão ... (e) em pouco tempo preparamos um projeto que criava um banco central independente ... O Projeto foi submetido ao Ministro Calmon, e como estávamos no parlamentarismo, foi encaminhado ao Congresso pelo Primeiro Ministro sem passar pelas mãos do Presidente João Goulart”*. (DÊNIO NOGUEIRA in BULHÕES, DEPOIMENTO p. 260-261)

⁴⁶ A expressão é de Ary Minella.

⁴⁷ idem.

O Projeto Miguel Calmon criava o Conselho Monetário Nacional, transformava a própria SUMOC em autarquia com personalidade jurídica e patrimônio próprio. O CMN seria composto pelo Ministro da Fazenda, Ministro Extraordinário do Planejamento, Diretor Presidente da SUMOC, Presidentes do Banco do Brasil e BNDE e três membros nomeados pelo Presidente com aprovação pelo Senado, com mandato de três anos. Quanto à seletividade do crédito, a exposição de motivos defendia a atuação dos bancos oficiais naquelas áreas não totalmente cobertas pelos bancos privados como o financiamento às exportações e o crédito rural, mas esta ação deveria ter um caráter temporário e de incentivo para que a iniciativa privada assumisse integralmente estes investimentos num futuro próximo.

Com a volta ao regime presidencialista, os funcionários do Banco do Brasil prepararam uma outra proposta, que ficou conhecida como Projeto Nei Galvão (então Presidente do Banco do Brasil) e enviaram ao Congresso. Este Projeto praticamente consolidava a Legislação já existente, mantendo o Banco do Brasil com todos os poderes de autoridade monetária. O resultado foi que o Governo Goulart apresentou em menos de seis meses dois Projetos de Lei.

A proposta Miguel Calmon foi considerada pela Confederação Nacional dos Trabalhadores nas Empresas de Crédito - CONTAC, como uma “vitória das forças reacionárias ligadas a interesses do capitalismo internacional”. Mas, este projeto de lei representava na realidade mais uma manifestação das idéias da burocracia da SUMOC ligada a Octávio Gouvêa de Bulhões. E no momento seguinte, após a queda de Miguel Calmon e a subida de San Tiago Dantas, mais uma vez estas idéias se firmaram no Plano Trienal, coordenado pelo Ministro do Planejamento, Celso Furtado, como vimos no Capítulo anterior.

A parte do Plano Trienal referente à reforma bancária foi elaborado, como já vimos, por mais um burocrata da “escola” de Bulhões, o Dr. Casemiro Ribeiro. Pela sua proposta, criava-se um Banco Central e um Conselho Monetário Nacional com funções muito próximas do que ficou definido na Lei 4595 promulgada após o golpe militar, durante o Governo Castelo Branco.

Um pouco antes da deposição de João Goulart, os apoiadores do Projeto Nei Galvão - principalmente do Banco do Brasil e da CONTAC - conseguiram que o Congresso aprovasse um regime de urgência para a votação do Projeto. E era esta a situação quando assumiu o Primeiro Governo Militar do Presidente Castelo Branco.

Entrava-se numa nova fase. Nesta nova fase, desenhou-se um novo perfil institucional das finanças públicas no Brasil em que problemas foram superados e outros problemas surgiram, como veremos em nosso estudo de caso. Estes novos problemas não foram só a consequência de um regime autoritário que privilegiou a centralização das decisões, mas também a manifestação de velhos traços da nossa tradição institucional clientelista e corporativista. E nesta fase nasceu também uma “nova burocracia”, que teve diferentes recursos políticos para definir seu espaço de poder e sua lógica de ação.

Neste período que se inaugurava, parte do pensamento hegemônico pode ser extraído do depoimento do Dr. Dênio Nogueira. Entre 1961-1962, Dr. Dênio tornou-se membro do Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais-IPES, organização de empresários do Rio de Janeiro e de São Paulo, estruturado no decorrer do ano 1961 e fundada oficialmente em 1962. O IPES tinha como objetivo “defender a liberdade pessoal e da empresa, ameaçada pelo plano de socialização dormente (sic) no seio do governo João Goulart”, por meio de um “aperfeiçoamento da consciência cívica e democrática do povo”. No IPES conheceu o economista Delfim Netto, que era da seção de São Paulo do Instituto. Em 1964, tanto o IPES quanto o Dr. Dênio, participaram ativamente da preparação do golpe militar.

Dr. Dênio sempre manifestou-se contrário a todas as formas de subsídios e de controle ao investimento estrangeiro, criticando duramente tanto a política nacionalista do período Vargas, quanto a política desenvolvimentista do período Kubistchek. Na defesa de suas posições apresentava argumentações bastante reveladoras: *“eu considero que a esquerda é muito mais de direita do que a direita é de direita. Por exemplo, toda esta política de industrialização, substitutiva de importações, para mim não há nada mais de direita do que isto. E dizem que eu sou de direita. Porque fui do IPES. Mas eu sou contra o subsídio ao empresário! Não há porque subsidiar! O que há é a taxa de câmbio que deve estar no seu nível adequado e a tarifa deve proteger a indústria nascente. Mas uma proteção razoável... Ainda há poucos dias eu li no jornal que a goiabada paga 105% de direito alfandegário! É uma loucura total! Primeiro que eu acho que não há no mundo quem produza goiabada, a não ser o Brasil. Proteger a goiabada! Quer dizer, isto é dar a uma empresa o direito de nos assaltar, a nós, consumidores. E dizem que eu sou de direita e eles de esquerda. Eu acho que é o contrário. Eu não quero ser assaltado, porque eu não quero concentrar a renda em meia dúzia de pessoas. Acho que*

o país se desenvolve na medida que a renda se distribui. E a esquerda é a favor da concentração de renda ...E quando me comparo ao Celso Furtado, eu sou de extrema esquerda. Porque eu considero o Celso Furtado de extrema direita, ainda que politicamente ele possa ser de esquerda. Mas as soluções econômicas que ele sugere ao país, são de extrema direita..” . (NOGUEIRA, DEPOIMENTO, p. 55 e 56)

Durante o primeiro ano do Governo Castelo Branco, quando Octávio Gouvêa de Bulhões assumiu o Ministério da Fazenda e Roberto Campos o do Planejamento, a primeira providência que tomaram, assim que o Congresso retomou seus trabalhos normais, foi brevar a tramitação do Projeto Nei Galvão que estava em regime de urgência. Para isto Dr. Bulhões chamou Dênio Nogueira, que viria em seguida a ocupar a diretoria executiva da SUMOC e mais tarde seria o primeiro Presidente do Banco Central.

Dr. Dênio negociou no Congresso que o projeto andasse mais lentamente e, em maio de 1964, foi apresentado um substitutivo ao Projeto Nei Galvão, que passou a ser discutido na Comissão de Finanças da Câmara e teve como relator pela Comissão de Constituição e Justiça o Deputado Ulysses Guimarães. No seu relatório *“ele acabava com toda a resistência do Banco do Brasil”*, mostrando com argumentos *“fantasticamente inteligentes o quanto era antidemocrático manter o atual poder do Banco do Brasil”*. (NOGUEIRA, DEPOIMENTO, p. 60) Aí começou a nascer o Banco Central.

Para garantir a independência do Banco Central, a sistemática criada na lei proposta, foi a seguinte: o Presidente da República, por indicação do Ministro da Fazenda, nomearia seis pessoas que tivessem notório saber em matéria econômica, com mandatos de seis anos para que seus mandatos fossem superior ao do próprio Presidente da República. Esta sugestão foi feita pelo Presidente Castelo Branco, segundo depoimento do Dr. Dênio Nogueira. Estas seis pessoas seriam nomeadas membros do Conselho Monetário Nacional cuja criação era proposta. Dentre elas, o Conselho nomearia quatro para diretores executivos do Banco Central, inclusive seu Presidente: *“escolhemos esta solução para vencer certas dificuldades e para dar maior estabilidade o Banco Central. Assim, se houvesse um problema de choques pessoais entre os diretores o indivíduo poderia ser substituído na diretoria ou na presidência por outro membro do Conselho com mandato, e voltar a ser membro do Conselho Monetário”*. (NOGUEIRA, DEPOIMENTO, p. 124) Os outros dois que não

eram diretores, participariam de uma espécie de conselho de administração com poder de voto nas reuniões do Banco Central: *“isto dava ao Banco Central uma força muito grande, porque nós, os seis, nos reuníamos, discutíamos as questões que deveriam ser submetidas ao Conselho Monetário, tomávamos as nossas decisões, registradas em ata, e então, quando o Banco Central levava a questão ao Conselho Monetário, levava de forma monolítica.”* (NOGUEIRA, DEPOIMENTO, p. 70)

O Conselho Monetário teria 11 membros, dos quais três seriam ministros, mas apenas um teria direito a voto (o da Fazenda, sendo que o do Planejamento - que na época era Roberto Campos - e o Ministro da Indústria e Comércio não votavam, a não ser se estivessem substituindo o Ministro da Fazenda na Presidência do Conselho). Dos nove membros restantes, seis seriam defendidos por um mandato de seis anos. Os membros que não tinham mandato eram o Ministro da Fazenda, os Presidentes do Banco do Brasil, do BNDE e do Banco Central. Dentre os que tinham mandato, quatro eram Diretores do Banco Central: *“estávamos garantindo a independência do Banco Central através dos mandatos de seus membros no Conselho Monetário Nacional”*. (NOGUEIRA, DEPOIMENTO, pg 64) Na opinião do Dr. Dênio, o Conselho Monetário Nacional foi criado pela Lei 4595, para vencer as resistências do Banco do Brasil e de seus funcionários: *“...naquele momento, se nós tivéssemos criado um Banco Central sem Conselho Monetário, para lá dar um acento ao Presidente do Banco do Brasil, muito provavelmente não se teria conseguido criar o Banco Central ... Quando me referi, há pouco, que o Deputado Ulysses Guimarães teve grande influência na criação do Banco Central, esta foi exatamente para deter a pressão que vinha dos funcionários do Banco do Brasil”*. (NOGUEIRA, DEPOIMENTO, p. 72)

Entretanto, o que se assistiu após a promulgação da Lei 4595⁴⁸, foi que mais uma vez, como já havia acontecido na organização da SUMOC, o Banco do Brasil recuperou (se é que perdeu) seu poder em um prazo relativamente pequeno. A referida Lei, após as negociações com o Congresso, criou na

⁴⁸ A discussão que faremos a seguir refere-se apenas aos aspectos da Lei 4595 mais diretamente ligados às relações institucionais entre Tesouro, Banco Central e Banco do Brasil e principalmente seus efeitos sobre o controle dos gastos públicos. A referida Lei abrange inúmeros outros aspectos que provocaram uma transformação de grande profundidade no Sistema Financeiro do país, mas que escapam ao nosso escopo de estudo.

realidade um sistema híbrido, que acabou restabelecendo o poder do Banco do Brasil, através de instrumentos que lhe deram novamente funções de autoridade monetária. Nos relatos que faremos adiante, estes instrumentos serão expostos em detalhes.

No que se refere ao Banco Central, a Lei introduziu um outro tipo de mecanismo, que provocou muita discussão posteriormente. Sob o argumento de que parte dos recursos de médio e longo prazos, para a agropecuária e agroindústria, provinham de financiamentos internacionais, representando portanto operações cambiais, considerou-se recomendável que estes fundos fossem administrados pelo Banco Central, criando-se uma carteira de fomento. Em resumo, com a Lei 4595 surgiram novos paradoxos que podem ser acrescentados à lista que apresentamos na Introdução desta Parte II, pois o Banco do Brasil continuou sendo autoridade monetária e o Banco Central foi criado com funções de fomento (dentre outras).

Outro instrumento incluído na reforma, e que dava grande poder ao Conselho Monetário Nacional e, na prática ao Ministro da Fazenda, foi o Orçamento Monetário. Este orçamento, com outros nomes, já havia sido utilizado por outros governos, a começar por Getúlio Vargas. Na realidade o Orçamento Monetário era muito mais uma operação contábil do que um orçamento, e por isso não estava sujeito à aprovação do Congresso Nacional e nem à fiscalização do Tribunal de Contas. Instrumento bastante eficaz, portanto, a quem tanto temia a ação clientelista dos políticos, pois talvez tenha-se imaginado que, através dele, os implementadores da política econômica poderiam decidir sobre os gastos alheios a pressões “estranhas”.

Na concepção de Bulhões e Campos, o Orçamento Monetário seria utilizado como um instrumento de política econômica sob o comando do Conselho Monetário Nacional, para controlar as emissões e a expansão da base monetária. Mas, como veremos em detalhes no estudo de caso, no decorrer do tempo, sua finalidade foi alterada, da mesma forma que foi alterado o desenho institucional das finanças públicas e a composição do Conselho Monetário: *“este orçamento monetário, posteriormente, foi utilizado pelo Ministro Delfim Netto para expandir as operações de incentivos e de subsídios concedidos à indústria ... e portanto foi utilizado para expandir a base monetária e conseqüentemente aumentar a inflação”*. (NOGUEIRA, DEPOIMENTO, p. 140). Mas a responsabilidade do uso que se fez do Orçamento

Monetário não pode ser creditada apenas ao Ministro Delfim Netto. Em 1978, analistas econômicos de oposição ao regime militar, como Maria da Conceição Tavares, já haviam percebido a perversidade do Orçamento Monetário: “o orçamento monetário, que deveria refletir a situação predominantemente deficitária ou superavitária das diversas entidades econômicas (empresas, orçamento fiscal, conta com o exterior) acaba se transformando numa ‘caixa preta’, onde estouram pressões de toda ordem. Explicando melhor: as empresas e o governo, interna e externamente contraem débitos e avançam posições financeiras sem que as situações credoras e devedoras destes agentes, ao contrário do que poderiam imaginar os cultores da boa lógica, reflitam déficits ou superávits nas transações reais. De há muito, o crescimento da dívida externa, da dívida pública interna e da própria dívida das empresas deixou de ser um indicador seguro da necessidade real de recursos e se tornou, pelo contrário uma pura manifestação especulativa, de natureza estritamente financeira. Assim, não se sabe mais o que representa o orçamento monetário, salvo o registro de um infernal jogo contábil que na verdade não significa nada” (TAVARES in BELLUZZO e COUTINHO 1983, p. 136).

O encaminhamento das discussões protagonizadas pelo Dr. Dênio Nogueira com lideranças do Congresso Nacional, é bastante reveladora. Foi aconselhado por pessoas que tinham conhecimento da composição do Congresso, que não precisaria conversar com um grande número de parlamentares, mas apenas com alguns que eram considerados conhecedores da matéria econômica: *“disseram-me que o Deputado Herbert Levy era o papa... fui conversar com ele que me disse - Eu voto no Banco Central se você criar o Banco Rural. Eu aí virei-me para ele: - Mas Deputado, este banco rural já existe, é o Banco do Brasil. Não há razão para criar um outro banco rural. Veja o número de agências que o Banco do Brasil possui. Para se ter um banco rural vamos ter que criar agências nos mesmos lugares.... em vez de criar um banco rural vamos criar mais ‘guichês’ para o crédito rural. Eu prometo isto. E ele respondeu-me ‘Ah, não! Esse negócio de promessa eu estou cheio. Não confio no executivo’. E perguntei-lhe, como então o senhor quer que eu faça?. E ele respondeu: ‘Escreve isto na Lei, que dentro de noventa dias a contar da data da publicação sua promessa será cumprida’. Por isso que na Lei de criação do Banco Central há um artigo que não tem nada a ver com o Banco, que diz que ‘dentro de noventa dias ... o Executivo submeterá ao Legislativo uma Lei institucionalizando o crédito rural”*. (NOGUEIRA, DEPOIMENTO, p. 65)

Foi por causa desta negociação que o Banco Central, logo após ser criado, passou a exercer funções de fomento, através da sua Carteira de Redesconto, que recebia recursos para passar aos bancos que o empregariam no crédito rural. Assim o Projeto de Lei foi aprovado na Câmara. Ao passar para o Senado, o Senador Daniel Krieger (que era produtor rural) liderou a votação de uma emenda que retirava a correção monetária dos empréstimos aos agricultores. O Dr. Denio opôs-se à medida e sugeriu ao Presidente Castelo que acatou sua proposta que vetasse este artigo: *"ninguém poderia, como Presidente do Banco Central, admitir qualquer tipo de subsídio através da correção monetária. Tudo pode ser subsidiado, desde que se diga quem vai pagar o custo do subsídio, pois o seu custo não pode ser jogado para o país como um todo."* (NOGUEIRA, DEPOIMENTO 13/10/89, p. 69).

O projeto que foi aprovado, e que se converteu na Lei 4595, já na sua promulgação a 31 de dezembro de 1964, introduziu modificações que seus mentores não gostariam, principalmente no que se refere ao papel do Banco do Brasil e à independência do Banco Central: *"(mas) para que fosse aprovado no Congresso, que era cheio de funcionários do Banco do Brasil, foram feitas algumas transigências que o Dr. Bulhões não gostou, garantindo ao Banco do Brasil certos privilégios"*. (SIMONSEN *in* BULHÕES, DEPOIMENTO, p. 221)

Uma modificação introduzida foi a manutenção dos depósitos voluntários das instituições privadas, além da compensação de cheques no Banco do Brasil. Mas a medida mais importante, e que na época ninguém percebeu a repercussão que teria no futuro, foi a criação da Conta Movimento⁴⁹, através da qual o Banco Central supria recursos para o Banco do Brasil, que apresentaria a conta de seus gastos. Na sua origem, esta era uma conta conjunta, que deveria ser liquidada semanalmente. Mas não foi isto que aconteceu, como veremos adiante. Depósitos voluntários mais Conta Movimento, mantiveram, a médio prazo, o Banco do Brasil como autoridade monetária.

Outra modificação introduzida, foi quanto ao mandato dos diretores do Banco Central. Para os autores da proposta, a característica fundamental de um banco central independente é o mandato fixo de seus diretores. Esta idéia

⁴⁹ Encontramos, inclusive em documentos oficiais, tanto a expressão Conta de Movimento quanto Conta Movimento. Resolvemos adotar a expressão Conta Movimento.

encontrava-se no projeto original, correspondendo na realidade ao mandato fixo dos seis membros do Conselho Monetário Nacional, nomeados pelo Presidente da República depois de aprovados pelo Senado Federal: *“imaginávamos naquela época que o regime militar iria durar apenas até o final do Governo Castelo, e então propúnhamos que os nomes fossem submetidos ao Congresso”*. (RIBEIRO, DEPOIMENTO, p. 32) Entre estes escolhiam-se os quatro diretores do Banco Central, um dos quais seria o Presidente. O único Presidente que respeitou esta idéia foi Castelo Branco, pois já no Governo Costa e Silva os diretores com mandato foram “convidados” a se demitirem e com a Ato Institucional n.5, em 1968, acabaram-se os mandatos.

Finalmente, outra modificação que indicou estar se criando um sistema híbrido, foi a abertura de uma carteira de fomento no Banco Central. Esta medida foi tomada por pressões do Congresso Nacional que queria ver criado um Banco Rural (como vimos acima) e por receio dos mentores do Banco Central de que o Banco do Brasil conseguisse o que vinha tentando, ou seja, a liberação da cláusula de correção monetária de seus empréstimos: *“ainda que reconheça que o meu propósito tenha sido alterado, transformando-se (com o tempo) o Banco Central em um órgão de concessão de vantagens políticas, portanto, de expansão monetária, até que me mostrem que haveria uma solução melhor naquele momento, continuo convencido de que tomei a decisão correta. E não me arrependo de o ter feito”*. (NOGUEIRA *in* BULHÕES, DEPOIMENTO, p. 266) Assim, ao Banco Central foi acrescida a estranha função de fomento, que para ser retirada vinte anos depois, sofreu forte resistência por parte dos técnicos da área correspondente no Banco Central, como veremos no estudo de caso.

Mas as alterações não chegaram a desvirtuar os objetivos defendidos pelos seus criadores, pelo menos a curto prazo. Em resumo, dentro da proposta da dupla Bulhões-Campos, estava embutida a idéia de que *“...ao estado caberia o papel primordial de conduzir a modernização (do setor financeiro) de cima para baixo..., como ponto de partida para a reformulação global de todo sistema econômico”*. (VIANNA 1987, p. 89). E também estava nos seus planos fortalecer o Ministério da Fazenda, através da atuação do Conselho Monetário Nacional, que ficaria encarregado das decisões que envolvessem: a concessão de créditos, a política cambial e de comércio exterior, as autorizações para emissões e a fiscalização das instituições financeiras privadas (executada pelo Banco Central). A idéia era proteger o sistema financeiro das incursões tanto internas do próprio

estado - via Banco do Brasil ou via Ministérios “gastadores”- quanto das “pressões reivindicatórias, eleitorais ou outras de qualquer natureza que pudessem pôr em risco a eficiência do sistema” (VIANNA 1987, p. 105). Tratava-se, portanto, de uma tentativa de criar uma organização institucional imune às pressões dos grupos de interesse, que ficaria inclusive com pouco poder na composição do Conselho Monetário Nacional, que na proposta original garantia apenas duas cadeiras a representantes privados. O que veremos é que o Conselho Monetário se transformaria, com o tempo, no principal órgão de instrumentação política de um regime forte e centralizador⁵⁰.

A participação do Dr. Dênio Nogueira como membro de uma equipe que tentava implantar uma política de estabilização durante o primeiro governo militar, também ilustra o jogo de interesses que atuava na definição do desenho institucional das finanças públicas no país naquele período: *“naquela época havia uma espécie de slogan, que vinha de São Paulo que dizia que nós matávamos os pobres de fome e os ricos de raiva ... As pressões eram imensas ... Nós eramos chamados ‘a trindade maldita’, eu, o Roberto Campos e o Bulhões. As pressões vinham de São Paulo, de Minas, do Rio. De São Paulo recebemos uma pressão imensa quando era Secretário da Fazenda o Delfim Netto, mas reagimos e nos recusamos a emitir papel-moeda para socorrer o Banco do Estado de São Paulo”*. (NOGUEIRA, DEPOIMENTO 13/10/89, p. 74)

As medidas tomadas durante os primeiros anos do regime militar tiveram um grande alcance e faziam parte de um projeto mais amplo de política econômica do Governo, projeto este que vinha sendo elaborado há muito tempo pelos economistas Octávio Gouvêa de Bulhões e Roberto Campos. Esta política, que não será objeto de análise neste trabalho - pois nosso objetivo prende-se apenas a uma das partes da proposta, ou seja, o seu aparelho institucional - era considerada conservadora e recessiva por seus opositores, além de empregar fundamentalmente medidas monetárias para o programa de estabilização. Mas o debate que se travou nos anos seguintes, é bastante ilustrativo para mostrar tanto do lado dos “monetaristas” sua visão sobre a organização institucional do

⁵⁰ *“Quem quiser saber a agenda das decisões econômicas, bem como a agenda política que nortearam a atuação dos governos entre 1964 e 1984, basta consultar as atas e os arquivos do Conselho Monetário Nacional”* (Entrevista n.4)

estado, quanto do lado dos seus opositores, que estando fora do Governo, pareciam se distanciar cada vez mais de propostas que os aproximassem da operação das instituições.

A burocracia encarregada de conduzir esta nova organização institucional deveria também se enquadrar neste padrão. E ela foi escolhida no Banco do Brasil, entre funcionários de carreira.

CAPÍTULO III:

O PERFIL INSTITUCIONAL DAS FINANÇAS PÚBLICAS APÓS 1964 E O ESPAÇO DE PODER DA BUROCRACIA

Com o golpe de 1964, o “grupo” estruturalista foi derrotado, e as novas gerações de técnicos que chegaram a Brasília, principalmente após a criação do Banco Central, não foram mais expostas àquela dualidade de pensamento, pois a orientação monetarista imprimiu as diretrizes da política econômica pelas duas décadas seguintes. Na realidade, pouco a pouco, a burocracia ligada aos órgãos do Governo da área econômica foi perdendo o seu elemento político unificador que era o projeto nacional-desenvolvimentista (mesmo dentro de posições pró ou contra), e este espírito passa a ser substituído exclusivamente por um componente supostamente neutro, ou seja, o conhecimento técnico. Esta lógica se baseia na crença de que a solução dos problemas depende de medidas que partam de um diagnóstico imparcial e de recomendações que se fundamentem num profundo e detalhado conhecimento da matéria, elaborado portanto por especialistas. Dentro desta lógica, o único critério valorativo que se admite, é a defesa do “interesse público”.

Este “desligamento” de um projeto político mais amplo não significa que desapareceram todas as contradições que poderiam provocar divisões entre os técnicos. Eles foram expostos a outras divisões, estas dentro do grupo monetarista. Poderíamos falar em dois grupos, um liderado por Octávio Gouvêa de Bulhões e Mario Henrique Simonsen e seus “discípulos” (Denio Nogueira, Casemiro Ribeiro, Roberto Campos, João Batista de Abreu, dentre outros) e a outra liderada por Delfim Netto. A apreciação do grupo de Bulhões sobre a atuação do Ministro Delfim Netto e sua equipe não é das mais elogiosas, como veremos adiante. Consideravam que o Ministro recebeu, quando assumiu pela primeira vez o Ministério no Governo Costa e Silva, a casa em ordem, e por isso teve condições de implantar uma política de crescimento econômico. E mesmo neste período, apesar de não ser ainda muito visível, começou a adotar atitudes que comprometiam o equilíbrio das contas públicas e criavam um cenário para o crescimento da inflação. As críticas do grupo de Bulhões se acentuam durante

sua gestão no Governo Figueiredo. Neste período eles o responsabilizam por fazer vistas grossas ao total desarranjo das contas públicas, pelo uso do orçamento monetário para subsidiar todo tipo de investimentos, e pelo crescimento acentuado da inflação.

A apreciação do grupo que assumiu a direção da política econômica durante o Governo Castelo Branco, pode ser assim resumida: *“é triste dizer, mas foram precisos dois regimes não democráticos para criar, primeiro a SUMOC e depois o Banco Central”*. (RIBEIRO, DEPOIMENTO, p. 23) Com esta afirmação, o Dr. Casemiro Ribeiro inicia seu relato de como chegou-se à Lei 4595 de 31 de dezembro de 1964. Este processo, que se iniciou com a criação da SUMOC no final do Estado Novo, foi conduzido nos dois momentos pelo Dr. Octávio Gouvêa de Bulhões: *“não quero provar a tese do ‘bom ditador’ ... (que) é muito perigosa. Quero (apenas dizer) que houve alguém que soube aproveitar os poderes excepcionais para se fazer o que não se conseguia fazer... em 1964, o Brasil era o único país importante do mundo que ainda não tinha um Banco Central”*. (RIBEIRO, DEPOIMENTO, p. 24).

O comentário do Dr. Casemiro revela um traço comum, que atravessa o tempo, desta burocracia que se forma para atuar num estado com as características do brasileiro. Como já vimos, ela é uma burocracia a quem é atribuída a função de atuar na formulação, regulação e produção de um projeto de desenvolvimento, e que para isso cria interesses próprios e uma ideologia própria. E faz parte desta ideologia a separação do processo político - e portanto dos meios empregados pelos diferentes regimes - do processo de construção institucional do aparelho de estado. Este último deve responder unicamente ao “interesse público”, do qual esta burocracia se considera portadora e guardiã. Seria injusto dizer que a ela pouco importa se o regime é democrático ou ditatorial, pois sempre se declara favorável ao regime democrático, como veremos nas entrevistas do capítulo seguinte. Mas, arriscaríamos dizer que ela atua com total desvoltura em um regime autoritário que acelere o processo de construção institucional para atender ao que entende por “interesse público”, e sente-se desconfortável em um regime democrático que seja portador de medidas que retardem este processo: *“pensávamos que o regime militar iria durar pouco, e por isso corremos tanto com a formação do Banco Central ... achamos que era preciso andar correndo, porque você precisa primeiro limpar a casa para depois fazer o desenvolvimento”*. (RIBEIRO, DEPOIMENTO, p. 71 e 72)

Casemiro Ribeiro em 1964, logo após o golpe militar, foi convidado pelo Dr. Octávio Gouvêa de Bulhões que seria Ministro da Fazenda do Presidente Castelo Branco, para o cargo de Diretor da Carteira de Redescontos do Banco do Brasil, onde permaneceu até a criação do Banco Central. Foi então que assumiu uma das Diretorias, e conseguiu levar para a nova instituição não só a função desempenhada pela Carteira, como todo o pessoal que com ele trabalhava no Banco do Brasil.

A descrição que segue pode ser tomada como um ótimo exemplo de uma experiência de “insulamento burocrático” que se deu, não dentro de uma agência (que no caso ainda não existia), mas com um conjunto de burocratas, sob a liderança de um deles que assumia com o poder advindo de um cargo importante. Quando foi criado o Banco Central em 1965, toda a Inspeção da antiga Carteira de Redescontos do Banco do Brasil transferiu-se juntamente com seu Diretor (que era Casemiro Ribeiro), para o Banco Central: *“eram umas 100 pessoas, indispensáveis...você não faz uma inspeção de uma hora para outra. E com gente bancária boa ... para quem o aspecto ético é muito importante ... esta inspeção não era só gente apenas competente, era gente altamente confiável, que foi selecionada com o passar do tempo ... Ali eles têm que ser juiz e inspetor...”*. No começo estas pessoas ficaram preocupadas, pois temiam perder todas as vantagens que o Banco do Brasil lhes fornecia, e o Banco Central ainda não existia. Mas foram todos, *“com a promessa de que eu iria conseguir a regulamentação da sua transferência”*. Houve muita pressão, tanto interna do Banco do Brasil ameaçando quem aceitasse a transferência, quanto de membros do Governo acusando alguns dos técnicos de terem sido colaboradores do Governo Goulart: *“era extremamente importante que o novo Banco Central contasse com aquela gente da velha guarda do Banco do Brasil, (alguns) inspetores com 25 anos de experiência em inspeção, ... porque não adianta colocar pessoas com um alto QI, títulos universitários, e jogá-los às feras ... até que aprendessem teriam sido muito bem enrolados”*⁵¹. (RIBEIRO, DEPOIMENTO, p. 50)

⁵¹ Dentre os muitos casos que o Dr. Casemiro Ribeiro conta, um é muito ilustrativo: “Fui procurado num dia de 1964 por um almirante (que falava também em nome de um general) que foi fundamental na revolução e travamos o seguinte diálogo:

- O senhor é o Dr. Casemiro, Diretor da Carteira de Redesconto? Eu estou muito decepcionado com o senhor.
- Eu não atino porque. V.Excia. poderia ser mais claro?

O processo de criação do Banco Central e as medidas tomadas a seguir descrevem uma saída institucional e principalmente uma conduta operacional no encaminhamento de decisões (mesmo aquelas definidas em leis) que demonstram a extrema engenhosidade da burocracia e dos decisores da nossa política econômica. Mas a mesma astúcia demonstrada na inovação das soluções não foi acompanhada de uma previsão sobre suas conseqüências a médio prazo.

Um bom exemplo desta engenhosidade foi o chamado Orçamento Monetário. Como já dissemos anteriormente, ele não era propriamente um orçamento, mas sim uma previsão da variação anual dos saldos das contas de recursos e aplicações das autoridades monetárias, compatível com uma “desejada” expansão dos meios de pagamento, definida pelo Conselho Monetário

Eu me refiro ao meu muito bom amigo fulano (um italiano), que é melhor do que muito brasileiro. O senhor está criando dificuldades para o moço. O problema é que ele é nosso amigo e está sendo perseguido pelos subversivos: estão provocando uma corrida bancária no seu banco. Isto é muito grave, pode haver uma corrida geral e inverter a tendência da revolução. Vai dar uma contra-revolução. Ele vai aí porque precisa de 500 milhões ... pois estourou sua compensação. Aliás, o rapaz da compensação, o Julinho, foi muito compreensivo. Olha, eu quero recomendar este rapaz. Ele não o expulsou da compensação, ficou com os cheques.

- V.Excia. já terminou? O fulano de tal já esteve aqui e eu lhe disse que não lhe dou um tostão, porque a ficha do banco dele é das piores que temos aqui. O seu amigo cometeu todas as irregularidades que nós conhecemos... e inventou falcatruas que nós não conhecíamos. Aprendemos com ele. Seu amigo tem uma certa criatividade...
- Mas isto aí são as más línguas.
- Não há más línguas ... sete ou oito anos, inspeções com inspetores diferentes constataram tudo.... Posso lhe passar cópia xerox do processo. Enquanto eu estiver aqui, ele não recebe nem um tostão.
- Vou falar com o Dr. Bulhões. Ele aliás esteve na minha casa hoje, disse o almirante.
(o Dr. Casemiro procurou o ministro Bulhões após esta conversa, que lhe disse)
- Casemiro, queria salvar um banquinho aí. Você acha que vale a pena salvar?
- Não vale. Este é o primeiro na lista dos corruptos.
- Então fica por sua conta, Casemiro. Eu não quero perder tempo com isso. Você faz, fecha.
(o Dr. Casemiro voltou ao almirante)
- Almirante, vamos mandar fechar o banco. Uma coisa o senhor pode dar lição para mim, em matéria de disciplina. Banco entendo mais eu que o senhor. E justamente como a revolução foi feita para combater a corrupção, eu não posso fazer uma coisa que há 26 anos sei que é errada... o senhor foi induzido na sua boa fé, ... mas eu não posso, não tenho desculpa.... a responsabilidade é minha, a assinatura é minha ... assim nem que o Ministro Bulhões pedisse ... se ele pedisse, eu tinha que me demitir. ... Quanto ao funcionário que segurou os cheques, ele vai ser argüido, e se ficar provado que agiu de má fé, será punido...
(RIBEIRO, Depoimento 28/9/89, p. 51-52, diálogo resumido por mim)

Nacional⁵². Mas a expressão ganhou uma materialidade tão grande, que passou a ser utilizada pelo Governo, por seus técnicos e mesmo por vários economistas, quando se referiam a “uma operação financiada por recursos fornecidos pelo Orçamento Monetário”, como se o Orçamento Monetário - que é uma equação contábil - gerasse recursos. Na realidade, tirar recursos do Orçamento Monetário significava dizer que os recursos não-monetários não davam lastro suficiente para financiar todas as operações ativas, e que, portanto, era necessário o apelo à emissão de títulos para financiar a dívida ou à emissão de moeda para sustentar uma nova operação.

Assim, a partir de 1964 e até 1985, o Orçamento Geral da União que aparecia e era publicado demonstrando equilíbrio, entre receita e despesa, deixava de incluir um grande número de despesas, quer de ordem fiscal quer de ordem financeira. A ausência de mecanismos que garantissem uma contabilidade conjunta de todas as despesas, se por um lado garantia um grande poder ao Ministro da Fazenda e ao Conselho Monetário Nacional, por outro mergulhava as contas públicas numa enorme confusão.

Para se ter uma idéia (a descrição detalhada deste processo será feita na Parte III), apenas em 1983, para tentar consolidar minimamente estas contas, criou-se o COMOR - Comitê Interministerial de Acompanhamento da Execução dos Orçamentos Públicos, presidido pelos Secretários Gerais do Planejamento e da Fazenda, e que se reunia numa grande mesa, onde sentavam os “representantes de cada uma das contas”: *“cada uma destas contas - estatais, estados, municípios, previdência, etc. - tinha o seu funcionário competente, que era quem tinha as informações financeiras. A consolidação financeira do setor público no Brasil começou a ser feita nesta mesa, tanto que as maiores mesas que existem nos Ministérios da Fazenda e do Planejamento até hoje, são as das Secretarias Gerais. Precisaram ser reformadas para caber todos os representantes.”*(Entrevista n.4)

A criação da Conta Movimento⁵³ e seu desempenho no tempo é um outro exemplo típico de engenhosidade e principalmente de efeitos não esperados da

⁵² “o orçamento monetário foi uma idealização de um jovem economista do Banco do Brasil, Edésio Ferreira Fernandes, já falecido”. Entrevista n.2.

⁵³ Tomaremos a Conta Movimento, não porque ela seja o único (e talvez nem mesmo o principal) instrumento adotado no período pós 1964, com conseqüências sobre o perfil institucional das finanças públicas no Brasil, principalmente quando se pensa em adotar políticas de ajuste. Ela está sendo tomada como exemplo, porque oferece uma oportunidade

ação desta burocracia. E no momento que “a criatura se voltou contra o criador”, não bastava apenas criatividade, mas sim recursos políticos para contrapor aos interesses que nasceram a partir de uma solução técnica aparentemente “neutra”. É neste momento que as características facilitadoras, bem como as limitações e as contradições da ação desta burocracia tornaram-se claras. E mais: a narrativa que apresentaremos a seguir, apesar de referir-se à trajetória de um conjunto específico de medidas, retrata o percurso de um segmento burocrático com identidade, espaço de poder e lógica de ação próprios.

Do ponto de vista operacional, os efeitos perversos da Conta Movimento poderiam ter sido evitados a qualquer momento, se ela não tivesse se transformado numa poderosa fonte de recursos com possibilidade de amplo uso político e de ampliação de poder do Banco do Brasil. Bastava que fossem impostos tetos (e que estes fossem cumpridos) ao Banco do Brasil para que este não recorresse à Conta Movimento. Ou então, que a “quantidade adicional de moeda fosse retirada através do acionamento dos mecanismos clássicos de controle monetário” (OLIVEIRA 1985, p. 15).

Mas o que era a Conta Movimento? Em 1965, para disciplinar as relações do Banco do Brasil e do Banco Central a partir da Lei 4.595 de 31 de dezembro de 1964, foram elaborados, em comum acordo, vários documentos que ficaram conhecidos como “Cartas Reversais” ou “Notas Reversais”. Um destes documentos, aprovado pelo conselho da SUMOC em 29/03/1965, abriu a Conta Movimento do Banco Central no Banco do Brasil.

para observar-se a cadeia de relações e de interesses que se formam dentro do aparelho de estado, e onde a burocracia encontra seu espaço de poder e constroem sua lógica de ação. Na realidade a Conta Movimento foi apenas mais um artifício encontrado para esconder o endividamento do Tesouro que vinha, como vimos, desde os tempos coloniais. Na década de 40, o nome que se dava a estas operações era “encampação de papel moeda” : “o endividamento normalmente se iniciava com uma solicitação de recursos por parte do Tesouro Nacional ao Banco do Brasil, onde supostamente teria saldo. Para cobrir a diferença entre o total requerido e o crédito existente, o Banco recorria à Carteira de Redesconto que, por sua vez, requisitava uma correspondente emissão à Caixa de Amortização do Tesouro Nacional. A operação ... consistia num artifício contábil pelo qual cancelava-se parte do débito do Tesouro junto ao Banco do Brasil, bem como parte equivalente do débito do banco com a Carteira de Redesconto. Os desacertos da política orçamentária do governo federal, ficavam, através das encampações, sem registro na Carteira de Redesconto e no Banco do Brasil, embora evidentemente agravassem pressões inflacionárias...”. in BELOCH e ABREU 1984, p. 276.

Esta conta tinha o objetivo de efetuar o simples registro dos pagamentos e recebimentos realizados pelo Banco do Brasil por conta dos serviços que trocasse com o recém criado Banco Central. É que este, ao começar a funcionar, não tinha “recursos próprios”, nem patrimoniais, nem de pessoal e nem de custeio. A Conta Movimento serviria como caixa para estes primeiros momentos, até que o Banco Central tivesse fontes de receita próprias para fazer frente às suas despesas administrativas. Seus saldos credores seriam recolhidos diariamente pelo Banco do Brasil ao Banco Central (o que nunca aconteceu) e seus saldos devedores seriam recompensados nas operações de redesconto e sobre eles recairiam juros de 1%. Acontece que os saldos foram desde 1965 sempre credores, pois esta conta acabou por transformar-se na fonte automática de suprimentos que o Banco do Brasil passou a recorrer para obter os recursos necessários à execução de operações de interesse da política econômica do governo (aliás de todos os governos do regime autoritário) ou a interesses definidos pelo próprio Banco do Brasil.

Mais do que a sistemática, mas principalmente o uso que se fez da Conta Movimento, feria claramente a própria Lei 4595, que no seu Artigo 19, Parágrafo Primeiro, atribuía ao Conselho Monetário Nacional (e não ao Banco do Brasil) a tarefa de alocar qualquer tipo de recursos definidos pela política econômica do Governo. Esta Conta, que foi crescendo ao longo do tempo, além de tornar impossível para o Banco Central o cumprimento de sua tarefa de controle de todas as contas vinculadas à política monetária do país (como seu executor institucional), retirava o poder de autoridade monetária do Conselho Monetário Nacional. Durante duas décadas (1965-1985), praticamente todo o relacionamento financeiro do Banco Central e do Banco do Brasil era feito através desta conta, sendo que na realidade o Banco do Brasil podia decidir o que debitar na Conta Movimento, já que nunca houve qualquer norma que limitasse seu uso.

Tudo indica que todos os Ministros da Fazenda entre 1965 e 1985 - Octávio Gouvêa de Bulhões, Delfim Netto, Mario Henrique Simonsen, Carlos Rischbieter e Ernane Galvêas -, tinham conhecimento da anomalia institucional que representava a Conta Movimento, mas pouco fizeram para eliminá-la ou ao menos controlá-la: “ ... com o passar do tempo, já fora do Governo, fui notando que a Conta Movimento só crescia ... Levei o assunto ao Ministro Delfim (durante o Governo Costa e Silva), e ele me disse - ‘Casemiro, puxa ... está crescendo. Não tinha visto que havia crescido tanto! Foi bom você me

avisar. Vamos ficar de olho nesse negócio. Mas é muito complexo, você sabe...E a gente precisa também levar bem as relações com o Banco do Brasil. Isso é muito delicado' - Sai Delfim e entra o Simonsen, e eu fui lá falar com ele ... Mario, se o débito líquido do Banco do Brasil, em conta aberta, já é igual à base monetária, isto significa que a base monetária está entrando em circulação através do Banco do Brasil. Que negócio é este? Voltamos ao tempo da SUMOC. Pior. O Banco do Brasil está absorvendo o Banco Central. Mas o Ministro Simonsen disse que tinha comprado outras brigas e não ia comprar mais essa. Então eu disse a ele que ia sair por aí alardeando. E fui. Falei com a imprensa, mas ninguém entendeu nada. Fui ao Senado, e dei um depoimento na Comissão que investigava o sistema bancário, que era presidida por Tancredo Neves e da qual faziam parte o Saturnino Braga. Lá eu disse que não estava propondo medida nenhuma, propunha apenas a 'full disclosure' da informação. Porque não é possível que o Senado não saiba, que os jornalistas não saibam, que os economistas 'livre atiradores' não saibam. Para que alguma medida seja tomada é preciso primeiro que as pessoas conheçam a situação. Então eu estou comunicando aos senhores que o orçamento monetário foi transformado num outro assalto público, onde são dados subsídios brutais, via Banco do Brasil. Fechem este buraco! Senão você não tem política econômica...". (RIBEIRO, DEPOIMENTO, p. 89 e 90)

Porém, as denúncias do Dr. Casemiro apareceram com pequeno destaque na imprensa. O Jornal O Estado de São Paulo publicou uma nota na sua edição de 17 de setembro de 1975: "Economista mostra o poder do Banco do Brasil - O Dr. Casemiro Ribeiro, em depoimento no Senado, afirmou que por uma distorção da Lei 4595, quem decide sobre o nível das emissões é o Banco do Brasil, através da Conta Movimento que serve de caixa para o pagamento das despesas não cobertas pelo orçamento da União".

Neste momento, quando a crise econômica de 1974 começou a ter efeitos sobre o crescimento do processo inflacionário, algumas medidas foram tentadas para limitar o uso da Conta Movimento, mas sem sucesso. Técnicos do Departamento de Administração Financeira do Banco Central tiveram a iniciativa de propor uma saída: "*fomos ao Ministro e mostramos a situação e ele disse que já estava informado e devíamos tomar alguma providência. Procuramos os técnicos do Banco do Brasil, que demonstraram ter conhecimento da situação mas pouca disposição em propor alguma mudança. Eles alegavam que o crescimento da Conta Movimento era causado pelos débitos do Tesouro,*

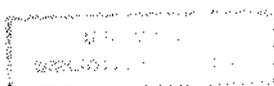
o que era em parte verdade. Para resolver este problema do débito do Tesouro sugerimos que se tirasse do lucro do Banco Central, que no momento era grande. Alterando-se a Lei 4595, poderíamos transferir um pedaço da receita do Banco Central, principalmente do câmbio e zerar o déficit do Tesouro, e daí para a frente controlar a Conta Movimento” (Entrevista n.1).

Na mesma época, o Presidente do Banco Central, Dr. Carlos Brandão, mandou um ofício ao Banco do Brasil, dizendo que não se podia mais debitar a Conta Movimento se não houvesse autorização expressa do Banco Central. Foi feito um Decreto- Lei autorizando uma emissão especial de Letras do Tesouro e destinando parte da receita do Banco Central a um fundo (que na realidade era a reserva monetária), com o fim específico de liquidar os débitos. Estas medidas tiveram pequeno efeito, pois, o que se observou, foi um crescimento da conta no período 1975-1979⁵⁴.

Durante o primeiro semestre de 1974, o Ministro Simonsen praticou uma política monetária rígida, depois de um rápido período em que tentou administrar a economia com menor controle dos preços. Logo a inflação teve um recrudescimento, e houve a mudança de atitude, da qual fizeram parte as tentativas de atuar sobre a Conta Movimento descritas acima. Para um dos representantes da equipe que assessorava o Ministro da Fazenda em 1974, houve um episódio em setembro daquele ano que arquivou qualquer intenção de alterar o mecanismo da utilização da Conta: *“estávamos às vésperas das eleições para renovação do Congresso e recebemos uma orientação do Palácio do Planalto no sentido de que a restrição monetária fosse aliviada. Houve uma reunião no Ministério da Fazenda, coordenada pelo Chefe da Assessoria Econômica do Ministério, Dr. Augusto Jefferson, e foi perguntado ao representante do Banco Central, Dr. Edésio Ferreira, em quanto tempo o Banco poderia injetar cerca de dois milhões de dólares na economia”*⁵⁵

⁵⁴ Em 1975, o saldo da Conta Movimento era de 36,2 bilhões de cruzeiros; cresceu para 66,2 bilhões em 1976, para 125,2 bilhões em 1977, para 192,3 bilhões em 1978 e para 366 bilhões em 1979. Fonte: Boletins e Relatórios do Banco do Brasil citado por OLIVEIRA 1985, p. 32. Com a crise econômica iniciada em 1974, tanto o Banco do Brasil quanto o Banco Central atuaram voltados para ações anticíclicas, ampliando os créditos tanto ao setor agrícola quanto ao setor industrial, isto sem falar que não houve redução nos gastos públicos pois os “grandes projetos” da fase do “milagre” estavam em andamento. Assim, esta política baseou-se, entre outras medidas, na ampliação dos saldos da Conta Movimento. Além de seu uso para enfrentar as eleições legislativas de 1974, como veremos a seguir.

⁵⁵ O entrevistado não tinha certeza quanto ao montante a ser injetado.



através dos instrumentos clássicos, ou seja, redução da taxa de redesconto e o open market. O representante do Banco Central disse que em dois ou três meses isto seria viável. A mesma pergunta foi feita ao representante do Banco do Brasil, Dr. Rubem Cidade, Chefe de Gabinete da Presidência, e ele respondeu: em 48 horas daremos conta dos créditos solicitados ... aí ficou evidenciado para quem estava praticando a política monetária a dimensão e a potencialidade deste instrumento chamado Conta Movimento, ou seja, que ele respondia tanto ativa quanto passivamente pela gestão da política do governo. E os estudos que começavam equacionar o reordenamento das finanças públicas foram para a gaveta” (Entrevista n.2).

Assim, a Conta Movimento, que deveria ter um caráter provisório e deveria existir apenas para disciplinar uma fase de transição, transformou-se na fonte de recursos para suprir a maioria dos empréstimos e financiamentos definidos pelo Governo e que estivessem fora do orçamento fiscal durante todo o regime militar, mas principalmente depois de 1974. Ela transformou-se em um poderoso instrumento para injetar ou contrair a liquidez de moeda no sistema financeiro nacional, através do controle das operações ativas do Banco do Brasil.

Entre 1976 e o início dos anos 80, a questão do reordenamento das finanças públicas e mais especificamente a Conta Movimento, foram afastadas de qualquer agenda.

A partir dos anos 80, com o aumento da institucionalização, exigida para negociar-se com o Fundo Monetário Internacional, e o conseqüente crescimento do papel do Banco Central, a desorganização das finanças públicas começa a aparecer com mais clareza nos próprios documentos que são elaborados. Um deles, por exemplo, apresentado pelo Banco Central, em caráter reservado, em agosto de 1983, fazia um balanço da situação da Conta Movimento desde a sua criação até aquela data:

“a) no primeiro semestre de 1965, ocorreram saldos devedores na Conta Movimento e o Banco Central pagou os juros de 1% a.a. ao Banco do Brasil;

b) ao encerrar-se o exercício de 1965, o saldo da Conta Movimento era favorável ao Banco Central;

c) o Banco do Brasil não efetuou qualquer recolhimento para encerrar o saldo da Conta Movimento;

d) a partir do final de 1965, o saldo credor da Conta de Movimento cresceu constantemente;

e) a partir do 2o. semestre de 1965, o Banco do Brasil passou a creditar

ao Banco Central juros, à taxa de 1% ao ano, sobre os saldos credores da Conta Movimento;

f) a partir do primeiro semestre de 1979, o Banco do Brasil deixou de abonar juros sobre os saldos credores da Conta Movimento.⁵⁶ (Relatório Confidencial do Banco Central, agosto de 1983, p. 2)

A situação da Conta Movimento em agosto de 1983 era assim descrita pelo mesmo relatório:

“Atualmente a Conta Movimento tem recebido lançamentos por:

a) emissões/recolhimento de papel moeda;

b) cobertura de débitos do Tesouro Nacional junto ao Banco do Brasil, mediante uso de recursos de Operações de Crédito da União (sempre no final do exercício);

c) nivelamento diário da Conta de Reservas Bancárias do Banco do Brasil (sempre é mantido saldo diário correspondente à exigibilidade do Depósito Compulsório em espécie);”(Relatório Confidencial do Banco Central, agosto de 1983, p. 3)

Em resumo, de conta provisória, a Conta Movimento havia se transformado em um dos principais instrumentos das políticas governamentais do período, passando a ser o seu reflexo. Estas políticas se baseavam principalmente na captação de recursos com custos elevados e sua aplicação em programas subsidiados. Desta maneira a Conta passou a financiar ou com emissão de moeda ou com o acionamento da dívida pública, pesadas despesas como por exemplo a compra do trigo e os estoques reguladores, dentre outros, o que feria frontalmente o Artigo 62 da Constituição Federal que definia: *“O orçamento anual (aprovado pelo Congresso) compreendia obrigatoriamente as despesas e receitas relativas a todos os órgãos e fundos, tanto da administração direta quanto da indireta”*. E a Conta Movimento não chegava até o Congresso e nem tinha

⁵⁶ O Banco do Brasil passou a não pagar os juros em 1979 por recomendação do Ministério da Fazenda, alegando que a carta reversal que criou a Conta Movimento só previa o pagamento de juros no caso dos saldos devedores e o Banco do Brasil desde sempre era credor. Este fato, sozinho, mostra a total inversão dos propósitos daquela decisão da SUMOC que criou a Conta Movimento em 1965. O próprio Departamento Jurídico do Banco Central reconheceu como procedente a suspensão do pagamento dos juros, pois a seguir literalmente os termos da carta reversal de 1965, somente os saldos devedores deveriam pagar juros, já que “não previam a existência dos saldos credores”, como é natural.

qualquer outro tipo de divulgação ou controle: “parece brincadeira, mas durante dezoito anos ninguém nunca levantou a questão legal”. (Entrevista n.3)

Por isso que a proposta de congelamento da Conta Movimento que vamos discutir na Parte III causou tanta polêmica e tanta resistência. Além da questão legal, esta medida representava, para o poder executivo, abrir mão de um instrumento que lhe dava grande flexibilidade de ação em termos orçamentários. E para o Banco do Brasil e sua burocracia, significava a perda de poder, pois na prática a Conta Movimento garantia a esta instituição seu papel de autoridade monetária.

Durante o Governo Figueiredo, por exemplo, o Banco do Brasil, através do seu Presidente Oswaldo Collin, percebendo que fazia parte da pauta de discussões das medidas que seriam propostas para aprofundar o projeto de estabilização, reformulações no papel de autoridade monetária até então desempenhado pelo Banco do Brasil, contra-atacou. Em um ofício enviado ao Ministro Ernane Galvêas em 19 de julho de 1983, ele apresentou suas ponderações no intuito de contribuir para o processo de controle da inflação: “tais ponderações, conquanto proviessem de inspiração mais ampla, receberam estímulos especiais a partir de quando - mui recentemente, por sinal - tomamos conhecimento da pauta que orientará o trabalho da Comissão Especial constituída por V.Exa. para tratar da revisão da política de crédito agrícola no País e que põe em relevo em seu temário, para discussão e estudo, a posição e o desempenho do Banco do Brasil como instrumento de ação do Governo.” Dentre as medidas propostas pelo Presidente do Banco, estaria a definição clara de seu papel de autoridade monetária, de forma que se evidenciem controlada e separadamente: “as operações de conta e ordem do Tesouro Nacional e de interesses do Banco Central ... através de recursos específicos assegurados pelo Conselho Monetário Nacional”. Sugeriu que se mantivesse a Conta Movimento num regime de contabilização especial, para “respaldar as operações de fomento e/ou de interesse governamental praticadas pelo Banco do Brasil. O saldo desta conta... seria movimentado pelas liquidações das operações por ela lastreadas, à medida de suas individuais ocorrências”. Além de manter a situação especial que o Banco desfrutava sugeriu ainda que fossem tomadas medidas para transformá-lo em um banco comercial: “paralelamente, garantir-se-ia ao Banco do Brasil a prática, de forma integral, de operações bancárias que tivessem respaldo em recursos e captações próprios, ficando neste caso, sujeito ao regime vigente para as demais instituições

financeiras em atividades no país” (Ofício do Presidente do Banco do Brasil ao Ministro Ernane Galvêas em 19 de julho de 1983, p. 1 a 3).

Estava aberto o conflito. Primeiro entre o Banco do Brasil e parte da burocracia da área econômica no que se refere às alterações no papel de autoridade monetária que o Banco desempenhava. Segundo entre o Banco do Brasil e as instituições financeiras privadas em torno da sua transformação em um banco tipicamente comercial. E mais tarde, entre a burocracia e as oposições a partir do momento em que se aproximava sua hora de assumir o Governo. Estava aberto o caminho para a observação da atuação de um grupo de técnicos nas propostas de um novo desenho institucional para as finanças públicas.

PARTE III
A BUROCRACIA EM AÇÃO: ESPAÇO DE
PODER, OBJETIVOS E LÓGICA DE AÇÃO

CAPÍTULO I: A QUESTÃO DA REFORMA DO ESTADO

As propostas de ajuste para corrigir os desequilíbrios das economias Latino-Americanas são bastante antigas. Desde a instituição do Fundo Monetário Internacional em 1945, criado para atuar nas crises temporárias de balanço de pagamento dos países a ele filiados, a linguagem do “ajuste” passou a ser constante em qualquer negociação que envolvesse financiamentos internacionais¹.

Mas os efeitos do ajuste (ou mesmo sua necessidade), sempre dividiu os formuladores de política econômica. Para alguns², feito o ajuste e controlada a inflação, passado o período de recessão, haveria condições para retomar o crescimento, corrigir os desequilíbrios e implantar um novo perfil estrutural do Estado. Uma outra visão deste processo, que considerava o ajuste a consequência e não a origem do processo de mudanças, é a que entendia que feito o ajuste nos moldes do Fundo Monetário Internacional, entrar-se-ia numa rota explosiva da qual faria parte a ciranda inflacionária e não surgiria nenhum mecanismo automático que garantisse o crescimento ou que promovesse as reformas estruturais do Estado.

Após o golpe de 1964, a política econômica brasileira foi caracterizada pela centralização da arrecadação, usando-se como instrumentos principalmente a poupança corrente, a correção monetária e sobretudo o financiamento externo.

A primeira crise do petróleo em meados da década de 70, começou a alterar este quadro, e seus desdobramentos foram tanto econômicos³ quanto

¹ Para o FMI, a partir da década de 1970, ajuste significa: equilíbrio fiscal, abertura comercial, privatização, eliminação de subsídios e queda acentuada nas taxas de inflação.

² O Consenso de Washington, por exemplo.

³ Em nenhum momento estaremos avaliando os resultados da política econômica adotada pelos governos no período, apesar de que, às vezes, para efeitos de compreensão do nosso problema de pesquisa, tenhamos que entrar na discussão de alguma medidas, principalmente quando elas produziram efeitos no desenho institucional do Estado. Esta ressalva vale também para dizer que, ao elegermos um conjunto de medidas como aquelas propostas pela Comissão para o Reordenamento das Finanças Públicas que analisaremos a seguir, não pretendemos avaliar o peso que elas teriam numa proposta de política econômica. Não estaremos, da mesma forma, avaliando as causas que influíram no aparecimento dos problemas diagnosticados.

institucionais. A crise institucional que o país mergulhou (e que ainda não terminou) e que passaremos a analisar a seguir em um dos seus aspectos, foi o resultado de múltiplos fatores (não só econômicos), alguns deles muito antigos, mas que vieram à tona no passado recente com uma clareza que talvez seja única em nosso processo histórico.

Entretanto, nas discussões que acompanharam a crise econômica, a questão da reforma do Estado como uma das pré-condições para sua superação, ainda não estava colocada de maneira prioritária no Brasil até meados dos anos 80. Assim, por exemplo, os temas da privatização e da liberalização comercial só estavam presentes nas análises (ou pressões) vindas do “primeiro mundo” e em alguns trabalhos acadêmicos, sendo inclusive contestadas por alguns economistas de oposição, como veremos adiante. A questão da reforma fiscal e tributária também estava colocada apenas formalmente, muitas vezes como último item de muitas propostas, apesar de que a consciência de que alguma coisa precisava ser feita para equilibrar as contas públicas crescia na velocidade do agravamento da crise.

O desenvolvimento desta consciência que engatinhava aqui e que aparece nitidamente nos depoimentos que analisaremos a seguir, fazia parte do que Fiori chama de “evolução intelectual”, resultante da reflexão que já estava avançada em alguns grandes centros acadêmicos e redes internacionais e que assumiram a forma de uma análise claramente “policy oriented”, principalmente nos documentos do Banco Mundial. A partir da segunda metade dos anos 80, estas análises deslocaram a ênfase da discussão para a necessidade de que as políticas de estabilização fossem acompanhadas de reformas estruturais voltadas para a desregulamentação dos mercados, privatização do setor público, redução e reforma administrativa do Estado (FIORI 1993, p.7). Este percurso intelectual⁴ acabou se consolidando no final da década de 80 com as discussões sobre o problema da governabilidade, em que o Estado passou a aparecer não “como um ator homogêneo e racional ... mas passou-se a encará-lo como parte da construção de um novo modelo de desenvolvimento” (FIORI 1993, p.10). Somente aí começou-se a falar na Reforma do Estado como requisito básico para a superação da crise. Mas o que vamos perceber neste trabalho é que esta consciência parece que não caminhou

⁴ Tal percurso não será descrito em detalhes neste trabalho.

na mesma velocidade em todos os segmentos que se dedicavam à questão da política econômica associada a um novo perfil institucional do Estado. E o interessante, e que pretendemos demonstrar, é que ela caminhou mais rapidamente entre os burocratas pertencentes aos quadros “estáveis” da área econômica do que entre alguns analistas econômicos.

Que crise era esta? Na situação brasileira, esta crise tinha múltiplas facetas. Em primeiro lugar era uma crise econômica, que começou a se desenhar na década de 70, após um período de crescimento acelerado. Na década de 70 podemos observar dois períodos. O primeiro caracterizou-se pela erosão tributária, pela queda da poupança corrente e conseqüentemente pela diminuição da capacidade de investimento, e pelo esgotamento do financiamento internacional. O segundo período (no final da década) caracterizou-se pelo esgotamento da poupança corrente e portanto da capacidade de investimento. Este processo, alimentado pelos altos subsídios à exportação e pelos gastos do governo (responsável por um estado que havia crescido muito) acentuou o drama do déficit público. Drama para alguns, panacéia para outros, a questão do déficit público como potencial inflacionário sempre dividiu opiniões (e continua dividindo), como veremos adiante.

Com a primeira crise do petróleo, acabou o financiamento externo e começou-se a emitir para pagar os juros com o conseqüente crescimento da dívida pública e o endividamento das estatais. O Governo Geisel(1973-1979) conseguiu ainda algum financiamento externo com o II PND, principalmente para os setores petroquímicos e para o aço. Este período é assim descrito por um dos membros da equipe econômica do então Ministério da Indústria e Comércio: *“vivi entre 1977 e 1979 todo o processo de substituição de importações de bens de capital e insumos básicos que foi o grande programa do Geisel que estava no II PND. O programa era coordenado pelo Ministério da Indústria e Comércio, tinha como grande financiador o BNDE e envolvia também o Banco do Brasil e o Banco Central, que centralizavam o programa do álcool. A área de fertilizantes, defensivos, siderurgia, minerais não ferrosos, cobre e níquel estavam na Indústria e Comércio. Estava-se desenvolvendo um programa de auto-suficiência em grau máximo e tudo isto sob o impacto da crise do balanço de pagamentos gerada pelo preço do petróleo. Os técnicos preparavam os relatórios para o Presidente Geisel simulando os diversos cenários que o programa poderia gerar. Estou convencido hoje que nas circunstâncias outro Presidente teria tomado a mesma decisão, dado o*

ambiente que o Brasil vivia. Ainda não havia o diagnóstico da falência do Estado como líder de um processo de desenvolvimento. As cabeças naquela época, salvo um ou outro trabalho acadêmico, seja do Governo ou das elites, achavam que o Estado continuava sendo aquele senhor onisciente e onipotente a conduzir o país e a resolver qualquer problema. E nós estávamos com problemas: a crise do petróleo bateu no Brasil com muita violência e intensidade, pois importávamos 80% do petróleo que consumíamos. Por outro lado, tinha-se uma conjugação super favorável, pois tínhamos projetos e financiamento. Bastava olhar para o balanço de pagamentos do lado das importações e via-se um grande campo para substituir a importação de fertilizantes, defensivos, etc, além de avaliar-se que era o momento ideal para um novo salto na substituição de importações em setores tecnicamente mais avançados e com maior dinamismo como petroquímico e bens de capital. A idéia da auto-suficiência tomou conta do Governo naquela época e achávamos que não só daríamos um salto definitivo como resolveríamos a crise do petróleo. O sistema de financiamento destes projetos também era altamente tentador, pois o sistema bancário estava reciclando os petrodólares e o Brasil conseguia financiamentos rapidamente e a custos baixos (a taxa de juros girava em torno de 5 a 6% ao ano e a inflação mundial era de 10%). Era o melhor dos mundos. Que Presidente nestas circunstâncias não faria a mesma coisa que o Geisel fez? Além disso era um Presidente que tinha entrado para iniciar a transição, e como poderia começar a transição num país pobre, sem seguro desemprego e pedindo sacrifícios? Não havia outra saída. A solução encontrada pelo Governo Geisel foi a melhor. Hoje, com o benefício do tempo, dizemos que estávamos errados. Mas na época não era possível degradar o ambiente social e agravar o problema da distribuição de renda com um forte programa recessivo” (Entrevista n. 5)

O outro lado da crise consistia na perda de poder arbitral do Estado agravado durante o regime militar, e isto por duas razões. Em primeiro lugar pelo crescimento constante da influência do setor privado nas decisões públicas, sobretudo nas áreas “feudalizadas” das empresas estatais onde se formavam os “anéis burocráticos”. Cada setor cuidava de seus interesses diretamente com o setor mais próximo do seu na área privada. A burocracia participou como um dos atores desta crise, principalmente no ponto de intersecção dos interesses privados com os interesses coletivos, o que será discutido em detalhes adiante.

Em segundo lugar, pelo isolamento do setor Governo agravado com a centralização do período autoritário que tornou praticamente impossível a coordenação das ações por parte da administração direta: as empresas simplesmente passaram a não “obedecer” as decisões ou recomendações vindas dos ministros resolvendo suas políticas de salários, investimentos, empréstimos, etc. praticamente sozinhas ou no máximo (quando este se mostrava muito interessado), com o Presidente da República: *“em um determinado momento, percebemos que o sistema de custos das empresas públicas era praticamente inexistente; não havia preocupação por parte dos dirigentes das empresas com o seu custo, com exceção, talvez, da Vale do Rio Doce e da holding Petrobrás. Fora estas, ninguém discutia o preço de nada - do lápis ao avião. Além disto, a maioria delas tinha militares nos cargos de direção ou pessoas ligadas a eles ou ainda do chamado “esquema Geisel”. Eram consideradas empresas de Segurança Nacional e seus dirigentes se negavam a prestar informações. A única linguagem que entendiam era a ameaça de não reajuste de tarifas, caso os dados não chegassem dentro do prazo previsto. Na realidade havia uma intenção deliberada de sonegar informações, mas havia também uma enorme falha (ou até ausência) de um sistema de informações”* (Entrevista n.6)⁵.

Com um Estado fraco e com dificuldades de operar, aumentava na sociedade a sua imagem de “ineficiente”.

A crise se centrava também num total desarranjo das contas públicas, fruto de um grande número de manipulações contábeis que tinham como resultado o descontrole sobre os gastos, com efeitos no crescimento da inflação. Por mais extraordinário que pareça, a inflação passou, a partir de um

⁵ Esta situação foi anotada em 1993 por Bresser Pereira quando afirmou que um processo de privatização do Estado começou a ocorrer quando: “...clientes do Estado (capitalistas, sempre; trabalhadores, eventualmente), seus funcionários (os tecnoburocratas públicos) e seus dirigentes (os políticos) ... desenvolvem interesses especiais em detrimento do interesse coletivo. O resultado é a tendência à crise fiscal e a inefetividade das formas de intervenção. Chega então o momento do mercado, da reforma do Estado, da privatização, da liberalização comercial, da desregulação” (BRESSER PEREIRA 1993, p.45). Para Bresser Pereira, a crise do Estado tem um caráter cíclico, pois há certos momentos que ele consegue com sucesso suprir as falhas do mercado, mas em seguida sua ação tende a sofrer distorções e é quando o processo de privatização do estado começa a ocorrer. (BRESSER PEREIRA, 1989, p.115-130)

determinado momento, a financiar os próprios gastos públicos⁶, colocando o governo no papel de um dos seus “sócios” mais poderosos. Esta situação, principalmente desde o Governo Geisel (1975), já aparecia em inúmeros relatórios reservados, relatórios estes elaborados pela alta burocracia dos Ministérios da Fazenda e Banco Central que demonstravam a gravidade do quadro⁷.

Vejamos como caminhavam as coisas tanto no interior do aparelho de Estado brasileiro e com a sua burocracia, quanto nas discussões acadêmicas.

O Governo Figueiredo (1979-1985) começou ainda com algum financiamento externo, mas o novo aumento do preço do petróleo derrubou

⁶ No presente trabalho vamos examinar algumas destas manipulações contábeis (Conta Movimento, entre outras) que começaram a ser desmontadas a partir de meados dos anos 80. Mas outras passaram a ser atacadas apenas nos anos 90, como é o caso da chamada “Caixa Preta” do Banco Central. Em 1982, quando o governo estatizou a dívida externa, e como nem sempre o Banco Central tinha dólares para entregar aos devedores para que eles fizessem suas remessas ao exterior e nem os devedores tinham cruzeiros para comprar as divisas, o Governo Figueiredo criou uma conta especial no Banco Central: “na coluna referente ao passivo o Banco anotava, em cruzeiros, o valor que o Brasil passava a dever no banco credor, que era corrigido pela taxa de câmbio e pela taxa de juros internacional. Do lado do ativo, começaram a ser estocados os títulos do Tesouro que funcionavam como lastro da promessa de pagamento futuro em dólares... o que não passava de mero jogo contábil administrado pelo Banco Central que atuava como intermediário, uma vez que nenhuma das duas promissórias era exigida.... O pagamento dos custos dos depósitos era feito com a remuneração obtida pela carteira de títulos públicos... e... com a queda dos furos internacionais e a elevação dos juros internos, o Banco Central passou a ter grande lucro com esta conta”(José Negreiros, O Estado de São Paulo, 12/9/93). Este “lucro” passava para o Tesouro e virava “receita”, e com estes recursos pagava-se várias contas, inclusive salários. Com a separação das contas do Tesouro e do Banco Central esta conta e sua manipulação contábil terminarão.

⁷ No período do regime militar, a denúncia desta situação só não foi feita, porque sua divulgação ficava restrita aos burocratas e dirigentes dos gabinetes encarregados da condução da política econômica (eram segredos burocráticos, como diria Weber). Por exemplo, a famosa “Caixa Preta” do Banco Central que tanto deu o que falar durante o ano de 1993, já estava assim descrita em um relatório do Banco Central dez anos antes: “... a partir de 1976, a crise cambial do país e a crescente expansão das aplicações subsidiadas do Governo fizeram com que o Banco Central, por decisões do Conselho Monetário Nacional, fosse registrando na sua contabilidade novas despesas do Tesouro Nacional... qualquer reforma proposta terá de considerar o esquema de acerto de contas entre o Banco Central e o Tesouro nacional, pois as pendências hoje existentes, além de ensejarem interpelações do Tribunal de Contas da União, mantêm registros a apropriar na contabilidade do banco, deformando os balanços do Banco Central, publicados inclusive em revistas de organismos internacionais” (Relatório Confidencial do Banco Central, agosto de 1983, Documento X, p. 1 e 2).

definitivamente a ilusão que tinha atravessado o Governo Geisel, de que o Brasil enfrentaria a crise mundial através da intervenção estatal. Apareciam também com clareza naquele momento as distorções internas do modelo responsável pelo chamado "milagre brasileiro". Em 1979, o Ministro Mário Henrique Simonsen, do Planejamento, e responsável pelas diretrizes econômicas, tentou demonstrar que não era mais possível manter a economia com o financiamento externo, pois tinha-se chegado ao esgotamento das principais fontes. No plano interno, dentre várias outras medidas, defendia com ênfase políticas de ajuste com o afastamento do Estado dos interesses privados (representado entre outras ações, pelo "socorro" que prestava a empresas em dificuldades financeiras) além de medidas de reordenamento das finanças públicas, com a retirada do Banco do Brasil do papel de autoridade monetária que detinha, e com a eliminação do Orçamento Monetário.

O Presidente do Banco Central Carlos Brandão, enquanto era Ministro da Fazenda Mário Henrique Simonsen, elaborou e encaminhou ao Presidente da República uma proposta de reforma da Lei 4.595 de 1964, que visava justamente uma alteração nas formas de controle da política monetária. Em resumo, propunha que o Banco Central se transformasse no modelo clássico, ou seja, ficasse encarregado do controle da moeda e do crédito através dos depósitos obrigatórios calculados sobre os depósitos à vista, empréstimos de liquidez, operações de mercado aberto e operações cambiais. Recomendava também que ele passasse todas as funções de banco de fomento para o Banco do Brasil, que perdesse as funções de fiscalização e aplicação de penalidades para a Superintendência das Instituições Financeiras, que passasse a operar só com bancos comerciais públicos e privados nas operações de encaixe obrigatório dos depósitos à vista, nos empréstimos de liquidez e operações cambiais, ficando proibido de fazer empréstimos de qualquer natureza a outras instituições financeiras. Quanto ao Banco do Brasil, ele perderia os depósitos à vista dos bancos comerciais, deixando de ser autoridade monetária, mas permanecendo como principal instrumento da política creditícia do Governo Federal. Em compensação, para contrabalançar as perdas, ele assumiria todas as funções de banco de fomento, aumentaria seu papel de apoio ao comércio internacional através de suas agências no exterior, seria incentivado para transformar-se no principal banco de apoio à pequena e média empresa dentre outras medidas. E, finalmente, como consequência direta destas alterações, seria extinto o

Orçamento Monetário e passaria a existir exclusivamente o Orçamento Fiscal aprovado pelo Congresso Nacional além de provocar a unificação de todas as despesas do Tesouro Nacional (Proposta do Presidente do Banco Central Carlos Brandão em 1979 e publicada pela Gazeta Mercantil em 2/12/84)).

Esta posição do Presidente do Banco Central não era consensual dentro da própria diretoria de então, o que só vinha a antecipar que as idéias de Carlos Brandão enfrentariam muitas resistências dentro do próprio governo. Um dos Diretores do Banco Central, Dr. Celso da Costa Sabóia, por exemplo, encaminhou por escrito seu voto contrário à transferência das tarefas de banco de fomento do Banco Central para o Banco do Brasil. Em uma reunião em agosto de 1979, questionava a viabilidade da transferência imediata⁸ daquelas funções, em face das implicações que teria sobre a receita e, conseqüentemente, sobre os resultados do Banco Central. Justificava-se, que em face dos convênios e acordos então vigentes, com as diversas fontes nacionais e internacionais, supridoras dos fundos que davam suporte a estes programas, a transferência seria inviável. Argumentava também que havia questões éticas, pois a transferência para o Banco do Brasil das funções de fomento poderia trazer problemas no seu relacionamento com os demais bancos comerciais, dado ao fato do Banco do Brasil ser o principal agente financeiro do Governo⁹ (Voto em Separado do Diretor do Banco Central, Celso da Costa Sabóia, agosto 1979).

O Ministro Mário Henrique Simonsen e o Presidente do Banco Central acabaram não conseguindo viabilizar sua proposta de política econômica, e, como parte dela, a alteração da Lei 4595 foi arquivada. O Ministro foi substituído por Delfim Netto, que entrou prometendo uma série de mudanças e justificando que precisava “arrumar um pouco a casa e reduzir o ritmo da inflação para poder depois ... voltar a se mobilizar para o crescimento da economia” (O Globo, 1/10/1979). Uma de suas principais medidas foi uma desvalorização cambial (30%), com pré-fixação (45%) dos índices anuais de correção monetária. Com isso, conseguiu ativar os investimentos privados (crescimento do PIB de 8% em

⁸ Parece fazer parte da “cultura burocrática” brasileira e também dos nossos tomadores de decisão, a argumentação de que concordam com o conteúdo da mudança proposta, mas que ela não deve ser feita imediatamente. Nos relatos a seguir observaremos as inúmeras vezes que esta argumentação entra no discurso daqueles que se dizem favoráveis “em tese” a uma proposta, mas que consideram que sua implementação deva ser adiada.

⁹ O Diretor só não explicava como o problema ético seria superado com a permanência da função de fomento no Banco Central!!

1980), mas provocou uma aceleração da inflação (de 50% para 100% ao ano) que, juntamente com a recessão de 1983, acabou desequilibrando ainda mais o orçamento público. A separação das atribuições do Banco Central e do Banco do Brasil, na época uma medida que já começava a ser reconhecida como das mais urgentes, não saiu do papel. A prometida “arrumação” da casa nem começou.

Há várias indicações de que durante a gestão da dupla Delfim-Galvêas, a idéia de “ajuste” acompanhado de um redesenho institucional do Estado, cresceu muito mais rapidamente no seio da burocracia, como veremos adiante, do que nas decisões dos dirigentes da política econômica. Um bom exemplo, ilustrado pelo depoimento a seguir, pode ser dado por algumas tentativas de iniciar-se um programa de privatizações: *“Lembro-me de uma reunião que foi numa sexta feira em 1982. Fui chamado e me pediram para citar quais empresas poderiam ser vendidas, porque na segunda-feira o Presidente iria anunciar. Respondi que não poderia responder imediatamente, que precisaria verificar, mas me disseram que não havia tempo. Tínhamos que resolver naquela reunião. Então o critério adotado foi escolher aquelas empresas que já haviam sido do setor privado e que o Estado havia incorporado. Como se pode ver, não foi uma decisão política baseada num programa de governo que deu início ao processo, pois nunca passou pela cabeça do Presidente Figueiredo ou do Ministro Delfim que a Privatização era algo importante para sair da crise que já estávamos mergulhados. O que parece que aconteceu naquele momento foi que no processo de negociação com o FMI, este gesto de boa vontade apareceu como necessário”* (Entrevista n.6)

A crise também tornou visível o processo “congénito” de assalto corporativista e patrimonial ao Estado (MELLO 1988, p.16), caracterizado pelos subsídios para resolver situações setoriais, concessão pelos Bancos estatais de empréstimos a juros especiais para “salvar” empresas e avais concedidos para operações financeiras privadas. Longe de equacionar soluções, novos empréstimos e novos avais foram concedidos.

O reordenamento das finanças públicas foi abandonado e só não morreu nas discussões internas de burocratas dos Ministérios da Fazenda, da Secretaria do Planejamento, do Banco Central e do Banco do Brasil. Aquelas propostas de iniciar sua implantação que já estavam prontas, foram aposentadas pelo Presidente do Banco Central Affonso Celso Pastore, por determinação dos Ministros Antonio Delfim Netto e Ernane Galvêas depois de apresentarem o assunto ao

Presidente da República. Os pareceres entregues ao Presidente Figueiredo pelos dois Ministros diziam que não restava tempo suficiente de Governo para se empreender uma reforma bancária em profundidade e que a gestão administrativa que a iniciasse deveria também consolidá-la. Provavelmente a avaliação política que o Governo Figueiredo fazia na época, ou seja, que a sua sucessão seria feita de forma tranqüila com a vitória de um candidato do PDS aceito pelo "sistema", interferiu neste adiamento de soluções mais permanentes. Este novo Governo seria então o responsável pela implantação não só da reforma bancária, como também da reforma fiscal. E devem também ter levado em conta que era preferível, para atravessar estes últimos anos de Governo em um momento de crise, contar com as maleabilidades que o sistema vigente propiciava, do que institucionalizar regras que tolhessem a liberdade de atuar das autoridades monetárias do Governo: *"estas questões de reordenamento das finanças públicas nunca preocuparam o Ministro Delfim, que acho até que chegava a ter uma posição contrária a elas, pois a 'desordem' aumentava seu poder"* disse um dos entrevistados (pedindo que desligássemos o gravador). Os fatos demonstraram que a avaliação estava correta.

A análise da crise, aos olhos da academia e entre os economistas de oposição ao regime militar, dava mais ênfase a suas características macro-econômicas do que ao seu perfil institucional. Passado o impacto da primeira crise do petróleo, durante a qual ainda não havia certeza quanto à profundidade e duração dos problemas que a economia enfrentaria, principalmente no que se refere às fontes de financiamento (tanto internamente quanto junto aos órgãos financeiros internacionais), tanto os burocratas do Governo quanto os economistas de oposição ao regime militar¹⁰, passaram a concordar que os problemas da economia brasileira não eram passageiros. Mas suas análises não coincidiam nem quanto às suas causas e nem quanto aos remédios para superar a difícil situação. Alguns trabalhos elaborados a partir de 1977 por vários economistas de oposição, entre os quais Luciano Coutinho e Luiz Gonzaga Belluzzo, localizaram a persistência da crise brasileira nas causas estruturais internas, na extrema dependência de nossa economia do equilíbrio do capitalismo internacional (avaliação semelhante àquela feita pelos economistas estruturalistas

¹⁰ O documento apresentado pela Comissão para o Plano de Governo do Presidente Tancredo Neves (COPAG) em fevereiro de 1985 expõe o mesmo diagnóstico, como veremos a seguir.

nas décadas de 60 e 70) e apontaram a inflação como principal forma de manifestação desta mesma crise (COUTINHO e BELLUZZO 1977 *in* COUTINHO e BELLUZZO 1982, p.9 a 36).

Em estudo elaborado em 1981, José Serra, outro economista de oposição, assim resumia a situação da economia brasileira: “existe um forte desequilíbrio estrutural com relação ao setor externo, caracterizado por compromissos financeiros de grande magnitude que, por um lado, retiram graus de autonomia da política econômica doméstica e, por outro, freiam o crescimento da capacidade de importar. ...O quadro adverso anterior é tão mais grave na medida em que a espiral inflacionária é acelerada e seu retrocesso é extremamente custoso em termos de produção e emprego, no contexto de uma terapia ortodoxa. (Em terceiro lugar), o potencial de expansão da economia, medido pela capacidade produtiva disponível e pelas oportunidades de investimento existentes é amplamente satisfatório: ... (por exemplo) no caso da indústria manufatureira ... a relação capital-produto agregada era, em 1980, cerca de 42% mais elevada que em 1973, circunstância altamente relevante para o futuro próximo, com a maturação dos projetos de bens de produção iniciados há alguns anos. No setor de infra-estrutura energética cabe recordar que a maior parte dos grandes projetos hidroelétricos entrará em operação no futuro imediato. ... Da mesma forma, no que se refere aos recursos naturais, o país conta com uma dotação capaz de permitir a superação de três dos principais estrangulamentos no caminho da economia: a questão energética, o problema agrícola ... e a ... oferta de minerais metálicos não ferrosos” (SERRA 1981 *in* BELLUZZO E COUTINHO 1982, p.118).

Segundo o mesmo analista, o caminho para a superação da crise poderia não ser penoso, desde que se adotasse “uma alternativa de política econômica heterodoxa, capaz de compatibilizar uma retomada do crescimento sustentado ... com uma atenuação das desigualdades sociais” (SERRA 1981 *in* BELLUZZO e COUTINHO 1982, p. 118 e 119). Para tanto, indicava como principais pontos na formulação de uma política econômica: uma política cambial que estabelecesse “diques” de proteção aos efeitos de perturbação da economia internacional, a definição de frentes de expansão que programassem adequadamente o investimento público e desse um horizonte mínimo ao investimento privado facilitando a negociação financeira internacional, uma política de “reservas de desenvolvimento tecnológico ... mais especificamente no setor de bens de

capital que (possibilitasse) um melhor aproveitamento das economias externas derivadas deste processo e a conquista de posições mais sólidas no cenário do comércio mundial” e finalmente a realização de reformas nos sistemas tributário e financeiro, para sustentar tanto os investimentos quanto para conter a propagação inflacionária (SERRA 1981 *in* BELLUZZO e COUTINHO 1982, p.119 e 120).

As dificuldades de ordem institucional ainda não haviam aparecido com destaque. Em 1983, começou a amadurecer entre os economistas da Universidade Católica do Rio de Janeiro a idéia de que o elenco de opções até então conhecido para superar a crise econômica e principalmente a inflação brasileira, não era capaz (e nem havia sido no passado) de apresentar resultados. Em outras palavras, nem a recessão, nem o controle do déficit, nem a contenção da expansão monetária e nem o seu oposto, ou seja, uma política desenvolvimentista com aumento dos investimentos públicos, tinham sido no caso brasileiro capazes de deter uma inflação que seguia seu curso, com altos e baixos, mas sempre presente. Este diagnóstico foi consolidado em 1984 por três economistas - Pêrsio Arida, André Lara Resende e Francisco Lafaiete Lopes - e serviu de base para a implantação em 1986 do Plano Cruzado. Em seus trabalhos, chamavam a atenção para o fato de que era necessário buscar-se outras alternativas “heterodoxas”, conforme já havia alertado o economista José Serra em 1981. Algumas das idéias apresentadas pelos economistas da PUC do Rio de Janeiro - o fim da correção monetária com congelamento de preços¹¹ e a criação de uma nova moeda para eliminar o fator “inercial” da inflação¹², além de medidas drásticas de contenção do déficit público que apontavam para um redesenho institucional das finanças públicas, receberam explicitamente a aprovação do ex-Ministro Mário Henrique Simonsen, considerado nos meios da oposição como

¹¹ “uma terapia que atuasse não sobre as contas do governo e a política monetária mas sobre o próprio processo de formação de preços, diretamente sobre as práticas de correção e reajustes periódicos. Numa palavra, atacar de frente a própria indexação” Francisco Lopes *in* SARDENBERG 1987, p. 36.

¹² “... a essência dos processos de inflação está na perda de credibilidade da moeda” e (a nossa inflação) “é substancialmente inercial”. Mesmo que não estejam ocorrendo fatores primários de inflação, isto é, mesmo com o déficit público e a política monetária sob controle, mesmo com inexistência de choques como maxidesvalorização do cruzeiro, eliminação brusca de subsídios de preços ou alta de preços agrícolas, mesmo sem pressão exagerada de demanda e sem crise externa, ainda assim há inflação no Brasil...” os preços sobem hoje porque subiram ontem, de acordo com o mecanismo perverso da catraca da economia indexada” .(RESENDE, André Lara *in* SARDENBERG 1987, p.37 e 38)

um conservador e colaborador da ditadura militar. Este apoio serviu de munição tanto para os membros da equipe do Ministro Delfim Netto, quanto para os economistas ligados aos partidos de oposição, que à época passaram a atacar a proposta como sendo “monetarista”, recessiva e que serviria a uma política de “arrocho salarial”.

Dos economistas de oposição, foi o Professor José Carlos Braga da UNICAMP que analisou mais especificamente o perfil institucional da crise no que se refere às questões das finanças públicas e aos problemas orçamentários. Em 1981, criticou a posição oficial do Governo, expressa pelo professor Carlos Langoni, Presidente do Banco Central, considerada por ele como “ortodoxa”. Segundo Langoni, o déficit público era a causa principal da inflação e Braga afirmava não ter o gasto público necessariamente caráter inflacionário, na medida em que este gasto fosse capaz de gerar “demanda efetiva (gasto em consumo e investimento) e (contribuisse) para a expansão da massa de salários e lucros e portanto para a ampliação da renda e da riqueza material da sociedade, bem como das receitas públicas”(BRAGA 1981 *in* BELLUZZO e COUTINHO 1982, p. 196-197).

A questão do déficit público como uma das manifestações da crise do Estado, apesar de preocupar os economistas de oposição e os formuladores da proposta “heterodoxa”, esbarrava em algumas barreiras de ordem conceitual, ideológica e de desconhecimento dos reais mecanismos de funcionamento dos gastos públicos. Conceitualmente, redução dos gastos públicos poderia significar redução dos investimentos e recessão, ideologicamente poderia significar uma postura de redução da presença do estado na economia. Mas havia também o desconhecimento do dia-a-dia, do funcionamento dos mecanismos institucionais de que o Governo se utilizava, desconhecimento este provocado pelo afastamento destes economistas da atuação concreta durante todo o regime militar.

Em seminário realizado em janeiro de 1985, em Cambridge-USA, o Professor de Harvard, Lary Summers, ao comentar a proposta apresentada pelo economista Pécio Arida, disse - “isto está ótimo, mas vai fracassar” pois achava que a proposta não propunha medidas concretas para atacar uma das principais causas da inflação brasileira, ou seja, o fato do Governo gastar muito além das suas possibilidades (SARDENBERG 1987, p.65). O comentário do Professor Summers não estava sendo justo, pois formalmente a questão do déficit aparecia na proposta e em todas as análises da situação brasileira. Entretanto ele estava

sendo perspicaz, pois levantava uma questão política e institucional como um dos principais entraves à implantação de qualquer programa de ajuste o que, pelos relatos que analisaremos a seguir, parecia não preocupar muito os economistas de oposição.

Distante da discussão acadêmica e das propostas alternativas de política econômica, após a saída do Ministro Mário Henrique Simonsen, como o Governo Figueiredo passou a lidar com a situação? Ao assumir, os Ministros Delfim Netto e Ernane Galvêas sabiam que não havia mais condições de se fazer nenhum milagre. A situação se agravava ainda mais, pois os projetos em andamento eram indivisíveis: Itaipu estava no meio, a USIMINAS estava no seu quarto estágio e assim por diante. Desta maneira o Brasil, que havia adiado o seu ajuste, teria que iniciá-lo. A inflação estava disparando e começou-se a falar em controle do déficit, em controle de investimento das empresas estatais, etc. Mas a profundidade das medidas tomadas pelo Governo até meados de 1984 não corresponderam ao seu grau de consciência da gravidade da crise. Isto porque o Ministro Delfim Netto, que através da Secretaria do Planejamento da Presidência da República comandava a estratégia geral da política econômica, pretendia adiar as medidas mais drásticas para que o próximo governo as encaminhasse. O Presidente Figueiredo não estava também interessado em alterações substantivas.

O cenário político, entretanto, estava se modificando com mais rapidez do que os estrategistas da área econômica do Governo imaginavam (ou gostariam). O crescimento das pressões pela democratização, emblematizadas pela campanha das Diretas Já e as dificuldades do PDS em encontrar um candidato que unisse suas várias tendências, abriu espaço para novas ações institucionais.

Mas estas propostas não vieram das oposições, que afastadas do Governo há quase vinte anos, não possuíam mais uma avaliação adequada do que era o aparelho de estado: *“o conhecimento que as oposições tinham do aparelho do estado era vago neste momento e se prendia mais aos seus aspectos estruturais. Na época, a oposição tinha como argumento apenas as críticas à política monetarista do Delfim, à recessão e à concentração de renda. Dos elementos da oposição concentrados no PMDB, o que tinha mais informações era o Carlos Lessa. E esta desinformação se reflete no documento entregue ao Presidente eleito Tancredo Neves, onde se propunham as medidas reformistas”* (Entrevista n.7).

O encaminhamento de propostas e algumas das ações institucionais vieram de dentro do próprio aparelho de Estado, mais especificamente da alta

burocracia da área econômica. A maturação das medidas que deviam ser implementadas foi um trabalho da máquina burocrática, cujas propostas só encontraram vontade política para começarem a ser implantadas no Governo da Nova República com o Ministro Dilson Funaro.

Este processo de maturação dentro da “máquina” caminhava através de três tipos de pressões diferentes. A primeira tinha origem nas questões macroeconômicas: *“o desarranjo fiscal e financeiro do Estado se mostrou incompatível com o equilíbrio econômico. Uma vez que não se crescia mais tanto, pois o crescimento vai resolvendo muitas destas questões, a crise passa a mostrar a impossibilidade de viver-se com a desordem financeira do Estado do lado monetário, do lado fiscal, do lado do crédito, do lado externo, etc”* (Entrevista n.4).

A segunda tinha origem na própria lógica de ação da burocracia, para quem esta desordem foi ficando cada vez mais clara e fazendo crescer com isto a consciência de que seu poder altamente discricionário afetava a eficiência da sua ação, além de torná-la vulnerável em situações de alto risco: *“ao assumir o Ministério, conversando com um dos membros da equipe que faziam parte da ‘máquina’, perguntei-lhe qual seria, na sua opinião, a medida mais urgente a ser tomada para que eu tivesse o comando das ações. E ele me respondeu, para grande surpresa minha: ‘mecanismos que façam o senhor perder poder, pois só assim terá condições de administrar a economia”* (Entrevista n.8). Outro entrevistado confirma esta visão: *“o propósito da alta burocracia da área econômica, principalmente aquela ligada ao processo orçamentário e à consolidação das contas públicas, pelo menos com quem convivi ..., era de perder poder. Criar regras para impedir a desordem institucional que havíamos atingido era prioridade para esta gente. Queriam ter instrumentos que os impedisse de agir sobre pressão. Que pudessem dizer não com apoio institucional”* (Entrevista n.4).

Em terceiro lugar, havia a pressão de ordem política, pois com a abertura democrática, o Congresso iria retomar seu papel e participar da definição de que tipo de Estado a sociedade brasileira queria.

Para enfrentar esta nova situação, o poder executivo precisava preparar-se, pensavam os burocratas.

CAPÍTULO II: A COMISSÃO PARA O REORDENAMENTO DAS FINANÇAS PÚBLICAS: SEU PERFIL

Mesmo depois que o Governo Figueiredo decidiu adiar a discussão das propostas de reordenamento das finanças públicas, alguns burocratas do Ministério da Fazenda, da Secretaria do Planejamento da Presidência da República, do Banco Central e do Banco do Brasil passaram a se reunir informalmente e retomaram as reflexões iniciadas na década de 70, sobre o sistema que comandava as finanças públicas no Brasil. Este processo deu início a um movimento que corresponde exemplarmente ao que Martins destaca ser o papel criativo da burocracia, ou seja, “ser capaz de pensar os problemas ... (se antecipando) aos próprios órgãos de representação de interesses, na proposição de políticas...”(MARTINS 1985, p. 95).

Os acontecimentos que se seguiram parecem mais a luta de um grupo com uma plataforma política definida, do que a de um segmento da burocracia na tentativa de implementar sua proposta. A situação faz jus às conclusões de Martins de que “há uma dinâmica inerente ao que chamamos de entidades governamentais autônomas, qualquer que seja o regime político prevaiente, para se destacarem do corpo da burocracia governamental *strictu sensu* e para ganharem uma independência relativa que reforça a tendência para se constituírem em subpólos de poder” (MARTINS 1985, p.94). Só que neste caso não havia nenhuma entidade governamental reunindo estes burocratas, mas sim um outro tipo de solidariedade.

O grupo informal que passou a se reunir era composto por técnicos de duas gerações. Os mais antigos tiveram o seguinte “itinerário de carreira”: entre os 20 e os 25 anos (entre 1963 e 1970), entraram por concurso para o Banco do Brasil (a maioria) ou para a Receita Federal, logo após a conclusão do curso colegial¹³. Os primeiros funcionários do Banco Central também vieram do Banco do Brasil, que forneceu durante alguns anos os quadros para a montagem da nova instituição. Esta geração de técnicos começou a se aposentar a partir de

¹³ Antiga denominação do Segundo Grau.

1990. A outra geração iniciou sua carreira pública através de concursos do Banco Central após o golpe de 1964¹⁴.

Principalmente para os que ingressaram no Banco do Brasil, esta instituição funcionou para eles como escola de formação, da mesma maneira que a Universidade funcionou para aqueles burocratas descritos por Martins e por Schneider e que pertenciam às empresas estatais como a Vale do Rio Doce e Petrobrás (MARTINS 1976), Siderbrás, Açominas, Carajás, etc. (SCHNEIDER, 1991). O Banco do Brasil (e depois o Banco Central), fez mais do que dar ensinamentos técnicos, princípios de disciplina, hierarquia, respeito a normas e ética profissional. O Banco do Brasil lhes forneceu também as bases ideológicas para sua concepção do que fosse o “interesse público”. Esta “escola” que foi para muitas gerações o Banco do Brasil, ensinou-lhes a resistir que se desse empréstimos a pessoas que não cumpriam os requisitos bancários mínimos: “o político que queria fazer alguma coisa no Banco do Brasil, tinha que fazer direto no Gabinete, porque se viesse uma informação de baixo, e o cliente não merecesse, vinha um parecer arrasador”. (RIBEIRO, DEPOIMENTO p.4) E ensinou-lhes a defender o Banco do Brasil, acima de qualquer coisa, inclusive acima do próprio “interesse público”, como o tempo acabou demonstrando: “em primeiro lugar o Banco do Brasil, em segundo lugar o Banco do Brasil e em terceiro lugar o Banco do Brasil” era o slogan empregado pela “casa” para lembrar a alguns funcionários considerados “ovelhas negras”, como Casemiro Ribeiro, que propunham a criação de um banco central.

A carreira numa instituição pública serviu de praticamente possibilidade única de ascensão profissional e social, além de segurança econômica para muitos. Oriundos em sua maioria de estados do norte e nordeste e alguns do Rio de Janeiro¹⁵, filhos de famílias de nível sócio-econômico médio e alguns de

¹⁴ Os mais jovens da Comissão ingressaram no Banco do Brasil, Banco Central ou Receita Federal entre 1967 e 1973 e em 1993 permaneciam na ativa.

¹⁵ Esta subrepresentação de São Paulo, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul nos quadros do funcionalismo público federal, principalmente daqueles que fazem carreira no serviço público foi constante. Se observarmos o crescimento do funcionalismo público federal por região, verificaremos que quando o país começa a se industrializar, as regiões sul e sudeste tem uma queda relativa no número de funcionários: “fazendo igual a 1 a relação entre o crescimento da burocracia e o da população entre 40 e 50, em 40 a região sul teria um índice 2,25 em relação ao NE. Em 1950 este índice cai para 1,66. O mesmo ocorre com o crescimento da burocracia em relação à população ativa: se a relação para o nordeste for igual a 1,0 ela é de de 2,4 em 40 e 1,7 em 50 na região sul” CUNHA 1963, p.133.

famílias de agricultores, cresceram numa situação onde a rigidez da estrutura de classes não oferecia muitas oportunidades, e assim foram encontrando no concurso de acesso a uma instituição pública, a chance de uma carreira estável, de grande prestígio na comunidade (principalmente no caso do Banco do Brasil) e com um salário compensador¹⁶.

Os que fizeram sua carreira no Banco do Brasil, depois de ficarem algum tempo em suas regiões de origem, muitos deles cuidando de assuntos relacionados com o crédito rural, o Banco ofereceu-lhes a oportunidade de transferir-se inicialmente para o Rio de Janeiro e depois para Brasília. Apenas depois de estarem trabalhando em Brasília a maioria deles cursou uma Universidade, nos cursos de economia, administração, ciências contábeis e direito.

Na transferência para Brasília, muitos optaram por integrar os quadros do recém criado Banco Central, que na sua fundação contou apenas com funcionários do Banco do Brasil. Aliás a criação do Banco Central foi responsável por uma nova leva de profissionais que praticamente alimentou, durante toda a década de 70, 80 e 90, a administração federal da área econômica com quadros estáveis e bem remunerados.

Este percurso acabou interferindo profundamente na sua formação como “funcionários públicos”. Sua prática profissional desenvolveu-se com um grande isolamento dos centros de riqueza do país (principalmente São Paulo que não tinha nenhum representante no grupo que foi entrevistado) e portanto

¹⁶ A mesma situação foi identificada por MARTINS 1985 em seu estudo sobre o BNDES. Atualmente, no que diz respeito ao Banco do Brasil, apesar de, em termos relativos, ter havido um achatamento salarial nos últimos tempos, seus funcionários ganham ainda hoje, em média, duas a três vezes mais que seus pares dos bancos privados. Além disso, têm as seguintes vantagens: se aposentam com 90% do salário da ativa, têm estabilidade, têm uma gratificação de 25%, anuênios de 1%, licença prêmio de noventa dias a cada cinco anos, e plano de carreira que lhes garante uma promoção a cada três anos de serviço. Tudo isso sem contar as comissões que atingem 30% dos funcionários. Eles têm assistência médica garantida pela Caixa de Assistência e sua segurança futura é protegida por uma entidade de previdência dos funcionários - a PREVI - onde para cada cruzeiro que o funcionário coloca, o Banco coloca dois. Quanto aos funcionários da Receita Federal, apesar de não acompanharem os níveis salariais nem a “cultura” de prestígio daqueles do Banco do Brasil, são dos poucos burocratas da administração direta que possuem uma carreira, cujos salários na maior parte do tempo se manteve em níveis superiores aos dos demais setores, além de possuir estabilidade de emprego e aposentadoria integral. Por esta avaliação podemos perceber que em termos relativos e considerando-se sua situação funcional, tratava-se de uma elite de funcionários públicos.

passaram ao largo dos interesses do “grande capital”. Brasília também serviu para aprofundar este isolamento, pois nem na Universidade tiveram contato com outros segmentos muito diferentes do seu.

Este fato talvez ajude a explicar porque 100% dos entrevistados tenham se identificado como “funcionário público ou servidor público”, ao pedirmos que se autodefinissem. Resultado totalmente diferente do encontrado por Luciano Martins em sua pesquisa feita em 1976 quando quase 80% se identificaram como “executivos” e apenas 20% como “alto funcionário público” (e isto no setor Governo!). E também ajuda a explicar sua postura de defensores do “interesse público”, como veremos nas entrevistas a seguir.

Na realidade Brasília mereceria um estudo à parte, pois tem um papel importante pela grande atração que exerce sobre este segmento da burocracia. A maioria dos entrevistados afirmou ter uma ligação muito grande com a cidade, apreciando bastante seu ritmo calmo de vida, a facilidade de fazer amigos e manter contatos constantes com estes, de criar os filhos, de morar em casas confortáveis. Um deles afirmou, inclusive, que a principal razão por ter deixado um trabalho na iniciativa privada em São Paulo, onde ganhava muito mais, foi a falta que lhe fez Brasília: *“não posso nem dizer que voltei por causa dos meus filhos, pois um deles ficou em São Paulo e o outro já me disse que vai prestar vestibular e morar lá”* (Entrevista n.9).

Muitos deles, algum tempo depois que chegaram à Brasília, passaram a desempenhar funções administrativas e de assessoramento a Conselhos e a Ministros, com rotatividade entre os órgãos da área econômica, ocupando cargos mais importantes ou menos importantes ao longo dos anos 70 e 80¹⁷.

Reunidos em Brasília, a cidade acabou criando condições propícias à aproximação, pois tinham mais ou menos a mesma idade, vieram recém casados com filhos pequenos, ou se casaram em Brasília, enfrentando um processo de socialização que criava naturalmente solidariedades.

¹⁷ Entre os cargos que nossos entrevistados ocuparam estavam (incluindo apenas cargos de chefia e assessoramento superior): Assessor do Conselho de Desenvolvimento Econômico, Membro da Comissão de Coordenação Financeira, Coordenador do Conselho Diretor do PIS/PASEP, Chefe da Consultoria Técnica da Presidência do Banco do Brasil, Chefe da Assessoria de Assuntos Econômicos do Ministério da Indústria e Comércio, Chefe da Assessoria de Assuntos Econômicos do Ministério da Fazenda, Secretário de Administração Geral da SEPLAN, Secretário de Coordenação Econômico e Social da SEPLAN, Secretário Geral do Ministério da Fazenda, Secretário Executivo do Ministério da Infra-estrutura, Ministro da Fazenda, Ministro do Planejamento, Presidente do Banco Central.

Entretanto, a origem comum como funcionários do Banco do Brasil, do Banco Central e da Receita Federal e a cidade de Brasília não seriam condições suficientes para alimentar um perfil unificador de mentalidades. Não podemos deixar de anotar uma outra circunstância, talvez a mais importante, ou seja, que todos chegaram aos órgãos federais em Brasília após 1964, num momento portanto em que a “despolitização” da sociedade levava a uma valorização de seu aperfeiçoamento técnico e a uma desvalorização das questões que envolvessem qualquer tipo de conflito de interesses. Naturalmente estes conflitos continuavam existindo, mas esta geração de burocratas foi, no seu início de carreira, fortemente desestimulada a encará-los.

Outra característica deste período, e que vai ter papel importante na formação destes burocratas, foi que diferentemente da geração anterior a 1964 como vimos na Parte II, havia uma clara separação entre o pensamento da academia e as discussões que se desenvolviam no interior dos órgãos do Governo. O ambiente de debates e reflexão que existia na década de 40 e principalmente nos anos 50 e começo dos anos 60, que auxiliaram na formação de duas gerações da elite burocrática brasileira, desapareceu a partir de 1964. A nova burocracia foi preparada para “obedecer a quem está mandando” (Entrevista n.11), para elaborar projetos, para guardar a memória da administração e principalmente preparar normas institucionais, muitas delas nascidas do debate anterior, do qual não participaram e do qual muitos não tinham nem conhecimento. O único órgão que criou um ambiente de reflexão a partir de 1964 foi o IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - ligado à Secretaria de Planejamento da Presidência da República onde localizava-se a “parte pensante da burocracia” segundo um jargão consagrado, mas que, segundo os relatos que analisaremos a seguir, comunicava-se pouco com os demais órgãos onde estavam concentrados os operadores da política econômica¹⁸. Unidos na carreira, na cidade, na despolitização, estes burocratas criaram a sua solidariedade.

Mas tanto a despolitização das relações quanto a ausência de debate e de reflexão começaram a se alterar em meados dos anos 70, quando esta burocracia começou a ser colocada diante de situações em que o jogo de interesses privados

¹⁸ Diz um dos entrevistados: “lembro-me de uma vez em 1978 ou 1979, que chegou a nossas mãos um estudo do IPEA mostrando que daí a 6 ou 7 anos o Sistema da Previdência ia quebrar, e nossa reação era pensar: deixa para lá, nós não estaremos mais aqui ... mas no fundo esta situação começava a incomodar” (Entrevista n.5)

e políticos começaram a aparecer à luz do dia (ainda uma meia-luz). Também, na mesma época, revigorou-se o velho clientelismo nas relações classe política-governo após as eleições legislativas de 1974¹⁹. E servindo como fator constitutivo do novo contexto, a crise econômica trazia também o debate e a reflexão sobre os caminhos para superá-la. Todo este conjunto de fatores começava a criar condições para que estes técnicos percebessem a origem e o objetivo das pressões, bem como possíveis soluções para corrigir algumas das distorções.

Uma consequência importante do novo quadro conjuntural, é que ele obrigava que um grande número destes burocratas, começasse a criar uma lealdade de grupo, tanto para proteger-se quanto para manter seu espaço de poder e influência. Paradoxalmente, o fato de não pertencerem a uma agência específica, acabava criando interesses comuns mas com características diferentes tanto do “espírito empresarial” apontado anteriormente, quanto dos interesses corporativos presentes em suas agências de origem (Banco do Brasil e Banco Central). Este “afastamento” provocou, em alguns momentos, reações violentas por parte dos membros das duas corporações, sendo que alguns deles passaram a ser considerados “persona non grata”.

Pode-se dizer que este processo de tomada de consciência por parte desta burocracia ligada à execução da política econômica, teve dois momentos, como veremos na análise das entrevistas. Um primeiro, quando passaram a buscar soluções rápidas para “apagar o incêndio”²⁰ e evitavam falar em soluções de longo prazo e um segundo, quando perceberam que a crise era mais profunda e tiveram que buscar soluções nas propostas de um novo desenho institucional para conduzir um processo de ajuste econômico.

Realmente eles mudaram muito durante a década de 80. Por exemplo, em um documento elaborado em meados dos anos 70, por um dos coordenadores e

¹⁹ A vitória do MDB, partido de oposição ao Governo Militar que elegeu 65% dos Senadores (a renovação era de 1/3) e quase dois terços da Câmara Federal, obrigou uma mudança de prática na negociação política não porque o Governo precisasse do Congresso para encaminhar seus projetos, pois podia usar com liberdade o Decreto Lei, mas porque desenhava-se no horizonte uma perda de poder caso não se alterassem as regras do jogo político. Estas mudanças acabaram “politizando” a administração.

²⁰ Perguntas que os “bombeiros” tinham que responder: *como terminar o estágio quatro da USIMINAS? Como viabilizar a Rede Ferroviária Federal que está prestes a quebrar? Como evitar que a indústria açucareira como um todo entre em colapso? Como financiar a nova safra agrícola?* Entrevista n.5)

dos mais ardorosos defensores das medidas propostas pela Comissão para o Reordenamento das Finanças Públicas criada em 1984, ele criticava enfaticamente a tentativa de transformar o Banco do Brasil num banco comercial, numa clara demonstração de resistência à qualquer proposta de repensar o papel das instituições que lidavam com as finanças públicas: “uma agressiva campanha de captação de recursos no mercado não seria possível a esta altura e cabe mesmo duvidar se seria desejável. Em primeiro lugar, porque não há ambiente para que o banco possa expandir-se em áreas claramente preenchidas pela iniciativa particular. Em segundo, porque, a rigor, o Banco só se justifica perante a Nação enquanto puder exercer basicamente atividades pioneiras e de nítido sentido social” (NÓBREGA 1978, p.23).

E prosseguia: “... diante das peculiaridades da situação brasileira, (mesmo após a Lei 4595 o Banco do Brasil) permaneceu ... com funções de banco central, como as de depósito das reservas voluntárias dos bancos comerciais ... e de Agente Financeiro do Tesouro Nacional para arrecadação da receita e realização dos pagamentos e suprimentos necessários à execução do Orçamento da União. Ademais, o estreito relacionamento contábil e financeiro com o Banco Central ... caracterizam nossa Instituição como autoridade monetária, não pelo fato de ter assento no Conselho Monetário Nacional, mas por repartir com o Banco Central a responsabilidade pela operação e controle dos mecanismos oficiais de expansão ou contração da liquidez do sistema econômico. Esta privilegiada situação do Banco, que o diferencia fundamentalmente de outros bancos comerciais, é de extraordinária importância para manter a sua flexibilidade operacional, por seu turno indispensável ao exercício de relevantes atribuições do Estabelecimento, muitas das quais somente são prontamente realizadas (como a execução da política de preços mínimos e das operações de emergência, bem assim os pagamentos por conta do Tesouro), porque, a rigor, ele não tem nenhuma restrição de caixa, funcionando mesmo como termômetro das emissões de papel moeda... Não há como negar a extrema necessidade de preservar-se o conjunto de atribuições de banco central que remanescem no Banco do Brasil. Aí me parece residir o verdadeiro equilíbrio da Lei 4.595, que ao invés de copiar a figura de banco central clássico de países mais desenvolvidos, adotou solução inteiramente brasileira de elogiável coerência com a realidade nacional.... Assim, a dicotomia das funções de banco central que se observa é adequada à nossa situação, além de vital à sobrevivência do Banco do Brasil e indispensável

para as condições socioeconômicas do país” (NÓBREGA 1978, p. 21 e 22).²¹

Mas será que estes burocratas conseguiram contornar o que Nunes chama de “complexa rede de corretagem que vai dos altos escalões até as localidades” (NUNES 1985, p.362) e neutralizar a ação dos corretores desta rede que são capazes de construir caminhos privilegiados até o centro de poder? Parece que sim, mas não através de mecanismos que a literatura aponta. Já vimos que o insulamento burocrático e o surgimento de ilhas de racionalidade são os processos considerados para proteger esta elite burocrática das pressões desta rede e que estes processos não explicam quais os recursos políticos necessários para isolar um conjunto de burocratas e nem quem ou o que promove este isolamento. Adiante falaremos sobre os recursos políticos que utilizaram para proteger-se. Por agora é importante reter que estes burocratas, na situação analisada, parece que escaparam da “complexa rede de corretagem”.

Este grupo tinha um projeto comum. Este projeto foi sendo construído ao longo do tempo, mas mais do que tudo era um projeto de servir ao que entendiam ser o “interesse público”. Ao serem indagados se consideravam que constituíam um grupo, 90% dos entrevistados afirmaram que sim, para imediatamente ressaltar que eram um grupo quanto à identidade de suas idéias, mas não como um grupo com interesses próprios.

Da mesma maneira que os “Cardeais da Previdência” descritos por Hochman, sua ascensão a cargos de assessoria é vista como o resultado natural de uma trajetória de burocratas “apolíticos, competentes e desinteressados” (HOCHMAN 1990). Mas no caso da Previdência, sua burocracia tinha um interesse imediato, um projeto de poder, que era assumir a direção do novo órgão que surgiria com a junção dos antigos Institutos. No caso da alta burocracia

²¹ Em apenas cinco anos, os mesmos burocratas haviam modificado totalmente sua posição sobre o assunto. Em um trabalho preparado por três destes burocratas, inclusive o autor do trabalho citado anteriormente, para ser entregue ao Presidente da República pelos Ministros Delfim Netto e Ernane Galvêas (e que nunca foi enviado), eles declaram: “Como parte integrante das medidas necessárias ao programa de estabilização econômica que estão em curso (deve-se) criar condições para a restauração do poder de controle dos instrumentos clássicos de política monetária atribuídos ao Banco Central do Brasil” (Documento sem assinatura, 6/7/1983, p. 14). Entre as medidas mais urgentes sugeridas estão: congelamento da Conta de Movimento e paulatina transformação do Banco do Brasil em banco tipicamente comercial.

econômica, que serviu em diferentes órgãos, que subiu e desceu na importância das posições que ocupou, mas que sempre esteve próxima do *locus* onde eram definidas as políticas gerais, quais seriam seus interesses? Parece que não se prendiam aos seus órgãos de origem: dos que deixaram por empréstimo ou o Banco Central ou o Banco do Brasil, 30% dos entrevistados não retornaram em nenhum momento àquelas instituições. Outros 20% retornaram para ocupar cargos de diretoria (inclusive a Presidência) e os 50% restantes foram e voltaram, mas nunca por um período inferior a seis anos, ocupando sempre altos cargos de assessoria econômica em diversos Ministérios²². Portanto, seus interesses estavam distantes das corporações de origem, ou seja, do Banco do Brasil e do Banco Central.

Levando em consideração estas características constitutivas do perfil deste grupo de burocratas, vamos procurar os recursos políticos que puderam dispor e como se utilizaram destes recursos. Em outras palavras, como estes recursos definiram seu espaço de poder e qual foi sua lógica de ação, o que será observado através da análise dos trabalhos da Comissão para o Reordenamento das Finanças Públicas, das tentativas de implementação de suas decisões, das reações que provocou, bem como nos desdobramentos de suas propostas.

²² No momento da entrevista, 30% já haviam se aposentado. Destes, 50% haviam aberto seu próprio escritório de consultoria, 30% estava prestando serviço em organismos internacionais e 20% dedicavam-se a outras atividades.

CAPÍTULO III:

A COMISSÃO PARA O REORDENAMENTO DAS FINANÇAS PÚBLICAS: O DIAGNÓSTICO E AS MEDIDAS PROPOSTAS

A) A CRISE E O PROCESSO DE TOMADA DE CONSCIÊNCIA

“As dores da conjuntura podem ser as do parto de um novo arranjo institucional. Resta verificar, para que a criança não seja uma natimorta”. Com esta frase, um dos membros da Comissão para o Reordenamento das Finanças Públicas anunciava, em fevereiro de 1982, o início de uma batalha que na realidade, até o final de 1993, ainda não havia terminado. Mas é importante retermos o fato de que, muito antes que a grande maioria dos implementadores das políticas econômicas e mesmo seus analistas de oposição tivessem consciência da real situação institucional das finanças públicas, ou tendo-a, pretendessem agir, havia uma parte da burocracia para quem esta consciência crescia com velocidade.

Através dos relatos destes técnicos e da análise do processo que iniciou a reformulação institucional das finanças públicas no Brasil, aprende-se muito sobre o espaço de poder da burocracia e sobre a sua lógica de ação: *“Vou tentar explicar o nosso processo de conscientização.... No contexto da crise em que estávamos no final dos anos 70, começou a desmoronar muita coisa. A primeira foi o Crédito Rural. Por 50 anos havíamos construído uma agricultura baseada no grande incentivo institucional que se chamava crédito subsidiado. Isto fez o Brasil negligenciar ao longo do tempo instrumentos muito mais universais e éticos como a pesquisa, o ensino, a armazenagem, a infra-estrutura, a tecnologia. O crédito só beneficiava uma elite pois era um incentivo discriminatório, ou seja, só para aqueles que tinham acesso ao Estado ou a um Banco, fundamentalmente o Banco do Brasil, o Banco do Nordeste ou Bancos Estaduais. Isto começou a desmoronar e começou a ficar evidente no Orçamento Monetário. O desmoronamento do Crédito Rural começou a chamar maior atenção sobre a Conta Movimento do Banco Central no Banco do Brasil... As pressões do Crédito Rural era das*

maiores no Ministério da Fazenda (talvez não a mais importante, mas a maior). Vinham lideranças do setor rural, trabalhadores agrícolas, o próprio Ministério da Agricultura - que é até hoje o grande remanescente da relação de dependência da burocracia com os interesses empresariais. Como viabilizar um Orçamento Monetário austero com estas pressões?”(Entrevista n.5)

O relato acima mostra como uma situação que hoje pode parecer tão clara ao analista, faz parte de todo um processo de tomada de consciência por parte desta burocracia, que muitas vezes na sua ação rotinizada e principalmente despolitizada (típica do regime autoritário), não percebia onde começava e onde acabava a cadeia de relações no processo de tomada de decisões.

O crédito rural é um dos bons exemplos de como operava o clientelismo na sociedade brasileira, desde há muito tempo. Tratava-se de um processo que atravessava uma rede de relações pessoais que começava muitas vezes no contato do Prefeito com o gerente do Banco do Brasil, caminhava mais um degrau através do Deputado Estadual ou Federal da Região²³, passando ou não pelo Governador do Estado, chegando a alguma autoridade Federal da área da agricultura ou de preferência da área econômica ou ainda da própria diretoria do Banco do Brasil. Havia formas também de “encurtar caminho”, principalmente para os grandes proprietários rurais, que conseguiam chegar diretamente à autoridade federal. Neste percurso, contar com o apoio de alguém de dentro da burocracia, para apressar o andamento administrativo do pedido era sempre útil²⁴.

A partir desta questão aparentemente setorial e das alternativas para superá-la, estes técnicos reuniram-se a partir de 1981, num “grupo informal” de trabalho. Mas rapidamente a discussão se ampliou, pois começaram a perceber outras coisas.

A primeira delas era que ninguém no Governo (nem eles próprios) sabia mais o que era o setor público, não conhecia as contas públicas. Por exemplo, na falta de informações e do conhecimento por parte dos técnicos de conceitos

²³ Muitas vezes o processo se inicia com o Deputado da Região.

²⁴ Não nos referimos aqui a atos de corrupção direta, ou de compra de favores com o pagamento pecuniário ao funcionário. No escopo deste trabalho não tivemos condições de examinar esta prática, mas nossa avaliação é de que ela atinge um número pequeno de funcionários, que muitas vezes são rapidamente identificados pela “máquina” e isolados. O que costumam receber são presentes de pequeno valor material que servem mais para ser mostrados como sinal do seu prestígio. E este tipo de retribuição é aceito sem maiores questionamentos por parte da “máquina”.

básicos como o de “Necessidade de Financiamento do Setor Público Não Financeiro”, o primeiro acordo com o Fundo Monetário Internacional em 1982 foi bastante difícil. Os técnicos do Fundo tiveram que trabalhar com vários dados dispersos, o que obrigou os técnicos brasileiros a calcular, pela primeira vez, os dados básicos. Só assim foi possível cumprir uma das condicionalidades do Fundo, que era a de estabelecer metas em relação à redução do déficit público, à política monetária e ao balanço de pagamentos: *“aí começa um grande processo educativo da máquina. Queiramos admitir ou não, o FMI teve um grande papel neste processo, não porque veio nos ensinar, mas sim porque quando pediam uma informação nós tínhamos que procurá-la e assim começamos a nos organizar. Foi nesta época que surgiram as primeiras percepções dentro da máquina de que vivíamos num grande primitivismo institucional”* (Entrevista n. 5).

Para obter estes dados, precisavam começar a trabalhar com informações estatísticas consistentes e principalmente precisavam contar com um sistema institucional de finanças públicas que contivesse os instrumentos adequados de execução e controle. Para estabelecer qualquer tipo de meta no campo do déficit público, dos preços internos, da política monetária do balanço de pagamento, precisava-se de dados que não existiam e de instrumentos que estavam para ser criados: *“passamos a discutir alguns aspectos das finanças públicas que anteriormente dava-se pouquíssima atenção. O principal deles era o déficit público, cujo critério de mensuração estabelecido pelo Fundo Monetário Internacional chamava-se “Necessidades de Financiamento do Setor Público Não Financeiro - NFSP” e que nós desconhecíamos”* (Entrevista n.5).

A segunda coisa que perceberam, foi que este primitivismo institucional se caracterizava não só pela falta de instrumentos de controle dentro do Governo, como também pela falta de controle por parte da sociedade. Tomaram consciência de que esta situação dava ao Ministro da Fazenda um enorme poder, pois o sistema de decisão (ou a falta de um) o tornava o centro das pressões. Esta questão, que antes de 1964 fazia parte integrante dos discursos e do posicionamento das elites burocráticas do setor público, havia sido sepultada pela centralização autoritária do regime militar, e agora renascia junto com a crise do Estado.

Desde o início do regime militar, o Ministro da Fazenda podia realizar despesas sem autorização legislativa e muitas vezes via emissão de moeda, apenas com uma autorização do Conselho Monetário Nacional, através de um

artifício que já existia desde Getúlio Vargas mas que ganhou nova força e que teve ao longo do tempo vários nomes, mas era mais conhecido por Orçamento Monetário, como já vimos anteriormente²⁵. Este não era propriamente um orçamento, mas sim uma previsão da variação anual dos saldos das contas de recursos e aplicações das autoridades monetárias, compatível com uma “desejada” expansão dos meios de pagamento. A programação dos recursos e gastos efetivos do governo federal estava contida em outros dois documentos: o Orçamento da União e o Orçamento das Estatais. Destes, apenas o Orçamento da União era submetido ao Congresso Nacional²⁶.

Esta (des)organização orçamentária impedia que se visualizasse a quantas andavam as contas do Governo Federal, e só era útil em épocas de abundância e para o tomador de decisões de um regime centralizador e autoritário, no caso o Ministro da Fazenda, que não tinha muitos obstáculos em pular de uma peça orçamentária para outra, fazendo suas opções quase no escuro: *“o tomador de decisões não tinha diante de si um leque de alternativas possíveis, não podendo portanto resolver, baseado em informações, se era preferível gastar mais com educação, previdência, saúde pública, segurança ou justiça e*

²⁵ Suas origens estão na Parte II, Capítulo IV-B.

²⁶ Em 1984, os mecanismos institucionais que definiam os orçamentos eram os seguintes: Orçamento Monetário - era elaborado pelo Poder Executivo - basicamente por técnicos da Secretaria do Planejamento da Presidência da República, Ministério da Fazenda, Banco Central e Banco do Brasil entre os meses de setembro e novembro e submetido ao Conselho Monetário Nacional em dezembro. Continha gastos governamentais de origens tão diversas quanto: aquisição de produtos agropecuários destinados à formação de estoques reguladores para efeitos de abastecimento e regulação da oferta de produtos exportáveis; pagamento de avais do Tesouro em empréstimos externos; e até operações de empréstimos de liquidez ou de mercado aberto e de crédito comercial e industrial. Orçamento da União - elaborado pelo Poder Executivo e submetido à aprovação do Legislativo como uma peça única (o Legislativo poderia apenas aprová-lo em bloco ou rejeitá-lo em bloco) em torno do mês de agosto de cada ano, para ser executado entre janeiro e dezembro do ano seguinte. Contava com recursos provenientes dos tributos e outras receitas da União. Repassava parte destes recursos para as empresas estatais e delas podia receber recursos em forma de impostos ou dividendos. Orçamento das Estatais - era uma programação de caixa elaborada pelo Governo Federal para disciplinar os gastos destas empresas. Era preparado pelo Executivo (SEPLAN-SEST) entre os meses de setembro e novembro de cada ano e então submetido ao Conselho de Desenvolvimento Econômico em dezembro para ser executado no ano seguinte. Previa a necessidade de captação de recursos de cerca de 500 empresas estatais e seus recursos eram provenientes do resultado de suas próprias atividades, de financiamentos internos e externos e de recursos do Orçamento da União.

menos com a formação de estoques reguladores, com investimento e custeio de estatais ou com o financiamento das safras agrícolas. Não conseguia nem saber se tinha recursos suficientes - sem apelo à emissão de moeda - para financiar todos os gastos pleiteados” (Entrevista n.10).

Em terceiro lugar, tomaram consciência que as carteiras de fomento tanto do Banco do Brasil como a do Banco Central eram financiadas pelos impostos num primeiro momento e, quando estes não eram mais suficientes, passavam a ser financiadas através da expansão da dívida pública: *“assim, o Brasil parece ser um dos poucos casos do mundo em que a dívida pública se expande não para financiar um programa definido de Governo ou mediante autorização legislativa. Ela se expande por decisão do Conselho Monetário Nacional que era presidido pelo Ministro da Fazenda: ali fluíam as decisões que geravam despesas e portanto as pressões. Na realidade o CMN organizava as pressões que vinham dos mais diversos setores que dependiam do Estado; ele coordenava na prática toda política fiscal e monetária, e o Congresso Nacional tinha uma função decorativa”*(Entrevista n.5).

Todos diagnósticos são hoje coincidentes, mas não o eram na época, quanto à confusão institucional em que estavam mergulhadas as finanças públicas, principalmente a partir da década de 70, pois além do quadro já descrito, havia despesas que escapavam inclusive da autorização do Conselho Monetário Nacional. Citando apenas um destes diagnósticos: *“As principais instituições de Finanças Públicas eram o Banco Central, o Banco do Brasil e o Tesouro Nacional, distribuídos entre o Ministério da Fazenda e a Secretaria do Planejamento da Presidência da República, (caracterizando assim) a inexistência de um órgão responsável pela administração financeira quanto à execução do orçamento da União (havendo) apenas o registro para efeitos de acompanhamento feito pelo Banco do Brasil. O Banco do Brasil realizava operações de interesse do Tesouro (crédito subsidiado a setores prioritários, aquisição de produtos agrícolas, etc.) e do Banco Central (depósitos voluntários das instituições financeiras e administração do meio circulante). Para realizar estas operações, o Banco do Brasil tinha acesso automático aos recursos do Banco Central (o que incluía a expansão da base monetária), através de mecanismos de nivelamento diário da chamada Conta Movimento. O Banco Central realizava operações de fomento (fundos e programas, redesconto seletivo), e gerenciava a dívida pública, cujos montantes emitidos independiam de autorização prévia de qualquer natureza”* (PARENTE e CALABI, 1990).

O que ocorria então era a “fusão financeira completa das três instituições, que funcionavam na prática como um único caixa”. Esta promiscuidade era gerida pelo Banco do Brasil que tinha seus desequilíbrios automaticamente supridos com recursos do Banco Central.

Além desta completa desorganização estrutural, também inexistiam instrumentos adequados de planejamento, execução e controle financeiro: “o orçamento da União não incluía todas operações de conta do Tesouro, inclusive aquelas realizadas pelo Banco do Brasil e Banco Central não se submetendo portanto ao Congresso Nacional”. O equilíbrio que o orçamento apresentava era portanto artificial. Havia uma “desvinculação total entre planejamento e orçamento, ficando o primeiro com aspectos gerais de política e o segundo não tendo características de instrumento de implementação e verificação da ação planejada”. Finalmente, o atraso de 120 dias²⁷ na contabilidade federal impossibilitava qualquer cálculo gerencial, além do que “cada unidade gestora tinha seu próprio sistema de execução orçamentária e financeira, provocando duplicidades, inconsistência e saldos médios elevados no Banco do Brasil” (PARENTE e CALABI, 1990).

Durante a realização do Congresso Nacional de Bancos em Salvador-Bahia, numa palestra que fez no dia 20 de novembro de 1984, o então Secretário Geral do Ministério da Fazenda Dr. Mailson Ferreira da Nóbrega afirmou: “As lideranças empresariais e políticas condenam a inflação, o déficit público elevado e o endividamento interno, mas protestam quando o esgotamento dos recursos do governo impede o Banco do Brasil e o Banco Central de atender à demanda de crédito para a agricultura e para as exportações, como se a expansão desses empréstimos, com base em emissão de moeda ou ampliação da dívida pública, fosse absolutamente neutra do ponto de vista da liquidez do sistema econômico, da inflação, do déficit público”. Nesta mesma palestra, apontou as demais distorções arraigadas na mentalidade destas mesmas lideranças e que dificultavam o encaminhamento de um novo desenho institucional. Em primeiro lugar, “os empréstimos que as instituições financeiras públicas concedem com recursos do Tesouro ou pela via da expansão monetária que não constituem item de despesa pública”, sem que este fato cause qualquer estranheza; em segundo lugar, “a crença de que o crédito oficial deve ser o principal instrumento de

²⁷ Tempo que se levava para “fechar” os balanços que vinham das mais diversas fontes.

estímulo ao desenvolvimento de certas atividades econômicas, principalmente a agricultura. Com isso, o crédito rural suplantou, de longe, entre os anos 40 e 80, o papel de outros mecanismos de apoio ao setor rural como a pesquisa, a assistência técnica, a educação, a saúde, a política de preços mínimos e os investimentos em infra-estrutura”; em terceiro lugar, o fato de que “através do artifício de apelar-se ao orçamento monetário, tem-se financiado a compra de produtos agrícolas amparados pela política de preços mínimos, e isto sem falar nas intervenções na área do café, trigo e do açúcar”. Finalmente, “o orçamento monetário tem funcionado também como mecanismo para atender o déficit da previdência social e a inadimplência de empréstimos externos garantidos pelo Tesouro Nacional, o conhecido mecanismo do Aviso GB-588 do Banco do Brasil, pelo qual esta instituição honra, em nome da União, responsabilidades de empresas estatais, estados e municípios” (Primeira Versão do Pronunciamento do Secretário-Geral do Ministério da Fazenda Dr. Mailson Ferreira da Nóbrega no Congresso Nacional de Bancos em Salvador-Bahia no dia 20 de novembro de 1984).

Pode-se perceber que, a partir do começo dos anos 80, quando os burocratas do setor Governo começam a falar em ajuste, pensavam principalmente em medidas para uma reorganização institucional das Finanças Públicas. Mas ao tratar desta temática específica, que era o espaço por onde esta burocracia transitava com maior facilidade, e que já havia sido objeto das formulações da geração que a precedeu, não tratavam a questão com uma visão tecnocrática e começavam a romper o discurso despolitizado imposto pelo regime autoritário. Nas discussões anteriores - década de 60 e começo da década de 70 -, defendia-se como adequado um sistema que comportasse um orçamento monetário e um orçamento das empresas estatais, em que os gastos pudessem ser decididos sem nenhuma interferência do Congresso e cobertos por emissões que dependessem apenas de decisões das autoridades do executivo, ou no máximo, do Conselho Monetário Nacional. Os burocratas ligados a áreas de decisão da política econômica nos anos 80 apontavam problemas muito mais gerais, que hoje fazem parte de qualquer agenda sobre a reforma do Estado. Estes problemas eram principalmente as relações do executivo com o legislativo, as relações do executivo com as lideranças empresariais e políticas, as prioridades de financiamento do setor público, além de levantar a questão da centralização excessiva de poder nas mãos da área financeira do governo. Cinco questões, que,

com nomes mais sofisticados - crise do Estado, modernização do Estado, governabilidade, perda da capacidade decisória do poder Executivo, relações público-privado - preocupavam também a comunidade acadêmica, que certamente com o debate que suscitavam teve sua influência neste processo de tomada de consciência.

Neste mesmo Congresso, no discurso de abertura, o Ministro Galvêas, retratando o pensamento expresso em vários documentos do “grupo informal” de burocratas a que nos referimos anteriormente, declarou: “Também creio, firmemente, que é preciso reduzir o déficit do setor público, cortando os gastos correntes e reduzindo os investimentos públicos, nos Municípios, nos Estados, no Governo Federal, nas Empresas Estatais ou (então), o que é menos desejável, aumentando os impostos... A desindexação pura e simples, por mais racional que pareça, perderá sua eficácia ante o descrédito inevitável que a acompanhará, se não for equacionado, adequadamente, o déficit público ... O ‘bom mocismo’ jamais derrotará a inflação. É preciso que os Prefeitos, Governadores e os Ministros entendam isto. E também os membros do Congresso Nacional, para que não dêem curso a iniciativas de reformas tributárias dissociadas da realidade, que propõem redistribuição de recursos dentro da federação, sem cuidar simultaneamente de uma adequada redistribuição de encargos ou sem levar em consideração as possibilidades do erário. Foi com o pensamento voltado para estas deficiências e imperfeições da vida econômica nacional que demos início em 1981 a um trabalho de grande profundidade visando o ordenamento e o disciplinamento da execução orçamentária e da administração financeira da área federal, vinculando a execução da administração orçamentária às responsabilidades do Congresso Nacional.... trabalho que inclui uma revisão das atribuições do Banco Brasil e do Banco Central, e não uma simples Reforma Bancária como se tem anunciado. Como dizia Von Mises ... uma disciplina capaz de inibir ou evitar os ‘abusos dos políticos da hora’. Pretende-se colocar em um só lugar todos os recursos com que a união financiará todos os seus gastos, de forma que o excesso de despesas sobre as receitas, se houver, seja claramente explicitado. É a proposta para a implantação do princípio da uniçidade orçamentária ... e a eliminação factual do orçamento monetário na sua concepção atual” (Discurso proferido pelo Sr. Ministro da Fazenda Ernane Galvêas na abertura do XV Congresso Nacional de Bancos em Salvador no dia 23 de novembro de 1984, p.6 a 8).

Este discurso do Ministro Galvêas, que foi elaborado por um dos membros da Comissão para o Reordenamento das Finanças Públicas, revela um outro componente da lógica de ação desta burocracia, ou seja, a desconfiança que demonstram pelos políticos, o que fica evidente também em alguns depoimentos que examinaremos a seguir. Uma outra evidência que a análise dos depoimentos e dos documentos começa a desenhar, é de que neste processo que se inicia, esta burocracia teve um papel de formuladora.

Foi a partir daquele “grupo informal” que saíram as recomendações básicas para a decisão do Conselho Monetário Nacional, que através do Voto 283/84 de 21 de agosto de 1984 aprovou um conjunto de medidas que deram início formal à proposta de um novo desenho institucional das finanças públicas. Nesta mesma data o CMN designou uma Comissão para apresentar a moldura operacional e jurídica a fim de tornar estas medidas concretas. Esta Comissão ficou conhecida nos meios de comunicação como Comissão de Reforma Bancária, mas este título, conforme o próprio Ministro destacou em seu discurso referido acima, recebeu reparos de seus membros, que preferiram chamá-la de por seu nome formal, ou seja, Comissão para o Reordenamento das Finanças Públicas. Isto porque consideravam que ela se propunha a uma profunda revisão na lógica das finanças públicas e não apenas a separação das atividades do Banco Central e do Banco do Brasil: *“estávamos caminhando para um regime democrático e o sistema de decisão que havia sido engendrado era incompatível com uma sociedade aberta e pluralista. As pressões teriam que se deslocar do Ministério da Fazenda para o Congresso Nacional. Achávamos que rapidamente tínhamos que introduzir no Brasil conceitos que já eram correntes em outros países há 200 anos (universalidade, unicidade orçamentária, etc.). O Orçamento, peça chave do planejamento de uma sociedade do ponto de vista do Governo, teria que ir para o Congresso”*(Entrevista n.5).

Mas a idéia de limitar a ação do executivo sobre os gastos públicos via Congresso Nacional era também, para esta burocracia, uma forma de tornar mais visível a ação direta dos políticos, para que a “sociedade” pudesse controlá-los: *“estávamos entrando num regime democrático, em que os políticos teriam muito mais força, e seu acesso direto aos gastos públicos via pressões sobre as autoridades econômicas do governo seria um grande desastre. Assim, ao pensarmos em propor que os orçamentos fossem unificados e submetidos ao*

Congresso, estávamos pensando em permitir que a sociedade pudesse vigiar a ação dos políticos, pois daí tudo ficaria às claras e não entre as quatro paredes de um gabinete”(Entrevista n.3).

Antes de entrarmos na análise dos trabalhos da Comissão, abrimos um parêntese para tratar de um órgão criado em 1983, que precedeu os trabalhos da Comissão e que teve uma importância muito grande como ponto de partida para o processo de reordenamento das finanças públicas. Foi o Comitê Interministerial de Acompanhamento da Execução dos Orçamentos Públicos - COMOR. Este Comitê foi criado com o objetivo de “coordenar as funções de assessoramento aos Ministros da Fazenda e Chefe da Secretaria de Planejamento da Presidência da República em assuntos relacionados com a elaboração e execução dos orçamentos governamentais, tendo em vista os objetivos de controle monetário e de redução do déficit público”(Portaria Interministerial MF/SÉPALA de 29 de julho de 1983, Publicada no Diário Oficial da União de 2 de agosto de 1983). Segundo a afirmação de um de seus membros, “o COMOR foi uma sugestão do FMI, que considerava impossível falarmos em qualquer programa de ajuste, sem contarmos com um órgão que desempenhasse o papel de coordenação dos gastos, inclusive das empresas estatais” (Entrevista n.11).

O COMOR tinha a seguinte composição: os dois Secretários Gerais do Ministério da Fazenda e do Planejamento; o Superintendente do IPEA, o Secretário da receita Federal, o Vice-Presidente de Operações no País e o Diretor de Controle do Banco do Brasil; o Diretor da Área Bancária e o Chefe do Departamento Econômico do Banco Central; o Secretário Especial de Assuntos Econômicos do Ministério do Planejamento; o Secretário Especial de Abastecimento e Preços, o Secretário de Controle das Empresas Estatais, o Secretário de Orçamento e Finanças e o Secretário de Articulação com os Estados e Municípios da Secretaria do Planejamento da Presidência da República; o Secretário Adjunto do Ministério da Fazenda e o Chefe da Assessoria Técnica Especial do Ministro Chefe da SÉPALA. O Comitê tinha por competência acompanhar a execução dos orçamentos através dos indicadores existentes (que eram precários), “sugerindo as providências que (julgasse) necessárias à correção de eventuais desvios”(Portaria de 1983). O COMOR deveria se reunir semanalmente para dar parecer prévio a “propostas, pleitos, sugestões, procedimentos e quaisquer outras iniciativas relacionadas com os assuntos que possam acarretar desvios nas metas estabelecidas para o controle monetário e o

déficit público”²⁸ (Portaria de 1983). Nenhum destes assuntos, segundo a Portaria, seriam submetidos à decisão dos Ministros da Fazenda e do Planejamento sem o prévio parecer do COMOR.

O Comitê reuniu-se regularmente até 1985, sendo extinto formalmente em março de 1986 com a criação da Secretaria do Tesouro. Pela avaliação de alguns técnicos que trabalharam no COMOR e mais a análise de várias pautas e atas de suas reuniões, pode-se perceber, que do ponto de vista formal, ele cumpriu o disposto na Portaria ministerial. Entretanto jamais desempenhou o papel de controle orçamentário, já que os pleitos que lá chegavam, a não ser que contivessem reivindicações absurdas, recebiam um parecer técnico favorável e o parecer da oportunidade e da possibilidade era eminentemente político. Em outras palavras, quando um pleito chegava ao COMOR, ele já havia sido negociado anteriormente (ou concomitantemente) com as autoridades do Governo (Ministros ou até mesmo o Presidente da República). Os pedidos e as pressões “pulverizavam” a pauta do Comitê pois não faziam parte de nenhum programa consolidado.

Entretanto o COMOR teve um outro papel, este de grande importância. Ele representou o lugar institucional onde um grande número de técnicos (a maior parte deles fizeram parte mais tarde da Comissão para o Reordenamento das Finanças Públicas) teve a oportunidade de tomar conhecimento da estrutura dos gastos públicos e do tipo de pressão e da tendência das reivindicações que atingiam o Governo. Além disto foram colocados diante da necessidade de

²⁸ Deveriam passar pela aprovação do COMOR: créditos adicionais, comportamento da arrecadação federal, despesas de pessoal, limites de dispêndios globais e de captação de recursos externos das empresas estatais, reconhecimento de prioridades para contratação ou renovação de créditos externos e internos, endividamento das empresas estatais e das agências descentralizadas, endividamento público decorrente de cobertura de compromissos assumidos no exterior por terceiros, dívida mobiliária federal e de mercado aberto, endividamento de Estados e Municípios, planos de recursos e aplicações das instituições financeiras federais, política de preços e de tarifas do setor público, empréstimos externos e mecanismos de depósito em moeda estrangeira, operações do programa Especial de exportação, do FINEX-BB e FINEX Leste Europeu, fixação de valores básicos de custeio e de preços mínimos bem como a política de garantia de preços mínimos (prorrogação de créditos, aumento de prazos, mudança de esquemas de remissão, aumento de limites de adiantamento, aquisições diretas de indústrias, beneficiadores, comerciantes, etc.), Programa de Garantia da Atividade Agropecuária - PROAGRI, plano de safra e operações de crédito ao cacau, café e açúcar, crédito agrícola, estoques reguladores, importação e exportação de produtos agrícolas feitos pelo Governo.

consolidar as informações tanto do lado da receita quanto do lado despesa. Não que tivessem conseguido, pois isto, segundo declaração de um entrevistado “*não se tem até hoje (1993)*” (Entrevista n.3). Mas, como um instrumento para aumentar o grau de consciência destes técnicos, o COMOR foi bastante eficiente.

B) A COMISSÃO: COMPOSIÇÃO, ESTRUTURA E RELATÓRIOS PARCIAIS

A Comissão era coordenada pelo Secretário Geral do Ministério da Fazenda, Dr. Maílson Ferreira da Nóbrega. Tinha um Comitê Supervisor com a seguinte composição: Raymundo Monteiro Moreira (Ministério da Fazenda - Coordenador), Paulo César Ximenez Alves Ferreira (Banco Central), Pedro Pullen Parente (Banco Central), Cláudio Dantas de Araújo (Banco do Brasil), Antonio de Azevedo Bonfim (Banco do Brasil), Luiz Fernando Gusmão Wellisch (Secretaria do Planejamento da Presidência da República) e Inácio José Barreira Danziato (Secretaria do Planejamento da Presidência da República).

Foram escolhidos cento e seis técnicos (ANEXO III), entre funcionários graduados do Ministério da Fazenda, Secretaria do Planejamento da Presidência da República, Banco Central e Banco do Brasil. Houve uma subrepresentação na participação do Ministério da Fazenda e do Planejamento, que não foi numérica mas sim no grau de envolvimento. As informações que analisaremos a seguir indicam que a “batalha” foi assumida muito mais pelos membros da Comissão que pertenciam ao Banco Central e Banco do Brasil.

A partir do Voto 283/84 do Conselho Monetário Nacional, esta Comissão se subdividiu em quatro grupos de trabalho. O Grupo de Trabalho 1 - GT1 - ficou encarregado do diagnóstico e das propostas referentes à dívida pública mobiliária da União. O Grupo de Trabalho 2 - GT2 - do diagnóstico e propostas sobre a compra de produtos agrícolas e programas oficiais de crédito. O Grupo de Trabalho 3 - GT3 - dos assuntos referentes às relações institucionais entre o Tesouro Nacional, o Banco Central e o Banco do Brasil. E finalmente, o Grupo de Trabalho 4 - GT4 - que deveria elaborar a proposta sobre a reformulação administrativa da Comissão de Programação Financeira do Ministério da Fazenda. O GT3, que tratou das relações entre o Tesouro Nacional, Banco do Brasil e Banco Central, desdobrou-se em seis subgrupos, incumbidos dos estudos dos seguintes aspectos do relacionamento institucional entre estes órgãos: prestação

de serviços ao Tesouro Nacional e sua remuneração; riscos do Tesouro Nacional (avais, empréstimos, bônus, etc.); regularização de operações de responsabilidade do Tesouro Nacional e das autoridades monetárias, inclusive operações de crédito da União e depósitos em moedas estrangeiras; custódia de numerário; compensação de cheques e depósitos voluntários de bancos; Conta Movimento do Banco Central no Banco do Brasil.

As atividades dos diversos grupos eram acompanhadas pelo Comitê Supervisor nominado anteriormente. Logo após o Voto do Conselho Monetário Nacional, os pontos mais relevantes da proposta foram debatidos com os Ministros da Fazenda, Ernane Galvêas, do Planejamento, Delfim Netto, com os Presidentes do Banco Central, Afonso Celso Pastore, e do Banco do Brasil, Osvaldo Roberto Collin. Também participaram das discussões finais, antes que o relatório fosse concluído, o Secretário da Receita Federal, Francisco Dornelles, o Procurador-Geral da Fazenda, Cid Heráclito de Queiroz, o Superintendente do IPEA, José Augusto Savasini, e os Chefes de Gabinete dos Presidentes do Banco Central, Dilson Sampaio da Fonseca, e do Banco do Brasil, Paulo Maurício de Andrade (Relatório Final da Comissão Especial definida pelo Voto 283/84 do Conselho Monetário Nacional).

A análise dos relatórios parciais (deixaremos o relatório geral para a sessão seguinte), fornece um material valioso para a compreensão de como funcionava o aparato institucional encarregado das finanças públicas no país em meados dos anos 80.

O relatório do GT1, Grupo coordenado pelo Dr. André Romar Fernandes do Banco Central e que deveria fazer um diagnóstico e propor novas formas de administração da dívida pública mobiliária da União, chamava atenção logo no seu início, para o fato de que em 1967 o Governo havia iniciado uma profunda mudança nos mecanismos institucionais que tratavam da dívida pública. No dia 28 de fevereiro de 1967 (final da gestão de Octávio Gouvêa de Bulhões), o governo promoveu o “resgate de toda a dívida mobiliária anterior às ORTNs e transferiu para o Banco Central a administração da dívida pública até então exercida pela Caixa de Amortização”. No mesmo ano, agora durante a gestão do Ministro Delfim Netto, promoveu-se uma radical (e centralizadora bem ao estilo de um regime autoritário)²⁹ mudança na política de condução da dívida

²⁹ O comentário entre parenteses é nosso e não do relatório do GT1.

pública, através de um simples ato administrativo do Ministério da Fazenda determinando que “todos os atos e fatos contábeis, envolvendo as emissões e os resgates dos títulos públicos fossem efetuados sem trânsito pelas contas Orçamentárias da União, mas sim diretamente a débito e a crédito do Banco Central, que os registraria em contas específicas em nome do Tesouro Nacional”³⁰. Em 1970 as ORTNs foram substituídas pela Letras do Tesouro Nacional e suas emissões ficaram subordinadas apenas às decisões do Conselho Monetário Nacional, limitadas a 10% dos meios de pagamento existentes no final do último dia do ano anterior. Finalmente, em 1971, também na gestão do Ministro Delfim Netto, uma Lei Complementar (a de número 12), permitiu emissões de títulos pelo Executivo sem apreciação legislativa, colocando nas mãos dos ministros da área econômica, do Banco Central e do Conselho Monetário Nacional toda a responsabilidade sobre as decisões que envolvessem o endividamento público no país.

O relatório destacava que a partir desta data, o Banco Central como administrador da dívida pública, ficou encarregado de todas as ofertas públicas de títulos, bem como era ele que deveria proceder ao resgate e ao pagamento de juros, determinando o montante de cada emissão, influenciando nas taxas de captação e administrando os recursos oriundos da colocação primária de títulos. Além disto ele teria o poder de baixar normas administrativas e a iniciativa de propor alterações legais que envolvessem a dívida mobiliária da União. Assim o Banco Central, e isto é o mais importante, realizaria emissão primária de títulos não só para atender ao giro da dívida ou para fins de política monetária (na neutralização dos efeitos expansionistas das operações cambiais, por exemplo) mas também para os repasses aos programas de fomento e para as demais operações conduzidas pelas autoridades monetárias por conta e ordem do Tesouro Nacional. Estas operações não corriam por conta do Orçamento da União, mas ficavam embutidas no Orçamento Monetário, não ficando explicitado jamaiz o montante do déficit do Governo em suas relações com o sistema econômico.

Para superar esta anomalia, o GTI propunha transferir a gestão da dívida mobiliária interna para o Ministério da Fazenda, junto à Comissão de Programação Financeira, ficando os serviços de execução com o Banco Central e o Banco do Brasil. Quanto às emissões de títulos do Tesouro Nacional, elas só poderiam

³⁰ Este ato criou a famosa “Caixa Preta” a que nos referimos anteriormente.

ocorrer para: efetuar o giro da dívida independentemente de autorização legislativa; financiar déficits orçamentários, até o limite autorizado pelo Congresso Nacional; financiar créditos especiais ou suplementares, até o limite autorizado pelo Congresso Nacional; e para operações de crédito por antecipação da receita. As despesas com os juros, comissões e as parcelas dos descontos que excederem a correção monetária deveriam ser fixadas no Orçamento da União, não podendo ser incluídas no giro da dívida; e o Orçamento Fiscal deveria consignar verbas para garantir o resgate de títulos não girados. Finalmente, o Banco Central ficaria proibido de adquirir títulos destinados ao financiamento dos déficits ou de créditos especiais ou suplementares, a não ser que fosse expressamente autorizado pelo Congresso Nacional.

O relatório do GT2, Grupo coordenado pelo Dr. Edmar da Costa Barros, do Banco do Brasil e que estava encarregado do diagnóstico e das propostas sobre a compra de produtos agrícolas e programas oficiais de crédito, colocava como seu objetivo principal, desenhar um novo modelo institucional onde os recursos para as políticas do setor seriam, do momento de sua implantação em diante, “originários do orçamento da União através de dotações e liberações atribuídas aos respectivos ministérios setoriais” e não mais originários do orçamento monetário e com sua liberação centralizada. Esta era uma mudança importante, já que no diagnóstico elaborado para este relatório, todas as contas - a Conta para Garantia de Preços Mínimos, a Conta Trigo, a Conta Café, a Conta Açúcar e a Conta dos Estoques Reguladores - estavam registradas em outubro de 1984 como contas em aberto, o que queria dizer: “o sistema em funcionamento não leva em consideração as limitações orçamentárias”, ou seja, as contas eram financiadas através de emissões ou títulos.

Em segundo lugar, o relatório mostrava a situação dos Programas Oficiais de Fomento, que a partir de 1964 foram em grande parte assumidos pelo Banco Central, pelas razões já expostas na Parte II deste trabalho. Além destes, continuavam existindo ou foram criados outros Fundos no Banco do Brasil. Desde 1964, as políticas governamentais induziram à criação, no âmbito das autoridades monetárias, de uma variada e crescente gama de programas de crédito seletivo, com juros e prazos favorecidos, dirigidos para: “estimular a produção e a distribuição de produtos básicos para o mercado interno, ampliar a geração de excedentes para exportação, incentivar a modernização das atividades produtivas e reduzir os desequilíbrios setoriais e regionais”. Muitos destes

fundos foram criados sem fontes específicas de recursos ou com suprimentos insuficientes. A sua principal fonte de recursos estava portanto nos adiantamentos do Banco Central pois as transferências financeiras do Orçamento da União não acompanhavam a demanda dos programas de fomento. Além destes Fundos, havia outros no Banco do Brasil, e estes eram alimentados pela Conta Movimento, o que dava na mesma, pois esta era mantida por repasses do Banco Central. Em outras palavras, praticamente nenhum Fundo era suprido pelo Orçamento da União e sim pelo Orçamento Monetário. E mais grave, não havia explicitação do valor real dos subsídios embutidos nos financiamentos favorecidos, impossibilitando a avaliação da política de incentivos.

Em agosto de 1984, eram vinte e quatro programas ou projetos em operação no Banco Central, distribuídos em oito Fundos³¹. Além destes, havia mais vinte e dois programas ou projetos em extinção, distribuídos em cinco Fundos. No Banco do Brasil, existiam doze Fundos em operação³² e trinta e quatro em extinção.

³¹ Em operação: Fundo de Financiamento à Exportação (FINEX) - Programa de Financiamento à Exportação e Programa de Equalização de Taxas de Financiamento à Exportação; Fundo Geral para a Agricultura e Indústria (FUNAGRI) - Programa de Incentivo à Produção de Borracha Natural, Programa Nacional do Alcool Rural e Industrial, Programa Nacional de Assistência à Agroindústria, Programa Nacional de Armazenagem Industrial, Programa Nacional do Calcário Agrícola-Industrial; Fundo Nacional de Refinanciamento Rural (FNRR) - Programa Nacional de Aproveitamento de Várzeas Irrigáveis, Programa Especial da Região Geo-Econômica de Brasília, Programa de Investimentos Agrícolas, Plano de Desenvolvimento Rural Integrado do Nordeste de Minas Gerais, Programa de Financiamento de Equipamento de Irrigação, Programa de Pólos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia, Plano de Recuperação de Cafezais, Plano da Safra Cafeeira, além de Linhas Específicas, onde poderiam ser enquadrados outros projetos a qualquer momento; Fundo Nacional de Refinanciamento Industrial (FUNAGRI-FNRI) - Programa de Desenvolvimento Agroindustrial, Programa Agroindústria, Programa Corredores de Exportação; Fundo de Democratização do Capital das Empresas (FUNDECE); Programa de Apoio à Agroindústria do Setor Sucro-Alcooleiro; Fundo Nacional de Refinanciamento Rural (FUNAGRI-FNRR) - Programa Especial de Créditos às Populações Pobres das Zonas Canavieiras do Nordeste, Programa de Desenvolvimento das Áreas Integradas do Nordeste, Programa de Aproveitamento de Recursos Hídricos do Nordeste Semi-Árido, Programa especial de Apoio ao Desenvolvimento da Região Semi-Árida do Nordeste (Projeto Sertanejo); Programa de Redistribuição de Terras e de Estimulo à Agroindústria do Norte e Nordeste (PROTERRA-TERRANOVA).

³² Em operação: Fundo Especial de Apoio às Pequenas e Médias Empresas Industriais (FAD 3 - FEPEMI); Financiamentos Especiais para Abastecimento de Café ao mercado Financeiro (FESCAF); Financiamento às Cooperativas de Cafeicultores, Sociedades

O relatório reconhecia a “importância desses programas na promoção do desenvolvimento econômico do país” e propunha a revisão da sua sistemática de funcionamento através do seguinte esquema operacional: o Conselho Monetário Nacional aprovaria regulamento contendo as condições básicas do programa oficial de crédito (finalidade, prazos, encargos financeiros, garantias); o ministério setorial proporia a inclusão, no orçamento da União aprovado pelo Congresso, do volume de recursos necessários à execução da política de fomento; aprovada a proposta, o ministério da área se articularia com o Ministério da Fazenda com vista à liberação dos recursos necessários à implementação do programa, de acordo com cronograma previamente elaborado; o ministério setorial liberaria os recursos diretamente aos agentes financeiros para acobertar as aplicações e idêntico procedimento seria adotado para os casos de bonificação e equalização de custos; os recursos específicos constantes do orçamento da União para a operacionalização de programas oficiais de crédito seriam aplicados exclusivamente por intermédio dos bancos oficiais; e por último, o Banco do Brasil seria o principal agente financeiro dos programas oficiais de crédito. A nova sistemática proposta recomendava, assim, uma ampliação dos controles sobre a estrutura destes gastos, além da eleição de prioridades.

Os trabalhos do GT3, coordenados pelo Dr. Raymundo Monteiro Moreira, à época Secretário Geral Adjunto do Ministério da Fazenda e funcionário do Banco do Brasil, envolveram a maioria dos membros da Comissão, pois este grupo deveria tratar do relacionamento institucional entre Tesouro, Banco Central e Banco do Brasil, abrangendo os seguintes aspectos: prestação de serviços e riscos do Tesouro Nacional, regularização de operações de responsabilidade do Tesouro Nacional e das autoridades monetárias, custódia de numerário, compensação de cheques e depósitos voluntários de bancos privados e públicos e Conta Movimento do Banco Central no Banco do Brasil. A amplitude dos assuntos e a quantidade de pessoas envolvidas, fez com que

Assemelhadas e Empresas Estaduais de Economia Mista (FICAFIN); Fundo para Financiamento de Capital de Giro (FUNGIR); Programa de Elerificação Rural de Cooperativas (GEER); Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP-GIRO); Programa Especial de Exportação (PEE); Programa de Desenvolvimento dos Cerrados (POLOCENTRO); Programa Nacional do Carvão Mineral (PROCARVÃO), Programa Nacional de Armazenagem (PRONAZEM); Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agroindústria do Norte e Nordeste (PROTERRA); Empréstimos ao Governo Federal (EGF).

definissem um estatuto de funcionamento incluindo objetivos de cada subgrupo, atribuições gerais e cronograma de trabalho.

O relatório parcial do GT3, com 153 páginas, extrapolou seus propósitos, pois para chegar ao tema principal, ofereceu um diagnóstico bastante completo da situação em que se encontrava o setor público nacional, tanto nos seus aspectos institucionais, quanto estruturais. Ele começava atacando o ponto que consideravam crucial para poder falar-se num novo desenho institucional das finanças públicas: a unificação orçamentária. E terminava destacando os dois principais obstáculos para que este novo desenho se implantasse: a função de fomento desempenhada pelo Banco Central e a Conta Movimento. Trataremos destes dois temas em mais detalhes na análise do relatório final da Comissão, mas seria interessante refazer o caminho que percorreram para chegar àquelas propostas.

A questão da unificação orçamentária era assim tratada: “o que se deseja é dispor de um orçamento federal que contemple todos os recursos com que a União financiará os seus gastos em cada exercício. E que, caso a confrontação entre recursos e dispêndios, nessa programação, evidencie um déficit, seja ele financiado através de operações da dívida pública”. E acrescenta: “diante da constatação da insuficiência de recursos para financiar todos os gastos pleiteados - sem apelo à emissão de moeda - seria facilitada a tarefa de realizar cortes nas despesas em montante compatível com o processo de ajustamento econômico ora em curso³³, que se faz necessário diante de uma conjuntura em que se reduziu

³³ Este relatório é de 1984. Vejamos como era avaliada a situação do orçamento nove anos depois, ou seja, em dezembro de 1993: “o irrealismo orçamentário acentuou-se no início dos anos 90. A despesa orçada, excluída a rolagem da dívida interna, situou-se respectivamente em 144, 113 e 108 bilhões de dólares nos exercícios de 1990, 1991 e 1992, enquanto a receita efetivamente realizada ficou em 111,78 e 68 bilhões de dólares. Sobressai desses números a imensa disparidade entre o gasto público desejado e o que é consistente com a nossa realidade tributária, revelada pela disposição da sociedade de pagar impostos. Uma solução usual para essa situação consistiu numa forma simples de racionamento: a imposição de limites quantitativos à realização de despesas autorizadas no Orçamento, conhecida como *contingenciamento*. Este porém conduz a várias distorções, das quais a perda de transparência do processo orçamentário é sem dúvida a mais perturbadora. Em vez da mediação política do Legislativo sobre o confronto aberto das demandas sociais, o arbítrio burocrático do Executivo passa definir as prioridades efetivas do gasto público. Pior ainda, pois mesmo nos anos que se adotou o contingenciamento ele não foi suficiente para resolver o desequilíbrio. A saída então adotada tem sido vedar a emissão de títulos para a cobertura de gastos correntes. Com isso a *repressão fiscal* - ou seja, o adiamento das despesas e

substancialmente a poupança disponível (a externa especialmente) para financiar o desenvolvimento do país ... (assim), a autoridade monetária não realizaria emissões de moeda com a finalidade de financiar o déficit público porque a emissão de moeda não gera poupança adicional, e ... cria ilusão monetária” (p.10).

Em outro momento do relatório parcial do GT3, os técnicos afirmam que não haveria reorganização das finanças públicas “sem o saneamento das finanças estaduais e municipais com uma reavaliação dos critérios para o endividamento dos seus órgãos de administração direta e indireta, do reequilíbrio do sistema financeiro estadual (principalmente dos bancos) e uma composição das dívidas passadas”(p.11)³⁴.

Outro aspecto que o relatório considerava fundamental era o equacionamento do sistema das finanças da previdência social, pois “seu endividamento junto ao Banco do Brasil e demais bancos tem provocado tensões indesejáveis sobre a condução da política monetária, pois o mecanismo automático de financiamento através da apresentação de saldos devedores como ‘fato consumado’ se transfere para o Banco Central via redesconto de liquidez aos bancos comerciais ou via Conta Movimento do Banco do Brasil” (p.11)³⁵

Ressaltavam também que o modelo até então utilizado para viabilizar o Sistema Financeiro de Habitação precisava ser reavaliado, pois o “direcionamento obrigatório de parte da poupança nacional para o setor da construção civil (que atende um segmento da população), tem que ser revisto, num contexto em que

sua conseqüente corrosão pela inflação - torna-se o único instrumento de ajuste das contas da União. Formou-se assim, ao longo do tempo, uma sociedade espúria entre a Administração Pública, em todos os níveis e instâncias, e o processo inflacionário. (Exposição de motivos n.395, do Programa de Estabilização do Ministério da Fazenda divulgado dia 7/12/1993 e publicado no jornal O Estado de São Paulo do dia 8/12, p.B13)

³⁴ A situação em 1993 era a seguinte: “os Estados, além de desfrutarem das vinculações de receita, também se beneficiam largamente de transferências voluntárias do Orçamento da União e do uso dos bancos estaduais como supridores de recursos.” (Exposição de motivos n.395, do Programa de Estabilização do Ministério da Fazenda divulgado dia 7/12/1993 e publicado no jornal O Estado de São Paulo do dia 8/12, p.B13)

³⁵ A situação em 1993 era a seguinte: “... a Lei de Custeio da Previdência obriga o Tesouro nacional a cobrir as insuficiências de recursos oriundas de benefícios, quaisquer que elas sejam. Este automatismo obviamente enfraquece o incentivo para que haja disciplina no lado da despesa no orçamento da seguridade” (Exposição de motivos n.395, do Programa de Estabilização do Ministério da Fazenda divulgado dia 7/12/1993 e publicado no jornal O Estado de São Paulo do dia 8/12, p.B13)

escasseiam os recursos disponíveis para financiar outras prioridades, inclusive a produção de alimentos” (p.12). Interessante notar que neste ponto, na sua linguagem cifrada, os técnicos estão fazendo uma crítica às políticas que definiam como população alvo dos recursos públicos as camadas médias, deixando de lado políticas que atingiriam mais as populações de baixa renda, como a produção de alimentos.

O relatório do GT4, grupo coordenado pelo Dr.Osiris Azevedo Lopes Filho³⁶ e que ficou encarregado da proposta de reformulação administrativa da Comissão de Programação Financeira do Ministério da Fazenda, destoou dos anteriores e revelou duas coisas. Em primeiro lugar, parece que foi elaborado para “cumprir tabela”³⁷, o que fica demonstrado pela pouca importância que o assunto mereceu por parte, tanto do comando central da Comissão, quanto da própria burocracia do Ministério da Fazenda. O grupo começou a se reunir com a recomendação de que seu trabalho se limitasse a preparar “a estruturação do novo órgão de forma que fosse possível funcionar institucionalmente na área já prevista”, ou seja, nas dimensões da Comissão de Programação Financeira já existente. Na realidade imaginou-se um novo órgão, mas o que mudaria realmente era apenas a sua denominação, passando a chamar Secretaria do Tesouro, mas com atribuições muito semelhantes às que já desempenhava a Comissão de Programação Financeira. Assim sendo, das dez páginas do relatório (o menor de todos), quatro cuidavam de aspectos relacionados com a vida funcional de seu futuro corpo técnico, sendo o seu paradigma “a estrutura central da Secretaria da Receita Federal”. Definia quantas funções gratificadas seriam necessárias, como deveria ser a carreira, qual a viabilidade jurídica da nova categoria funcional, etc. Mas, em nenhum momento o relatório dimensionava a grandiosidade da tarefa que teria pela frente se realmente se transformasse em Secretaria do Tesouro, resumindo-se a dizer, por exemplo, que a subsecretaria de execução financeira deveria “liberar os recursos e realizar auditorias nos órgãos destinatários de recursos ... para acompanhar e controlar sua utilização” ou então que a subsecretaria de programação e análise financeira é que deveria “elaborar

³⁶ Em dezembro de 1993, o Dr.Osiris era Secretário da Receita Federal do Ministério da Fazenda.

³⁷ “Cumprir tabela”, na linguagem dos locutores esportivos brasileiros, se refere à situação em que uma equipe já está desclassificada do campeonato, mas tem que participar de um jogo para cumprir um compromisso formal.

os fluxogramas de caixa de todas as atividades pertinentes a projeções e análises das receitas e despesas”.

Em segundo lugar, este relatório foi o reflexo do pouco amadurecimento e da pequena motivação por parte da burocracia “mais distante” do núcleo do poder, sobre uma mudança no papel institucional que o executivo poderia desempenhar no acompanhamento dos gastos públicos através da criação de uma Secretaria do Tesouro. Nem “no papel” eles se dispuseram a colocar suas idéias, se é que as tinham: “*não acreditávamos que algo seria feito e nem tínhamos a mínima idéia de como fazer. Quem participou da Comissão (GT4) foram principalmente os técnicos da Receita, que sabiam como arrecadar, mas não sabiam quase nada sobre o controle dos gastos. Éramos do terceiro escalão, e quem estava comandando eram os colegas do Gabinete*”(Entrevista n.12). A falta de preparo e de envolvimento dos quadros permanentes dos Ministérios envolvidos nas mudanças vem confirmar a pesquisa feita por Luciano Martins (MARTINS 1985) quando aponta como ao longo do tempo, a burocracia do setor Governo foi se distanciando do perfil que apresentava nas décadas de 40, 50 e 60, como vimos na Parte II³⁸.

*C) AS DIRETRIZES DO CONSELHO MONETÁRIO NACIONAL,
O DIAGNÓSTICO E AS PROPOSTAS FINAIS DA COMISSÃO*

Na posse dos cento e seis técnicos que foram nomeados para compor a Comissão, seu presidente declarou que os trabalhos deveriam estar voltados para a idéia de que “as despesas governamentais deverão se tornar bem mais transparentes e, portanto, identificáveis pela sociedade. Assim, a aquisição de trigo, por exemplo, deverá aparecer com uma dotação no orçamento destinado ao Ministério da Agricultura e se houver necessidade de compra adicional do produto, a agricultura terá que cortar em alguma outra despesa. Atualmente,

³⁸ Vale acrescentar que os quatro relatórios parciais dos Grupos de Trabalho incluíam um cronograma de implantação das medidas, um esquema detalhado para a transição, além das leis e decretos que deveriam ser alterados com a sua nova redação (cerca de 300 entre Leis e Decretos Leis).

quando há pressões neste sentido, o Governo utiliza-se de emissão de moeda, e isso mantém as finanças públicas e a inflação em altos patamares” (Diário Comércio e Indústria, 24-8-1984).

As diretrizes estabelecidas pelo Voto do Conselho Monetário Nacional já definiam claramente qual deveria ser o objetivo central dos trabalhos da Comissão: “incorporar no orçamento da União, todos os dispêndios de responsabilidade do governo federal”. A Comissão reuniu-se imbuída da certeza de que o Voto do Conselho lhes pedia para equacionar definitivamente: “a questão dos dispêndios do governo, realizados pelo Banco do Brasil e Banco Central, eliminando a possibilidade da interferência direta e incontrolável desses dispêndios sobre a política monetária, ante o peso que passaram a representar a compra dos produtos agrícolas, o crédito de fomento, o déficit da previdência social e o pagamento dos avais do Tesouro Nacional em operações de crédito externo do setor público, a maioria delas viabilizadas por decisões isoladas do próprio Colegiado” (Relatório Final da Comissão, p.3).

Outra certeza que a Comissão carregava era de que deveria propor: “a eliminação das atividades de fomento ... exercidas pelo Banco Central, tanto por revestirem indiscutíveis características de despesa pública, quanto pela conveniência de restringir a atuação daquele Banco às funções que lhe são próprias ... como as relacionadas com o redesconto de liquidez, os depósitos compulsórios do sistema bancário, as operações de mercado aberto, as operações cambiais, a administração do meio circulante, bem como a fiscalização e o controle do sistema financeiro nacional” (Relatório Final da Comissão, p.4).

Outra recomendação presente no Voto do Conselho Monetário Nacional era a de “transferir para o Ministério da Fazenda a administração da dívida pública, que continuaria sendo operacionalizada pelo Banco Central” a fim de criar uma fronteira definitiva entre a atuação do Banco Central no mercado aberto e aquelas referentes ao endividamento do Tesouro Nacional, que financiavam os gastos não atendidos pelas receitas do governo federal. Esta recomendação, no entanto, “não incluía na lei de meios as parcelas relativas ao giro da dívida” o que “deixava de consignar no Orçamento da União todas as receitas e despesas de responsabilidade do Governo”, como lamentava o Relatório Parcial do Grupo de Trabalho que estudou as novas formas de administração da dívida pública mobiliária da União .

E, finalmente, a última recomendação do Voto do Conselho Monetário Nacional, era de que se “redefinisse as funções do Banco do Brasil, preservando

o seu papel de principal instrumento da política creditícia do governo federal e de agente do Tesouro Nacional”. Um dos pontos destacados no referido relatório, era o perigo do comprometimento progressivo do Banco do Brasil, pois a ampliação dos gastos públicos, aliada à necessidade de evitar a expansão das emissões de moeda, estavam obrigando o Governo a “contingenciar rigidamente” os seus empréstimos.

Os problemas que o Banco poderia vir a enfrentar se não se tomasse alguma providência, já haviam sido apontados pelo então Presidente da instituição em 1983, na mesma época que o grupo de técnicos mencionado anteriormente já estava se reunindo, quando em 19 de julho enviou um ofício ao Ministro da Fazenda pedindo a adoção de um conjunto de medidas para pôr fim ao que se chamava nas conversas informais de “crescente esvaziamento do Banco”, e que aparecia formalmente na parte final de seu ofício: “Não obstante as forças conjunturais possam vir a modificar as previsões para 1983, está expresso na composição do Orçamento Monetário Nacional, por força da política contracionista, a compressão progressiva da atuação do Banco do Brasil. Analisada comparativamente essa projeção com os inexoráveis efeitos do crescimento das despesas administrativas da instituição conclui-se por preocupante comportamento de tendências que evoluem em sentidos antagônicos e afetarão, a médio prazo, os parâmetros da liquidez do Banco. O que se observa, pois, Senhor Ministro é que o Banco do Brasil está sendo comprimido não por força de contração dos ativos das autoridades monetárias, mas sim porque, dentro do Orçamento Monetário, substancialmente mais que a dele está crescendo a atuação operacional do Banco Central através de outros agentes financeiros” (Ofício PRESI 83/1279 de 19/07/1983 do Presidente do Banco do Brasil Dr. Oswaldo Roberto Colin ao Sr. Ministro da Fazenda Dr. Ernane Galvéas). No mesmo ofício ele propunha: que se colocasse em regime de contabilização especial a Conta Movimento do Banco Central, cujos saldos, na sua opinião, deveriam ser movimentados pelas liquidações das operações garantidas por ela, na medida que fossem ocorrendo; propunha também que se instituisse nova conta de suprimento para registro contábil das operações do Tesouro Nacional de interesse do Banco Central; que se garantisse ao Banco do Brasil a prática, de forma integral, das operações bancárias que tivessem respaldo em recursos e captações próprios; que se transferisse do Banco Central para o Banco do Brasil as operações de fomento realizadas pelo Banco Central no âmbito da política de

crédito rural; e que se deslocassem, de forma definitiva, do Banco do Brasil para o Banco Central, os depósitos voluntários das instituições financeiras.

Na realidade, este alerta do Presidente do Banco do Brasil, se por um lado demonstrava que algo precisava ser feito, por outro lado sugeria que as mudanças caminhassem na direção de fortalecer mais ainda o Banco do Brasil como autoridade monetária, além de conceder-lhe alguns privilégios típicos dos bancos comerciais.

O relatório da Comissão não deixou dúvidas quanto a dois pontos centrais que deveriam nortear as finanças públicas do país daquele momento em diante, ao sugerir a implantação definitiva dos princípios básicos de universalidade e de unicidade orçamentária. A universalidade garantiria a incorporação no orçamento aprovado pelo Congresso Nacional de todas as receitas e todas as despesas a cargo do Tesouro Nacional incluindo as operações de crédito externo e interno em que a União aparece como tomadora além dos respectivos programas assim financiados. A unicidade garantiria a existência de um orçamento único, com uma caixa única, que registraria as receitas e as despesas que constituiriam um grande fundo comum³⁹.

Os demais pontos destacados no relatório foram: tornar transparentes os gastos do governo federal, evitando a realização de despesas implícitas, principalmente pela via de taxas de juros reais negativas nas operações de crédito de fomento. O subsídio, quando houvesse, deveria ser claramente destacado em dotações específicas do orçamento da União; explicitar os déficits do orçamento da União, quando fosse o caso, e a forma de financiá-los, vedado o uso das emissões de moeda com essa finalidade; finalmente, possibilitar visão completa dos gastos públicos, de modo a auxiliar o Poder Executivo e o Congresso Nacional na decisão sobre prioridades na alocação dos recursos do governo federal para atender os diversos itens da despesa (Relatório Final da Comissão, p.6).

Para alcançar os efeitos pretendidos, o referido relatório propunha, em primeiro lugar, a extinção do orçamento monetário, que na forma corrente na época “era a mera consolidação dos balanços e balancetes do Banco Central e

³⁹ Os princípios da universalidade e da unicidade, bem como muitos dos itens arrolados a seguir, já estavam definidos desde a Constituição de 1946, e eram explícitos na Lei n. 4320 de abril de 1964, mas ou não eram cumpridos ou foram alterados por Atos Institucionais e Complementares.

Banco do Brasil”. O que se propunha não era o simples somatório dos orçamentos da União, monetário e o orçamento SEST (das empresas estatais). Se isto fosse feito, prosseguia o relatório, estar-se-ia incluindo no orçamento da União “matéria estranha à política fiscal, como os depósitos à vista do público no Banco do Brasil” além da consolidação das operações comerciais e financeiras das empresas estatais do setor produtivo, que apareciam no orçamento SEST.

Em segundo lugar, o relatório sugeria a centralização das disponibilidades do Tesouro no Banco Central, o que permitiria uma adequada administração do fluxo de caixa e a redução dos encargos da dívida pública. De forma suave, porém clara, o relatório denunciava que, a propósito de prestar assistência a “setores e regiões prioritárias” o Tesouro vinha “historicamente” expandindo o seu endividamento sem que isto ficasse visível no orçamento publicado: “...ao longo do tempo cristalizou-se a falsa idéia de que o Tesouro Nacional poderia espalhar os seus recursos pelas instituições financeiras públicas e privadas para atingir objetivos de política fiscal. A oferta de depósitos a custo financeiro zero nos bancos oficiais federais lhes permitiria ampliar a assistência a setores e regiões prioritários, a taxas favorecidas de juros. Por outro lado, a permanência por um determinado prazo, de recursos da arrecadação tributária na rede arrecadadora possibilitaria a prestação de correspondentes serviços sem ônus para o Tesouro Nacional. Em qualquer dos casos, existe uma despesa implícita a onerar o Tesouro Nacional. Sem poder utilizar os recursos depositados, mas tendo de realizar a despesa, o Tesouro acaba por expandir o seu endividamento, pagando juros e correção monetária. Assim, a despesa acaba por ser realizada (o subsídio ao crédito e os recursos de arrecadação), com o inconveniente de não explicitá-lo no orçamento da União” (Relatório Final da Comissão, p.7 e 8).

O sistema de “caixa única” do Tesouro no Banco Central eliminaria esta grave distorção. O documento sugeria que ela poderia ser implantada em duas etapas: na primeira, entrariam todas as disponibilidades não comprometidas, sejam aquelas que tivessem origem na execução orçamentária ou naquelas oriundas das operações de crédito da União, ficando no Banco do Brasil e demais instituições autorizadas, apenas os recursos de depósitos à vista das unidades orçamentárias e que já estivessem devidamente liberados como despesa pelo Ministério da Fazenda. Na segunda fase, todos⁴⁰ os recursos seriam transferidos

⁴⁰ Grifo do relatório.

para o Banco Central “que assumiria, como lhe cabe, a função de depositário dos recursos do governo federal. Não mais haveria depósitos do Tesouro em nome de unidades orçamentárias em qualquer outra instituição financeira. A arrecadação da Receita Federal seria transferida no dia útil imediato ao Banco Central, podendo os agentes arrecadadores optar pela permanência por um determinado período, abonando a remuneração que vier a ser acordada com o Tesouro Nacional” (Relatório final da Comissão, p.8). Estes objetivos não eram novos pois já estavam expressos do III PND aprovado pelo Congresso em maio de 1980. O problema era colocá-los em prática.

O relatório prossegue indicando as principais conseqüências desta nova orientação para cada uma das instituições envolvidas. O Banco Central não estaria mais envolvido no levantamento de recursos ou emissão de moeda para cobrir possíveis dificuldades financeiras da União. O Banco do Brasil não seria mais o depositário das reservas voluntárias dos bancos e, principalmente, não receberia automaticamente recursos para suprir os seus desequilíbrios de caixa.

No que se refere ao Conselho Monetário Nacional, seriam retiradas suas faculdades de “criar linhas de crédito e subsídios, ...que passariam a depender do orçamento da União. Ao mesmo tempo, ... se eliminaria a possibilidade do Conselho autorizar o uso dos recolhimentos compulsórios dos bancos com objetivos de fomento, restringindo-os ... a instrumento de política monetária”(Relatório Final da Comissão, p.11). A Comissão sugeria, finalmente, que o Conselho Monetário Nacional se concentrasse nas atividades de integração da política fiscal, monetária e cambial com os objetivos da política econômica do país; nas de controle e dimensionamento da expansão do crédito de acordo com os interesses nacionais; e, finalmente, que fixasse as diretrizes para um sadio desenvolvimento dos mercados financeiro e de capitais. Em seu discurso de abertura do XV Congresso Nacional de Bancos citado anteriormente, o Ministro da Fazenda Ernane Galvêas declarou: “ ... nossa proposta visa proteger o Conselho Monetário de influências políticas, para ... inibir sua capacidade atual de expandir os gastos públicos, seja através do Banco do Brasil ou do Banco Central, e concentrar atuação nas suas funções básicas de principal órgão da administração pública: a coordenação das políticas fiscal, monetária e cambial; o controle da expansão do crédito e a faculdade de orientá-lo segundo os interesses nacionais; e a fixação das diretrizes que disciplinam as atividades e o desenvolvimento do sistema financeiro e do mercado de capitais”(p.9).

A semelhança em forma e conteúdo dos conceitos desenvolvidos pela Comissão encarregada do Relatório Final do Voto do CMN e o discurso do Ministro da Fazenda, confirmam a idéia de que o Governo já tinha em 1984 plena consciência da necessidade e urgência de se iniciar uma reforma institucional das finanças públicas no país. E a burocracia do setor Governo ligada ao Ministério da Fazenda, Secretaria do Planejamento da Presidência da República, Banco Central e Banco do Brasil já tinha um modelo para esta reforma. Faltava definir o melhor percurso para implementar a proposta e vontade política para agir. E esta parece que não existia.

Quais medidas de curto prazo eram propostas pela Comissão para o novo modelo de relacionamento institucional entre Tesouro Nacional, Banco Central e Banco do Brasil?

No que se refere ao Tesouro Nacional, as principais medidas defendidas foram: reformular o orçamento da União, incluindo nele todos os recursos e dispêndios; centralizar no Banco Central as disponibilidades do Tesouro Nacional; integrar no Ministério da Fazenda, a administração da dívida pública mobiliária interna, permanecendo o Banco Central como agente do Tesouro Nacional para a colocação primária dos títulos e execução dos demais serviços da dívida; reestruturar a Comissão de Programação Financeira para assumir as tarefas de administração da caixa do Tesouro Nacional e da dívida pública federal, bem como de acompanhamento e controle das operações que envolvessem riscos financeiros para o Tesouro Nacional; criar o Comitê da Dívida Pública com a finalidade de auxiliar na formação da política da dívida pública e coordenar as ações dos órgãos envolvidos.

No âmbito do Banco Central, as medidas propostas foram: extinguir o orçamento monetário e instituir novo modelo de programação monetária; retirar do Banco do Brasil e colocar no Banco Central atividades que lhe eram típicas, tais como, a função de caixa do Tesouro Nacional, a função de depositário das reservas do sistema bancário e a função de supridor de moeda manual; transferir para o Ministério da Fazenda, como já foi dito acima, a gestão da dívida pública mobiliária interna federal; eliminar as funções de fomento do Banco Central e a possibilidade de utilização dos recolhimentos compulsórios para ações de fomento.

Estas alterações aproximariam o Banco Central do perfil de um banco central clássico. Aliás, a burocracia da área econômica do setor Governo (com

exceção da pertencente ao Banco do Brasil) sempre foi favorável à independência do Banco Central: *“esta independência era fundamental para que a sociedade tivesse mais um instrumento de controle sobre os gastos do Governo e não, como ocorre no caso brasileiro, do Banco Central se transformar em financiador do déficit público. O Banco Central independente serve de alerta para que a sociedade perceba sempre quando o governo está gastando mais do que podia, e o sinalizador seria a taxa de juros. Quando ela subisse seria porque isto estava ocorrendo”* (Entrevista n.3).

Finalmente, as mudanças propostas no que se refere ao Banco do Brasil, podem ser assim resumidas: transferir para o Banco Central as disponibilidades não comprometidas do Tesouro Nacional, permanecendo no Banco apenas as contas de depósitos das unidades orçamentárias; transferir para o Banco Central os depósitos voluntários dos bancos comerciais e a função de supridor de moeda manual, como já foi visto acima; definir meios que assegurassem ao Banco do Brasil o papel de principal instrumento de política creditícia e de atuação direta do governo federal no setor financeiro: e por último, eliminar a sistemática da Conta Movimento do Banco Central, medida que acabou provocando a maior resistência por parte da “corporação” Banco do Brasil, como veremos adiante.

Como já anotamos anteriormente, os problemas com o financiamento do crédito rural, e a pré-falência deste sistema, chamou a atenção para os erros de muitos dos programas oficiais de crédito. A partir do diagnóstico da Comissão, o relatório sugeriu as seguintes medidas: realizar todas as operações de crédito com recursos do Orçamento da União, alocados aos ministérios setoriais, inclusive aquelas com instituições internacionais; ao ministério setorial deveria caber a supervisão da política; entregar ao Conselho Monetário Nacional a definição das regras básicas de operação; proibir as operações de repasse ou refinanciamento do Banco Central; subordinar à aprovação do Congresso Nacional a assunção de riscos operacionais sob responsabilidade do Tesouro Nacional.

A análise de algumas das medidas de aplicação a médio prazo, indica a profundidade das mudanças sugeridas, bem como o seu cronograma mínimo. A caixa única de Tesouro Nacional no Banco Central deveria ser implantada a partir de janeiro de 1986, extinguindo-se todas as contas de depósitos das unidades orçamentárias nas demais instituições financeiras. O prazo de dois anos seria necessário para reorganizar o sistema financeiro em todas as unidades orçamentárias, bem como mecanizar as informações, muitas das quais mantinham

o sistema manuscrito em poder de diferentes técnicos, um de cada componente orçamentário. Mesmo com a implantação do caixa único, manter-se-ia descentralizado o sistema de pagamentos, que seriam feitos à base de autorização mensal de saques, através de cheques compensáveis no mesmo dia pelo Banco do Brasil: “ a ‘rationale’ da medida está em que o Tesouro somente supriria fundos para desembolsos previstos no orçamento da União, evitando manter recursos naquelas instituições financeiras, a custo financeiro zero, enquanto se endivida junto ao público, pagando juros e correção monetária” (Relatório Final da Comissão, p.17).

Como parte das propostas de médio prazo, deveria ser revista a sistemática de arrecadação dos tributos federais, que se não fossem recolhidos no dia útil imediato ao seu pagamento, os bancos pagariam juros ao Tesouro Nacional em taxas equivalentes à das operações de mercado aberto. Finalmente, o relatório propunha que se enviasse ao Congresso legislação estabelecendo diretrizes claras para os créditos de fomento de qualquer natureza, com definição de parâmetros mínimos para os encargos financeiros, inclusive com a criação de um sistema de seguro, principalmente para as operações de crédito rural.

Como conclusão final, o relatório da Comissão destacava que este conjunto de medidas ,completaria “a transição iniciada com a reforma de 1964 (Lei 4595)” que rearticulou o sistema bancário. Entretanto, fazia a ressalva de que “as medidas propostas não serão capazes, por si só, de resolver todos os problemas com que nos defrontamos ... principalmente os relacionados com o déficit da previdência social, a intervenção estatal no trigo e no açúcar e as finanças estaduais e municipais” (Relatório Final da Comissão, p.19). Estes temas, afirmavam, deveriam ser tratados com a mesma urgência, mas em separado.

A lista das autoridades que assinam o relatório foi depois contestada pelos representantes do Banco do Brasil, que declararam através da imprensa, no último mês do Governo Figueiredo, que haviam participado das discussões, mas não haviam assinado o relatório final. Mas no exemplar que foi apresentado ao Conselho Monetário Nacional, e que constam de seus arquivos, estão os seguintes nomes:

- Mailson Ferreira da Nóbrega, então Secretário Geral do Ministério da Fazenda e Presidente da Comissão;
- Edésio Ferreira Fernandes, Coordenador de Assuntos Econômicos do Ministério da Fazenda;

- Elyeser de Souza Cavalcanti, Secretário Executivo da Comissão de Programação Financeira do Ministério da Fazenda;
- Akihiro Ikeda, Secretário Especial de Assuntos Econômicos da SEPLAN;
- João Batista de Abreu, Chefe da Assessoria Técnica do Ministro-Chefe da SEPLAN;
- Frederico Augusto Bastos, Secretário de Orçamento e Finanças da SEPLAN;
- José Luiz Silveira Miranda, Diretor da Área Bancária do Banco Central;
- José Kleber Leite de Castro, Diretor de Crédito Rural e Programas Especiais do Banco Central;
- Silvio Rodrigues Alves, Chefe do Departamento Econômico do Banco Central;
- Sadi Assis Ribeiro Filho, Diretor de Controle do Banco do Brasil;
- Aléssio Vaz Primo, Diretor de Crédito Rural do Banco do Brasil;
- Geraldo Naegele, Consultor Técnico do Banco do Brasil.

A visão que a Comissão tinha do novo desenho institucional das finanças públicas, levanta algumas questões para nossa reflexão. Ao tratar da reestruturação das finanças públicas, a Comissão levantou pontos que ultrapassaram os limites de uma mera reorganização formal. Várias medidas apontam nesta direção. A transferência da administração da dívida pública do Banco Central para o Ministério da Fazenda permitiria ao Governo utilizar as emissões de títulos públicos, principalmente para a condução da política monetária e com isto poderia controlar melhor seus próprios gastos. Mas a principal consequência desta medida seria o fim da Conta Movimento que supria o Banco do Brasil com recursos do orçamento monetário, através da emissão de moeda ou de títulos. Com isso, automaticamente, ficaria extinto o próprio orçamento monetário. Todas as previsões de despesas do Governo Federal estariam então contidas no Orçamento Fiscal, que seria aprovado pelo Congresso Nacional. Era a consagração do princípio da "transparência" nas contas públicas. Seria este um voto de confiança que estavam dando ao Congresso e conseqüentemente aos políticos?

Um dos entrevistados declarou que *"pretendíamos abrir para a sociedade todas estas questões e tornar claro todos estes desvios. Achamos na época que a única maneira de fazer isto seria através do Congresso Nacional, apesar de todos os riscos que isso poderia trazer"* (Entrevista n.5). Mas quem era a sociedade para eles? Era uma entidade abstrata, desprovida de

interesses, capaz de fiscalizar com neutralidade? Pelos depoimentos percebe-se que seu pensamento se aproxima das idéias liberais que consideram a sociedade como um espaço “independente” onde são definidas as prioridades, prioridades estas que são levadas por representantes eleitos ao Estado, inclusive determinando seus poderes e estabelecendo seus limites. Não questionam em nenhum momento como se estruturam os interesses nem como se definem as prioridades. A análise das reações a estas propostas, e as respostas dadas pela burocracia, nos permitirão avançar neste raciocínio.

CAPÍTULO IV: O ENCAMINHAMENTO DAS MEDIDAS

A pressa com que se tentou encaminhar as medidas propostas pela Comissão teve duas motivações distintas. Por parte dos comandantes da política econômica, Ministros Delfim e Galvêas, colocam a questão de porquê o mesmo governo que teve na direção de sua política econômica grande margem de manobra na manipulação dos gastos públicos, trabalhando com todo tipo de facilidades uma vez que seus gastos foram cobertos pelo orçamento monetário, resolveu agir com todo afincamento nos seus últimos meses para iniciar uma reforma que inibiria estas ações para o próximo governo?. Acontece que, a derrota de Mário Andreazza e a vitória de Maluf na convenção do PDS, mais a perspectiva da vitória de Tancredo no colégio eleitoral, mudou totalmente o curso das coisas. O assunto só voltou a exame por uma decisão política que levou em conta este novo quadro, fazendo com que o Palácio do Planalto concluísse que a reforma do sistema financeiro deveria ser feita o quanto antes: “é preciso cuidar para que o próximo governo perca a regalia de aplicar vultosos recursos sem dar satisfações a ninguém ... tornava-se necessário deixar uma sala de vidro para a próxima administração, de modo que seus movimentos possam ser melhor acompanhados. Não se pode deixar (como é hoje) ... inteiramente livre para o próximo governo, para dispor como bem quiser do orçamento monetário.... seria como dar-se um cheque em branco a um governo de oposição ao movimento de 1964” (Helival Rios, Folha de S. Paulo, 1-10-84.). Esta afirmação apresentava com clareza a “nova posição” das autoridades governamentais.

Entretanto, havia uma segunda motivação, esta por parte dos técnicos que participaram da Comissão. Eles temiam que com a maior participação do Congresso Nacional nas decisões de Governo, as pressões clientelistas acabassem saindo vencedoras nas decisões das autoridades monetárias. A forma de ter-se um antídoto para esta situação era abrir as contas do Governo para a sociedade via Congresso Nacional. A presença de pressões mais difusas poderia aumentar a importância da ação destes técnicos. E por isso tudo consideravam bem-vinda a aparente mudança de posição do Palácio do Planalto.

A) Os FATOS I : UMA VITÓRIA PARCIAL E TEMPORÁRIA

Alguns fatos demonstram que os próprios técnicos sabiam que algumas destas propostas, mesmo que aprovadas, não poderiam ser postas em prática imediatamente, o que pode ser uma indicação de que estavam mais preocupados em criar situações irreversíveis para o próximo governo, do que possibilitar que se colhessem os benefícios das medidas a curto prazo. Por exemplo, a não inclusão no Projeto de Lei Orçamento de 1985 enviado ao Congresso, de uma dotação destinada a atender aos encargos da dívida interna, seria um obstáculo à implementação da Reforma. Como a proposta de alteração do projeto de lei orçamentária não foi enviado, o atendimento dos encargos da dívida interna continuariam com o Banco Central. Quando esta questão foi levantada, o Secretário Executivo do Ministério da Fazenda, Mailson da Nóbrega declarou ao Jornal da Tarde que isto não seria problema, pois mesmo não estando no Orçamento, o lançamento adicional de títulos constituiria numa operação de crédito, o que seria feito através de Projeto de Lei específico a ser encaminhado ao Legislativo, Projeto este que determinaria a abertura de crédito especial para o lançamento de títulos. E afirmava “...a reforma em nada vai alterar a estrutura do endividamento público ... mas ocasionará basicamente uma mudança administrativa passando a administração da dívida do Banco Central para o Ministério da Fazenda” (Jornal da Tarde 27-9-84).

A reunião do Conselho Monetário Nacional do dia 13 de dezembro de 1984, deveria examinar e decidir sobre as medidas propostas no Relatório da Comissão para o Reordenamento das Finanças Públicas criada quatro meses antes por ele mesmo. Mas após a forte reação contrária, vinda dos segmentos mais variados, e, como veremos adiante, motivada por razões diferentes, a imprensa do próprio dia 13 noticiava que o Governo havia decidido recuar e retirar da pauta a apreciação do relatório: “a reforma precisa dos pareceres finais de muitas das partes interessadas”(Ministro Ernane Galvêas, Correio Brasiliense, 13/12/84). A decisão de não examinar o relatório foi tomada após uma reunião da qual participou o Presidente do Banco do Brasil, Oswaldo Collin, o Presidente do Banco Central, Affonso Celso Pastore e o Ministro da Fazenda, Ernane Galvêas, atendendo a um pedido vindo do Palácio do Planalto por intermédio do Ministro Chefe da Casa Civil, Leitão de Abreu.

Entretanto, apesar da decisão de não colocar em votação o relatório, permanecia na pauta da reunião do Conselho Monetário Nacional o exame da

programação monetária de 1985. Foi quando manifestou-se mais uma vez a capacidade criadora de quem conhecesse o caminho. Através da manipulação do próprio Orçamento Monetário, com a retirada de parte dos recursos governamentais combinada com rígidos limites de aplicação para o ano de 1985 e restrições à atuação do Banco do Brasil, começou na prática a reforma bancária: *“a programação monetária de 1985 aprovada pelo Conselho Monetário no dia 13 de dezembro, já dispensava ao Banco do Brasil o tratamento de banco comercial restrito. Assim sendo, a partir de janeiro, a variação dos empréstimos do Banco do Brasil deixaria de influenciar a base monetária (emissão primária de moeda) por não serem mais consideradas operações ativas da autoridade monetária. Os depósitos à vista do Banco do Brasil também deixariam de compor a base monetária. Como banco comercial, o Banco do Brasil não poderia mais sacar da Conta Movimento que ficaria congelada, com a redução gradual de seu saldo. Assim sendo, o Banco do Brasil precisaria manter um volume de aplicações compatível com o crescimento da captação, já deduzido o recolhimento compulsório sobre os depósitos à vista e a prazo. Caso ocorresse alguma emergência, o banco deveria recorrer aos empréstimos de liquidez do Banco Central, como qualquer outro banco comercial”* (Entrevista n.3).

Com estas providências, o Banco Central passaria a ser, na prática, autoridade monetária única e seria dado mais um passo para a unificação dos orçamentos fiscal e monetário: *“Basicamente, o repasse de recursos do superávit do Tesouro passaria a ser a fonte de dinheiro não inflacionário do Banco Central para suprir as operações ativas da base monetária”* (Entrevista n.3).

A partir deste “congelamento” da Conta Movimento, o Banco do Brasil só poderia efetuar os pagamentos dos benefícios da Previdência Social, financiar a formação dos estoques reguladores, efetuar a compra do trigo, por exemplo, se recebesse os recursos do Banco Central expressamente destinados para este fim.

Estas medidas saíam com a força de uma Resolução do Conselho Monetário Nacional, o que não era muito, pois dependeria do quanto fosse respeitada na prática pelos condutores da política econômica. Mas é importante notar que foi um processo conduzido, durante todo o ano de 1984, culminando com a reunião do Conselho Monetário Nacional pela ação praticamente isolada

de uma parte da burocracia que compunha o grupo central da Comissão para o Reordenamento das Finanças Públicas. Com seus conhecimentos técnicos dos mecanismos de formulação da programação monetária, prepararam uma peça para o ano de 1985, que trazia no seu bojo algumas das medidas que haviam sido vetadas inclusive pelo Palácio do Planalto. Com este “atalho”, tentavam também evitar um atrito com o Congresso, que fatalmente ocorreria se apelassem para o Decreto-Lei: “através de um mecanismo administrativo normal a Conta Movimento foi congelada. O disciplinamento do financiamento do setor público era fundamental para que se possa atingir o objetivo de controlar e reduzir o déficit público, abrindo mais espaço para o setor privado da economia”(José Luiz de Miranda, Diretor da Área Bancária do Banco Central, Correio Brasiliense, 15/12/84).

Após a decisão do Conselho Monetário Nacional, numa demonstração de que a ação partiu da burocracia e não do Governo, o Presidente Figueiredo declarou-se descontente com o seu resultado e “solicitou explicações para o Ministro Delfim Netto sobre a questão e este respondeu que não estava inteirado do assunto” (O Estado de São Paulo 21/12/1984 e Entrevista n.5).

Na realidade, o congelamento na prática da Conta Movimento era um início bastante tímido, pois deixava de fora a maior parte das medidas propostas pelo relatório final da Comissão, mas poderia ser encarado como um primeiro passo. Assim, a violência da reação que descreveremos a seguir, foi desproporcional ao alcance da mudança⁴¹.

O contra-ataque veio rápido, sinal também dos novos tempos: no dia 19 de dezembro de 1984, o Deputado Federal do PMDB, Élquisson Soares, “com a anuência do candidato Tancredo Neves”⁴² segundo declarou, deu entrada na

⁴¹ O congelamento da Conta Movimento não extinguiu o Orçamento Monetário, pois havia outras maneiras de acioná-lo. Além disso não se estava criando a “caixa única” do Tesouro no Banco Central; não se alterava o papel do Conselho Monetário Nacional; não se transferia a gestão da dívida pública para o Ministério da Fazenda; não se eliminavam as funções de fomento do Banco Central.

⁴² O Deputado declarou que transmitiu, através de assessores, sua intenção de entrar com a ação popular, e que teria recebido um sinal verde através do mesmo canal de comunicação. Como veremos a seguir, esta foi mais um das posições que ficaram sem ser esclarecidas, pois outros interlocutores ligados ao Dr. Francisco Dornelles afirmavam que Tancredo Neves era a favor do encaminhamento que estava sendo dado, que estaria inclusive sendo feito em comum acordo com os técnicos que o lideravam. Lembremo-nos que a este tempo o Dr. Dornelles era o Secretário da Receita Federal do Governo Figueiredo (Entrevista n. 1)

Justiça Federal com uma Ação Popular contra a determinação do Conselho Monetário Nacional de congelar a Conta Movimento a partir de 1.º de janeiro de 1985. Segundo a Ação Popular “as medidas administrativas aprovadas pelo Conselho Monetário Nacional são ilegais, e, se postas em prática, desestabilizarão o Banco do Brasil”. Além disso a Ação Popular alertava que não havia possibilidade de deixar-se de aplicar os recursos da Conta Movimento do Banco do Brasil, sem provocar uma recessão profunda. A ação denunciava também que o Banco Central passaria a aplicar recursos através do sistema bancário comercial (onde o Banco do Brasil seria apenas mais um), o que representaria a transferência de depósitos para os bancos privados. E estes seriam, para os autores da ação, os reais objetivos da proposta, e não a alegada “redução da inflação mediante o controle dos meios de pagamento”. O Deputado declarou ao encaminhar a ação, que o “sistema financeiro internacional tem interesse no enfraquecimento do Banco do Brasil, pois isso poderá levar à abertura do setor bancário nacional à participação estrangeira” (Folha de S. Paulo, 20/12/1984).

Com uma liminar da Justiça Federal concedida pela juíza Ana Maria Pimentel Tristão, as primeiras medidas da reforma financeira decididas pelo Conselho Monetário Nacional foram suspensas no dia 19 de dezembro. Na sua decisão, a juíza determinava que “as autoridades monetárias apontadas réis (Ministro da Fazenda Ernane Galvêas e Presidente do Banco Central Affonso Celso Pastore) se abstenham de praticar atos de execução que viabilizem as medidas adotadas na reunião do Conselho Monetário Nacional de 13 de dezembro de 1984, que possam atingir a estrutura, a competência do Banco do Brasil S.A., ou de qualquer forma causem lesão ao patrimônio público” (Íntegra da Decisão, cópia expedida pela Secretaria da 5.ª Vara da Justiça Federal, registrada sob o no. 230-AD184 em 19 de dezembro de 1984).

B) - OS FATOS II : OS PRIMEIROS MESES DE GOVERNO DA NOVA REPÚBLICA

Nos primeiros meses de 1985, o Governo Figueiredo nada fez para contestar a decisão judicial apesar da pressão de alguns membros da Comissão para o Reordenamento das Finanças Públicas: “*chegamos a levar ao Ministro Galvêas, preparada pelo Dr. Cid Heráclito, a contestação da medida judicial, mas o Ministro disse que o Presidente preferia não encaminhá-la*” (Entrevista n.5).

Antes da posse do Presidente eleito Tancredo Neves a COPAG - Comissão para o Plano de Governo, em seu relatório final apresentou um capítulo abordando a questão das finanças públicas⁴³. Iniciava sua análise com um diagnóstico em que afirmava que “a programação global das contas públicas apresentada pelo ... governo para 1985, é inequivocamente precária e irrealista (pois) fortes desequilíbrios estão embutidos nos orçamentos fiscais, monetário, das Estatais e do SINPAS⁴⁴” identificando em seguida o montante e as causas destes desequilíbrios. E acrescentava: “a programação global das contas públicas para 1985 parece claramente inconsistente, configurando uma situação onde o raio de manobra é muito estreito e contraditório. ... O grande desafio consiste em analisar e aprofundar alternativas mais convenientes para o financiamento efetivo do déficit global das finanças públicas que sejam, ao mesmo tempo, compatíveis com três objetivos: controle da inflação, redução da taxa de juros e retomada sustentada do crescimento e dos investimentos produtivos”. Na sua parte final o relatório apontava: “deve-se enfrentar as distorções quanto à própria natureza da dívida mobiliária. É fundamental preservá-la através de uma reforma, para que atue como precioso instrumento auxiliar (de médio e longo prazo) para o financiamento do desenvolvimento econômico (considerando o peso relativamente pequeno desta sobre o PIB), evitando-se traumas de ajustamento para o sistema financeiro nacional. Além disto, é relevante um aprofundamento da reflexão sobre: a coordenação explícita dos diferentes ‘orçamentos’, com elevado grau de transparência pública e legislativa; a reformulação das relações internas entre as Autoridades Monetárias (BACEN, BB, Tesouro, BNH, etc.); aperfeiçoamento das estruturas de controle hoje existentes (SEST, SOF, SECIN, COMOR, etc.,) como instâncias não duplicadas e, mais que isso, não apenas de fiscalização mas, também de planejamento do gasto e das inversões do setor público, a médio e longo prazo; e a necessidade de revisar amplamente a estrutura tributária⁴⁵. E finalizava: “O conjunto de questões acima enfeixa os principais temas de uma Reforma Financeira de grande envergadura, cuja implementação requer a elaboração de estudos de

⁴³ “Subsídios sobre a Situação das Finanças Públicas” in COPAG, Relatório Final, fevereiro de 1985, mimeo.

⁴⁴ Sistema Nacional de Previdência Social.

⁴⁵ Entrando em detalhes no que se refere à reforma tributária que não fazem parte do escopo deste trabalho.

grande profundidade, sendo recomendável a constituição imediata de Grupos de Trabalho nesta direção” (Relatório Final da Comissão para o Plano de Governo, fevereiro de 1985, mimeo)⁴⁶.

A leitura do documento indica que o grupo encarregado de elaborá-lo teve acesso limitado às informações, o que parece normal dentro de um quadro em que seus membros vinham da oposição e a grande maioria jamais havia participado da administração pública. Além disto, como desconfiavam de qualquer pessoa que houvesse participado dos Governos militares, não recorriam a estes burocratas ou técnicos a não ser para obter informações, jamais levando em consideração suas propostas: *“sugeri uma vez que chamássemos para uma reunião o Mailson, pois tinha ouvido falar dos trabalhos de uma Comissão que ele havia coordenado. Já havíamos ganho a eleição, qual era o problema? Acabaram me convencendo de que aquele trabalho havia sido feito apenas para acalmar o FMI e seus resultados seguiam o receituário de uma orientação monetarista da qual queríamos nos afastar”* (Entrevista n.16). Assim, é grande a fragilidade do documento apresentado pelo COPAG se comparado ao relatório da Comissão para o Reordenamento das Finanças Públicas, ao qual os membros do novo Governo poderiam até ter acesso se quisessem. A ausência de qualquer referência à desorganização institucional das finanças públicas torna ingênuas as propostas de redução das taxas de juros, controle da inflação e retomada sustentada do crescimento e dos investimentos produtivos. Apesar de apontarem a necessidade de *“uma reforma financeira de grande envergadura”*, a ausência de uma avaliação da gravidade da situação institucional das finanças públicas explica o *“susto”* que levaram quando assumiram a direção da economia: *“sabíamos que a situação econômica era grave, apesar de estar um pouco melhor do que em 1983, mas não tínhamos noção da precariedade dos instrumentos disponíveis para atuar na execução de qualquer política”* (Entrevista n. 14).

A distância entre as articulações no âmbito da COPAG e as intenções do Presidente eleito Tancredo Neves parecia ser muito grande, e isto ficou demonstrado no episódio da escolha do Ministro da Fazenda. Pouco antes de sua posse, Tancredo Neves escolheu para Ministro - e esta foi uma escolha pessoal que escapou às articulações da Aliança Democrática - seu sobrinho Francisco

⁴⁶ Cópia cedida pelo Professor Wilson Suzigan visto que o Relatório final não foi publicado.

Dornelles, que havia sido até o final do Governo Figueiredo, Secretário da Receita Federal. Economista de perfil conservador, sem ligações partidárias, Dornelles compartilhava com muitas das idéias desenvolvidas durante os trabalhos da Comissão para o Reordenamento das Finanças Públicas, tendo inclusive participado das reuniões iniciais e finais da Comissão, e assinado o relatório enviado ao Conselho Monetário Nacional. Mas, talvez por temer que a perda de muitos dos poderosos mecanismos que a atual configuração das contas públicas dava ao governante, não parecia estar disposto a criar as condições políticas para implantar as mudanças: *“ele havia aprendido com o Delfim que a centralização de poder era a chave do comando da economia”* (Entrevista n.11).

Esta sua falta de disposição já apareceu antes da posse do novo Governo, quando como futuro Ministro da Fazenda esteve com o Ministro do Planejamento Delfim Netto, para negociar a transição e o assunto do reordenamento institucional das finanças públicas não foi objeto de conversações e nem de negociações: *“nos meses de janeiro, fevereiro e março, não chegou até o Ministério da Fazenda nenhum sinal de que o futuro Governo representado pelo Ministro Dornelles já tinha uma posição definida no que se refere ao reordenamento das finanças públicas, ou mesmo de que este assunto fosse prioritário”*(Entrevista n.2).

Logo ao assumir o Ministério da Fazenda durante a interinidade do Presidente Sarney, a equipe do Ministro Francisco Dornelles não promoveu nenhuma ação na tentativa de derrubar a liminar na justiça, ou mesmo encaminhar ao Congresso Nacional via Projeto de Lei, alguma medida que alterasse o desenho institucional da administração das finanças públicas. Um fato anterior à posse indica a posição ambígua do futuro Governo em relação ao assunto: a escolha pelo Presidente Tancredo Neves do Dr. Camilo Calazans para a Presidência do Banco do Brasil indicava que seriam muitas as dificuldades para introduzir qualquer alteração institucional que significasse uma mudança nas funções ou no modo de operar do Banco do Brasil, mudanças estas que representassem, dentro da sua lógica de ação, uma perda de poder. O Dr. Calazans havia manifestado inúmeras vezes sua posição contrária à transformação do Banco do Brasil em banco comercial, tirando-lhe muitas das regalias que possuía como autoridade monetária, inclusive a de operar com a Conta Movimento, opondo-se ao seu congelamento. Aliás, durante os três anos de sua gestão na presidência do banco, foi um defensor intransigente da “corporação” contra qualquer “ameaça”,

apesar de ter sido derrotado algumas vezes, como em 1985/6 no caso da Conta Movimento .

Segundo analistas do período, “a Nova República encontrou a economia em situação relativamente favorável quando comparada com os três anos anteriores (1981,1982 e 1983... (iniciando) seu mandato sem maiores dificuldades para fechar o balanço de pagamentos e em condições bem melhores para encaminhar as negociações externas⁴⁷. No lado interno, o quadro também era bem mais animado ... após um longo período de contração iniciado em 1981, a economia retomava a trajetória de crescimento. Puxado pelo vigoroso desempenho das exportações, o PIB crescera 4,5%, iniciando um processo de recuperação do mercado interno” (SAMPAIO JÚNIOR e AFFONSO 1985, p. 1 e 2).

Entretanto, nenhum dos problemas estruturais, tanto aqueles ligados ao funcionamento geral da economia, quanto aqueles ligados à crise do Estado, estavam equacionados. As medidas encaminhadas nas primeiras semanas do Governo Sarney pelo Ministro Dornelles demonstravam alguma preocupação neste sentido, e centravam-se em três eixos principais: contração dos gastos públicos, recuperação dos instrumentos de política econômica e moralização da “coisa pública”. Dos três pontos mencionados, o principal era o arrocho fiscal, pois na avaliação da equipe de Dornelles, o déficit público era a principal causa do descontrole monetário e, em consequência, da inflação. Mas esta preocupação voltava-se mais para o corte de gastos do que para seu controle institucional. A fim de conter as despesas do setor público, o Governo decidiu paralisar as operações ativas dos bancos oficiais⁴⁸, cortar 10% do orçamento fiscal⁴⁹, proibir a contratação de novos funcionários até 31 de dezembro tanto na administração direta quanto indireta, colocar o pagamento da dívida externa como prioridade das estatais ameaçando de punição os dirigentes que não respeitassem esta diretriz, suspender por noventa dias os empréstimos de fomento do Banco Central e proibir o refinanciamento integral na rolagem da dívida pública. (SAMPAIO JÚNIOR e AFFONSO 1986, p.13).

⁴⁷ Havia um superávit comercial de US\$ 13 bilhões que permitiram o pagamento dos débitos atrasados e a elevação das reservas para US\$ 7,5 bilhões. SAMPAIO JÚNIOR e AFFONSO, p. 1.

⁴⁸ Através da compra compulsória de títulos públicos.

⁴⁹ Sobre os 15% que o Governo Figueiredo cortou no começo de 1985.

A posição de extrema fraqueza do Ministro Dornelles, provocada pela situação que o levou a assumir o ministério (doença e posterior morte de Tancredo Neves, fonte quase única de seu poder na fase da montagem do novo Governo), fez com que a maioria destas medidas não fosse cumprida. As reações contrárias às suas propostas, não somente por parte dos grupos que haviam apoiado a Aliança Democrática e de setores progressistas via PMDB, sindicatos e organizações de funcionários públicos, mas também entre os conservadores (principalmente pelas medidas de paralisação das operações ativas dos bancos oficiais que afetavam a agricultura e o setor exportador), acabaram motivando a sua queda. Outro fator que contribuiu para sua saída foi o pouco entrosamento entre ele e o Presidente Sarney desde o início do Governo. O Presidente demonstrava ter mais afinidades com o Ministro do Planejamento, João Sayad.

Descontadas as simpatias pessoais, as divergências entre Dornelles e Sayad que chamavam mais a atenção da equipe e do próprio Presidente Sarney, estavam tanto no diagnóstico da situação econômica do país quando nos remédios. O Ministro Sayad, indicado pelo PMDB de São Paulo ao Presidente Tancredo Neves⁵⁰ para a pasta do Planejamento, baseava seu diagnóstico na idéia de que a questão do déficit público e da inflação poderiam ser atacadas sem recorrer a uma política recessiva, o que soava muito melhor aos ouvidos de um Presidente de perfil populista, que assumia dentro de um contexto político bastante delicado, provocado tanto pela morte do Presidente Tancredo Neves quanto pelos compromissos assumidos pela Aliança Democrática durante a campanha eleitoral. Em outras palavras, seria difícil convencer o Presidente Sarney da necessidade de um programa de ajuste com efeitos recessivos e principalmente de cortes nos gastos públicos⁵¹.

No que se refere às alterações institucionais nos mecanismos que comandavam as finanças públicas, se existiam divergências entre Fazenda e Planejamento, elas não ficaram visíveis. Mas as coisas caminhavam lentamente, apesar da permanência da maioria dos técnicos que haviam participado da

⁵⁰ Quando este decidiu não escolher o economista José Serra, que era Secretário do Planejamento do Governador Franco Montoro de São Paulo e havia coordenado a Comissão do Plano de Governo - COPAG

⁵¹ Esta posição do Presidente Sarney já ficou clara na reunião do Conselho Monetário Nacional em maio de 1985, quando, pressionado pelos Governadores, autorizou o aumento da capacidade de endividamento de Estados e Municípios. GAZETA MERCANTIL, 19 de maio de 1985, p. 1.

Comissão para o Reordenamento das Finanças Públicas em funções de assessoria próximas aos formuladores da política econômica no início do governo da Nova República. Estes burocratas foram chamados por Francisco Dornelles e João Batista de Abreu, este último nomeado Chefe da Assessoria Econômica do Ministério da Fazenda onde teve um papel destacado durante grande parte do Governo Sarney do qual foi mais tarde Ministro do Planejamento. Abreu reuniu em torno de si o núcleo central da antiga Comissão⁵² e a permanência destes técnicos foi apontada, pelos profissionais que vieram “de fora” da administração pública federal, como muito importante para a operação das propostas de política econômica formuladas durante todo o Governo Sarney (Entrevistas n.4 e 14). Mas a urgência imprimida pelos mesmos técnicos no final do Governo Figueiredo bem como o seu espaço de ação diminuíram bastante nos primeiros meses da Nova República, pois agora a negociação política era bem mais complexa. Além disso “o Ministro Dornelles era da escola do Ministro Delfim, ou seja, queria controlar os gastos mas era contra o fim do orçamento monetário e não queria tirar poder do Banco do Brasil” (Entrevista n. 11).

Havia, entretanto, alguns sinais importantes de que estavam vivas as idéias de propor um novo desenho institucional para a gestão das finanças públicas, apesar de parecer que pouca gente queria ouvir falar sobre este assunto entre os apoiadores do novo Governo. Assim, no discurso proferido na Câmara no início de maio de 1985⁵³, o Ministro Dornelles incluiu a noção de “déficit de caixa” em substituição à noção de “déficit operacional”. Esta diferença não era semântica: significava que se mantinha a idéia de iniciar um processo de substituição do orçamento monetário por instrumentos mais realistas, que fixassem a origem e o destino dos recursos públicos.

Esta mudança de atitude refletiu-se na preparação do Orçamento para 1986, que começou a ser montado em meados de 1985 pela equipe do Ministro do Planejamento, João Sayad. A orientação dada foi para que o núcleo central do

⁵² O único que não permaneceu, apesar de convidado pelo Ministro Dornelles, mas formalmente vetado por lideranças do PMDB, foi o Dr. Mailson da Nóbrega.

⁵³ No pronunciamento da Câmara, proferido no dia 8 de maio de 1985, o Ministro Dornelles afirmou que o “déficit do setor público constituía a causa principal dos desequilíbrios da economia brasileira. Tal déficit provinha” em sua avaliação, “do excesso de gastos sobre as receitas, causado pela ineficiência congênita das empresas estatais” dentre outros fatores. SAMPAIO JÚNIOR e AFFONSO 1986, p.15.

processo fosse a unificação orçamentária, isto é, a incorporação no Orçamento da União que iria ser enviado ao Congresso de todas as despesas fiscais que estavam embutidas no Orçamento Monetário, como por exemplo, os estoques reguladores, as contas trigo, café, açúcar, álcool, a equalização das taxas no financiamento às exportações, etc.⁵⁴. Estas inclusões fizeram com que pela primeira vez desde 1964, o Orçamento da União apresentasse um déficit considerável. Mas a proposta apresentada em julho de 1985 contemplava medidas tímidas para a dimensão do desajuste. Dentre elas sugeriam a antecipação do recolhimento do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e sobre o Imposto de Renda, a elevação das alíquotas do imposto de renda sobre os ganhos do setor financeiro e o corte dos gastos públicos.

Na negociação deste conjunto de medidas, ficou claro um grande constrangimento de ordem política e institucional. Como encaminhar qualquer proposta a um Congresso onde o Governo teria grandes dificuldades de articular-se, pois a composição política havia sido feita em torno de um Presidente e quem assumiu foi outro? Como caminhar as negociações, se não havia um programa de Governo definido e se pairava uma enorme desconfiança por parte do PMDB e de outros partidos que militaram na oposição durante o regime militar, em relação ao Presidente Sarney que havia sido até alguns meses atrás Presidente do PDS, partido de sustentação do regime anterior? Tudo isto sem falar que o clima no Congresso estava muito mais próximo da idéia de promover as mudanças sem penalizar ninguém, já que em 1986 haveria eleições para deputado federal e a renovação de dois terços do Senado. Todos sabiam que restava a possibilidade de recorrer-se ao Decreto-Lei, tão duramente atacado pelas oposições durante o período autoritário. Mas como fazer isto sem desmoralizar-se? Na verdade, este “impasse institucional”, que já havia sido apontado pela burocracia que comandou o processo de Reordenamento das Finanças Públicas em 1984, só foi resolvido em 1986 com o Plano Cruzado, que acabou sendo implantado através do tão combatido Decreto-Lei.

Os desentendimentos entre Fazenda e Planejamento, mais a falta de apoio do Ministro Dornelles junto à cúpula do Governo e do PMDB, levaram ao seu

⁵⁴ Como o tempo era pouco, “optou-se por iniciar o processo com a inclusão das operações de natureza não reembolsável, de interesse do Tesouro, realizadas pelo Banco do Brasil e Banco Central. As de natureza reembolsável foram deixadas para a etapa seguinte (empréstimos a setores prioritários, p.ex.). CALABI e PARENTE 1990.

pedido de demissão em agosto de 1985. No dia 27 de agosto assumiu o Ministério o empresário Dilson Funaro, até então Presidente do BNDES.

Esta alteração no comando da política econômica do Governo representou muito mais que uma troca de nomes. Ela representou o fim das desavenças de fundo entre Planejamento e Fazenda, com a adesão a um programa que priorizava o crescimento econômico através da queda nas taxas de juros e de cortes nos gastos públicos desde que não provocassem recessão (SAMPAIO JÚNIOR e AFFONSO, 1985, p.22). E a nova equipe econômica passou a agir imediatamente, e já em setembro as taxas de juros recuaram de 21,5% (último leilão de títulos públicos da equipe Dornelles) para 16,5% acima da correção monetária (SAMPAIO JÚNIOR e AFFONSO 1985, p. 23). Os efeitos das mudanças na condução da política econômica também se refletiram na queda do déficit público de 8,4 trilhões de cruzeiros em agosto para 7,1 trilhões em setembro e 6,9 trilhões em outubro: “estes resultados corresponderam em parte a uma redefinição metodológica que eliminou do conceito de caixa várias imprecisões contábeis ... e à recuperação da receita da União, a qual de janeiro a outubro, cresceu 13,3% em termos reais contra 7,4% de janeiro a agosto” (SAMPAIO JÚNIOR e AFFONSO 1985, p.24).

Mas a situação estava longe de refletir uma superação das profundas distorções tanto estruturais quanto operacionais da economia nacional e mais especificamente das finanças públicas. E a inflação pulou de 9,1% em outubro para 15% em novembro⁵⁵. Foi neste momento que novas medidas de profundidade começaram a ser gestadas e que, no que se refere às contas públicas, os técnicos da burocracia permanente e os “de fora” passaram a convergir tanto no diagnóstico quanto nas propostas de superação. Aproximava-se o momento em que o conhecimento dos mecanismos perversos que comandavam as finanças públicas no país que a burocracia havia acumulado durante mais de uma década, iria casar-se com a vontade política de superá-los.

⁵⁵ O maior índice mensal até então registrado no país.

CAPÍTULO V: AS REAÇÕES ÀS PROPOSTAS DA COMISSÃO PARA O REORDENAMENTO DAS FINANÇAS PÚBLICAS

As principais reações contrárias às medidas propostas pela Comissão para o Reordenamento das Finanças Públicas entre o final de 1984 e os primeiros meses de 1985, vinham de três fontes principais.

Em primeiro lugar das burocracias ligadas ao Banco do Brasil e ao Banco Central. A reação mais forte veio do Banco do Brasil, desde sua diretoria até seu corpo de funcionários, que via, com a perda da condição de autoridade monetária, um estreitamento de sua margem de atuação. Quanto ao Banco Central, o receio de seus funcionários e principalmente da diretoria que cuidava das contas de fomento, era de que a sua transferência para o Banco do Brasil representasse um enfraquecimento na importância do Banco. Em segundo lugar de parte dos banqueiros privados, que temiam a concorrência poderosa no mercado que ocorreria, na sua avaliação, se o Banco do Brasil se transformasse num banco comercial. E finalmente da oposição, que ficou receosa de perder instrumentos importantes, apesar de que eram instrumentos centralizadores e autoritários, no momento em que assumiam a condução da política econômica.

Após a divulgação do Relatório da Comissão, e antes que o Conselho Monetário Nacional se reunisse para examiná-lo, os jornais passaram a anunciar que haveria um poderoso "lobby" atuando em Brasília, disposto a aplicar "quanto dinheiro fosse necessário para acelerar a implantação da reforma". (Folha de S. Paulo, 5/12/84). Mas os fatos parecem não confirmar estes rumores, muito pelo contrário. Não foi possível identificar quais seriam os beneficiários imediatos da aceleração da Reforma. Na realidade, se parte da reforma chegou a caminhar e se só foi sustada por uma Ação Popular cuja liminar foi concedida pela justiça, o mérito só pode ser creditado a uma parte dos membros da Comissão, justamente o núcleo básico que a compunha.

O Governo Figueiredo ficou dividido quanto ao encaminhamento da Reforma. Enquanto os burocratas que compunham a Comissão para o Reordenamento das Finanças Públicas, com exceção dos representantes do

Banco do Brasil, estavam convencidos de que ela deveria (e poderia legalmente) ser encaminhada via Decreto Lei e Resoluções do Conselho Monetário Nacional - e conseguiram convencer, num primeiro momento, o Ministro Ernane Galvêas sobre este procedimento. O Ministro Delfim Netto mantinha-se aparentemente alheio ao seu encaminhamento. Por outro lado, o Presidente da República recebia as pressões contrárias do Congresso, por intermédio do Deputado Nelson Marchezan, líder do seu partido o PDS, que também era funcionário do Banco do Brasil. O Deputado tentou conseguir do Governo um compromisso de só fazer a reforma através do Legislativo e afirmou, ao sair de uma audiência que a receptividade tinha sido “boa junto ao Ministro Delfim Netto do Planejamento e junto ao Ministro Leitão de Abreu do Gabinete Civil”, mas ressaltou que a resistência estava “localizada no Ministério da Fazenda” (Jornal do Brasil, 6/12 84).

Tudo indica que o Deputado Nelson Marchezan conseguiu convencer o Presidente Figueiredo, que em despacho com o Ministro Ernane Galvêas, deu a ordem, que este transmitiu por escrito ao Dr. Maílson da Nóbrega nos seguintes termos:

“Ao Senhor Secretário Geral

Conforme decisão do Exmo. Senhor Presidente da República, as medidas que dependam de mudanças na legislação, mesmo as que poderiam ser adotadas imediatamente, através de Decreto-Lei, deverão ser objeto de considerações posteriores.

Assim, recomendo à Comissão destacar em seu relatório, como de implementação a curto prazo, apenas as propostas que se situem no campo administrativo-operacional” (Despacho de próprio punho do Sr. Ministro em 21/1/1985, no ofício que encaminhava de volta o relatório da Comissão)

Além da posição oficial do Governo, pudemos identificar cinco outras posições conforme as reações dos grupos que se manifestaram quanto ao conteúdo e quanto ao momento de encaminhamento da reforma. Na realidade cada uma delas tende a representar, na sua essência, uma visão específica dentro daquele contexto determinado, sobre o desenho institucional que o Estado deveria ter no que se refere à sua organização financeira. Levamos em conta que cada uma delas não se apresentou em seu “estado puro”, pois sendo o momento

da transição entre o regime autoritário e a primeira experiência democrática depois de vinte anos, o que mais caracterizava a situação era uma grande cautela nas manifestações da maioria dos atores envolvidos.

A primeira delas, defendida pelos funcionários do Banco do Brasil e seus apoiadores, que chamaremos de *corporativista*, e que tinha como justificativa a defesa das funções sociais que o Banco do Brasil desempenharia: "tão importante quanto a Agência Metropolitana de Rio de Janeiro e de São Paulo é a modesta agência de São Benedito, implantada no imenso divisor de águas da Serra do Ibiapaba, no Ceará, ou em Ji-Paraná, Rondônia" (Expedito Quintas, *Correio Brasiliense*, 8/12/84). Esta afirmação ilustra com clareza a idéia de que o Banco deveria ser preservado de suas funções acima de tudo. A segunda posição, manifestada pelos grupos privados, incluindo banqueiros, empresários industriais e comerciais, proprietários de jornais e que apresentava tanto posições favoráveis quanto contrárias às medidas, demonstrando uma ausência de consenso, ao contrário do que alardeavam os que combatiam a reforma. A terceira, defendida pelos que estavam engajados na luta político-partidária, e que se subdividia em dois grupos. Um grupo era composto por aqueles que se opunham ao encaminhamento das medidas, sem entrar no seu mérito, afirmando apenas que não era oportuno que fossem implantadas no final de um Governo. O outro grupo, ao contrário, composto por aqueles que defendiam as medidas em seu conteúdo e quanto à urgência de seu encaminhamento, como forma de fazer com que as oposições, provavelmente vitoriosas nas eleições presidenciais, tivessem sua liberdade de ação limitada, principalmente com a eliminação do orçamento monetário. A quarta posição, com características autoritárias, da qual eram os principais protagonistas aqueles que se opunham às medidas ou por desconhecimento da real situação das contas públicas ou porque, implicitamente, concordavam que existisse um orçamento monetário que pudesse ser definido por poucos, desde que estes poucos fossem do seu grupo político. Este grupo era o mais difícil de ser identificado, já que preferiam não expressar sua posição publicamente. Finalmente, a quinta posição, da qual faziam parte a maioria dos burocratas do Banco Central, do Banco do Brasil, da Secretaria de Planejamento da Presidência da República e do Ministério da Fazenda que compunham a Comissão para o Reordenamento das Finanças Públicas, e que defendiam as medidas sob o argumento de que elas representariam a entrega, via transparência das informações, das decisões sobre os gastos públicos e sobre o seu controle à "sociedade", e por isso, coincidiam com o "interesse público".

A) - A POSIÇÃO CORPORATIVISTA DO BANCO DO BRASIL

O Banco do Brasil transformou-se no centro das reações contrárias às medidas propostas pela Comissão. Aliás, como já vimos, as resistências do Banco do Brasil a qualquer tipo de mudança no sistema financeiro público são muito antigas. Estas resistências fizeram com que o primeiro presidente do Banco Central, Dr. Dênio Nogueira, declarasse em 1989 que a “maior dificuldade para controlar o sistema bancário como um todo, centrava-se no Banco do Brasil ... Sempre foi muito difícil controlar o Banco do Brasil ... em qualquer plano de estabilização neste país ...com sua força política e econômica, eles jamais querem se sujeitar...” (NOGUEIRA, DEPOIMENTO 13/10/89, p. 80).

A concluir pelas manifestações através da imprensa, parecia que todas as alterações voltavam-se exclusivamente para alterar o perfil daquela instituição financeira, o que não era verdade. Entretanto, o congelamento da Conta Movimento representaria realmente uma mudança importante para o Banco do Brasil, que, para não ser abalado profundamente, deveria receber novos instrumentos que o colocasse em condições de competitividade com as outras instituições bancárias. Mas estas medidas, que permitiriam ao Banco se transformar num conglomerado, podendo daí atuar com os mesmos instrumentos de captação que qualquer outro banco comercial, não foram claramente definidas pela Comissão, e muito menos ficaram definidos os prazos para que as alterações fossem implantadas. Esta indefinição favoreceu e serviu de munição para aqueles que não gostariam que o Banco deixasse de ser autoridade monetária e portanto continuasse recebendo recursos do Tesouro e do Banco Central e, principalmente, serviu para sustentar a argumentação dos *corporativistas*. A ameaça, real ou não, que representava o fim da Conta Movimento à estrutura interna do Banco e de seu pessoal (incluindo a estabilidade dos funcionários, seus salários e demais vantagens) era o motivo principal dos protestos. E alguns chegaram a expressar claramente este temor.

Na realidade não eram apenas condições formais que precisavam ser dadas para que o Banco não fosse abalado. Também era necessária uma reviravolta na mentalidade que dominava o Banco, que, sem precisar competir com ninguém⁵⁶, fazia de seus funcionários simples operadores e não profissionais à procura de

⁵⁶ Em relação ao volume de depósitos, o Banco do Brasil sempre teve uma situação bastante confortável, pois, além de ser o agente financeiro do Tesouro, recebia obrigatoriamente os depósitos de todas as entidades da Administração Indireta da União como também os de

melhores padrões de desempenho da instituição: *“duvido que alguém achasse uma agência do Banco do Brasil numa cidade grande se não tivesse o endereço bem certo, pois a falta de concorrência não criava a necessidade de colocar-se nem uma placa para dizer que ali era a sede de um banco”* radicaliza um membro da Comissão para o Reordenamento das Finanças Públicas (Entrevista n.2).

Por outro lado, a idéia de transformá-lo num conglomerado preocupava os banqueiros privados, principalmente porque, como não estava claro qual seria o novo desenho institucional do Banco, eles temiam que ele não perdesse muitas das regalias que dispunha por ser o Banco do Governo, tornando-se assim um concorrente “desleal”. A perda dos privilégios de ser autoridade monetária, parecia no entanto preocupar muito mais seus funcionários do que os banqueiros privados.

Este debate em torno do papel do Banco do Brasil, apesar de importante e mobilizador das principais “paixões”, escondia o principal: sob a alegação de que as mudanças acabariam com o papel social que o Banco desempenhava junto aos pequenos investidores, seus defensores deslocavam a discussão, e acabavam não contrapondo um outro desenho institucional que pretendiam para as finanças públicas num país que se democratizava. Não definiam, dentro do “seu” modelo, qual deveria ser o papel atribuído ao Banco do Brasil. Em outras palavras, não se discutia quem devia decidir sobre os mecanismos que presidiriam a definição do destino a ser dado aos recursos públicos, nem do controle sobre a expansão da base monetária (emissão primária de papel moeda), fundamentos de qualquer regime democrático, nem quem deveria definir as prioridades de uma política creditícia. Esta discussão passava longe da preocupação dos funcionários e da direção do Banco do Brasil, bem como de seus defensores no Congresso.

Para os funcionários da “corporação” Banco do Brasil o que importava em primeiro lugar era que sua situação funcional e os benefícios (inclusive salariais) que haviam acumulado durante vários anos não se alterasse. Assim foi grande sua reação. A começar por seu Presidente Oswaldo Collin: apesar de ter participado da parte formal das discussões e oficialmente defender suas

milhares de funcionários federais e de empregados de empresas públicas. Estes clientes “cativos” retiravam dos funcionários do Banco do Brasil qualquer motivação para preparem adequadamente com vistas a atuar competitivamente com os bancos comerciais privados.

conclusões, não ficou difícil observar, através de suas declarações à imprensa mesmo antes de se tornar público o teor do relatório da Comissão, que, no limite de sua força política, tentaria barrar o encaminhamento das medidas. Sob a alegação de que a decisão deveria passar pelo Congresso Nacional, tentava adiar sua aprovação e assim ganhar tempo para derrubá-la no futuro Governo: “o Conselho Monetário Nacional não deve transformar o Banco do Brasil em Banco comercial, sem consultar o Legislativo....a reforma em andamento no Conselho Monetário Nacional embute mais perguntas do que respostas, mas já está evidente que o Banco pelo menos a curto prazo, sofrerá prejuízos em decorrência da perda de recursos do Tesouro e do Banco Central” (Correio Brasiliense, 5/11/84).

Estas declarações ainda comedidas, se transformaram em guerra aberta a partir do começo de dezembro de 1984, quando o relatório tornou-se público. E apesar de seus nomes e assinaturas aparecerem no relatório final, os burocratas que representavam o Banco do Brasil declararam posteriormente que “o referido documento não foi assinado pelos representantes do banco ali citados nominalmente (Sadi Assis Ribeiro Filho, Aléssio Vaz Primo e Geraldo Naegele). Trata-se (de um documento) elaborado pelo Ministério da Fazenda e ainda não discutido em seus detalhes ao nível da Comissão. A posição do banco com relação à matéria continua alinhada às reiteradas manifestações do Exmo. Sr. Presidente Oswaldo Collin em diversos encaminhamentos públicos a saber: encaminhamento da proposta através do congresso nacional, clara definição das funções do banco como principal agente do tesouro nacional e instrumento de política creditícia do governo federal, concessão formal ao banco, sem privilégios, dos meios que lhe assegurem acesso a todos os segmentos de mercado do sistema financeiro, prazo razoável de transição para uma segura adaptação do banco à nova situação”. (Telex enviado a todas as Agências e Superintendências do Banco do Brasil e assinado por Geraldo Naegele, Consultor Técnico da Presidência do Banco do Brasil).

Após esta declaração praticamente oficial por parte da Diretoria do Banco do Brasil, contrária às medidas propostas pelo relatório no que se referia às suas conseqüências sobre o banco, posição esta camuflada pela afirmação de que ela deveria ser amplamente discutida e enviada ao Congresso Nacional, os funcionários do Banco do Brasil enviaram uma carta ao Presidente Oswaldo Collin, onde ficou evidente que sua oposição ia além da forma de

encaminhamento, mas era muito mais uma oposição à substância da proposta. Nesta carta, além de hipotecar “irrestrita solidariedade à posição assumida” pelo Presidente do Banco, afirmavam que era indispensável que uma matéria desta magnitude fosse discutida pelo Congresso Nacional. E iam além: declaravam que o Banco deveria ser preservado “como instrumento da ação direta do Governo no mercado de crédito... e que fossem adotadas ações que permitissem a preservação do patrimônio financeiro e moral conquistado ao longo de quase dois séculos: em última instância, um patrimônio da própria sociedade brasileira.” E acrescentavam: “como ficará a assistência aos pequenos proprietários e comerciantes? E como ficarão as centenas de agências deficitárias situadas nas regiões mais carentes do país?⁵⁷ E quem assumiria os custos pela manutenção dos mais de 600 funcionários de alto nível cedidos pelo Banco aos mais diversos Ministérios e demais órgãos do setor público?” (Gazeta Mercantil, 5/12/84).

Com um discurso menos diplomático, os funcionários também protestavam com veemência através de seu Sindicato, publicando em um jornal de circulação interna do banco o seguinte artigo: “No apagar das luzes desse Governo, pretende-se realizar uma reforma bancária a toque de caixa, reforma que tem por maior objetivo o dilaceramento do Banco do Brasil, a liquidação de seu quadro de profissionais, as demissões massivas de colegas, coisa com que não podemos compactuar. Esta empresa já não nos pertence. Pertence à Nação, pertence ao povo brasileiro. Tentativas como essas de sua liquidação têm que enfrentar o nosso repúdio. Estamos pois em luta e saberemos lutar, em defesa de nossos salários, de nossas conquistas sociais, em defesa mesmo da Empresa, inteiramente abandonada à sua própria sorte....” (Manifesto do Sindicato dos Empregados em Estabelecimentos Bancários de Brasília, 30/11/84). E acrescentavam: “Pois saibam estes senhores que vão deixando o palco, e o fazem melancólica e indecentemente, que dentre os acordes dissonantes tão comuns em final de festa, acordes produzidos por aqueles que, embriagados de poder, não sentem que esse mesmo poder já lhes escapa, saibam estes senhores bêbados,

⁵⁷ A existência de agências deficitárias deve-se ao fato de que, para abrir-se uma nova agência do Banco do Brasil, respeitavam-se dois outros critérios: acompanhar o crescimento da fronteira agrícola e/ou responder a pressões políticas locais. Assim, o crescimento do número de agências do Banco do Brasil foi, até o final da década de 70, sempre superior à dos bancos privados. Entre 1967 e 1978, o número de agências do Banco do Brasil cresceu 97%, enquanto o número de agências dos bancos privados cresceu 42% no mesmo período. (OLIVEIRA 1985, p.35).

que nós, do Banco do Brasil, estaremos em uníssono gritando um não e um basta a estes desmandos e a essa imoralidade. Esta empresa é na sua história, a própria história da formação da nossa nacionalidade. E ela não desaparecerá, porque apesar de todas as absolutas loucuras que fizeram nos últimos vinte anos, ainda não conseguiram liquidar com a nação brasileira”(Jornal O Cebolão editado pelos funcionários do Banco do Brasil, número 42/84).

Os bancários tinham seus representantes no Congresso Nacional, e estes saíram em defesa do que consideravam uma ameaça à carreira profissional daqueles funcionários. Vejamos algumas declarações:

- “o Banco do Brasil, ao perder sua função de autoridade monetária, terá que especular no mercado, como qualquer outro banco privado, deixando de lado seu nobre papel social... (Além disto), como ficará a situação salarial de seus funcionários que recebem remunerações superiores às do mercado financeiro?”⁵⁸ (Deputado Federal Sebastião Rodrigues - PMDB do Paraná, F. de São Paulo, 22/11/84).

- “Seria inadmissível agora, ao apagar das luzes deste Governo que teve cinco anos e nove meses para promover mudanças dessa envergadura, fazer-se essa propalada reforma bancária, em cujo mérito nem queremos entrar agora mas que atingirá profundamente sua estrutura, através de Decreto Lei. Aqui fica, portanto, o meu protesto, como funcionário do Banco do Brasil, mas principalmente como parlamentar...” (Deputado Federal Saulo Queiroz, PDS de Minas Gerais. Anais da Câmara dos Deputados, Sessão de 4/12/84).

- “Em tese, não somos, como não poderíamos deixar de ser, contrários a modificações no atual sistema. Mas que para essas reformas, exige-se a participação da sociedade, por sua representação maior que é o Congresso Nacional.... (a reforma) é imposição do FMI. Mas esse famigerado FMI sabe, por ter sua sede em Washington, que o caminho natural das leis, é o Congresso Nacional, pois no seu país sede respeita-se a representação popular e o Governo se curva às suas decisões. Por que então aqui se impõe a humilhante exigência que se faça sem o respaldo do Congresso? A preocupação maior de todos é com o Banco do Brasil, instituição respeitada e confundida com a própria Nação, pelo que tem representado nos seus 170 anos de existência para o desenvolvimento e o progresso do Brasil. Retiram-se dele prerrogativas e privilégios... comete-

⁵⁸ O grifo é nosso.

se um crime contra o país e contra o povo brasileiro.... deixo aqui nosso grito, nosso alerta contra essa ação, defendendo a incolumidade do Banco do Brasil ... na competência e honradez de seus milhares de funcionários, que o constituíram no passado e que o mantêm no presente...” (Deputado Federal Evandro Ayres de Moura, PDS do Ceará, Anais do Congresso Nacional, 6/12/84).

- “O que estará reservado ao funcionalismo do Banco do Brasil? São 170 mil zelosos servidores, uma elite com uma larga tradição de respeitabilidade, de moralidade e de grandes serviços prestados ao povo brasileiro. Essa gente não foi ouvida; essa gente teme ser prejudicada, e certamente o será, se essa pretendida reforma vier a toque de caixa, como pretende o atual Governo...” (Deputado Federal Nyder Barbosa, PMDB Espírito Santo, Anais do Congresso Nacional, 6/12/84)

A posição dos funcionários e direção do Banco do Brasil foi comentada pelo Jornal O Estado de São Paulo, que em editorial sob o título “A Nova Revolução dos Bichos” referindo-se ao livro *Animal Farm* de Orwell, afirmava que era “comovedor o fervor democrático que apoderou-se do Banco do Brasil, da direção aos funcionários de agência, que reclamam, em nome da democracia que se instaurará, que a reforma bancária anunciada pela área financeira do governo ... seja discutida pelo Congresso . É comovedor o empenho dos funcionários em colocar os ‘interesses da nação’ - que são os do banco - nas mãos do Congresso, onde os defensores das empresas estatais poderão conservá-lo... A reforma bancária não será jamais efetivada se tiver que ir ao Congresso...(onde) o espírito estatizante de deputados e senadores acabará criando ... as condições que permitirão ao Banco do Brasil ampliar seu espaço no mercado financeiro em detrimento das instituições particulares de crédito... Quando ao democratismo se juntam o nacionalismo dos interesses e o oligarquismo, o País corre o risco de acabar todo ele uma imensa fazenda, dirigida pela oligarquia em nome do Congresso (onde o Banco do Brasil tem amplos apoios), em nome da soberania e em nome da Pátria ... Orwell, em *Animal Farm* já retratara essa aliança. Teremos de repetir todo o doloroso processo da “revolução dos bichos” para ver onde alguns querem nos levar?”.(O Estado de São Paulo, Notas e Informações, 6/12/84)

A proposta de que as modificações fossem discutidas no Congresso Nacional e não decididas via Decreto Lei ou via resolução do Conselho Monetário Nacional, se por um lado poderia demonstrar uma real oposição a estes caminhos criados pelo regime autoritário, por outro lado vinha sempre acompanhada da

manifestação de que, uma vez no Congresso, estes segmentos trabalhariam para que as medidas fossem rejeitadas. Democráticos na forma, porém defensores de interesses corporativos no conteúdo. Por sua vez, os burocratas que defendiam o encaminhamento das medidas iniciais via Decreto Lei e resoluções do Conselho Monetário Nacional, se por um lado demonstravam confiar mais nos caminhos autoritários para encaminhar sua proposta, por outro estavam batalhando por soluções institucionais mais de acordo com um regime democrático.

Os membros da Comissão que mantinham a defesa da proposta, em Nota Confidencial, procuravam alertar para a real situação do Banco do Brasil, além dos limites destes interesses corporativos e definiam qual, na sua opinião, deveria ser o papel do Congresso Nacional, aí sim insubstituível: “o que é inaceitável é continuar o estiolamento do Banco do Brasil. A compressão que vem sendo feita nos seus empréstimos, para dar lugar a gastos do governo no orçamento monetário, pode levar à penúria o nosso secular estabelecimento, marco da vida nacional e patrimônio da sociedade. Só os que não querem informar-se é que desconhecem a imperiosa necessidade de estancar o esvaziamento do Banco do Brasil. Além disto, o país precisa, via Congresso Nacional, acompanhar a expansão da nossa base monetária. É ilusório pensar que o Tesouro possa assegurar a maior parte dos recursos para as operações do Banco do Brasil, a menos que se queira provocar uma inflação explosiva - pelas emissões de moeda - ou elevar ainda mais as já brutais taxas de juros - pela ampliação da dívida pública. O Banco do Brasil pode e deve buscar na captação de poupanças a base de seu futuro crescimento. Os escassos recursos do Tesouro a ele destinados devem ser reservados para lhe permitir atuar em favor dos pequenos empresários, principalmente do setor rural ...”(Nota Confidencial, O Banco do Brasil e a extinção do orçamento monetário, p. 2 e 3, 5/12/84).

Os funcionários do Banco do Brasil conseguiram aliados em outros setores. O então Presidente do Tribunal de Contas da União, Ministro Mário Pacini, afirmou que “quem conhece a história do Brasil, com a qual se confunde o próprio Banco do Brasil, sabe e deseja que ele tenha sua estrutura reforçada e reformulada para que volte a operar, como fazia até a década de 70, quando realmente constituía instrumento exclusivamente a serviço do interesse da pátria, uma alavanca para o progresso, uma instituição ágil e sempre pronta a executar a política ditada pelos interesses maiores da nação brasileira e além fronteiras... As medidas propostas levarão ao esvaziamento gradativo da

importância do Banco do Brasil como agente financeiro da União” (O Estado de São Paulo, 15/12/1984). Mas o Ministro Mário Passini, esquecendo-se momentaneamente sua posição de magistrado, foi além: *“durante uma reunião numa visita que fizemos ao Tribunal, contou que havia participado de uma ‘conspiração’ para derrubar o Projeto. Disse que foi ao Figueiredo e que se articulou com o Marchezan, e com vários deputados. Imagine, um Ministro que ia ser Presidente do Tribunal de Contas da União!!”*.(Entrevista n. 5)

As reações dos funcionários do Banco Central não foram noticiadas pela imprensa, mas sua diretoria, principalmente aquela ligada às funções de fomento, reagiu: *“as reações se concentraram na área que se encarregava dos fundos e das carteiras de fomento, e a nossa briga, nós do Banco Central que estávamos na Comissão e que tínhamos vivido a experiência do lado do Ministério da Fazenda, era tentar convencer nossos colegas que isso era fundamental para que o Banco Central se transformasse num verdadeiro Banco Central. O Banco funcionando como banco de fomento, enfraquecia seu papel em vez de fortalecer”* (Entrevista n.1). As reações do Banco Central se restringiram a discussões internas do Governo, não chegando nem ao Congresso nem às manifestações sindicais.

B) OS INTERESSES PRIVADOS SEM CONSENSO

Os banqueiros estavam divididos quanto ao encaminhamento das medidas, e nenhum deles saiu em defesa entusiástica das mudanças propostas. Alguns demonstraram preocupação com a concorrência “desleal” que poderia representar o fato do Banco do Brasil se transformar num banco com as mesmas características dos bancos comerciais, captando recursos no mercado, e ainda assim manter alguns dos privilégios de ser uma instituição governamental. Neste sentido manifestou-se o Sr. Elmo de Araújo Camões, então Presidente do Banco Sogeral: *“é estranho que o Governo tenha deixado de lado desde 1979 um programa de tão grande envergadura e agora, nos últimos dias de seu mandato, decida adotar a reforma bancária. Isso, no fundo, virá dificultar a ação do próximo governo, pois porá seus gastos dentro de uma camisa de força, diminuindo o grau de liberdade para executar uma política econômica e social mais liberal . Além*

disto, o Banco do Brasil vai roubar espaço dos bancos com menor rede de agências ao se tornar um banco comercial.”(O Globo, 25-11-84).

Na mesma direção manifestou-se o Dr. Olavo Setúbal, Presidente do Banco Itaú, para quem as medidas “só seriam bem aceitas pelas classes empresariais, se fossem discutidas amplamente ...e não deviam ficar restritas a debates fechados a nível de Governo” (Diário Comércio e Indústria, 6/12/84).

O Presidente da Federação Brasileira das Associações de Bancos - FEBRABAN - Roberto Konder Bornhausen mostrou sua preocupação com o novo papel que se atribuiria ao Banco do Brasil: “Não encontro justificativa para o Banco do Brasil se transformar em grande conglomerado. O Governo dispõe da maior sociedade de crédito imobiliário, responsável por 50% da captação da poupança, que é a Caixa Econômica Federal, além de possuir o maior banco de investimento do país, que é o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), e o próprio Banco do Brasil como está estruturado hoje, já se constitui num grande conglomerado” (Gazeta Mercantil 14/11/84)

As manifestações da Federação Nacional dos Bancos FENABAN, por outro lado, foram principalmente a favor das medidas propostas pelo Governo. Nesta direção vai a declaração do Dr. Teófilo Azeredo Santos, seu Presidente. Para ele, as medidas “acabam com o arbítrio que existe hoje de o Poder Executivo emitir títulos da dívida e papel moeda, aplicando estes recursos geradores da inflação como quiser, sem nenhuma participação da sociedade brasileira. Não se verifica esta prática em nenhum país do mundo” (O Estado de São Paulo 16-11-84). Mas achava que a reforma ainda iria demorar, pois somente um Governo empenhado politicamente teria condições de levá-la adiante (Gazeta Mercantil 31-8-84).

A avaliação de uma News Letter editada em Nova York e de circulação entre banqueiros internacionais com interesses no Brasil era positiva: “As boas notícias para os bancos comerciais brasileiros vieram pelo fato de que as autoridades estão gradualmente desvinculando as funções do Banco Central e do Banco do Brasil. Isso dará aos bancos locais, sobretudo os que são subsidiários de instituições internacionais, novo campo de ação. O Banco do Brasil cada vez mais atuará como banco comercial, não como instrumento de programas governamentais. Ao mesmo tempo, o Banco Central atuará como banco central ortodoxo e as necessidades de consolidação dos recursos do tesouro serão decididas pelo Congresso, e não por altos funcionários. Isso significa que os

bancos comerciais terão de ficar com nova parcela nos empréstimos aos setores exportadores e agrícolas da economia, anteriormente dominados pelo Banco Central e Banco do Brasil. Naturalmente, os bancos comerciais agora enfrentarão competição por recursos do mercado monetário por parte do Banco do Brasil, mas isto não será tão grave.”(The Banker, November 1984, New York).

A Associação Nacional das Corretoras de Valores colocou-se decididamente favorável às medidas, declarando sua estranheza pelo fato de membros da equipe de Tancredo Neves estarem se colocando contrários à sua implementação: “A dimensão dos problemas existentes no setor público é em parte o resultado de que essa área era mal conhecida, tinha pouca transparência para os analistas, e essa anomalia era ainda mais grave na década passada... Um dos fatores do desequilíbrio das contas públicas deriva de velhos problemas, tais como o direito do Banco Central de emprestar dinheiro, em atividades de fomento; e o Banco do Brasil de emprestar dinheiro mandando o Banco Central pagar a conta e assim transformando-se, simultaneamente, em banco comercial e autoridade monetária... Quanto ao serviço da dívida, ele não é lançado no Orçamento da União, mas no Orçamento Monetário, de tal sorte que a dívida acaba fugindo, acima do que seria razoável, ao controle do Legislativo e do Tribunal de Contas. Quanto ao Banco Central, deveria funcionar como em países desenvolvidos: livre das ingerências do Executivo e responsável pela liquidez, influenciando em consequência sobre o nível dos juros, mas só operando papéis públicos em função de montantes já estabelecidos em orçamento. As autoridades, em fim de mandato, estudam uma reforma menos ambiciosa, mas nessa linha básica. A oposição, prestes a transformar-se em situação, teme que essa reforma limite seu espaço de manobra... A questão é, porém, mais ampla e importante. A reforma bancária não pode ser vista sob o prisma partidário, porque representa uma aspiração de todos os que querem ver o governo - os que passaram e os que virão - operando com transparência. E, principalmente, controlado pelo Legislativo, sujeito a orçamentos, não podendo ... decidir autoritariamente sobre como gastar, apresentando depois a conta para os que não puderam evitá-la. As contas do governo devem ser aprovadas e fiscalizadas em sua plenitude, seja no final do governo Figueiredo, seja ao longo do governo (muito provável) de Tancredo Neves. Evitar a transparência das contas públicas é uma postura duvidosa, mesmo que a oposição esteja consciente de que o serviço da dívida interna pode ser de tamanho incompatível com o Orçamento da União. Essa

eventual incompatibilidade explica a busca de protelar a reforma, mas o caminho não deveria ser este. Ao contrário, melhor seria iniciar já a transição, sentarem-se já representantes do governo que vai sair e daquele que vai entrar, para juntos encontrarem fórmulas que atendam a um imperativo de ordem prática e moral - tornar abertas, amplamente fiscalizáveis, perfeitamente visíveis, as contas públicas. Sob pena de que a obscuridade perpetue esse instrumento de poder, ao qual os governantes tem-se rendido sempre que as pressões para o aumento dos gastos vão-se tornando mais fortes, ameaçando a sobrevivência do seu poder político” (Boletim Mensal da ANCOR - Associação Nacional das Corretoras de Valores, Novembro de 1984, n.11)

Houve banqueiros que opuseram-se fortemente “à oportunidade” das medidas, demonstrando que a posição não era consensual. O Diretor do Banco Nacional, Germano Brito Lira, indagou se “a sociedade havia sido consultada para justificar medida tão profunda nos orçamentos da União, com a subordinação exclusiva dos gastos públicos ao Orçamento Fiscal” (Gazeta Mercantil 21/11/84).

Outros banqueiros também criticavam as medidas, mas por outras razões, considerando-as tímidas, por não contemplarem o aspecto mais importante que era a independência do Banco Central. A Carta Econômica, órgão de circulação interna do Banco Boa Vista, assim se manifestava: “As evidências ... nos animam a sugerir a independência do Banco Central do Brasil. Tal proposta nos parece oportuna por várias razões. Primeiro, porque o déficit público brasileiro é enorme e constitui ... o principal foco inflacionário. Segundo, porque há anos vem-se tentando controlá-lo sem sucesso....A nosso ver, a única maneira de se ter sucesso nesse empreendimento será proibir o Banco Central de emprestar ao Governo, tornando-o inteiramente autônomo, respondendo apenas pelo controle monetário. Não tendo a quem recorrer, o Governo, em todas as esferas, e as próprias empresas estatais, teriam que ajustar-se. Terceiro, a necessária reversão das expectativas inflacionárias requer fatos novos e concretos. Sem que se tomem medidas firmes e objetivas, parece impossível convencer a sociedade de que a inflação será realmente debelada ... Nada seria mais concreto e objetivo do que mostrar à sociedade que o principal foco inflacionário terá *forçosamente* que desaparecer, como resultado da transformação do Banco Central em órgão independente. Em alguns casos de inflação em outros países, ao invés de simplesmente proibir o Banco Central de conceder empréstimos ao governo,

foram impostos limites nominais para estes empréstimos. No caso brasileiro, porém, a prática de estabelecer limites não parece dispor de suficiente credibilidade, devido às constantes revisões e descumprimento das metas. Por esta razão sugerimos que o Banco Central seja efetivamente impedido de emprestar ao governo. Cumpre notar que os projetos de reforma monetária e bancária em estudo pela atual administração não parecem contemplar esse aspecto.” (Carta Econômica, Ano III, n.11, novembro de 1984, editada pelo Banco Boa Vista, Rio de Janeiro).

O Presidente da Federação das Indústrias de São Paulo - FIESP - manifestou-se pela aprovação das medidas, destacando que “pela primeira vez o Conselho Monetário Nacional toma uma atitude aprovada com aplausos gerais” (O Globo 22-8-84). Para os empresários, uma das coisas atraentes da proposta era a transformação do Banco do Brasil em banco comercial, pois dependendo do volume de recursos que ele captasse, aumentaria a disponibilidade de crédito no mercado, e os bancos privados precisariam trabalhar com taxas compatíveis com esta competição, o que poderia “baratear o dinheiro”.

Os dois jornais considerados os mais conservadores e que apoiavam na maior parte das vezes a política econômica dos Governos militares desde 1964, aplaudiram as medidas com bastante ênfase em seus editoriais.

O jornal O Globo assim se manifestou em editorial: “É sintomática a disposição das autoridades financeiras de passar ao Congresso Nacional a responsabilidade de aprovar a emissão de títulos da dívida pública destinados a suplementar receita da União. Sintomática da evolução político-institucional do país, na perspectiva da plena democratização, antes mesmo que o processo de abertura se complete e comece a desdobrar-se. Mesmo que como fundamento das medidas se possam vislumbrar motivações ligadas à dificuldade de cumprir metas de finanças públicas assumidas com a comunidade financeira internacional. Ou por isso mesmo. Em outros tempos, sob o influxo das tendências centralizadoras que marcaram a vida nacional nos últimos 15 anos, não passaria pela cabeça de nenhum expoente da alta burocracia governamental, compartilhar com o Congresso nem que fossem os ônus das decisões econômicas. Vê-se agora que medidas tendentes a reforçar o Legislativo são tomadas independentemente da definição da questão sucessória. Alastra-se a convicção de que o caminho ... é o da democracia.” (O Globo - Editorial de 3-9-84)

E o jornal O Estado de São Paulo adotou posição semelhante: “A reforma representa importantíssimo passo à frente, especialmente se considerar que ao

prever a unificação dos orçamentos públicos no plano federal, restitui ao Congresso todos os seus poderes - mas lhe devolve igualmente responsabilidades. Curiosamente, em alguns meios parlamentares de oposição, a reforma foi mal recebida. Essa reação negativa só pode ser explicada pelo fato de haver-se falado que ele seria implementado via decreto-lei ... mas esta discussão não é essencial...o que é essencial ... é que a Nação esteja consciente da importância, tanto política quanto econômica da reforma proposta. Ela permitirá à Nação, por intermédio dos seus representantes no Congresso, assumir suas responsabilidades no que diz respeito ao total das emissões de moeda, ao volume de colocação de títulos públicos (hoje ambos fixados sem controle pelo próprio executivo), sabendo-se que tais decisões têm efeito direto sobre a taxa de inflação e o custo do dinheiro.... Ao longo dos anos toda disciplina monetária sob controle do Congresso prevista na Lei 4595 foi esquecida. A reforma agora proposta indica a volta ao espírito da lei de 1964... na medida em que todas as receitas e despesas deverão ser inscritas no orçamento fiscal e caberá ao Congresso decidir quanto aceita emitir em títulos da dívida pública e em papel moeda. Com isso o Banco Central perde seu poder de emissão, para melhor exercer o poder de guardião do valor da moeda. Naturalmente, se o Congresso decidir por emissões maiores, estará assumindo a responsabilidade de maior inflação; se decidir emitir quantidade maior de títulos da dívida interna, estará provocando uma alta das taxas de juros. Com a reforma, pelo menos os representantes da Nação terão a responsabilidade de decisões tão importantes, hoje adotadas por tecnocratas, que consultam apenas pró-forma os membros do Conselho Monetário Nacional. Parece difícil que o Congresso se recuse a aprovar essa reforma, que o reintegra em poderes que nunca lhe deveriam ter sido retirados. Uma recusa seria o reconhecer que prefere ter no executivo um bode expiatório a exercer plenamente seus poderes com responsabilidade.” (O Estado de São Paulo - Editorial Notas e Informações de 16-11-84)

A posição do jornal Folha de S. Paulo era pelo adiamento das medidas, para que o próximo Governo decidisse o que fazer. O jornal assim se expressou em editorial: “Reforma necessária, porém não já... É estranhável a pressa com que o atual governo deseja implementar esta reforma bancária, pois teve os últimos seis anos, sem demonstrar tanta pertinácia, para fazê-la... Economistas ligados ao candidato aliancista Tancredo Neves têm demonstrado grande insatisfação com a implementação da reforma, nos moldes em que vem sendo

discutida no governo ... Alegam que serão criadas limitações inaceitáveis na administração do orçamento da União, a ponto de tornar-se necessário que o novo governo, qualquer que seja, tenha que adotar medidas para neutralizar seus efeitos indesejáveis...(Folha de S. Paulo, editorial de 9/11/84).

Pode-se observar que entre os empresários não havia um amadurecimento que resultasse numa posição definida em relação às mudanças. Por isso, falar que eles estariam pressionando para que se alterasse o quadro institucional das finanças públicas numa ou noutra direção seria forçar a realidade. Sua preocupação restringia-se ao “perigo” que poderia representar uma competição do Banco do Brasil.

C - A POSIÇÃO DOS POLÍTICOS

Do ponto de vista político-partidário, podemos identificar, em termos gerais, dois grupos: os que estavam deixando o Governo Figueiredo e os que estavam entrando com Tancredo Neves. Não incluímos aqui o grupo que apoiava Paulo Maluf, pois no período dos debates sobre as propostas de reordenamento das finanças públicas, já estava claro que ele seria derrotado no Colégio Eleitoral.

Mas no Congresso Nacional, quanto ao encaminhamento das medidas, não havia dois grupos. Todos os partidos políticos manifestaram contrários ao seu encaminhamento e integral apoio à tese de que a reforma bancária só deveria ser discutida após a posse do novo Presidente da República. Mas, ao expressar esta opinião, a grande maioria parecia já deixar subentendido que seria contra as medidas, caso tivessem que se manifestar pelo voto. Em documento enviado ao Presidente do Sindicato dos Bancários do Distrito Federal, Augusto Carvalho, os líderes partidários declaravam: “ Os líderes do PDT (Brandão Monteiro), PMDB (Freitas Nobre) , PTB (Celso Peçanha), PT (Airton Soares) e PDS (Joacil Pereira, vice líder, já que o líder Nelson Marchezan sentiu-se impedido por ser funcionário do Banco do Brasil), Frente Liberal (Jorge Borhausen) signatários do presente, sensibilizados pela justa preocupação demonstrada pelo corpo de funcionários do Banco do Brasil com seu futuro e o futuro do próprio Banco, com medidas que pretendem atingir de forma irreversível esse eficiente instrumento do Governo e orgulho da Nação brasileira, declaram publicamente

a sua oposição às intenções de se implementar uma reforma bancária antes que assuma o seu mandato o próximo Presidente da República” (Jornal do Brasil, 8/12/84).

Esta manifestação refletia com clareza o que Bresser Pereira chamou de populismo econômico: “a transição democrática no Brasil ocorreu sob a égide do populismo econômico. A idéia dominante, quando começa a Nova República, ... era de que agora tudo seria possível em matéria econômica. A inflação seria controlada sem necessidade de maiores ajustamentos fiscais, o desenvolvimento seria retomado, os salários e os lucros aumentariam. Os dois partidos dominantes (à época) no Congresso, o PMDB e o PDS, (eram) dois partidos essencialmente populistas ... populistas e fisiológicos (BRESSER PEREIRA 1992, p. 14).

O grupo político do PDS (ex Arena) que estava deixando o Governo Figueiredo, estava convencido de sua derrota, mesmo antes que o Colégio Eleitoral tivesse se manifestado, pois não conseguira vencer a convenção do seu partido, o PDS com o candidato Mário Andreazza. Ficou difícil identificar claramente qual a sua posição em relação às medidas, e a que mais se sobressai nos depoimentos e na cobertura pela imprensa, é uma atitude que oscila entre a indiferença e o desejo quase irreverente de colocar amarras na ação do futuro Governo. Abdicavam assim do papel de organizar e selecionar os interesses do bloco que deixava o poder (se é que este bloco ainda existia), colocando nas mãos da burocracia o encaminhamento das medidas.

Já a posição do grupo que se preparava para assumir o Governo é bastante contraditória. A posição do próprio candidato Tancredo Neves foi de grande ambigüidade no que se refere à política econômica que iria adotar, primeiro por uma questão de estilo pessoal, e segundo porque procurava acomodar correntes muito diferentes no amplo leque de apoios que recebeu: “de um lado, levantava bandeiras reformistas, colocando como principal meta de seu governo a maior democratização do padrão de desenvolvimento da economia. Tratava-se de retomar o crescimento e criar empregos. Para realizar estes objetivos, ... defendia mudanças qualitativas na política econômica, subordinando as condições de negociação da dívida externa e o combate à inflação à necessidade de não comprometer o bem-estar social da população e o crescimento econômico. As formas específicas que tais modificações assumiriam nunca foram bem esclarecidas... contentava-se em ressaltar a necessidade de centrar o desenvolvimento no mercado interno e em reiterar que o país deveria passar por

mudanças estruturais, sem detalhá-las também. Ao lado do discurso mais progressista, procurava acalmar os setores conservadores, assumindo compromissos claramente contraditórios com os objetivos acima mencionados. Ao enunciar a sua política econômica, as teses ortodoxas apareciam com toda força ... enfatizava-se a necessidade de reduzir o déficit público através de cortes de despesas e da eliminação de subsídios... e comprometia-se a honrar todas as dívidas contraídas pelo país” (SAMPAIO JÚNIOR e AFFONSO 1986, p.10).

Havia também contradições e ambigüidades na equipe que participou da elaboração do Plano de Ação do Governo (COPAG), bem como entre aqueles que no Congresso ou pela imprensa manifestavam suas posições quanto às ações do futuro Governo. As diferenças de posição também apareciam nas propostas daqueles que não participaram da elaboração do Plano de Governo, mas que iriam fazer parte do Governo, como é o caso do economista Francisco Dornelles, conforme a avaliação daqueles que analisaram os momentos que antecederam à mudança de Governo: “enquanto a COPAG trabalhava no plano de governo atraindo a atenção de toda a mídia, Tancredo fazia seu sobrinho, Francisco Dornelles, embaixador para assuntos econômicos, encarregando-o de negociar a transição com Delfim Netto... Assim, liderados por Dornelles... as teses recessionistas voltaram a ganhar força. Na visão conservadora, a política econômica não deveria sofrer grandes alterações de rota, mas apenas algumas correções de percurso.... a estratégia de Dornelles era aproveitar a credibilidade e o respaldo popular de seu tio para submeter a economia a um choque recessivo, que supostamente derrubaria a inflação preparando o país para a retomada do crescimento e para o restabelecimento das negociações da dívida externa em condições de força. Para implementar tal estratégia, Dornelles negociou com Delfim Netto a elevação dos preços e tarifas públicas em março, a fim de que o novo governo assumisse em condições de decretar um rígido controle de preços, sem maiores prejuízos para as finanças públicas” (SAMPAIO JÚNIOR e AFFONSO 1986, p.12)

Muitos dos membros da oposição que se opunham às mudanças, justificavam sua atitude por serem contrários ao momento e à forma como as medidas estavam sendo encaminhadas, mas outros, como já vimos anteriormente, avançavam sua posição negativa quanto ao conteúdo das propostas. A crítica quanto à oportunidade do momento parece, à primeira vista, quase irrefutável: propor mudanças de tal profundidade às vésperas da troca de Governo transformou-

se num alvo fácil de ataques e em motivo para muitas desconfianças. Este fato quase nos fez abandonar a análise da posição daqueles que assim justificavam sua rejeição às propostas. O que nos levou a considerar que este tipo de argumentação poderia fornecer algumas informações interessantes, foi a recorrência com que se usou, e ainda se usa até hoje, da justificativa que não se deve alterar o desenho institucional do estado brasileiro “antes que” termine a Copa do Mundo, antes das eleições, antes do fim da CPI, antes que mude o governo, etc., etc, etc.. Parece que quando se trata de alterar padrões institucionais ou rever regras e normas, no caso brasileiro, na maior parte das vezes escapa-se da discussão do seu conteúdo, justificando-se seu adiamento pelas mais variadas razões.

O economista Celso Furtado, na época filiado ao PMDB e cogitado para compor o Ministério de Tancredo Neves, se colocava contra o encaminhamento das medidas antes da posse do novo Presidente. Mas ao justificar sua posição levantava uma questão que merece alguns comentários. Ele dizia que “apesar do Brasil ter um sistema bancário inadequado e haver muita confusão entre o Banco do Brasil e Banco Central, que hoje ainda exercem funções de autoridade monetária, não se pode fazer a reforma já só porque o FMI e o Banco Mundial decidiram pressionar neste sentido. É inaceitável fazer uma reestruturação como esta, que demanda tempo e profundas discussões com todos os segmentos da sociedade, sob pressões externas e no apagar das luzes do governo Figueiredo.” (Relatório Reservado, 9-11-84). E acrescentava: “não interessa ao próximo governo receber as contas públicas com todas as limitações impostas sob inspiração do Fundo Monetário Internacional” (Correio Brasiliense, 22/11/84). Em outra oportunidade o economista também declarou que tinha dúvidas sobre a eliminação do Orçamento Monetário, por considerá-lo um instrumento muito importante em termos macroeconômicos, do qual o futuro Governo não deveria prescindir. (O Estado de São Paulo, 4/12/84). Se tomarmos suas palavras como um discurso pré-eleitoral, não há dúvidas de que vai na direção de uma bandeira da oposição (e que a esquerda sempre levantou) de que aceitar as regras do FMI era admitir a interferência do imperialismo norte-americano no país. Mas no caso de Furtado ela parecia representar, em primeiro lugar um “esquecimento” (ou um desconhecimento) de muitos que estavam fora do Governo há vinte anos, da falta total de instrumentos que qualquer equipe que assumisse a direção da economia tinha para iniciar um programa de ajuste com a confusão em que estavam mergulhadas as contas públicas. Em outro momento de sua trajetória

pública Celso Furtado já tinha tido experiência com questões de controle dos gastos públicos, como já vimos na Parte II. Quando estava elaborando o Plano Trienal como Ministro do Planejamento do Presidente João Goulart, chamou um notório monetarista, o Dr. Casemiro Ribeiro, para elaborar o capítulo referente à Reforma Bancária do referido plano. Na opinião do Dr. Casemiro, este convite veio, apesar de pertencerem a grupos de pensamento diversos, porque “quando você chega ao Governo e não consegue transformar o obviamente elementar em decisão de política, ...(e)... ao ver o descalabro, ...(ao ver) como estão gastando o dinheiro público estupidamente e que não há o controle elementar básico ... você se transforma em um 'monetarista” (RIBEIRO, Depoimento 21/9/1989, p.19).

Mas a posição do PMDB tinha outras raízes, pois a convicção da maioria dos seus economistas era de que o déficit público não era problema, e portanto, medidas de cunho monetário não deveriam ser consideradas prioritárias. Um dos entrevistados levanta uma outra característica que muitos economistas da equipe que preparava-se para assumir o Governo carregavam: *“muitos se formaram economistas no rastro da tradição de pensamento da CEPAL, ou seja, toda preocupação estava voltada para o desenvolvimento econômico e não para a questão da estabilização. Estava-se sempre pensando no longo prazo, e dando uma ênfase excessiva às questões de planejamento econômico e subestimando as questões de curto prazo, e principalmente o papel do mercado. Tiveram que mudar de idéia dentro do Governo, uns um pouco antes e outros não mudaram até hoje”*. (Entrevista n. 8).

A atitude da oposição denotava uma complicada lógica, ao condicionar as exigências do regime democrático representada pelo pleno funcionamento do Poder Legislativo e as razões individualizadas de quem ia exercer o poder: “Se o controle praticado pelo Congresso é saudável, deve sê-lo em todas as ocasiões e com qualquer Governo” dizia em editorial o jornal O Estado de São Paulo (28/11/84), ao comentar as declarações do economista Celso Furtado.

No caso de Celso Furtado havia um outro componente importante. Ele havia liderado no período pré 1964, como já vimos anteriormente, a posição derrotada em relação às orientações da política econômica. A burocracia que atuava em Brasília, e que havia participado da proposta em exame, era filha de outra escola. Sua escola teve como Professores longínquos Eugênio Gudín e Octavio Gouvêa de Bulhões, e como professores recentes Roberto Campos,

Delfim Netto e Ernane Galvêas e vinte anos de ditadura. Realmente as dificuldades de diálogo entre os dois grupos era muito grande.

O PMDB, partido que liderava a coligação que acabaria conduzindo Tancredo Neves à Presidência da República, colocou-se através de seus representantes no Congresso, frontalmente contra as medidas propostas pela Comissão. O movimento foi liderado pelo Deputado Elquisson Soares da bancada da Bahia. A grande preocupação do Deputado não era com as questões substantivas da Reforma proposta, mas sim com a defesa da “corporação” Banco do Brasil que seria atingida principalmente com o fim da Conta Movimento que lhe permitia ter acesso a recursos inclusive através de emissões. O Deputado acusava o Ministro da Fazenda Ernane Galvêas de tentar promover a reforma Bancária transformando o Banco do Brasil em banco comercial, sem ouvir o Congresso Nacional e, sem um amplo debate nacional: “a reforma não trará vantagens para o país e por isso ele não quer discuti-la com o Congresso.... o Banco do Brasil perderá com a reforma bancária ... trilhões de cruzeiros, que, após a reforma, terá que buscar no mercado, exigindo reciprocidade da clientela... isto é, toda vez que o produtor rural for ao Banco do Brasil levantar o seu minguido e chorado custeio agrícola terá que deixar grande parte do dinheiro do custeio aplicado em RDB, em seguro”. O Deputado queria saber ainda como ficariam os funcionários do Banco do Brasil com a mudança, que possuíam então uma legislação especial que lhes garantia estabilidade: “Passarão a sofrer ameaças de demissão ... para que os balanços apresentem lucros maiores? Estará o Ministro querendo promover uma reforma de tamanho alcance ouvindo o Conselho Monetário Nacional pelo telefone?”(Jornal de Brasília, 14-10-84).

A diferença entre o discurso do Deputado e o da Comissão de burocratas sobre o encaminhamento que deveria ser dado à questão das finanças públicas, deixando por um momento de lado o debate de iniciar-se a reforma ao apagar das luzes do Governo Figueiredo, levanta pontos significativos das duas posturas. Enquanto os burocratas falavam em deixar que a sociedade decidisse sobre se os recursos deveriam ser destinados ao crédito agrícola ou à educação, ao financiamento de um setor industrial ou ao investimento em infra-estrutura, o deputado defendia que esta decisão ficasse nas mãos da Direção e dos técnicos do Banco do Brasil. Enquanto os burocratas falavam em entregar ao Congresso as decisões sobre o Orçamento da União e a eliminação do Orçamento Monetário, o deputado preocupava-se com a carreira profissional dos funcionários do Banco do Brasil.

Na mesma direção manifestou-se o Deputado Fernando Gomes também do PMDB da Bahia. Em um discurso na Câmara dos Deputados declarou: “a esta altura dos acontecimentos, não é difícil encontrar o verdadeiro objetivo dessa gente, principalmente dos tecnocratas da Secretaria do Planejamento da Presidência da República; eles não querem uma verdadeira reforma bancária, que não se faz da noite para o dia; desejam pura e simplesmente, golpear o Banco do Brasil, o mais sólido estabelecimento creditício do país e que vem consolidando-se como um dos grandes bancos internacionais. Pretende-se transformar o Banco do Brasil numa instituição de segunda classe, pois querem transformá-lo num Banco comercial comum, tirar do Banco a condição de autoridade monetária, retirar-lhe a regalia de Caixa do Tesouro, colocar o Banco do Brasil em paridade com os demais bancos mas continuando com as obrigações, passando a atuar como banco comercial, mas continuando com as obrigações de banco do Governo, prestando os serviços e só ficando com os ônus. Este processo de desprestígio do Banco do Brasil já havia começado com o credenciamento de todo o sistema bancário para fazer o crédito rural, com a criação do BNDE e quando tiraram do Banco do Brasil a condição de Banco de Desenvolvimento, quando criaram o BNCC e quando retiraram do Banco do Brasil as cooperativas. Podemos identificar também, através desta manobra castradora, a intenção de inviabilizar para o próximo governo, o melhor uso desta instituição bancária, que se continuasse como está organizada serviria a partir de março de 85 como excelente suporte da tarefa administrativa nacional, da mesma sorte que antes de 64 serviu a todos os governos democráticos do País...Mais uma vez os nossos monetaristas, principalmente o trio Delfim, Galvêas, Amador Aguiar, querem empulhar o Governo, tentando obter que o Executivo imponha sozinho estas mudanças indesejáveis, que atingirão mortalmente o Banco do Brasil...Mas esta reforma não ocorrerá. O Congresso espera o Governo patriótico de Tancredo Neves, que levará à frente uma política financeira capaz de atender aos interesses nacionais e menos aos grandes beneficiários do nosso monetarismo, que têm sido os grandes monopólios internacionais e contemplando meia dúzia de apaniguados e de suspeitíssimas áreas do poder econômico”.(Anais do Congresso Nacional, discurso proferido em 5/11/84).

Também o Deputado Hélio Duque, do PMDB do Paraná, declarou-se contra a reforma afirmando que ela nascia “no cérebro de meia dúzia de técnicos autoritários que, acostumados ao nível de imposição que prevaleceu nos últimos

vinte nos da vida brasileira, não sabem que as coisas começam a mudar, para valer...Nos termos da proposta, uma instituição como o Banco do Brasil passa a ser um instrumento secundário, o que é danoso para o país” (O Estado de São Paulo, 8/12/84).

Além da preocupação demonstrada pela “bancada do Banco do Brasil”, como são conhecidos os Deputados que têm sua origem profissional e/ou sua base eleitoral ligadas à instituição, havia uma atitude difusa no Congresso, de que ao ter que decidir sobre as receitas orçamentárias e não apenas sobre as despesas, e também sobre o volume das emissões de títulos da dívida pública ou das emissões monetárias que poderiam fazer subir a taxa de juros ou a taxa de inflação, o ônus para os parlamentares seria muito maior, e este fato não parecia atrair suas simpatias: “o Congresso parece que preferia deixar ao Executivo esta tarefa ingrata”(O Estado de São Paulo 28/11/84). Esta talvez seja uma das explicações para a contradição de estarem rejeitando a forma do encaminhamento via Decreto Lei, apesar de que o que se pretendia fazer por este “caminho espúrio” era dar maior poder ao Congresso.

A posição da assessoria econômica do candidato Tancredo Neves era contrária ao encaminhamento das medidas, segundo declaração que alguns deles deram ao Relatório Reservado, e estes mesmos assessores atribuíam posição idêntica ao candidato: “A reforma bancária que o Governo Figueiredo está elaborando ao apagar das luzes, vem sendo observada com irritação pelo candidato da Aliança Democrática Tancredo Neves. Ele considera uma interferência indébita da atual administração no futuro governo e teme que sua aprovação leve à criação de verdadeiras armadilhas institucionais, que dificultariam a margem de manobra do sucessor de Figueiredo em matéria de formulação de política econômica. Em conversas com alguns de seus interlocutores mais constantes, Tancredo deixou transparecer que se fosse enviada para apreciação do Congresso faria tudo para barrá-la, reservando o assunto para a próxima administração. Como o Governo optou por sancioná-la através do Conselho Monetário Nacional passando ao largo do Congresso, se eleito, admite convocar o mesmo Conselho para rever as decisões a respeito do assunto. Para Tancredo a atual administração não só estaria disposta a acertar com o FMI metas que a economia teria que cumprir em 85, como também estaria interessada em criar instrumentos institucionais que praticamente obrigariam o futuro governo a cumprir o estabelecido. Ao candidato não passou despercebido também o grande interesse

que o FMI e os banqueiros privados internacionais vêm mostrando em que a reforma bancária seja sancionada no atual governo. Para o candidato, o máximo que o atual governo deveria fazer era elaborar o projeto e deixá-lo como sugestão”.(Relatório Reservado, 19 a 25/11/84). Mas as reações públicas do candidato foram muito mais discretas do que de sua assessoria, deixando transparecer mais uma atitude de “evitar atritos com possíveis aliados” de ambos os lados, do que de apoio decisivo a esta ou aquela posição. É exercício de adivinhação tentar concluir qual era (e se tinha) uma idéia definida sobre o assunto. O seu único legado, e este contrário ao encaminhamento das mudanças propostas, foi a escolha antecipada de Camilo Calazans como Presidente do Banco do Brasil, este sim, um declarado defensor da “corporação” e da manutenção do Banco como autoridade monetária.

A posição real do candidato Tancredo Neves sobre o assunto, ficou mergulhada em controvérsias, como já vimos anteriormente. Seu futuro Ministro da Fazenda, Dr. Francisco Dornelles, afirmou a dois entrevistados da presente pesquisa que o Presidente (então já eleito mas não empossado) iria implementar algumas das medidas, principalmente a que se referia ao congelamento da Conta Movimento. Declarou também que antes da eleição havia evitado tratar do assunto, pois poderia criar atritos políticos indesejáveis. Mas na prática, com a posse de José Sarney, o Ministro Francisco Dornelles durante seus seis meses de gestão, não se movimentou na direção da implementação de nenhuma das medidas.

Alguns economistas que participavam da coligação que apoiava Tancredo Neves concordavam com parte das propostas colocando, entretanto, alguns reparos ilustrativos. Luís Carlos Bresser Pereira então Presidente do BANESPA - Banco do Estado de São Paulo do Governo Montoro do PMDB, assim se expressou sobre o assunto: “a reforma bancária deveria ter sido aprovada há muito tempo, mas ela envolve uma série de processos difíceis, entre os quais o processo político... A grande notícia foi a transferência das funções do Banco do Brasil para o Banco Central, fazendo com que aquele passe a atuar como um Banco comercial e dispute seu espaço no mercado.” (Jornal do Brasil 22-08-84)

Mais dois economistas ligados ao PMDB manifestaram-se a favor das medidas, colocando porém algumas ressalvas. Um foi Luís Carlos Mendonça de Barros, da Corretora Planibanc, e que foi posteriormente Diretor do Banco

Central durante o Governo Sarney: “o importante não é a Reforma em si, mas o fato de permitir a transparência nas relações econômicas do Governo ... o fundamental é que os gastos do Executivo ficarão subordinados ao Legislativo, o que significa um avanço democrático” (Revista Exame, 5-9-84). O outro foi o Dr José Carlos Braga da UNICAMP, que afirmou: “é imprescindível a separação das contas do Banco Central, do Tesouro e do Banco do Brasil. Isto implica que o Banco do Brasil deixe de ser autoridade monetária, ampliando suas funções de banco público de fomento, papel hoje assumido pelo Banco Central, com a garantia do Tesouro Nacional, e a cobertura do diferencial entre a taxa de juros de mercado e aquele correspondente aos créditos favorecidos que venha a conceder. ... Esta cobertura impedirá a erosão do patrimônio do Banco do Brasil.” Mas fazia uma ressalva: “a reforma bancária, ainda que necessária, deve ser acompanhada da retomada do crescimento econômico, para o que é imprescindível, um reescalonamento em melhores condições de prazos e juros das dívidas externa e interna, bem como do saneamento financeiro das empresas estatais, para recuperar a sua capacidade de investir. É também fundamental uma redefinição ampla das condições financeiro-creditícias dos sistemas público e privado de intermediação, visando à expansão econômica” (Jornal da Tarde, 5-10-84). Já em 1981, o Professor Braga havia manifestado suas restrições às propostas ensaiadas pela equipe do Ministro Simonsen (propostas estas bloqueadas pela equipe do Ministro Delfim que o sucedeu, como já vimos anteriormente na PARTE II).

O Governador de Santa Catarina Esperidião Amin manifestou-se favoravelmente às medidas, pois elas representariam a “moralização da área financeira”... (Correio Brasiliense, 3/12/84). Mas a defesa mais veemente das medidas foi feita pelo então Secretário da Fazenda do Rio de Janeiro, César Maia, na época filiado ao PDT, partido que se mantinha distante da coligação que apoiava Tancredo Neves. Em artigo publicado no jornal O Globo ele declarava: “A crítica à ortodoxia monetária não deveria conduzir, como oposto, à indisciplina monetária. No entanto, é o que parece pela resposta dada por faixas da oposição às formulações apresentadas pelo Ministério da Fazenda... Os instrumentos de controle monetário atuais são de evidente e progressiva debilidade. A começar pelo grau de disciplina que operam as próprias autoridades. Cada vez mais se estreitam os caminhos e o que se tem é uma ‘cama de gato’, que transforma qualquer política na arte de improvisar. As medidas propostas nos parecem

óbvias. A participação efetiva do Legislativo nas questões orçamentárias e de endividamento público ... é o mínimo que os democratas devem exigir. A menos que a proximidade do látego tenha estimulado a vontade do uso. E como a ida ao Congresso não tem a agilidade de decretos, resoluções, portarias e reuniões telefônicas, requer-se a adoção de políticas que permaneçam. Este é um princípio básico para o disciplinamento das autoridades.... O embaralhamento do Banco Central, Banco do Brasil, Ministério da Fazenda e do Planejamento, rompe a unidade do setor público, e aumenta o distanciamento da sociedade.... O Ministério da Fazenda (está propondo) um reordenamento que persegue tornar identificados cada um dos sistemas, definidas as responsabilidades, transparentes os gastos e recuperadas as prerrogativas políticas. Não se entende o porquê do rechaço de certos porta-vozes econômicos da oposição.... Portanto, seja pelo lado institucional, organizacional ou conjuntural, não há como deixar de saudar a iniciativa. O rigor dos controles monetários significa regras do jogo sólidas e políticas orientadas, preponderância do real sobre o fictício, e da sociedade sobre o Estado. Não é mania de monetarista, mas de quem não quer ver a gestão monetária se transformar em produção de pipoca. Da forma que se gere a política monetária com seus ativos e instrumentos embrulhados e seus efeitos nublados, a única garantia para o futuro é de desarranjos inerciais. Nesse sentido, entendemos que criar constrangimentos políticos à implementação para-administrativa das reformulações é ação de inexplicável desoportunidade” (César Maia, Secretário da Fazenda do Estado do Rio de Janeiro, artigo para o Jornal O Globo, 9/12/84).

Comentando a posição daqueles que se opunham ao encaminhamento das medidas via Conselho Monetário Nacional através de Resoluções e Decretos Lei, preferindo enviá-las ao Congresso, assim se manifestava a burocracia que liderou a elaboração do relatório da Comissão para o Reordenamento das Finanças Públicas: “...a extinção do orçamento monetário é medida que independe do Congresso Nacional, embora possa o Poder Executivo renunciar à sua competência em matéria de finanças públicas e propô-la ao Legislativo por intermédio de Projeto de Lei. Corre-se o risco, porém, de exploração emocional e demagógica da proposta atribuindo-se, por exemplo, propósitos menos nobres à flexibilidade que agora se pretende reduzir, e relacionando o orçamento monetário com males da economia nacional, até mesmo os denominados escândalos financeiros. O mesmo risco existirá caso se proponha a implantação da medida em qualquer outra oportunidade”.(Nota Confidencial, O Banco do Brasil e a extinção do orçamento monetário, p.3, 5/12/84).

D - A VISÃO AUTORITÁRIA

O regime autoritário construiu um edifício institucional próprio, com instrumentos bastante eficazes para a condução de seus propósitos centralizadores. Um destes edifícios foi o aparato institucional que regulava e conduzia as finanças públicas, que foi usado para comandar o processo nos tempos de crescimento. Quando entramos numa crise que exigia medidas para ajustar a economia, estes mesmos instrumentos mostraram que já não obedeciam a controles diretos e muito menos poderiam adaptar-se a um regime democrático e a uma política de controle dos gastos. Mas as reações às propostas de mudança mostraram a força desta herança autoritária, inclusive por parte das oposições que se preparavam para assumir o Governo.

Entre os que se manifestaram contra as medidas, há um artigo de um colaborador do Correio Brasiliense que chama a atenção pela crueza com que coloca o que alguns expressavam por argumentos mais sofisticados. Dizia ele: “os instrumentos de política monetária atuais são mais do que suficientes para que o Governo exerça efetivo controle sobre os meios de pagamento... não há nenhuma razão para serem criadas novas instituições de controle e para acabar temerariamente com o flexível Orçamento Monetário praticamente independente do Orçamento Fiscal e que tem oferecido amplas facilidades para o poder executivo implementar suas políticas desenvolvimentistas... Com o processo de abertura política, por que o Poder Executivo haveria de abdicar das enormes vantagens proporcionadas pelo sistema híbrido a favor do Poder Legislativo? Isto é coisa daqueles que estão interessados em desnacionalizar o sistema financeiro acabando com o Banco do Brasil.” (Correio Brasiliense, 19/2/1984).

Havia mais gente pensando assim: alguns burocratas da área econômica, que não quiseram se identificar, declararam para o Correio Brasiliense que “nenhuma autoridade em nenhum governo quer correr o risco de ter todas as contas transparentes e controladas pelo Congresso. Esta é uma das maiores razões para que se queira fazer a reforma aos poucos” (Correio Brasiliense 18/3/84).

Alguns membros da administração federal tinham posição semelhante, como Herculano Borges da Fonseca, então presidente da Comissão de Valores Mobiliários. Apesar de concordar como sendo absolutamente necessários para eliminar a “máquina de fazer dinheiro” a adoção da reforma bancária e das finanças públicas, assim como o controle, pelo Congresso Nacional, do

mecanismo que tem permitido e facilitado o agravamento do processo inflacionário, pensava que ela deveria ser adiada. E afirmava: “por mais perfeito e acabado que seja o projeto... ele só deveria entrar em vigor se, e quando, aprovado pelo futuro Governo e pelo Congresso Nacional, pois a reversão do processo inflacionário, motivo básico para a adoção da reforma monetária, deve ser paulatina e após as decisões de políticas globais. Ao novo governo não devem ser impostas medidas prontas como esta, que vai tirar-lhe a liberdade que lhe confere o orçamento monetário, mas sim sugestões e recomendações, pois a decisão sobre a oportunidade da ação das novas reformas deverá ser a dos que vierem depois e tiverem a honra e o ônus de carregar a tocha...” (O Estado de São Paulo 30/11/84)

Com argumentos mais sofisticados, o economista Dércio Garcia Munhoz da Universidade Nacional de Brasília, membro da assessoria econômica de Tancredo Neves e funcionário do Banco do Brasil, também se opunha à proposta, elogiando a atitude do Presidente Figueiredo de barrar seu encaminhamento e culpando os tecnocratas que “num delírio pela conquista de incontrolável e ilegítimo poder” tentaram aprovar as medidas, empregando métodos espúrios e atendendo aos interesses do Fundo Monetário Internacional. Na sua análise, aponta três aspectos principais que, na sua opinião, comprometeriam os “insinceros propósitos reformistas” da tecnocracia: o objetivo implícito de estrangular definitivamente o Banco do Brasil, o desvio de recursos de posse do governo de áreas produtivas para a especulação financeira, e, finalmente, o grau de comprometimento do Orçamento Fiscal com encargos derivados da especulação com títulos públicos, sacrificando investimentos sociais e imobilizando a futura administração. Quanto ao estrangulamento do Banco do Brasil, seus argumentos não diferiam muito daqueles que consideravam que se estava retirando do Banco seu papel “social”. Quanto ao segundo aspecto apontado - desvio de recursos do sistema produtivo para a especulação financeira - denunciava que se estava tentando “impedir que o Governo Federal utilizasse, para crédito ... os recursos a custo zero, em poder do Banco Central, derivados do compulsório bancário e das emissões monetárias inevitáveis”. E por último, apontava que em vez de se identificar quem era responsável pelo aparecimento da dívida pública, pretendia-se apenas jogar no Orçamento Fiscal os encargos reais desta dívida, o que iria paralisar o próximo Governo pois a ele não sobriam recursos para novos investimentos. (Artigo publicado no jornal Folha de S. Paulo, 23/12/1984).

O que é importante destacar nos comentários do economista de oposição, é sua crença de que ainda seria possível pensar-se numa política econômica de perfil desenvolvimentista, para a qual era estranha qualquer idéia de ajuste através de um reordenamento das finanças públicas que fosse capaz de controlar a expansão da base monetária. Também chama a atenção a pouca importância que dá ao papel do Legislativo na definição das políticas de crédito e investimento de recursos públicos, pontos cruciais na proposta sob sua crítica, o que não lhe permite perceber que ela representava não um ganho, mas sim uma perda de poder por parte do que denomina de tecnocracia. Mesmo que todos seus argumentos fossem defensáveis, porque não deixar que o Congresso Nacional decidisse sobre os destinos das finanças públicas?

Autoritarismo e centralização de poder caminharam juntos na experiência do regime militar brasileiro entre 1964 e 1985. E um dos pontos nevrálgicos desta centralização era justamente a política econômica, onde muito poucos decidiam sobre o ritmo de crescimento do endividamento público e sobre as prioridades de investimento. Mas autoritarismo e centralização de poder são também o resultado da forma como se organizou o Estado a partir de 1930, como vimos anteriormente (marcado pela falta de hegemonia dos interesses privados). O período da transição entre o regime autoritário militar iniciado em 1964 (sem dúvida quando autoritarismo e centralização atingiram seu auge) e a abertura democrática iniciada em 1985, ofereceram um momento privilegiado para observar como a centralização e o autoritarismo que cresceram no regime militar, perduraram no ideário da Aliança Democrática e mesmo depois.

Na verdade, a Aliança Democrática não garantia a nenhum dos grupos que a compunha a certeza de exercer a hegemonia sobre a política econômica. Esta incerteza fazia com que os recursos autoritários e centralizadores preexistentes (o Orçamento Monetário, por exemplo) fossem tratados com cuidado, pois sua eliminação pura e simples poderia acarretar a imobilização do governo, já que nenhuma facção tinha recursos políticos suficientes para impor uma trajetória própria. Também, pretendia-se quebrar a “coalizão de suporte ao velho regime, entre tecnocratas (civis e militares) e os setores das elites empresariais (do setor público e privado)”. Com isso, acabou-se criando “uma contracultura governista entre os economistas críticos do regime” (SOLA 1989, p.41).

No episódio que envolveu a discussão em torno do Reordenamento das Finanças Públicas, esta posição aparece com evidência, apesar de não estar explicitada no discurso dos principais líderes e economistas que compunham a Aliança Democrática. Mas não há indícios de que estivesse na sua agenda imediata a desconcentração do poder, particularmente no campo da execução da política econômica. Ao contrário, na sua visão, para implementar qualquer medida, precisavam de um Governo forte. Esta seria mais uma consequência do fenômeno mais amplo de uma “transição por distensão” do regime autoritário para o regime democrático e não de uma “transição por colapso”, na terminologia adotada por O’Donnell (1987). Ou, “em um exercício de populismo com autoritarismo” (SOLA 1989, p.39), praticado pela oposição reunida na Aliança Democrática ⁵⁹.

O que parece é que os membros da Aliança Democrática, principalmente os pertencentes ao PMDB (com exceção dos ligados à “bancada” do Banco do Brasil que atacavam as medidas para defender os interesses da corporação, como já vimos anteriormente), não levaram em conta que a precariedade institucional no trato das finanças públicas tinha chegado ao ponto de tornar impossível qualquer ação planejada. E parece que ignoravam que já havia uma proposta elaborada pela burocracia da área econômica que poderia ser incorporada ao seu programa, mesmo que com reparos. Alguns conheciam a proposta, mas a rejeitavam por considerar seus autores por demais comprometidos com o regime militar.

Esta atitude autoritária teve outra consequência sobre a implementação das políticas. A idéia de que um Ministro da Fazenda querendo pode resolver os problemas da economia, é muito comum tanto para o cidadão que acompanha o assunto pelo noticiário, quanto para alguns que atuam, se preocupam e estudam soluções para os desajustes econômicos. Isto ocorre, a partir de duas lógicas, ambas com origens em uma visão autoritária do processo. A primeira, principalmente daqueles ligados ao aparelho burocrático e que fica clara na análise do encaminhamento das propostas da Comissão para o Reordenamento das Finanças Públicas, para quem, tendo-se capacidade técnica e um bom

⁵⁹ Ao usar esta expressão a autora refere-se a uma experiência posterior, ou seja, ao Plano Cruzado de 1986. Entretanto, pensamos que ela se aplica perfeitamente ao período que precedeu à eleição de Tancredo Neves.

diagnóstico, chega-se à solução correta, esquecendo-se de que há um longo caminho a percorrer pela estrada de interesses contraditórios todas as vezes que se tenta alterar um processo. E aí, além da solução técnica, há uma trabalhosa negociação política com os diversos grupos, o que também envolve competência. Segundo declarações de um dos entrevistados, membro da equipe do Ministério da Fazenda em 1984: *“o nosso primeiro susto foi em 1984, durante as negociações com o Fundo Monetário Internacional, havia uma demanda por parte deles, de uma política compulsória de rendas no campo dos salários. Já que não se podia fazer o salário pela média, far-se-ia um redutor sobre os salários, o famoso Decreto Lei 2.045. Foi feito, chegamos à conclusão que o Fundo estava certo e fizemos. Formalmente, naquela época, o Decreto Lei podia, dentro de um prazo determinado, ser rejeitado por 2/3 do Congresso, o que era praticamente impossível, e nunca havia acontecido. Mas o Congresso rejeitou o 2.045. Foi a nossa primeira grande derrota. Ali começou a ficar claro, pelo menos para um grupo restrito de técnicos, que a questão econômica tinha também a ver com legitimidade. Não adiantava ter o caminho correto, precisava ter legitimidade, e o Governo Figueiredo estava perdendo legitimidade”* (Entrevista n.5).

Dentro da segunda lógica, e desta as oposições que assumiram a partir da Nova República foram “vítimas”, seria possível adquirir-se capacidade técnica e operacional com rapidez e facilidade, pois segundo esta lógica, a boa solução técnica nasceria da boa teoria e da boa análise política. Como, antes de se colocarem na trincheira, consideravam-se portadores de ambas as características, bastava conseguir que uma determinada pessoa fosse Ministro da Fazenda e estava-se a meio caminho de uma solução. Esqueciam-se de que uma boa proposta, com viabilidade política conquistada nas negociações, mas sem condições institucionais de implementação que garanta sua eficiência e sua permanência, pode ser um grande fracasso a médio prazo. A superação destes entraves, que se originavam nas práticas autoritárias, era um assunto que ainda não estava resolvido em meados dos anos 1980.

E - BUROCRATAS E A DEFESA DO “INTERESSE PÚBLICO”

Os burocratas diretamente ligados à administração das contas públicas perceberam, como vimos anteriormente, que sem mudanças profundas que

definissem novos instrumentos de atuação, não se conseguiria traçar um novo desenho institucional para o Estado, e particularmente não se conseguiria conter o déficit público e atacar a inflação. No momento da transição entre o regime militar e o Governo Tancredo Neves, eles detinham o discurso e as iniciativas visando quebrar as regras autoritárias e centralizadoras que comandavam as finanças públicas: *“mas fomos muito ingênuos e tivemos os mesmos defeitos do regime autoritário. Achávamos que tínhamos descoberto o problema, sabíamos o que era bom para o Brasil e então era só executar. Não nos demos conta de que isto ia mexer com anos de cultura, tradição, interesses, etc. Fomos entusiasmados, anunciamos para a imprensa o que para nós era o início da transformação do processo orçamentário. Mas um dia tudo isto desmoronou”* Entrevista n.5).

A posição da burocracia que compôs a Comissão para o Reordenamento das Finanças Públicas não foi consensual. Ou, foi consensual no relatório escrito, mas este escondia as posições contrárias daqueles que preferiram se calar ao perceber qual era a posição que seria vitoriosa. E mais uma vez, as oposições surgiam por parte daqueles que estavam preocupados com o futuro de suas corporações, ou seja, Banco do Brasil e Banco Central.

Os defensores do Banco do Brasil na Comissão afirmavam que a reforma proposta não assegurava ao Banco nenhuma missão específica para que pudesse “preservar seu papel de principal instrumento da política creditícia do Governo Federal, deixando nas mãos dos Bancos privados através de seus três representantes no Conselho Monetário Nacional a decisão sobre quem teria direito a receber verbas provenientes da arrecadação de impostos, ou seja, se toda a rede bancária ou apenas o banco oficial” E acrescentavam que “...não há razão para que o Governo pegue dinheiro proveniente da arrecadação de impostos e entregue a bancos particulares para que estes emprestem aos produtores rurais”. E perguntavam: “qual então é a missão específica de banco de Governo que assegurará ao Banco do Brasil esta função de principal agente da política econômica?” (Declaração de um membro da Comissão que não quis se identificar, dada ao Correio Brasiliense, 1/12/84)

Em resposta às reações violentas contra as medidas propostas, na nota confidencial redigida por membros da Comissão que mantinham-se fiéis à sua certeza de que as medidas eram inadiáveis, denunciavam que a flexibilidade “perigosa e inconveniente aos interesses nacionais que foi se firmando ao longo

dos últimos 20 anos por força das pressões e dos usos e costumes” era, além de tudo inconstitucional. E justificavam: “a Constituição e a legislação orçamentária determinam que o orçamento da União deve abranger todas as receitas e todas as despesas do Governo Federal. O orçamento monetário não poderia assim abrigar nada que fosse privativo do orçamento da União. O seu objetivo é limitar a expansão monetária em patamar compatível com as necessidades de moeda e crédito da economia. Com o tempo, porém, o orçamento monetário foi se transformando em canal paralelo de gastos públicos: compra do trigo, do açúcar e dos demais produtos agrícolas; as dívidas externas honradas pela União; as linhas de crédito de fomento; o déficit da previdência social e as operações de crédito externo da União. Em ambos os casos (despesa e receita) nada limita o poder do executivo via decisões do Conselho Monetário Nacional. Este singular mecanismo acabou por criar na sociedade brasileira a idéia de que o governo federal tem o dom de multiplicar recursos para atender despesas através das autoridades monetárias. Daí a facilidade de expansão que ministros, governadores, parlamentares e líderes empresariais julgam existir nas operações de fomento do Banco Central e do Banco do Brasil. O Tesouro Nacional e o Ministério da Fazenda perderam ... a proteção que merecem em qualquer sistema de finanças públicas. Não podem hoje resistir às pressões por maiores gastos, que tendem a se avolumar. É razoável que estas pressões existam, mas é preciso que haja freios ao crescimento desordenado e inflacionário das despesas. O remédio é cortar o mal pela raiz, colocando todas as receitas e despesas públicas no orçamento da União, como manda a Carta Magna, o que torna desnecessário o orçamento monetário... Não se trata de medida contra o Banco do Brasil, nem uma barreira à ação do futuro governo; ao contrário, é providência que lhes beneficia. Além disto é uma exigência do interesse público, à qual os interesses dos funcionários do banco têm que se curvar. É um legado que o atual governo deixa aos próximos governos. É importante associar a abertura política com o ajustamento da economia realizados na pior crise do país. A história deverá reconhecer esse trabalho, apesar da incrível oposição que a ele se vem fazendo.... (Nota Confidencial, O Banco do Brasil e a extinção do Orçamento Monetário, p.1 e 2, 5/12/84).

A leitura do documento ajuda a entender um pouco mais qual o sentido que estes burocratas davam à “defesa do interesse público”. Seguramente percebiam que os interesses das corporações muitas vezes se sobrepunham ao “interesse público” e esta atitude deveria ser combatida sempre. Para eles o

“interesse público” deveria ser buscado na sociedade, como já vimos anteriormente, e eles, como funcionários públicos seriam seus defensores. Consideravam sua atuação como apolítica e apartidária, portanto se auto proclamavam como o grupo mais competente para conduzir esta vontade da sociedade. Ao adotar esta atitude declaravam uma autonomia que não correspondia à realidade do seu espaço de atuação, pois este vinha condicionado não só por limites estruturais como também pelo fato da sociedade manifestar interesses diversos, muitos dos quais contraditórios. Em outras palavras, ou o “interesse público” passaria a ser definido pelos próprios burocratas, e então eles tentariam impor à sociedade o que lhes daria um perigoso poder sem controles , ou não haveria possibilidade de definir o que seria o “interesse público” no emaranhado de interesses contraditórios que emanariam da sociedade.

CAPÍTULO VI: A REFORMA COMEÇA A SER IMPLANTADA: UMA VITÓRIA DA BUROCRACIA?

Não pretendemos fazer uma análise da nova fase que se inicia com a implantação do Plano Cruzado, pois foram grandes as modificações que começaram a ser introduzidas no desenho institucional das finanças públicas, englobando inclusive a criação da Secretaria do Tesouro, o que aumentaria muito nosso escopo analítico. Entretanto, como as primeiras medidas propostas pela Comissão para o Reordenamento das Finanças Públicas acabaram sendo implementadas nas águas do Plano Cruzado a partir de 1986, inclusive o congelamento da Conta Movimento, alguns pontos merecem atenção.

A vitória da Aliança Democrática em 1985 trouxe consigo as condições de legitimidade política que estavam faltando ao regime militar nos seus últimos anos. Tudo indicava que estava aberto um período de profundas mudanças no país, inclusive no desenho institucional das finanças públicas. Mas os primeiros meses da Nova República parece que não confirmaram este prognóstico, como já vimos anteriormente. A morte do presidente Tancredo Neves abalou imediatamente a legitimidade do novo regime. José Sarney representava ainda a fase do regime militar, por mais que seus aliados pretendessem negar. Além disto, a Aliança Democrática não se fez em torno de um programa claro, onde estivesse definido, por exemplo, o papel que o Estado deveria ter nesta nova fase da história brasileira. E para complicar ainda mais o quadro, com a entrada de Sarney nenhum grupo podia declarar sua hegemonia na aliança política que passaria a governar o país.

O período da gestão do Ministro Dornelles à frente do Ministério da Fazenda foi um exemplo deste desarranjo político. No que se refere à análise que desenvolvemos no presente estudo, ficou bastante claro que já havia um grupo que era portador de uma proposta de reforma das finanças públicas, com pontos que poderiam ser considerados polêmicos, mas não em sua essência, como os fatos acabaram demonstrando. O que faltava era “vontade política” de mudanças, e isto parecia que a Nova República havia enterrado nos seus primeiros meses de existência.

Mas o aprofundamento da crise econômica fez o tema voltar rapidamente à agenda do Governo. Além disto, um outro fato muito importante contribuiu para o renascimento da discussão: a grande maioria dos coordenadores e muitos dos integrantes dos grupos de trabalho da Comissão para o Reordenamento das Finanças Públicas se agruparam em torno da Assessoria Econômica do Ministério da Fazenda⁶⁰ sob a coordenação do Dr. João Batista de Abreu.

O ponto de partida deste processo foi a unificação orçamentária: *“como havia pouco tempo, pois a data limite para o encaminhamento da proposta orçamentária era 31 de agosto, optou-se então por começar pela inclusão no Orçamento, das operações de natureza não reembolsável de interesse do Tesouro, realizadas pelo Banco do Brasil e Banco Central. As de natureza reembolsável foram deixadas para a etapa seguinte, como por exemplo os empréstimos a setores prioritários”*(Entrevista n.4).

Quando a proposta orçamentária é encaminhada ao Congresso em agosto, incluindo por exemplo os encargos com os empréstimos externos, a aquisição de trigo, o programa de crédito rural, a política de preço nacional equalizado de açúcar e álcool, etc, o orçamento apresentou pela primeira vez desde 1964 um déficit considerável. Era o começo da mudança de mentalidade. A partir daí prosseguiram os estudos necessários para avançar ainda mais: *“duas áreas foram escolhidas como absolutamente prioritárias: a separação do Banco do Brasil em relação ao Banco Central e ao Tesouro e a preparação do Ministério da Fazenda para acompanhar a execução do novo orçamento em outros moldes. Para se ter uma idéia, quando cheguei ao Ministério da Fazenda em 1985, o Tesouro era composto por dois funcionários, que acompanhavam a execução orçamentária pelos extratos que eram apresentados pelo Banco do Brasil”*(Entrevista n.11).

⁶⁰ Pudemos identificar os seguintes nomes: Alcindo Ferreira, Aléssio Vaz Primo, Armando Thiers Farnese, Arnold Alício da Silva Gaspar, Cid Heráclito de Queiroz, Cincinato Rodrigues Campos, Daniel Alves Ramires, Edésio Ferreira Fernandes, Edson Alves Sá Teles, Francisco de Assis Campolina de Oliveira, Fuad Jorge Noman Filho, Gilberto Florito, Helio Bebiano, Inácio José Barreira Danziato, Jorge Caetano, José Augusto Savasini, José Augusto Varanda, Luis Fernando Gusmão Wellisch, Luiz Antonio Andrade Gonçalves, Luiz Carlos Nerosky, Luiz Jorge de Oliveira, Osiris de Azevedo Lopes Filho, Paulo Cesar Ximenes Alves Ferreira (passou a reintegrar a equipe apenas em 1987), Pedro Pullen Parente, Raymundo Monteiro Moreira, Renato Pimenta Furtado, Roberto Calaça da Costa, Sadi Assis Ribeiro Filho, Silvio Rodrigues Alves.

Assim sendo, as primeiras medidas propostas foram: imediato congelamento do saldo da Conta de Movimento, com a eliminação da sistemática diária de nivelamento de seu saldo. Com isso o Banco do Brasil deixaria de ter acesso aos recursos do Banco Central. O saldo desta conta seria acertado futuramente entre o Ministério da Fazenda e o Banco do Brasil⁶¹. Outra medida seria exigir que todas as operações que o Banco do Brasil tivesse que realizar no interesse do BACEN ou do Tesouro deveriam ser cobertas por recursos prévios e específicos (CALABI e PARENTE, 1990).

A saída do Ministro Dornelles e a entrada do Ministro Dilson Funaro foi o dado que faltava para que o processo finalmente se iniciasse: *“o Ministro Funaro era tremendamente sensível e percebia as coisas com muita rapidez, apesar de conhecer muito pouco da administração pública, o que aliás no caso até ajudava. Numa determinada semana no início de 1986, o Presidente do Banco do Brasil Camilo Calazans apresentou com muita alegria ao Ministro Funaro o fantástico lucro que o Banco havia conseguido no ano anterior. Ao analisarmos para ele aqueles dados, não ficou difícil demonstrar que este lucro vinha da Conta Movimento, e que portanto era totalmente fictício. Ai foi só o tempo de descer para o nosso andar e pegar o Voto do Conselho Monetário que já estava pronto para ser assinado, Voto este que na prática congelava a Conta Movimento⁶². Nestas horas a burocracia é imbatível. Ela sabe o momento exato de fazer as coisas”* (Entrevista n. 11). O Voto recebeu mais tarde o n.045/86 e foi promulgado no dia 31/1/1986.

Houve imediatamente forte reação dos parlamentares ligados ao Banco do Brasil, seus funcionários cercaram o Ministério da Fazenda, conseguiram obter uma nova liminar que foi revogada pelo Tribunal Federal de Recursos e, finalmente, em fevereiro as decisões foram implementadas: *“no dia em que o Ministério foi cercado, foi impressionante a atuação do Ministro Funaro, principalmente para nós funcionários nascidos e criados no regime militar.*

⁶¹ Este futuro durou bastante, pois fomos informados em abril de 1994 que os últimos acertos estavam sendo feitos naquele mes, portanto nove anos depois.

⁶² Na verdade este congelamento se deu em duas etapas: a primeira foi anterior ao Voto, quando criaram-se os registros das Operações de Créditos Realizados que o Banco do Brasil teria que apresentar diariamente, e que representavam os gastos da Conta Movimento. O segundo foi através do Voto 045/86, que suspendeu o pagamento por parte do Tesouro destas operações, exigindo que elas fossem cobertas com recursos do próprio Banco. O passivo da Conta Movimento foi sendo saldado com o tempo.

Ele mandou que o pessoal do Banco do Brasil entrasse no auditório do Ministério da Fazenda, que é pequeno e assim ficou superlotado, e desceu para falar com eles. E aí, com aquele carisma que só ele possuía, explicou numa linguagem bastante simples que aquela decisão só iria beneficiar o Banco do Brasil, e principalmente iria favorecer a democracia e a transparência das contas públicas. Saiu de lá ovacionado”(Entrevista n. 9).

Faltava começar a segunda parte das mudanças, estas ligadas à criação de um órgão que controlasse as contas do Governo: “partiu-se do diagnóstico de que no Ministério da Fazenda não havia nenhum órgão que estivesse estruturado para assumir a administração financeira da União. Esta função era realizada por diversos órgãos, cada um com sua cultura própria. O Banco do Brasil controlava a execução financeira, o Banco Central controlava a dívida pública, ninguém controlava o saldo das operações de risco direto ou indireto para o Tesouro realizadas no âmbito das instituições financeiras federais, não havia previsões e avaliações do impacto sobre as finanças federais de operações das demais entidades do setor público federal, estadual ou municipal, e assim por diante” (CALABI e PARENTE 1990).

No que diz respeito à execução orçamentária a situação não era diferente. O sistema existente apresentava uma defasagem de quatro meses entre o gasto e seus relatórios contábeis, cada órgão possuía “o seu” sistema de levantamento das operações, o que tornava quase impossível a consolidação global, e finalmente, cada órgão mantinha um saldo médio elevado na falta de uma conta única. Cada um destes itens, como já observamos, fazia parte do diagnóstico apresentado pela Comissão para o Reordenamento das Finanças Públicas em 1984. Mas em 1986 havia chegado o momento político que carregava as condições para a implantação não só de um órgão (o que em 1984 não ficou muito claro) mas principalmente de um sistema moderno de execução financeira que atingisse todos os ministérios, autarquias e até empresas. Assim sendo, “no início de março de 1986 o Governo criou a Secretaria do Tesouro com a fusão da então Secretaria Executiva da Comissão de Programação Financeira e da Secretaria Central de Controle Interno, com as seguintes funções: seria responsável pelo Planejamento, normatização, coordenação e controle das áreas de programação e administração financeira, contabilidade e auditoria; pelo controle dos riscos diretos e indiretos assumidos pelo Tesouro; e finalmente responsável pelo controle financeiro do setor público, a fim de que fosse possível avaliar os

impactos da execução financeira de todas as entidades públicas sobre as finanças federais. A Secretaria do Tesouro Nacional foi criada com representantes setoriais em cada ministério ou órgão de hierarquia equivalente, denominadas Secretarias de Controle Interno, e com representantes seccionais de cada unidade da Federação denominadas Delegacias do Tesouro Nacional” (CALABI e PARENTE 1990).

Para ocupar as principais funções desta nova estrutura, recorreu-se à burocracia permanente: *“procurou-se montar a Secretaria com o maior número possível de funcionários já integrantes dos quadros do Governo, com o objetivo de permitir que suas atribuições fossem realizadas no menor prazo possível e com a maior eficiência possível. Foram treinados em quarenta e cinco dias mais de cinco mil funcionários no país inteiro e assim foi montado o SIAFI - Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal”*⁶³. (Entrevista n.1)

Foi montado assim um novo sistema de execução financeira do Orçamento, com as seguintes características: “integração dos sistemas de orçamento e de execução financeira; utilização das mais modernas tecnologias da informática, incluindo o processamento “on-line” de transações; centralização do processamento e padronização dos procedimentos da execução orçamentária e financeira, sem, no entanto, reduzir a autonomia das unidades orçamentárias na gestão de suas dotações; implementação para toda a administração direta de forma obrigatória, e de forma optativa para os órgãos da administração indireta

⁶³ Sobre o SIAFI, Andrea Calabi e Pedro Pulen Parente, dois de seus idealizadores e implementadores apresentam a seguinte avaliação: “O SIAFI foi desenvolvido e implementado no prazo record de 7 meses, isto é entre julho e dezembro de 86, iniciando suas operações no dia 5 de janeiro de 87. Foram desenvolvidos cerca de 900 programas de computador, instalados cerca de 1100 terminais e treinados cerca de 5000 funcionários dos diversos órgãos. No mesmo período, para otimizar as condições que o SIAFI proporcionaria, foi consolidada toda legislação sobre execução orçamentária e financeira, trabalho que não se fazia desde o Código de Contabilidade Pública de 1922. O novo Plano de Contas foi elaborado, de forma tal que pudesse ser utilizado tanto pelos órgãos sujeitos às regras da Lei 4320 quanto da Lei 6404. Atualmente (1990) o SIAFI interliga 46 órgãos da administração direta, 49 fundações, 35 empresas públicas e 12 fundos. Tem uma rede de 4984 equipamentos terminais, distribuídos em 1407 instalações, processando cerca de 640 mil transações por dia. Já foi implantada a conta única que representa significativa economia para os cofres do governo, entre os quais o DRF eletrônico, cujo processamento se dá dentro do sistema evitando o trânsito dos recursos pela rede bancária”.

e dos poderes legislativo e judiciário; implantação da sistemática de conta única, de forma a reduzir a necessidade de manutenção de disponibilidades pelo Governo Federal, com redução direta dos custos de sua dívida” (CALABI e PARENTE 1990).

Cumpria-se mais uma etapa. Entre as medidas que ainda não tinham sido implementadas, e que também “mobilizavam paixões”, estava a relação entre o Banco Central e o Tesouro Nacional. Em maio de 1987, assumiu o Ministro Luís Carlos Bresser Pereira em substituição a Dilson Funaro que havia se desgastado por não ter conseguido condições políticas para introduzir as correções necessárias no Plano Cruzado. O Ministro Bresser manteve a maioria dos técnicos da burocracia permanente que havia elaborado e iniciado a implantação da reforma institucional das contas públicas. No bojo do seu “Programa de Consistência Macroeconômica” implementou-se a separação financeira entre Banco Central e Tesouro referente à: administração da dívida pública mobiliária, que passou para o Tesouro, pois até então a lei permitia a emissão primária de títulos com fins de política monetária pelo Banco Central, o que possibilitava, como o diagnóstico da Comissão para o Reordenamento das Finanças Públicas já havia apontado em 1984, a emissão de títulos para cobrir contas do Tesouro ou do Banco do Brasil sem dotação orçamentária. Foi também sacramentada a transferência da administração da maior parte dos Fundos de fomento do Banco Central para o Ministério da Fazenda. E, por último, mas não menos importante, foi completado o processo de unificação orçamentária, com a inclusão das operações reembolsáveis que haviam sido excluídas na etapa anterior. Estas operações incluíam a dívida financeira de Estados e Municípios, de Bancos Estaduais, o refinanciamento da dívida externa com aval do Tesouro, o financiamento de investimentos agropecuários, do custeio pecuário, do custeio agrícola, da política de preços agrícolas, dos estoques reguladores, dos investimentos industriais, do financiamento aos exportadores, das dívidas das micro e pequenas empresas e da comercialização dos produtos agroindustriais como o álcool⁶⁴. Muitas destas questões, como por exemplo a que tratava da dívida financeira de Estados e Municípios, não foi resolvida, mas deu-se um passo importante para o seu equacionamento pelo fato dela tornar-se pública. Era mais uma vitória das idéias pregadas desde 1984 pela burocracia ligada à

⁶⁴ Estas medidas tiveram vigência a partir de 1o. de janeiro de 1988.

Comissão para o Reordenamento das Finanças Públicas. O monstro de várias cabeças começava a ser domado, pelo menos no que diz respeito à sua configuração institucional.

Mas faltava um longo caminho a percorrer para que o Estado brasileiro se ajustasse⁶⁵. No escopo deste trabalho, um braço institucional deixou de ser contemplado pelas reformas até 1988, ou seja, o braço do controle sobre a qualidade do gasto: *“o controle da qualidade e da eficiência do gasto não existe. A discussão é muito acirrada na apresentação de proposta orçamentária. Uma vez que o Orçamento é aprovado pelo Congresso, ninguém tem mais controle da eficiência da aplicação do gasto. As CISETs (Controle Interno Setorial de cada Ministério), que deveria ser o braço de controle da Secretaria do Tesouro não foi estruturada”* (Entrevista n.15). Pudemos comprovar este fato. Quando visitamos a Ciset do próprio Ministério da

⁶⁵ Várias mudanças foram introduzidas pela Constituição promulgada em outubro de 1988, a maioria delas aprofundando a reforma que havia sido iniciada: houve o restabelecimento das competências do legislativo com a abertura da possibilidade de que este apresentasse emendas desde que fossem compatíveis com o Plano Plurianual de Investimentos e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias e que indicassem a fonte de recursos. Não poderiam ser apresentadas emendas que se referissem às despesas de pessoal, ao serviço da dívida ou às transferências constitucionais. A Constituição introduziu também “mudanças no ciclo e nos instrumentos de planejamento através do Plano Plurianual, que consistia na definição de diretrizes regionalizadas, objetivos e metas para as despesas de capital e para os programas de duração continuada. Cada Governo deveria apresentar o seu Plano no primeiro ano e deveria estender-se até o primeiro ano do Governo seguinte. Introduziu-se a Lei de Diretrizes Orçamentárias, que deveria ser o elo entre o Plano e o orçamento, incluindo as metas e prioridades da administração, com a definição das despesas de capital para o exercício orçamentário subsequente, orientação para a lei orçamentária anual, as alterações na legislação tributária e a política de aplicação das agências financeiras oficiais. A Lei Orçamentária Anual deveria incluir o Orçamento Fiscal com todos os órgãos da administração direta e indireta, exceto empresas, o Orçamento de investimentos das empresas públicas e sociedades de economia mista e o orçamento da seguridade social. Definiu também a introdução de limites para a realização de determinadas despesas: gastos com pessoal sujeitos a 65% das receitas correntes, alteração de cargos e salários e demais vantagens somente se houver prévia dotação com autorização específica da LDO, limitação do valor das operações de crédito ao montante das despesas de capital (que compreendem a realização de investimentos, as inversões financeiras e o pagamento do principal dos empréstimos). Assim, o aumento da dívida total só poderia ocorrer se houvesse aumento equivalente nos investimentos e inversões financeiras e garantindo-se um mínimo de recursos para amortizações futuras, além de obrigar que os encargos da dívida fossem cobertos com recursos próprios e não com endividamento adicional. Fonte: CALABI e PARENTE 1990 e Constituição do Brasil, outubro de 1988.

Fazenda⁶⁶ pudemos constatar que ela não tinha funcionários auditores habilitados em número suficiente, os que existiam não podiam cobrir todos os gastos orçamentários e nem tinham autonomia para isto, o que tornava quase impossível que atuassem sobre a qualidade do gasto: *“quando se é um funcionário que deve fiscalizar seus superiores ou mesmo seus “iguais”, fica tudo muito difícil se não existir uma garantia de que sua avaliação vai ser respeitada e que não haverá represálias”* (ENTREVISTA n.9). O recente episódio da chamada “máfia do orçamento” só eclodiu no final de 1993, pela denúncia de um funcionário público - José Carlos Alves dos Santos -, mas por razões que nada tinham a ver com o controle institucional.

⁶⁶ Que aliás funcionava até 1993 em um edifício bem distante de todos os outros órgãos da Fazenda, todos situados na esplanada dos Ministérios.

CONCLUSÕES E DESDOBRAMENTOS

A presença e a importância da burocracia no desenho institucional das finanças públicas surgem como características marcantes da sua trajetória e ajuda a definir seu espaço de poder, bem como sua lógica de ação. E ousaríamos dizer que este traço não se restringe a um segmento da burocracia, mas aparece em todos aqueles órgãos onde existe um quadro permanente e estável de funcionários. Em outras palavras, todas as áreas públicas - saúde, educação, previdência, etc - têm um grupo de burocratas que são importantes formuladores institucionais. Esta presença se dá para o bem e para o mal, pois ela não é garantia de que suas propostas resultem necessariamente em um desenho inovador, já que podem muitas vezes ter outros objetivos em vista, como por exemplo a defesa de interesses corporativos. No caso estudado, o seu desempenho merece várias qualificações.

Em primeiro lugar, ao proporem as mudanças no desenho institucional das finanças públicas, os burocratas não estavam dando um voto de confiança aos políticos. Pelo contrário: estavam propondo que a vigilância que exerciam sobre o executivo como funcionários e portanto guardiões do “interesse público”, fosse transferida para a “sociedade” e que essa, através da transparência das contas públicas, pudesse controlar os políticos.

Aqui aparece o que Beetham, ao interpretar Weber, chama de “ambivalência da racionalidade burocrática”: as mesmas qualidades que a credenciam para diagnosticar e propor ações que garantam a administração do bem público (conhecimento técnico, informação, autonomia relativa que gera imparcialidade, etc), também lhes dá, em certas situações os “meios e o ímpeto de exercer o poder além dos limites inerentes a sua natureza”(BEETHAM 1984, p. 78-79). Ou ainda o que Marx destaca no 18 Brumário, quando ao descrever o autoritarismo do regime político francês da época, destaca que a burocracia atuava como representante de interesses que nasciam de sua própria percepção da ordem burguesa a ser mantida e que muitas vezes não coincidiam com os interesses da própria burguesia (BAYER 1975, p.86). Nossos burocratas partiam de uma prática autoritária na qual estavam mergulhados há quase vinte anos, que

os “protegia” dos interesses e das demandas vindas do Congresso que não atuava como Poder Legislativo, e nem dos Partidos Políticos que, além da sua histórica fraqueza, sofriam ainda os efeitos de um sistema comandado pela repressão ao jogo político. As pressões a que estavam habituado, eram as pressões clientelistas vindas dos canais personalizados de relações. Assim, se percebiam a presença da pressão de um deputado, ela não era exercida como parte da barganha entre executivo e legislativo, mas sim como resultado da influência que aquele deputado tinha junto ao Ministro ou algum alto escalão do Executivo. O que temiam é que, com a abertura política e com a crescente força do Poder Legislativo, os políticos passassem a pressionar muito mais. Com isso apelavam para “a sociedade” como fiscalizadora das decisões. Propunham-se a “dividir” o seu papel com a sociedade. Mas esta “parceria” não diminuía seu poder, pois, através das pressões difusas que vinham da sociedade, surgiam como força capaz de apresentar soluções.

Mas quem era a sociedade para eles? Era uma entidade abstrata, desprovida de interesses, capaz de fiscalizar com neutralidade? Pelos depoimentos percebe-se que seu pensamento se aproxima mais das idéias liberais que consideram a sociedade como um espaço “independente” onde são definidas as prioridades, que são levadas por representantes eleitos ao Estado, inclusive determinando seus poderes e estabelecendo seus limites. Sua visão aproxima-se da idéia de que as metas da sociedade são “abstratamente dadas” e não “o resultado da vitória de interesses particulares que se apresentam como ideologia e apenas como tal são interesses gerais, ou seja, metas da sociedade”, como defende Luciano Martins (MARTINS 1985). Para eles, como defensores do “interesse público”, estavam defendendo os interesses da “sociedade em geral”. Mas como definir o que é a “sociedade em geral” quando existem diversas classes sociais e portanto quando os interesses estão divididos? É impossível. O que pode existir em sociedades concretas são acordos entre estes interesses em defesa de uma proposta, e dentro deste acordo a burocracia pode ter um papel importante. No caso estudado, a transparência orçamentária bem como seu controle através de mecanismos institucionais rígidos (e públicos) era a proposta em torno da qual poderia ser tentado um acordo. Mas a burocracia não tinha a percepção deste processo: ela achava que como detentora da “boa nova” seu sucesso estava garantido.

Esta burocracia tinha uma visão peculiar dos políticos, um de seus possíveis parceiros. No seu papel de “pedintes”, os políticos eram vistos como

representantes de interesses particularistas, em geral contrários ao “interesse público” e que portanto deviam ser enquadrados institucionalmente (através de normas legais) para evitar que sangrassem o Estado. Quem devia controlar os políticos (além da lei) era a sociedade, através de instrumentos que tornassem transparente a ação dos políticos, para que então fosse possível a organização de pressões que garantissem o respeito ao “interesse público”. Nada melhor para isto, pensavam, do que o debate Legislativo. Não porque confiavam nos políticos, mas sim porque através do debate aberto a “sociedade” tomaria consciência da situação e pressionaria na direção “correta”. Mas a idéia de que a sociedade era portadora da “visão correta” tinha problemas, como vimos anteriormente.

Sua visão de “interesse público” era autoritária. Eles consideravam-se os detentores do que fosse o “interesse público”, a partir de sua condição de técnicos competentes, honestos, neutros e apolíticos. Demonstravam ter certeza disto, e atuavam baseados nesta certeza. Assim, para eles, fazia parte do “interesse público” naquele momento, o controle da classe política, que passaria a ter grande força com a abertura democrática. Mas também fazia parte do “interesse público” (para eles), reduzir o intervencionismo estatal na área financeira, principalmente através da mudança do papel do Banco do Brasil que perderia os privilégios de ser o agente do Governo, e passaria a atuar como banco comercial, primeiro passo para sua privatização. Assim pouco a pouco o seu conceito de “interesse público” para aquele momento ia se definindo.

Em segundo lugar, a atuação da burocracia no momento analisado foi o resultado de um processo de tomada de consciência que nasceu da necessidade de se promover um programa de ajuste. Neste processo, os burocratas foram expostos a informações (ou perceberam a falta delas) que os colocou frente a dilemas e frente à necessidade de alterar rotinas. Mas neste momento, diferentemente do que ocorrera em outros momentos históricos - como no primeiro Governo Vargas e principalmente durante a execução do Plano de Metas de JK, como apontou Celso Lafer em sua tese de Doutorado (1970) -, não optaram pelas soluções via administração paralela, mas sim por modificações institucionais que alterassem o papel do Estado. O que havia mudado? Tanto o esgotamento do modelo autoritário como a aproximação de um regime democrático, num país que havia crescido e se modernizado mas que mantinha um Estado com regras e práticas institucionais clientelísticas e com controles frouxos, auxiliaram a formação da consciência de que as mudanças precisariam

alterar em profundidade este quadro, principalmente para aqueles que lidavam cotidianamente com os gastos públicos.

Em terceiro lugar, a transição de um regime militar para um regime de liberdades democráticas, foi um momento de exacerbação da autonomia da dimensão política já apontada por Luciano Martins (1985). Esta característica do nosso processo histórico definiu os limites da burocracia na sua tentativa de atingir seus objetivos. O cenário político nos dois anos que precederam o fim do regime militar estava dominado por um descontentamento por parte dos vários segmentos sociais originado no esgotamento do caminho autoritário. Mas este descontentamento não vinha acompanhado de nenhuma proposta consensual dos rumos que se pretendia dar à política econômica ou à ação do Estado. O que unia os grupos que apoiaram a Aliança Democrática, era a idéia de mudança institucional com respeito às regras democráticas. Além disto, havia uma proposta defendida por parte da Aliança Democrática de uma política de desenvolvimento econômico com distribuição de renda e outra, de outra parte da Aliança Democrática, de cunho liberal, com maior respeito às leis do mercado e conseqüente diminuição do “tamanho” do Estado. Mas ninguém parecia ter idéia de como fazer uma coisa nem outra. Ou quase ninguém. Parte da burocracia da área econômica do setor Governo, no que se refere ao reordenamento das finanças públicas não só sabia, como procurou atuar, aproveitando o espaço aberto pela conjuntura “mudancista”. Mas esta mesma conjuntura definia os limites de sua ação isolando-a politicamente através do discurso ideológico de que tratava-se de uma proposta tecnocrática inspirada nos interesses do capitalismo internacional, materializados nas exigências do Fundo Monetário Internacional.

O espaço de poder desta burocracia, durante o regime militar, parece que se ampliou com a maior centralização das decisões em torno de “ministros fortes” ou do próprio Presidente e com a redução das pressões dos grupos de interesses e do poder Legislativo. Com isso este segmento burocrático passou a contar com recursos políticos delegados pela situação. Mas este momento de maior autonomia foi confundido por eles com um poder real de mudar as coisas, pois não percebiam os limites da situação: “qual foi nossa grande ingenuidade? Tivemos os mesmos defeitos do regime autoritário: achávamos que tínhamos descoberto o problema, sabíamos o que era bom para o Brasil e então era só executar. Não nos demos conta de que isto ia mexer com anos de cultura, tradição, interesses, ‘patriotismos’, etc. Fomos entusiasmados, anunciamos

para a imprensa o que para nós era o início da transformação das políticas públicas no país. Mas um dia tudo isto desmoronou”.(Entrevista n.4)

Em quarto lugar, a “defesa do interesse público” e o livre jogo democrático se transformaram na lógica de ação desta burocracia, paradoxalmente, em duas práticas incompatíveis. A capacidade dos burocratas de atuar na definição de um novo desenho institucional de um estado que precisava se ajustar impõe outro tipo de limites na passagem do regime militar para o governo civil de Tancredo Neves, não porque perderam seus recursos políticos, mas porque estes ficaram muito enfraquecidos porque a nova lógica democrática veio “carimbada” com propostas que misturavam o antigo populismo econômico, com a defesa de interesses corporativos, tudo sob a bênção de uma política promotora do desenvolvimento e centrada na distribuição de renda. Diante deste quadro, encolheram sua participação e “aguardaram” um momento melhor para agir. Assim, nos primeiros meses da Nova República, durante a gestão do Ministro Dornelles, reduziu-se o espaço de poder daquele segmento burocrático que havia se fortalecido tanto no final do período anterior. Apesar de terem permanecido no Governo e da presença de dois de seus líderes - Francisco Dornelles e João Batista de Abreu - a ampliação do espaço democrático parece ter inibido sua ação, e os recursos políticos tão úteis na fase anterior, perderam sua eficácia. Este foi o momento do fortalecimento dos interesses corporativos - no nosso caso centrados no Banco do Brasil,- e foi a vez do Congresso Nacional, arena onde estes técnicos tinham enormes dificuldades em circular e onde, definitivamente, não havia espaço para pensar-se em reordenação institucional. Viveu-se, por algum tempo, aquele momento mágico, tão comum nas fases pós mudança. em que tudo (inflação, déficit público, descontrole das contas públicas, etc.) iria resolver-se com o tempo.

Em quinto lugar, o que fez com que parte da burocracia ligada a áreas tão nevrálgicas na definição da política financeira do Governo, não se preocupasse em perder um poder que praticamente os transformava em “autoridades” monetárias? Apesar de atuarem quase sempre comandados por pressões que vinham dos governantes, sobrava-lhes ainda um bom espaço de manobra. A “transparência” nas contas públicas que propunham limitaria seu grau de liberdade para influir nas decisões tomadas entre “quatro paredes” onde agiam com desenvoltura. Mas talvez tenham percebido que as tais decisões davam-lhes apenas o micro poder de distribuir favores, o que, se já era desgastante com o Congresso enfraquecido, se transformaria em um quadro caótico com a ampliação

do espaço democrático. Contas bem estruturadas e regras bem definidas lhes dariam o macro poder de gerir as finanças públicas, sabedores que eram de que sua presença seria indispensável (o que o tempo provou ser verdade) na nova conjuntura. Assim, não estavam perdendo recursos políticos, mas sim, mudando sua qualidade.

Finalmente, pensando no futuro, algumas considerações podem ser feitas. Em primeiro lugar, observamos que a grande maioria dos técnicos que participou do que chamamos de “elite burocrática” da área econômica desde os anos 30 vinham de órgãos como o Banco do Brasil, o DASP, a SUMOC, o BNDES, a Receita Federal, e mais tarde o IPEA onde concentrava-se a “parte pensante da burocracia”. Todos estes espaços institucionais garantiram a formação profissional de seus técnicos, a sua remuneração em patamares atraentes, e a construção de uma ética e de uma disciplina que foram responsáveis pela performance deste grupo que analisamos. Até o meados dos anos 70, havia uma preocupação permanente em oferecer treinamentos internos, além do incentivo para que os melhores profissionais se aperfeiçoassem em programas de mestrado ou doutorado ligados à sua área e em Universidades aprovadas pela sua instituição de origem. Havia também uma preocupação em enviá-los para cursos e estágios no exterior (FMI, BIRD, etc). Esta formação foi durante as décadas de 50 e 60 um importante recurso político para a definição do espaço de poder destes burocratas. Mesmo após o golpe de 1964, a formação da burocracia ligada à área econômica prosseguiu, principalmente através dos programas de treinamento do Banco Central, do IPEA e do BNDES. Mas a partir do Governo Figueiredo, esta preocupação desapareceu. E foi totalmente sepultada, com o agravamento da crise econômica e com a “Reforma Administrativa” do Governo Collor quando foram desativados todos os treinamentos, as possibilidades de aperfeiçoamento no exterior, além da desmoralização do funcionário público através de uma campanha pela mídia que o colocava como o grande vilão da crise do Estado. Além destes fatores, a privatização de algumas estatais terá seus efeitos sobre a qualidade da burocracia pública, já que durante as décadas de 60, 70, 80 e começo de 90, elas foram as grandes supridoras de quadros qualificados para a administração direta. Esta situação, associada ao bloqueio da substituição de funcionários determinada pela suspensão dos concursos no contexto do “enxugamento da máquina”, faz prever um esvaziamento e um “envelhecimento” perigoso para as próximas décadas. Em resumo, este cenário torna bastante pessimista qualquer perspectiva no que se refere à renovação dos quadros da

administração pública se não forem tomadas medidas rápidas para reverter este estado de coisas. Não se forma um quadro de funcionários públicos competentes por decreto. E estes burocratas, apesar de não serem os detentores da chave para resolver a crise do Estado, são fundamentais para formular e operar novos desenhos institucionais em todas as áreas da administração pública.

BIBLIOGRAFIA

- ABERBACH, Joel D. e outros. *Bureaucrats and Politicians in Western Democracy*. Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1981.
- ABRANCHES, Sérgio H. *The Divided Leviatan: State and Economic Policy Formation*. In: *Authoritarian Brazil*. PhD Thesis, Cornell University, 1978
- _____. Estratégias teóricametodológica de investigação da variável comportamental: notas para uma estratégia de estudo de comportamento da administração pública brasileira - *RAP* 11(4): 11-23 out-dez 1977.
- BARROS, Ednaldo. *Autarquia no Serviço Público Brasileiro* - RJ, FGV, EBAP, 1988.
- BAYER, Gustavo F. Burocracia e Política no Brasil: notas exploratórias. In *Revista de Administração Pública*, 9(1), janeiro-março de 1975, pg. 68-89.
- BEETHAM, David. *Max Weber and the Theory of Modern Politics*. Polity Press, Cambridge. Second Edition, 1985.
- BELOCH, Israel e ABRE, Alzira Alves. *Dicionário Histórico Biográfico Brasileiro. 1930-1983*. Rio de Janeiro, Forense Universitária, CPDOC/FINEP, 1984, 4v.
- BELOCH, Israel. *Guia dos Arquivos Privados Relevantes para o Estudo da História da Política Econômica no Brasil - 1822-1964*. Rio de Janeiro, IPEA, SP ANPEC, 1986.
- BELLUZZO, Luiz Gonzaga e COUTINHO, Renata (org.). *Desenvolvimento Capitalista no Brasil*. São Paulo, Brasiliense, 1982.
- _____. *Desenvolvimento Capitalista no Brasil*. São Paulo, Brasiliense, 1983, no. 2.
- BOBBIO, Norberto e outros. *Dicionário de Política*. 4a. edição, Brasília, EDNUNB, 1992.
- BOMFIM, Manoel. *A América Latina: Males de Origem*. 1903, Ed. Topbookl.
- BOSCHI, Renato e DINIZ, Eli. Burocracia, Clientela, e Relações de Poder: Um Modelo Teórico. *DADOS*, n.17., 1978
- BRAGA, José Carlos de Souza. Os Orçamentos Estatais e a Política Econômica, 1981 In: BELLUZZO e COUTINHO, 1982.

- BRESSER PEREIRA, Luís Carlos. *A Sociedade Estatal e a Tecnoburocracia*. São Paulo, Ed. Brasiliense, 1980.
- _____. Caráter Cíclico da Intervenção Estatal. *Revista de Economia Política*, n.35, v.9, n.3, julho-setembro 1989, p. 115-30.
- _____. Problematizando uma Experiência de Governo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n.19, ao 7, junho de 1992.
- _____. Prefácio à tradução para o português do livro de SCHNEIDER, BENROSS *Politics Within the State: Elite Bureaucrats and Industrial Policy in Authoritarian Brazil*. University of Pittsburg Press, 1991, no prelo, 1993a.
- _____. Colapso da Modernização ou Crise Cíclica? *In Novos Estudos*, n. 36, CEBRAP, julho de 1993b.
- CALABI, Andrea Sandro e PARENTE, Pedro Pullen. *Finanças Públicas Federais: Aspectos Institucionais, Evolução Recente e Perspectivas*. Texto preliminar para discussão. Julho de 1990, mimeo.
- CARDOSO, Fernando Henrique. *Autoritarismo e Democratização*. São Paulo, Paz e Terra, Segunda Edição, 1975.
- COLE, Robert F. Social Reform frustrated by bureaucratic routine. *In Public Policy*. USA, v.27, n.3, p 273-299.
- COUTINHO, Luciano e BELLUZZO, Luiz Gonzaga. Estado, Sistema Financeiro e Forma de Manifestação da Crise: 1929-1974. 1977. *In BELLUZZO E COUTINHO* 1982.
- COVRE, Maria de Lourdes Manzini. Uma discussão Teórica: ideologia neocapitalista e processo de burocratização. *RAE*, v.20, n.1, pp.43-62, jan/mar 1980.
- CUNHA, Mário Wagner Vieira da. *O Sistema Administrativo Brasileiro (1930-1950)* CBPE - INEP - MEC - 1963.
- DAHRENDORF, Ralf. *As Classes e seus Conflitos nas Sociedades Industriais*. Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1982.
- DALAND, Robert T. Burocracia no Brasil: Atitudes de Executivos Cívicos de Alto Nível em Relação a Mudanças. *In Revista de Administração Pública*, 7 (4), outubro-dezembro de 1973, p. 5-34.

- DAIN, Sulamis. *Empresa Estatal e Capitalismo Contemporâneo*. Campinas, Ed. UNICAMP-Icone, 1986.
- DaMATTA, Roberto. Que Estado é Este? In *Jornal do Brasil*, 8 de julho de 1992.
- DINIZ, Eli. *O Status do Funcionário no órgão e o Envolvimento na Organização*. TESE. T/416s (FGV)
- DRAIBE, Sônia. *Rumos e Metamorfozes: Estado e Industrialização no Brasil: 1930-1960*, RJ, Paz e Terra, 1985.
- FAORO, Raymundo. *Os Donos do Poder: Formação do Patronato Político Brasileiro*. São Paulo, Ed. Globo, 1958 e 1973.
- FERNANDES, Aguinaldo Aragão. Uma Operacionalização do Conceito de Sistemas como Estratégia de uma Administração para o Desenvolvimento. In *Modernização Administrativa*. Coletânea de Monografias, IPEA e SEMOR (Secretaria de Modernização e Reforma Administrativa, 1978, p. 57- 120.
- FIORI, José Luís. *Ajuste, Transición y Governabilidad: el Enigma Brasileiro*. Versão Preliminar, mimeo. BID, Wa., DC., março de 1993.
- FURTADO, Celso. *Formação Econômica do Brasil*. Rio de Janeiro, Companhia Editora Nacional, 1984.
- GARCIA, Fernando Coutinho. Modernização e Reforma Administrativa no Brasil: Uma Interpretação dos Impasses e um Projeto Alternativo. In *Modernização Administrativa*. Coletânea de Monografias, Cap. I, IPEA e SEMOR (Secretaria de Modernização e Reforma Administrativa), 1978, p.5-53.
- GRAHAM, Laurence. *Civil Service Reform in Brazil*. Austin University of Texas Press, 1968.
- GOODIN, R.E. e WILENSKI, P. Beyond Efficacy: the Logical Underpinnings of Administrative Principles, In *Public Administration Review*, (6), dez. 1984
- HEADY, Ferrel. *Administração Pública - Uma Perspectiva Comparada*. Rio de Janeiro, Zahar, 1970
- HOCHMAN, Gilberto. *De Inapírios a Cardeais da Previdência Social - A Lógica da Ação de uma Elite Burocrática*. Tese de Mestrado. Rio de Janeiro, 1990, mimeo.

- IANNI, Octávio. *Estado e Planejamento Econômico no Brasil: 1930-1970*. São Paulo, Civilização Brasileira, 1971.
- KLIKSBERG, Bernardo (org). *La Reforma Administrativa em America Latina, Instituto Nacional de Administracion Publica*. España, 1984.
- KOPROWSKI, Sido Otto. *Banco do Brasil: História e Administração*. mimeo, cópia pessoal do autor.
- LEFF, Nathaniel. *Política Econômica e Desenvolvimento no Brasil de 1947 a 1964*. São Paulo, Perspectiva, 1977
- LEHMBRUCH, Gerhard. Concertation and the Structure of Corporatist Networks In John GOLDTHORPE (Ed). *Order and Conflict in Contemporary Capitalism*. Oxford, Clarendon Press, 1988, p.60-80
- LEOPOLDI, Maria Antonieta P. Burocracia, Empresariado e Arenas Decisórias Estratégicas: Trajetórias do Neocorporativismo no Brasil (1939-1955). mimeo, XV Encontro Anual da ANPOCS, 1991).
- LOUREIRO, Maria Rita. Economistas e Elites Dirigentes no Brasil In *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n.20, ano 7, novembro de 1992, p. 47-65.
- MARTINS, Luciano. Estado Capitalista e Burocracia no Brasil Pós 64. São Paulo, Paz e Terra, 1985.
- _____. *Pouvoir et Développement Economique. Formation e Evolution des Structures Politiques au Brésil*. Paris, Ed. Anthropos, 1976.
- _____. O Estado no Brasil e sua Crise. Folha de S. Paulo, 9/2/1992.
- MELLO, João Manuel Cardoso de. *Mudar o Regime para Conservar o Poder*. Ensaio, mimeo. Jan. 88. Citação com autorização do Autor.
- MINELLA, Ary Cesar. *Banqueiros, Organização e Poder Político no Brasil*. Co-edição Espaço e Tempo - ANPOCS. Rio de Janeiro, 1988.
- MIRANDA, José Carlos Rocha. *O Plano Trienal: o Canto do Cisne do Nacional Desenvolvimentismo*. Dissertação de Mestrado, Departamento de Economia e Planejamento Econômico do IFCH da UNICAMP, 1979, mimeo.

- MOTTA, Fernando C. Prestes. As formas organizacionais do Estado. In *Revista de Administração de Empresas*. FGV, vol. 28, n. 4, out-dez 1988, pg 15 a 32.
- NASCIMENTO, Kleber Tatinge do. Reflexiones Sobre La Estrategia de La Reforma Administrativa: La Experiencia Brasileira in KLIKSBURG, Bernarndo (org.). *La Reforma Administrativa em America Latina*. Instituto Nacional detc Administracion Publica, España, 1984.
- NASSIF, Luís. Uma obra definitiva sobre o país. *Jornal Folha de S. Paulo*, 15/11/1993.
- NOBREGA, Mailson Ferreira da. *Observações sobre o Presente e o Futuro do Banco do Brasil*. mimeo 1978.
- _____. Pronunciamento do Secretário Geral do MINFAZ Mailson Ferreira da Nóbrega por ocasião do Congresso Nacional de Bancos em Salvador em 20 de novembro de 1984, mimeo. Arquivo pessoal do autor.
- NUNES, Edson de Oliveira. Tipos de Capitalismo, Instituições e Ação Social: Notas para uma Sociologia Política do Brasil Contemporâneo. In *DADOS*, vol.28, n.3, 1985, IUPERJ, RJ.
- NUNES, Edson de Oliveira. Legislativo, Política e Recrutamento de Elites no Brasil. *DADOS*, 17: 53-78, 1978.
- O'DONNELL, Guillermo e outros. *Transition from Authoritarian Rule*. Notre Dame University Press, 1987.
- O'DONNELL, Guillermo. Sobre Corporativismo e a Questão do Estado. *Cadernos DCP*, n.3, Belo Horizonte, 1975.
- _____. *Modernization and Bureaucratic-Authoritarianism*. Berkeley: Institute of International Studies, University of California, 1973.
- OFFE, Claus. Problemas Estruturais do Estado Capitalista. Rio de Janeiro, Ed. Tempo Brasileiro, 1984.
- OSZLAK, Oscar. *La Teoria de la Burocracia Estatal*. Ed. Paidos, 1984.
- PELÁEZ, Carlos Manuel e SUZIGAN, Wilson. História Monetária do Brasil. *Coleção Temas Brasileiros*. Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1976.

- PEQUENO, Iglê Santos. Demanda Organizacional: Uma Estratégia de Organização Administrativa. In *Modernização Administrativa*. Coletânea de Monografias, Cap.I, IPEA e SEMOR (Secretaria de Modernização e Reforma Administrativa), 1978, p.203-225.
- PIMENTA, Cornélio Otávio Pinheiro. *A Administração Pública Brasileira e o Modelo Burocrático de Max Weber: uma Tentativa de abordagem Histórico Comparativa*. Tese de Mestrado. T/EBAP; P644a.
- POULANTZAS, Nicos. *Estado, Poder y Socialismo*. Siglo Veintiuno de España Editores SA, marzo de 1979.
- PRADO JÚNIOR, Caio. *Evolução Política do Brasil*. São Paulo, Ed Brasiliense, 1972.
- PRZEWORSKI, Adam. Marxismo e Escolha Racional. In *RBCS*, n.6, v.3, fev. 1988, p. 5 a 25.
- RAICHELIS, Rachel. *Legitimidade Popular e Poder Público*. São Paulo, Cortez Editora, 1988.
- REIS, Elisa Pereira. Bureaucracy and the Demise of Authoritarianism in Brazil. Rio de Janeiro, IUPERJ, *Série Estudos*, n. 43, nov. 1985.
- RIBEIRO FILHO, Sadi Assis. Palestra do Diretor de Controle do Banco do Brasil, em 21-09-1984, mimeo.
- SAMPAIO JÚNIOR, Plínio e AFFONSO, Rui. A transição Inconclusa: A política Econômica em 1985. *Grupo de Análise da Conjuntura Econômica do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento - CEBRAP*. São Paulo, fevereiro de 1986, mimeo.
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos. A Elite Invisível: Exploração sobre a Tecocracia Federal Brasileira. In *Revista do Serviço Público* Fundação Centro de Formação do Serviço Público, ano 39, v.110, n.1, janeiro-março de 1982.
- SARDENBERG, Carlos Alberto. *Aventura e Agonia: nos Bastidores do Cruzado*. São Paulo, Companhia das Letras, 1987.
- SCHNEIDER, Ben Ross. *Politics Within the State: Elite Bureaucrats and Industrial Policy in Authoritarian Brazil*. University of Pittsburg Press, 1991.
- SCHWARTZ, S.P. *Burocracia e Sociedade no Brasil Colonial*. São Paulo, Editora Perspectiva, 1979.

- SERRA, José. Ciclos e Mudanças Estruturais na Economia Brasileira do Pós-Guerra, 1981
 In BELUZZO e COUTINHO 1982 .
- SOLA, Lourdes. *The political and Ideological Constraints to Economic Management in Brazil, 1945-1963*. Oxford, University of Oxford, 1982.
- Limites Políticos ao Choque Heterodoxo no Brasil: Técnicos , Políticos, Democracia. In *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, ANPOCS, num. 9, vol. 3, fev de 1989, pg 38 a 69.
- TAVARES, Maria da Conceição. O Sistema Financeiro Brasileiro e o Ciclo de Expansão Recente. In BELLUZZO e COUTINHO 1983.
- THOENIG, Jean-Claude. *L'ère des technocrates*. Editions L'Harmattan, 1987.
- TULLOCK, GORDON - *The Politics of Bureaucracy*. WA, DC, Public Affairs Press, 1965
- VIANA, AnaLuíza d'Ávila. *O BNDE e a Industrialização Brasileira*. Tese de Mestrado, mimeo, Campinas 1981.
- VIANA, Márcia Maria d'Ávila. *A Comissão Mista Brasil-Estados Unidos no Contexto do II Vargas*. Tese de Mestrado, mimeo, Brasília, 1980.
- VIANNA, MariaLúcia Werneck. *A Administração do Milagre. O Conselho Monetário Nacional 1964-1974*. Petrópolis, Vozes, 1987.
- WEBER, Max. *Ensaio de Sociologia*. org. por H.H.Gerth e C. Wright Mills, Editora Guanabara, 1979.
- WILLIAMSON, J. What Washington means by Policy Reform. In *Latin American Adjustment: How much has happened*. Washington, DC, Institute for International Economics, 1990.

ANEXO I

Pessoas Entrevistadas e Depoimentos

Pessoas Entrevistadas
(em ordem alfabética)

Andrea Sandro Calabi
Arnold Alicio da Silva Gaspar
Cincinato Rodrigues Campos
Davi Moreira
Edson Alves Sá Teles
Fernando Milliet de Oliveira
Fernando Henrique Cardoso
Fuad Jorge Noman Filho
Geraldo Gardenalli
João Batista de Abreu
José Augusto Varanda
Luis Carlos Bresser Pereira
Luis Gonzaga Belluzzo
Luiz Jorge de Oliveira
Mailson Ferreira da Nobrega
Nelmar de Castro Batista
Osiris de Azevedo Lopes Filho
Paulo Cesar Ximenes Alves Ferreira
Paulo Galleta
Sadi Assis Ribeiro Filho
Simão Sirineu
Yoshiaki Nakano

Depoimentos

BULHÕES, OCTAVIO GOUVÊA DE - Memória do Banco Central, Programa de História Oral do CPDOC/FGV, 1989 (Publicado em edição do Banco Central em 1990).

GALVÊAS, ERNANE - Ernane Galvêas (depoimento, 1989). Rio de Janeiro, CPDOC/FGV-Banco Central do Brasil, 1990. Projeto "A criação do Banco Central no Brasil: primeiros momentos.

GUDIN, EUGÊNIO - Eugênio Gudín (depoimento, 1979). Rio de Janeiro, Programa de História Oral do CPDOC-FGV, 1980.

LEITE, CLEANTO DE PAIVA - Cleanto do Paiva Leite (depoimento, 1983). Rio de Janeiro, FGV-CPDOC - História Oral, 1986.

NOGUEIRA, DÊNIO - Dênio Nogueira (depoimento, 1989). Rio de Janeiro, CPDOC/FGV - Banco Central do Brasil, 1990. Projeto "A criação do Banco Central do Brasil: primeiros momentos".

RIBEIRO, CASEMIRO ANTONIO - Casemiro Antonio Ribeiro (depoimento, 1989). Rio de Janeiro, CPDOC/FGV - Banco Central do Brasil. 1990. Projeto "A criação do Banco Central: primeiros momentos"

RIBEIRO, CASEMIRO ANTONIO - Depoimento entre 1975 e 1979. CPDOC-FGV.

ANEXO II

Alguns exemplos dos diversos Conselhos, Comissões e Grupos Executivos criados 1930 e 1964:

- o Conselho Federal de Comércio Exterior, criado em junho de 1934, ficou encarregado de centralizar a política de comércio exterior do país visando à expansão do intercâmbio externo. Dele fez parte Jesus Soares Pereira que teve papel destacado entre os técnicos do governo nas décadas seguintes.
- a Comissão Mista de Reforma Econômica e Financeira, criada em maio de 1935 e que deveria elaborar um projeto de revisão tributária, sugerir meios para a redução das despesas públicas e propor um plano de reorganização econômico-financeira do país, incluindo a revisão geral dos vencimentos do funcionalismo. Dela faziam parte o Ministro da Fazenda Sousa Costa, Eugênio Gudín e representantes do executivo e do legislativo.
- o Conselho Técnico de Economia e Finanças, criado em novembro de 1937 e que deveria viabilizar formas de fiscalização e controle das finanças estaduais e municipais tentando eliminar as distorções provocadas pela excessiva autonomia das unidades da federação que comandou a formação da nossa organização político-administrativa. O objetivo principal deste Conselho seria transferir para o poder executivo federal as operações financeiras externas. Deveria também elaborar estudos e pareceres sobre tributação, legislação bancária e monetária, incentivos fiscais, aproveitamento de combustíveis e política energética. Presidido pelo Ministro da Fazenda, dele fizeram parte (além dos representantes da iniciativa privada) José Carlos de Macedo Soares, Oscar Weinschenk, Eugênio Gudín (que ficou lá até 1960), Aluisio de Lima Campos, J. Barbosa Carneiro, Pedro Rache e Romero Estelita.
- Comissão da Defesa da Economia Nacional, criada em setembro de 1939, com o objetivo de assegurar a defesa da economia do país dos efeitos da Segunda Guerra Mundial e deveria trabalhar articulada com o Conselho Federal de Comércio Exterior. Tinha como tarefa levantar os estoques, incentivar as exportações e controlar os transportes marítimos e seus fretes. Teve como Presidente, João Alberto Lins de Barros, e dela fizeram parte Carlos Taylor e Manuel Henrique da Costa. Foi extinta em setembro de 1942, pois com mudança de posição do Brasil no conflito mundial, era necessário um órgão com atribuições mais amplas. Este órgão foi a Coordenação da Mobilização Econômica.
- Comissão da Defesa Econômica, criada em outubro de 1942, diretamente ligada ao Presidente da República para fiscalizar as atividades econômicas dos

colaboradores internos da política do Eixo, pertencentes à chamada “quinta coluna”. O Decreto de criação da Comissão determinava que fossem responsabilizados todas as firmas e todos os cidadãos alemães, japoneses e italianos por possíveis danos ao Brasil provocados por atos de agressão. Criava também uma reserva junto ao Banco do Brasil, a partir dos bens de empresas e cidadãos destes países que excedessem dois contos de réis.

- Coordenação da Mobilização Econômica, criada em setembro de 1942 e extinta em 1945, com o objetivo de mobilizar a economia do país em função de situação de emergência provocada pela guerra. Deveria intervir nas áreas da produção, circulação, distribuição e consumo. Criou uma estrutura razoável (Setor de Preços, Abastecimento, Produção Industrial, Licenciamento e Despacho de Produtos Importados) que foi depois absorvida por outros órgãos. Dela participaram: Lucas Lopes, Glycon de Paiva e Valentim Bouças.
- Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial, criado em 1943, foi uma tentativa de resolver conflitos entre a orientação do governo e os interesses privados, colocando frente a frente ambos os lados. Acabou sendo palco do debate entre Eugênio Gudin e Roberto Simonsen sobre a intervenção do Estado na Economia, sendo que o primeiro era favorável à supressão gradual dos mecanismos de intervenção do Estado na economia. O próprio Gudin afirma que a criação posterior da Comissão de Planejamento Econômico foi um expediente político para fazer frente ao Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial.
- Comissão de Planejamento Econômico, criada em setembro de 1944, ao final da Segunda Guerra, dando continuidade aos trabalhos da Coordenação da Mobilização Econômica, deveria coordenar a adaptação da economia aos tempos de paz. Extinta em 1945 com a deposição de Vargas. Idealizada por Eugênio Gudin para impor limites às propostas do Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial liderado por Roberto Simonsen, era composta por 17 membros e presidida pelo Secretário Geral do Conselho de Segurança Nacional. Tinha por objetivo planejar a economia nas áreas da agricultura, da indústria, do comércio interno e externo, dos transportes, da moeda, do crédito e da tributação, e estimular as empresas privadas. A Comissão preparou um plano ferroviário que acabou sendo adotado em 1946 e reformulado pelo Plano Salte.
- Comissão Mista Brasil-Estados Unidos - criada em dezembro de 1950 e instalada em julho de 1951. Composta por técnicos dos dois países, tinha por

objetivo estudar os problemas básicos da economia brasileira e propor projetos para o desenvolvimento do país nos diversos setores, com a promessa de que os Estados Unidos investiriam até trezentos milhões de dolares para financiar estes projetos. A prioridade seria dada aos setores de transportes , energia e agricultura, considerados pontos críticos para um programa de desenvolvimento econômico do país: “durante as negociações para a instalação da comissão mista, o Governo dos Estados Unidos vinculou explicitamente sua participação ao cumprimento da lei sobre o desenvolvimento internacional, popularmente conhecida como Programa do ponto IV. Este programa consistia num plano de assistência técnica aos países subdesenvolvidos, divulgado pelo Governo Truman em janeiro de 1949. Afirmava o Governo norte-americano que a principal tarefa de uma comissão mista seria encorajar a introdução da técnica e do capital estrangeiro no Brasil” in BELOCH e ABREU 1984, pg.852) Participaram da Comissão: Roberto Campos, Ari Torres (que chefiava a representação brasileira) , Glycon de Paiva, Lucas Lopes, Valentim Bolsas e José Soares Maciel Filho, este nomeado em 1952 por Vargas para ser o primeiro diretor-superintendente do BNDE. Estes técnicos transferiram-se todos para o BNDE com a sua criação em 1952 e com a dissolução da Comissão Mista em 1953. Sua principal contribuição ficou principalmente na formação de uma equipe de técnicos nacionais capazes de elaborar projetos para o desenvolvimento econômico do país, já que criou apenas a possibilidade de financiamento de projetos específicos, não conseguindo acertar nenhum crédito fixo junto aos organismos internacionais como se pretendia na sua criação.

- Conselho Nacional de Economia - dezembro de 1949 . Deveria opinar sobre as diretrizes da política econômica do país e sugerir ao Presidente e ao Congresso medidas que considerasse necessárias ao desenvolvimento do país. Instituído pela Constituição de 1946 como órgão de consulta dos poderes Executivo e Legislativo, em substituição ao Conselho Federal de Comércio Exterior. Participaram Bulhões e como técnico Denio Nogueira e Garrido Torres.
- Comissão Nacional de Política Agrária - criado em julho de 1951 e instalada em janeiro de 1952. Nasceu num contexto político em que começava a aparecer com mais força algumas demandas para a reforma agrária, e deveria propor medidas para: aumentar a produtividade agrícola; amparar o trabalhador rural inclusive com a extensão dos serviços de assistência e previdência social;

organizar e incentivar a criação de cooperativas; regulamentar as relações entre proprietários, posseiros e foreiros; melhorar a utilização das terras da União; proteger os recursos naturais, dentre outras medidas. Entretanto, “com a oposição de amplos setores ligados aos interesses agrários dominantes, as atividades da comissão pouco contribuíram para medidas concretas” mas criou um grupo de técnicos que pela primeira vez reuniu informações e colocou em debate a questão da reforma agrária (in BELOCH e ABREU 1984, pg.853). Dela fizeram parte: Luis Simões Lopes, Josué de Castro, Antonio de Arruda Camara, José Artur Rios, Carlos Medeiros da Silva, Hermes Lima, Raul Cardoso de Melo Filho, Rui Miller Paiva, dentre outros.

- Conselho de Desenvolvimento Industrial - criado em 1953, fazia parte da estratégia usada pelo segundo Governo Vargas para abrir espaço para a ação da burocracia “modernizante”, para criar uma arena de negociação interburocrática e para abrir um canal aos interesses do setor privado. Na avaliação de Luciano Martins (MARTINS 1985) entretanto, em vez de atuar nesta direção, o CDI acabou se tornando um organismo de “não decisão”. Assim, a definição da política industrial que era a razão de sua existência, acabou se dando em outras agências da administração direta ou nas empresas estatais encarregadas de um determinado setor produtivo.
- Grupo Misto de Estudos BNDE-CEPAL - maio de 1953. Criado para estudar a aplicação à economia brasileira dos métodos de planejamento estrutural definidos pela CEPAL. Formado por técnicos da CEPAL e do BNDE, sob a Presidência de Celso Furtado, o grupo fez o levantamento e a análise dos dados da situação brasileira, para fornecer elementos à formulação de programas de desenvolvimento econômico, ao direcionamento dos investimentos e à identificação dos setores que mais necessitavam aperfeiçoamento. Os resultados deste relatório serviram de base para a elaboração do Plano de Metas do Presidente Juscelino Kubstchek. O grupo misto encerrou suas atividades em 1957.
- Grupo Executivo para a Indústria Automobilística (GEIA) - junho de 1956. O GEIA foi o mais importante dos Grupos Executivos criados durante o Governo Kubitschek. Os outros foram: Grupo Executivo para a Indústria de Bens de Capital, Grupo Executivo de Assistência à Pequena e Média Empresa e o Grupo Executivo para a Indústria da Construção Naval. O GEIA formulou planos segundo os quais as empresas que cumprissem determinadas exigências - como altos índices de participação de produtos nacionais nos veículos fabricados

- teriam várias vantagens, como taxa estável de câmbio para importação do que não pudesse ser encontrado no país, subsídios, isenções para importações de partes complementares e financiamento a longo prazo do BNDE. Fizeram parte do GEIA: Roberto Campos,
- Conselho Nacional de Desenvolvimento - fevereiro de 1956. Criado para coordenar a política econômica do Governo Juscelino Kubstchek, para elaborar os projetos definidos no Plano de Metas. Com o empréstimo de técnicos do BNDE, formaram-se grupos de trabalho para formular os programas específicos do Plano de Metas. Daí surgiram os grupos executivos, que coordenaram a execução das propostas. Fizeram parte do Conselho: Roberto Campos,
- Conselho de Política Aduaneira - agosto de 1957. Tinha por atribuição administrar o sistema de tarifas inclusive garantindo uma flexibilidade que acompanhasse as modificações das condições econômicas internas e externas
- Conselho Administrativo de Defesa Econômica - (CADE) setembro 1962/ maio 1963 . Criado com a finalidade de apurar e reprimir os abusos do poder econômico, efetuando pesquisas e fiscalizando a administração e a gestão econômica das empresas em que a União tivesse interesse, bem como a contabilidade das empresas de qualquer natureza. Fez parte do Conselho: Lourival Fontes.

ANEXO III

Nomes dos principais membros da Comissão para o Reordenamento das Finanças Públicas instituída pelo Voto 283/84 do Conselho Monetário Nacional e de pessoas que tiveram participação direta nos seus trabalhos.

Akihiro Ikeda
Akira Ensiki
Alcindo Ferreira
Aléssio Vaz Primo
André Romar Fernandes
Anselmo de Oliveira Andrade
Antonio Carlos Ferreira de Paula
Antonio Carlos Monteiro
Antonio Carlos Tiago
Antonio Ribeiro Pontes Filho
Armando Thiers Farnese
Arnold Alicio da Silva Gaspar
Carlos Alberto Correa
Carlos Eduardo Tavares
Cid Heráclito de Queiroz
Cincinato Rodrigues Campos
Clair Ienite Gobbo
Claudio Manoel de Albuquerque
Daniel Alves Ramires
Dilson Sampaio da Fonseca
Edgard Dias Junior
Edésio Ferreira Fernandes
Edilson Almeida Pedrosa
Edmar da Costa Barros
Edolier Cassio de Moraes
Edson Alves Sá Teles
Elyeser de Souza Cavalcanti
Faim Abrahão Filho
Flaviano Pereira Trindade
Francisco Amadeu Pires Felix
Francisco Carlos da Rocha

Francisco de Assis Campolina de Oliveira
Francisco Dornelles
Francisco Junqueira Bruzzi
Frederico Augusto Bastos
Fuad Jorge Noman Filho
Geraldo Cesar Machado Leal
Geraldo Naegele
Gilberto Florito
Haroldo Drefahl
Haroldo Nazareno Melo Monteiro
Helio Bebiano
Herley José de Almeida
Inácio José Barreira Danziato
Israel Pinheiro
Italo Sidney Gasparini Filho
Ivson Romero de Almeida Paraíso
João Batista A.Lemgruber
João Batista de Abreu
João Batista Gruginski
Jorge Caetano
Jorge Roiff
José Augusto Savasini
José Augusto Varanda
José Costa de Oliveira
José Dias de Alencar
José Ferreira Junior
José Guilherme da Silva Caldas
José Kleber Leite de Castro
José Luiz Silveira Miranda
Leonardo Mauricio Colombini Lima
Luciano Alvarenga de Aguiar
Luis Fernando Gusmão Wellisch
Luiz Antonio Andrade Gonçalves
Luiz Carlos Nerosky
Luiz Jorge de Oliveira

Mailson da Nóbrega
Manoel Francisco da Silva
Marcio Reinaldo Dias Moreira
Maria Izabel Pacheco de Lima
Maria Raimunda Leite de Assis
Nelmar de Castro Batista
Odair Lucietto
Osiris de Azevedo Lopes Filho
Osmar Victor do Espírito Santo
Paulo Cesar Ximenes Alves Ferreira
Paulo Maurício de Andrade
Pedro Pullen Parente
Plínio Euripedes de Castro
Raimundo Geraldo de Aguiar Pereira
Raymundo Monteiro Moreira
Renato Pimenta Furtado
Roberto Calaça da Costa
Rubens Luiz Pereira Rezende
Ruy Meneses Graça
Sadi Assis Ribeiro Filho
Sebastião Barros
Sergio de Castro
Silvio Rodrigues Alves
Udson Jaques Perdigão
Woner Resende de Miranda