



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA

FACULDADE DE DIREITO

**AÇÃO DE CLASSE, REFORMA DO ESTADO E AUTORITARISMO: a
transformação do direito econômico na ditadura**

FERNANDO HENRIQUE LOPES HONORATO

BRASÍLIA

2023

FERNANDO HENRIQUE LOPES HONORATO

**AÇÃO DE CLASSE, REFORMA DO ESTADO E AUTORITARISMO: a
transformação do direito econômico na ditadura**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação da
Faculdade de Direito da Universidade de Brasília para a
obtenção do título de doutor em Direito.

Área de concentração: Direito, Estado e Constituição

Linha de pesquisa 2: Constituição e Democracia

Sublinha: História constitucional e historiografia

Orientador: Prof. Dr. Cristiano Paixão

BRASÍLIA

2023

FERNANDO HENRIQUE LOPES HONORATO

**AÇÃO DE CLASSE, REFORMA DO ESTADO E AUTORITARISMO: a
transformação do direito econômico na ditadura**

Tese de doutorado

BANCA EXAMINADORA

Professor Doutor Cristiano Paixão – Presidente
Faculdade de Direito da Universidade de Brasília (UnB)

Professor Doutor Airton Lisle Cerqueira Leite Seelaender
Faculdade de Direito da Universidade de Brasília (UnB)

Professora Doutora Maria Pia dos Santos Lima Guerra
Faculdade de Direito da Universidade de Brasília (UnB)

Professor Doutor Pedro Henrique Pedreira Campos
Faculdade de História da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ)

Professor Doutor Jerry Dávila
Jorge Paulo Lemann Chair in Brazilian History, University of Illinois (UIUC)

Para Karina, João Felipe e Maria Fernanda, que me ensinaram o amor.

À guisa de apresentação e agradecimentos

O historiador Marc Bloch, judeu, radicado na França, preso após a invasão daquele país pela Alemanha durante a Segunda Guerra Mundial, pouco tempo antes de ser fuzilado pelas tropas do governo de Vichy, no dia 16 de junho de 1944, após ser torturado pela Gestapo de Hitler, realizou um feito extraordinário: no limiar da vida, com a sensibilidade própria daqueles que experimentam a mediação entre a suavidade do imaterial invisível e a dureza da vida concreta, o pai fundador da Escola dos Annales uniu as pontas do tempo, passado, presente, futuro e se tornou eterno. Com a objetividade implacável da juventude, o filho de Bloch suplicou ao pai: “então, me explica para que serve a história” (BLOCH, 2002, p. 41), tarefa desconcertante para quem viveu o ofício do historiador até às suas últimas consequências que, naquele momento, ele reconhece, “talvez não tenha conseguido satisfazer muito bem” (BLOCH, 2002, p. 41). A resposta veio, enfim, em forma de livro, escrito à mão na prisão, sem o apoio dos seus livros, em estado puro da arte de memória, legando para a posterioridade a razão que justifica e legitima o ofício do historiador: compreender - e não julgar - o passado.

Os manuscritos encontrados na prisão constituem uma verdadeira apologia à história, com reflexões sobre métodos, objetos e fontes, a partir de sua observação e crítica. Neles, entre tantas lições, o autor convida o historiador a apresentar aos seus leitores os caminhos percorridos para a construção historiográfica, “o espetáculo da busca, com seus sucessos e reveses” (BLOCH, 2002, p. 83), como, aliás, ele próprio o faz, ao acrescentar uma palavra de desculpas pelas circunstâncias em que o livro foi escrito. Inspirado pelas reflexões de Marc Bloch, à guisa de apresentação, passo a descrever os percursos da minha própria busca pelas fontes que ajudaram a construir esta narrativa. Neste caminho, registro meus agradecimentos às pessoas e instituições que fizeram parte desta trajetória.

A pesquisa que resultou na escrita desta tese sofreu e se beneficiou dos percalços subjetivos e objetivos de todo historiador. O incômodo instigador surgiu alguns anos antes do início das investigações de campo, quando, em uma tarde de sábado, sob um calor excruciante do mês de maio do Planalto Central, em meio a uma tenda de lona instalada no chão de terra batida na periferia de uma das comunidades mais carentes do Distrito Federal à época, o Itapuã, uma senhora, de semblante ao mesmo tempo envergonhado e indignado, aspereza externada pela voz e pele trincadas do sol escaldante, informou ao jovem advogado, recém empossado no cargo de defensor público após aprovação no concurso promovido pela Defensoria Pública do Distrito Federal, que a justiça tinha levado seu carro embora, seu único bem, conquistado com muito sacrifício e que era utilizado para vender os salgadinhos que produzia para a sua

subsistência e de seus seis filhos, que criava sozinha. Seu nome era Maria José e, após ser abandonada pelo pai das crianças, ficou sem condições de continuar efetuando o pagamento das prestações do financiamento bancário contraído para a compra de um veículo da marca Volkswagen, garantido por meio de um contrato acessório de alienação fiduciária em garantia. O jovem defensor público adotou todas as medidas judiciais cabíveis para tentar reaver o bem: interpôs agravo de instrumento contra a decisão judicial que determinou a busca e apreensão, apresentou contestação, apelou, ofereceu embargos, recurso especial e até recurso extraordinário para o Supremo Tribunal Federal, mas não teve jeito. O banco era forte demais para perder para uma senhora já quase sem forças para lutar.

Neste passo, eu registro aqui meus agradecimentos à Defensoria Pública do Distrito Federal e à equipe da Defensoria de Atendimento Inicial e Curadoria Especial de Brazlândia, que me proporcionou as condições necessárias para a conclusão deste doutorado. Assim, agradeço à instituição pela concessão de licença para estudos no exterior, por meio da qual pude cumprir uma etapa importante da pesquisa como visiting scholar na Universidade de Illinois, campus Urbana-Champaign, sob a supervisão do professor Jerry Dávila, no Lemann Center for Brazilian Studies durante 2020, ano em que a pandemia da COVID-19 assolou o mundo. Agradeço, ainda e especialmente, à minha valorosa equipe de trabalho, Cida, Geraldo, Luiz, Samuel, Ana Luíza, Bia, Divina, Marcela, Rodrigo, Tiago, Ericácia, Fernanda, Daniele, Daniela, além de Reyjane, Gustavo e Alessandra, que alçaram outros vãos.

O sentimento de injustiça daquele caso também ficou inscrito na alma deste jovem defensor público e o acompanhou durante a sua vida profissional. Ora, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, fruto de uma Assembleia Nacional Constituinte que se transformou em uma experiência democrática de intensa mobilização e participação popular, encerrando uma longa noite que durou mais de vinte anos, inscreveu, no rol dos direitos fundamentais, a proteção do consumidor. Como poderia uma norma editada pela ditadura, na vigência do seu regime jurídico de exceção dos Atos Institucionais, baseada no mais perverso deles, o Ato Institucional n. 5, que suprimiu justamente liberdades e garantias individuais, prevalecer sobre a Constituição? A norma em questão é o Decreto-Lei 911/69, que disciplinou a alienação fiduciária em garantia, com incidência predominante nas contratações para compra e venda de veículos automotores. O incômodo se transformou em interesse de pesquisa sobre o que alguns historiadores convencionaram chamar de “entulho autoritário” relativamente ao direito legado pela ditadura e que, com a chancela do Poder Executivo, Legislativo e Judiciário, continuam a vigorar no país até os dias de hoje.

O interesse de pesquisa foi transposto para o papel em forma de projeto em 2017 e submetido ao Programa de Pós-Graduação em Direito, da Universidade de Brasília - UnB, mesmo ano em que era lançado o documentário “Cúmplices: a Volkswagen e a ditadura militar no Brasil (Komplizen?)”, de autoria de Stefanie Dodt e Thomas Aders, uma produção da Deutsche Welle, o canal de televisão pública da Alemanha¹. O referido documentário, baseado em pesquisa documental e testemunhos de dirigentes da empresa e de ex-empregados, narra a colaboração da empresa Volkswagen com o regime militar, alimentando os órgãos de repressão com informações sobre o envolvimento de trabalhadores com atividades políticas de contestação ao regime (o que era considerado “prática subversiva” pelo governo militar), por meio de monitoramento, vigilância, apresentação de relatórios e até mesmo emprestando as suas dependências para prática de violência física e tortura contra seus próprios funcionários. Seguindo os ensinamentos de Bloch, a intuição do pesquisador associou o Decreto-Lei 911/69 com o crescimento exponencial da indústria automobilística do período e a cumplicidade das grandes montadoras, particularmente a VW, com a ditadura. O próximo passo seria procurar as fontes que pudessem conferir sentido à esta operação historiográfica (CERTEAU, 1982).

Cumprimento registrar, neste momento, minha enorme gratidão à Universidade de Brasília – UnB, ao staff de funcionários do Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito, aos professores que fizeram parte da minha trajetória acadêmica e aos amigos do grupo de pesquisa “Percurso, narrativas, fragmentos: história do direito e do constitucionalismo”. Assim, na pessoa da Euzilene, cumprimento todos os funcionários do PPGD, que foram sempre extremamente solícitos e tornaram menos árduos os caminhos labirínticos da burocracia acadêmica. Entre mestrado e doutorado foram quase quinze anos de aprendizado, graças à generosidade e sabedoria das professoras e professores, que, assim como Daniel Thorpe, o personagem de Borges, compartilharam comigo a “memória de Shakespeare”, advertindo sempre que “(...) la memoria ya ha entrado en su conciencia, pero hay que descubrirla” (BORGES, 2011, p. 315). Agradeço a Cristiano Paixão, Airton Seelaender, Argemiro Martins, Ela Wiecko, Menelick de Carvalho Netto, Juliano Zaiden, Ana Cláudia Farranha, Claudia Roesler, Eneá de Stutz e Almeida, Marcus Faro, na Faculdade de Direito; José Otávio Nogueira Guimarães, Daniel Barbosa Andrade de Faria, André Honor, no Departamento de História; Norma Breda, nas Relações Internacionais; Danglei de Castro Pereira, na Literatura; Bernardo Mueller, Daniela Freddo e Mauro Boianovsky, na Economia, entre outros, cujas disciplinas não

¹ DODT, Stefanie; ADERS, Thomas. CÚMPLICES: a Volkswagen e a ditadura militar no Brasil (Komplizen?). Alemanha: Deutsche Welle, 2017. 44 min.

cursei, mas que sempre estiveram abertos ao diálogo. Viver a universidade pressupõe a participação ativa nas atividades acadêmicas e, assim, o “Percurso” tem um lugar especial nesta memória. Muito além da troca de conhecimentos, o grupo de pesquisa me ofereceu os melhores encontros, com as melhores pessoas. Obrigado Ana Carolina Couto, Bistra Apostolova, Bruno Hockhein, Bruno de Lima, Bruno César Prado, Cláudia Paiva Carvalho, Daniel Lerner, Douglas Pinheiro, Edson Dias, Eneida Dultra, Gustavo Zatelli, Joanir Fernando Rigo, Laila Maia Galvão, Leonardo Barbosa, Mamede Said Maia Filho, Manoel Prado Jr., Márcio Cunha Filho, Maria Celina Gordilho, Maria Pia Guerra, Marthius Sávio Lobato, Mateus Utzig, Patrícia Bortolotto, Paulo Blair, Rafael Cabral, Raphael Peixoto, Renato Bigliuzzi, Rogério Madeira, Thaís Dumet, além de outros novos integrantes que vêm aumentando, a cada dia, a plêiade de pesquisadores que compõe a chamada “Escola de História do Direito de Brasília”.

O documentário acima referido forneceu algumas pistas iniciais. Alguns dos seus trechos indicavam que havia uma investigação em andamento, a cargo do Ministério Público Federal em São Paulo, além de informar que havia documentos arquivados no Arquivo Público do Estado de São Paulo (APESP), nas seções destinadas ao DOPS – Delegacia de Ordem Política e Social – daquele mesmo Estado, que comprovavam a colaboração da empresa com os órgãos de segurança. Assim, após agendamento em ambas instituições, o jovem defensor público viajou para São Paulo, a fim de tentar localizar estas fontes. Aqui têm início alguns entraves, assim como encontros e descobertas, que emprestam sentido e confirmam as lições sobre o sabor do arquivo como organismo vivo, em permanente transformação (FARGE, 2009).

A primeira instituição a ser visitada foi o APESP, onde algumas histórias desta busca começaram a ser tecidas. O primeiro passo foi aprender a navegar pelo sistema de buscas daquele imenso Arquivo, que possui muitas referências digitalizadas e disponibilizadas no portal “Memória Política e Resistência” do site da APESP². A partir de uma busca pelo termo “Volkswagen” foram encontrados cento e cinquenta e seis registros de documentação proveniente da Delegacia Especializada de Ordem Social, do Departamento de Comunicação Social (DCS), do DOPS-Santos e dos Prontuários das Delegacias Especializadas e do Arquivo Geral (ou Serviço Secreto) do DEOPS-SP. Após três dias de imersão no Arquivo Público do Estado de São Paulo, ocorreu uma situação curiosa, que iria apresentar um impacto profundo no desenvolvimento da pesquisa.

² Ver www.arquivoestado.sp.gov.br/memoriapolitica

A fim de aproveitar ao máximo o parco tempo disponível para consulta, eu chegava bem cedo ao APESP e ficava até o final do expediente. Neste dia, a funcionária responsável pelo recebimento das pastas ao fim de cada consulta precisou se ausentar, o que me possibilitou ficar além do horário máximo permitido. Ocorre que um outro funcionário do APESP, Tércio Sandro Nascimento Silva, gentilmente, e um pouco constrangido, informou que o expediente já havia se encerrado e que ele precisava ir embora para a sua casa, em Santo André, na região do ABC paulista, razão pela qual me “convidava” a encerrar os trabalhos. Uma situação certamente embaraçosa, porque, nos dias antecedentes, ao final da pesquisa, a funcionária responsável pelo setor sempre vinha comunicar que já era hora de fechar a sessão, guardando, em seguida, as pastas utilizadas para a pesquisa documental. Sem jeito, diante daquela situação embaraçosa, eu, que, por coincidência, estava hospedado em Santo André na casa do meu irmão, ofereci uma carona ao referido funcionário. A história da pesquisa começava a mudar neste momento.

Tércio era o funcionário mais antigo do Arquivo, já tendo passado por todas as áreas ali dentro e, portanto, um profundo conhecedor, tanto do acervo documental, quanto dos chefes de cada setor. Ele aceitou a carona e me convidou a voltar ao Arquivo no dia seguinte. Neste dia, estava agendada uma visita ao MPF, para consulta ao Inquérito Civil Público instaurado para investigar a participação da Volkswagen do Brasil na violação de direitos dos trabalhadores da empresa durante a ditadura. Era uma decisão difícil, mas resolvi aceitar o convite e reagendei a visita ao MPF para o dia seguinte, o último da minha estada em São Paulo. Valeu a pena.

No dia seguinte, como combinado, voltei ao APESP e Tércio me apresentou ao chefe do setor responsável pelo levantamento das informações relativas à VW do Brasil, Ricardo Santos, que havia elaborado uma minuciosa busca para a Comissão Nacional da Verdade (CNV). Após uma conversa de cerca de uma hora sobre a pesquisa que estava em sua fase inicial, Ricardo me forneceu em um pen-drive todos os documentos que havia repassado para a CNV: um acervo de mais de dois mil e trezentos documentos! Esses foram os primeiros encontros e descobertas que beneficiaram enormemente a pesquisa.

Na pessoa do Tércio presto meus agradecimentos, estendidos aos demais responsáveis pelos diversos arquivos consultados durante a pesquisa, CPDODC/FGV, Arquivo Nacional, Banco Central do Brasil, Instituto de Estudos Brasileiros (IEB), Universidade de Illinois, além dos arquivos da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e diversos organismos internacionais, cujo acervo está disponibilizado na internet, mas que também contou com a gentileza das pessoas responsáveis por meio de contatos feitos por e-mail.

Mas nem tudo são flores. No dia seguinte, a visita ao MPF não foi como o esperado. O Procurador responsável pela investigação, Pedro Machado, não estava em São Paulo naquela

semana, razão pela qual os seus assessores pouco ou nada podiam fazer para franquear o acesso do pesquisador aos autos do Inquérito Civil. Era um balde de água fria sobre as expectativas criadas em torno da visita àquele órgão ministerial, especialmente depois das notícias alvissareiras do dia anterior no APESP. Mas eu não podia me dar ao luxo de perder a viagem e não iria desistir, assim, facilmente. Graduado em Direito pela Universidade Mackenzie em 2002, em São Paulo, eu havia cumprido dois anos de estágio naquele mesmo MPF (embora, à época, inícios dos anos 2000, o funcionamento do órgão fosse em outro prédio, situado na Rua Peixoto Gomide, ao lado do Prédio da Justiça Federal, na Avenida Paulista), razão pela qual resolvi procurar por meu antigo chefe, o Procurador da República Paulo Thadeu Gomes da Silva, um constitucionalista estudioso das obras de Luhman, com destacada atuação na proteção e garantia dos direitos difusos em geral e dos direitos dos povos indígenas em especial. Esse reencontro, tantos anos depois, foi um momento de celebração e, cerca de uma hora depois, após alguns telefonemas, eu pude consultar o processo instaurado pela Procuradoria, ressalvados, entretanto, os volumes sigilosos. Agradeço ao Paulo pelo incentivo e intermediação dos contatos no MPF necessários ao desenvolvimento da pesquisa.

Os volumes consultados consistiam de meros despachos ordinatórios para a marcha processual do Inquérito Civil Público, com pouca documentação disponível, já que as demais estavam autuadas nos volumes em relação aos quais fora decretado sigilo pelo MPF. Não obstante, eu protocolizei requerimento de acesso aos referidos volumes, bem como aos depoimentos gravados, cujas certidões faziam menção de sua existência. Alguns dias depois, já de volta à Brasília, foi franqueado o meu acesso às gravações dos depoimentos, mas não à documentação juntada. A justificativa apresentada pelo MPF foi que havia um processo de negociação em andamento com a Volkswagen do Brasil. Embora a consulta ao Inquérito Civil tenha sido obstaculizada, em parte, ela não foi em vão. Foi possível colher algumas informações relevantes para a continuidade da pesquisa dali em diante, como o nome e dados de contato de testemunhas intimadas, os próprios depoimentos, bem como a informação importante de que havia um acordo em andamento.

É chegado o momento de agradecer a duas pessoas fundamentais para o desenvolvimento da pesquisa. Eles acabaram seguindo caminhos opostos, por divergências quanto ao desfecho do processo de negociação entre as vítimas da Volkswagen, seus familiares e a empresa. Refiro-me ao Sebastião Neto, do IIEP (Intercâmbio, informações, estudos e pesquisas) e ao Tarcísio Tadeu Garcia Pereira, presidente da Associação Henrich Plagge (Associação dos trabalhadores e trabalhadoras da Volkswagen vitimados por perseguições políticas e ideológicas no período da ditadura civil-militar). Eles nem desconfiam, mas têm

muito mais pontos em comum do que as diferenças que os fizeram divergir. Espero que um dia estes dois importantes personagens possam somar forças novamente para a luta em prol da classe trabalhadora.

O Neto, como é conhecido por todos, foi o responsável pela pesquisa no APESP e pelo levantamento dos dados sobre a participação da Volkswagen na ditadura para subsidiar o Grupo de Trabalho *Ditadura e repressão aos trabalhadores e ao movimento sindical* (GT-13) da Comissão Nacional da Verdade (CNV)³, cujos trabalhos repercutiram na Comissão da Verdade do Estado de São Paulo Rubens Paiva⁴, que investigou mais de 150 casos de pessoas perseguidas pelo regime. A partir da pesquisa feita pelo Neto e sua equipe, um conjunto de centrais sindicais, sindicatos, associações e pessoas físicas, entre os quais os próprios Neto e Tarcísio, em um total de 32 representantes,⁵ firmaram a representação ao MPF, que originou o Inquérito Civil Público acima referido. Agradeço ao Neto pelo diálogo constante, por ter me fornecido a cópia integral dos autos do Inquérito Civil Público do “caso Volkswagen”, bem como, sobretudo, por sua incansável luta para a reparação coletiva das violações de direitos humanos pelas empresas na ditadura.

Durante a pesquisa, eu entrevistei alguns antigos trabalhadores da Volkswagen, bem como de outras fábricas e montadoras da indústria automobilística, mas, sem dúvida nenhuma, a melhor entrevista de todas foi com o Tarcísio. Foram três conversas gravadas de duas horas, além de um encontro informal na casa dele, em que estavam presentes várias lideranças do movimento sindical brasileiro atual, inclusive o então presidente do Sindicato dos Metalúrgicos

³ A Comissão Nacional da Verdade foi criada pela Lei nº 12.528, de 18 de novembro 2011.

⁴ A Comissão da Verdade do Estado de São Paulo Rubens Paiva foi criada pela Resolução da Alesp n. 879, de 10 de fevereiro de 2012.

⁵ A representação foi assinada por: 1) Central dos Sindicatos Brasileiros; 2) Central dos Trabalhadores e Trabalhadoras do Brasil; 3) Central Única dos Trabalhadores; 4) Força Sindical; 5) Intersindical - Central da Classe Trabalhadora; 6) Nova Central Sindical de Trabalhadores; 7) União Geral dos Trabalhadores; 8) Intersindical - Instrumento de Luta e Organização da Classe Trabalhadora; 9) Central Geral dos Trabalhadores do Brasil; 10) Conlutas - Central Sindical e Popular; 11) Federação Nacional dos Metroferroviários; 12) Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas Mecânicas e de Material Elétrico de Osasco; 13) Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas, Mecânicas, de Material Elétrico e Eletrônico e de Fibra Óptica de Campinas e Região; 14) Intercâmbio, Informações, Estudos e Pesquisas - IIEP; 15) Associação dos Anistiados Políticos, Aposentados, Pensionistas e Idosos do Estado de São Paulo; 16) Rosa Maria Cardoso da Cunha, Presidente da Comissão Estadual da Verdade do Rio de Janeiro; 17) Adriano Diogo, Ex-Presidente da Comissão da Verdade do Estado de São Paulo - "Rubens Paiva"; 18) Teresa Cristina de Souza Lajolo, Presidente da Comissão de Memória e Verdade da Prefeitura de São Paulo; 19) José Ferreira de Souza, Ex-Presidente da Comissão Municipal da Verdade de São Bernardo do Campo; 20) César Antônio Alves Cordaro, membro da Comissão de Memória e Verdade da Prefeitura de São Paulo; 21) Raimundo César Britto Aragão, ex-Presidente do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil; 22) Raphael Martinelli; 23) Anderson Bussinger Carvalho, vice-Presidente da Comissão de Direitos Humanos da OAB/RJ; 24) Antonio Modesto da Silveira; 25) Daniel Godoy, Presidente da Comissão da Verdade da OAB/PR; 26) Gabriel Khoury Dayoub; 27) Carolina Alvim de Oliveira Freitas; 28) Sebastião Lopes de Oliveira Neto; 29) Lúcio Bellentani; 30) Tarcísio Tadeu Garcia; 31) Expedito Soares Batista; e 32) José Braz Sobrinho.

de São Bernardo do Campo, que participou por videoconferência. A riqueza dos depoimentos do Tarcísio e das histórias compartilhadas por essas figuras históricas do sindicalismo brasileiro ficarão registradas para sempre em minha memória e constituem parte da continuidade das pesquisas após a tese de doutorado. O Tarcísio trabalhou na Volkswagen por 10 anos, no auge do autoritarismo da ditadura empresarial-militar, tendo entrado na empresa em 1969, quando tinha 15 para 16 anos de idade, fez o curso de formação do SENAI e se formou ferramenteiro no final de 1971, cargo que ocupou até 1979, quando foi demitido. É interessante como o Tarcísio reconstrói o que chama de “mudança do sistema de repressão da Volks”, quando a empresa substituiu o sistema de repressão violenta aos trabalhadores para o sistema de monitoramento e vigilância. Muito obrigado, Tarcísio! Eu jamais vou conseguir expressar suficientemente a minha gratidão a você pela generosidade e dedicação à causa dos trabalhadores. Peço vênua para transcrever este trecho do depoimento, para eternizá-lo neste trabalho:

Eu rodei na Volkswagen em 1978, porém toda a documentação dos arquivos públicos indicam a cumplicidade da Volkswagen com os órgãos de repressão com relação a mim, de 1975 (pausa) ... então, se eles me pegaram 1975 e não fizeram nada e alimentaram os órgãos de repressão de 1975 a 1978, por que que eles não me pegaram lá dentro? Eu tô falando o meu caso, mas tem outros casos também (pausa)... porque eles passaram a atuar com um sistema de inteligência (pausa)... não adianta pegar prender... nós precisamos monitorar acompanhar pra chegar na base toda (PEREIRA, depoimento prestado ao autor em 30/10/2020)

A leitura e tratamento das fontes, especialmente aquelas recolhidas no APESP, abriram novas frentes na pesquisa. Entre os documentos recolhidos, chamou a atenção um depoimento prestado nas dependências do DOPS por um sindicalista ligado ao Sindicato dos Metalúrgicos de São Bernardo do Campo, preso por ocasião da greve de 1980, no ABC paulista. O torneiro mecânico Wagner Lino Alves, trinta e três anos de idade, desafia a autoridade do delegado de polícia adjunto da Divisão de Ordem Social DOS/DOPS em São Paulo, Roberto Bayerlein, ao afirmar, corajosamente, que não considerava a greve ilegal, apesar do julgamento recente do Tribunal Superior do Trabalho em sentido contrário, porque “*a categoria de cento e quarenta e dois mil metalúrgicos, julgavam (sic) a Greve justa, legal e legítima*”⁶. Porque um documento relacionado à greve de 1980 do ABC estava nos arquivos da Volkswagen junto ao DOPS? A questão ficava ainda mais intrigante porque Wagner Lino Alves não era funcionário da montadora alemã no Brasil e sim da Kubotta Tekko do Brasil Indústria e Comércio Ltda.

⁶ BRASIL. Autos do processo nº 09/80-5, que tramitou perante a 2ª Auditoria da 2ª Circunscrição Judiciária Militar do Estado de São Paulo.

O interrogatório é subitamente interrompido e a folha seguinte do Auto de Qualificação e Interrogatório⁷ contém apenas a qualificação de uma testemunha e em seguida a assinatura do interrogando e das autoridades que conduziram a diligência. O que aconteceu depois da súbita interrupção do interrogatório? A ousada e corajosa resposta do jovem metalúrgico provocou alguma reação por parte dos policiais? O contexto político do início dos anos 80, marcado, dentre outras coisas, pela recente aprovação da lei de anistia em meio ao processo de “abertura lenta, segura e gradual” e o próprio crescimento do movimento sindical, encorajaram o interrogando a contestar de forma tão direta a autoridade das leis e das decisões do Poder Judiciário em pleno interrogatório nas salas do temido DOPS?

Em busca de respostas a estas perguntas e seguindo os rastros que a pesquisa ia revelando, eu resolvi procurar os autos do processo n. 09/80-5, onde constava o depoimento acima mencionado. Primeiro identificou-se que o processo tramitou perante a 2ª Auditoria da 2ª Circunscrição Judiciária Militar do Estado de São Paulo; em seguida, diligenciou-se junto àquela unidade jurisdicional especializada em funcionamento ainda hoje, mas foi constatado que o processo tinha sido remetido à Justiça Federal da capital paulista, onde tramitou até as instâncias superiores, chegando ao Superior Tribunal de Justiça (STJ), em Brasília, por força de um Recurso Especial interposto. A curiosidade sobre aquele processo só aumentava, já que, a esta altura, eu já tinha conhecimento que, além de Wagner Lino Alves, tinham sido réus na mesma ação penal, alguns dos principais líderes sindicais dos metalúrgicos de São Bernardo do Campo, entre os quais o atual presidente da República em terceiro mandato, Luís Inácio Lula da Silva.

No STJ, entretanto, não havia notícia do paradeiro do processo, que não estava arquivado no referido tribunal. Após algumas semanas de buscas, finalmente o processo foi localizado em Jundiaí, em um depósito terceirizado contratado pelo tribunal para guarda de processos físicos antigos, armazenado em péssimas condições, sujeito à toda forma de deterioração e correndo o sério risco de se perder para sempre um dos documentos de parte importante da nossa história. Eu requeri, então, o desarquivamento dos autos, os quais foram remetidos para a Justiça Federal de primeira instância, em São Paulo, situada na Praça da República da capital paulista, para consulta exclusivamente física, em balcão. Começava aí, outra jornada de encontros e descobertas, igualmente permeada por alguns entraves, que, uns

⁷ Expediente intitulado “Informação”, registrado sob o nº 415-B/80, com carimbo de “Confidencial”, enviado pelo Delegado de Polícia Chefe do DOPSSP Romeu Tuma à Comunidade de Informações. BRASIL. Autos do processo nº 09/80-5, que tramitou perante a 2ª Auditoria da 2ª Circunscrição Judiciária Militar do Estado de São Paulo.

como outros, enriquecem a pesquisa e conferem sentido à sugestão de Marc Bloch, ora acatada, de que:

Todo livro de história digno desse nome deveria comportar um capítulo ou, caso se prefira, inserida nos pontos de inflexão da exposição, uma série de parágrafos que se intitulariam algo como: “Como posso saber o que vou lhes dizer?” Estou convencido de que, ao tomar conhecimento dessas confissões, inclusive os leitores que não são do ofício experimentariam um verdadeiro prazer intelectual.

Os autos do processo n. 09/80-5 são constituídos de sete volumes e dois apensos, com mais de três mil páginas e retrata, com riqueza de detalhes, a greve do ABC de 1980, bem como a íntima relação entre as empresas com os órgãos de repressão da ditadura. A partir da sua análise, ficava evidente, agora, porque o depoimento de Wagner Lino Alves estava entre os documentos encontrados no Arquivo Público de São Paulo relacionados à VW do Brasil, mesmo não sendo ele empregado daquela empresa. A explicação é que um conjunto de empresas sediadas tanto na região do ABC paulista, quanto do Vale do Paraíba, onde situavam-se os maiores parques industriais do Brasil naquela época, montaram um sofisticado sistema de monitoramento e vigilância dos seus empregados, com trocas de informações tanto entre si, quanto com os órgãos de repressão da ditadura, o Centro Comunitário de Segurança (CECOSE). Tanto o depoimento de Tarcísio, quanto documentos encontrados no APESP comprovam a existência do CECOSE. Essa relação começou antes do golpe, continuou e se aprofundou durante todo o regime militar e mesmo após a “abertura lenta, segura e gradual”, quando a volta à democracia podia ser divisada no horizonte.

A trama (VEYNE, PAUL, 1998, pp. 41-49), que liga do início ao fim a legalidade autoritária da ditadura (PEREIRA, 2010), pôde então ser tecida: nos períodos que antecederam o golpe empresarial-militar, os interesses do grande capital multinacional, associado ao capital nacional dependente, contornaram as estruturas jurídico-constitucionais do Estado brasileiro, conquistando-o primeiro economicamente, por meio de um agressivo processo de desnacionalização da economia, e, posteriormente, politicamente, por meio de um golpe de Estado, instaurando um regime político de força e um regime jurídico de exceção, com plenos poderes para legislar em favorecimento aos seus próprios interesses.

Neste contexto, foi editado o Decreto-Lei 911/69, que consolidou a ponte do capitalismo entre os regimes constitucionais de 1946, 1967 e 1969, assinalando o casamento entre o capital financeiro e industrial, que possibilitou um crescimento vertiginoso da indústria automobilística no Brasil, por meio de um inédito mecanismo de proteção ao crédito destinado à aquisição de bens de consumo duráveis, especialmente os veículos automotores. O preço deste enorme

favorecimento estava, entretanto, fixado de antemão. O grande capital, representado nesta tese pela Volkswagen do Brasil, associou-se à ditadura para vigiar, monitorar e dismantelar, inclusive por meio da força bruta, tortura, assassinatos e desaparecimentos forçados, o movimento trabalhista e o projeto de reformas nacionalista para implantação de um Estado de Bem-Estar Social no país idealizado por João Goulart. A rápida industrialização e a urbanização descontrolada dos grandes centros em que funcionavam as empresas representantes do grande capital, trouxe consigo, entretanto, o germe da sua própria contradição: o enorme crescimento e concentração da massa de trabalhadores, cada vez mais insatisfeitos com o que percebiam como injustiça na distribuição do produto do seu trabalho. No final da década de 70, essa insatisfação explodiu em forma das maiores greves registradas na história do país, pressionando as estruturas do Estado que, acabou por ruir, abrindo caminho para a redemocratização.

O jovem defensor público que iniciou esta pesquisa a partir do incômodo gerado pela permanência do Decreto-Lei 911/69 no ordenamento jurídico inaugurado pela Constituição de 1988, duas ordens normativas com contradições aparentemente inconciliáveis, não pretende fazer qualquer julgamento da história. Essa não é uma tarefa do historiador, mas tão somente compreender e explicar os mecanismos subjacentes à luta social que levaram à edição do referido Decreto-Lei. A injustiça sofrida pela Dona Maria José não poderá ser desfeita com este trabalho, mas outras Marias Josés poderão experimentar uma sorte diferente no futuro. Essa é uma tarefa para os juízes.

A pesquisa e o levantamento de fontes, inclusive bibliográficas continuaram e, nesse percurso, tive acesso a dois livros que reforçavam as minhas ideias e indicavam pistas para continuar o caminho até então trilhado: tratam-se de “A conquista do Estado”, de René Dreifuss e “Estranhas Catedrais”, de Pedro Campos. A leitura destes dois livros confirmou a minha certeza de aprofundar a pesquisa sobre a ação de classe das elites para reformar o Estado, em uma simbiose entre o público e privado, mediante a associação entre o empresariado e os militares para derrubar João Goulart e implementar as reformas de base do empresariado. No final de 2018, resolvi procurar o autor de “Estranhas Catedrais” para conversar sobre a minha pesquisa, em um seminário no Rio de Janeiro por ele organizado juntamente com outros pesquisadores e estudiosos do tema. Ali começava outra fase importante para o desenvolvimento da tese.

No evento, além do Pedro Campos, conheci muita gente boa, com pesquisas sólidas sobre a participação do empresariado na ditadura, com recortes temáticos cobrindo diferentes grupos e segmentos empresariais, como as empreiteiras (que resultou na publicação do premiado livro "Estranhas Catedrais"), a indústria farmacêutica, nuclear, as mineradoras, o

agronegócio, as petrolíferas, as empresas de telecomunicações, operadoras de portos; bem como pesquisas voltadas para questões como a exploração dos corpos dos trabalhadores, as ligações internacionais das elites orgânicas representantes do capital internacional e associadas e suas agências, o complexo industrial militar e a justiça de transição. Entre as pesquisas havia também uma tese de doutorado recém-defendida sobre a violência praticada pela Volkswagen do Brasil contra os trabalhadores e uma pesquisa sobre o grupo Itaú. Todos eles tinham em comum o fato de serem historiadores e com a mesma matriz teórica de base, justamente a pesquisa de René Armand Dreifuss sobre a captura do Estado brasileiro pelas elites.

A partir das conversas com uma das pesquisadoras do grupo, a Elaine Bortone, tive conhecimento da incorporação recente ao CPDOC-FGV do Fundo Paulo Ayres Filho, um rico acervo documental contendo material inédito sobre o IPÊS, ao qual Dreifuss não teve acesso. O interesse foi imediato. Assim, em 2019 programei outra viagem ao Rio de Janeiro, exclusivamente para mergulhar nos dois mil e quinhentos documentos do referido Fundo, que copiei integralmente. O primeiro capítulo da tese se beneficiou enormemente deste arquivo, pertencente a um dos idealizadores e fundadores do IPÊS.

Ao mesmo tempo, durante este período, iniciei os arranjos para realização de um doutorado-sanduíche em 2020 na Universidade de Illinois, nos Estados Unidos da América. Com um rico acervo documental selecionado e os créditos do doutorado do Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito cumpridos, a ideia de um ano para dedicação à escrita e à pesquisa na riquíssima biblioteca da UIUC pareciam a melhor estratégia para o desenvolvimento da tese. E de fato era, se não fosse a pandemia da COVID-19, que avassalou o mundo todo, dizimando milhões de vidas humanas e também nos atingiu em cheio, impactando a saúde física, mental e financeira, minha e de minha família. Voltar para o Brasil em 2021 também não foi fácil, com o agravamento dos problemas de saúde de pessoas muito queridas a mim. O percurso é sempre assim, permeado por altos e baixos. Convém nos fixarmos nos bons momentos para reconstruir a narrativa da narrativa que resultou na presente tese.

Assim, agradeço ao professor Jerry Dávila, que aceitou o convite para ser meu orientador na Universidade de Illinois em Urbana-Champaign, bem como à toda comunidade da UIUC, em especial à Elis Artz, Gloria Ribble, John Karam e Anita Kaiser, do Armory Building, à professora Miss Lucia Black, da Edison Middle School, ao staff da Champaign Public Library, onde passei tardes inteiras estudando e trabalhando após a reabertura dos espaços públicos da cidade, às minhas queridas professoras de ESL (english as second language), Martha Bowser-Kiener, da Mattis Avenue Free Methodist Church, e Aida Alibek, do Parkland College Project Read e, finalmente, aos amigos do Baytowne Apartments, Raquel

Goebel, Arthur Lima, Yara Viana, Fernando, Andressa Souza, Marcel, Ana Paula, além da comunidade de brasileiros residentes na cidade, por terem acolhido a mim e à minha família tão calorosamente, mesmo quando os termômetros apontavam -10C°.

Durante o ano de 2022, participei ativamente de um grupo de estudos sobre a obra seminal de Dreifuss, organizado pelos professores Renato Lemos, Elaine Bortone e Vicente Gil da Silva. O grupo se reuniu, virtualmente, duas vezes por mês, durante o ano inteiro, em sessões de aproximadamente quatro horas de duração. “A conquista do Estado” foi dissecada pelo grupo e, em uma das passagens, Dreifuss faz alusão ao Congresso Brasileiro para a Definição das Reformas de base, realizado pelo empresariado em janeiro de 1963 na Faculdade de Direito do Largo de São Francisco (USP). O autor, porém, não desenvolveu o tema, limitando-se a informar que este foi o “fórum mais bem elaborado para a apresentação das demandas empresariais, de cunho modernizante-conservador” (Dreifuss, 1981, p. 243), com um público estimado de vinte e duas mil pessoas. Neste momento, como eu estava engajado da escrita das reformas de base do empresariado, resolvi ir atrás desta pista deixada por Dreifuss.

Antes de prosseguir o relato do “espetáculo da busca” (BLOCH, 2002, p. 83), cumpre registrar meus efusivos agradecimentos a estes pesquisadores pelo acolhimento e abertura ao diálogo, o que faço na pessoa do professor Renato Lemos, cujo conhecimento só não é maior que a sua generosidade em compartilhá-lo.

Seguindo as pistas deixadas por Dreifuss, viajei novamente à São Paulo para visitar a Faculdade de Direito do Largo de São Francisco, a FDUSP, em busca de documentos que comprovassem a existência do Congresso Brasileiro para a Definição das Reformas de Base. No Arquivo da Faculdade não havia qualquer registro do referido congresso. Consultei as atas e relatórios da Congregação, bem como as atas e relatórios do Conselho Consultivo, referentes aos anos de 1962 e 1963, além da tabela de organização geral para elaboração de um guia do acervo, contendo as séries documentais existentes no arquivo e suas datas-limite. Nada. Não havia qualquer referência ao referido congresso nos documentos internos da Faculdade. A Diretora-Geral da Biblioteca chegou mesmo a duvidar da informação fornecida por Dreifuss da existência do congresso, especialmente dos números superlativos apontados pelo autor. Fiz cópia de tudo para provar o que não achei. Mas não desisti.

A Universidade de São Paulo utiliza um sistema de busca digital chamado Dedalus, que contém o banco de dados bibliográficos da USP. Assim, com a ajuda da referida bibliotecária, fiz uma busca pelo termo “reformas de base” e localizei tudo o que existia no acervo da Universidade sobre o tema. Não era muita coisa, mas tinha coisa boa, como a publicação do IPÊS sobre as reformas de base. Fiz cópia de tudo e resolvi ligar na biblioteca do Instituto de

Estudos Brasileiros (IEB), que fica no *campus* da Cidade Universitária da USP, junto à Biblioteca Mindlin, a fim de agendar uma visita para acessar o último documento que faltava copiar sobre as reformas de base. Eu suspeitava que o referido documento pudesse ser relacionado ao Congresso Brasileiro para Definição das Reformas de Base pelo tamanho do arquivo indicado no Dedalus: dez volumes. Na mosca! O documento estava arquivado junto ao Fundo Caio Prado Júnior, intocado. Copiei o arquivo integralmente e liguei imediatamente para o meu orientador, Cristiano Paixão, para contar a descoberta. Nesta altura, eu tinha material para escrever pelo menos três teses. Era hora de encerrar as buscas, enfrentar algumas escolhas difíceis para recortar o tema e concentrar as energias na escrita da tese.

Com a extensão de material recolhido, agigantou-se a tarefa de transpor para o papel a ideia de alinhar as reformas de base do empresariado, com destaque para as reformas bancária e de mercado de capitais, por meio da qual incorporou-se a alienação fiduciária em garantia no ordenamento jurídico brasileiro por meio da imaginação criadora dos tecnocratas, o autoritarismo da ditadura que embaralhou a ordem normativa, confundindo regra e exceção na formação e transformação do direito, em favorecimento dos interesses do empresariado, representantes do grande capital industrial-financeiro, com o Decreto-Lei n. 911/69 no vértice do crescimento vertiginoso da indústria automobilística, à custa da massiva exploração da mão-de-obra trabalhadora. Diante disso, foi fundamental a orientação precisa do Cristiano, que ajustou o meu olhar para o estabelecimento de um recorte temático para a finalização da escrita da tese. Assim, por razões de ordem prática e organização linear do pensamento, a tese ficou circunscrita à transformação do direito econômico na ditadura em direito econômico de exceção durante a vigência do Ato Institucional de 9 de abril de 1964.

Bem, chegou o momento de prestar minha homenagem e meu agradecimento especial a este grande professor, que se tornou um amigo ao longo desses anos de convívio. Conheci o Cristiano em 2009, quando inaugurei, segundo ele, uma nova categoria de “aluno ouvinte-especial” na Faculdade de Direito da UnB, ao cursar a disciplina “Dimensão histórico-sociológica do constitucionalismo” como aluno ouvinte, mas “cumprindo todas as exigências de aluno especial”. O impacto foi tremendo. E imediato. Ele tinha acabado de voltar de um Pós-Doutorado na Itália e a disciplina praticamente não tinha textos em português, um calhamaço em forma de apostila com mais de 1.000 páginas, a maior parte em italiano e inglês, com alguns textos em francês. Detalhe: eu havia finalizado os estudos de inglês há muito tempo e nunca tinha lido uma palavra em italiano e francês. Se eu não desisti naquele momento, não desistiria nunca mais. Juntamos um grupo de alunos e contratamos um professor de italiano para uma leitura conjunta dos textos e, ao mesmo tempo, matriculei-me em um curso de italiano. Além

disso, todo final de aula, tinha uma experiência sensorial, com músicas que retratavam de alguma maneira o tema debatido. Foi demais! Desde então, passaram-se quase 15 anos, Cristiano foi meu orientador no mestrado, publiquei um livro prefaciado por ele e seu rigorismo científico e espírito prático foram determinantes para a conclusão desta tese de doutorado. Muito obrigado professor!

Agradeço aos membros das bancas de qualificação e de defesa final da tese, pela leitura crítica atenta do trabalho, por suas arguições precisas, pelos apontamentos, sugestões e, sobretudo, pela generosidade com que aprovaram a tese com indicação para publicação. Fico lisonjeado professores Pedro Campos, Maria Pia Guerra, Claudia Roesler, Airton Seelaender e Jerry Dávila! O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (Capes), por meio do CAPES/PRINT – Programa Institucional de Internacionalização, a quem agradeço pela concessão da bolsa de estudos na modalidade doutorado-sanduiche, realizado na Universidade de Illinois, Urbana-Champaign.

Por fim, como não poderia deixar de ser, nada disso teria sido possível sem o apoio incondicional da minha família, a quem dedico este trabalho. Obrigado por me ensinarem o amor.

“Dormia
A nossa pátria mãe tão distraída
Sem perceber que era subtraída
Em tenebrosas transações”

(HOLLANDA, Chico Buarque de. Letra e música. São Paulo: Companhia das Letras, 1989, p.

221)

RESUMO

A primeira metade da década de 1960 foi conturbada no Brasil, caracterizada por uma conjugação de fatores políticos, econômicos e sociais, que levou à ruptura da ordem jurídico-constitucional. A crise política foi evidenciada pela renúncia do presidente da República Jânio Quadros, em agosto de 1961; pela mudança de sistema de governo para parlamentarista, como condição para a posse de João Goulart, em setembro de 1961; pelo retorno do sistema presidencialista de governo em janeiro de 1963, após 76,98% do eleitorado reprovar, em referendo popular, o parlamentarismo. A crise econômica foi caracterizada pela queda real do PIB de 10,3% em 1961 para 2,4% em 1964, decorrente das altas taxas de inflação, ociosidade da capacidade instalada do parque industrial nacional, esgotamento do modelo de substituição de importações, falta de mercado consumidor interno, escassez e alto custo do crédito, pressão do capital internacional, entre outras causas de curto, médio e longo prazo da estrutura econômico-social do país. A crise social foi percebida pelo aumento da população urbana, crescimento das cidades, aumento da taxa de desemprego, exploração da mão de obra barata, com a queda real do salário mínimo e carestia dos trabalhadores e pessoas de baixa renda, ao mesmo tempo em que houve uma maior concentração de renda entre as pessoas mais ricas, agravando o problema da distribuição da riqueza. A crise levou à organização do empresariado como classe para si, com a reunião de pessoas ligadas ao capital nacional e internacional e a constituição de entidades organizativas voltadas à defesa dos seus interesses capitalistas. Assim constituiu-se o Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais (IPÊS), com a função de promover a reforma do Estado brasileiro por meio do financiamento, assessoramento técnico e campanha ideológica para implementação do seu projeto modernizante-conservador de país. No final de 1963, o IPÊS havia apresentado ao Congresso Nacional vinte e três propostas de reformas de base das estruturas jurídicas do Estado brasileiro, a partir de uma visão econômica liberal, que antagonizavam com o projeto nacional-reformista de fortalecimento de um Estado de bem-estar social, preconizado pelo governo de João Goulart. O tempo lento da democracia, no entanto, era incompatível com a urgência dos interesses dos capitalistas. Se era preciso sacrificar um ou outro, não havia dúvida: a mão invisível do mercado associou-se ao braço armado do Estado e, no dia 31 de março de 1964 desfechou-se o golpe empresarial-militar que destituiu João Goulart e jogou a democracia às favas. O autoritarismo da ditadura que se iniciava e que perduraria por vinte e um anos manifestou-se por diversas formas, entre as quais o predomínio do Poder Executivo sobre o Legislativo na transformação do direito em geral e do direito econômico em particular, com a aprovação das reformas bancária e financeira nos primeiros anos do governo Castello Branco, com base no Ato Institucional de 9 de abril de 1964.

Palavras-chave: Empresariado. Ditadura. Reformas. Direito. Economia.

ABSTRACT

During the first five years of the 1960s, Brazil experienced a turbulent period, with political, economic, and social crises, which led to a disruption in its legal system. In August 1961, President Jânio Quadros resigned and, in less than a month, a constitutional amendment was issued altering the government system from presidential to parliamentary, as a condition for João Goulart's inauguration. On January 1963, a new constitutional amendment would overturn the former decision and return the presidential system of government. Such amendment came after 76.98% of the electoral college had voiced their rejection of the parliamentary system through a popular referendum. The Brazilian economy was melting down, with GDP dropping from 10.3% in 1961 to 2.4% in 1964 associated with financial and structural problems, such as high inflation rates, stagnation of the national industry, exhaustion of import substitution model, shrinkage of domestic consumer market, scarcity of credit, and pressure from international capital. The social crisis, characterized by an urban sprawl, the increase in unemployment rate, and the exploitation of workers were evident. Wealth distribution problems got out of control, leading to a greater concentration of means among the richest and, with the drop in minimum wage, creating a shortage of workers and increasing the levels of poverty among the population. The crisis led businessmen to form organizational entities to defend their capitalist interests. As an example, one can list the creation of the Institute for Research and Social Studies (IPÊS), one of the most prominent class organizations statuted to promote the, so called, Brazilian State reform. The group acted through financing, providing technical advice, and making ideological campaigns to implement its conservative project for modernizing the Country. At the end of 1963, IPÊS had presented to the Parliament twenty-three proposals for reforming legal structures of the Brazilian State, based on a liberal economic vision. All in contrast with the national-reformist project of the Welfare State designed by João Goulart. The long-term of democracy, however, was incompatible with the urgency of capitalism's goals. Whether it was necessary to sacrifice one or another, there was no doubt: the invisible hand of the market joined forces with the armed branch of the State creating a business-military coup responsible for overthrowing Goulart and inaugurating a dictatorship that would last for over two decades in Brazil. During this time, authoritarianism manifested itself in several ways, such as the supremacy of the Executive Branch over the Legislative and the issuance of new laws, specifically targeting the economic law. Based on the Institutional Act of April 9, 1964, the business-military joint-venture in Castello Branco's government approved two of the main reforms drawn by IPÊS: banking and financial reforms.

Keywords: Business, Brazilian dictatorship, reforms, law, economy

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BNDE	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico
CMN	Conselho Monetário Nacional
CONTRAN	Conselho Nacional de Trânsito
DIEESE	Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos
FMI	Fundo Monetário Internacional
IBAD	Instituto Brasileiro de Ação Democrática
IPÊS	Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais
PAEG	Programa de Ação Econômica do Governo
PED	Programa Econômico de Desenvolvimento
PEM	Programa de Estabilização Monetária
SUMOC	Superintendência da Moeda e do Crédito

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
CAPÍTULO 1 – AÇÃO DE CLASSE, REFORMA DO ESTADO E AUTORITARISMO	14
1.1. Ação política e projeto de Estado modernizante-conservador: IPÊS, IBAD e a consciência de classe para si do empresariado	21
1.2. As reformas de base do empresariado	48
1.3. Congresso brasileiro para a definição das reformas de base	73
CAPÍTULO 2 – A TRANSFORMAÇÃO DO DIREITO ECONÔMICO NA DITADURA: ENTRE REGRA E EXCEÇÃO	123
2.1. Autoritarismo e tecnocracia jurídica	123
2.2. Reforma bancária, elites e autoritarismo	144
2.3. Reforma do mercado de capitais, elites e autoritarismo	183
2.3.1. O problema dos mercados de crédito de curto, médio e longo prazo e a “imaginação criadora” dos tecnoempresários.....	183-200
2.3.2. A reforma do mercado de capitais como “peça fundamental do sistema capitalista”	201-254
CONSIDERAÇÕES FINAIS	255
FONTES DOCUMENTAIS E REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	263
1. Documentação impressa	263
1.1. Anais, atas, atos normativos (leis, decretos, decretos-lei, instruções, resoluções), Constituições e Diários de Assembleias.....	263
1.2. Periódicos.....	264
1.3. Arquivos.....	264
2. Fontes orais	265
BIBLIOGRAFIA GERAL	265

INTRODUÇÃO

A presente tese investiga a história do direito nas relações entre o empresariado e a ditadura, com foco no processo de elaboração das normas jurídicas sobre o direito bancário e financeiro. A partir desta ideia de pesquisa, foram estabelecidos dois recortes temporais, para melhor delinear o desenvolvimento do trabalho. Assim, o primeiro capítulo da tese está situado no período imediatamente anterior ao golpe, com a criação do Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais (IPÊS) e sua ação de classe para influenciar a implementação de um projeto modernizante-conservador de reforma do Estado brasileiro. O segundo capítulo, por sua vez, insere-se na temporalidade dos primeiros anos da ditadura, quando a ordem constitucional passou a conviver com a ordem institucional instaurada pelo regime, embaçando as fronteiras entre regra e exceção. O capítulo irá se dedicar ao estudo das reformas bancária e de mercado de capitais, como algumas das principais reformas de base defendidas pelo empresariado. Diante disso, a tese pretende responder ao seguinte problema de pesquisa: como se deu a formação do direito bancário-financeiro brasileiro durante a ditadura?

Antes mesmo do golpe de 1964, que depôs o presidente João Goulart,⁸ as elites representantes do capital multinacional e associado se organizaram como classe para si (Netto, 2020, p. 262), através de organismos como o Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais (IPÊS) e o Instituto Brasileiro de Ação Democrática (IBAD), para propor uma profunda modificação das estruturas jurídicas do país, por meio das reformas de base, segundo uma visão empresarial. A história aponta que tais mudanças não seguiram um fluxo linear, nem representaram formas puras de cada modelo econômico. Sob o influxo da dependência associada ao capital estrangeiro, bem como das disputas internas de poder no interior das próprias classes dominantes, as reformas de base do empresariado constituem um processo modernizante-conservador⁹ complexo e contraditório de um “Estado de Desenvolvimento Capitalista”,¹⁰ com prevalência de certas características ora ortodoxas, ora heterodoxas. Todas, entretanto, com um

⁸ A tese pretende demonstrar que o golpe empresarial-militar fez mais do que depor o presidente João Goulart: ele interrompeu o processo de transformação da sociedade brasileira engendrado pelos representantes de um ideário nacional-reformista que pretendiam reformar as instituições brasileiras inspirados pelo modelo de Estado de bem-estar social. Ver DREIFUSS, 1981; IANNI, 2019; BERCOVICI, 2013.

⁹ Sobre o conceito de bloco modernizante-conservador, ver DREIFUSS, 1981, especialmente o capítulo III, p. 71-124.

¹⁰ Fernando Henrique Cardoso denomina estas variantes do “Estado de Desenvolvimento Capitalista” como “Capitalismo de empresa”, que se caracteriza por sua maior ortodoxia, e “Capitalismo de Estado”, que se caracteriza por sua maior heterodoxia. Ver CARDOSO, 1975.

desiderato comum: a acumulação pela via capitalista, especialmente à custa da exploração do trabalho, sem remuneração adequada do aumento da produtividade.

O decréscimo do salário real dos trabalhadores como um dos fundamentos das políticas econômicas postas em prática, tanto no período que antecedeu ao golpe, como durante a ditadura, tem como pré-condição o desmantelamento das organizações sindicais e a repressão policial (Cardoso, 1975, p. 70). O chamado “milagre econômico”, portanto, está assentado na desmobilização da capacidade (e até mesmo, possibilidade) de luta dos trabalhadores para participar dos frutos do progresso econômico. Outra dimensão importante deste processo de desenvolvimento brasileiro é a formação de uma classe média consumidora, forjada pela expansão urbano-industrial, fortalecendo um mercado interno para os bens de consumo duráveis por meio de medidas fiscais e de concessão de crédito, como a reforma bancária e a lei de mercado de capitais,¹¹ que acentua e caracteriza o caráter excludente e desigual do “modelo brasileiro de desenvolvimento” (Cardoso, 1975, p. 63-85). Neste cenário, era evidente que esta conjuntura só poderia manter-se à custa de um autoritarismo persistente (Cardoso, 1975, p. 85).

A tese foi dividida em dois capítulos, além da introdução e da conclusão. No primeiro capítulo, pretendemos explicitar os mecanismos que levaram a elite orgânica empresarial a promover o que Dreifuss (1981) denominou de “a conquista do Estado”. Como consequência e reação à experiência política democrática após o Estado Novo, inaugurada pela Constituição de 1946, com destaque para a atuação parlamentar, foram estudados os movimentos organizados da elite empresarial nacional, associada ao capital internacional, com foco na transformação das estruturas jurídicas do Brasil por meio das reformas de base do empresariado, um projeto modernizante-conservador contraposto ao modelo de Estado nacional-reformista de bem-estar social preconizado por políticos como João Goulart. O enredo descrito no capítulo situa-se na temporalidade da conjuntura anterior ao golpe empresarial-militar de 1964 e ajuda a compreender o movimento de transformação do empresariado em classe para si, quando passou a agir politicamente para defender seus próprios interesses por meio de organizações como o Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais (IPÊS).

Com o golpe, o capitalismo se associou de vez ao autoritarismo para impor uma agenda pública de reformas alinhada aos seus interesses para a transformação do direito econômico na

¹¹ Aníbal Pinto caracteriza o que chama de “a grande contradição” das economias periféricas que se industrializam como sendo a tentativa de reproduzir a estrutura produtiva de “sociedade de consumo opulenta”, típica de economias que ultrapassamos US\$ 2.000 *per capita*, em economias de estrutura produtiva pouco diferenciada que alcançam US\$ 500 *per capita* por ano, como é o caso do Brasil. *In: La heterogeneidade estrutural: aspecto fundamental del desarrollo latino-americano, 1972, (mimeo), p. 17 apud CARDOSO, 1975, p. 76.*

ditadura. Assim, no segundo capítulo da tese analisamos o processo de elaboração da Lei n. 4.595, de 31 de dezembro de 1964 (Lei da Reforma Bancária),¹² que criou o Banco Central, o Conselho Monetário Nacional e dispôs sobre a política e as instituições monetárias, bancárias e creditícias no país; bem como da Lei n. 4.728, de 14 de julho de 1965 (Lei de Mercado de Capitais),¹³ que estruturou o mercado de capitais no país e, dentre outras medidas para o seu desenvolvimento, criou o instituto da alienação fiduciária em garantia. Estas duas leis foram aprovadas pelo Congresso Nacional durante o governo do Marechal Humberto de Alencar Castello Branco, sob o influxo das políticas econômicas preconizadas no Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG),¹⁴ formuladas pelos ministros Octávio Gouvêa de Bulhões e Roberto de Oliveira Campos, sob a vigência do Ato Institucional de 9 de abril de 1964.¹⁵ Durante este período a ditadura tentou, de alguma forma, legitimar a sua atuação no funcionamento das instituições anteriores ao golpe, notadamente o próprio Congresso Nacional, aprovando as reformas de base planejadas pelo empresariado. A aporia entre regra e exceção permeia todo o capítulo.

Alguns questionamentos gerais serviram de bússola para o desenvolvimento da pesquisa: como o direito foi instrumentalizado nessa imbricação entre a economia e a ditadura? Como o autoritarismo político influenciou essas escolhas econômicas? Em que medida os atores utilizaram o direito como instrumento para salvaguarda dos próprios interesses? O direito econômico que prevaleceu durante a ditadura pode ser considerado um direito econômico de exceção? Meu problema de pesquisa sobre a formação do direito bancário-financeiro brasileiro durante a ditadura sugere duas ideias: primeiro, que o direito foi colocado a serviço da economia e da política pelos grupos de poder;¹⁶ segundo, que o autoritarismo explícito inerente à ditadura perpassa também as relações econômicas e o próprio direito, ainda que de forma velada. A tese pretende contar a história dessa invisibilidade autoritária.

¹² BRASIL. Lei n. 4.595, de 31 de dezembro de 1964. Dispõe sobre a Política e as Instituições Monetárias, Bancárias e Creditícias, cria o Conselho Monetário Nacional e dá outras providências. Brasília: Diário da União, 1964. Cf. Diário Oficial da União, Seção 1, 31/12/1964, Página 12.081 (Publicação Original).

¹³ BRASIL. Lei n. 4.728, de 14 de julho de 1965. Disciplina o mercado de capitais e estabelece medidas para o seu desenvolvimento. Brasília: Diário da União, 1965. Cf. Diário Oficial da União, Seção 1, 16/7/1965, Página 6.697 (Publicação Original).

¹⁴ BRASIL. Plano de Ação Econômica do Governo 1964-1966. PAEG. Ministério da Fazenda, 1964.

¹⁵ BRASIL. Comando Supremo da Revolução. Ato Institucional de 9 de abril de 1964. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 9 abr. 1964, Seção 1, p. 3.193.

¹⁶ A instrumentalização do direito, no entanto, não era algo dado, inexorável. Ela constituiu uma síntese, verificada a partir das análises das disputas existentes reveladas pelas fontes consultadas. No âmbito do Poder Legislativo essas disputas ficam evidentes nos debates entre os grupos políticos opositores por ocasião da aprovação da reforma bancária e de mercado de capitais.

CAPÍTULO 1 – AÇÃO DE CLASSE, REFORMA DO ESTADO E AUTORITARISMO

O direito econômico surge e se consolida em virtude das grandes crises e transformações econômicas e sociais da primeira metade do século XX, especialmente com a Primeira Guerra Mundial, razão pela qual “a crise faz parte da sua essência” (Bercovici, 2013). Se, em um primeiro momento, o direito econômico foi associado a um direito excepcional, de guerra, após a Segunda Guerra Mundial e a consolidação do papel do Estado na economia, ele foi “normalizado”, ou seja, perdeu esse caráter de exceção, passando a integrar o arcabouço jurídico da organização da política econômica estatal, como um ramo autônomo do direito. Esta é precisamente a lição de Washington Peluso, que conceitua o Direito Econômico como o

[...] conjunto de normas de conteúdo econômico e que tem por objeto regulamentar as medidas de política econômica referente às relações e interesses individuais e coletivos, harmonizando-as – pelo princípio da economicidade – com a ideologia adotada na ordem jurídica (Souza, 1980).¹⁷

É importante destacar a fórmula final do conceito, qual seja, a harmonia da política econômica com a ordem jurídica, conferindo ao direito econômico a natureza de um direito normalizado e, portanto, não-excepcional. A ditadura subverteu essa equação e normalizou a exceção. Uma das abordagens da tese consiste na investigação dos instrumentos legislativos utilizados pela ditadura para elaboração e execução das políticas econômicas pelos governos dos Marechais Humberto de Alencar Castello Branco e Arthur da Costa e Silva. Estas normas procuraram modificar a estrutura do Estado “por dentro”. Durante seus vinte e um anos de duração, a ditadura editou cento e cinco atos complementares e dois mil, quatrocentos e oitenta e um decretos-leis; o último deles, às vésperas da promulgação da atual Constituição, no dia 3 de outubro de 1988. Este conjunto de normas revela o estado de exceção como paradigma de governo, na medida em que a aclamada separação e independência dos poderes foi solapada pela supremacia do Poder Executivo (Agamben, 2004). Em dezembro de 1968, esta situação se tornou ainda mais evidente com o fechamento do Congresso Nacional pelo Ato Institucional n. 5 (AI-5).

Com um Poder Legislativo cerceado pelos atos institucionais, o processo legislativo e o debate democrático estavam prejudicados, possibilitando, assim, uma ampla margem para atuação dos tecnocratas por meio especialmente do uso indiscriminado de decretos-leis, atos normativos unilateralmente expedidos pelo presidente da República, com força de lei. Os

¹⁷ SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Direito Econômico*. São Paulo: Saraiva, 1980. apud GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988*. Interpretação e crítica. 10. ed. rev. e atualizada. São Paulo: Malheiros Editores, 2005, p. 154.

tecnocratas consistiram em uma espécie personificada de simbiose entre o público e o privado, na medida em que eram empresários e representantes do capital ocupantes de postos-chave na Administração Pública, influenciadores, formuladores e muitas vezes também executores das políticas econômicas governamentais (Martins, 1970, p. 39-66). Dreifuss cunhou a expressão “tecnopresários” para se referir a esses intelectuais orgânicos (Dreifuss, 1981).¹⁸

Cumpra, no entanto, voltar um pouco no tempo, para compreender as principais disputas econômicas que levaram ao golpe de Estado no dia 31 de março de 1964, com a deposição do presidente João Goulart. Sustentamos que tanto o golpe, quanto a ditadura implantada, podem ser caracterizados como empresarial-militar, como pretendemos demonstrar ao longo da tese.¹⁹ Diferentemente de Fico (2017, p. 5-74), entendemos que a questão do nome é extremamente relevante e está longe de apenas promover um debate “viciado por nominalismo” ou de que a “ressalva (“foi militar, mas também civil” ou empresarial ou o que seja) é supérfluo e impreciso (sic)”. Aliás, é por isso mesmo que optamos pela fórmula de nomear o capitalismo engendrado pela ditadura, como “capitalismo autoritário”,²⁰ na esteira do ensinamento de Bourdieu sobre o

¹⁸ O termo “intelectual orgânico” corresponde a uma aplicação da teoria de Antonio Gramsci, segundo a qual “[...] todo grupo social que passa a existir no terreno originário de uma função essencial no mundo da produção econômica traz consigo, organicamente, uma ou mais camadas de intelectuais que proporcionam homogeneidade ao grupo, bem como a conscientização de sua própria função, não somente no campo econômico, mas também nos campos social e político”. In: DREIFUSS, René Armand. *1964: a conquista do Estado*. 3ª ed. Petrópolis: Vozes, 1981, p. 107-108.

¹⁹ Hoje em dia existe farta literatura sobre a questão nominal tanto do golpe, quanto da ditadura. João Roberto Martins Filho sustenta a supremacia dos militares tanto por ocasião do golpe, quanto durante a dinâmica do regime. Carlos Fico defende que o golpe foi civil-militar, porém que a ditadura foi militar. Daniel Aarão Reis, por sua vez, sustenta que, tanto o golpe, quanto a ditadura, devem ser caracterizados como civil-militar. Virgínia Fontes enfatiza a participação empresarial tanto no golpe, quanto durante o regime, razão pela qual, na esteira dos estudos de René Armand Dreifuss, prefere qualificá-los como empresarial-militar. Cf. FILHO, João Roberto Martins. *O Palácio e a Caserna*. A dinâmica militar das crises políticas na ditadura (1964-1969). São Paulo: Alameda Casa Editorial Ltda, 2020; FICO, Carlos. *Ditadura militar brasileira: aproximações teóricas e historiográficas*. *Revista Tempo e Argumento*. Florianópolis, v. 9, n. 20, jan./abr. 2017, p. 05-74; REIS, Daniel Aarão. *Ditadura e democracia no Brasil: do golpe de 1964 à Constituição de 1988*. Rio de Janeiro: Zahar, 2014; FONTES, Virgínia. *Nas lutas*. In: MELO, Demian Bezerra de (Org.). *A miséria da historiografia: uma crítica ao revisionismo contemporâneo*. Rio de Janeiro: Consequência, 2014. Para uma síntese muito bem elaborada sobre essa disputa semântica, e, ainda, acrescentando a referência teórica das designações “ditadura de segurança nacional” e “contrarrevolução”, propostas, respectivamente, por Maria Helena Moreira Alves e Renato Lemos; ver MELO, Demian Bezerra de. *Ditadura “civil-militar”? Controvérsias historiográficas sobre o processo político brasileiro no pós-1964 e os desafios do tempo presente*. Espaço Plural, n. 27, 2012, p. 39-53.

²⁰ É importante destacar que não desconhecemos as características inerentes ao capitalismo *tout court*, vale dizer, a ideia tradicional da exploração do trabalho pelo capital, que possui marcas intrinsecamente autoritárias, como o dever de obediência ao patrão, a falta (ou mitigação) de liberdade do empregado quanto às condições negociais do trabalho, a falta de escolha quanto à jornada de trabalho a que será submetido, o valor do pagamento pela sua força de trabalho e a subordinação do empregado às diretrizes patronais. O capitalismo se assenta no poder de explorar lucrativamente a força de trabalho. Essa relação se amolda perfeitamente ao conceito de trabalho definido na legislação brasileira, baseado na subordinação, hierarquia e jornada, mediante recebimento de salário. Não obstante isso, concordamos com Otávio Guilherme Velho, para quem a nomeação “capitalismo autoritário” enfatiza as relações havidas entre o político e o econômico, representando um valor simbólico significante que deve ser desvelado, de forma explícita. Cf. VELHO, Otávio Guilherme. *Capitalismo autoritário e campesinato*:

poder simbólico da nomeação.²¹ Portanto, para além de uma simples questão semântico-nominal,²² compreender o golpe e a ditadura como empresarial-militar representa o alinhamento a uma concepção teórica orientadora da análise desenvolvida nesta tese.

Neste exercício retrospectivo de análise, o capítulo dedica atenção à ação política do empresariado, especialmente por meio de instituições como o Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais (IPÊS) e o Instituto Brasileiro de Ação Democrática (IBAD), para a transformação das estruturas jurídicas do país, por meio de um projeto modernizante-conservador consubstanciado em suas próprias propostas de reformas de base. Essa análise é importante para compreender, na conjuntura anterior ao golpe, as disputas que levaram à derrubada de João Goulart.

A conturbada situação política interna no Brasil nos anos do pós-guerra testemunhou o surgimento de uma nova força política, o trabalhismo, cujas reivindicações contrariavam os interesses do capital. João Goulart, nomeado ministro do trabalho, em 1953, por Getúlio Vargas, sugeriu a elevação de 100% para os salários mínimos vigentes à época, o que acabou levando à sua queda, após forte pressão dos setores ligados ao capital internacional (principalmente estadunidense), irmanados na caserna pela luta anticomunista da Guerra Fria, pressão essa simbolizada e sintetizada na assinatura do “manifesto dos coronéis” (Bandeira, 2010, p. 135).

Nas eleições que sucederam ao mandato-tampão de Café Filho, a coligação PSD-PTB elegeu João Goulart vice-presidente da República, em 1955, com 3 milhões, 591 mil e 419 votos, meio milhão a mais que Juscelino Kubitschek, eleito presidente (Bandeira, 2010, p. 139). As divergências entre os interesses defendidos pelo PSD e pelo PTB, entretanto, logo afloraram e, embora a chapa eleita tenha completado o mandato de cinco anos, em um equilíbrio instável tanto no Executivo, quanto no Legislativo, o período foi marcado pelo aprofundamento da luta entre o capital e o trabalhador.

um estudo comparativo a partir da fronteira em movimento. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2009, p. 39.

²¹ O poder simbólico para Bourdieu (1989, p. 7-8) pode ser caracterizado como “(...) esse poder invisível o qual só pode ser exercido com a cumplicidade daqueles que não querem saber que lhes são sujeitos ou mesmo que o exercem”. Sobre o poder de nomeação como poder simbólico, o autor ainda alerta: “(...) O cientista, se não quer transformar a ciência social numa maneira de prosseguir a política por outros meios, deve tomar para objeto a intenção de colocar os outros em classes e de lhes dizer por este meio o que eles são e o que têm que ser” (Bourdieu, 1989, p. 151).

²² Para tanto, basta lembrar dois episódios recentes: o primeiro, a polêmica causada pela Folha de São Paulo ao nomear a ditadura brasileira de “ditabranda” em editorial publicado no início de 2009; o segundo, por ocasião de um seminário realizado em outubro de 2018 na Faculdade de Direito da USP pelos trinta anos da Constituição, a utilização do termo “movimento de 64” pelo então presidente do Supremo Tribunal Federal, Ministro Antônio Dias Toffoli, para se referir ao golpe. Cf. Folha de São Paulo, Editorial “Limites a Chaves”, publicado em 17 de fevereiro de 2009. Para uma crítica ao discurso de Toffoli: PAIXÃO, Cristiano; CATTONI, Marcelo; NETTO, Menelick de Carvalho. *Levando as palavras a sério: um golpe é um golpe*. Disponível em: <https://www.jota.info/paywall?redirect_to=//www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/levando-as-palavras-a-serio-um-golpe-e-um-golpe-02102018>. Acesso em: 20 ago. 2020.

Por um lado, o Programa de Estabilização Monetária (PEM), implementado pelo Ministério da Fazenda, sob o comando de Lucas Lopes, procurava controlar a inflação por meio da contenção dos salários dos trabalhadores, dentre outras medidas exigidas pelo Fundo Monetário Internacional (FMI). Por outro, João Goulart procurava implementar reformas de base, de cunho social, alertando para a desnacionalização da economia, capturada pelos interesses internacionais.²³ O vice-presidente alertou o senador Benedito Valadares, presidente em exercício do PSD, em carta enviada em 24 de abril de 1959, que:

[...] a economia brasileira está caindo progressivamente na dependência de interesses internacionais, sob a pressão direta das companhias estrangeiras ou de instituições por elas controladas, como o FMI e as agências oficiais de crédito...é sabido que os grandes interesses não só se colocam muitas vezes em antagonismo com os interesses superiores do povo, como também procuram conquistar a própria máquina administrativa do Estado, para assumir as rédeas de sua direção econômica (Bandeira, 2010, p. 141).²⁴

As reformas de base defendidas por Goulart consistiam na aprovação de várias emendas constitucionais e projetos de leis, que versavam, dentre outras coisas, sobre: reforma administrativa, previdência social, greve, trabalho rural, desapropriação por interesse social, salário mínimo, lei de diretrizes e bases da educação nacional, reforma bancária, remessa de lucros de capital estrangeiro, constituição da Eletrobrás, reforma agrária e redistribuição de rendas públicas.²⁵ Silva (1963, p. 11-12), em pequeno opúsculo publicado em 1963, intitulado *O que são as reformas de base?*, após descrever as principais reformas necessárias “[...] na luta de reformulação da vida do País, no sentido de sua adequação às exigências de nossos interesses

²³ Sobre a desnacionalização da economia, cf. QUEIROZ, Maurício Vinhas; MARTINS, Luciano; QUEIRÓS, José Antônio pessoa de. Os grupos econômicos do Brasil. Revista do Instituto de Ciências Sociais ICS da Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, v. 2, n. 1. dez. 1965, p. 47–185; e, NEWFARMER, Richard S. and MUELLER, Willard F. Multinational corporations in Brazil and Mexico structural sources of economic and noneconomic power: report to the Subcommittee on Multinational Corporations of the Committee on Foreign Relations. United States Senate. Washington: U.S. Government Print Office, 1975. Estes dois importantes estudos demonstram o predomínio do capital internacional sobre a economia brasileira, por meio das corporações multinacionais, cuja soma de recursos era equivalente ao terceiro maior Produto Interno Bruto mundial, ficando atrás apenas dos Estados Unidos da América e da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas, enquanto Estados-Nação.

²⁴ GOULART, João. Carta de João Goulart a Benedito Valadares. Rio de Janeiro, 24 de abril de 1959. AJG/CPDOC/FGV apud BANDEIRA, 2010, p. 141.

²⁵ Os projetos de lei e de emenda constitucional, a maioria deles em tramitação no Congresso Nacional são os seguintes: Projeto de Lei n. 3.563/53 (reorganiza a administração federal), Projeto de Lei n. 2.119/56 (dispõe sobre a estrutura político-administrativa da previdência social), Projeto de Lei n. 1.471/49 (regula o exercício do direito de greve), Projeto de Lei n. 3.563/57 (institui o regime jurídico do trabalhador rural e cria o abono da família rural), Projeto de Lei n. 3.406/53 (define os casos de desapropriação por interesse social), Projeto de Lei n. 4.072/58 (institui o salário mínimo familiar), Projeto de Lei n. 104/50 (dispõe sobre a reforma bancária), Projeto de Lei n. 1/59 (dispõe sobre a remessa de lucros e retorno de capital estrangeiro), Projeto de Lei n. 3.730/58 (disciplina o ingresso de capitais estrangeiros no país), Projeto de Lei n. 4.280-G/54 (autoriza a União a constituir a Empresa Centrais Elétricas S/A – Eletrobrás), além de nove projetos de emendas constitucionais que ainda seriam apresentadas ao Congresso Nacional, versando sobre temas como reforma agrária e sistema tributário.

nacionais e da integração da economia em um sistema mais racional e humano [...]”, identifica as reformas de base com “[...] essas modificações mais urgentes, fundamentais [...], consideradas básicas para o esforço inicial de reconquista do Brasil para e pelo povo brasileiro”. A luta por essas reformas de base estava, segundo outro opúsculo da época, “[...] intimamente ligada à luta pela formação de um governo nacionalista e democrático”.²⁶

A força do trabalhismo se consolidava com o crescimento do PTB, que, entre 1958 e 1962, quase dobrou a sua bancada na Câmara dos Deputados (saltou de 66 para 116 deputados). San Tiago Dantas e Hermes Lima prepararam um documento programático para o PTB, descrito como “um partido de esquerda, um partido de massa, como um partido que dispõe a liderar a transformação da estrutura social brasileira por métodos democráticos”.²⁷ Em 1958, o deputado Sérgio Magalhães apontou como tarefa do PTB a constituição do poder operário, e o nome de João Goulart passou a ser cotado para as eleições presidenciais que se avizinhavam.

O desenvolvimentismo de Juscelino Kubitschek e o aumento da força do trabalhismo estão umbilicalmente ligados, por meio da criação de uma classe trabalhadora industrial organizada em sindicatos e da urbanização acelerada, concentrada nos grandes centros do país. Os trabalhadores industriais aumentaram de 450.000 em 1930 para 2.100.000 em 1960, número este que quase dobrou de 1950 até o final do período do governo Kubitschek.²⁸ É o caso, por exemplo, da região do ABC paulista, em que a instalação de grandes fábricas automobilísticas acabou criando as condições para um aumento exponencial da concentração de trabalhadores na região.

No início da década de 1960 é evidente o antagonismo entre duas forças sociais cristalizadas no processo da industrialização brasileira: de um lado, os interesses do capital, representado pelas corporações multinacionais e, de outro, os dos trabalhadores, especialmente os operários da indústria. Na medida em que o Congresso funcionava como caixa de ressonância destes interesses, o capital precisou encontrar um meio mais célere e eficaz para manter o seu domínio e garantir os seus lucros. Foi assim que foram criados os chamados Grupos Executivos de planejamento, consultoria e comissões de trabalho, que passaram a funcionar como uma “administração paralela” no governo JK, formada por tecnocratas, uma

²⁶ Pequeno Manual das Reformas de Base. A posição dos comunistas diante das reformas de base. Sem local de publicação e sem Editora. 1963, p. 15. Vale notar que os comunistas, neste opúsculo, criticam as reformas defendidas por João Goulart, sublinhando que “as reformas propostas pelo atual Governo não são as reformas efetivas exigidas pelo povo. Têm como objetivo conciliar os interesses de setores da burguesia com a manutenção de privilégios do imperialismo e do latifúndio”.

²⁷ Documento elaborado por Hermes Lima, com o aval de San Tiago Dantas e submetido a Goulart. Fundo João Goulart, CPDOC/FGV apud BANDEIRA, 2010, p. 145.

²⁸ SOARES, Edmundo Macedo. *ESG*. Documento n. C25-63. p. 22-23 apud DREIFUSS, 1981, p. 47.

forma de contornar a lentidão do Congresso para aprovação dos projetos de interesse do grande capital. Sobre o assunto, Dreifuss esclarece:

Essa administração paralela, composta de diretores de empresas privadas e empresários com qualificações profissionais, os chamados técnicos, e por oficiais militares, permitia que os interesses multinacionais e associados ignorassem os canais tradicionais de formulação de diretrizes políticas e os centros de tomada de decisão, contornando assim as estruturas de representação do regime populista (Dreifuss, 1981, p. 35).

Entretanto, a administração paralela não funcionou como o capital pretendia, porque, na prática, acabou duplicando as instâncias burocráticas, retardando as tomadas de decisão. Além do mais, o mandato de Kubitschek estava próximo do fim, de modo que o capital passou a direcionar os seus esforços para as eleições presidenciais vindouras, apoiando e financiando a candidatura de Jânio Quadros, que, afinal, saiu vitorioso do pleito em outubro de 1960, com 48% dos votos.

É importante mencionar aqui dois fatores pouco explorados pelos analistas do período, ambos relacionados com o regime constitucional vigente por ocasião das eleições de 1960. O primeiro deles é que a Constituição de 1946 vedava apenas a reeleição para presidente da República, mas não para o cargo de vice-presidente (muito se fala sobre a independência das candidaturas à presidência e à vice-presidência da República, mas isto é outra coisa e não é este o ponto para o qual queremos chamar a atenção, embora também seja extremamente importante).²⁹ Além disso, o vice-presidente exercia as funções de presidente do Senado Federal.³⁰ Assim, a vice-presidência da República consistia em uma posição política privilegiada, tanto para a continuidade de projetos políticos de longo prazo, como para a inter-relação entre os poderes Executivo e Legislativo. E uma pessoa conseguiu perceber isso: João Goulart. Não é por outra razão que Jango jamais concorreu à presidência da República, como, aliás, era de se esperar, já que tinha angariado enorme popularidade. Vale lembrar que nas eleições anteriores, ele obteve muito mais votos do que o presidente eleito, Juscelino Kubitschek. Na vice-presidência da República, ele poderia trabalhar por mais tempo e de forma

²⁹ A Constituição Federal de 1946 dispunha, em seu artigo 139, redação original, que: “São também inelegíveis: I – para Presidente e Vice-Presidente da República: a) o Presidente que tenha exercido o cargo, por qualquer tempo, no período imediatamente anterior, e bem assim o Vice-Presidente **que lhe tenha sucedido** ou que, dentro dos seis anteriores ao pleito, o haja substituído;”. BRASIL, Constituição dos Estados Unidos do Brasil, promulgada em 18 de setembro de 1946 (destaquei). A regra da inelegibilidade do vice-presidente, portanto, estava condicionada a dois requisitos objetivos negativos: a) sucessão presidencial; ou, b) substituição do presidente da República nos seis meses anteriores ao pleito, que é o prazo de desincompatibilização. Caso estas duas condições de inelegibilidade não estivessem presentes, era plenamente admitida a reeleição do vice-presidente da República, tanto assim que o próprio João Goulart se reelegeu nas eleições de 1960.

³⁰ A Constituição Federal de 1946 dispunha, em seu artigo 61, redação original, que: “O Vice-Presidente da República exercerá as funções de Presidente do Senado Federal, onde só terá voto de qualidade”. BRASIL, Constituição dos Estados Unidos do Brasil, promulgada em 18 de setembro de 1946.

articulada com o Poder Legislativo para consolidar o projeto de transformar as estruturas sociais do país, por meio das reformas de base para a construção de um Estado nacional de bem-estar social.

O governo Jânio ainda precisa ser melhor estudado, mas as análises sobre ele destacam, além da personalidade histriônica marcante do presidente, a ambiguidade no trato com os interesses do capital internacional, por um lado, e, por outro, com as pautas ideológicas do pensamento de esquerda no país.³¹ Assim, ao mesmo tempo em que se comprometia com medidas econômicas de rígido controle fiscal e dos gastos públicos, tal como preconizado pelo Fundo Monetário Internacional, mantinha uma política externa independente, acenando nas relações diplomáticas com a China e com a U.R.S.S., e, ainda, mantendo laços estreitos com o governo cubano. Esse equilíbrio precário em um mundo polarizado pela Guerra Fria se tornava ainda mais difícil de ser mantido a longo prazo pelo presidente, na medida em que internamente ele se isolava cada vez mais.

Com efeito, no Congresso Nacional, as relações eram as piores possíveis. Jânio Quadros elegeu-se levantando a bandeira do combate à corrupção, prometendo promover uma limpeza nas instituições do Estado, simbolizada por uma vassoura como seu slogan de campanha, a começar pelo próprio Congresso. Além de não ter feito uma visita sequer ao parlamento durante o seu mandato, Jânio recebeu os líderes do seu próprio partido apenas duas vezes cada um, totalizando quatro encontros, para tratar de questões legislativas de interesse do governo. Além disso, promoveu uma série de sindicâncias para apurar supostos atos administrativos praticados com desvio de finalidade como práticas corruptas contra diversos parlamentares e políticos,

³¹ Para uma análise da relação entre o presidente Jânio Quadros e o Congresso Nacional durante o seu curto mandato, ver LOUREIRO, Felipe Pereira. Varrendo a democracia: considerações sobre as relações políticas entre Jânio Quadros e o Congresso Nacional. *Revista Brasileira de História*. São Paulo, v. 29, n. 57. 2009. p. 187–208; para uma análise da renúncia de Jânio Quadros e da crise pré-64, que defende a hipótese de que a renúncia foi uma cartada do presidente com o objetivo de provocar um impasse entre o povo, as Forças Armadas e o Congresso, o que lhe possibilitaria exigir poderes extraordinários como condição para o seu retorno ao governo, ver BANDEIRA, Luiz A. Moniz. *A renúncia de Jânio Quadros e a crise pré-64*. 2. ed. São Paulo: Brasiliense, 1979; para outro posicionamento em sentido muito parecido, qualificando a renúncia do presidente Quadros como contragolpe, ver JAGUARIBE, Hélio. *A renúncia do Presidente Quadros e a crise política brasileira*. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. São Paulo, 1. n. I. nov. 1961, p. 272–311; para uma análise da renúncia por um observador participante privilegiado, ver BRANCO, Carlos Castello. *A renúncia de Jânio: um depoimento*. Brasília: Senado Federal, 2017; para uma análise da evolução da crise brasileira, inclusive sobre o Ato Adicional que alterou a forma de regime de governo de presidencialismo para parlamentarismo, um acordo político costurado para a posse de João Goulart após a renúncia de Jânio, ver FRANCO, Afonso Arinos de Melo. *Evolução da crise brasileira*. 2. ed. Rio de Janeiro: Topbooks, 2005; para uma análise do governo Jânio desde a campanha até a renúncia, mas também da luta pelo poder no governo João Goulart, do golpe e dos primeiros anos do governo Castello Branco, ver VICTOR, Mário. *Cinco anos que abalaram o Brasil (de Jânio Quadros ao Marechal Castello Branco)*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1965.

incluindo o próprio vice-presidente da República, João Goulart, que exercia também o cargo de presidente do Senado Federal e do Congresso Nacional.

No âmbito do próprio Poder Executivo, diversos ministros manifestavam sua insatisfação pela forma com que eram tratados pelo presidente, que preferia concentrar em si todas as decisões, delegando tarefas apenas sob a forma de “bilhetinhos”. Nas Forças Armadas, a política externa de Jânio desagradava os oficiais anticomunistas, alimentando confabulações, conchavos e conspiração para derrubada do presidente. Isolado e pressionado por todos os lados, Jânio Quadros, eleito com ampla margem de apoio popular, particularmente da classe média conservadora brasileira, enxergou uma saída para a crise: bater em retirada. Apenas oito meses após o início do seu mandato, o presidente da República anunciou, por meio de um bilhete manuscrito em poucas linhas, dirigido ao vice-presidente do Congresso Nacional, a sua renúncia.

A tempestade estava armada para os interesses do capital, haja vista que João Goulart, que cumpria viagem oficial à China por ocasião da renúncia de Jânio, deveria assumir a presidência da República. Este não é o espaço apropriado - nem tampouco é objetivo desta tese - para analisar a renúncia de Jânio e as disputas em torno das condições impostas para a posse de João Goulart, que acabou assumindo o governo sob a forma de regime parlamentar. Importa considerar, porém, que a elite orgânica se rearticulou para promover uma ação política coordenada de formação da opinião pública quanto às vantagens do seu projeto de Estado modernizante-conservador.

1.1. Ação política e projeto de Estado modernizante-conservador: IPÊS, IBAD e a consciência de classe para si do empresariado

A conquista do poder político pela elite orgânica em 1964 não foi simplesmente o resultado da crise político-econômica do período, que teria levado ao colapso do regime, com a subsequente queda do governo Goulart. Ela foi alcançada por meio de sofisticadas manobras de articulação, especialmente através do chamado “complexo IPÊS/IBAD”. René Dreifuss estudou com profundidade estas táticas ao se debruçar sobre os arquivos do IPÊS, compreendendo a sua estrutura e organização para a ação (Dreifuss, 1981). Nesta parte da tese, buscamos seguir as pistas deixadas por Dreifuss e procuramos complementar as suas conclusões, por meio da análise da vasta documentação arquivada no Fundo Paulo Ayres Filho, disponível atualmente no Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC) da Fundação Getúlio Vargas (FGV), ao qual, entretanto, Dreifuss não teve acesso.

Na pasta denominada “Estruturações do IPÊS” encontramos documentos fundamentais para compreensão da natureza dessa organização de classe, sua ação política, econômica, social e seus métodos de trabalho. Assim é que, no documento intitulado “O que é o IPÊS?”, elaborado em 22 de dezembro de 1961, com anotações manuscritas marginais feitas por um dos seus fundadores, o multiempresário Paulo Ayres Filho, são apresentadas as linhas gerais da organização. Em resposta à pergunta-título, o IPÊS é apresentado como “uma agremiação apartidária de objetivos essencialmente educacionais e civis”.³² É evidente a preocupação, neste momento fundacional, de se colocar como uma entidade “neutra”, sem qualquer ligação a partidos ou classes.

Há uma contradição em termos entre se apresentar como uma instituição “dirigida” por “presidentes ou diretores de empresas” e, ao mesmo tempo, negar a sua natureza classista. Por isso mesmo, Paulo Ayres Filho corrige à mão essas expressões no rascunho do documento, em uma tentativa de mascarar essa feição, estabelecendo que a instituição “é orientada por dirigentes de empresas e profissionais liberais que dela participam por sua convicção democrática e por sua capacidade individual, e não como representantes de quaisquer classes ou interesses privados”.³³ O IPÊS nasce da união desses tecnoempresários, “com seus conhecimentos, sua experiência e civismo, a fim de analisar as questões e contribuir para a solução de problemas econômicos e sociais”.³⁴ Para esse fim, a instituição contaria com o concurso de professores universitários, técnicos e especialistas, todos alinhados à sua carta de princípios.

A “Carta de princípios do empresário democrata” é um documento revelador. Em primeiro lugar, ela faz referência a dois outros documentos inspiradores da constituição do IPÊS: a encíclica papal *Mater et Magistra* e a ata da Aliança para o Progresso, conhecida como Declaração de Punta del Leste, ambos de 1961. Os objetivos destes tecnoempresários, que constituíram o IPÊS, “para ver, julgar e agir”, eram, segundo as suas palavras,

Por meio da pesquisa objetiva e livre discussão, chegar a conclusões quanto a diretrizes das atividades econômicas, no sentido de contribuir para o fortalecimento da democracia brasileira, através de sua extensão à estrutura econômica e ao plano social, de modo a acelerar o desenvolvimento do país, elevar o padrão de vida do povo e preservar a unidade nacional, mediante a integração das regiões menos desenvolvidas.³⁵

³² *O que é o IPÊS, de 22 dezembro 1961. Arquivo Paulo Ayres Filho, FGV CPDOC, PAF IPÊS ch 1961.11.29, XI-2.*

³³ *Ibidem*

³⁴ *Ibidem*

³⁵ *Ibidem*

Entre os objetivos descritos na carta de princípios estava originalmente incluída a superação das desigualdades na distribuição da renda nacional, mas Paulo Ayres Filho simplesmente descarta este objetivo.³⁶ Ora, superar as desigualdades no país implicaria negar a sua própria condição de elite orgânica e de classe privilegiada. Para cumprir os objetivos descritos na carta de princípios, o IPÊS adota a proteção da propriedade privada como expressão maior da liberdade e da democracia. De acordo com o referido documento, o desenvolvimento econômico e social deveria ser acelerado, para aproximar o nível de vida do povo brasileiro aos níveis alcançados pelos países mais industrializados. Além disso, a atividade privada deveria ser estimulada a promover o desenvolvimento do país, em ritmo que pudesse proporcionar oportunidades de trabalho e de progresso para todos. É evidente que o conceito de povo preconizado pelos fundadores do IPÊS não alcançava as classes menos favorecidas. Para o IPÊS, estas eram as quatro liberdades do trabalhador: liberdade de trabalhar, de produzir, de comprar e de vender.³⁷ No conceito de democracia do IPÊS, a desigualdade era constitutiva da própria sociedade brasileira.

O documento de apresentação do IPÊS e sua carta de princípios foram traduzidos para o inglês e distribuídos, em caráter confidencial, para os parceiros estrangeiros, entre os quais a Embaixada dos EUA no Brasil. Nesta versão são revelados ainda outros objetivos imediatos e de longo prazo. O objetivo imediato do IPÊS seria prevenir as instituições democráticas e as tradições cristãs dos riscos decorrentes da situação pela qual o país estava passando, vale dizer, da ascensão de João Goulart à presidência da República e do que consideravam como “ameaça comunista” no contexto da Guerra Fria. Além disso, o documento traduzido descreve os meios de ação do IPÊS: a) estudar uma solução dos problemas básicos do Brasil, de natureza política, social, econômica, financeira ou administrativa; b) orientar a opinião pública, de modo que as soluções sugeridas pelo instituto fossem bem recebidas pelo público; c) contribuir para a melhoria da qualidade técnica e moral das pessoas responsáveis pela estrutura de governo no âmbito dos Três Poderes; d) fiscalizar as atividades desenvolvidas pelos governos, de modo que as classes produtoras pudessem desenvolver o plano ou programa de ação por eles traçado.

³⁶ *O que é o IPÊS, de 22 dezembro 1961. Arquivo Paulo Ayres Filho, FGV CPDOC, PAF IPÊS ch 1961.11.29, XI-2.*

³⁷ Anúncio publicitário de uma página inteira, patrocinada pelo IPÊS, publicada nos Diários Associados, com o título em caixa alta “Você pode escolher o seu patrão”, ilustrada com uma imagem de meia página de um homem branco, trajando terno escuro e óculos, de cabelos penteados e rosto jovial, simbolizando o que, na visão do IPÊS, representava um homem bem-sucedido, folheando a página de anúncios de emprego de um jornal. Acima da imagem, a legenda, em caixa alta: “defenda o seu direito de progredir! Defenda a livre iniciativa!” in BRASIL. Congresso Nacional. Comissão Parlamentar de Inquérito para apurar fatos relacionados com o IBAD e o IPÊS. *Relatório, conclusões e recomendações*. Presidente Deputado Peracchi Barcellos. Relator deputado Laerte Vieira. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 1963. Vol. 1. p. 48.

O IPÊS nasceu da reunião de tecnocratas empresários do Rio de Janeiro e de São Paulo, os chamados tecnoempresários, segundo a expressão cunhada por Dreifuss (1981), homens de negócios, representantes dos interesses do capital multinacional no Brasil, ocupantes de diversos cargos de diretorias nessas empresas, donos de muitas empresas nacionais e, ao mesmo tempo, muitos deles ocupando postos-chave na administração pública, encarregados de elaborar e executar políticas públicas, especialmente aquelas no campo econômico. Este é o caso de Paulo Ayres Filho,³⁸ cujo arquivo vimos analisando até o momento. Este arquivo, disponibilizado no CPDOC/FGV, com mais de dois mil e quinhentos documentos, está organizado em quatro séries: a) documentos pessoais; b) IPÊS; c) papéis variados, como correspondências e outros documentos; e, finalmente; d) produção intelectual.

Durante a gestão Jânio Quadros, nos meses que antecederam a fundação do IPÊS, Paulo Ayres Filho ocupou a cadeira de Diretor de Crédito Geral do Banco do Brasil, tendo sido eleito após indicação do então presidente do Banco do Brasil e seu amigo pessoal, João Baptista Leopoldo Figueiredo, cofundador e primeiro presidente do IPÊS. A passagem pelo governo Jânio foi efêmera, tal como o governo do mandatário do governo federal. Logo após a renúncia de Jânio, Paulo Ayres primeiro, e, depois, João Baptista Leopoldo Figueiredo também renunciaram aos seus respectivos cargos. Para eles, a estratégia de atuação nos bastidores era muito mais interessante do que a exposição pública que os cargos no governo lhes sujeitavam. Além disso, a sua permanência era incompatível com a presença de João Goulart na presidência da República.

Ao mesmo tempo em que funcionou como técnico do governo e, posteriormente a este período, durante a ditadura empresarial-militar, Ayres Filho exerceu importantes cargos em empresas privadas.³⁹ Com vasta produção intelectual, frequentador assíduo como palestrante e

³⁸ Paulo Ayres Filho era formado em Química e Didática, tendo se graduado em ambos os cursos pela Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras, da Universidade de São Paulo (USP). Em novembro de 2001, com 83 anos e ainda em franca atividade, ocupava diversas posições profissionais simultaneamente, entre as quais se destacam a de sócio-fundador e presidente da Universal Consultores Associados, membro do Conselho Consultivo do Banco Mercantil-Finasa de Investimentos, presidente do Instituto Liberal, membro do Conselho Consultivo da Câmara de Comércio e Indústria França-Brasil, membro de Conselhos de diversas entidades profissionais, culturais e filantrópicas, tais como Conselho Internacional da SAAB (Suécia), Banco Mercantil de São Paulo International (Luxemburgo), União Cultural Brasil-Estados Unidos (UCBEU), de que era o presidente do Conselho Superior, Centro de Integração Empresa-Escola (CIEE) e Instituto Cultural Brasil-Argentina, entre outros. Todas as informações foram extraídas de *Curriculum Vitae, novembro 2001. Arquivo Paulo Ayres Filho, FGV CPDOC, PAF DP ch 1967.04.00, XIX-17.*

³⁹ Foi presidente do Instituto Pinheiros Produtos Terapêuticos S/A, do Laboratório Paulista de Biologia, da Syntex do Brasil S/A, da Progresso Metalfrut S/A, da Pinheiros Agro-Mercantil e da Refrigerantes Imataca Paulista S/A (Pepsi-Cola). Foi também diretor vice-presidente da Home Finasa Seguradora S/A, diretor da Finasa Acli de Comércio Exterior, do Banco Mercantil de São Paulo e do Bureau de Organização Racional Aplicada. Paulo Ayres Filho ainda atuou como membro do Conselho Fiscal de Administração e Consultivo da Alpargatas S/A, da Mesbla S/A, da Rhodia S/A, da Gessy Lever S/A, da Honeywell-Bull do Brasil S/A, do Banco Mercantil de São Paulo

participante de diversos congressos, seminários e simpósios, nacionais e internacionais, Paulo Ayres Filho era extremamente bem relacionado, tanto no meio empresarial, quanto no alto escalão de governos. A título de exemplo, Paulo Ayres pertencia ao círculo íntimo de conselheiros do presidente J. F. Kennedy para assuntos relacionados ao Brasil, como demonstram, entre suas correspondências, as missivas trocadas com a Casa Branca dos EUA, entre fevereiro e abril de 1963, em que tece, a pedido do próprio Kennedy, “(...) sugestões concretas para que a Aliança para o Progresso possa alcançar o sucesso que todos sabemos ser dramaticamente necessário à consolidação da democracia neste hemisfério”.⁴⁰

Paulo Ayres Filho é um retrato fiel do tecnopresário e um exemplo acabado dos homens que estavam por trás do IPÊS e do projeto modernizante-conservador de país, iniciado antes mesmo da derrubada de João Goulart, cujo golpe representou o prólogo de uma história que perduraria por vinte e um anos, mas cujas marcas estão presentes até hoje na sociedade brasileira. Neste sentido, no pior sentido possível, o golpe e a ditadura empresarial-militar foram mesmo uma revolução. A ação de classe promovida pela elite orgânica e pelo bloco no poder durante este período modificou profundamente a estrutura sociojurídico-política do Brasil, como esta tese pretende demonstrar.

Segundo Dreifuss (1981), o IPÊS passou a existir, oficialmente, no dia 29 de novembro de 1961. Os estatutos sociais, porém, foram registrados somente em 09 de dezembro de 1961.⁴¹ Os documentos encontrados no arquivo de Paulo Ayres Filho revelam que antes mesmo da sua constituição, os empresários já vinham mantendo reuniões constantes, com o desiderato de organizar uma instituição nos moldes do que veio a ser o IPÊS. Um documento de circulação restrita, intitulado “A iniciativa particular a serviço do progresso econômico e social do povo brasileiro” traçava um quadro da situação vivenciada pelo país, segundo o ponto de vista desses empresários tecnocratas, além de propor que se criasse uma organização para levar a cabo um programa para doutrinar a população brasileira, considerada despreparada para compreender o contexto nacional e internacional. O documento contém uma proposta orçamentária e a

S/A, do Banco Finasa S/A, da Metalúrgica Matarazzo S/A, entre outras. Nas associações de classe cívicas e culturais, Paulo Ayres Filho sempre ocupou posições de destaque, como presidente do Sindicato da Indústria Farmacêutica do estado de São Paulo e do IPÊS, vice-presidente do Instituto de Organização Racional do Trabalho (IDORT), diretor da Federação das Indústrias de São Paulo (FIESP), do Centro das Indústrias do Estado de São Paulo (CIESP), da American Chambers of Commerce (AMCHAM), do Rotary Club, entre outros. Todas as informações foram extraídas de *Curriculum Vitae, novembro 2001. Arquivo Paulo Ayres Filho, FGV CPDOC, PAF DP ch 1967.04.00, XIX-17.*

⁴⁰ *Alliance for Progress, novembro 2001. Arquivo Paulo Ayres Filho, FGV CPDOC, PAF VP ch 1963.02.27, XIV-1, XIV-2, XIV-3.*

⁴¹ A sociedade está registrada no 4º Cartório de Títulos e Documentos de São Paulo sob o n. 8.484, do Livro A, n. 10, de Pessoas Jurídicas.

sugestão de participantes que seriam convidados entre empresários de destaque no Brasil e no exterior.⁴² Essa organização viria a ser o IPÊS.

Ao descrever a situação do país no final de 1961, após a renúncia de Jânio Quadros e o início do governo parlamentar de João Goulart, os fundadores do IPÊS identificam o que chamam de “alienação da consciência democrática”, cujo alvo principal seria a empresa privada. Segundo eles, estava em curso uma campanha levada a cabo pelos “esquerdistas de todos os graus”, dirigida contra as empresas estrangeiras por uma questão tática, mas que, na prática, também atingia as empresas nacionais. A intervenção do Estado no domínio da economia extrapolava os limites aceitáveis em países em desenvolvimento como o Brasil, competindo com as empresas privadas, abalando o fundamento da iniciativa particular e atribuindo a ela o atraso econômico do país. Os grandes responsáveis pelo subdesenvolvimento seriam o imperialismo econômico e a “ganância” das classes produtoras (destaque no original). Segundo o documento:

Tem-se a impressão de que ora vivemos no Brasil uma crise orgânica do sistema constituído. Tanto assim é que as chamadas “reformas de base” são agora o refrão mais repetido, sem que se as definam claramente. Increpa-se a ação anti-social (sic) dos “grupos econômicos” e fala-se insistentemente no próximo advento da revolução social como a inapelável alternativa da incapacidade das classes dirigentes.⁴³

Diante deste cenário, os tecnoempresários que viriam a fundar o IPÊS propunham um movimento de defesa da iniciativa privada como “esteio central do regime” e “principal instrumento do progresso até aqui realizado”. No entanto, eles fazem uma autocrítica quanto à passividade com que assistiram aos episódios então recentes da vida política do país, sem tomarem qualquer iniciativa para mudar esse estado de coisas. Deste modo, o documento do IPÊS propõe que “as classes produtoras evoluam para a prática de um capitalismo modernizado”, evolução esta que seria propiciada por seus “líderes autênticos”, por meio de uma participação ativa na “busca de soluções para os problemas políticos e sociais da comunidade”. Para alcançar este objetivo, seria necessário “(...) pensar e proceder politicamente, com igual sentido de urgência, tonificando o regime com as reformas institucionais que armarão a moldura para a dinamização do desenvolvimento (...)” (destaque no original).⁴⁴

⁴² *Planos de ação do IPÊS, de 18 novembro 1961. Arquivo Paulo Ayres Filho, FGV CPDOC, PAF IPÊS ch 1961.11.18/2, XI-2.*

⁴³ *Ibidem*

⁴⁴ *Ibidem*

O Estado brasileiro vinha sendo paulatinamente dominado pelos interesses do capital, especialmente estrangeiro, por meio de um processo intenso e profundo de desnacionalização da economia.⁴⁵ O mesmo domínio, entretanto, não ocorria no campo político, em que se percebiam avanços e recuos, especialmente após a experiência democrática de 1946, com o fortalecimento do Poder Legislativo e do campo trabalhista, antagônico aos interesses do capital. Assim, após a ascensão de João Goulart à Presidência da República era chegada a hora de agir politicamente para conquista do Estado.

Este foi o propósito declarado pelos fundadores do IPÊS, que propunham a constituição de uma entidade

[...] que congregasse empresários e especialistas em ciências sociais, sobretudo economistas e sociólogos, para os associados dedicarem-se ao estudo dos grandes problemas da Nação e dos (seus) próprios, em função dos superiores interesses desta.

Declaradamente inspirados no programa da “Aliança para o Progresso” e nos princípios da *Mater et Magistra*, a encíclica papal de 1961, bem como tomando como exemplo o *Committee for Economic Development (CED)*, dos EUA, os fundadores do IPÊS pretendiam levar a cabo o seu próprio programa para “explodir o mito da luta de classes” e provar “a iniciativa privada como grande pilar da democracia”.⁴⁶

Uma tal sociedade, segundo eles, deveria fazer um “levantamento da conjuntura” e um “levantamento da estrutura”, para, em seguida, oferecer soluções de curto e de longo prazo aos problemas identificados nesses levantamentos. As soluções de longo prazo “estão na esfera das reformas institucionais”, que seriam enumeradas e definidas, ressaltando-se seus efeitos na correção dos desajustes na condução da política no Brasil. Assim, propõe a constituição de “grupos de estudos” para análise e manifestação de cada uma das referidas reformas, a saber, a agrária, a tributária, a bancária, a da própria empresa privada, a educacional, entre outras. Outros temas se seguiriam, “sempre tratados de forma jurídica e com senso de oportunidade”. Os pronunciamentos da organização “cristalizariam uma doutrina e dariam a tônica para a ação

⁴⁵ Sobre a desnacionalização da economia, cf. QUEIROZ, Maurício Vinhas; MARTINS, Luciano; QUEIRÓS, José Antônio Pessoa de. Os grupos econômicos do Brasil. Revista do Instituto de Ciências Sociais ICS da Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, v. 2, n. 1. dez. 1965. p. 47–185; e, NEWFARMER, Richard S. and MUELLER, Willard F. Multinational corporations in Brazil and Mexico structural sources of economic and noneconomic power: report to the Subcommittee on Multinational Corporations of the Committee on Foreign Relations. United States Senate. Washington: U.S. Government Print Office, 1975.

⁴⁶ Planos de ação do IPÊS, de 18 novembro 1961. Arquivo Paulo Ayres Filho, FGV CPDOC, PAF IPÊS ch 1961.11.18/2, XI-2.

que as classes produtoras desenvolvessem de modo mais específico e no plano da influência direta e do assessoramento de deferentes (sic) setores”.⁴⁷

A ideia da constituição do IPÊS já estava amadurecida entre os tecnocratas empresários e o tempo da decisão se acelerou com a crise política de 1961, quando Paulo Ayres Filho e João Baptista Leopoldo Figueiredo renunciaram às suas posições no Banco do Brasil, após a renúncia de Jânio Quadros. Como não tinham mais condições de atuar de dentro da estrutura do Estado para favorecimento dos interesses do capital, era urgente criar um mecanismo de atuação paraestatal, que pudesse influenciar decisivamente as políticas públicas.

O documento “A iniciativa particular a serviço do progresso econômico e social do povo brasileiro”, circulado de forma restrita entre empresários integrantes dessa elite orgânica duas semanas antes da aprovação dos estatutos nacionais do IPÊS, sugeriu alguns nomes para formar a sociedade, que

[...] seriam recrutados entre aqueles que maior senso de responsabilidade pública, capacidade intelectual e tempo dispusessem (sic) para as tarefas em mira, além da contribuição financeira que fariam suas empresas.⁴⁸

Entre os nomes sugeridos estão todos os sócios-fundadores do IPÊS, conforme estatutos aprovados em Assembleia Geral realizada no dia 30 de novembro de 1961; na cidade de São Paulo estavam João Baptista Leopoldo Figueiredo, Guilherme Júlio Borghoff, Gilberto J. Huber Jr., Glycon de Paiva Teixeira, Jorge Oscar de Mello Flores, José Luiz Moreira de Souza, Mário Toledo de Moraes, Paulo Ayres Filho e Paulo Reis Magalhães. Figuraram ainda como sócios-fundadores do IPÊS os empresários Othon Alves Barcellos Correa, Antônio do Amaral Osório, Octavio Pereira Lopes.⁴⁹

⁴⁷ *Planos de ação do IPÊS, de 18 novembro 1961. Arquivo Paulo Ayres Filho, FGV CPDOC, PAF IPÊS ch 1961.11.18/2, XI-2.*

⁴⁸ *Ibidem*

⁴⁹ Para as ligações econômicas da liderança e associados proeminentes do IPÊS, ver (DREIFUSS, 1981, Apêndice B. pp. 501 a 576). A seguir, apresentamos as suas principais conexões, segundo o levantamento de informações e cruzamento de dados feitos por Renê Dreifuss, que lançam luzes sobre o enorme grau de influência que estes homens conseguiram exercer na consecução dos seus projetos políticos e econômicos que levaram ao golpe e sustentaram a ditadura empresarial militar. Senão vejamos. João Baptista Leopoldo Figueiredo (IPÊS SP/Conselho de Orientação, no período pré-1964 era ligado à CONCLAP e à AMCHAM (American Chamber of Commerce), tendo sido presidente do Banco do Brasil; era ligado às empresas L. Figueiredo Transportes Ferroviários, L. Figueiredo S/A New York, L. Figueiredo Navegação, Light S/A, BRASCAN, Cia. Nacional de Fósforos de Segurança, Scania Saab do Brasil, Banco Itaú, AISA – Alumínio Indústria S/A, Pirelli S/A, tendo sido diretor em várias delas, como o Banco Sul Americano do Brasil S/A, Guilherme Júlio Borghoff (IPÊS Rio/Conselho de Orientação, no período pré-1964), era ligado à Associação Comercial do Rio de Janeiro, ESG, ADESG, tendo sido secretário de economia do Estado da Guanabara; com ligações com as empresas Borghoff S/A, REMMA S/A, Joseph Lucas do Brasil, entre outras), Gilbert J. Huber Jr. (IPÊS Rio/Conselho de Orientação, no período pré-1964 era ligado à CONCLAP; ligado às empresas Listas Telefônicas Brasileiras (que, por sua vez, era ligada à American Light & Power (AMFORP), Editora de Guias LTB (ligada ao First National Bank), Chenile do Brasil Tecelagem e Confecções (ligada à DELTEC), Cia. Nacional de Papel (ligada ao Bank of London S/A), Cia. Valorizadora de Empresas (COBRA), ligada à DELTEC S/A, entre outras, tendo sido diretor em várias delas, no caso da Chenile

Além dos nomes sugeridos acima mencionados para fundação do IPÊS, o documento “A iniciativa particular a serviço do progresso econômico e social do povo brasileiro” ainda sugeria outros nomes, os quais passaram a integrar os quadros do IPÊS posteriormente, inclusive com atuação destacada na estrutura organizacional da entidade, como demonstrado a seguir; são eles: Gustavo Borghoff, Haroldo Cecil Poland, Hélio Beltrão, Israel Klabin, José Mindlin, Lélío Toledo Piza e Lucas Lopes. Além dos membros ativos da sociedade, o documento sugere, ainda, outros nomes, esses na condição de sócios contribuintes: Antônio Gallotti, Clemente Mariani, Gastão Vidigal, Herbert Levy, Magalhães Pinto, Rubem Berta, Walter Moreira Salles, entre outros. Finalmente, também são cogitados nomes de economistas para assessoria permanente, entre os quais, Dênis Nogueira, no Rio de Janeiro, e Antônio Delfim Netto, em São Paulo. Todas essas pessoas foram figuras de destaque na vida

do Brasil Tecelagem, da Cia. Nacional de Papel, da American Invest. Group New York), Glycon de Paiva Teixeira (IPÊS Rio/Conselho de Orientação, no período pré-1964 era ligado à Comissão Mista Brasil-EUA, CONSULTEC, APEC e BIRD; com ligação com as empresas Mercedes-Benz, Kaiser Alumínio, Capuava Refinaria de Petróleo, Emp. Minérios, União de Bancos Brasileiros (UBB, ligado ao Grupo Moreira Salles, ICOMI, Union CARBISE, entre outras), Jorge Oscar de Mello Flores (IPÊS Rio/Conselho de Orientação, no período pré-1964 era ligado à FGV, CONSULTEC e APEC; ligado às empresas Banco Chase Manhattan, Sulamérica Seguros, Banco Hipotecário Lar Brasileiro S/A, pertencente ao Rockefeller Group, Mecânica Pesada S/A, Cia. Siderúrgica Belgo-Mineira S/A, entre outras), José Luiz Moreira de Souza (IPÊS Rio/Conselho de Orientação, no período pré-1964 era ligado à ACRJ e à CNI; ligado às empresas U.E.B. Group, Confecções Sparta, Casa Bancária S/A, Cia. Brasileira de Roupas, Financeira Decred S/A, Cia. Paulista de Roupas, Dennisson Propaganda S/A, Dexter Cia. de Comércio Exterior, entre outras, tendo sido diretor da Decred S/A e da Cia. Brasileira de Roupas), Mário Toledo de Moraes (IPÊS SP/Conselho de Orientação, no período pré-1964 era ligado à CIESP; ligado às empresas Cia. Melhoramentos de São Paulo Industrial de Papel, ao Grupo Roberto Simonsen, Cia. Universal de Fósforos e à INCOPAR – Participações Comerciais e Industriais S/A), Paulo Ayres Filho (cujo currículo já foi resumidamente descrito no corpo do trabalho), Paulo Reis Magalhães (IPÊS SP/Conselho de Orientação, no período pré-1964 era ligado à FIESP, CIESP e ao Sindicato da Indústria de Aparelhos Elétricos, Eletrônicos e Similares do Estado de São Paulo; ligado às empresas Rhodia Ind. Químicas e Têxteis S/A, Cia. Rhodosa de Rayon, Valisière S/A – Fábricas de Artefatos de Tecidos, Rhodisa produtos veterinários, Tinturaria Brasileira de Tecidos S/A, Dunlop do Brasil S/A, BANESPA – Banco do Estado de São Paulo, ASEA Elétrica S/A, Arno S/A, Indústrias Brasileiras Reunidas Phillips S/A, IBRAPE – Indústrias Brasileiras de Produtos Elétricos e Eletrônicos S/A, UNIBANCO, Fazenda Bodoquema S/A, de propriedade de David Rockefeller, COPERSUCAR – Cooperativa Central dos Produtores de Açúcar e Álcool, São Paulo Alpargatas S/A, entre outras, tendo sido em várias delas, como no Banco de Investimentos do Brasil S/A, na Dunlop do Brasil e na ASEA Elétrica), Othon Alves Barcellos Correa (IPÊS SP/Conselho de Orientação, no período pré-1964 era ligado à CIESP e à AMCHAM (American Chamber of Commerce; ligado às empresas Fábrica Nacional de Vagões (FNV), ao Banco Auxiliar de São Paulo S/A, Mercedes-Benz do Brasil S/A, Cia. De Ferro Ligas da Bahia S/A (FERBASA), entre outras, além de várias companhias de seguros, tendo sido diretor da Indústria Metalúrgica Tergal S/A), Antônio Carlos do Amaral Osório (IPÊS Rio/Conselho de Orientação, no período pré-1964 era ligado à Associação Comercial do Rio de Janeiro; ligado às empresas Banco Português do Brasil, ICOMI, Grupo Boa Vista, Cia. Seguros Sagres Imperial Cobrex – Cia. Brasileira de Explosivos, EBAM – Empreendimentos Brasileiros de Além-Mar, Cia. Nacional de Seguros Gerais, entre outras), Octavio Pereira Lopes (IPÊS SP/Conselho de Orientação, com ligação com as empresas Gráfica Correa de São Carlos S/A, Plásticos São Carlos S/A, Indústrias Pereira Lopes Refrigeradores – SCHWABACH & Co. USA, Cia. Brasileira de Tratores, Mesbla S/A, Independência S/A Financiamentos, Créditos e Investimentos, IDORT, entre outras).

institucional do país durante a ditadura, muitas delas ocupando cargos de alto escalão no governo militar.⁵⁰

Foi esboçado, então, um plano para o lançamento do IPÊS. No dia anterior ao lançamento seriam publicadas notícias a esse respeito nos jornais, anunciando uma entrevista coletiva à imprensa e apresentando “um importante documento que define a nova mentalidade no setor empresarial”. A entrevista coletiva concedida pelo presidente do IPÊS, com a presença de todos os membros da Executiva, ocorreria em São Paulo, pela manhã e, no Rio de Janeiro, à tarde, ocasião em que João Baptista Leopoldo Figueiredo faria uma breve apresentação do plano de ação e da carta de princípios da entidade. O lançamento deveria ocorrer em uma segunda-feira, para que, à noite, os diretores do IPÊS pudessem ser entrevistados no programa de TV “Noite de Gala”, que era o de maior índice de audiência da época. A fim de que o lançamento

⁵⁰ Gustavo Borghoff (IPÊS SP/Conselho de Orientação, no período pré-1964, era ligado à Associação Nacional de Máquinas, Veículos, Acessórios e Peças, bem como à Associação Comercial de São Paulo; com ligações com as empresas REMMA S/A, Lucas do Brasil, Borghoff S/A, Sharples do Brasil Ind. e Com., entre outras), Harold Cecil Poland (IPÊS Rio/Conselho de Orientação; ligado às empresas Cia. Metropolitana de Construções, Banco Português do Brasil, Cia. Estradas de Ferro de São Jerônimo, entre outras, tendo atuado como diretor do Banco Português do Brasil), Hélio Beltrão (IPÊS Rio/Grupo de Estudos, no período pré-1964, ocupou cargos no BNDE, IPASE, PETROBRÁS, Conselho Nacional do Petróleo, foi secretário de planejamento do governo da Guanabara; com ligações às empresas Mesbla S/A, I.T.T., do Morgan Group, Cobrapar – Cia. Brasileira de Participações S/A, do Ultra Group, Ultragás, Credibrás Financeira do Brasil S/A, diretor da Credibrás Financeira do Brasil S/A, da Casa Anglo-Brasileira S/A, da Sir James Murray do Brasil S/A, ligada ao grupo Chateaubriand, entre outras), Israel Klabin (IPÊS Rio/Conselho de Orientação, no período pré-1964 era ligado à UDN e à AMCHAM (American Chamber of Commerce); ligações com as empresas FINASA S/A, Indústrias Klabin do Paraná de Celulose S/A, Metal Leve S/A, Klabin Irmãos Ltda., Banco Mercantil de São Paulo, Cia. Fabricadora de Papel, entre outras, tendo sido diretor em várias delas, como no Banco Mercantil de São Paulo e na Duratex S/A), José Mindlin, Lélío Toledo Piza (ligado à CIESP, FIESP, Sindicato de Bancos do Estado de São Paulo, ANFAVEA, ANPES, IDORT, bem como às empresas VEMAG S/A, Massey Ferguson do Brasil S/A, Mercedes-Benz, Banco Novo Mundo, diretor da FINASA S/A, Volkswagen do Brasil, entre outras), Lucas Lopes (diretor da Hanna Mining Co., da Cia. Mineração Novalimense, ligada à St. John Del Rey Mining Co., da Cia. Cimento Nacional de Minas, da Refinaria e Exploração de Petróleo União S/A, da Finco S/A Consórcio Financeiro, Finanças, Créditos e Investimentos), Antônio Gallotti (IPÊS Rio/Conselho de Orientação, no período pré-1964 era ligado à ESG; ligado às empresas Light S/A, BRASCAN (ligada à A.T.T e I.T.T), Banco de Investimentos, Philadelphia National Bank, Cia. Paulista de Serviços de Gás, Brazilian Traction, Light & Power, Brascan Expansão e Investimentos S/A, Cia. Telefônica Brasileira, Cia. Telefônica de Minas Gerais, Banco da Lavoura de Minas Gerais, Banco de Crédito Real de Minas Gerais, Banco Hipotecário e Agrícola do Estado de Minas Gerais., Cia. Brasileira de Metalurgia e Mineração, entre outras, tendo sido diretor em várias delas, como na Light & Power, Rio Light S/A e DELTEC S/A Inv. Cred. e Financ.) Clemente Mariani (Diretor do FINASA S/A, da Cia. Petrolífera Brasileira), Gastão Eduardo Bueno Vidigal (p. 570) (diretor do Banco Mercantil de São Paulo, da Brascan Expansão e Investimento, da FINASA S/A Financ. Cred. e Invest.), Herbert Levy (IPÊS SP, no período pré-1964 era ligado à UDN; ligado às empresas Banco da América S/A, EPSA – Empreendimento de Produção S/A, Construtora Camargo Pacheco, Ibratex S/A, SANBRA – Sociedade Algodoeira do Nordeste Brasileiro, Editora Gazeta Mercantil, Cia. Itaú de Fertilizantes, Ind. Brasileira Químico Têxtil S/A, entre outras), Magalhães Pinto (Governador de Minas Gerais, diretor do Banco Nacional de Minas Gerais S/A), Rubem Berta, Walter Moreira Salles (diretor do Banco Moreira Sales S/A, do UNIBANCO, da Credibrás Financeira do Brasil S/A, do Banque de Paris et de Pays Bas, da União de Bancos Brasileiros - UBB), Dênio Nogueira (IPÊS Rio/Conselho de Orientação, no período pré-1964 era ligado à ESG, ao IBAD, ADESG, tendo sido presidente da SUMOC e do BNDE, com ligações ainda à CONSULTEC, FGV e APEC; ligado às empresas Banco Geral de Investimentos S/A, Banco Geral do Brasil S/A, Banco Moreira Gomes S/A e Distribuidora de Títulos e Valores Imobiliários (DTVM) e Antônio Delfino Netto. Ver DREIFUSS, 1981, Apêndice B. p. 501 a 576.

alcançasse o sucesso esperado, seriam feitos contatos prévios com os diretores dos veículos de imprensa, “para que a cobertura corresponda aos nossos interesses”. A entrevista deveria ser replicada posteriormente nos programas “Repórter Esso”, “Reportagem Ducal” e outros similares, de grande audiência. Tudo perfeitamente planejado, exemplificando de forma bastante elucidativa o *modus operandi* do IPÊS para conquistar a opinião pública.⁵¹

No dia seguinte ao lançamento, o IPÊS deveria fazer gestões junto aos veículos de imprensa, para conseguir comentários dos jornais mais destacados sobre a importância do surgimento da entidade e seu papel na vida nacional. Além disso, nos dias seguintes seriam programadas entrevistas em programas de rádio e TV. Até mesmo a aquisição de empresas de comunicação em dificuldades financeiras foi planejada pelo IPÊS. Nas “Notas extraídas da reunião preliminar”, de 18 de novembro de 1961, foram considerados os dez centros de maior importância política e comercial do país para a divulgação das atividades do IPÊS, que deveria ser planejada em duas fases: primeiramente, firmar núcleos de influência da opinião pública em São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Porto Alegre e Recife e, em cada uma dessas cidades, adquirir um jornal, uma estação de rádio e uma estação de televisão; posteriormente, “já dispondo o novo grupo de prestígio e influência na opinião pública”, seria adquirido um desses veículos de imprensa, preferivelmente um jornal ou uma estação de rádio em Salvador, Curitiba, Belém, Fortaleza e Brasília.⁵²

O IPÊS foi dividido em duas seções regionais, São Paulo e Rio de Janeiro, cada uma delas com autonomia financeira, patrimonial e administrativa. Essa divisão vai perdurar até 27 de maio de 1964, quando, ultimado o golpe empresarial-militar que depôs João Goulart, as divergências internas do grupo, que refletem igualmente as facções internas das próprias Forças Armadas e a disputa internacional dos interesses que esses tecnoempresários representavam, levam as respectivas diretorias a proporem a modificação dos estatutos da entidade, para reconhecer a autonomia das seções de São Paulo e do Rio de Janeiro, criando-se dois órgãos independentes entre si. A partir de então, passariam a coexistir o IPÊS-SÃO PAULO e o IPÊS-GUANABARA. Não nos deixemos enganar, entretanto, por este fato. Mesmo após a separação, justificada formalmente como oficialização de uma situação de fato, consideradas as

⁵¹ Planos de ação do IPÊS, de 18 novembro 1961. Arquivo Paulo Ayres Filho, FGV CPDOC, PAF IPÊS ch 1961.11.18/2, XI-4.

⁵² Planos de ação do IPÊS, de 18 novembro 1961. Arquivo Paulo Ayres Filho, FGV CPDOC, PAF IPÊS ch 1961.11.18/1, II-1 e II-2. O plano chega a sugerir a compra dos Diários Associados, que teria uma boa capilaridade nas regiões-alvo, e chega a prever também possibilidades para coberturas das localidades não alcançadas pelos DA e, até mesmo estabelecer parcerias, com “vínculo ideológico” ao IPÊS.

peculiaridades locais dos problemas administrativos, os grupos continuaram a atuar de forma coordenada, mantendo-se e até acentuando-se a cooperação entre eles.

A administração em cada uma delas estava ao encargo de um Conselho Orientador (CO), uma Comissão Diretora (CD), um Conselho de Representação Setorial (COS), um Conselho de Representação Regional (COR) e um Comitê Executivo (CEX), órgãos centrais de supervisão e coordenação, além dos Grupos de Trabalho - também chamados de Grupos de Ação (GA) - e dos Grupos de Estudo (GE), órgãos da infraestrutura da entidade. O Conselho Orientador, órgão máximo da instituição, tinha como atribuições traçar as diretrizes das atividades, promover a obtenção de recursos e eleger a Comissão Diretora (*Board of Trustees*). Na estrutura organizacional do IPÊS, a Comissão Diretora, composta por quinze membros eleitos, era o órgão supremo de direção administrativa da instituição, reunindo-se uma vez por semana. Na primeira reunião de cada ano, a Comissão Diretora elegia cinco pessoas entre os seus membros para formar o Comitê Executivo, que era o órgão executivo dos trabalhos em cada seção regional. No que tange aos Grupos de Trabalho e Grupos de Estudos, o estatuto previa que haveria tantos grupos quanto necessários, a critério do Comitê Executivo e por nomeação deste. Finalmente, os estatutos previram, também, a constituição de um Conselho Consultivo, único órgão de âmbito nacional do Instituto, formado pela reunião dos Comitês Executivos do Rio de Janeiro e de São Paulo, cabendo-lhe a coordenação das atividades das seções regionais e a aprovação das despesas referentes a esses trabalhos.⁵³

Foram inicialmente constituídos cinco Grupos de Estudos (GE); são eles, doutrina (GE1), levantamentos (GE2), pesquisas (GE3), estudos e preparo de materiais (GE4) e formação de chefes (G5).⁵⁴ O Grupo de Estudos responsável pelo setor de doutrina tinha incumbência de promover a consolidação dos princípios doutrinários básicos e sua divulgação para uso nos demais setores de trabalho. Este grupo também deveria promover programas de convivência de elementos representativos dos diversos grupos sociais, profissionais e políticos.

⁵³ *Estatutos do IPÊS, de 30 novembro 1961. Arquivo Paulo Ayres Filho, FGV CPDOC, PAF IPÊS ch 1961.11.30, XXXII-3 e Estruturações do IPÊS, de 29 novembro 1961. Arquivo Paulo Ayres Filho, FGV CPDOC, PAF IPÊS ch 1961.11.29, VIII-1.*

⁵⁴ Como se percebe, os grupos de estudos criados refletem as tarefas descritas no documento de circulação restrita “A iniciativa particular a serviço do progresso econômico e social do povo brasileiro”, mencionado nas linhas anteriores, de que a sociedade engendrada por estes tecnopresários deveria fazer um “levantamento da conjuntura” e um “levantamento da estrutura”, para, em seguida, oferecer soluções de curto e de longo prazo aos problemas identificados nestes levantamentos. Como visto, a solução de longo prazo era a modificação das estruturas jurídicas do país, por meio das reformas de base alinhadas ao pensamento empresarial. Para tanto seriam formados “grupos de estudos” para análise e manifestação de cada uma das referidas reformas, a saber, a agrária, a tributária, a bancária, a da própria empresa privada, a educacional, entre outras. Cf. *Planos de ação do IPÊS, de 18 novembro 1961. Arquivo Paulo Ayres Filho, FGV CPDOC, PAF IPÊS ch 1961.11.18/2, XI-2.*

O Grupo de Estudos responsável pelo setor de levantamentos estava incumbido de promover a coleta, registro e divulgação dos fatos e informações capazes de influir nas “ações que o movimento recomendar para atingir os objetivos finais”. Já o Grupo de Estudos responsável pelo setor de pesquisas tinha a incumbência de promover buscas de futuros líderes, estudos já existentes, pesquisas de opinião pública e informações sobre assuntos de interesse “para os objetivos finais da ação geral”. O Grupo de Estudos responsável pelo setor de estudos e preparo de material promoveria estudos econômicos, sociais e políticos, destacando-se alguns temas como racionalização do trabalho, mercado comum, impostos, justiça eleitoral, democratização da propriedade, entre outros. Finalmente, o Grupo de Estudos responsável pelo setor de formação de chefes estava incumbido de promover a criação de cursos e seminários para formação de líderes nos diversos setores da vida social, econômica e política do país, administrando, ainda, cursos e grupos de doutrinação para empresários.⁵⁵

Os Grupos de Trabalho (GA) foram divididos em órgãos executivos regionais e órgãos executivos centrais. Os primeiros, por sua vez, foram subdivididos em Grupos de Ação Normais (ou Grupos de Ação Geral) e Grupos de Ação Especial. Aos Grupos de Ação Normais couberam as tarefas a seguir relacionadas: a) relações públicas, divididas em “setor de auto-integração e dinamismo” e “Setor de Orientação da Opinião Pública”; b) “trabalhos para meios flutuantes”, divididos em setor político e setor administrativo; c) “ações sobre meios predominantemente hostis”, divididos em setor trabalhista e setor estudantil; e, d) “ações sobre meios predominantemente favoráveis”, divididos em setor militar e setor religioso. Os Grupos de Ação Especial foram incumbidos das tarefas relacionadas à educação. Finalmente, ficaram ao encargo dos órgãos executivos centrais as ações voltadas ao setor de cultura, bem como os contatos com associações e entidades de classe.⁵⁶ Cumpre destacar entre os diversos grupos de ação aqueles voltados ao setor político, que “prestará assistência aos legisladores, facilitando-lhes elementos de trabalho, acompanhará o andamento de projetos de lei em andamento no Congresso e trabalhará para esclarecimento do eleitorado, colaborando para eleição de candidatos identificados com a melhor doutrina”.⁵⁷ Vale destacar, ainda, o grupo de ação voltado ao setor militar, que “promoverá maior integração possível de objetivos militares e civis para o bem-estar nacional”.⁵⁸

⁵⁵ *Estruturações do IPÊS, de 29 novembro 1961. Arquivo Paulo Ayres Filho, FGV CPDOC, PAF IPÊS ch 1961.11.29, VIII-1.*

⁵⁶ *Ibidem*

⁵⁷ *Ibidem*

⁵⁸ *Ibidem*

O IPÊS representou um “movimento” sofisticado, altamente organizado, dotado de recursos financeiros, materiais e humanos, capaz de influenciar decisivamente a conformação estrutural do Estado brasileiro, modificando por dentro as instituições, com influência externa, por meio de um processo de convencimento e “doutrinação”, tanto da opinião pública em geral, quanto dos setores-chave para a implementação das mudanças pretendidas, tudo feito de acordo com a “doutrina” professada pelo instituto. Esse grupo de empresários também mantinha estreitas ligações com a caserna, algumas delas decorrentes de relações de parentesco. João Baptista Leopoldo Figueiredo era primo do general João Baptista de Oliveira Figueiredo, o último militar presidente da ditadura. As contas de telefone do IPÊS-Rio eram emitidas em nome de Henrique Geisel, empresário, general da reserva do Exército e irmão do general Ernesto Geisel, o penúltimo presidente da ditadura no Brasil. Além desses, havia muitos outros militares ou ex-militares pertencentes aos quadros do IPÊS, entre os quais destacamos o general Golbery do Couto e Silva e seu assistente, o capitão Heitor de Aquino Ferreira; juntos, eles foram responsáveis pela implantação do sistema de inteligência da ditadura militar, tendo Golbery sido o primeiro chefe do SNI, o Serviço Nacional de Informações.

Após o lançamento do IPÊS, foi elaborado o primeiro plano de ação da entidade, prática que iria se repetir ano após ano de seu funcionamento, de circulação restrita interna, estabelecendo-se trinta e dois pontos destinados ao setor político. Os pontos foram divididos em três tópicos: a) ação defensiva sobre projetos de lei em andamento no Congresso; b) ação de seleção e apoio a candidatos ao Congresso Federal nas eleições de 1962; c) ações complementares visando a diminuir as influências esquerdistas sobre o Congresso.⁵⁹ Passamos à análise de cada um deles, a fim de demonstrar as estratégias utilizadas pelo Instituto para implementação do seu projeto de Estado modernizante-conservador.

No primeiro tópico, o IPÊS deveria fazer um “levantamento dos projetos de lei em andamento no Congresso que atentem contra nossos princípios doutrinários” ou que acarretassem “prejuízo às classes produtoras; outras atribuições do grupo eram: elaborar um estudo das emendas a serem apresentadas aos projetos de iniciativa do Senado; fazer um exame dos projetos de iniciativa do Executivo ou da Câmara Federal, com verificação dos “corrigíveis e dos insanáveis”, oferecendo emendas aos considerados “corrigíveis” e justificativas para a rejeição dos considerados “insanáveis”; acompanhamento das emendas oferecidas aos projetos

⁵⁹ *Planos de ação do IPÊS, de 18 novembro 1961. Arquivo Paulo Ayres Filho, FGV CPDOC, PAF IPÊS ch 1961.11.18/2, XI-1.* Os próximos parágrafos estão baseados neste plano de ação, em documento intitulado “setor político”.

de leis acima mencionados; organização subsidiária de sistemas de informações, assessoramento e apoio da opinião pública.

No que concerne à seleção e ao apoio a candidatos ao Congresso Nacional nas eleições vindouras de 1962, a entidade deveria fazer um levantamento dos congressistas candidatos à reeleição, que satisfizessem as seguintes condições: tivessem identificação com a doutrina defendida pelo IPÊS, por um lado, e, por outro, “experiência parlamentar, operosidade, eficiência, valor intelectual” e, “tanto quanto possível, integridade moral”. Além disso, o IPÊS deveria fazer um levantamento das possibilidades de cada setor das classes produtoras de apoiar candidatos à Câmara Federal e ao Senado Federal, sujeitos às mesmas condições anteriores, acrescido da “viabilidade da eleição”. Esse “levantamento das possibilidades” entre as classes produtoras nada mais era do que o preço que estavam dispostos a pagar para a compra de determinado número de candidatos.

O documento nem disfarça esse propósito, porque estabelece essa correlação entre o dinheiro a ser angariado e o número de candidatos à Câmara e ao Senado a serem “apoiados”. Por se tratar de um documento de circulação interna, de acesso restrito, a Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI), instaurada em 1963 para investigar a interferência do IPÊS e do IBAD nas eleições do ano anterior, não teve acesso a ele, o que, certamente, levaria à conclusão diversa daquela tomada ao final do processo investigatório. Voltaremos a este tópico linhas adiante, mas cumpre adiantar que a referida CPI não encontrou elementos que pudessem implicar o IPÊS, limitando-se tão somente a apontar as ações ilícitas praticadas pelo IBAD.

Ainda relativamente ao tópico da seleção e de apoio a candidatos ao Congresso Federal nas eleições de 1962, o IPÊS deveria formar “entendimentos com os partidos, para colocação, nas chapas regionais adequadas, dos candidatos a deputados ou a senadores, que não tiveram sua posição naturalmente assegurada”. Ora, afinal, esses tecnocratas eram, sobretudo, empresários, e o “retorno dos seus investimentos” tinha que ser assegurado. Assim, caso os candidatos a deputados e senadores “apoiados” pelo IPÊS não lograssem eleger-se, os partidos deveriam lançar as suas candidaturas nas eleições regionais, desiderato para o qual o IPÊS iria organizar, em cada Estado, um “esquema de apoio eleitoral adequado às peculiaridades locais”. Finalmente, a sofisticação do plano de ação previa que o IPÊS deveria ainda organizar um sistema central de assessoramento e orientação da opinião pública. No que tange ao terceiro tópico, das ações complementares visando à diminuição das influências esquerdistas sobre o Congresso, o plano de ação previu o apoio do IPÊS à “Ação Democrática Parlamentar”

(ADP),⁶⁰ além de esforços para promover a união dos partidos de centro e para “escoimá-los das alas ou elementos de tendências esquerdistas”.

Com efeito, 1962 foi o primeiro ano de atuação efetiva do IPÊS, caracterizando-se pela consolidação do grupo, tanto no que concerne à atração de membros para a instituição, quanto, especialmente, para angariar recursos financeiros para subsidiar as suas atividades. Segundo o presidente do instituto, João Baptista Leopoldo Figueiredo, em julho de 1963 o IPÊS possuía cerca de quinhentos sócios e sua arrecadação vinha crescendo. Em 1962, a receita anual do IPÊS foi de quase duzentos milhões de cruzeiros e a média de contribuição dos sócios de pessoas jurídicas era superior a quatrocentos mil cruzeiros por ano.^{61 62} Foi, sem dúvida, um ano de intensas movimentações, especialmente por causa das eleições, em que a interferência do IPÊS e do IBAD repercutiu na imprensa e no Congresso Nacional.

Segundo o plano aprovado pelo Comitê Executivo para 1963, apresentado em 26 de março de 1963, pelo secretário-geral executivo, Flávio de Almeida Prado Galvão, as ações do IPÊS seriam desenvolvidas em sete campos ou setores, aos quais corresponderia um grupo de trabalho temporário com duração de um ano. Esses grupos deveriam ser integrados por empresários, sem remuneração, aos quais caberia a escolha do secretário-executivo, assessores e auxiliares. Funcionariam em apoio ao trabalho desenvolvido pelos grupos permanentes, que compõem a infraestrutura organizacional do IPÊS,⁶³ com profissionais remunerados pelo Instituto.

⁶⁰ Sobre a Ação Democrática Parlamentar (ADP), cf. LAMARÃO, Sérgio. *In*: Centro de Pesquisa e Documentação de Histórica Contemporânea do Brasil. **Dicionário Histórico Biográfico Brasileiro**. Disponível em: <<https://www18.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/acao-democratica-parlamentar-adp>>. Acesso em: 27 fev. 2023. Além da ADP, havia também a Ação Democrática Popular (ADEP), organização que foi financiada pelo IBAD, conforme apurou-se na Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) instaurada para investigar as ações do IBAD e do IPÊS. Sobre a Ação Democrática Popular (ADEP), cf. LAMARÃO, Sérgio. *In*: Centro de Pesquisa e Documentação de Histórica Contemporânea do Brasil. **Dicionário Histórico Biográfico Brasileiro**. Disponível em: <<https://www18.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/acao-democratica-popular-adep>>. Acesso em: 2 mar. 2023.

⁶¹ BRASIL. Congresso Nacional. Comissão Parlamentar de Inquérito para apurar fatos relacionados com o IBAD e o IPÊS. Relatório, conclusões e recomendações. Presidente Deputado Peracchi Barcellos. Relator deputado Laerte Vieira. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 1963. Vol. 2. p. 376-379.

⁶² No ano seguinte, 1963, a receita da seção de São Paulo foi de Cr\$ 219.166.136,50 (duzentos e dezenove milhões, cento e sessenta e seis mil cruzeiros e cinquenta centavos), segundo Elaine Bortone, que se baseou no Relatório de Atividades do IPÊS/SP, de 1963. A pesquisadora aponta que, “com este valor seria possível comprar, na época, oito edifícios residenciais de cinco andares em bairro nobre na cidade do Rio de Janeiro (GB). Cf. BORTONE, 2014, nota de rodapé 21. p. 51.

⁶³ Infra-estrutura do IPÊS, segundo o plano de ação para 1963: Grupo de Levantamento da Conjuntura (GLC), chefiado no Rio de Janeiro pelo Gen. Golbery do Couto e Silva e em São Paulo pelo Gen. Agostinho Cortes; Grupo de Doutrina e Estudos (GDE), cabendo à seção do Rio de Janeiro, chefiada por Garrido Torres, a iniciativa dos estudos, e, à seção de São Paulo, chefiada por Paulo Edmundo de Souza Queiroz, a iniciativa da doutrina; Grupo Editorial (GE), chefiado no Rio por José Rubem Fonseca e em São Paulo por Luís Cássio dos Santos Werneck; Grupo de Integração (GI), com seção exclusiva no Rio de Janeiro, chefiado por Oswaldo Tavares Pereira; Grupo

O plano de ação do IPÊS para 1963 previu sua intervenção nos seguintes campos ou setores: a) opinião pública, b) educação, c) sindical, d) estudantil e universitário, e) obras sociais, f) econômico e, g) assessoria, cada um deles com objetivos, processos e meios traçados. Assim, no campo da opinião pública, os objetivos seriam a promoção da imagem do instituto, bem como da “livre empresa moderna” e a “ativação de atitudes democráticas e cristãs”. Para alcançar esses objetivos, os processos desenvolvidos pelo IPÊS seriam “declarações e sínteses, definindo atitudes”, bem como “neutralização de campanhas contrárias”. Os meios para tanto seriam “jornais, revistas, discursos, panfletos, cinemas, rádio, TV, palestras, concursos e livros”.⁶⁴

O campo da educação era subdividido em educação de base e educação seletiva. Os objetivos da educação de base seriam o “desenvolvimento das convicções democráticas e cristãs”, a “difusão das noções básicas (econômicas, sociais, etc.) indispensáveis ao aperfeiçoamento democrático estrutural da sociedade brasileira”. Esses objetivos seriam perseguidos pelos processos de “estímulo e doutrinação” e “estímulo à associação” ao Instituto, por meio de panfletos, livros e cursos por correspondência. A educação seletiva, por sua vez, tinha como objetivos o aperfeiçoamento das elites e a promoção de intercâmbio entre elas, por meio de cursos para empresários, dirigentes e assessores, em um processo de doutrinação.⁶⁵

Em dezembro de 1963, o IPÊS planejou a realização de um programa de “Seminários sobre Atualidades Brasileiras para Empresários e Dirigentes”, que seria realizado durante todo o ano de 1964, com previsão de dois encontros semanais, por um período de cinquenta e duas semanas, revelando o propósito de uma educação seletiva contínua e duradoura para a formação e aperfeiçoamento da classe empresarial. Os seminários seriam realizados em zonas de concentração industrial, na cidade de São Paulo, solicitando-se a cessão de uma sala em uma das indústrias melhor localizadas, para onde seriam convidados os demais empresários e dirigentes da comunidade. O IPÊS contratou o Instituto Brasileiro de Administração de Empresas para ministrar os seminários por um custo de Cr\$ 500.000,00 (quinhentos mil

de Administração (GA), responsável pelas funções de secretaria-executiva e tesouraria do IPÊS nas seções do Rio de Janeiro e de São Paulo, chefiadas, respectivamente, por Liberato Friedrich e Flávio Galvão, funcionando como tesoureiro o “ipesiano” Frans Machado. *Apresentação de Flávio de Almeida Prado Galvão, de 26 março 1963. Arquivo Paulo Ayres Filho, FGV CPDOC, PAF IPÊS ch 1961.11.18/2, XVIII-2.*

⁶⁴ *Apresentação de Flávio de Almeida Prado Galvão, de 26 março 1963. Arquivo Paulo Ayres Filho, FGV CPDOC, PAF IPÊS ch 1961.11.18/2, XVIII-2.*

⁶⁵ *Ibidem*

cruzeiros) mensais, além de fazer a promoção do curso e a impressão das apostilas, que ficariam a cargo do próprio IPÊS.⁶⁶

Nos campos estudantil e universitário, bem como de obras sociais, os objetivos, processos e meios, de forma geral, reproduziram os mesmos “valores” consagrados pelo IPÊS, o principal deles o combate ao comunismo.⁶⁷ O ipesiano⁶⁸ Heitor da Rocha Azevedo Jr. elaborou um documento intitulado “Um plano de emergência para combater o ataque do comunismo internacional ao Brasil” dirigido aos meios universitários, onde, segundo ele, “a penetração intensíssima vem sendo posta em prática pelo comunismo internacional”, diante do “espírito desprevenido” dos jovens. O plano de emergência, cujos campos de ação seriam a imprensa, o rádio, televisão e o parlamento, tinha como escopo “preparar o espírito do estudante, que acaba de ingressar nos meios universitários, para o ataque que virá a sofrer, por parte dos agentes do comunismo internacional...e, logo a seguir, esclarecê-lo devidamente, para que se torne refratário à contaminação totalitária”.⁶⁹

No campo sindical, o objetivo do plano de ação do IPÊS para 1963 era a “promoção de um sindicalismo autêntico, democrático e dinâmico”. Os processos para alcançar esse objetivo eram estudos e pesquisas sobre o “problema da sindicalização” e sua difusão, além da “formação de líderes nos diversos graus”. Os meios para tanto seriam jornais, livros, revistas, cartilhas, cinema, rádio e TV, além da difusão de documentos por escolas, cursos e estágios.⁷⁰ Em dezembro de 1963, o IPÊS elabora um documento intitulado “democratização do progresso”, destinado a incutir no trabalhador a ideia de que a sua produtividade reverte em seu próprio benefício, com frases do tipo “o nosso progresso tem fome de homens capazes; faça-se produtivo e receba a recompensa que o progresso lhe paga”.

⁶⁶ Programa de seminários sobre problemas brasileiros, de 5 de dezembro 1963. Arquivo Paulo Ayres Filho, FGV CPDOC, PAF IPÊS ch 1961.11.18/2, XVIII-2.

⁶⁷ Apresentação de Flávio de Almeida Prado Galvão, de 26 março 1963. Arquivo Paulo Ayres Filho, FGV CPDOC, PAF IPÊS ch 1961.11.18/2, XVIII-2.

⁶⁸ Cumpre sublinhar que o uso do termo ipesiano para designar a associação de determinada pessoa ou grupo de pessoas ao IPÊS não ignora as complexas relações sociais anteriores desta mesma pessoa ou grupo de pessoas, como é o caso, por exemplo do ipesiano Harold Cecil Polland, que foi sócio-fundador do IPÊS e, portanto, era um ipesiano, mas que, além e antes disso já era integrante de uma elite orgânica ligada ao capital. Estas pessoas ou grupo de pessoas trouxeram para o IPÊS a sua bagagem de conhecimentos relacionados a esta estrutura social de que faziam parte, como é o caso do próprio Polland, que era presidente do Sindicato das Empreiteiras do Rio de Janeiro, um grupo econômico extremamente beneficiado pela ditadura empresarial-militar. Cf. a respeito, CAMPOS, Pedro Henrique Pedreira. Estranhas Catedrais. As empreiteiras brasileiras e a ditadura civil-militar, 1964-1988. 2ª reimpressão. Rio de Janeiro: EDUFF, 2017. O leitor deve, portanto, estar atento a esta característica, sempre que alguma pessoa ou grupo de pessoas for designada como “ipesiano” nesta tese.

⁶⁹ Um plano de emergência para combater o ataque do comunismo internacional ao Brasil”, s.d. Arquivo Paulo Ayres Filho, FGV CPDOC, PAF IPÊS ch 1961.11.18/2, XVIII-2.

⁷⁰ Apresentação de Flávio de Almeida Prado Galvão, de 26 março 1963. Arquivo Paulo Ayres Filho, FGV CPDOC, PAF IPÊS ch 1961.11.18/2, XVIII-2.

No “sindicalismo autêntico” do IPÊS, “o bom profissional nunca está descontente” e “o profissional que produz mais e ganha mais é bem o símbolo do consumidor idealizado pela empresa moderna”, de modo que esse trabalhador deveria sempre respeitar e admirar o homem produtivo, já que “ele cria riquezas, ele faz o seu progresso e nosso progresso”. A estratégia de convencimento é tão agressiva que ultrapassa os domínios da fábrica e alcança o ambiente familiar e doméstico do trabalhador, emulando o seu espírito para que sirva de exemplo para os próprios filhos, incutindo-lhe ideias como “ajude o seu filho a ser um vencedor na vida, dê-lhe um alto espírito profissional”.⁷¹ Entre as formas de divulgação do seu programa, o IPÊS previu a distribuição de cartazes nas fábricas, anúncios em jornais e revistas, além da produção e exibição de filmes, reportagens e novelas sobre a elevação do poder aquisitivo do operário, destacando os “bairros com TV, colchões de molas, férias” como conquistas dos trabalhadores! Outra estratégia seria a produção de novelas dramatizando o operário honrado e produtivo, que é envolvido no que o IPÊS considera o “suicídio do operário”, as atividades sindicais “não autênticas”, mera “chantagem da “solidariedade do grupo””. Para reforçar esta imagem, o IPÊS também propõe a criação e difusão nos programas de rádio e TV de personagens que caracterizariam o “comunista ridículo e crente”, sugerindo, inclusive, os atores que poderiam interpretar esses personagens, como Chico Anísio e Buraldo, de grande apelo popular.⁷²

A apresentação do plano de ação do IPÊS para 1963 ainda contemplou o campo econômico, subdividido em “obras econômicas” e “ação empresarial”, além do campo assessoria. Entre os objetivos do subcampo “obras econômicas” figurava a “promoção de empreendimentos econômicos para solução de tensões e conflitos”, a ser alcançado através de “estudos, pesquisas e estímulo a iniciativas análogas” utilizando a imprensa, reuniões e viagens como meios para tanto. O subcampo “ação empresarial” tinha como objetivo a “promoção do neo-capitalismo (sic) liberal, dentro de cada empresa e no conjunto do sistema”, a ser alcançado por meio de “campanhas e cruzadas” a serem divulgadas pela imprensa, bem como por meio de reuniões e viagens. No campo da assessoria, o plano de ação do IPÊS foi igualmente dividido em assessoria ao Poder Legislativo, por um lado, e ao Poder Executivo, por outro, nas três esferas da Federação em ambos os casos. Entre os objetivos da assessoria ao Poder Legislativo da União, Estados e Municípios, estava o “acompanhamento das atividades legislativas e o oferecimento de cooperação técnica”, por meio de estudos e pesquisas a serem detalhados em documentação e estatística e com ampla inserção na imprensa. A assessoria ao Poder Executivo

⁷¹ *IPÊS Programas, dez. 1963. Arquivo Paulo Ayres Filho, FGV CPDOC, PAF IPÊS ch 1961.11.18/2, XVIII-2.*

⁷² *Ibidem*

tinha como objetivo o “oferecimento de cooperação técnica”, por meio da “elaboração de anteprojetos” pelos escritórios técnicos.⁷³

Como parte das atividades de doutrinação, em março de 1964, às vésperas do golpe empresarial-militar, o IPÊS divulgou entre os seus sócios o programa de um congresso internacional, que seria realizado de 31 de agosto a 4 de setembro, no salão nobre da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, sob o patrocínio dessa mesma Universidade, aprovado pelo seu então Reitor e futuro ministro da justiça do governo Costa e Silva, Luiz Antônio da Gama e Silva, membro ativo do IPÊS. O tema do congresso seria “o governo e a empresa privada no processo de desenvolvimento” e sua coordenação estava ao encargo do então embaixador Roberto de Oliveira Campos, futuro ministro do Ministério Extraordinário para o Planejamento e Coordenação Econômica do governo Castello Branco. Entre os palestrantes convidados, estariam representantes da Inglaterra, França, Suécia, Itália, Alemanha, do Japão, EUA, Argentina, além de “eminentes economistas brasileiros”. Dentre os convidados estrangeiros, já haviam confirmado presença Bernard Cousté e Pierre Massé, pela França, e Sir Arnold Plant, pela Inglaterra.⁷⁴

O temário do congresso internacional foi assim estruturado: 1. O papel do governo e da empresa privada na experiência dos países desenvolvidos; 2. O governo e a empresa privada nos países em desenvolvimento; 3. Necessidade de uma teoria sobre a forma e limites da intervenção estatal nos países em desenvolvimento, abarcando questões como motivação, formas e limites da intervenção estatal na economia, bem como a preservação da iniciativa privada nacional e os limites e formas desejáveis de cooperação privada estrangeira; 4. O problema das empresas estatais e das sociedades de economia mista, reflexões sobre os problemas administrativos e controle de resultados, bem como de eficiência dos monopólios, e, finalmente; 5. Obstáculos à empresa privada.⁷⁵

Segundo o documento de divulgação, o congresso caracterizaria “a nova fase de atividades do IPÊS, marcada por pronunciamentos públicos e projeção nacional do Instituto”,⁷⁶ marcadamente após as investigações da CPI pelo Congresso Nacional sobre o envolvimento do IPÊS e do IBAD no financiamento ilegal de campanhas nas eleições de 1960 e 1962. Naquela ocasião, o IPÊS procurava manter uma postura oculta, sem ostentação pública da sua atuação

⁷³ *Apresentação de Flávio de Almeida Prado Galvão, de 26 março 1963. Arquivo Paulo Ayres Filho, FGV CPDOC, PAF IPÊS ch 1961.11.18/2, XVIII-2.*

⁷⁴ *Programas, março 1964. Arquivo Paulo Ayres Filho, FGV CPDOC, PAF IPÊS ch 1961.11.18/2, XVIII-2.*

⁷⁵ *Ibidem*

⁷⁶ *Ibidem*

de bastidor, ficando o IBAD encarregado das ações ostensivas. Por essa razão, a CPI acabou não conseguindo associar as duas instituições e somente as atividades do IBAD foram impactadas, inclusive com a recomendação da dissolução daquele organismo de classe, preservando-se intactas as estruturas do IPÊS. Com isso, e já na iminência do golpe empresarial-militar, o IPÊS, cujo nome, e símbolo identificador, é inspirado na bela árvore do Cerrado, muito comum em Brasília, poderia agora sair da sombra e florir sem qualquer disfarce.

No dia 15 de abril de 1963, a Câmara dos Deputados aprovou a Resolução nº 10/1963, com a assinatura de cento e quarenta e cinco deputados, a maioria deles ligados ao setor trabalhista, que criava a Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) “com o objetivo de apurar a origem dos haveres e a atuação política das instituições conhecidas pelas siglas – ‘IBAD’ e ‘IPÊS’”.⁷⁷ A instalação da CPI, entretanto, só ocorreu no dia 30 de maio, quarenta e cinco dias depois da aprovação do requerimento de abertura, feito pelo deputado Paulo de Tarso (PDC). A demora decorreu de intensa disputa entre os partidos para a definição dos nomes que deveriam ocupar a presidência e a relatoria da CPI. Nos bastidores o motivo era outro: blindar o IPÊS e o IBAD, por meio da escolha de pessoas ligadas aos grupos de interesse representados pelos institutos.

No dia da instalação, os deputados petebistas tentaram uma manobra de esvaziamento do quórum necessário, a fim de ganhar mais tempo para tentar emplacar ao menos algum dos seus representantes na relatoria da CPI. Ocorre que os demais partidos conseguiram o quórum mínimo necessário e, sem o contraponto dos trabalhistas, conseguiram emplacar o deputado Peracchi Barcellos (PSD) e Laerte Vieira (UDN), para a presidência e relatoria, respectivamente. O PTB acabou ficando com a vice-presidência, com o deputado Rubens Paiva.⁷⁸ A CPI iniciaria os seus trabalhos, portanto, sob a desconfiança geral de que tudo não passaria de sinal de fumaça.⁷⁹

⁷⁷ BRASIL. Congresso Nacional. Comissão Parlamentar de Inquérito para apurar fatos relacionados com o IBAD e o IPÊS. Relatório, conclusões e recomendações. Presidente Deputado Peracchi Barcellos. Relator deputado Laerte Vieira. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 1963. Vol. 1-26. p. 1-12. O arquivo da “CPI do IBAD e do IPÊS” contém vinte e seis volumes, sendo um adendo e oito apensos, com mais de quatro mil páginas de documentos, constituindo-se em uma importante fonte para o estudo da corrupção empresarial (*corporate corruption*) no Brasil no contexto do golpe e da ditadura empresarial-militar nos anos 60.

⁷⁸ BRASIL. Congresso Nacional. Comissão Parlamentar de Inquérito para apurar fatos relacionados com o IBAD e o IPÊS. Relatório, conclusões e recomendações. Presidente Deputado Peracchi Barcellos. Relator deputado Laerte Vieira. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 1963. Vol. 1, p. 19 e 62-72.

⁷⁹ O jornal “Última Hora” publicou, no dia 31 de maio de 1962, notícia com a manchete “‘Gorilas’ do IBAD sabotam CPI sobre corrupção eleitoral”. A Gazeta de Notícias, por sua vez, em edição de 2 de junho denunciava a manobra e afirmava que Peracchi Barcellos e Laerte Vieira não tinham condições morais para exercerem as funções de presidente e relator da CPI, “pois são, também, acusados e, nessa qualidade, devem sentar no banco dos réus para ser julgados pela opinião pública”. In BRASIL. Congresso Nacional. Comissão Parlamentar de Inquérito para apurar fatos relacionados com o IBAD e o IPÊS. Relatório, conclusões e recomendações. Presidente Deputado

As três primeiras sessões da CPI foram consumidas com a disputa em torno da escolha da presidência e relatoria, e os trabalhos começaram efetivamente apenas no dia 18 de junho de 1963, quando foi realizada a quarta reunião da comissão. O início dos trabalhos foi marcado pelo depoimento prestado pelo deputado Paulo de Tarso que, naquele mesmo dia, assumiu o Ministério da Educação, nomeado pelo presidente João Goulart.⁸⁰ A reunião foi destinada a organizar um roteiro de trabalho, a partir dos elementos que seriam oferecidos pelo autor do requerimento da abertura da CPI para investigar os fatos divulgados pela imprensa de que o IPÊS e o IBAD “teriam surgido para exercerem pressão sobre a vida político-partidária nacional, servindo-se, sobretudo, de dinheiro que conseguem levantar em quantias que seriam fabulosas”.⁸¹ O depoente juntou aos autos uma série de documentos que fundamentavam o seu pedido de abertura da CPI.⁸²

A revista “Ação Democrática” era uma publicação luxuosa mensal do Instituto Brasileiro de Ação Democrática, o IBAD, com diagramação e papel de alta qualidade, sem qualquer anúncio publicitário, e seu conteúdo era eminentemente anticomunista, com matérias do tipo “subversão comunista no Peru fez funcionar a máquina do silêncio”, “documentos

Peracchi Barcellos. Relator deputado Laerte Vieira. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 1963. Vol. 1, p. 74 e 78.

⁸⁰ O fato, aliás, não passou despercebido pela imprensa, bem como pelos integrantes da CPI, especialmente pelos parlamentares ligados à Ação Democrática Parlamentar (ADP), que enxergaram na nomeação de Paulo de Tarso para Ministro da Educação pelo presidente João Goulart como uma “retribuição” ao papel desempenhado pelo deputado na instauração da CPI.

⁸¹ BRASIL. Congresso Nacional. Comissão Parlamentar de Inquérito para apurar fatos relacionados com o IBAD e o IPÊS. Relatório, conclusões e recomendações. Presidente Deputado Peracchi Barcellos. Relator deputado Laerte Vieira. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 1963. Vol. 1., p. 130-140.

⁸² BRASIL. Congresso Nacional. Comissão Parlamentar de Inquérito para apurar fatos relacionados com o IBAD e o IPÊS. Relatório, conclusões e recomendações. Presidente Deputado Peracchi Barcellos. Relator deputado Laerte Vieira. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 1963. Vol. 1., p. 30 a 56. Os documentos juntados por Paulo de Tarso foram: a capa da edição de fevereiro de 1963 da revista “Ação Democrática”, com o título “O IBAD no Nordeste faz ação democrática”, a cópia de uma carta enviada ao “Brasil, Urgente”, em 24 de maio de 1963, sugerindo a investigação dos institutos pelo jornal, pedido de informações a respeito de um grupo de ação chamado “Ação Democrática Popular”, dirigido ao Conselho de Ministros, feito pelo deputado Sérgio Magalhães, bem como a respectiva resposta, prestada pelo Departamento Federal de Segurança Pública do Distrito Federal. Além destes documentos, ainda foram juntadas algumas notícias extraídas de alguns periódicos, como a coluna “Retrato sem Retoque”, do jornal “Última Hora”, sob o título “Investigue-se o IBAD” e ainda uma matéria assinada pelo jornalista Caldeira Brant, de jornal não identificado pela CPI, 82 intitulada “Capital estrangeiro e grandes grupos ditam a linha do IPÊS”, a cópia do Diário do Congresso Nacional, de 26 de abril de 1963, onde foi publicada a notícia sobre fatos ocorridos nas eleições da Bahia, divulgada pelo Diário de Notícias, de Salvador, edição de 14 de dezembro de 1962, a notícia publicada pela revista “PN”, de 29 de abril de 1963, na coluna “Fatos em Destaque”, sob o título “IBAD terá CPI”, a edição do jornal “O Município”, de 29 de maio de 1963, com a matéria “Cônego Paulo Haroldo Ribeiro presta esclarecimentos”, uma cópia do jornal não identificado, sob o título “Miguel Arrais em Minas: lutar pela revolução brasileira é nosso dever”, “Diário de Notícias”, de 1 de junho de 1963, com matéria intitulada “A caixinha de pé de guerra”, edição do Jornal do Brasil, com matéria sobre o IBAD e, finalmente, a cópia da edição do periódico “Binômio”, com matéria intitulada “Isto é IBAD”. Paulo de Tarso ainda ofereceu aos parlamentares uma cópia do discurso de João Baptista Leopoldo Figueiredo, proferida por ocasião do lançamento do IPÊS.

provam: armas e dinheiro de Fidel Castro para a revolução comunista no Brasil”, “as classes produtoras diante do comunismo”, “nazismo e comunismo”, entre outras. Na contracapa da revista era exibida a propaganda de um programa radiofônico patrocinado pelo IBAD, chamado “A Semana em Revista”, com difusão em todas as regiões do país, em que era divulgada à exaustão a mensagem de “guerra ao comunismo” e de exaltação da iniciativa privada, como verdadeiro meio para alcançar a democracia. O presidente do IBAD era Ivan Hasslocher, que também era presidente da empresa de publicidade “Promotion S/A”.⁸³ Ambas funcionavam no mesmo endereço no Rio de Janeiro e em São Paulo,⁸⁴ de onde eram distribuídos os boletins do IBAD.

Em agosto de 1962, o deputado Sérgio Magalhães (PTB) oficia ao Conselho de Ministros, solicitando informações sobre “as atividades subversivas” da entidade denominada Ação Democrática Popular.⁸⁵ No pedido, o parlamentar incita o Ministro da Justiça a identificar os mandatários da Ação Democrática Popular (ADEP) e seus financiadores, inclusive mediante apuração, junto às concessionárias de rádio e televisão, do montante do faturamento durante o período de campanha eleitoral, de setembro de 1961 a julho de 1962, relativamente às programações encomendadas pela ADEP. Em resposta, o Departamento Federal de Segurança Pública do Distrito Federal, por meio da Divisão de Segurança Política e Social, informa que “[...] a entidade denominada Ação Democrática Popular, vem a ser uma subdivisão do Instituto Brasileiro de Ação Democrática. Visa infiltrar-se na área popular para beneficiar a Ação Democrática Parlamentar [...]”,⁸⁶ o apoio da ADP constituiu uma das tarefas do IPÊS, relativamente ao tópico “ações complementares visando a diminuir as influências esquerdistas sobre o Congresso”, conforme plano de ação anteriormente analisado.

⁸³ Entre os clientes da “Promotion S/A” estavam grandes grupos estrangeiros, como Mercedes-Benz, Bayer, Cia. Paulista de Força e Luz (CPFL), que era controlada pela AMFORP, entre outros importantes representantes do capital internacional. Ver BRASIL. Congresso Nacional. Comissão Parlamentar de Inquérito para apurar fatos relacionados com o IBAD e o IPÊS. Relatório, conclusões e recomendações. Presidente Deputado Peracchi Barcellos. Relator deputado Laerte Vieira. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 1963. Vol. 1, p. 37. Para dados biográficos de Ivan Hasslocher e uma excelente análise da atuação encoberta dos EUA no Brasil entre 1946 e 1964, ver SILVA, 2021.

⁸⁴ Na Guanabara, a empresa situava-se à Avenida Marechal Câmara, 210; em São Paulo, o endereço era na Praça da República, 386, 10º andar. Ver BRASIL. Congresso Nacional. Comissão Parlamentar de Inquérito para apurar fatos relacionados com o IBAD e o IPÊS. Relatório, conclusões e recomendações. Presidente Deputado Peracchi Barcellos. Relator deputado Laerte Vieira. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 1963. Vol. 1, p. 37.

⁸⁵ BRASIL. Congresso Nacional. Comissão Parlamentar de Inquérito para apurar fatos relacionados com o IBAD e o IPÊS. *Relatório, conclusões e recomendações*. Presidente Deputado Peracchi Barcellos. Relator deputado Laerte Vieira. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 1963. Vol. 1, p. 38-45.

⁸⁶ *Ibidem*

As informações prestadas pela Divisão de Segurança Política e Social, do Departamento Federal de Segurança Pública (DFSP) do Distrito Federal, ainda apontava o “Movimento Anti-comunista” (MAC) como envolvido com a Ação Democrática Parlamentar (ADP) e, por consequência, ligado ao IBAD e ao IPÊS. A ADP constituía-se em uma “organização poderosa economicamente, habilmente dirigida”, que tinha orientação política contrária ao governo de João Goulart e como finalidade a tomada de poder em curto prazo, através de um

planejamento inicial de eleger uma poderosa bancada na Câmara dos Deputados...simultaneamente pretende a eleição de governadores e vice-governadores...o coroamento da campanha será apresentar como candidato próprio às eleições presidenciais em 1965, uma figura perfeitamente afinada com a ADP.⁸⁷

Ainda segundo o informe do DFSP, a Ação Democrática Popular tinha como lema o anticomunismo e baseava-se em sua carta de princípios, que pregava a luta “[...] contra a infiltração comunista em nossa pátria, que se esforça com palavras, para seduzir o povo, pregando reformas sociais [...]”, a luta “[...] pela liberdade devidamente ordenada dentro da lei, da iniciativa particular, atacada por uma demagogia estatizante da economia [...]”, a luta “[...] contra a demagogia que se empenha em impedir que o engrandecimento do Brasil seja auxiliado pela vinda do capital estrangeiro [...]” e, como não poderia deixar de ser, “[...] apoiar no Congresso os deputados patriotas que compõem a AÇÃO DEMOCRÁTICA PARLAMENTAR” (destaque no original).⁸⁸

Na coluna Retrato sem retoque, assinada pela jornalista Adalgisa Nery, sob o título Investigue-se o IBAD, o jornal Última Hora denuncia o IBAD, acusando-o de ser uma “organização incumbida de corromper políticos, imprensa e o Congresso” para defender interesses dos “[...] grupos estrangeiros que no Brasil comandam a nossa política interna para que sucesso tenha a política externa deles”. A colunista, entretanto, é cética quanto aos resultados da CPI em andamento, “[...] dado o poder corruptor dessas organizações antinacionais atuando nas citadas comissões”.⁸⁹ O jornalista Caldeira Brant também denuncia a influência do capital estrangeiro na política institucional brasileira, em reportagem publicada no jornal Ação Popular, intitulada Capital estrangeiro e grandes grupos ditam a linha do IPÊS. A matéria aponta o IPÊS como “[...] novo organismo das classes produtoras, destinado às pressões políticas anti-reformas... (sic) reunindo homens de empresa francamente ligados ao

⁸⁷ BRASIL. Congresso Nacional. Comissão Parlamentar de Inquérito para apurar fatos relacionados com o IBAD e o IPÊS. *Relatório, conclusões e recomendações*. Presidente Deputado Peracchi Barcellos. Relator deputado Laerte Vieira. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 1963. Vol. 1., p. 40-45.

⁸⁸ *Ibidem*

⁸⁹ *Ibidem*, p. 46.

capital estrangeiro”, ligado à Aliança para o Progresso.⁹⁰ Segundo a reportagem, era evidente a “[...] intensa articulação das classes produtoras no sentido de promover uma atuação política ordenada, em torno de princípios de direita”,⁹¹ por meio do IPÊS. Caldeira Brant, na mesma linha da argumentação defendida linhas acima nesta tese, também desmascara a falsa neutralidade externada pelos estatutos sociais do IPÊS, apontando a ligação de vários integrantes do instituto com grandes grupos econômicos. A leitura da matéria permite concluir que o jornalista teve acesso ao documento de circulação restrita aos círculos internos do IPÊS, porque ele detalha a estruturação e o funcionamento da instituição de forma muito semelhante à análise aqui apresentada. Além disso, Caldeira Brant revela ter tido acesso a um plano “[...] destinado ao conhecimento interno e não à divulgação pública [...]”, fornecido por “[...] fontes dignas de crédito, e do qual umas poucas cópias eram conhecidas em Brasília”.^{92 93}

A edição de 26 de abril de 1963 do Diário do Congresso Nacional reproduz um debate havido entre o próprio Paulo de Tarso e o deputado João Mendes, presidente da Ação Democrática Parlamentar (ADP), em que fica evidenciado o financiamento de campanhas eleitorais de candidatos alinhados ideologicamente com o IBAD (e, conseqüentemente, com o IPÊS), por este instituto. Em resposta a um pedido de aparte feito pelo deputado João Mendes durante o discurso proferido por Paulo de Tarso, este pede licença para ler uma notícia publicada na edição de 14 de dezembro de 1962 do Diário de Notícias, de Salvador. Segundo essa notícia, o próprio deputado João Mendes teria afirmado que a sua candidatura e de vários outros candidatos teria sido financiada pelo IBAD.⁹⁴ João Mendes, entretanto, nega que tenha

⁹⁰ BRASIL. Congresso Nacional. Comissão Parlamentar de Inquérito para apurar fatos relacionados com o IBAD e o IPÊS. *Relatório, conclusões e recomendações*. Presidente Deputado Peracchi Barcellos. Relator deputado Laerte Vieira. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 1963. Vol. 1. p. 47-48.

⁹¹ *Ibidem*

⁹² BRASIL. Congresso Nacional. Comissão Parlamentar de Inquérito para apurar fatos relacionados com o IBAD e o IPÊS. *Relatório, conclusões e recomendações*. Presidente Deputado Peracchi Barcellos. Relator deputado Laerte Vieira. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 1963. Vol. 1., p. 47-48.

⁹³ O jornalista aponta, ainda, que as empresas associadas ao IPÊS contribuíam “com cerca de 5 por cento de seus lucros para financiar o movimento”, entretanto, esta informação não está fundamentada em qualquer prova, de modo que parece muito mais uma ilação do autor. Ao menos, nos documentos do Fundo Paulo Ayres Filho não consta esta informação. Tampouco Dreifuss, que se debruçou detidamente sobre os arquivos do IPÊS chega à conclusão aventada por Caldeira Brant. Não obstante isso, o presidente do IPÊS, João Baptista Leopoldo Figueiredo, em depoimento prestado à CPI, informa que os sócios de pessoas jurídicas contribuem com uma taxa mensal de aproximadamente quatrocentos mil cruzeiros, como mencionado em linhas acima nesta tese.

⁹⁴ Além da própria candidatura, teriam recebido recursos do IBAD para financiamento de suas campanhas os deputados federais Regis Pacheco (PSD), Oscar (UDN) e Vasco Filho (PR), o candidato à Prefeitura de Salvador, Hélio Machado (PDC), o deputado estadual da Bahia João Mendes Neto (UDN) e o candidato à deputado estadual derrotado Germano Machado (PDC) in BRASIL. Congresso Nacional. Comissão Parlamentar de Inquérito para apurar fatos relacionados com o IBAD e o IPÊS. *Relatório, conclusões e recomendações*. Presidente Deputado Peracchi Barcellos. Relator deputado Laerte Vieira. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 1963. Vol. 1., p. 50.

feito tais afirmações ao referido jornal, não obstante considerar que o IBAD estivesse prestando relevantes serviços à democracia do país, e aponta como “absolutamente legítima a posição do IBAD na vida política do Brasil”.⁹⁵

Na edição de 10 de junho de 1963, o jornal mineiro “Binômio” publicou uma reportagem sobre o IBAD, em que traça o perfil do instituto e sua atuação no Brasil e, especificamente, em Minas Gerais, denunciando o gasto de dois milhões de cruzeiros em financiamento de campanhas no Estado. Segundo o “Binômio”, o IBAD surgiu em 1956, quando políticos, industriais e testas-de-ferro dos trustes estrangeiros começaram a ficar apavorados com as ideias nacionalistas e antitrustes no Brasil. Os requisitos básicos para entrar para o IBAD eram ser anticomunista, ser favorável ao capital estrangeiro e exigir os deveres dos operários, além do pagamento de uma taxa para o “fundo das caixinhas”, no valor de 3.200 cruzeiros mensais tratando-se de deputado, quantia destinada ao financiamento eleitoral. O jornal aponta ainda o Movimento Anticomunista (MAC) como a tropa de choque e vanguarda bruta do IBAD, bem como o Bureau de Informação Política (BIP) como o órgão de inteligência da instituição, responsável por alimentar a central na Guanabara, o serviço secreto do Exército e o DOPS com informações sobre estudantes e trabalhadores ligados aos movimentos de esquerda no país. Como mencionado anteriormente, o IBAD editava a revista Ação Democrática, lançada em julho de 1959, tendo alcançado a tiragem de 251.650 exemplares em 1963, e era distribuída gratuitamente para qualquer pessoa interessada. Entre os integrantes da redação da revista estão os principais dirigentes do IBAD, como Ivan Hasslocher e os economistas Dênio Nogueira⁹⁶ e Eugênio Gudin, tecnocratas a serviço do capital internacional, ocupantes de importantes postos na administração pública e, conseqüentemente, na formulação e execução de políticas públicas de favorecimento explícito aos interesses do capital estrangeiro no país. Ainda segundo o “Binômio”, o financiamento do IBAD provinha dos excedentes do Fundo do Trigo, que eram pagos em cruzeiros e depositados no BNDE para serem movimentados por autoridades norte-americanas, além da caixinha paga por “cada pessoa ou elemento de indústria ou grande latifundiário ou de posses ligado ao IBAD”, no montante equivalente a um por cento de suas respectivas rendas. Os grandes fornecedores de fundos para essa caixinha eram as companhias subsidiárias dos trustes estrangeiros, como First National

⁹⁵ BRASIL. Congresso Nacional. Comissão Parlamentar de Inquérito para apurar fatos relacionados com o IBAD e o IPÊS. Relatório, conclusões e recomendações. Presidente Deputado Peracchi Barcellos. Relator deputado Laerte Vieira. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 1963. Vol. 1., p. 50.

⁹⁶ Dênio Nogueira era o presidente da SUMOC e será o primeiro presidente do Banco Central do Brasil após a aprovação da reforma bancária, que será o objeto da nossa análise no capítulo seguinte desta tese.

City Bank of New York, Grupo da Sanbra, Cia. de Vidros do Brasil, I.T.T., Willys Overland do Brasil, Esso Brasileira de Petróleo, entre outras. A terceira fonte de dinheiro para o IBAD, segundo a reportagem, provinha de auxílio externo, especialmente do governo dos EUA.⁹⁷

A par dos documentos acima mencionados, juntados aos autos pelo depoente e autor do requerimento de abertura da CPI, o deputado e, a partir daquele momento, também ministro da educação, Paulo de Tarso, fez menção à conferência pronunciada por João Baptista Leopoldo Figueiredo por ocasião do lançamento do IPÊS, publicada no Diário do Comércio de São Paulo, edição de 29 de novembro de 1962. Vale destacar alguns trechos da fala do presidente do IPÊS, uma vez que ela evidencia o caráter de classe da ação objetivada pelo instituto:

Não podemos nos reservar apenas o direito de criticar e acreditar que um grupo de homens, sem nenhuma vinculação com a nossa filosofia de vida, bem intencionados que sejam, lutem por nós. Esta é nossa tarefa. Por mais de uma geração, em nosso País (sic), a livre empresa tem lutado para viver e progredir, mas o fez sob um clima de animosidade e deturpação dos seus princípios vitais, criados pelos que detêm parcela de autoridade no Governo (sic). Esta situação, agravada pela terrível conjuntura econômico-social do momento, aumenta os perigos e riscos a que a livre empresa está sujeita...e nós não percebemos que é com o nosso dinheiro que são empregadas armas e munições para nos atacarem.⁹⁸

O pensamento de João Baptista Leopoldo Figueiredo e, de resto, do próprio IPÊS, é que a “livre empresa” é um instrumento de pressão política, “um poderio oculto que se exerce ao mesmo tempo sobre os eleitores e sobre os governantes, pela bolsa, o banco, a imprensa, o rádio, o teatro, a publicidade”. Trata-se, portanto, de uma ação contínua sobre a opinião pública, estratégia esta que caracterizou fundamentalmente a ação do IPÊS e do IBAD, organismos centrais de grande poder econômico, que Paulo de Tarso caracterizou como “capitalismo anônimo ou oculto”.⁹⁹

A convocação à luta feita por João Baptista Leopoldo Figueiredo, por ocasião do lançamento do IPÊS no final de 1962, após a renúncia de Jânio Quadros e a posse de João Goulart como presidente em um regime de governo parlamentarista, representa um movimento

⁹⁷ BRASIL. Congresso Nacional. Comissão Parlamentar de Inquérito para apurar fatos relacionados com o IBAD e o IPÊS. Relatório, conclusões e recomendações. Presidente Deputado Peracchi Barcellos. Relator deputado Laerte Vieira. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 1963. Vol. 1., p. 56. O aporte financeiro pelo governo dos EUA poderá ser comprovado quando o livro de memórias escrito por Ivan Hasslocher for publicado. Segundo Vicente Gil, que teve acesso a documentos pessoais do dirigente do IBAD, enviados por ele mesmo antes de morrer, Ivan Hasslocher escreveu o seu livro de memórias entre 1998 e 1999, vindo a falecer logo em seguida, sem publicá-lo. O livro, intitulado *A tidy revolution*, que pode ser traduzido livremente como “Uma revolução planejada” ou “Uma revolução limpa”, revela que Ivan Hasslocher era um agente da CIA no Brasil e que o governo norte-americano financiou em grande parte as atividades do IBAD no país. Cf. SILVA, 2021.

⁹⁸ BRASIL. Congresso Nacional. Comissão Parlamentar de Inquérito para apurar fatos relacionados com o IBAD e o IPÊS. Relatório, conclusões e recomendações. Presidente Deputado Peracchi Barcellos. Relator deputado Laerte Vieira. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 1963. Vol. 1., p. 130-140.

⁹⁹ *Ibidem*

direcionado à reformulação das estruturas do Estado brasileiro, a fim de melhor acomodar os interesses do capital. Em seu discurso não há espaço para dúvidas: “em nossos dias não é possível ignorar a importância que as empresas capitalistas assumem, (em) face do Estado, no quadro político que elas integram e que chega a ser por elas, muitas vezes, determinado, em vários dos seus aspectos fundamentais”.¹⁰⁰ Assim, por meio de um intenso trabalho de manipulação da opinião pública, o IPÊS (e, como dito, também o IBAD, mas com método diferente) vai consolidando uma mentalidade para apoiar as reformas que pretende implementar: as reformas de base do empresariado.

1.2. As reformas de base do empresariado

No dia 25 de julho de 1963, João Baptista Leopoldo Figueiredo prestou depoimento perante a CPI para apurar os fatos relacionados ao IBAD e ao IPÊS, esforçando-se para diferenciar (e separar) as ações de um e de outro instituto. Enquanto o IBAD vai se enrolando na CPI, com a descoberta de inúmeras provas documentais e testemunhais, relacionadas ao financiamento de campanhas eleitorais de candidatos alinhados ao interesse do capital, o presidente do IPÊS procura sublinhar que as atividades desse instituto seriam de caráter “puramente” político-ideológico, sem qualquer interferência no processo político-eleitoral. Assim, “o depoente aprecia que haja uma diferença entre a atividade do IBAD e IPÊS” e que “o IPÊS, nem direta, nem indiretamente, (participou) da campanha eleitoral de qualquer deputado”, apesar de destacar que, no seu entender, “a democracia no Brasil e no mundo corre tal risco que se justifica a formação de entidades extrapartidárias para defendê-la através de pregação ideológica e outros meios”.¹⁰¹ (destacamos)

A pregação ideológica do IPÊS era levada a efeito pelos Grupos de Estudos (GE) e Grupos de Doutrina (GD),¹⁰² que preparavam a crítica sistemática das propostas de reforma apresentadas pelo governo Jango, bem como, paralelamente, preparavam estudos, pareceres e

¹⁰⁰ BRASIL. Congresso Nacional. Comissão Parlamentar de Inquérito para apurar fatos relacionados com o IBAD e o IPÊS. Relatório, conclusões e recomendações. Presidente Deputado Peracchi Barcellos. Relator deputado Laerte Vieira. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 1963. Vol. 1., p. 130-140.

¹⁰¹ BRASIL. Congresso Nacional. Comissão Parlamentar de Inquérito para apurar fatos relacionados com o IBAD e o IPÊS. Relatório, conclusões e recomendações. Presidente Deputado Peracchi Barcellos. Relator deputado Laerte Vieira. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 1963. Vol. 2, p. 376-379.

¹⁰² Os nomes variavam conforme a seção do Rio de Janeiro e de São Paulo do IPÊS, sendo chamado de Grupo de Estudos na primeira e Grupo de Doutrina na segunda. A partir de 1963, os grupos passaram a se chamar “Grupo de Estudos e Doutrina” no Rio de Janeiro e “Grupo de Doutrina e Estudos” em São Paulo, conforme decisão em reunião plenária dos Comitês Executivos do Rio e de São Paulo realizada em 23/11/1962. Cf. Arquivo Nacional, Fundo Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais, notação BR_RJANRIO_QL_0_OFU_0007_d0013de0017.

projetos de lei substitutivos, para aprovação das suas próprias reformas de base. Na estrutura de funcionamento do IPÊS, José Garrido Torres foi designado para coordenar os trabalhos do Grupo de Estudos do Rio de Janeiro, ficando responsável pela elaboração das propostas de reformas de base que refletissem a posição do empresariado. Diversos subgrupos foram constituídos, como, por exemplo, remessa de lucros, reforma tributária, habitação popular, reforma eleitoral, inflação, reforma constitucional, reforma agrária e planejamento, cada qual com um relator que, em regra, era um tecnocrata, empresário ou tecnocrata-empresário de renome, todos com destacada atuação na área.

O subgrupo sobre a remessa de lucros tinha como coordenador Mário Henrique Simonsen e era composto pelo próprio José Garrido Torres, Dênio Nogueira, Heitor Aquino Herrera, Jorge Oscar de Mello Flores, José Luiz Moreira de Souza, Gilbert Hubert Jr., Harold Cecil Polland e Glycon de Paiva. Além disso, as reuniões do grupo registraram a participação *ad hoc* de burocratas do governo. Segundo Dreifuss,

o projeto e justificativa das emendas relativas à lei de Remessa de Lucros em discussão no Congresso naquela época foram preparados, para o IPÊS, pelo Conselho Econômico da Confederação Nacional das Indústrias, onde Simonsen era membro executivo. Tal operação não onerou o IPÊS em um centavo, que pagou apenas jettons de presença a Mário Henrique Simonsen, Hélio Schlitler da Silva e a Dênio Nogueira, que preparou um substitutivo para tal projeto, apresentado pelo senador Daniel Krieger (Dreifuss, 1981, p. 238).

Nas atas de reunião do IPÊS, os participantes eram designados por letras, que normalmente remetiam às iniciais de seus nomes, como é o caso da reunião da Comissão Executiva,¹⁰³ realizada em 16 de março de 1962, em que o chefe do Grupo de Estudos (GE) sobre as reformas de base, José Garrido Torres, identificado como GT, faz um balanço dos trabalhos em andamento. Estavam presentes à reunião, Gilbert Huber Jr., identificado como GH, Jorge Mello Flores, identificado como JMF, Harold Cecil Polland, identificado como Poll, José Luiz Moreira de Souza, identificado como JLMS, Dênio Nogueira, identificado simplesmente como Dênio, Heitor Herrera, identificado como HH e José Rubem Fonseca, identificado como JRF. A reunião iniciou-se com a discussão dos estudos preparados pelo subgrupo dos temas “Remessa de Lucros” e de “Reforma Tributária”, ambos sob a coordenação de Mário Henrique Simonsen.

¹⁰³ As duas primeiras atas registram o nome do grupo como “Comissão Executiva”, porém, a partir da terceira reunião, este erro é corrigido, por se tratar, na verdade, do “Comitê Executivo”. Como a instituição havia sido criada há pouco tempo, os próprios membros ainda estavam se familiarizando com as nomenclaturas por eles próprios criadas para designar as estruturas de funcionamento do IPÊS. Neste trabalho, eu procurei ser fiel aos termos das atas.

Os participantes fizeram inúmeras sugestões, tais como reforçar o capital brasileiro em bancos, e proceder a classificação “a posteriori” pela SUMOC dos valores remetidos ao exterior e não no momento da declaração pelo remetente do dinheiro. Dênio Nogueira propôs que não fossem identificadas as pessoas que remetiam dinheiro para o exterior, porque, do contrário, elas iriam recorrer ao câmbio negro. Para ele, o câmbio não deveria ser usado para controles que poderiam ser feitos por outros meios. Garrido Torres faz um levantamento de todas as críticas feitas ao projeto de lei sobre remessa de lucros ao exterior, sendo certo que muitas já estavam respondidas pelo GE e outras foram incorporadas. Mário Henrique Simonsen lembra que faltava ainda decidir sobre a questão da remessa de particulares para o exterior, bem como o problema dos depósitos em bancos estrangeiros.

Dênio Nogueira sugere que as grandes empresas “no início de sua vida” ou com algum problema, deveriam ter um tratamento benéfico na lei de remessa de lucros. Além disso, propõe que as pequenas empresas fossem obrigadas a reinvestir os lucros, o que eliminaria que elas ficassem sujeitas à referida lei, o que, a um só tempo, facilitaria a fiscalização e configuraria um procedimento “inócuo e simpático”, segundo José Luiz Moreira de Souza. A preocupação desses tecnoempresários, era, de fato, com o próprio bolso e não com os peixes pequenos, como fica evidente nessa discussão e na fala de Garrido Torres, que arremata, sem disfarçar, que o tratamento especial às pequenas empresas não passava de “cor política, que ajuda a “vencer” o projeto (destaque no original).¹⁰⁴

Em Brasília, Jorge Oscar de Mello Flores servia como bússola e termômetro do andamento dos projetos legislativos, tanto aqueles já em andamento, quanto os que deveriam ser propostos ao Congresso Nacional. Na reunião da Comissão Executiva, realizada em 16 de março de 1962, ele apontou cenários possíveis para o desfecho das discussões no Congresso, relacionadas ao projeto de lei de remessa de lucros ao exterior, indicando que “a tendência, na Comissão Mista, é para rejeição”. O IPÊS poderia apresentar um substitutivo completo, abarcando remessa de lucros, reforma tributária, capital estrangeiro, mercado comum latino-americano, entre outros. Mário Henrique Simonsen lembra ainda das reformas sobre o lucro abusivo, a reforma fiscal, da política monetária e, finalmente, da lei cambial e suas implicações na América Latina. Segundo Jorge Oscar de Mello Flores, a melhor solução, no entanto, seria arquivar de vez o projeto, porque encerraria o assunto, o que era a principal preocupação dos

¹⁰⁴ Arquivo Nacional, Fundo Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais, notação BR_RJANRIO_QL_0_OFU_0006_d0001de0014.

grandes grupos multinacionais, a quem os tecnoempresários do IPÊS eram intimamente ligados.¹⁰⁵

Apesar dos esforços de João Baptista Leopoldo Figueiredo de se dissociar das ações do IBAD, especialmente daquelas relacionadas às ingerências diretas no processo político, o fato é que as duas instituições realmente atuavam de forma complementar uma à outra, corrompendo, cada qual a seu modo, o processo político. O financiamento direto das campanhas políticas pesou sobre o IBAD de forma mais contundente, porque deixou rastros, provas documentais de sua interferência no processo democrático. O IPÊS agia de forma mais insidiosa, mas igualmente disruptiva da democracia brasileira, procurando influenciar na aprovação dos projetos de interesse do empresariado. O IBAD comprava votos. O IPÊS, consciências.¹⁰⁶

No dia 20 de março a Comissão Executiva reuniu-se novamente no Rio de Janeiro e, na sequência das discussões anteriores sobre o projeto de lei de remessa de lucros, Gilbert Hubert Jr. colocou preço na consciência dos parlamentares amigos. O IPÊS deveria organizar uma reunião com cento e cinquenta parlamentares e cada um receberia uma “ajuda de custo” de Cr\$ 500.000,00 para a “quitandinha”. O tema voltou a ser agitado nas reuniões seguintes, atrelado à reforma tributária e à “campanha de projetos de Reforma de Base” (destaque no original), inclusive “para obtenção imediata dos anteprojetos ou projetos de legislação que merecem reparo”. Esses projetos seriam analisados sob a direção do general Golbery do Couto e Silva e Garrido Torres, e transformados em publicações, para convencimento da opinião pública.¹⁰⁷

O Comitê Executivo da seção do Rio de Janeiro do IPÊS reunia-se periodicamente, muitas vezes mais de uma vez por semana, demonstrando engajamento e a disponibilidade de tempo entre os seus participantes. No dia 29 de maio de 1962, em reunião presidida por Glycon Paiva e da qual participaram José Rubem Fonseca, Gilbert Hubert Jr., Garrido Torres, Golbery do Couto e Silva, Heitor Herreira e Joviniano Jardim, o chefe do Grupo de Estudos (GE) para

¹⁰⁵ Arquivo Nacional, Fundo Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais, notação BR_RJANRIO_QL_0_OFU_0006_d0001de0014.

¹⁰⁶ O IPÊS também comprava votos, financiando campanhas eleitorais, tal como o IBAD, mas a CPI não conseguiu comprovar estes fatos. Os documentos atualmente disponíveis no Fundo Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais, do Arquivo Nacional, contém registros detalhados de movimentações contábeis, recibos e atas que comprovam a interferência direta do IPÊS nas eleições de 1962. A título de exemplo, na reunião do Comitê Executivo do Rio de Janeiro, realizada em 15 de maio de 1962, Jorge Oscar de Mello Flores, “expôs...o problema do apoio à eleição ou reeleição de 15 deputados democratas, prevendo despesa global de 300 milhões de cruzeiros para esse fim, divididos em três prestações”. Cf. Arquivo Nacional, Fundo Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais, notação BR_RJANRIO_QL_0_OFU_0006_d0004de0014.

¹⁰⁷ Arquivo Nacional, Fundo Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais, notação BR_RJANRIO_QL_0_OFU_0006_d0001de0014.

as reformas de base, Garrido Torres, apresentou um documento detalhado para o Comitê Executivo, no qual discorre sobre os vários estudos em andamento. Passemos à análise desse documento, para entender o grau de sofisticação e a abrangência do projeto modernizante-conservador da elite orgânica.

Com o projeto de lei sobre a remessa de lucros estrangeiros e sua respectiva justificação concluídos, a prioridade passou a ser os estudos sobre a reforma agrária, cujo grupo responsável por eles era composto dos empresários Milcíades Sá Freire, Harold Cecil Polland, Cândido Guinle de Paula Machado, Antônio Carlos do Amaral Osório, Fernando Mibielli de Carvalho e Edgard Teixeira Leite, além dos técnicos José Arthur Rios, Dênio Nogueira, Luiz Carlos Mancini, Julian Chacel, Wanderbilt Duarte de Barros, Paulo Assis Ribeiro e José Irineu Cabral. A atuação conjunta do IPÊS e do IBAD, representado no grupo misto pelo seu diretor Ivan Hasslocher, ficou evidenciada nos estudos sobre a reforma agrária, bem como sobre moradia popular. No primeiro caso, o documento de trabalho, de acordo com orientação estabelecida pela Comissão Diretora, foi o projeto e justificação financiado pelo IBAD e elaborado pelo Prof. José Arthur Rios e pelo Dr. Edgard Teixeira Leite.¹⁰⁸ Segundo Garrido Torres, o plano de trabalho consistia em produzir o melhor projeto possível e também um documento paralelo, contendo princípios e normas definidoras da posição do IPÊS, “para “vender” as ideias nele contidas junto à opinião pública”.¹⁰⁹ Da mesma forma, com relação ao anteprojeto sobre casa popular, o estudo ficou ao encargo do IBAD e, tão logo fosse concluído, seria submetido ao exame de Harold Cecil Polland, representando o IPÊS.

O documento expõe ainda os estudos em andamento sobre a legislação antitruste, reforma tributária, casa popular, reforma eleitoral, participação dos empregados nos lucros das empresas e telecomunicações. A elaboração do projeto de lei antitruste e sua justificativa foram encomendados ao economista Dênio Nogueira e ao advogado William Embry, pelo valor de Cr\$ 200.000,00. O trabalho sobre a reforma tributária foi encomendado ao economista Mário Henrique Simonsen, por Cr\$ 800.000,00. A tarefa a ele atribuída consistiu na elaboração dos seguintes anteprojetos de lei e respectivas justificativas: a) imposto de renda, b) imposto de consumo, c) imposto do selo e afins, d) imposto único sobre combustível e lubrificantes, e) imposto único sobre energia elétrica e, f) contribuição de melhoria. O professor da Faculdade de Direito da USP, Temístocles Cavalcanti, foi convidado pelo IPÊS para elaborar o projeto de lei sobre a reforma eleitoral, que aceitou o encargo, porém estava atrasado na entrega do seu

¹⁰⁸ Arquivo Nacional, Fundo Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais, notação BR_RJANRIO_QL_0_OFU_0006_d0005de0014 e BR_RJANRIO_QL_0_OFU_0006_d0006de0014.

¹⁰⁹ *Ibidem*

roteiro de estudo. Em relação ao projeto de lei sobre a participação dos empregados nos lucros das empresas, o professor José Arthur Rios propôs que a investigação fosse atribuída ao seu escritório técnico, ao custo de Cr\$ 1.810.000,00, porém Garrido Torres considerou o valor alto demais e resolveu buscar alternativas para a elaboração do referido anteprojeto de lei e respectiva justificativa. A saída encontrada foi a Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, sob a responsabilidade do professor Paulo Novais, com proposta de contratação por Cr\$ 800.000,00. Finalmente, os estudos sobre telecomunicações ficaram ao encargo do general Medeiros, empregado da Rádio Globo.¹¹⁰

Dos assuntos aprovados anteriormente pela Comissão Diretora, relativamente às reformas de base do empresariado, estavam pendentes de andamento, até aquele momento, meados de 1962, a contratação de técnicos com destacada atuação em suas áreas, para elaboração dos estudos, anteprojetos e justificativas para a reforma orçamentária, reforma bancária, planejamento econômico-social e a sindicalização rural. Além destes, Garrido Torres ainda acrescenta os temas que deveriam ser objeto de futuros estudos pelo IPÊS: a) função econômico-social da empresa moderna, b) expansão do mercado de capitais (completando medidas propostas nas reformas tributária e bancária, como as referentes a bolsa de valores e sociedades anônimas), c) discriminação de rendas para o fortalecimento do sistema federativo, d) dinâmica do desenvolvimento econômico, e) papel da iniciativa privada e da iniciativa estatal, f) revisão da Constituição Federal e do sistema parlamentarista, g) reforma da legislação trabalhista, h) reforma da legislação previdenciária, i) reforma educacional, j) reforma do Código de Minas, k) política de comércio exterior (abrangendo ALALC, Mercado Comum Europeu e “Cortina de Ferro”), l) política de transportes, m) política de energia, n) política de saúde pública, o) reforma da estrutura e métodos da administração pública, e, finalmente, p) Lei das Sociedades Anônimas.¹¹¹ Praticamente todas essas reformas foram adotadas durante a ditadura empresarial-militar, levando a efeito a formação e consolidação do regime jurídico do capitalismo autoritário.

A apresentação do trabalho do Grupo de Estudos (GE) sobre as reformas de base provocou um choque elétrico no Comitê Executivo do IPÊS-Rio, que se reuniu praticamente todos os dias durante o mês de junho daquele ano (1962). Por um lado, José Garrido Torres cobrava uma estrutura melhor de trabalho, inclusive financeira, e, por outro, alguns integrantes do Comitê cobravam mais celeridade na apresentação de resultados e reagiram ao que

¹¹⁰ Arquivo Nacional, Fundo Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais, notação BR_RJANRIO_QL_0_OFU_0006_d0005de0014 e BR_RJANRIO_QL_0_OFU_0006_d0006de0014.

¹¹¹ *Ibidem*

entenderam como chantagem por parte do chefe do GE. Garrido Torres estimava uma organização mínima do GE composta por três ou quatro economistas, um secretário e uma datilógrafa,¹¹² ao custo mensal de Cr\$ 400.000,00. Já no dia seguinte, Heitor Herrera e Gilbert Hubert Jr. consideraram “muito grave” a postura de Garrido Torres, que deixou muito claro que “não assumirá mais compromissos até que o Comitê Executivo decida”. (Destaque no original)¹¹³

O Comitê Executivo passa a tratar a situação como “CASO GT”. No dia 04 de junho, decide-se pedir a Golbery do Couto e Silva a elaboração de duas ordens de serviço, com cronograma a ser seguido por Garrido Torres. O Grupo de Estudos deveria, a partir de agora, trabalhar em duas frentes: uma mais urgente, fixando as diretrizes doutrinárias defendidas pelo IPÊS, que seriam objeto de divulgação pelo Grupo de Opinião Pública, com vistas a uma campanha de esclarecimento e conquista de apoio; outra frente, “necessariamente mais demorada”, seria para a elaboração dos projetos de leis e suas justificativas. No dia seguinte, o Comitê Executivo da seção do Rio de Janeiro do IPÊS enviou um memorando a José Garrido Torres solicitando a adoção das seguintes providências:

[...] 1) Coordenar as atividades de seu Grupo, de modo que cada um dos trabalhos encomendados seja objeto de dois estudos: a) O primeiro, mais urgente, fixando a orientação do IPÊS quanto às linhas gerais que convém sejam observadas na elaboração do anteprojeto; as conclusões do Grupo de Estudos, discutidas e aprovadas pelo Comitê Executivo, serão encaminhadas ao Grupo de Opinião Pública, não apenas com vistas a uma campanha de esclarecimento e conquista de apoio, mas também para afirmar a presença do IPÊS; b) O segundo – necessariamente mais demorado – visando à elaboração do anteprojeto de lei e respectiva justificativa, com todas as suas injunções de ordem técnica; 2) Programar estas duas categorias de estudos, de modo que em cada reunião semanal do Grupo com o Comitê Executivo sejam apreciadas as conclusões a que se refere acima, cobrindo inicialmente os seguintes títulos: Reforma Agrária, Legislação Antitruste, Reforma Tributária, Reforma Eleitoral, Participação nos Lucros, Telecomunicações, Reforma Orçamentária, Reforma Bancária; 3) Apresentar o orçamento mensal de despesas de Grupo para atender aos encargos solicitados acima.¹¹⁴

¹¹² Cabe aqui uma nota de rodapé ao mesmo tempo explicativa e de caráter crítico-reflexiva. O leitor poderá notar que, até o presente momento, todos os nomes citados, que compõem a estrutura organizacional do IPÊS, são homens. A primeira referência feita a uma mulher refere-se a uma atividade que pode ser considerada de menor prestígio ou importância neste contexto, de modo que isso revela o machismo profundamente arraigado não apenas na sociedade da época, como, especialmente, na mentalidade desses homens de poder. Um estudo imagético das propagandas das revistas da época comprova facilmente esta assertiva, sempre retratando homens brancos e bem-sucedidos economicamente, em posição de conquistadores de mulheres, as quais, por sua vez, são sempre retratadas de modo subalterno, sejam associadas à propagandas de utensílios domésticos, como máquinas de costura, normalmente em trajes recatados, representando a personagem da mulher do lar; seja como objeto de desejo masculino, com corpos e roupas sensuais, prontas para seduzirem e serem seduzidas por esses mesmos homens.

¹¹³ Arquivo Nacional, Fundo Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais, notação BR_RJANRIO_QL_0_OFU_0006_d0007de0014.

¹¹⁴ Memorando do CE a José Garrido Torres, de 5 de junho de 1962 apud (DREIFUSS, 1981, nota de rodapé 61. p. 266-267). Cf. também Arquivo Nacional, Fundo Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais, notação BR_RJANRIO_QL_0_OFU_0006_d0008de0014.

As pressões de Garrido Torres surtiram efeito e, na reunião do dia 06 de junho, o Comitê Executivo decidiu repassar o montante de Cr\$ 1 milhão mensais ao Grupo de Estudos, por dois meses, quando deveria haver nova reunião para reexame e reorientação. Garrido Torres contava com o apoio incondicional do presidente do Comitê, Glycon de Paiva, porém sofreu duras críticas de outros membros, especialmente de CGPM e Gilbert Hubert Jr., que chegou a sugerir que Garrido Torres trabalhasse sem remuneração, para “que coloque sua alma e não sua caderneta no negócio”.¹¹⁵ Além da questão financeira, a demora na apresentação de resultados pelo GE era motivo de insatisfação e crítica por parte desses membros do Comitê Executivo, porque travava a ação do Grupo de Opinião Pública (GOP), sob a coordenação de Golbery do Couto e Silva.

A inflexão do mês de junho produziu resultados e o GE passou a apresentar *statements* e *position papers* sobre os assuntos objetos dos estudos para as reformas de base, os quais eram distribuídos para a imprensa pelo GOP. A estratégia para a publicação passava pela contratação de jornalistas pelas empresas associadas ao IPÊS porque “opinião pública é a base de toda a engrenagem”, segundo Heitor Herrera, com o que concordava Glycon de Paiva, acrescentando que “opinião pública é dinheiro”. Gilbert Hubert Jr. sintetiza em uma frase a cruzada em que estavam engajados os homens do IPÊS: “as reformas são nossa munição para a opinião pública”. Era isso. O plano estava traçado e começando a ser executado, de forma eficiente. O Grupo de Estudos elaborava os *statements*, os *position papers* e projetos de lei para implantação das reformas de base do empresariado, enquanto o Grupo de Opinião Pública se encarregava de convencer a população, especialmente a classe média, das vantagens da sua “revolução modernizante-conservadora”.^{116 117}

No final de 1962 já estão prontos praticamente todos os estudos sobre as reformas de base encomendados ao Grupo de Estudos. Até o final do mês de agosto foram discutidos e aprovados os estudos elaborados pelo GE sobre reforma tributária, reforma orçamentária, reforma da lei antitruste, capital estrangeiro, política de comércio exterior e reforma eleitoral. Na reunião do dia 10 de setembro, “o Comitê prosseguiu na discussão e exame do documento relativo às Reformas de Base”, tendo sido aprovadas as propostas de reforma do Legislativo e

¹¹⁵ Arquivo Nacional, Fundo Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais, notação BR_RJANRIO_QL_0_OFU_0006_d0008de0014.

¹¹⁶ *Ibidem*

¹¹⁷ Elaine Bortone analisou filmes, encartes, boletins, livros, panfletos, cartilhas, apostilas e artigos de jornais produzidos pelo IPÊS para compreender as estratégias de doutrinação e articulações para mobilizar a sociedade civil em prol do seu projeto modernizante-conservador de reformas de base do Estado. A pesquisadora aponta que esta era a “base de toda a engrenagem” da ação política do IPÊS. Cf. BORTONE, 2014. p. 52.

da estrutura política.¹¹⁸ Até o final do mês ainda foram aprovados os estudos preparados para a reforma judiciária, a reforma administrativa, a reforma da participação nos lucros da empresa, a reforma econômica, a reforma educacional, a reforma sanitária, reforma orçamentária, reforma monetária, bancária, reforma democrática, reforma de mercado de capitais, reforma antitruste, reforma da legislação sobre capital estrangeiro, reforma da empresa privada e reforma da política externa.¹¹⁹ Em outubro, Garrido Torres ficou incumbido de preparar vinte e três documentos-síntese com a posição do IPÊS sobre as reformas de base, a título de “esclarecimento e doutrinação” para a opinião pública. Para que esse objetivo fosse melhor alcançado, na reunião de 29 de novembro de 1962, Glycon de Paiva autorizou Garrido Torres a falar com a escritora Raquel de Queiróz “para trocar os *papers* em linguagem de dona de casa”.¹²⁰

Assim, em janeiro de 1963, esse documento foi publicado em forma de livro, contendo as principais diretrizes para as reformas, divididas em três tópicos: a) reformas na ordem política; b) reformas na ordem social; e, c) reformas na ordem econômica. Em sua introdução, após identificar o momento político do Brasil como “crise de transição”, que “sacode a Nação em seus fundamentos”, “no momento talvez mais crítico de sua história”, marcada por uma época “em que vai mais acesa a luta ideológica no mundo, quando a “guerra fria” afeta todos os seus quadrantes” (sic), o IPÊS, “congregando considerável parcela das classes dirigentes”, “homens que julgam-se (sic) patrioticamente obrigados a um ato de fé na superioridade do regime que se alicerça na liberdade de iniciativa” apresenta “ao exame da opinião pública, do Congresso Nacional e do Poder Executivo, o resultado dos seus estudos”. O documento aponta ainda que as vinte e três propostas apresentadas são relacionadas sem preocupação de ordem prioritária ou cronológica, porque “a protelação havida as acumulou e torna imperioso que sejam todas adotadas o quanto antes”, condição necessária à estruturação do que chamam de “democracia social”.¹²¹

Na ordem política, as reformas propostas são: eleitoral, do Legislativo, da estrutura política, administrativa, judiciária e da política externa. Na ordem social, o IPÊS propõe a reforma agrária, da legislação trabalhista, da participação nos lucros das empresas, da legislação de seguridade social, educacional, da política de habitação popular e a sanitária. Completando

¹¹⁸ Arquivo Nacional, Fundo Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais, notação BR_RJANRIO_QL_0_OFU_0007_d0004de0017.

¹¹⁹ *Ibidem*

¹²⁰ *Ibidem*

¹²¹ IPÊS, Reformas de Base – posição do IPÊS, Rio de Janeiro, 1963, p. 1-11.

o rol das reformas de base propostas pelo IPÊS, estão as reformas na ordem econômica, a reforma monetária e bancária, tributária, orçamentária, da legislação antitruste, do capital estrangeiro, do mercado de capitais, da política de comércio exterior, da política relativa aos serviços de utilidade pública, da política de uso dos recursos naturais e, finalmente, da empresa privada. Passemos a análise de cada uma delas.

A reforma eleitoral, em suas grandes linhas, pressupunha uma maior e melhor educação do povo, já que, como visto anteriormente, o IPÊS não acreditava na capacidade atual de escolha pelo grosso da população, em geral, menos esclarecida, necessitando, portanto, de uma tutela intelectual orgânica.¹²² As reformas do Legislativo, da estrutura política, administrativa e judiciária tinham como objetivo primordial a busca da eficiência.¹²³ Ora, para os tecnoempresários do IPÊS, as longas discussões e debates parlamentares eram incompatíveis com a rapidez e celeridade dos negócios e interesses que representavam. Uma visão muito particular de democracia representativa. Assim, “de um Parlamento eficaz depende a vida de uma democracia autêntica”, devendo, portanto, “ser evitadas, através de adequada legislação, as praxes atuais”, que provocavam “infindáveis protelações e delongas nas tramitações dos projetos de lei”. A reforma judiciária, por sua vez, para ser eficiente, deveria ser precedida da própria reforma do direito substantivo e do direito adjetivo, “com a revisão dos diplomas codificados – já obsoletos”.

Na proposta de reforma da estrutura política destaca-se a preocupação do IPÊS com as áreas metropolitanas, potencialmente geradoras de “crises de caráter social e político que se propaguem a todo o país”. Não por acaso, essas regiões constituem o produto da industrialização acelerada e urbanização descontrolada, reunindo uma enorme massa de trabalhadores, como é o caso da região do ABC paulista, como visto anteriormente. Uma atuação “eficaz da máquina administrativa” implicava uma “reforma de mentalidade de serviço

¹²² Segundo Dreifuss (1981, p. 239), o estudo da Reforma Eleitoral contou com a participação de Temístocles Cavalcanti, Dario de Almeida Magalhães, Paulo de Assis Ribeiro, Afrânio Carvalho, Alfredo Lamy Filho e Homero Pinho. A PUC-Rio desenvolveu para o IPÊS uma análise das eleições de 1962 para o Congresso. O Grupo de Estudo contratou também o escritório de consultoria de Paulo de Assis Ribeiro para fazer um trabalho sobre o processo eleitoral, que ficou conhecido por sua forma popular “Quem elege quem”. Cf. DREIFUSS, 1981, nota de rodapé 71, p. 267.

¹²³ Para uma boa análise comparativa entre as propostas de reforma administrativa preparadas pelo IPÊS e a reforma administrativa federal implementada pela ditadura por meio do Decreto-lei 200/67, em que a autora defende a hipótese – devidamente demonstrada a nosso ver, na mesma linha defendida nesta tese – de que “o anteprojeto de reforma administrativa do IPÊS e o Decreto-lei 200/67 permite observar a existência de diversos pontos em comum entre o ideário IPÊSiano e a reforma administrativa federal”, ver BORTONE, 2014. Segundo a pesquisadora, com quem concordamos integralmente, a gestação da reforma implementada pela ditadura a partir do projeto elaborado pelo IPÊS “prova uma linha de continuidade na relação de empresários pré-golpe com o desdobramento da estrutura administrativa do Estado pós-64, quando a elite econômica organizou a administração do Estado em função de um projeto político próprio”, ver BORTONE, 2014, p. 69.

público” (destaquei), corrigindo o “obsoletismo, a confusão, as desproporções” geradores de “desperdício de esforços” e “morosidade” em seu funcionamento. Como se percebe, o que o IPÊS pretende é a própria transformação para uma **mentalidade de serviço particular** (destaquei), já que, em sua visão, o Estado não passava de um entrave para o progresso econômico do país.¹²⁴

Finalmente, na reforma de política externa, o IPÊS evidencia o alinhamento de interesses com os países ocidentais, particularmente os EUA, limitando as ligações com os países orientais, com exceção do Japão, especialmente aqueles pertencentes à “Cortina de Ferro, cuja filosofia política totalitária difere radicalmente da cristã e democrática que é nossa”. Com estes últimos, o comércio e a cooperação deveriam ser limitados, já que “não há porque obscurecer os perigos políticos de uma crescente dependência dos seus mercados nem os inconvenientes de acordos de pagamento, em moeda inconvertível”. Em nome do anticomunismo, o IPÊS chega mesmo a defender a dependência do Brasil em relação aos EUA, já que seria “flagrantemente ilusório o conceito absoluto de soberania, como é relativo o de independência”.¹²⁵

Foram sete as reformas defendidas pelo IPÊS na ordem social, entre as quais a reforma agrária. Dreifuss analisa a participação do IPÊS em parceria com o IBAD na formulação de propostas sobre reforma agrária, preconizando um projeto modernizante para a agroindústria que afrontava os interesses oligopolísticos, especialmente dos latifundiários de São Paulo. O autor aponta que houve divergência entre as seções do IPÊS do Rio de Janeiro e de São Paulo, que “quase provocou uma grande crise” (Dreifuss, 1981, p. 241). A análise das atas deixa transparecer essas diferenças entre as seções do IPÊS, o que acabou por levar à separação das duas, após o golpe de 1964.

O protótipo do programa do IPÊS sobre a Reforma Agrária baseou-se nas conclusões de um simpósio organizado pelo IBAD. O grupo inicial de estudos compreendia Harold Cecil Polland, Cândido Guinle de Paula Machado, Antônio Carlos do Amaral Osório, Julian Chacel, Paulo de Assis Ribeiro, José Garrido Torres, José Rubem Fonseca, Luís Carlos Mancini, Ivan Hasslocher, José Arthur Rios, Dênio Nogueira, Wanderbilt Duarte de Barros, Fernando Mbielli

¹²⁴ É interessante notar, nas diretrizes para a reforma administrativa, como o IPÊS procura reproduzir, inclusive na terminologia utilizada, a sua própria estrutura organizacional. Assim é que, por exemplo, afirma que “os aspectos que se salientam na Reforma Administrativa são...a necessidade de se estabelecer um órgão de cúpula para garantir a elaboração e a coordenação dos planos de ação (...) a integração no Órgão de Coordenação e planejamento dos Chefes das Comissões Especializadas permanentes...garantindo o entrosamento entre os responsáveis pela formulação política e pela coordenação de sua execução”, etc. Cf. IPÊS, Reformas de Base – posição do IPÊS, Rio de Janeiro, 1963, p. 27-28.

¹²⁵ IPÊS, Reformas de Base – posição do IPÊS, Rio de Janeiro, 1963, p. 15-39.

de Carvalho, Irineu Cabral e Edgard Teixeira Leite, uma equipe mista de empresários e tecnoempresários, ligados a grandes grupos petroquímicos, industriais, construtores e de mineração.¹²⁶ Eles defendiam uma interdependência entre os setores rural e industrial, como fica evidente no documento-síntese divulgado em forma de livro pelo IPÊS, segundo o qual “a reforma agrária deve contribuir para harmonizar o desenvolvimento rural com o processo de industrialização...e será realizada, sempre que possível, com o concurso da iniciativa particular”. A finalidade da reforma agrária sustentada pela seção do Rio de Janeiro do IPÊS seria a “eliminação progressiva de latifúndios improdutivos, a começar pelas áreas mais próximas dos centros de consumo” e “o objetivo fundamental” a ser atingido seria “a criação de uma classe média rural”.¹²⁷

O grupo de estudo para a reforma agrária reuniu-se trinta e duas vezes de maio a novembro de 1962, e o projeto final elaborado custou cerca de US\$ 50.000 (Dreifuss, 1981, p. 242). O documento-síntese publicado pelo IPÊS revela o simbolismo que a reforma agrária representava no antagonismo entre o projeto modernizante-conservador preconizado por essa elite orgânica, de um lado, e o projeto nacional-reformista, que João Goulart procurava implementar no país, do outro. É claro que o documento distorce a visão nacional-reformista, procurando associá-la a uma visão comunista do acesso à terra, atijando, com isso, o ódio anticomunista alimentado pela opinião pública:

[...] modernamente, duas diretrizes se apresentam para a reforma agrária: a socialista, que conduz à fazenda coletiva do Estado, e a democrática, que se apoia na propriedade familiar, assistida, de forma integral, tanto pelo Estado, como por instituições e empresas de caráter privado. Sendo da essência da democracia cristã o respeito ao instituto da propriedade privada, só cabe, no Brasil, nesta alternativa, optar pela segunda forma, sem prejuízo, evidentemente, do adequado apoio à grande empresa agrícola.¹²⁸

Ainda entre as reformas sociais, entre os vinte e três documentos-síntese sobre as reformas de base preparados pelo IPÊS, estão a reforma da legislação trabalhista, da participação nos lucros das empresas, da legislação de seguridade social, educacional, da política de habitação popular e a sanitária. O caráter classista do IPÊS assume cores fortes nas propostas para a reforma da legislação trabalhista. Tudo gira em torno do aumento da

¹²⁶ As pessoas citadas eram, respectivamente, diretores do Banco Português do Brasil, do grupo financeiro e industrial Bela Vista, Bethlehem Steel e Companhia Brasileira de Explosivos. Fundação Getúlio Vargas, Consórcio Brasileiro de Produtividade CBP e da CONSULTEC, Light S/A., IBAD, ESSO, ABCAR e US. Steel Corporation. Cf. DREIFUSS, 1981, nota de rodapé 89, p. 268.

¹²⁷ IPÊS, Reformas de Base – posição do IPÊS, Rio de Janeiro, 1963, p. 43-47.

¹²⁸ *Ibidem*

produtividade e, conseqüentemente, dos lucros das empresas, ainda que o documento-síntese procure mascarar esse desiderato sob uma falsa preocupação de proteção ao trabalhador.

O documento inicia destacando que “o trabalho é uma lei natural. O dever do trabalho e o direito ao trabalho são inerentes à própria natureza humana”. Dever antes de ser um direito, o trabalhador era incumbido de bem e fielmente cumprir as suas funções, promovendo o aumento da produtividade, ainda que a custo da sua própria saúde.¹²⁹ A legislação trabalhista existente no Brasil era obsoleta, porque “se desenvolveu com uma visão deformada e hipertrofiada dos problemas do trabalho”, na medida em que teria surgido ao mesmo tempo que o processo acelerado de industrialização. Assim, ela estaria “equivocada de contradições, que a tornam, em muitos casos, não um fator de garantia do bem-estar do trabalhador através do aumento da produtividade”, representando, ao contrário, um entrave à obtenção daquelas condições e gerando, conseqüentemente, “antagonismos estéreis” com o patronato.¹³⁰

É interessante notar o sofisma utilizado pelos tecnoempresários do IPÊS. Para eles, o círculo virtuoso viria do aumento da produtividade da empresa pela exploração do trabalho, que, gerando maiores lucros, reverteriam em favor dos próprios trabalhadores na forma de aumento do salário, que, por sua vez, aumentaria o poder de compra do trabalhador, que passaria a consumir mais produtos, fazendo girar a roda da economia. Por isso mesmo é que, na reforma da legislação trabalhista defendiam o “mínimo de necessidade de ação suplementar do Estado”, a “colaboração com a política de desenvolvimento econômico”, a qualificação do trabalhador “garantindo o aumento da produtividade na mão-de-obra”, o fim da estabilidade no emprego, porque os seus critérios “não são justos, não atendem aos reais interesses nem do trabalhador nem da empresa e criam sérios entraves ao aumento da produtividade”, a substituição da estabilidade por um “seguro-desemprego” que levasse em conta o tempo de serviço do trabalhador “em sua vida funcional e não dependente, apenas, do tempo de serviço em determinada empresa” e, finalmente, a regulamentação do direito de greve, que só deveria ser exercido “extraordinariamente, como ato de legítima defesa, em último caso, quando esgotados os outros meios previstos em lei” para reparar condições injustas dos contratos de trabalho. A falácia do círculo virtuoso preconizado pelo IPÊS ficou evidenciada na massiva exploração da mão de obra durante a ditadura, com jornadas excruciantes que ultrapassavam, muitas vezes, sessenta horas semanais, em ambientes completamente insalubres e perigosos,

¹²⁹ Cf. SILVA, Ana Beatriz Ribeiro Barros. O desgaste e a recuperação dos corpos para o capital: acidentes de trabalho, prevenicionismo e reabilitação profissional durante a ditadura militar brasileira (1964-1985). Tese (Doutorado em História) - Universidade Federal de Pernambuco – UFPE, Recife, 2016.

¹³⁰ IPÊS, Reformas de Base – posição do IPÊS, Rio de Janeiro, 1963, p. 48-52.

com altos índices de acidente de trabalho e de suicídio entre os trabalhadores. As reivindicações dos trabalhadores de aumento salarial com base no aumento da produtividade foram fortemente reprimidas pela ditadura.

Outro engodo defendido pelo IPÊS em seus documentos-síntese para as reformas de base foi a participação dos empregados nos lucros das empresas. O estratagema utilizado aqui foi o que denominaram de “democratização do capital”, que nada mais era do que a criação das sociedades anônimas, com possibilidade de capitalização das empresas pela venda de ações na bolsa de valores. A participação dos empregados nos lucros das empresas deveria ocorrer por meio do “acionariado do trabalhador por qualquer das formas usuais de transferência de ações da empresa aos mesmos”. A desfaçatez realmente não tinha limites para esses tecnoempresários: a “participação” nos lucros da empresa deveria ocorrer pela compra de ações pelos empregados!

Os *position papers* sobre a “democratização do capital” foram encomendados a Paulo de Assis Ribeiro, Alberto Venâncio Filho e Juan Missirian pelo Grupo de Estudos comandado por José Garrido Torres, que trabalhou conjuntamente com o Grupo de Integração neste caso. Além das razões econômicas para a “democratização do capital”, isto é, colocar ações de companhias locais no mercado e a capitalização através de investidores menores, tal diretriz tinha um claro efeito de propaganda. Ela realçava os positivos “efeitos sociais” do sistema econômico, que permitiam aos pequenos acionistas ter um interesse na manutenção desse sistema e os trabalhadores e empregados poderiam ser coproprietários das empresas. Mas não era só.

O projeto de reforma para a participação do empregado nos lucros da empresa previa a diferenciação da participação segundo os fatores de produção, que seriam três: capital, inteligência e trabalho. Assim, relativamente ao capital, que seriam os direitos, recursos financeiros e equipamentos empregados pela empresa, a participação dos empregados deveria ocorrer pelo “acionariado” acima mencionado. Já, a participação do empregado relacionada ao fator de produção “inteligência”, que resultaria da “racional organização da empresa e da eficiente ação de gerência”, somente poderia ocorrer, na medida em que “os trabalhadores que, pelo esforço, pela inteligência e aptidão, adquirem aperfeiçoamento tecnológico para o acesso às funções de direção”, ou seja, aqueles que, por esforço e investimentos próprios lograssem ser promovidos...a despeito de todas as condições adversas que pesavam sobre ele. Finalmente, a participação dos empregados nos lucros das empresas decorrente do fator de produção trabalho propriamente dito, seria a “participação que recai sobre a parcela da produtividade”, ou seja, o trabalhador deveria produzir mais para participar do acréscimo gerado pelo seu

próprio trabalho. Mais uma vez percebemos, aqui, a lógica perversa do aumento da produtividade, “único fator capaz de promover um real progresso social e econômico e de criar o clima de ordem e de paz almejado pela comunidade”. Sem esses requisitos essenciais, “ao invés de corrigir as atuais injustiças, poderá provocar mais distorções, o que redundará no enfraquecimento da empresa privada”.¹³¹

Outra “reforma social” defendida pelo IPÊS foi a reforma da legislação de seguridade social, cuja ideia-mestra seria a substituição do sistema público de previdência por um sistema privado de capitalização, bem como pelo estabelecimento de dois planos de benefícios, um, em dinheiro, para os trabalhadores urbanos e outro, “in natura” (destaque no original), para os trabalhadores rurais. O que seria o plano de benefício “in natura” proposto pelo IPÊS? O documento não explica, porém, considerando-se que tal plano deveria ser destinado aos trabalhadores rurais, tudo indica que a proposta desses tecnoempresários seria a de que a aposentadoria, nesses casos, seria paga em forma de cestas básicas. Quanto ao benefício pago em dinheiro, eles estavam mesmo era de olho na gestão dos enormes volumes de recursos decorrentes do pagamento das contribuições previdenciárias, as quais, inclusive, deveriam ser gerenciadas “em íntima cooperação com o setor empresarial” para atendimento “em caráter permanente da aplicação dos recursos financeiros previdenciários, inclusive concessão de empréstimos em dinheiro”. A seguridade social deveria seguir uma lógica securitária privada, cuja lógica atuarial é o lucro e não a proteção social.¹³²

Com a proposta de reforma educacional não foi diferente. As diretrizes defendidas pelo IPÊS conduziam ao ideal de ensino profissionalizante, chamado no projeto de “processo de educação em massa”, voltado ao aumento da produtividade. Além disso, quanto ao processo educacional, denominado por eles de “educação sistemática”, as diretrizes da reforma preconizavam a privatização do ensino. E tudo isso deveria ser feito com os recursos provenientes da Aliança para o Progresso, ou seja, seria financiado pelos EUA, país-sede das principais corporações multinacionais em operação no Brasil, às quais pertenciam boa parte dos tecnoempresários do IPÊS. O objetivo da reforma era alinhar o sistema educacional com as necessidades do mercado e, para isso, precisava colocar em ação a sua proposta de educação em massa, que “visa a atender, numa ação rápida e eficaz, aqueles que na época oportuna não gozaram dos benefícios do sistema escolar; destina-se a jovens e adultos, já participando da **força de trabalho**” (destaque no original). A “hipertrofia da escola pública” deveria ser

¹³¹ IPÊS, Reformas de Base – posição do IPÊS, Rio de Janeiro, 1963, p. 53-56.

¹³² IPÊS, Reformas de Base – posição do IPÊS, Rio de Janeiro, 1963. p. 57-63.

combatida com a conseqüente “correção da crônica deficiência de recursos para os fundos da educação nacional e da excessiva timidez de sua distribuição para subvencionar o ensino particular”.¹³³

Os recursos da Aliança para o Progresso também deveriam ser utilizados na implantação de uma indústria da construção civil de casas pré-fabricadas, que seriam destinadas ao problema da habitação popular. Este, na visão dos homens do IPÊS era “um dos problemas que merece a mais alta prioridade do programa da Aliança para o Progresso”, tanto nas cidades, como no campo. A lógica aqui, mais uma vez, era a do aumento da produtividade, além, claro, de canalizar os vultosos recursos provenientes dos EUA para os próprios negócios. Com efeito, o documento-síntese sobre a reforma habitacional¹³⁴ estabelecia que:

Indispensável se torna enfrentar, concomitantemente, as questões de fixação do homem à terra, garantindo-lhe elevação do padrão de vida e de valorização econômica pelo processo educativo para permitir-lhe maior produtividade e bem-estar. Cumpre que se rompa, especificamente, com o obsoleto da indústria da construção civil, integrando-a no processo de desenvolvimento industrial, global, fazendo-a participar das últimas conquistas de tecnologia, mobilizando os agentes necessários para criar o estado de espírito que se manifesta pelo comportamento adequado à produtividade, oposto àquele outro que gera e mantém o subdesenvolvimento.¹³⁵

O material utilizado pelo IPÊS como ferramenta para a formulação das suas propostas para a reforma de base relativa à habitação popular custou cerca de Cr\$ 3.600.000,00 e foi elaborado pelo Grupo de Estudo, sob a coordenação de Garrido Torres, em conjunto com o IBAD, sob a direção de Ivan Hasslocher (Dreifuss, 1981, p. 238 e nota de rodapé 68, p. 267).

Finalizando a série sobre as reformas sociais, a reforma sanitária também deveria se valer dos recursos provenientes da Aliança para o Progresso. Vale lembrar que entre os membros fundadores do IPÊS, encontrava-se um dos principais nomes da indústria farmacêutica no Brasil naquela época, Paulo Ayres Filho, cujo perfil já foi traçado linhas atrás nesta tese. Neste sentido, “são vultosos os recursos requeridos para as campanhas necessárias à Reforma Sanitária”, que deveria contar com a “ampla cooperação de recursos externos...através do Banco Interamericano de Desenvolvimento e do programa da Aliança para o Progresso”.¹³⁶ A reforma sanitária do IPÊS visa atender, mais uma vez, os interesses das classes empresariais e não da população brasileira.

Na ordem econômica, foram nove as propostas de reforma de base do empresariado defendidas pelo IPÊS e divulgadas em forma de documentos-síntese. A reforma monetária e

¹³³ IPÊS, Reformas de Base – posição do IPÊS, Rio de Janeiro, 1963, p. 64-69.

¹³⁴ IPÊS, Reformas de Base – posição do IPÊS, Rio de Janeiro, 1963, p. 70-73.

¹³⁵ IPÊS, Reformas de Base – posição do IPÊS, Rio de Janeiro, 1963, p. 71.

¹³⁶ IPÊS, Reformas de Base – posição do IPÊS, Rio de Janeiro, 1963, p. 74-77.

bancária estabelecia que “sem moeda sã não pode haver estabilidade política nem progresso econômico e social baseado na liberdade de iniciativa”. Além disso, asseverava que “as distorções que a inflação provoca na estrutura socioeconômica de um país põem em risco o próprio regime democrático”. Por esse motivo, propõe “uma profunda revisão em toda a estrutura das instituições financeiras nacionais”, com “a criação de um Banco Central”, cuja direção deveria estar livre de influências políticas, “mantendo-se o Banco do Brasil como banco comercial e de fomento”. Para debelar a inflação, seria necessária a criação de “um Conselho Monetário de alto nível”, para “coordenar as decisões ligadas ao crédito, aos orçamentos governamentais e à política salarial e de investimentos dos Institutos de Previdência”.¹³⁷

Tudo isso soa muito familiar ao leitor de hoje, quando as questões relacionadas à independência do Banco Central voltam à ribalta com toda a força. Não se trata de anacronismo. É que as estruturas atuais do sistema financeiro nacional foram forjadas a partir desses projetos, que efetivamente conseguiram implantar a sua revolução modernizante-conservadora com a destituição, pelo golpe empresarial-militar desfechado em 1964, do presidente João Goulart, desmantelando o projeto nacional-reformista que com ela se contrapunha. O projeto de reforma monetária e bancária do IPÊS ainda ia além, porque prescindia, inclusive, de leis, para consecução dos seus objetivos imediatos, que chamaram de “plano de emergência”. Esta particularidade será abordada nos capítulos seguintes da tese, que destacarão o uso indiscriminado pela ditadura dos atos institucionais, atos complementares e decretos-leis, à margem do devido processo legislativo. Além disso, normas de hierarquia inferior como portarias, resoluções e circulares até hoje são muito comuns no funcionamento cotidiano do sistema financeiro nacional, passando ao largo do escrutínio público. Assim,

[...] questões como a coordenação mais eficiente dos órgãos que constituem as chamadas autoridades monetárias e destas com o Banco do Brasil e Ministério da Fazenda, de um lado, e de outro, o maior interesse do governo para com os títulos da dívida pública e outros papéis que circulam no mercado financeiro e de capitais, independentem de ação legislativa para serem aperfeiçoadas, enquanto se discutem as modificações estruturais mais complexas.¹³⁸

Em resumo, as reformas monetária e bancária deveriam promover a “execução de um plano de emergência pela aplicação de medidas administrativas por parte da SUMOC e do Ministério da Fazenda, objetivando organizar o crédito público e o privado, coordenar a atividade das autoridades monetárias e sanear o mercado de títulos públicos”, além de criar o Banco Central, o Conselho Monetário Nacional e modernizar as práticas bancárias dos bancos

¹³⁷ IPÊS, Reformas de Base – posição do IPÊS, Rio de Janeiro, 1963, p. 81-83.

¹³⁸ IPÊS, Reformas de Base – posição do IPÊS, Rio de Janeiro, 1963. p. 83.

comerciais, inclusive do Banco do Brasil. Como podemos perceber facilmente, esta é a estrutura vigente atualmente no Brasil, o que demonstra que o plano desses tecnoempresários foi, é preciso reconhecer, muito bem-sucedido.¹³⁹

Assim como a reforma agrária, a reforma bancária dividiu as seções do Rio de Janeiro e de São Paulo do IPÊS. Isso porque, segundo Gilbert Huber Jr., eram os próprios banqueiros e não os dirigentes do IPÊS-São Paulo que estavam preparando os estudos, projetos de lei e respectivas justificativas para a reforma bancária, porque eles tinham seus próprios interesses a defender (Dreifuss, 1981, p. 240 e nota de rodapé 79, p. 268). Esta análise coincide com o estudo feito por Ary Cesar Minella, que revela, dentre outras coisas, o antagonismo entre o Sindicato dos Bancos do Estado do Rio de Janeiro (SBERJ), do qual faziam parte integrantes eminentes do IPÊS-Rio, e a Associação dos Bancos do Estado de São Paulo (ASSOBESP), onde ficava “o comando dos grandes” e com quem os integrantes do IPÊS-SP mantinham íntimas ligações, inclusive ocupando postos de alto escalão, como a presidência, vice-presidência e inúmeras diretorias (Minella, 1988).

Na reforma tributária proposta pelo IPÊS, para além da função arrecadadora do Estado, deveriam ser levados em conta “os superiores interesses da política econômica”, de modo a impulsionar a atividade econômica e o desenvolvimento do país. Para tanto, antes da reforma tributária propriamente dita, seria necessário “reduzir – se não for possível eliminar – o excesso dos gastos públicos de caráter meramente demagógico”, como seriam, na visão desses tecnoempresários, os subsídios pagos aos sistemas de transportes e de serviços públicos essenciais, tal como a energia elétrica. Em outra proposta de reforma de base, o instituto vai defender a privatização desses serviços, como veremos adiante. Deste modo, o problema não é propriamente fiscal, mas, mais uma vez, a propalada eficiência, produtividade e, conseqüentemente, lucratividade desses serviços.

O IPÊS reconhece que a situação do país em processo de desenvolvimento privilegia os impostos indiretos, incidentes sobre o consumo e a venda, ao invés dos impostos diretos, incidentes sobre a renda, como fazem os países mais desenvolvidos. Mesmo assim assevera que nada pode ser feito quanto a isso, porque “o excessivo peso fiscal sobre a renda gerada no processo produtivo, poderia afetar negativamente a formação das poupanças de que depende diretamente o ritmo de progresso econômico e social”. Vê-se, assim, mais uma vez, uma preocupação muito maior com os próprios interesses do que com a propalada justiça social que a política tributária poderia proporcionar. Na reforma, o instituto defendia ainda uma revisão

¹³⁹ IPÊS, Reformas de Base – posição do IPÊS, Rio de Janeiro, 1963, p. 81-83.

na distribuição de competências tributárias entre a União, os Estados e Municípios, citando especialmente o caso do café, em que a competência estadual do imposto de exportação previsto na Constituição de 1946 impediria a sua utilização como política econômica nacional.

Com efeito, nos textos constitucionais que se seguiram, o referido imposto passou a ser de competência da União, como, aliás, é atualmente, sob a égide da Constituição de 1988. Se a alteração proposta parece atender a reclamos sociais, esconde, na verdade, outro desiderato. É que esses empresários estavam defendendo o interesse dos grandes grupos importadores do produto brasileiro, especialmente o café e o trigo e, centralizando-se a competência tributária na União, isso facilitaria enormemente a obtenção de vantagens e benefícios, inclusive com a mediação diplomática dos países de origem, sem a guerra fiscal que a disciplina difusa do imposto nos Estados acarretaria.¹⁴⁰

No que tange à reforma orçamentária, ela deveria ser orientada no sentido da “unidade orçamentária, de modo a englobar todas as despesas da União com a administração própria, das autarquias e empresas do Estado”. A ideia subjacente à proposta, oculta, parafraseando a fala de Paulo de Tarso na CPI para apurar as ações do IBAD e do IPÊS, os interesses desse “capitalismo oculto”, era a privatização dos serviços públicos prestados por meio dessas autarquias e empresas estatais. Forçando a adoção de um orçamento único, sem possibilidade de suplementação pelo Poder Legislativo, pois somente seriam admitidas “emendas supressivas de gastos” na proposta ipesiana, essas empresas fatalmente não iriam conseguir manter a oferta dos serviços públicos, especialmente mediante a cobrança de tarifas condizentes com o nível de renda da população usuária desses mesmos serviços. Essa ideia oculta, entretanto, vem à tona no projeto de reforma dos serviços públicos essenciais.

Além disso, a reforma orçamentária deveria separar as despesas de custeio, transferência e investimentos, discriminando detalhadamente os primeiros, e com alusão apenas genérica aos últimos. A razão de ser dessas medidas é justamente o “enxugamento” dos gastos estatais, a diminuição da máquina do Estado, pois isso possibilitaria, ao revés, que a generalidade da rubrica de investimentos conferisse a abertura necessária à participação privada nos investimentos, por meio de concessões de serviços públicos ou outras espécies de parcerias público-privadas. Como se pode notar, mais uma vez, essa discussão parece muito atual, e de fato é, porque as ideias lançadas por essa elite orgânica se entronizaram na vida institucional

¹⁴⁰ IPÊS, Reformas de Base – posição do IPÊS, Rio de Janeiro, 1963, p. 84-87.

do país e acabaram transcendendo regimes políticos diferentes, por meio das reformas finalmente adotadas durante a ditadura empresarial-militar e chegando até os dias de hoje.¹⁴¹

Como se percebe, há uma similitude temática muito grande, senão uma identidade, entre as reformas de base de viés nacional-reformista, que tinham João Goulart como seu principal artífice e defensor, por um lado, e, por outro, as reformas de base preconizadas pelo empresariado, estas de caráter modernizante-conservador. Assim, por exemplo, ambas tratavam das reformas agrária, trabalhista, habitacional e da reforma bancária. Alguns desses temas eram espinhosos para o empresariado, especialmente essa fração da elite orgânica muito ligada ao capital internacional, como é o caso do IPÊS. Assim, era preciso apresentar uma proposta “defensiva” nesses temas, que tivesse por finalidade única e tão somente contrapor-se aos projetos de reformas de base nacionais-reformistas, sob pena de serem atropelados. Este era o caso, sem dúvida, da legislação antitruste, bem como da remessa de lucros estrangeiros para o exterior. Como vimos na análise das atas do Comitê Executivo do IPÊS, a melhor solução aventada por Jorge Oscar de Mello Flores para esses casos era simplesmente o arquivamento dos projetos pelo Congresso. No entanto, a fim de não sofrerem as contingências de uma eventual aprovação que contrariasse os seus interesses e os do capital internacional, que com eles se confundiam, os tecnoempresários do IPÊS não tiveram remédio, a não ser apresentarem a sua própria versão de proposta de legislação antitruste e sobre o capital estrangeiro.

No caso da legislação antitruste, o instituto entende que “[...] a defesa da iniciativa privada pressupõe a obediência às regras de economia de mercado, entre as quais sobressai a da livre iniciativa [...]”, razão pela qual o progresso econômico e social seria incompatível com a prática do monopólio. Entretanto – e o diabo mora nos detalhes, como sabemos – era preciso reconhecer a existência de monopólios espontâneos ou “monopólios **de fato**” (destaque no original), de modo que “[...] a legislação antitruste, para adaptar-se ao caso brasileiro, deveria [...] ser mais preventiva, que punitiva; utilizar-se mais de ações administrativas [...] que da fiscalização ou intervenção”!¹⁴² A legislação antitruste proposta pelo IPÊS era contrária à fiscalização, à intervenção e à punição aos trustes...era, pois, pró-trustes!

Da mesma forma, a “legislação sobre o capital estrangeiro” é uma ode ao capital internacional. Ao invés de limitar a remessa de lucros estrangeiros ao exterior, ela o incentiva. O documento-síntese começa declarando que “todo país subdesenvolvido precisa do auxílio da técnica e dos capitais oriundos de países mais desenvolvidos” e, a partir desta premissa inicial,

¹⁴¹ IPÊS, *Reformas de Base* – posição do IPÊS, Rio de Janeiro, 1963, p. 88-91.

¹⁴² IPÊS. *Reformas de Base* – posição do IPÊS, Rio de Janeiro, 1963, p. 92-94.

a proposta é delineada em seus termos francamente favoráveis ao tratamento jurídico conferido ao capital estrangeiro.¹⁴³ E continua afirmando que

o capital estrangeiro traz consigo dois benefícios inestimáveis para os países que se encontram no estágio de progresso que atravessamos presentemente. De um lado, é uma alavanca poderosa de avanço tecnológico do qual depende preponderantemente o ritmo de desenvolvimento econômico; e de outro, é praticamente o único processo eficaz de romper a atmosfera monopolística que normalmente se estabelece em países que começam a industrializar-se. Concorrendo com as indústrias existentes, força-as a modernizarem-se, em benefício do nível geral de produtividade e do padrão de vida da população.¹⁴⁴

Sobre os supostos efeitos negativos “que possam existir” (é difícil para eles admitir essa possibilidade), como um lucro excessivo ou uma pressão exagerada sobre o mercado cambial, por força da remessa de lucros, o IPÊS defende que “[...] devem ser corrigidos em suas causas e nunca em seus efeitos [...]”¹⁴⁵; vale dizer que era a estrutura atrasada do país em desenvolvimento que impossibilitava a competição em pé de igualdade com o capital internacional. A solução seria então criar as condições para o desenvolvimento do país e não limitar a remessa de lucros ao exterior.¹⁴⁶

Um dos pontos mais importantes para o projeto de reforma do país defendido pelo IPÊS era o que se chamou de “democratização do capital”.¹⁴⁷ Como visto anteriormente, essa estratégia tinha o efeito de propaganda, na medida em que vendia a ideia de que o empregado poderia ser também patrão, ao comprar ações da empresa onde trabalhava. Por isso mesmo, defendia que sem um mercado de capitais amplo e ativo não seria possível atingir o ideal de uma verdadeira democracia, em que os resultados do aumento da produtividade e dos lucros das empresas reverteriam em benefício do próprio trabalhador. Já demonstramos a falácia desse raciocínio, mas é preciso reconhecer que há coerências entre as propostas defendidas pelo IPÊS a título de reformas de base. Elas estão interligadas e os resultados de uma estão imbricadas com os das outras, reciprocamente.

¹⁴³ IPÊS, *Reformas de Base* – posição do IPÊS, Rio de Janeiro, 1963, p. 95-97.

¹⁴⁴ IPÊS, *Reformas de Base* – posição do IPÊS, Rio de Janeiro, 1963, p. 95-96.

¹⁴⁵ IPÊS, *Reformas de Base* – posição do IPÊS, Rio de Janeiro, 1963, p. 96.

¹⁴⁶ O relatório apresentado ao Senado dos EUA sobre a atuação das corporações multinacionais no Brasil na década de 1970 revela a falácia deste argumento do IPÊS, pois demonstra que os poderes econômicos e não-econômicos das MNCs (Multinational Corporations), tiveram como consequência imediata o que o relatório chamou de “desnacionalização da economia”, com impacto direto no balanço de pagamentos do país, já que a saída sempre foi muito superior à entrada do capital estrangeiro. Cf. NEWFARMER, Richard S. and MUELLER, Willard F. *Multinational corporations in Brazil and Mexico structural sources of economic and noneconomic power: report to the Subcommittee on Multinational Corporations of the Committee on Foreign Relations. United States Senate. Washington: U.S. Government Print Office, 1975.*

¹⁴⁷ IPÊS, *Reformas de Base* – posição do IPÊS, Rio de Janeiro, 1963, p. 98-101.

Assim, a reforma para a participação do empregado nos lucros das empresas deveria ocorrer sob a forma de “acionariado”, como já vimos, que, por sua vez, dependia de um sistema financeiro organizado, como a reforma monetária e bancária pretendia implementar. Do mesmo modo que a reforma agrária pretendida tinha como objetivo a criação de uma classe média rural consumidora, a abertura das empresas para o mercado de capitais iria incluir uma massa de trabalhadoras na sociedade de consumo: “a reforma agrária está para o campo, assim como a democratização do capital das empresas está para a cidade”.¹⁴⁸ Esta era a forma de “distribuição da riqueza” aos olhos desses tecnoempresários...

Os principais obstáculos para a democratização do capital no Brasil seriam de três ordens: fiscal, a lei de sociedades anônimas e a legislação sobre as bolsas de valores, apontando-se o primeiro deles como o mais importante, na visão do IPÊS, já que “as transferências e as cauções de ações de sociedades anônimas não devem continuar a ser oneradas pela lei do selo”¹⁴⁹. Além disso, não admitiam que as reavaliações de ativo e as bonificações em ações, provenientes de reservas já taxadas, fossem oneradas pelo imposto de renda, que, por sua vez, não admitia o cômputo das perdas nessa reavaliação. Trocando em miúdos, a “democratização do capital” tinha que ser um bom negócio para os empresários, que queriam abrir o capital de suas empresas, comercializando suas ações na bolsa de valores, sem qualquer incidência de imposto, fosse o imposto do selo, já que as ações eram materializadas em papéis comercializáveis, que conferiam chancela de validade às suas emissões, nem tampouco o imposto de renda sobre os ganhos obtidos com essa abertura de capital. Uma “democratização do capital” bem ao gosto dos empresários brasileiros, de socialização das perdas e apropriação privada dos ganhos.¹⁵⁰

Na reforma da política de comércio exterior, a preocupação principal era atender os interesses dos mercados consumidores dos produtos primários produzidos pelo Brasil, vale dizer que a ideia era abastecer de matérias-primas os grandes grupos internacionais fabricantes de manufaturas, como as corporações multinacionais das quais faziam parte a grande maioria dos membros do IPÊS. Assim, “para que nos possamos industrializar é imprescindível que estimulemos e diversifiquemos as exportações de matérias-primas”, inclusive “não seria demasiado [pedir] a restituição dos impostos pagos na fase de produção ou beneficiamento”; deveriam, também, ser eliminados os entraves burocráticos, “que constituem verdadeira

¹⁴⁸ IPÊS, *Reformas de Base* – posição do IPÊS, Rio de Janeiro, 1963, p. 98.

¹⁴⁹ IPÊS, *Reformas de Base* – posição do IPÊS, Rio de Janeiro, 1963, p. 99-100.

¹⁵⁰ A proposta do IPÊS foi integralmente acolhida com a aprovação da reforma do mercado de capitais, que será estudada no capítulo seguinte desta tese.

‘barreira de papel’ intransponível” (destaque no original). Relativamente à política de preços dos produtos primários exportáveis, o projeto defende o financiamento dos estoques pelo capital internacional, para a estabilização dos preços.¹⁵¹ O IPÊS reconhece que a política cambial e de comércio exterior avançou bastante com as Instruções 204 e 208 da SUMOC, porém “urge completar o esquema então iniciado, cujo objetivo era alcançar-se a “verdade cambial” (destaque no original)”. E, para isso, o outro objetivo primordial da reforma ipesiana era “rever rapidamente os acordos comerciais e de pagamentos com os países socialistas”,¹⁵² completando a cruzada anticomunista e a favor do imperialismo estadunidense.

Outra reforma de base de ordem econômica defendida pelo IPÊS foi a política relativa aos serviços de utilidade pública. A lógica aqui é a privatização dos serviços públicos, como já registramos linhas acima. Deste modo, na visão ipesiana “deve o Estado abster-se de chamar a si a responsabilidade de realização de tarefas que podem, com vantagem, ser delegadas ao setor privado”.¹⁵³ Ocorre que os interesses empresariais para a exploração de serviços essenciais como o serviço postal, as comunicações telegráficas e telefônicas, a distribuição elétrica e o transporte ferroviário, marítimo e urbano nada tinham a ver com a utilidade pública que esses serviços representavam para a população brasileira, pois estavam seguindo outra lógica, a do lucro. Não por acaso os serviços acima citados textualmente no projeto proposto pelo IPÊS eram geridos em grande parte pelas empresas de capital internacional de que faziam parte os seus principais dirigentes, como a AMFORP, a Light S/A e a Bond & Share. Por isso, o instituto defendia que “a única solução realista para os serviços de utilidade pública é a que repousa na eficiência de sua execução”, o que somente poderia ser alcançado, segundo o IPÊS, pela sua exploração privada, de que “a menos que o governo possa garantir o mesmo padrão de produtividade da empresa privada, a encampação não deve sequer ser considerada”.¹⁵⁴ Essa era, portanto, a principal preocupação do IPÊS: proteção dos interesses do capital, especialmente o capital internacional a que eram intimamente ligados.¹⁵⁵

No documento-síntese para a reforma de base sobre a política de uso de recursos naturais, o Brasil era vendido como o “celeiro do mundo”, que deveria ser explorado até o limite

¹⁵¹ IPÊS, *Reformas de Base* – posição do IPÊS, Rio de Janeiro, 1963, p. 102-105.

¹⁵² IPÊS, *Reformas de Base* – posição do IPÊS, Rio de Janeiro, 1963, p. 104.

¹⁵³ IPÊS, *Reformas de Base* – posição do IPÊS, Rio de Janeiro, 1963, p. 106.

¹⁵⁴ IPÊS, *Reformas de Base* – posição do IPÊS, Rio de Janeiro, 1963, p. 108.

¹⁵⁵ Também quanto a este ponto, a proposta do IPÊS foi integralmente acolhida com a aprovação da reforma do mercado de capitais, que previu a privatização das empresas estatais, como será estudada no capítulo seguinte desta tese.

do possível, sem qualquer preocupação com a preservação do meio ambiente. No projeto sobre a política de comércio exterior, os tecnoempresários já preconizam que

A forte procura de produtos minerais e vegetais de origem tropical e subtropical nos grandes mercados exige que não deixemos passar a excelente oportunidade que se apresenta de acelerar o nosso processo de industrialização à custa das divisas que pudermos acumular para tal fim.¹⁵⁶

A lógica subjacente ao projeto é a de que “os recursos em si, em seu estado potencial não constituem riqueza; tornam-se riqueza pela ação do homem”, o que torna plenamente desejável a sua transformação para alcançar o estágio de desenvolvimento que “as grandes nações que hoje são centros de poder e de riqueza” alcançaram, explorando os seus primitivos recursos naturais, graças ao seu avançado estágio tecnológico. Por isso mesmo “as atividades do Estado no campo dos recursos naturais devem ser essencialmente normativas e coordenadoras”, assegurando “as garantias do domínio privado para utilização dos recursos naturais”, de modo que “o aproveitamento dos recursos far-se-á usualmente pela empresa privada”. É quase descarada a proteção dos interesses do capital internacional no projeto ipesiano para exploração dos recursos naturais brasileiros, fazendo constar, inclusive, que “a exportação de minérios deve ser incrementada **até o limite da taxa de sua utilização econômica**, em face do volume das ocorrências e do interesse que elas representem para os mercados interno e externo” (destaquei).¹⁵⁷ Só faltou assinar o documento em nome da Bethlehem Steel, a gigante MNC associada ao IPÊS.

Finalmente, a última das reformas de base propostas pelo IPÊS na ordem social foi a reforma da própria empresa privada.¹⁵⁸ Como não poderia deixar de ser – e como já foi acentuado anteriormente nesta tese –, a reforma de empresa privada está umbilicalmente ligada a todas as propostas de reformas anteriores. Por isso mesmo seria condição essencial para o fortalecimento da empresa privada a “expansão da infraestrutura social e econômica”, além de ser mister “que haja mais energia, estradas, comunicações, mão-de-obra sadia e qualificada e demais fatores básicos para que a empresa possa crescer e produzir melhor e mais barato”. Assim, “para que a empresa particular se renove e corresponda no Brasil à função social que deve exercer em nossos dias, impõe-se que a ação do Estado no domínio econômico não vise à substituição, mas ao fortalecimento da iniciativa privada”¹⁵⁹, materialização da ideia de

¹⁵⁶ IPÊS, *Reformas de Base* – posição do IPÊS, Rio de Janeiro, 1963, p. 104.

¹⁵⁷ IPÊS, *Reformas de Base* – posição do IPÊS, Rio de Janeiro, 1963, p. 110-112.

¹⁵⁸ IPÊS, *Reformas de Base* – posição do IPÊS, Rio de Janeiro, 1963, p. 113-117.

¹⁵⁹ IPÊS, *Reformas de Base* – posição do IPÊS, Rio de Janeiro, 1963, p. 116.

democracia do IPÊS e função primordial das reformas institucionais e estruturais pretendidas para o país.

O livro sobre as reformas de base do empresariado, contendo os vinte e três projetos acima analisados, foi distribuído nos sindicatos, empresas, universidades, fábricas e amplamente divulgado pela imprensa. Com a manipulação dos textos pelos escritores ipesianos José Rubem Fonseca e Raquel de Queiroz, os projetos foram transformados em artigos e divulgados pela imprensa em uma linguagem acessível para o grande público. A título de exemplo, o jornal O Globo, em 13 de fevereiro de 1963, publicou a matéria “O IPÊS preconiza medidas de reforma administrativa”; em 05 de fevereiro de 1963 o mesmo jornal divulgou “A reforma agrária que mais convém ao Brasil”. O Jornal do Brasil, em 10 de dezembro de 1963, propalou em página inteira “IPÊS identifica reformas de base e lança dois documentos” (Bortone, 2014, p. 59). Assim como estas, várias outras matérias e reportagens foram publicadas pelos meios de comunicação, visando ao convencimento da opinião pública sobre as vantagens do projeto modernizante-conservador engendrado pelo empresariado, especialmente por meio do IPÊS.¹⁶⁰

No período que antecedeu o golpe, o Brasil estava diante de dois cenários possíveis para trilhar sua política econômica. Uma via popular, nacional-reformista, identificada com o governo de João Goulart e suas reformas de base, cujos projetos vinham desde os tempos da sua passagem como Ministro da Fazenda do governo Getúlio Vargas e como vice-presidente do governo Juscelino Kubitscheck. Em sentido antagônico a este modelo de Estado, as elites orgânicas empresariais pretendiam implementar um programa específico de modernização econômica e conservadorismo sociopolítico.

Obviamente, as análises são multifacetadas e as causas para o golpe se entrecruzam, como se pode observar pela vasta bibliografia sobre o tema.¹⁶¹ As narrativas se sobrepõem umas

¹⁶⁰ O IPÊS pode ser considerado um *think tank*, nos moldes como definido por Denise Barbosa Gros. Para a pesquisadora, os *think tanks* são institutos privados de pesquisas formados por empresários e intelectuais e financiados por grandes empresas. Surgiram no século XX quando as forças burguesas se organizaram para conterem a expansão do comunismo pela União Soviética e estimularem o crescimento do capitalismo. A tarefa política principal se dava na luta no campo das ideias para garantir a hegemonia da noção de liberdade individual. Dedicaram-se na formulação de políticas públicas, que visavam, prioritariamente, à defesa de interesses próprios frente ao Estado, orientados pela doutrina do neoliberalismo, defendendo princípios da propriedade privada, da liberdade individual e do livre mercado (Gros, 2008).

¹⁶¹ Remetemos o leitor ao “Guia bibliográfico”, resultado do projeto de pesquisa de iniciação científica conduzido por Sérgio Henrique da Costa Rodrigues e publicado sob a forma de monografia de bacharelado junto do Departamento de História da UFRJ sob o título Elementos de análise historiográfica da produção histórica nacional e estrangeira sobre o Regime Militar brasileiro, em que o autor seleciona teses, dissertações, livros e artigos por recorte de temas sobre a ditadura, em um total de sessenta e oito páginas. Cf. FICO, Carlos. *Além do golpe: a tomada do poder em 31 de março de 1964 e a ditadura militar*. Rio de Janeiro: Record, 2004, p. 139-207. Não é

às outras, ora com pontos de convergência, ora com destaque para aspectos muito particulares. Somadas, umas às outras, elas compõem o complexo quadro da realidade socioeconômico-político-jurídica, que levou à derrubada do presidente João Goulart. Nestes casos percebe-se a mobilização do direito como instrumento para legitimar uma tomada de posição. De um lado os nacionalistas, representados por uma vertente mais alinhada ao presidente João Goulart. De outro, assumem um papel de relevo os tecnoempresários.¹⁶² Esses agentes sociais eram diretores de corporações multinacionais, proprietários e administradores de empresas privadas, técnicos, executivos de estatais e, ainda, oficiais militares. A sua presença nos aparelhos políticos e burocráticos do Estado instrumentalizava um complexo financeiro-industrial integrado de produção e domínio, sistematizando a “racionalização dos interesses das classes dominantes e a expressão de tais interesses como Objetivos Nacionais”.¹⁶³

1.3. Congresso brasileiro para a definição das reformas de base

O “Congresso Brasileiro para a Definição das Reformas de Base” foi o fórum individual mais bem elaborado para a apresentação de demandas empresariais, de cunho modernizante-conservador (Dreifuss, 1981, p. 243). Sob o patrocínio do Correio da Manhã e da Folha de São Paulo, com a colaboração do Instituto dos Advogados Brasileiros, o Congresso foi realizado na Faculdade de Direito de São Paulo, de 20 a 26 de janeiro de 1963, com a participação de 250 delegados congressistas, durante sete dias de sessões, sob a presidência do general Edmundo de Macedo Soares e Silva e vice-presidência do futuro ministro da Justiça da ditadura e professor da referida Faculdade, Luiz Antônio da Gama e Silva, ambos ligados ao IPÊS-São Paulo.¹⁶⁴

preciso ressaltar que o referido “Guia” não é exaustivo, especialmente diante de outros trabalhos relevantes sobre o tema publicados posteriormente.

¹⁶² Como é o caso de Roberto Campos, Octávio Gouveia de Bulhões e Delfim Netto, artífices dos programas econômicos implementados durante os anos de 1964-1974.

¹⁶³ *Esboço de um programa de governo – o sentido do planejamento numa economia democrática*, documento de trabalho apresentado na Reunião Ministerial de 4 de janeiro de 1964 pelo Ministro Extraordinário para o Planejamento e Coordenação Econômica, p. 2-3 apud DREIFUSS, René Armand. 1964: a conquista do Estado. 3ª ed. Petrópolis: Vozes, 1981, p. 75.

¹⁶⁴ Dreifuss aponta um público estimado de 22.000 pessoas durante o Congresso, porém não conseguimos confirmar essa informação, porque não há registros do evento no arquivo da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. A partir de uma tabela de organização geral para elaboração de um guia do acervo das séries documentais existentes no arquivo, foram consultados os Livros contendo as Atas da Congregação, as Atas do Conselho Técnico-Administrativo e os Relatórios anuais, todos referentes ao ano da realização do Congresso Brasileiro para a Definição das Reformas de Base, ou seja, 1963. A mesa diretora do Congresso Brasileiro para a Definição das Reformas de Base era composta da seguinte maneira: presidente, general Edmundo de Macedo Soares e Silva; vice-presidentes, Heraldo Correa Cavalcante, Charles Edgard Moritz, Luiz Antônio da Gama e Silva e Celestino de Sá Freire Basílio; secretários, general Carlos Berenhauser Jr., José Garrido Torres, Fernando

Como medida preparatória do evento, foi realizada uma pesquisa de opinião pública entre os meses de setembro e dezembro de 1962, dividida por temas que refletiam as reformas de base que seriam objeto do conclave: reformas político-partidária e eleitoral; reforma tributária federal; reforma bancária e securitária; reforma da previdência social; reforma sindical; fundamentos da reforma agrária; e, prioridades de ordem econômica.¹⁶⁵ Vale a pena destacar algumas perguntas e respostas retratadas na pesquisa, porque apontam para o viés ideológico de classe do Congresso, como a proibição do voto aos analfabetos (82%); a limitação do número de partidos políticos (94%); a denegação de registro ao Partido Comunista Brasileiro (94%); a adoção do modelo norte-americano de legislação tributária (92%); a fundação do Banco Central (78%); a transformação do Banco do Brasil em várias sociedades de economia mista, como o Banco Rural, o Banco da Indústria e do Comércio e o Banco de Exportação e Importação (64%); lei do cheque (92%); estatização do sistema securitário (85%); entre outras. Ao final do Congresso, foram apresentadas 55 teses, relatórios e documentos, e aprovadas 22 resoluções e recomendações pelo plenário do evento, compondo dez volumes em forma de anais.¹⁶⁶

Correa Ribeiro e Oswaldo Tavares; tesoureiros, Fuad Buchain, Oscar Carneiro de Fontoura, A. J. Renner e Manoel Garcia Filho; e, finalmente, ocupando a Secretaria-Geral do Congresso, Olympio Guilherme. CONGRESSO BRASILEIRO PARA A DEFINIÇÃO DAS REFORMAS DE BASE, 1963, São Paulo. Anais [...]. São Paulo: [s.n.], 1963. 10 v. p. 9. v. I.

¹⁶⁵ Segundo o registro dos anais do Congresso, a pesquisa abrangeu todos os estados da Federação, alcançando 15.000 pessoas, das quais, 8.025 responderam às consultas formuladas. Não foi possível confirmar a veracidade destas informações, porque não foram juntados formulários de consulta aos anais, mas tão somente a transcrição das perguntas e o resultado percentual das respostas. Além disso, o teor das perguntas permite perceber facilmente o direcionamento das respostas pretendidas pelo empresariado, de modo que é factível – embora, não tenhamos conseguido comprovar – que os resultados possam ter sido forjados e os números superlativos apontados possam ter sido inventados para justificar a adoção das proposições pelo Congresso Brasileiro para a Definição das Reformas de Base. SEM AUTOR. *Pesquisa para a definição das reformas de base*. In: CONGRESSO BRASILEIRO PARA A DEFINIÇÃO DAS REFORMAS DE BASE, 1963, São Paulo. Anais [...]. São Paulo: [s.n.], 1963, p. 39-49. v.1.

¹⁶⁶ O primeiro volume dos anais do Congresso Brasileiro para a Definição das Reformas de Base contém os discursos pronunciados na instalação e no encerramento do evento, bem como as listas dos componentes das mesas diretora e das comissões técnicas, além dos delegados presentes. Neste volume ainda constaram os resultados da pesquisa de opinião e a criação de uma comissão permanente para acompanhamento das reformas de base propostas pelo empresariado. Os demais volumes foram temáticos e retrataram as propostas do empresariado das reformas de base para a reforma agrária, sindical, bancária, constitucional, político-partidário e eleitoral, tributária federal, plano quinquenal contra a inflação, plano trienal do governo, autossuficiência alimentar do Brasil, programa para a produção de energia, eletrificação ferroviária, defesa dos preços dos produtos exportáveis, dinamização da zona livre de comércio e reorganização da marinha mercante nacional. Foram constituídas cinco comissões técnicas e um grupo de trabalho, conforme composição descrita a seguir: 1ª comissão, responsável pelas reformas constitucional, político-partidária e eleitoral, composta pelo ministro A. de Sampaio Dória, presidente; professor Alfredo Cecílio Lopes, secretário; e, desembargador Oswaldo Aranha Bandeira de Mello, relator; 2ª comissão, responsável pela reforma tributária federal, composta por Valentim F. Bouças, presidente; Afonso Castelano, secretário; e, Otto de Andrade Gil, relator; 3ª comissão, responsável pela reforma bancária, composta pelo professor José Barbosa de Almeida, presidente; professor Luiz Arroubas Martins, secretário; e, Ernane Galvêas, relator; 4ª comissão, responsável pela reforma agrária, composta por Luiz Piza Sobrinho, presidente; Manoel dos Reis Araújo, secretário; e, Wanderbilt Duarte de Barros e professor J. V. de Freitas Marcondes,

No discurso de abertura do Congresso Brasileiro para a Definição das Reformas de Base, o jovem Henrique Bocolini ressalta que o encontro “marca o advento de um novo ciclo histórico para a democracia brasileira”, reunindo as “elites intelectuais e alguns dos elementos de maior expressão no domínio econômico, na esfera técnica e no âmbito do trabalho” do país. O orador faz questão de ressaltar que os participantes do congresso eram “desvinculados de qualquer influência política” e eram movidos tão somente pelo desiderato de “colaborarem com o poder público na solução das questões básicas para a reformulação da vida nacional em alguns dos seus aspectos mais graves”.¹⁶⁷ Bocolini reproduz a lógica dos pronunciamentos públicos do IPÊS de que essas “elites do pensamento, esses técnicos, esses empresários” resolveram descruzar os braços e sair da inércia e “omissão em que sempre viveram” e passaram para o “campo da ação, numa demonstração viril de civismo”. Segundo ele, estas elites teriam vindo fazer a “revolução”, que ele classifica como “democrática:

[...] quase se poderia dizer, na verdade, que as soluções dos temas incluídos na agenda de vossos trabalhos valem por uma autêntica revolução; mas uma revolução democrática como a que somente poderia ser traçada neste templo histórico do Direito, e realizada antes que o povo de nossa terra, desesperançado e desiludido – desesperançado do regime, pelos que o deformam, e desiludido de tantos homens públicos, pela sua incapacidade ou pela sua insensibilidade – resolva, ele próprio, promover pela força e a seu modo a obra da reconstrução nacional.¹⁶⁸

O evento foi patrocinado pelo Grupo Folha, que participou ativamente das conspirações que derrubaram João Goulart e, posteriormente, durante a ditadura empresarial-militar, contratou delegados e policiais do DOPS para manter um esquema de vigilância dentro da empresa e subsidiar o serviço de informações das Forças Armadas sobre as atividades consideradas subversivas dos seus trabalhadores, perseguindo e financiando operações repressivas, em troca de rendosos contratos. Otávio Frias de Oliveira, um dos proprietários do

relatores; 5ª comissão, responsável pela reforma sindical, composta por Décio de Toledo Leite, presidente; professor Ruy Azevedo Sodré, secretário; e, ministro José de Segadas Viana, Luiz Carlos Mancini e João Batista Isnard, relatores; grupo de trabalho sobre energia, composta por Roberto Jafet, presidente; Murilo Nunes de Azevedo, secretário; Plínio Cantanhede, relator; e, General Arthur Levy, coordenador. Entre os delegados presentes no Congresso estiveram presentes figuras destacadas na implantação das reformas de base do empresariado pela ditadura, como Antônio Delfim Netto, Dênio Nogueira, Daniel Faraco, Edmundo de Macedo Soares e Silva, Jorge Oscar de Mello Flores, José Garrido Torres e Mem de Sá; além de importantes intelectuais brasileiros, como Arnaldo Sussekind, Caio Prado Jr., Caio Mário da Silva Pereira, Gofredo da Silva Telles Jr., Gilberto Ulhôa Canto, Lélío de Toledo Piza Filho, Luiz Antônio da Gama e Silva, Miguel Seabra Fagundes, Miguel Reale, Oswaldo Aranha Bandeira de Mello, Temístocles Cavalcanti, entre outros juristas, economistas e políticos. Muitos delegados eram integrantes do IPÊS, razão pela qual é possível especular que o Congresso Brasileiro para as Reformas de Base foi promovido pelo IPÊS-São Paulo. CONGRESSO BRASILEIRO PARA A DEFINIÇÃO DAS REFORMAS DE BASE, 1963, São Paulo. Anais [...]. São Paulo: [s.n.], 1963. 10 v. p. 11-13. v. I.

¹⁶⁷ Os trechos destacados encontram-se em BOCCOLINI, Henrique. *Para um Brasil melhor*. In: CONGRESSO BRASILEIRO PARA A DEFINIÇÃO DAS REFORMAS DE BASE, 1963, São Paulo. Anais [...]. São Paulo: [s.n.], 1963, p. 15. v.1.

¹⁶⁸ BOCCOLINI, Henrique. *Para um Brasil melhor*. In: CONGRESSO BRASILEIRO PARA A DEFINIÇÃO DAS REFORMAS DE BASE, 1963, São Paulo. Anais [...]. São Paulo: [s.n.], 1963, p. 15-16. v.1.

Grupo Folha, discursou em seguida à abertura do evento, que também classificou como “uma verdadeira profissão de fé: a fé no regime democrático”. A concepção e a prática de democracia professada pelo diretor-presidente da Folha de São Paulo era bastante *sui generis*, bem ao propósito dos interesses dos representantes do IPÊS e dos empresários:

Para nós, a democracia não é um regime inerte, inútil ou ineficiente. Não serve a grupos, como não serve a castas. Ou é de todos ou não pertence a ninguém. Subsiste a deve subsistir como um sistema vívido e flexível, dinâmico e sutil, que não se estagna, que se renova, que não se apegue a privilégios ultrapassados, a preconceitos injustos, a institutos jurídicos estáticos. Um sistema que se transforma e se adapta permanentemente, na medida das necessidades sociais, em busca de seu próprio aprimoramento e do bem-estar de seus concidadãos. E esta é a sua inegável grandeza! A grandeza de reconhecer até mesmo os erros cometidos, as faltas e as omissões, as conveniências de se reformar, de se refazer, de inovar e criar. Por isso, não compreendemos os regimes fortes e ditatoriais, de princípios imutáveis e orientação intangível, presos a uma só vontade ou a dogmas insuperáveis.¹⁶⁹

Otávio Frias de Oliveira também advoga a tese de que a imprensa teria “algo a mais a cumprir do que simples função noticiosa e informativa”, razão pela qual o Grupo Folha convocou a “elite nacional” e os “homens de empresa” para apontarem as soluções e as diretrizes que deveriam ser adotadas pelos governantes. Em suas palavras,

[...] pedimos-lhes, enfim...as armas exatas para que lutemos todos juntos, por algo de justo, de grande, de nobre, de adequado, que valha o esforço e o sacrifício do bom combate em que nos devemos empenhar “PARA UM BRASIL MELHOR”.¹⁷⁰
(Destaque no original)

Após os pronunciamentos acima referidos, o discurso inaugural do conclave coube ao General Edmundo de Macedo Soares e Silva, que também invocou a democracia para justificar a implementação das reformas de base pretendidas pelo empresariado. Com efeito, para ele, um integrante do alto escalão de comando do Exército brasileiro e que exerceu diversos cargos diretivos em multinacionais, a democracia era caracterizada pelo governo pela palavra, pela discussão de ideias, como o que estavam se propondo a fazer no Congresso Brasileiro para as Reformas de Base.¹⁷¹ Claro que essa liberdade de pensamento ia, no máximo, até onde as elites concordavam, e o governo pela palavra; quando ela faltou, foi prontamente substituído pelas armas, como demonstrou o golpe empresarial-militar que derrubou João Goulart no ano seguinte.

¹⁶⁹ OLIVEIRA, Otávio Frias de. *A palavra dos patrocinadores do evento*. In: CONGRESSO BRASILEIRO PARA A DEFINIÇÃO DAS REFORMAS DE BASE, 1963, São Paulo. Anais [...]. São Paulo: [s.n.], 1963, p. 17. v.1.

¹⁷⁰ Os trechos em destaque e a citação direta estão em OLIVEIRA, Otávio Frias de. *A palavra dos patrocinadores do evento*. In: CONGRESSO BRASILEIRO PARA A DEFINIÇÃO DAS REFORMAS DE BASE, 1963, São Paulo. Anais [...]. São Paulo: [s.n.], 1963, p. 18. v.1.

¹⁷¹ SILVA, Gal. Edmundo de Macedo Soares e. *Discurso inaugural*. In: CONGRESSO BRASILEIRO PARA A DEFINIÇÃO DAS REFORMAS DE BASE, 1963, São Paulo. Anais [...]. São Paulo: [s.n.], 1963, p. 19. v.1.

O ponto primordial do discurso de Macedo Soares era mudança das estruturas jurídicas brasileira, pois “a maior dificuldade era manter o Direito de seu país atualizado com a velocidade dos novos problemas nas relações entre os homens”, por isso mesmo as reformas de base propostas pelo empresariado perpassavam pela transformação das normas jurídicas:

[...] A ferramenta de produção é moderna, da época atual, mas as estruturas são antiquadas, atrasadas no tempo de vários decênios... Daí o anseio de reformas, que devem ser tão profundas e tão essenciais que são denominadas de “base”. O edifício nacional deve ser reformado. [...] O Brasil de ontem, repousado sobre uma legislação arcaica, tem que ceder o passo a um Estado moderno, em que os instrumentos legais nos permitam aproveitar as vantagens da era presente.¹⁷²

Considerando a extensão dos trabalhos publicados, bem como o recorte temático da tese, focalizamos nossa atenção à análise das propostas para reforma bancária, que compõe o quarto volume dos anais do Congresso Brasileiro para a Definição das Reformas de Base.¹⁷³ As propostas para a reforma bancária incluíram também a regulamentação das sociedades de financiamento e investimento, assim como a estatização do seguro no Brasil, que integraram a reforma do mercado de capitais, que foram objeto de estudo no capítulo seguinte desta tese. Durante o Congresso foram constituídas comissões temáticas de trabalho, entre as quais a 3ª Comissão de Reforma Bancária, cuja Mesa Diretora era composta pelo prof. José Barbosa de Almeida, presidente; prof. Luís Arrôbas Martins, secretário; e por Ernane Galvêas, que atuou como relator da referida comissão. A sistemática adotada pela comissão foi o agrupamento das teses por afinidade de ideias, sua discussão em bloco e posterior votação por maioria simples para aprovação das propostas de resolução que seriam submetidas ao plenário do Congresso. É interessante analisar os debates travados nas sessões de trabalho da 3ª Comissão de Reforma Bancária, em que se percebem as posições defendidas pelos grupos antagônicos, com destaque para a controvérsia sobre a necessidade ou não de criação de um Banco Central do Brasil e o futuro do Banco do Brasil.

¹⁷² SILVA, Gal. Edmundo de Macedo Soares e. *Discurso inaugural*. In: CONGRESSO BRASILEIRO PARA A DEFINIÇÃO DAS REFORMAS DE BASE, 1963, São Paulo. Anais [...]. São Paulo: [s.n.], 1963, p. 20-21. v.1.

¹⁷³ O referido volume está dividido em três partes: na primeira parte encontram-se as teses, os relatórios e documentos apresentados pelos congressistas; na segunda parte encontram-se os registros taquigráficos das sessões de trabalho da 3ª Comissão de Reforma Bancária; e, na terceira parte encontra-se o registro da 7ª sessão plenária do Congresso Brasileiro para a Definição das Reformas de Base, dedicada aos trabalhos da 3ª Comissão. Foram realizadas sete sessões de trabalho da Comissão, nos dias 20, 21 (manhã e tarde), 22 (manhã e tarde), 23 e 24 de janeiro de 1963 e uma sessão plenária, em que foram aprovadas três resoluções sobre a reforma bancária, uma resolução sobre a regulamentação das sociedades de financiamento e investimento e uma “conclusão” sobre a estatização do seguro no Brasil.

Onze trabalhos foram apresentados à Comissão, seis dos quais versavam sobre a reforma bancária,¹⁷⁴ dois sobre as sociedades de crédito, financiamento e investimento,¹⁷⁵ um sobre a estatização do seguro¹⁷⁶ e dois relatórios sobre a inflação brasileira.¹⁷⁷ Conforme decisão unânime adotada na sessão plenária preparatória do Congresso, somente as teses e os comentários seriam objeto de exame e debate pela 3ª Comissão de Reforma Bancária, de modo que os dois relatórios sobre a inflação seriam enviados diretamente ao plenário do evento. A partir disso, a metodologia de trabalho adotada pela comissão foi examinar o primeiro tema da pauta, qual seja, a reforma bancária, com a exposição oral das teses por seus respectivos autores.¹⁷⁸ Os dois outros temas foram apreciados em seguida, tendo sido criada uma subcomissão para examinar a matéria relativa às sociedades de crédito, financiamento e investimento. Os debates foram realizados nas sessões seguintes. Passemos à sua análise.

O documento que abre o volume sobre a reforma bancária constitui a tese, apresentada pelo general Anápio Gomes, ex-presidente do Banco do Brasil,¹⁷⁹ contrária à fundação do banco central.¹⁸⁰ A tese, seguida de uma proposta de resolução, constitui uma peça de defesa do Banco do Brasil, que desempenhava, ao lado da SUMOC, o papel de banco central. Além disso, não estavam presentes, na conjuntura do país naquele momento, as duas condições

¹⁷⁴ As teses sobre a reforma bancária foram: a) Reforma bancária, de autoria do deputado Daniel Faraco (doc. 31); b) Fundação do Banco Central, de autoria do general Anápio Gomes (doc. 6); c) Projeto de criação do Banco Central, de autoria de Petrônio Medeiros Guimarães (doc. 17); d) Reforma bancária, de Joaquim Peixoto da Rocha (doc. 39); e) Reforma bancária, de autoria de Ney Galvão, presidente do Banco do Brasil (doc. 11); e, e) Reforma bancária, estudo preliminar do Conselho de Desenvolvimento (doc. 1).

¹⁷⁵ As teses sobre as sociedades de crédito, financiamento e investimento foram: a) Reforma das sociedades de crédito, financiamento e investimento, anteprojeto elaborado pelo Conselho Nacional de Economia (doc. 3); b) Regulamentação das sociedades de financiamento e investimento, de autoria de José da Costa Boucinhas (doc. 43).

¹⁷⁶ Jorge Oscar de Mello Flores apresentou a tese sobre a estatização do seguro no Brasil (doc. 47).

¹⁷⁷ Sobre a inflação brasileira foram dois os relatórios apresentados: a) A inflação brasileira e seu controle, de autoria de Dorival Teixeira Vieira (doc. 41); e, b) Plano quinquenal contra a inflação, de autoria de Valentim F. Bouças (doc. 29).

¹⁷⁸ Assim, na primeira reunião, foram ouvidos o deputado Daniel Faraco, o general Anápio Gomes, Petrônio de Medeiros Guimarães e Joaquim Peixoto Rocha, autores das teses sobre a reforma bancária. O presidente do Banco do Brasil, Ney Galvão, não apresentou oralmente a sua tese, nem tampouco algum representante do Conselho de Desenvolvimento.

¹⁷⁹ Anápio Gomes exerceu a presidência do Banco do Brasil interinamente, de 14/01/1953 a 18/08/1953.

¹⁸⁰ O volume IV dos Anais do Congresso Brasileiro para a Definição das Reformas de Base, cujo tema foi a reforma bancária e do mercado de capitais, não contém todos os documentos apresentados no congresso. Isso fica evidente logo no início do volume, porque o documento inaugural está autuado como documento n. 6, o que evidencia que os organizadores do evento fizeram uma seleção prévia do que deveria ficar registrado ou não nos anais do evento. Ainda assim, vale destacar que o referido volume contém 378 páginas, constituindo uma importante fonte documental do pensamento da elite participante do congresso sobre as reformas bancária e de mercado de capitais.

fundamentais necessárias para a criação de um banco central clássico:¹⁸¹ equilíbrio orçamentário e lastro em moeda forte.¹⁸² O general criticava a “exagerada multiplicação de órgãos da administração pública”, que estariam “sovietizando aos poucos” o país. A criação do banco central seria prejudicial ao país, porque, acima de tudo, mutilava o Banco do Brasil, retirando dele órgãos e recursos para a criação de um banco central clássico, um conselho monetário e um banco rural.¹⁸³

Os argumentos invocados pelos defensores da criação de um banco central eram três: pôr em ordem as finanças do país, debelando a inflação; diminuir o “gigantismo” do Banco do Brasil; e, eliminação da “concorrência desleal” entre o Banco do Brasil e os bancos privados. Nenhum deles, entretanto, tinha consistência, segundo Anápio Gomes. O primeiro argumento porque o problema das finanças brasileiro seria decorrente da inflação, a qual, por sua vez, advinha dos grandes déficits orçamentários decorrentes do excesso de despesas e subvenções públicas, além da aquisição de moedas estrangeiras para pagamento de amortizações e juros de compromissos financeiros internacionais,¹⁸⁴ problema este que não seria resolvido com a mágica criação de um banco central..

O segundo argumento favorável invocado para a criação do banco central também não se sustentava, porque a grandeza do Banco do Brasil não era (ou não deveria ser) um problema. Muito pelo contrário, isso deveria ser motivo de orgulho para os brasileiros, já que suas 500 agências cobriam todo o território nacional, além de se projetar no exterior com mais quatro agências, com um corpo de funcionários tecnicamente capacitados. Para o seu ex-presidente, o Banco do Brasil se constituía em um organismo financeiro e econômico que havia mais de um

¹⁸¹ A referência a um Banco Central clássico se contrapunha a uma espécie de “Banco Central *sui generis*”, que já existia no Brasil, que era o próprio Banco do Brasil ao lado da Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC), criada em 1945 por meio do Decreto-Lei n. 7.293, de 2 de fevereiro de 1945, que sistematizou as atribuições de banco central que até então eram exercidas pelo Banco do Brasil.

¹⁸² O General Anápio Gomes apresenta os seguintes números: déficit orçamentário de mais de Cr\$ 320 bilhões em 1962 e projeção superior a Cr\$ 800 bilhões em 1963, somados ao montante de compromissos externos de cerca de US\$ 4,2 bilhões, levando à superinflação; fim das reservas em ouro, pois dos US\$ 214 milhões, custodiados pelo Federal Reserve Bank, foram utilizadas US\$ 210 milhões para caucionar empréstimos contraídos junto aos bancos estadunidenses; e dos US\$ 70 milhões custodiados pelo Banco do Brasil, US\$ 60 milhões tinham sido remetidos ao exterior, para pagamento de saques vencidos, principalmente relativos à importação de petróleo. Cf. GOMES, Gal. Anápio. *Fundação do Banco Central*. In: CONGRESSO BRASILEIRO PARA A DEFINIÇÃO DAS REFORMAS DE BASE, 1963, São Paulo. Anais [...]. São Paulo: [s.n.], 1963. Doc. n. 6. p. 2. v. IV.

¹⁸³ GOMES, Gal. Anápio. *Fundação do Banco Central*. In: CONGRESSO BRASILEIRO PARA A DEFINIÇÃO DAS REFORMAS DE BASE, 1963, São Paulo. Anais [...]. São Paulo: [s.n.], 1963. Doc. n. 6. p. 3. v. IV.

¹⁸⁴ Com relação à subvenção de determinados produtos, como petróleo e trigo, calcula-se que estavam em torno de Cr\$ 79 bilhões, pois o governo pagava o dólar a Cr\$ 460 e o entregava a Cr\$ 245 para importações dos referidos itens, gerando um aporte de US\$ 370 milhões pelo governo para compensação da diferença. No que toca aos compromissos externos do Brasil, em moeda estrangeira, com predominância quase absoluta do dólar estadunidense, ultrapassavam o montante de US\$ 4 bilhões, cujos juros anuais giravam em torno de US\$ 200 milhões.

século vinha prestando serviços relevantíssimos ao país, “com uma unidade de comando e espírito de brasilidade que talvez só encontram (sic) semelhança nas Forças Armadas”.¹⁸⁵

O terceiro argumento, qual seja, de que o Banco do Brasil fazia concorrência desleal com os bancos privados, era o mais frequentemente utilizado pelos entusiastas da criação do banco central. Com base na análise do balancete do Banco do Brasil relativo ao mês de agosto de 1962, o general Anápio Gomes procurou desconstruir esta assertiva, explicando que os estabelecimentos bancários privados mantinham no Banco do Brasil duas espécies de depósitos: os depósitos em conta corrente, de livre movimentação; e os depósitos à ordem da SUMOC. Como os depósitos em conta corrente, de livre movimentação, eram mantidos voluntariamente pelos bancos privados,¹⁸⁶ o general ex-presidente do banco se debruça sobre a questão dos depósitos à ordem da SUMOC, para demonstrar que o Banco do Brasil não fazia concorrência desleal com os bancos privados, porque o referido banco estatal não utilizava esses recursos para aplicação em operações bancárias comuns e sim para atividades governamentais, em uma espécie de “pronto-socorro do Tesouro Nacional”.¹⁸⁷

Na tese apresentada ao Congresso Brasileiro para as Reformas de Base, acompanhada de uma proposta de resolução, Anápio Gomes ainda tratou da questão do redesconto,¹⁸⁸ do

¹⁸⁵ GOMES, Gal. Anápio. *Fundação do Banco Central*. In: CONGRESSO BRASILEIRO PARA A DEFINIÇÃO DAS REFORMAS DE BASE, 1963, São Paulo. Anais [...]. São Paulo: [s.n.], 1963. Doc. n. 6. p. 5. v. IV.

¹⁸⁶ Diante das vantagens para eles advindas, como, por exemplo, a guarda pelo Banco do Brasil das quantias transferidas e pagamento de juros sobre estes depósitos; facilidades para a participação dos bancos privados na Câmara de Compensação de Cheques, entre outras.

¹⁸⁷ O balancete do Banco do Brasil relativo a agosto de 1962 indicava o montante de Cr\$ 1 trilhão e 80 bilhões de aplicações pelo banco estatal, sendo 2/3 deste valor, cerca de Cr\$ 750 bilhões, operações típicas de banco central, tais como recursos do Tesouro Nacional, autarquias e outras entidades do poder público, carteiras de câmbio e de comércio exterior, Caixa de Mobilização Bancária, entre outros. Os Cr\$ 330 bilhões restantes eram aplicados pelo Banco do Brasil em condições semelhantes às dos bancos privados, utilizando recursos próprios, porque os bancos privados mantinham depósitos à ordem da SUMOC no montante de Cr\$ 88,4 bilhões e em conta corrente, de livre movimentação, no montante de Cr\$ 99,3 bilhões, valores muito inferiores aos utilizados pelo Banco do Brasil para as operações bancárias típicas de bancos privados, como empréstimos pelo Carteira de Crédito Geral e empréstimos industriais. Portanto, a análise do balancete evidencia que a maior parte dos recursos do Banco do Brasil eram destinados às atividades governamentais. Cf. GOMES, Gal. Anápio. *Fundação do Banco Central*. In: CONGRESSO BRASILEIRO PARA A DEFINIÇÃO DAS REFORMAS DE BASE, 1963, São Paulo. Anais [...]. São Paulo: [s.n.], 1963. Doc. n. 6. p. 6-8. v. IV, inclusive para a expressão “pronto-socorro do Tesouro Nacional” referindo-se ao Banco do Brasil.

¹⁸⁸ Anápio Gomes confirma que o Banco do Brasil era o maior cliente da Carteira de Redescontos, porém isso não poderia levar à conclusão de que o banco era o grande responsável pela crise inflacionária vivenciada pelo país. Se o Banco do Brasil recorria à Carteira de Redescontos era para atender às demandas do Tesouro e das despesas do governo, além de conseguir fundos destinados ao crédito rural e para socorro aos próprios bancos privados. Portanto, o excesso de liquidez poderia até mesmo ser um efeito, mas jamais a causa da inflação, razão pela qual a criação de um banco central não iria influenciar em nada neste cenário, sob este ponto de vista. Cf. GOMES, Gal. Anápio. *Fundação do Banco Central*. In: CONGRESSO BRASILEIRO PARA A DEFINIÇÃO DAS REFORMAS DE BASE, 1963, São Paulo. Anais [...]. São Paulo: [s.n.], 1963. Doc. n. 6. p. 8. v. IV.

crédito rural¹⁸⁹ e da emissão de papel-moeda,¹⁹⁰ relacionados às atividades desenvolvidas pelo Banco do Brasil. Ele indagava qual teria sido a sorte dos bancos privados em face das retiradas maciças de crédito, verdadeiras corridas para saques pelos correntistas, durante a crise de agosto de 1961, se não fosse o socorro oferecido pelo Banco do Brasil. Indagava ainda como um banco central, instalado em Brasília, longe dos grandes centros e de difícil acesso, poderia acudir situações emergenciais como aquelas verificadas durante a crise econômico-financeira instaurada por ocasião da renúncia de Jânio Quadros. Por isso conclui:

[...] A experiência e a prudência aconselham a manutenção do sistema atual, polarizando no Banco do Brasil e na Sumoc, podendo-se mudar a designação desta para Conselho Nacional Monetário, modificando um pouco o critério da escolha de seus membros e ampliando-lhe as atribuições, principalmente na parte relativa à Inspeção de Bancos, de modo a dar-lhe certo poder coercitivo de que não dispõe atualmente. O Banco do Brasil, conservando o mesmo nome que é um grande patrimônio incorporado na história do País, seria, como já é, o novo Banco Central. Seguiríamos, assim, o exemplo de grandes nações cujos Bancos Centrais resultaram da evolução histórica de um grande estabelecimento oficial de crédito, como é o caso do Banco da Inglaterra, do Banco da França, do Banco do Japão.¹⁹¹

Assim, o general propõe aos congressistas a aprovação de resolução, a ser encaminhada ao Poder Legislativo para subsidiar as discussões sobre a reforma bancária, dispondo o seguinte: a) conservando-se o nome e estrutura atuais, o Banco do Brasil seria reconhecido juridicamente como o Banco Central do país, competindo-lhe as funções de órgão executivo e de controle de todas as decisões do Conselho Monetário Nacional; b) o Banco do Brasil, paralelamente às atribuições de banco central, continuaria exercendo suas atuais funções de estabelecimento de crédito comercial, mas em caráter pioneiro ou suplementar, evitando promover concorrência com a rede bancária privada.¹⁹²

¹⁸⁹ A propósito do crédito rural, Anápio Gomes explica que o Banco do Brasil operava em déficit, para financiar a produção agrícola, como parte de uma política pública social, prejuízo este que nenhum banco privado iria suportar e que a criação de um banco rural não poderia sustentar a longo prazo. Em consulta ao balancete do Banco do Brasil de agosto de 1962, verificava-se um déficit anual de Cr\$ 1 bilhão da carteira de crédito agrícola, prejuízo este que somente poderia ser suportado por causa dos lucros alcançados em outras carteiras e operações do banco, tratando-se, como afirmado, de uma política governamental de fomento à atividade agrícola. Cf. GOMES, Gal. Anápio. *Fundação do Banco Central*. In: CONGRESSO BRASILEIRO PARA A DEFINIÇÃO DAS REFORMAS DE BASE, 1963, São Paulo. Anais [...]. São Paulo: [s.n.], 1963. Doc. n. 6. p. 9-10. v. IV.

¹⁹⁰ Sobre a emissão de papel-moeda, uma das críticas frequentes dirigidas às autoridades monetárias era que, por meio delas, o Poder Executivo emitia papel-moeda sem autorização do Poder Legislativo, violando, assim, o preceito constitucional estampado no artigo 65, VI, da Constituição Federal de 1946. Anápio Gomes rebate esta crítica, aduzindo que, ao aprovar orçamentos deficitários ou leis de abertura de créditos especiais ou suplementares, sem indicação da fonte correspondente, o Poder Legislativo estaria autorizando, ao menos implicitamente, a emissão pelo Poder Executivo. Cf. GOMES, Gal. Anápio. *Fundação do Banco Central*. In: CONGRESSO BRASILEIRO PARA A DEFINIÇÃO DAS REFORMAS DE BASE, 1963, São Paulo. Anais [...]. São Paulo: [s.n.], 1963. Doc. n. 6. p. 11. v. IV.

¹⁹¹ GOMES, Gal. Anápio. *Fundação do Banco Central*. In: CONGRESSO BRASILEIRO PARA A DEFINIÇÃO DAS REFORMAS DE BASE, 1963, São Paulo. Anais [...]. São Paulo: [s.n.], 1963. Doc. n. 6. p. 12. v. IV.

¹⁹² GOMES, Gal. Anápio. *Fundação do Banco Central*. In: CONGRESSO BRASILEIRO PARA A DEFINIÇÃO DAS REFORMAS DE BASE, 1963, São Paulo. Anais [...]. São Paulo: [s.n.], 1963. Doc. n. 6. p. 15. v. IV.

Petrônio de Medeiros Guimarães também apresenta tese propondo a transformação do Banco do Brasil em banco central, seguindo orientação exposta em conferência realizada no ano anterior, na sede do Banco do Brasil em São Paulo.¹⁹³ Segundo o seu projeto, o Banco do Brasil, sem prejuízo das suas atribuições de banco comercial, rural e industrial, exerceria as funções de banco central, incorporando, ainda, as atribuições exercidas pela SUMOC e pela Caixa de Mobilização Bancária. O novo banco central reuniria todas as funções normativas e executivas de cúpula de um Sistema Federal da Moeda e do Crédito, de inspiração no Federal Reserve System, adotado pelos EUA, com sedes administrativas central, regionais e locais, marcando presença, assim, em todas as regiões, zonas e localidades do Brasil. Esta era, sem dúvida, a proposta mais abrangente sobre o fortalecimento do Banco do Brasil.¹⁹⁴

O projeto apresentado por Petrônio de Medeiros Guimarães dispunha sobre a Presidência do Banco do Brasil; a Superintendência da Moeda e do Crédito e seu Conselho Deliberativo e Diretoria Executiva; a Diretoria, Subdiretorias de Operações e Diretorias Regionais; e, finalmente, sobre as Gerências das agências no país e no exterior.¹⁹⁵ O ponto nodal da proposta de transformação do Banco do Brasil em Banco Central era o aproveitamento da capilaridade da sua estrutura bancária e execução das políticas monetárias a partir das diretrizes expedidas pelo próprio banco e não por delegação de um banco central autônomo. Assim, a Diretoria Executiva da Superintendência da Moeda e do Crédito funcionaria como órgão executor das deliberações do Conselho da mesma Superintendência, alcançando as carteiras das Subdiretorias, as agências e os demais órgãos e agentes que compunham a atual estrutura de funcionamento do Banco do Brasil. A diferença entre estas duas formas de atuação – por meio de diretrizes próprias ou por delegação – evidenciava, na visão de Petrônio – “a maior eficiência e o menor custo do exercício das funções de Banco Central pelo Banco do Brasil”.¹⁹⁶

¹⁹³ A palestra, intitulada “Para uma reforma bancária bem brasileira” foi proferida no dia 30 de outubro de 1962. Cf. GUIMARÃES, Petrônio de Medeiros. *Projeto de criação do Banco Central*. In: CONGRESSO BRASILEIRO PARA A DEFINIÇÃO DAS REFORMAS DE BASE, 1963, São Paulo. Anais [...]. São Paulo: [s.n.], 1963. Doc. n. 17. p. 1. v. IV.

¹⁹⁴ GUIMARÃES, Petrônio de Medeiros. *Projeto de criação do Banco Central*. In: CONGRESSO BRASILEIRO PARA A DEFINIÇÃO DAS REFORMAS DE BASE, 1963, São Paulo. Anais [...]. São Paulo: [s.n.], 1963. Doc. n. 17. p. 1-41. v. IV.

¹⁹⁵ O “Projeto Petrônio”, como ficou conhecido, continha 125 artigos e disciplinava, de forma minuciosa, a reforma bancário-financeira. Cf. GUIMARÃES, Petrônio de Medeiros. *Projeto de criação do Banco Central*. In: CONGRESSO BRASILEIRO PARA A DEFINIÇÃO DAS REFORMAS DE BASE, 1963, São Paulo. Anais [...]. São Paulo: [s.n.], 1963. Doc. n. 17. p. 8-41. v. IV.

¹⁹⁶ GUIMARÃES, Petrônio de Medeiros. *Projeto de criação do Banco Central*. In: CONGRESSO BRASILEIRO PARA A DEFINIÇÃO DAS REFORMAS DE BASE, 1963, São Paulo. Anais [...]. São Paulo: [s.n.], 1963. Doc. n. 17. p. 4. v. IV.

O projeto ainda contemplava os críticos da estrutura atual, relativamente à falta de fiscalização e controle pela SUMOC das atividades desenvolvidas pelo Banco do Brasil, porque passava a subordinar as operações de banco comercial, industrial e rural desempenhadas pela Diretoria de Operações do Banco do Brasil à fiscalização e controle referidos, como qualquer banco privado, podendo a Diretoria Executiva da Superintendência da Moeda e do Crédito intervir nas atividades para fazer cumprir as normas traçadas pelo seu Conselho Deliberativo e impor as sanções cabíveis em cada caso. As Diretorias Regionais eram “inovação há longo tempo sonhada como fator de mais profundo conhecimento das diversas regiões do país e, ao mesmo tempo, como fator de descentralização e simplificação das operações e demais atividades do Banco do Brasil naquelas regiões”, quer fossem atividades típicas de um banco central, quer fossem atividades de banco comercial, rural e industrial.

O artigo 70 do projeto elencava setenta e cinco atribuições do Banco do Brasil como Banco Central e como banco comercial, industrial e rural.¹⁹⁷ Além disso, dispunha sobre a emissão de moeda de curso legal, descontos¹⁹⁸, empréstimos a bancos, operações de mercado aberto (“open market”)¹⁹⁹ e assembleia geral dos acionistas do banco²⁰⁰. O projeto continha ainda uma seção destinada às disposições gerais e transitórias, estabelecendo normas de transição para o período de transformação do Banco do Brasil em Banco Central do Brasil.²⁰¹ Petrônio de Medeiros Guimarães conclui, afirmando sobre o projeto por ele apresentado, que:

¹⁹⁷ Entre as atribuições do Banco do Brasil elencadas no projeto apresentado por Petrônio de Medeiros Guimarães, podem ser destacadas: a) fixar as diretrizes do controle da moeda e do crédito; b) emitir, com exclusividade, moeda de curso legal; c) fixar os níveis obrigatórios dos encaixes bancários; d) fixar as porcentagens das reservas, constituídas com recursos oriundos dos depósitos, que os estabelecimentos do Sistema seria obrigados a manter no Banco do Brasil; e) regulamentar as operações de desconto e de empréstimos a bancos; f) conceder empréstimos ou adiantamentos ao governo da União, até 30% do valor da receita prevista no orçamento aprovado pelo Congresso Nacional; entre outras, que incorporavam boa parte das instruções da SUMOC em vigor e que dispunham de assuntos tão variados como regulação do mercado de capitais. Cf. GUIMARÃES, Petrônio de Medeiros. *Projeto de criação do Banco Central*. In: CONGRESSO BRASILEIRO PARA A DEFINIÇÃO DAS REFORMAS DE BASE, 1963, São Paulo. Anais [...]. São Paulo: [s.n.], 1963. Doc. n. 17. p. 22-27. v. IV.

¹⁹⁸ Inclusive criando uma comissão específica para esse fim, com atribuição de estabelecer limites normais e extraordinários aos descontos e empréstimos a bancos, fixar taxas e condições, normais e discriminatórias, para essas operações.

¹⁹⁹ Prevendo a criação do Conselho Superior das Bolsas de Valores.

²⁰⁰ Para dispor sobre as formas de constituição das reservas e de distribuição dos lucros remanescentes; os casos de convocação da Assembleia Geral Extraordinária; e o exercício, pelo Conselho da Superintendência da Moeda e do Crédito, do poder de veto à realização da assembleia quando ela contraria as finalidades do Banco do Brasil ou poderem afetar o prestígio nacional e internacional do banco.

²⁰¹ Assim, por exemplo, estas normas transitórias previam que “até o fim do mandato do atual Presidente da República, serão respeitados os mandatos do atual Presidente e dos demais Diretores do Banco do Brasil, bem como o do atual Diretor Executivo da Superintendência da Moeda e do Crédito”. Entre as disposições gerais, previa-se a elaboração, por delegação de poderes legislativos do Poder Legislativo ao Poder Executivo, de um projeto de Lei da Moeda e do Crédito, que estruturaria o Sistema Federal da Moeda e do Crédito. Cf. GUIMARÃES, Petrônio de Medeiros. *Projeto de criação do Banco Central*. In: CONGRESSO BRASILEIRO

Nossa tarefa, na elaboração desse projeto, foi coordenar as boas disposições constantes dos projetos em curso no Congresso Nacional e fora dele, bem como todas as boas disposições aproveitáveis que regem atualmente as atividades do Banco do Brasil e da SUMOC, harmonizando-as todas dentro de uma estrutura rigorosamente funcional e aditando-lhes, ademais, como contribuição pessoal, normas e preceitos que nos foram sugeridos por 35 anos de vida bancária a serviço do Banco do Brasil e da Superintendência da Moeda e do Crédito.²⁰²

O deputado Daniel Faraco também apresentou uma tese e um projeto sobre a reforma bancária no congresso sobre as reformas de base defendidas pelo empresariado.²⁰³ O relator do Projeto de Lei n. 104/50, em trâmite no Congresso Nacional havia treze anos, relembrou o parecer por ele exarado em 30 de setembro de 1947, como relator do anteprojeto Correa e Castro (que foi, posteriormente, transformado no PLC n. 104/50) na então Comissão de Indústria e Comércio. Em síntese, a tese apresentada reproduzia o espírito do Projeto de Lei n. 104/50 e compreendia quatro pontos principais: a) a criação do Conselho Monetário Nacional;²⁰⁴ b) a

PARA A DEFINIÇÃO DAS REFORMAS DE BASE, 1963, São Paulo. Anais [...]. São Paulo: [s.n.], 1963. Doc. n. 17. p. 6-7. v. IV.

²⁰² GUIMARÃES, Petrônio de Medeiros. *Projeto de criação do Banco Central*. In: CONGRESSO BRASILEIRO PARA A DEFINIÇÃO DAS REFORMAS DE BASE, 1963, São Paulo. Anais [...]. São Paulo: [s.n.], 1963. Doc. n. 17. p. 7. v. IV.

²⁰³ FARACO, Daniel. *Reforma Bancária*. In: CONGRESSO BRASILEIRO PARA A DEFINIÇÃO DAS REFORMAS DE BASE, 1963, São Paulo. Anais [...]. São Paulo: [s.n.], 1963. Doc. n. 31. p. 1-12. v. IV.

²⁰⁴ Segundo o Projeto de Lei n. 104/50, aprovado pela Comissão Especial da Reforma Bancária da Câmara dos Deputados, da qual Daniel Faraco era relator, o Conselho Monetário Nacional seria composto por cinco membros: o ministro da Fazenda, que exerceria a Presidência do órgão, além dos presidentes do Banco Central do Brasil, do Banco do Brasil, do Banco Rural e do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico. Junto ao CMN funcionaria uma comissão consultiva composta por nove membros: três representantes dos bancos privados, três representantes das classes produtoras (Confederação Rural Brasileira, Confederação Nacional da Indústria e Confederação Nacional do Comércio) e três representantes governamentais, sendo um do Ministério da Agricultura, um do Ministério da Indústria e Comércio e um do Ministério de Minas e Energia. O Conselho Monetário Nacional, que absorveria as atribuições da SUMOC, funcionaria como órgão normativo para, entre outras atribuições: fixar as diretrizes de controle da moeda e do crédito; assegurar a estabilidade interna e externa da moeda; elaborar o regulamento para fiscalização dos estabelecimentos bancários; fixar as taxas de juros de depósitos e de empréstimos; etc.

criação do Banco Central do Brasil;²⁰⁵ c) a criação do Banco Rural;²⁰⁶ e, d) a reformulação da legislação bancária em geral.²⁰⁷

Segundo Faraco, a finalidade da reforma bancária não era a criação de um banco central ou de capitais, e sim a organização do sistema bancário “de forma a dele extrair o máximo de rendimento para a economia nacional”.²⁰⁸ A criação do banco central era um meio e não a finalidade em si da reforma bancária para o desenvolvimento do país. Os bancos também não tinham o poder de criação de capital, constituindo-se, antes, em um sistema de intermediação para circulação dos capitais existentes. Neste sentido, Faraco criticava a emissão de moeda pelo Estado, “malabarismos monetários” para substituição do processo de formação de capitais por meio da produção e do investimento estrangeiro. Em suas palavras:

Não pode, outrossim, constituir a finalidade da reforma que se projeta a criação de capital...nenhuma espécie de banco...cria capitais...não se pode pretender dar remédio à falta de capital com a organização de bancos especializados, sobretudo se estes pensam obter fundos necessários recorrendo ao Estado, que somente poderia fornecê-los através de métodos inflacionistas...

A escassez deve ser combatida com o uso mais intenso dos elementos disponíveis, de acordo com um plano bem elaborado, objetivando criar maior soma de bens de produção, ou com o apelo ao capital de fora, sob a forma de maquinaria e matérias-primas indispensáveis. Isto pressupõe, no primeiro caso, a par de produção interna, a manutenção do consumo, pela poupança, em níveis razoáveis, e, no segundo, uma política adequada de garantias ao investidor estrangeiro. Não será, porém, com malabarismos monetários que se poderá substituir o processo normal de formação de capitais.²⁰⁹

A reforma bancária não deveria se circunscrever a uma “lei bancária”; seria, antes, um processo político de implementação de medidas capazes de orientar o desenvolvimento

²⁰⁵ O Banco Central do Brasil seria criado com natureza jurídica de autarquia, com capital de Cr\$ 1 bilhão e funcionaria como órgão executivo e de controle de todas as decisões do Conselho Monetário Nacional, para, entre outras atribuições: privativamente, emitir moeda de curso legal; regular a compra e venda de moeda estrangeira; receber depósitos de estabelecimentos bancários e dos poderes públicos da União; abrir crédito ao Tesouro Nacional de até 25% do total da receita orçamentária; autorizar o funcionamento de bancos e fiscalizar as operações bancárias, etc. O Banco Central do Brasil também absorveria a SUMOC e ainda a Carteira de Redescontos e Caixa de Mobilização Bancária, ambas até então geridas pelo Banco do Brasil e que seriam extintas. O quadro de pessoal seria constituído pelos funcionários da SUMOC e do Banco do Brasil e outros bancos oficiais, que seriam requisitados. O Banco Central do Brasil contaria com uma diretoria de cinco membros, nomeados pelo presidente da República, após a aprovação pelo Senado Federal. O presidente do Banco Central seria demissível *ad nutum* e os outros quatro diretores teriam mandato com duração de 4, 3, 2 e 1 anos, de forma que, a cada ano, houvesse a substituição de um diretor.

²⁰⁶ O Banco Rural seria constituído sob a forma de autarquia, com capital de Cr\$ 10 bilhões e contaria com uma diretoria composta por cinco membros, nomeados pelo presidente da República, seguindo a mesma fórmula adotada para o Banco Central para a natureza de duração dos mandatos.

²⁰⁷ O Conselho Monetário Nacional seria o órgão de cúpula do sistema bancário, que compreenderia todos os estabelecimentos com fundos próprios e de terceiros para realizar operações de crédito. Os estabelecimentos bancários seriam classificados em comerciais, rurais e de financiamento.

²⁰⁸ FARACO, Daniel. *Reforma Bancária*. In: CONGRESSO BRASILEIRO PARA A DEFINIÇÃO DAS REFORMAS DE BASE, 1963, São Paulo. Anais [...]. São Paulo: [s.n.], 1963. Doc. n. 31. p. 1. v. IV.

²⁰⁹ FARACO, Daniel. *Reforma Bancária*. In: CONGRESSO BRASILEIRO PARA A DEFINIÇÃO DAS REFORMAS DE BASE, 1963, São Paulo. Anais [...]. São Paulo: [s.n.], 1963. Doc. n. 31. p. 2-3. v. IV.

econômico do Brasil. A lei seria apenas um instrumento, talvez até dispensável, na visão de Faraco, porque o que importava realmente eram os atos praticados no manejo desse instrumento, já que “os recursos não são produzidos pelos órgãos distribuidores de poder de compra – quer se trate de Bancos ou da Casa da Moeda – da mesma forma que o número de facas e garfos não aumenta o tamanho do bolo”.²¹⁰ Assim, para o relator da reforma bancária em trâmite no Congresso, a lei bancária deveria conter os excessos e disciplinar as demasias inflacionárias dos governos...

A tese apresentada por Daniel Faraco destoa das anteriores na questão do Banco do Brasil, sustentando que este deveria se limitar às operações bancárias comuns, como qualquer banco privado. Para amenizar o temor de “esfacelamento” do Banco do Brasil pela criação do banco central, Faraco admite a continuação das operações bancárias oficiais por meio das carteiras de crédito comercial, rural, industrial, de exportação e importação, sem necessidade da criação de um banco oficial especializado em cada uma destas matérias, como previa o projeto Correa e Castro, em trâmite no Congresso Nacional. As funções de banco central, entretanto, não deveriam ser desempenhadas pelo Banco do Brasil, porque o órgão responsável pela decisão e atribuição das políticas da moeda e do crédito não poderia ser o executor destas mesmas políticas.

O controle da moeda e do crédito tem seus objetivos próprios, objetivos distintos dos que tem um Banco Comercial ou Rural, mesmo estatal...

As preocupações de um Diretor de Banco Comercial são, naturalmente, as de atender ao comércio e as de obter resultado positivo nos balanços semestrais...

As funções de controle, por sua vez, são regidas por outro tipo de preocupações, relativas à estabilidade do valor da moeda ou à melhor distribuição dos recursos mobilizados através do crédito.

Confiar à mesma pessoa funções tão diversas, seria prejudicá-las a todas. Não pode o órgão incumbido de traçar e fiscalizar as normas ser o mesmo cujos atos devem as normas reger. Do contrário, quando seus atos forem contidos pelas normas, embora necessárias e adequadas, a tendência será a de adaptar as normas aos atos, em vez de adaptar os atos às normas.²¹¹

Após a apresentação da tese pelo deputado Daniel Faraco, seguiu-se um debate em que o general Anápio Gomes refuta os argumentos contrários à transformação do Banco do Brasil em Banco Central. Para ele, não se tratava, em verdade, de transformação, mas mera continuidade das funções de banco central já exercidas pelo Banco do Brasil. O seu ex-presidente destaca que o Banco do Brasil possuía dois setores distintos, com sistemas de contabilidade e de controle separados, sendo um deles o setor em que o banco desenvolvia

²¹⁰ FARACO, Daniel. *Reforma Bancária*. In: CONGRESSO BRASILEIRO PARA A DEFINIÇÃO DAS REFORMAS DE BASE, 1963, São Paulo. Anais [...]. São Paulo: [s.n.], 1963. Doc. n. 31. p. 4. v. IV.

²¹¹ FARACO, Daniel. *Reforma Bancária*. In: CONGRESSO BRASILEIRO PARA A DEFINIÇÃO DAS REFORMAS DE BASE, 1963, São Paulo. Anais [...]. São Paulo: [s.n.], 1963. Doc. n. 31. p. 9-10. v. IV.

atividades próprias de um verdadeiro banco central, através das Carteiras de Redescontos, da Caixa de Mobilização Bancária, de Câmbio e de Comércio Exterior, e outro, em que o Banco do Brasil atuava como banco comercial privado. Por isso mesmo, ele não via sentido no esfacelamento do Banco do Brasil com a criação de um órgão novo para fazer as mesmas funções.

A sugestão de Daniel Faraco de utilizar a estrutura difusa da rede de agências do Banco do Brasil para execução das operações pelo Banco Central é criticada por Anápio Gomes, para quem isso demonstrava, ainda mais, a desnecessidade da criação de um banco central, porque iria apenas aumentar a burocracia e as despesas públicas. Além das razões defendidas em sua tese para a manutenção das funções de banco central no Banco do Brasil, o General descortina o que acredita ser o verdadeiro móvel dos defensores do projeto Daniel Faraco: “é o propósito de restringir a autoridade do Poder Executivo no campo financeiro e cambial”.²¹² Sua análise não podia ser mais certa. Anápio Gomes conclui sua fala afirmando que a aprovação do Projeto de Lei n. 104/50 levaria o Banco do Brasil à falência.

Segundo a sistemática adotada pela 3ª Comissão de Reforma Bancária, falariam na sequência dos debates os demais congressistas alinhados à tese defendida por Anápio Gomes, qual seja, a desnecessidade de criação de um banco central e a preservação das funções de banco central já desempenhadas pelo Banco do Brasil.²¹³ Assim, Petrônio Guimarães, autor de um parecer favorável à tese apresentada por Anápio Gomes no Congresso, intervém no debate entre este e o deputado Daniel Faraco, sustentando, em síntese, que a criação do Banco Central e do Banco Rural representariam a falência do Banco do Brasil.

A partir da análise dos balancetes e balanços do Banco do Brasil, distribuindo as aplicações e recursos por funções típicas em atividades governamentais, carteira de crédito agrícola e industrial e carteira de crédito geral, Petrônio Guimarães destrincha as informações em três colunas, para reconhecimento das partes que ficariam, respectivamente, com o Banco

²¹² SEM AUTOR. *Resumos taquígráficos das Sessões da 3ª Comissão de Reforma Bancária*. In: CONGRESSO BRASILEIRO PARA A DEFINIÇÃO DAS REFORMAS DE BASE, 1963, São Paulo. Anais [...]. São Paulo: [s.n.], 1963, p. 3. v. IV.

²¹³ A tese defendida por Anápio Gomes foi resumida da seguinte maneira pelos taquígrafos do Congresso Brasileiro para a Definição das Reformas de Base: “1. Conservando seu nome e sua estrutura atuais, o Banco do Brasil S.A. será reconhecido juridicamente como o Banco Central do país, competindo-lhe as funções de órgão executivo e de controle de todas as decisões do Conselho Monetário Nacional. 2. No Projeto de lei n. 104-50, em andamento no Congresso Nacional, serão introduzidas as alterações de redação decorrentes da aprovação do item anterior. 3. O Banco do Brasil S.A., paralelamente às atribuições de Banco Central, continuará exercendo suas atuais funções de estabelecimento de crédito comercial, mas em caráter pioneiro e supletivo, evitando, destarte, promover concorrência com a rede bancária.” Cf. SEM AUTOR. *Resumos taquígráficos das Sessões da 3ª Comissão de Reforma Bancária*. In: CONGRESSO BRASILEIRO PARA A DEFINIÇÃO DAS REFORMAS DE BASE, 1963, São Paulo. Anais [...]. São Paulo: [s.n.], 1963, p. 5. v. IV.

Central, com o Banco Rural e com o Banco do Brasil, caso o projeto Faraco fosse aprovado. Assim, dos Cr\$ 931,3 bilhões que compunham a totalidade dos recursos do Banco do Brasil, restariam apenas Cr\$ 218,9 bilhões com a criação do Banco Central e do Banco Rural. Além dessa drástica redução patrimonial, com a transferência para o Banco Central e para o Banco Rural das aplicações e recursos previstos no substitutivo Daniel Faraco, o Banco do Brasil passaria a apresentar déficits operacionais equivalentes a Cr\$ 53,8 bilhões com base no balancete de junho de 1962. Portanto, conclui: “A SITUAÇÃO COM O DESMEMBRAMENTO DO BANCO DO BRASIL SERIA, POIS, DE INQUESTIONÁVEL INSOLVIBILIDADE, QUE DEFINIRIA UM ESTADO DE FALÊNCIA”.²¹⁴ (destaque no original)

A magnitude do patrimônio do Banco do Brasil dá uma ideia sobre as verdadeiras razões pelas quais a elite econômico-financeira do país almejava tanto a reforma bancária, com o esfacelamento dessa instituição e a criação de um Banco Central, que fossem capazes de controlar. Petrônio Guimarães chama a atenção para o que designa de “consequências desastrosas” da transformação em lei de qualquer projeto de reforma bancária que não tivesse por base a instituição do Banco do Brasil como Banco Central do país (destaque no original)²¹⁵ e, diante disso, não vislumbra sequer a possibilidade de emendar o substitutivo Faraco para corrigir suas distorções, pugnando por sua integral rejeição, porque:

[...] Comprovado, assim que, na sua essência, o Projeto Faraco, além de outras falhas graves, que não cabe salientar aqui, encerra dois objetivos que a tese do General Anápio Gomes condena veemente, trazendo em seu bojo, como se demonstrou, o germe da destruição do financiamento rural, bem como da destruição da espinha dorsal da nossa economia, com reflexos consequentes na estabilidade da rede bancária privada e das empresas estatais e semi-estatais básicas do nosso desenvolvimento (como a Petrobrás, a Cia. Siderúrgica Nacional e outras, que a rede bancária privada não poderia financiar).²¹⁶

Embora Petrônio Guimarães estivesse de acordo com o objetivo da proposta formulada por Anápio Gomes de reconhecimento jurídico de que o Banco do Brasil seria o Banco Central do país, ele apresenta uma resolução substitutiva, aperfeiçoando a proposta do general. Em linhas gerais, a resolução consolida o Banco do Brasil como Banco Central, como órgão de

²¹⁴ SEM AUTOR. *Resumos taquigráficos das Sessões da 3ª Comissão de Reforma Bancária*. In: CONGRESSO BRASILEIRO PARA A DEFINIÇÃO DAS REFORMAS DE BASE, 1963, São Paulo. Anais [...]. São Paulo: [s.n.], 1963, p. 7. v. IV.

²¹⁵ SEM AUTOR. *Resumos taquigráficos das Sessões da 3ª Comissão de Reforma Bancária*. In: CONGRESSO BRASILEIRO PARA A DEFINIÇÃO DAS REFORMAS DE BASE, 1963, São Paulo. Anais [...]. São Paulo: [s.n.], 1963, p. 8. v. IV.

²¹⁶ SEM AUTOR. *Resumos taquigráficos das Sessões da 3ª Comissão de Reforma Bancária*. In: CONGRESSO BRASILEIRO PARA A DEFINIÇÃO DAS REFORMAS DE BASE, 1963, São Paulo. Anais [...]. São Paulo: [s.n.], 1963, p. 10. v. IV.

cúpula do sistema bancário nacional; reestrutura a Superintendência da Moeda e do Crédito, que passa a ser incorporada ao Banco do Brasil, nela sendo integradas as Carteiras com funções típicas de banco central; cria Diretorias regionais do Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Centro-Leste, Centro-Sul e Sul para maior eficiência das funções de banco comercial do Banco do Brasil; dispõe sobre a composição do Conselho da Superintendência da Moeda e do Crédito e de suas Inspetorias, como órgãos de controle; e prevê a apresentação de projeto de lei pelo Poder Executivo para dispor sobre a moeda e o crédito.²¹⁷

Após as intervenções de Anápio Gomes e Petrônio Guimarães, o deputado Daniel Faraco retoma a palavra, fazendo um breve relato histórico da tramitação do Projeto de Lei n. 104/50, do qual era relator, destacando que a lei poderia até dispor sobre a reforma bancária, porém a reforma propriamente dita não dependia da lei e sim da ação do Poder Executivo. Este sentido vai ecoar durante muito tempo no período que antecedeu o golpe empresarial-militar que destituiu João Goulart, atravessando toda a ditadura, com a confusão das funções de governar e legislar aglutinadas na figura do presidente da República. Se o Congresso não aprovasse a lei de reforma bancária, o governo teria que dar um jeito nisso, nem que fosse preciso fechar o Congresso, como viria a acontecer alguns anos mais tarde.

Naquele momento histórico, entretanto, quando João Goulart ainda era o presidente da República, o cerne das preocupações da elite bancário-financeira, representadas pela voz de Daniel Faraco, era a retirada do Banco do Brasil do controle do Executivo como órgão responsável pela política monetária do país. O debate travado entre Anápio Gomes, Petrônio Guimarães e Daniel Faraco cinge-se a este ponto, os primeiros defendendo a conservação do Banco do Brasil e a sua transformação em Banco Central do Brasil, enquanto Faraco defendia a transferência de todas as funções de banco central exercidas pelo Banco do Brasil para uma nova instituição a ser criada. Para ele, o Banco do Brasil funcionava como uma válvula para as emissões de moeda pelo governo federal em seu próprio benefício, como se pode perceber no seguinte trecho de sua réplica no debate travado com Anápio Gomes e Petrônio Guimarães:

Quais são as operações típicas do Banco do Brasil? É que o Banco do Brasil empresta ao Governo importâncias que totalizavam, em 1962, 435 bilhões (de cruzeiros). Todavia, o que empresta o Banco do Brasil ao Governo? Recursos dele, do Banco do Brasil? Não. Empresta recursos que são do próprio Governo...o Governo emite o dinheiro que confia à Carteira de Redesconto, que o entrega ao Banco do Brasil, para que este empreste ao Governo.²¹⁸

²¹⁷ Para a resolução substitutiva completa, apresentada por Petrônio Guimarães, cf. SEM AUTOR. *Resumos taquigráficos das Sessões da 3ª Comissão de Reforma Bancária*. In: CONGRESSO BRASILEIRO PARA A DEFINIÇÃO DAS REFORMAS DE BASE, 1963, São Paulo. Anais [...]. São Paulo: [s.n.], 1963, p. 11-12. v. IV.

²¹⁸ SEM AUTOR. *Resumos taquigráficos das Sessões da 3ª Comissão de Reforma Bancária*. In: CONGRESSO BRASILEIRO PARA A DEFINIÇÃO DAS REFORMAS DE BASE, 1963, São Paulo. Anais [...]. São Paulo: [s.n.], 1963, p. 14. v. IV.

A solução para isto seria a criação de um Banco Central e a retirada das funções de controle da moeda e do crédito do Banco do Brasil, que passaria a ser remunerado pelos serviços prestados ao Tesouro. Da mesma forma, Daniel Faraco – que, embora tenha se manifestado contrariamente no início, sendo posteriormente persuadido por Herbert Levy, outro coautor do substitutivo de reforma bancária – defende a criação de um Banco Rural, com a retirada dessas atividades do Banco do Brasil, para que o financiamento da agricultura não tivesse fonte inflacionária, ou seja, a moeda emitida pelo governo. No entanto, dada a capilaridade do Banco do Brasil, Faraco sustenta que o Banco Rural a ser criado deveria operar através da rede de agências do Banco do Brasil, que deveria ser remunerado pela prestação deste serviço de agenciamento. Sobre a criação do Banco Rural, Anápio Gomes afirma que o sistema vigente beneficiava o lavrador e que o Banco do Brasil atendia aos redescontos de empréstimos rurais a preços baixos para atendimento dessa população do campo e, também, para socorrer os bancos privados em situações de emergência.

O delegado congressista Cabral Menezes intervém no debate para afirmar que a argumentação expendida por Daniel Faraco sobre o Banco Rural não o teria convencido, porque, na prática, as operações continuariam a ser realizadas pelo Banco do Brasil. Assim, entende que não deveria ser criado nem o Banco Rural, nem o Banco Central, já que o Banco do Brasil poderia funcionar como órgão executivo do Conselho Superior da Moeda e do Crédito. Da mesma forma, o congressista Medina Coeli, para quem “os números irrefutáveis, expostos pelo Sr. Petrônio Guimarães, evidenciam que essa modificação provocaria não só o “esvaziamento” do Banco do Brasil, como o agravamento de sua situação financeira e econômica”.²¹⁹ Coeli destaca ainda que as operações rurais eram deficitárias, constituindo-se em uma política de fomento à agricultura promovida pelo Banco do Brasil pela compensação com outras receitas superavitárias, de modo que a criação do Banco Rural passaria a onerar o Tesouro e, sendo as suas operações realizadas por intermédio da rede de agências do Banco do Brasil, encareceria o crédito rural, razões pelas quais era contrário à criação do Banco Rural. Segundo ele, a Carteira Agrícola do Banco do Brasil acudia, de pronto, a qualquer necessidade da lavoura, mas com o Banco Rural o crédito rural não iria funcionar melhor, ao contrário, porque o aumento das instâncias burocráticas, com a criação de mais um órgão, acarretaria atrasos na identificação do problema e na liberação do crédito, em prejuízo do agricultor e do

²¹⁹ SEM AUTOR. *Resumos taquigráficos das Sessões da 3ª Comissão de Reforma Bancária*. In: CONGRESSO BRASILEIRO PARA A DEFINIÇÃO DAS REFORMAS DE BASE, 1963, São Paulo. Anais [...]. São Paulo: [s.n.], 1963, p. 17. v. IV.

produtor rural. Em conclusão, o Banco Rural era “desnecessário, oneroso para a Nação, e dificultará o crédito bancário”.²²⁰

Os delegados congressistas Alínio de Sales, Genival Santos e Geraldo Vidigal saem em defesa das posições sustentadas por Daniel Faraco, sem acrescentar novos argumentos, mas deixando transparecer as reais intenções daquele grupo que queria enfraquecer o Banco do Brasil. É o caso da exposição feita por Geraldo Vidigal, que chegou a afirmar: “[...] não precisaria dizer que o Banco do Brasil seria mutilado: ele não o será – e, mesmo que o fosse, seria isso um mal para o Brasil?”.²²¹ Neste momento, entra em cena no debate um personagem importante para o desfecho dos trabalhos da 3ª Comissão de Reforma Bancária e do próprio Congresso Brasileiro para a Definição das Reformas de Base neste tema: Garrido Torres, o chefe do Grupo de Estudos do IPÊS do Rio de Janeiro, que se fez representar no congresso paulista sobre as reformas de base defendidas pelo empresariado. Garrido Torres, um tecnopresário experiente, ex-diretor-executivo da SUMOC, onde conheceu de perto – e por dentro – os limites e possibilidades de um sistema monetário misto, com a divisão das funções normativas e executivas entre a SUMOC e o Banco do Brasil, com prevalência deste último sobre a primeira, vai defender as posições contidas no Projeto de Lei n. 104/50, sustentadas no conclave pelo deputado Daniel Faraco. Garrido Torres resume a questão da seguinte maneira:

O problema central diz respeito à questão das normas da política da moeda e do crédito. Como disse o Sr. Daniel Faraco, confundir o órgão normativo com o órgão executivo dificilmente dá certo...o sistema atual não é o mais adequado: é que há essa confusão de linhas de alçada, digamos assim: a política monetária é frequentemente perturbada e os problemas de execução deformam a orientação a seguir...de maneira que nada se pode fazer contra a política monetária que o Governo se (sic) traçar. A verdade, pois, é que o sistema não funciona a contento.²²²

Garrido Torres jamais se conformou com o fato de que, ao tempo em que exerceu a função de diretor executivo da SUMOC esteve sempre sob a subordinação do presidente do Banco do Brasil. Para além de uma questão de cunho pessoal – que rebaixava a sua posição na estrutura hierárquica de governo – ele não podia operar livremente na defesa dos interesses do empresariado, que conflitavam com as políticas adotadas pelo governo, capitaneada pelo Banco

²²⁰ SEM AUTOR. *Resumos taquigráficos das Sessões da 3ª Comissão de Reforma Bancária*. In: CONGRESSO BRASILEIRO PARA A DEFINIÇÃO DAS REFORMAS DE BASE, 1963, São Paulo. Anais [...]. São Paulo: [s.n.], 1963, p. 17. v. IV.

²²¹ SEM AUTOR. *Resumos taquigráficos das Sessões da 3ª Comissão de Reforma Bancária*. In: CONGRESSO BRASILEIRO PARA A DEFINIÇÃO DAS REFORMAS DE BASE, 1963, São Paulo. Anais [...]. São Paulo: [s.n.], 1963, p. 16. v. IV.

²²² SEM AUTOR. *Resumos taquigráficos das Sessões da 3ª Comissão de Reforma Bancária*. In: CONGRESSO BRASILEIRO PARA A DEFINIÇÃO DAS REFORMAS DE BASE, 1963, São Paulo. Anais [...]. São Paulo: [s.n.], 1963, p. 18. v. IV.

do Brasil. Assim, Garrido Torres vai defender a criação do Conselho Monetário Nacional, com pelo menos uma parte da composição de membros independente do governo. Diz:

No Conselho da Sumoc, o Presidente do Banco do Brasil é a segunda pessoa, pelo que tem mais autoridade do que o seu Diretor Executivo, que precisa da sua colaboração, a fim de contribuir para a formulação da política monetária e fiscalizar sua execução. Quando o orador exerceu o cargo de Diretor Executivo da Sumoc, as informações de que esta precisava não eram fornecidas, sob a alegação de que a mesma não podia intervir no Banco do Brasil. Por outro lado, o Presidente do Banco do Brasil, muitas vezes, levado pelas funções comerciais do Banco, não se articulava inteiramente com a política monetária que era preciso pôr em prática.²²³

O delegado congressista Genival Santos, que se colocou a favor das posições defendidas por Daniel Faraco, de separação entre as funções normativas e executivas do sistema monetário, sugere a transformação do Conselho da SUMOC em Conselho Monetário Nacional, com atribuições próprias de órgão normativo, modificando-se, ainda, a sua composição. Além disso, Genival Santos propõe a criação de Comissões Consultivas, para assessoramento do Conselho Monetário Nacional, compostas de representantes do governo e dos bancos privados. Esta sugestão vai ganhar corpo na 3ª Comissão de Reforma Bancária ao longo dos debates e vai acabar sendo aprovada como proposta de resolução pelo Congresso Brasileiro para Definição das Reformas de Base ao final do conclave.

Joaquim Peixoto Rocha defendeu a preservação das funções de banco central pelo Banco do Brasil, que poderiam ser exercidas com a incorporação da SUMOC, sob a designação de Conselho Nacional da Moeda e do Crédito, à estrutura administrativa do banco. Segundo o antigo funcionário do Banco do Brasil, a criação de um banco central representaria a supressão de 80% dos recursos do Banco do Brasil, cerca de Cr\$ 600 bilhões, de acordo com os depósitos globais informados no relatório do mês de setembro de 1962. Essa não era a solução para os problemas econômicos e financeiros do Brasil, cujas dificuldades do balanço comercial e do balanço de pagamentos decorria da condição agrário-exportadora de produtos primários do país, sujeitos às oscilações de preços nos mercados internacionais. Estes problemas persistiriam, com ou sem banco central, enquanto o Brasil não diversificasse a sua matriz econômica para um país industrializado, exportador de produtos industriais, mão de obra e serviços.²²⁴

²²³ SEM AUTOR. *Resumos taquigráficos das Sessões da 3ª Comissão de Reforma Bancária*. In: CONGRESSO BRASILEIRO PARA A DEFINIÇÃO DAS REFORMAS DE BASE, 1963, São Paulo. Anais [...]. São Paulo: [s.n.], 1963, p. 21. v. IV.

²²⁴ Com base na “Declaração de Belo Horizonte” aprovada no III Congresso Nacional de Bancos, Joaquim Peixoto Rocha, com a colaboração de Nilo Medina Coeli, apresentou dois anteprojetos para a reforma bancária, um criando o Conselho Nacional da Moeda e do Crédito e outro reunindo em código único a legislação bancária e as instruções da SUMOC em vigor no país naquele momento histórico. Segundo ele, os projetos consistiam em um compilado dos diversos estudos e propostas sobre a reforma bancária existentes, tais como o PLC n. 104/50, sob a relatoria

A tese sobre a reforma bancária apresentada no congresso por Ernane Galvêas interroga o seu caráter de reforma de base. Ele começa por reconhecer que, nos últimos anos, tinham ganhado força no Brasil as discussões sobre as chamadas reformas de base, entre as quais se incluíam, com precedência, geralmente, a reforma agrária, a tributária e a bancária. Diante dessa constatação, o futuro presidente do Banco Central indaga o porquê de tais reformas; quais seriam as razões para que elas ocupassem a ordem do dia do debate público, como problema nacional: “Por que alguns setores da opinião pública consideravam as ditas reformas de base condição *sine qua non* para o desenvolvimento econômico do Brasil?”. E ele mesmo responde:

Reformas de base são reformas estruturais. Como se reconheceu na Carta de Punta del Leste, são reformas indispensáveis não só a remover obstáculos que se antepõem ao desenvolvimento econômico, mas, principalmente, instrumentos de promoção de uma mais equitativa distribuição de renda, por todas as camadas sociais, sem a qual aquele desenvolvimento perde sentido social e passa a ser, apenas, o enriquecimento de certos grupos tradicionais, em detrimento das grandes massas trabalhadoras. O que se visa, pois, acima de quaisquer outros propósitos, com as chamadas reformas de base, é a maior igualdade na distribuição da renda nacional, para que toda a população participe dos frutos do progresso econômico e social.²²⁵

Este seria o sentido da reforma agrária, já que a estrutura da agricultura brasileira, como de resto, de toda a América Latina, ressentia-se ainda dos resquícios do regime colonial, de caráter feudalista, das grandes propriedades rurais. Na América Latina, embora apenas 1,5% das propriedades agrícolas tivessem mais de mil hectares, esse pequeno número representava 65% do total da área cultivada à época. No Brasil, 8% dos proprietários controlavam 75% da área total rural, evidenciando a má distribuição de terras, geradora de conflitos sociais pela exploração do homem do campo. A reforma tributária também constituía uma reforma de base, no sentido acima destacado, porque a resistência de certos setores produtivos brasileiros, vinha impedindo a mudança da estrutura fiscal nacional, baseada nos impostos de consumo e de venda, de acentuado caráter regressivo.²²⁶ A reforma bancária, entretanto, segundo Galvêas, não poderia ser classificada como reforma de base, a partir da sua definição de reformas de cunho social, de repartição e distribuição de renda, visando a uma maior igualdade material

do deputado Daniel Faraco na Câmara dos Deputados e o estudo apresentado pelo presidente do Banco do Brasil, Ney Galvão, em 1952, ao então diretor da SUMOC, ministro Egydio da Câmara Souza. ROCHA, Joaquim Peixoto. *Reforma Bancária*. In: CONGRESSO BRASILEIRO PARA A DEFINIÇÃO DAS REFORMAS DE BASE, 1963, São Paulo. Anais [...]. São Paulo: [s.n.], 1963. Doc. n. 39. p. 1-12; apenso n.1. p. 1-11 e apenso n. 2. p. 1-13. v. IV.

²²⁵ GALVÊAS, Ernane. *Reforma bancária: reforma de base?* In: CONGRESSO BRASILEIRO PARA A DEFINIÇÃO DAS REFORMAS DE BASE, 1963, São Paulo. Anais [...]. São Paulo: [s.n.], 1963. Doc. n. 55. p. 1. v. IV.

²²⁶ Atualmente, tanto o problema agrário, quanto a questão tributária continuam apresentando os mesmos entraves e desequilíbrios, demonstrando, claramente, que as reformas de base necessárias, de cunho social, jamais foram efetivadas pelas elites detentoras do capital, acentuando ainda mais a concentração de riqueza e a pauperização da grande massa da população brasileira.

entre a população brasileira, com favorecimento às camadas mais pobres. A reforma bancária era uma reforma das e para as elites.

O futuro presidente do Banco Central sublinhava, em sua tese, a necessidade de uma lei bancária clara, objetiva, que proporcionasse segurança e estabilidade ao sistema bancário, com base nos princípios da especialização e da banco-centralização capaz de exercer o controle sobre a emissão de moeda, a fim de adaptar o volume dos meios de pagamento às necessidades dos negócios, evitando depressões ou surtos inflacionários. Sob estes aspectos, ele propunha uma reflexão sobre os defeitos da estrutura bancária brasileira, indagando se a sua modificação era realmente necessária. A primeira conclusão a que chegou Galvêas foi que a criação de um banco central não iria debelar a inflação, em um passe de mágica, como os exemplos do Chile, Bolívia e Argentina, todos com um sistema bancário centralizado e com altas taxas inflacionárias, estavam a demonstrar. Ademais, se no Brasil não havia uma instituição tal como um banco central clássico, não era menos verdade que existia um conjunto de órgãos, em pleno funcionamento exercendo todas as atividades típicas daquela instituição e, mesmo assim, a inflação era persistente.

Considerando a ineficácia de um banco central para controle da inflação, cumpria então entender o funcionamento dessa instituição, tão reclamada pela elite bancário-financeira, como panaceia para todos os problemas de desequilíbrio econômico do país. Assim, Galvêas propõe a seguinte pergunta: “que faz um banco central?”²²⁷ E responde:

O Banco Central é, acima de tudo, o banco dos bancos. Ele recebe as reservas dos estabelecimentos bancários, funcionando como “caixa comum” do sistema, e as utiliza não só como centro de compensação de cheques e de outros documentos de crédito, mas, também, para redistribuí-las através de operações de redesconto ou empréstimos de emergência. Geralmente, além das reservas bancárias os bancos centrais operam também, com recursos provenientes de emissões de papel-moeda (em caráter exclusivo, de monopólio), de emissões de títulos de sua própria emissão ou da colocação de títulos governamentais.

A ação do Banco Central obedece às normas da política monetária, geralmente traçada pela Administração do Banco, mas por um Conselho ou Junta (que poderíamos denominar Conselho Monetário) [...]²²⁸

Por outro lado, também era necessário explicitar o funcionamento do Conselho Monetário. Assim, pedimos vênias para, mais uma vez, trazer à colação as palavras do próprio Galvêas, pelo didatismo de sua explicação, que nos ajuda a compreender o árido terreno da economia e das finanças do país. Senão vejamos:

²²⁷ GALVÊAS, Ernane. *Reforma bancária: reforma de base?* In: CONGRESSO BRASILEIRO PARA A DEFINIÇÃO DAS REFORMAS DE BASE, 1963, São Paulo. Anais [...]. São Paulo: [s.n.], 1963. Doc. n. 55. p. 3. v. IV.

²²⁸ *Ibidem*

Que faz o Conselho Monetário? Poderá elevar as taxas de redesconto, aumentar as percentagens de encaixe do sistema bancário ou, ainda, recomendar ao Banco Central que intensifique a venda de títulos ao público. Elevando-se as taxas de redesconto, desestimula-se o sistema bancário a obter recursos adicionais das Autoridades Monetárias; aumentando as percentagens de encaixe obrigatório, força-se o sistema a reduzir suas aplicações e, conseqüentemente, seus depósitos, ou seja, reduz-se não só o montante da moeda escritural, mas igualmente a capacidade que tem o sistema bancário de multiplicar o volume dos meios de pagamento; finalmente, pela maior venda de títulos públicos no mercado, o Banco Central absorve meios de pagamento em poder do público e, pois, concorre para que a redução na preferência pela liquidez não se transforme em aumento de preços. Todas essas medidas importam em elevar a taxa de juros do mercado, cujo resultado é o da contenção da procura de créditos para investimentos ou mesmo para consumo, eliminando, assim, a tendência ao desequilíbrio monetário. Porque é através da taxa de juros que se promove o racionamento do crédito.²²⁹

Segundo sustentava Ernane Galvêas, esse modelo simplificado da teoria clássica da política monetária dificilmente se identificaria com as condições vigentes na economia inflacionária brasileira. Assim, por exemplo, a inflação no país não estaria ligada a movimentos autônomos de redução na preferência pela liquidez, mas, sim, decorreria de fatores exógenos, de pressões de natureza não propriamente monetária, tais como, na sua visão elitista, o desequilíbrio fiscal e os aumentos de salário. Para ele, portanto, tratava-se de “uma inflação consentida pelo Poder Público” (destaques no original)²³⁰ e não faria sentido tentar corrigi-la por meio de medidas puramente de política monetária.

As observações de Galvêas com relação à teoria clássica monetária estão corretas, assim como o seu diagnóstico quanto à inflação no Brasil não decorrer de um problema de liquidez. Ele acerta no diagnóstico ao apontar que a inflação no Brasil decorria de causas exógenas e não de pressões monetárias (ou seja, de volume de moeda), entretanto, o futuro presidente do Banco Central erra ao apontar quais seriam essas causas exógenas. No caso do Brasil, a maior pressão inflacionária provinha do câmbio e desequilíbrio no balanço de pagamentos, por causa da desnacionalização da economia promovida pelas pressões do capital internacional, notadamente as corporações multinacionais. Ocorre que, a pressão cambial sobre o balanço de pagamentos, no final das contas, remete de volta ao problema da liquidez de moeda e, portanto, para o equilíbrio do sistema monetário.

A eficiência de um sistema monetário centralizado, ou seja, dotado de um banco central, seria muito maior em países desenvolvidos, em comparação com países subdesenvolvidos, sentenciava o futuro presidente do Banco Central do Brasil. Ernane Galvêas apontava pelo

²²⁹ GALVÊAS, Ernane. *Reforma bancária: reforma de base?* In: CONGRESSO BRASILEIRO PARA A DEFINIÇÃO DAS REFORMAS DE BASE, 1963, São Paulo. Anais [...]. São Paulo: [s.n.], 1963. Doc. n. 55. p. 5. v. IV.

²³⁰ *Ibidem*

menos duas razões para isso: a) os países subdesenvolvidos não tinham um mercado monetário e de capitais com amplitude suficiente e sensível às oscilações das taxas de juros provocadas pelo Banco Central;²³¹ e, b) o mesmo acontecia com as operações de mercado aberto (“open market”), onde, diante da inexistência de um mercado de títulos desenvolvido ou em decorrência da inflação persistente, o banco central não tinha condições adequadas para comprar e vender títulos como medida reguladora do suprimento dos meios de pagamento. Segundo Galvêas, o único instrumento utilizado eficazmente pelos bancos centrais na América Latina eram as variações nos encaixes obrigatórios dos bancos comerciais. Entretanto, também em relação a ele, os países subdesenvolvidos encontravam muitas limitações, porque nestes praticamente não ocorriam variações na procura da moeda (ou seja, na preferência pela liquidez) e, além do mais, não faziam sentido as manipulações do encaixe bancário pelo banco central para controlar a inflação, se ela resultava da emissão de papel-moeda pelas autoridades monetárias.²³²

É surpreendente que a análise feita por Ernane Galvêas, um homem integrante das elites, tecnocrata com livre trânsito entre as estruturas do Estado e do empresariado, descortine a verdadeira face dos problemas econômico-financeiros de países subdesenvolvidos, como era o caso do Brasil. Segundo ele, os desequilíbrios destes países, eram decorrência, geralmente, do processo inflacionário causado por pressões externas, importadas dos países desenvolvidos. O futuro presidente do Banco Central confirma sem dizer que a causa externa da inflação no Brasil era a desnacionalização da economia. Diz:

Os desequilíbrios dos países subdesenvolvidos geralmente têm, apenas, sentido inflacionário. Esses países estão constantemente submetidos a pressões inflacionárias, de modo que **as depressões quando ocorrem têm, de modo geral, origem externa,**

²³¹ As pequenas variações nas taxas de redesconto praticamente não afetavam o mercado nos países subdesenvolvidos em razão das altas margens de lucro, riscos e incertezas. Segundo Galvêas, no Brasil, por exemplo, onde a taxa de redesconto situava-se em torno de 6%, à época, quando as autoridades monetárias promoviam uma elevação de 1% a 2% nessas taxas, os seus efeitos eram mínimos sobre as operações com rentabilidade superior a 10% a 12% ao ano. Além disso, considerando o contexto inflacionário, em que a taxa de juros do mercado monetário chegava a 40%, esta política monetária baseada na elevação da taxa de redesconto era insignificante. Por essa razão, as autoridades monetárias consideravam as variações na taxa de redesconto como mero indicador da orientação da política monetária. Cf. GALVÊAS, Ernane. *Reforma bancária: reforma de base?* In: CONGRESSO BRASILEIRO PARA A DEFINIÇÃO DAS REFORMAS DE BASE, 1963, São Paulo. Anais [...]. São Paulo: [s.n.], 1963. Doc. n. 55. p. 6. v. IV.

²³² Isto porque, se a emissão de papel-moeda era destinada ao setor privado, por meio do aumento do redesconto, por exemplo, não tinha lógica criar os meios de pagamento e ao mesmo tempo restringi-los. Uma política desse tipo só faria sentido para favorecimento de certos setores em detrimento de outros, a chamada “especialização do crédito”, porém o custo social dessas escolhas era muito alto. Por outro lado, se emissão tinha por finalidade o financiamento do setor público, inclusive de empresas estatais, Galvêas considerava perigosa essa política, porque ela reduziria a participação relativa do setor privado na renda nacional. Esse era o maior fantasma para essas elites, que enxergavam na expansão das atividades estatais o perigo comunista... Cf. GALVÊAS, Ernane. *Reforma bancária: reforma de base?* In: CONGRESSO BRASILEIRO PARA A DEFINIÇÃO DAS REFORMAS DE BASE, 1963, São Paulo. Anais [...]. São Paulo: [s.n.], 1963. Doc. n. 55. p. 7. v. IV.

são depressões importadas dos centros cíclicos pelos países periféricos. Raramente, as depressões nos países subdesenvolvidos têm origem interna, e quanto tal ocorre, sua origem não tem caráter monetário, mas sim resulta de crises sociais, políticas ou de catástrofes, para as quais não há remédio na política monetária.²³³ (destaquei)

Desse modo, Galvêas aponta que a tarefa da política monetária, nos países subdesenvolvidos, não tinha o duplo sentido que apresentava nos países desenvolvidos, já que se limitavam à correção de um único tipo de desequilíbrio, que era a alta dos preços. Ele não deixa margem para dúvidas ao afirmar que “quando se apresenta um caso de depressão importada do exterior, a política monetária manejada pelo Banco Central não constitui meio de defesa eficaz” (destaque no original).²³⁴ Nestes casos, propõe Ernane Galvêas, a melhor forma de evitar o agravamento da crise seria através de uma política de crédito barato como incentivo para investimentos no país,²³⁵ bem como a adoção de uma política de substituição de importações, principalmente, por meio de medidas tarifárias.

Diante dos fatores estruturais causadores do processo inflacionário nos países subdesenvolvidos, portanto, a política monetária e os bancos centrais pouco ou nada podiam fazer para controlar e debelar a inflação. Ernane Galvêas vai além e afirma, citando relatório publicado pela CEPAL,²³⁶ que a atuação de bancos centrais, orientada por padrões rígidos e ortodoxos, na tentativa de combate à inflação, causaram ainda mais e sérios prejuízos aos seus países, de modo que:

[...] Parece que a “fase” dos bancos centrais está passando. Os fatos estão mostrando, aqui e ali, que a política de estabilização monetária não é um fim em si mesma. Muitos países teriam crescido mais e progredido mais se não tivessem “inventado” Bancos Centrais.²³⁷

²³³ GALVÊAS, Ernane. *Reforma bancária: reforma de base?* In: CONGRESSO BRASILEIRO PARA A DEFINIÇÃO DAS REFORMAS DE BASE, 1963, São Paulo. Anais [...]. São Paulo: [s.n.], 1963. Doc. n. 55. p. 8. v. IV.

²³⁴ *Ibidem*

²³⁵ Ontem como hoje, esta é exatamente a situação retratada no embate atual entre o governo Lula e o Ministério da Fazenda, comandado por Fernando Haddad, de um lado, e o Banco Central, presidido por Roberto Campos Neto, por outro, herdeiro da tradição neoliberal professada por seu avô, o ministro extraordinário para o planejamento e coordenação econômica dos primeiros anos da ditadura, Roberto de Oliveira Campos.

²³⁶ A Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL) foi estabelecida pela resolução 106, de 25 de fevereiro de 1948, do Conselho Econômico e Social da Organização das Nações Unidas (ONU) e começou a funcionar nesse mesmo ano. O relatório emitido pela CEPAL em 1961, referido por Ernane Galvêas, criticava a redução das despesas públicas como causa do atraso no desenvolvimento dos países da América Latina, bem como a manutenção prolongada de restrições monetárias, em prejuízo da expansão industrial e, ainda, a restrição dos investimentos privados, causando desemprego e queda da demanda dos consumidores.

²³⁷ GALVÊAS, Ernane. *Reforma bancária: reforma de base?* In: CONGRESSO BRASILEIRO PARA A DEFINIÇÃO DAS REFORMAS DE BASE, 1963, São Paulo. Anais [...]. São Paulo: [s.n.], 1963. Doc. n. 55. p. 11. v. IV.

No Projeto do ministro Corrêa e Castro pretendia-se um banco central autônomo para traçar e executar as normas da política monetária. Havia a previsão de criação de um Conselho Monetário, porém, com funções reduzidas, que somente seria chamado a opinar para decidir sobre a forma de constituição e a utilização das reservas internacionais; prorrogar prazos de empréstimos ao sistema bancário; autorizar o Banco Rural a constituir empresas de armazéns gerais e outras tarefas de menor importância. A partir dos substitutivos apresentados pelo deputado Nogueira da Gama, primeiramente, e pelo deputado Daniel Faraco, posteriormente, o Banco Central passa a ser visto apenas como órgão executivo e de controle, enquanto o Conselho Monetário Nacional passaria a exercer as funções normativas. Os projetos recentes tendiam a reforçar e concentrar os poderes da política monetária em um Conselho Monetário, o que, na visão de Galvêas, fazia com que a criação de um banco central independente perdia ainda mais a sua razão de ser.²³⁸

Dentro desta nova orientação, caberia ao Conselho Monetário fixar as taxas e as normas de redesconto e empréstimos a bancos; as percentagens e demais disposições sobre o encaixe bancário ou os montantes e o sentido das operações de mercado aberto; as taxas cambiais; o regime de compra e venda de câmbio; as normas de fiscalização bancária; enfim, o Conselho Monetário reuniria “todos os poderes para traçar a política monetária”, tornando-se, portanto, dispensável, para Ernane Galvêas, a criação de um banco central. E mais. Seria igualmente dispensável a criação do próprio Conselho Monetário, porque o Conselho da SUMOC já desempenhava exatamente estas mesmas atribuições que se pretendia transferir para o Conselho Monetário.²³⁹ Diz:

Atualmente, a Superintendência da Moeda e do Crédito, como órgão executivo, exerce duas funções principais: uma essencial e independente, de fiscalização do sistema bancário, encarregada de zelar pela sua disciplina, segurança e liquidez, ao mesmo tempo em que controla o fiel cumprimento das normas fixadas pelo Conselho, compreendendo a Secretaria-Geral e a Inspetoria-Geral de Bancos; e outra acessória, de Secretaria do Conselho, incluindo o Gabinete do Diretor e o Departamento Econômico.²⁴⁰

Ernane Galvêas conclui que a criação do Banco Central do Brasil não poderia e nem deveria ser considerada uma reforma de base e tampouco essa instituição estaria fazendo falta

²³⁸ GALVÊAS, Ernane. *Reforma bancária: reforma de base?* In: CONGRESSO BRASILEIRO PARA A DEFINIÇÃO DAS REFORMAS DE BASE, 1963, São Paulo. Anais [...]. São Paulo: [s.n.], 1963. Doc. n. 55. p. 13. v. IV.

²³⁹ GALVÊAS, Ernane. *Reforma bancária: reforma de base?* In: CONGRESSO BRASILEIRO PARA A DEFINIÇÃO DAS REFORMAS DE BASE, 1963, São Paulo. Anais [...]. São Paulo: [s.n.], 1963. Doc. n. 55. p. 14. v. IV.

²⁴⁰ *Ibidem*

ao país.²⁴¹ Para ele, a SUMOC deveria continuar a exercer a função de inspetoria dos bancos, sem a necessidade de transformá-la em banco central ou incorporá-la a um banco central a ser criado ou ainda transferi-la para o Banco do Brasil, caso este fosse transformado em banco central.²⁴² Além do mais, o Banco do Brasil já desempenhava todas as funções de um banco central típico, conforme se poderia depreender da comparação entre as funções exercidas pelos bancos centrais, conforme as lições de Eugênio Gudín²⁴³ e de M. H. de Kock²⁴⁴, invocadas por Galvêas, e aquelas já exercidas pelo Banco do Brasil.

²⁴¹ GALVÊAS, Ernane. *Reforma bancária: reforma de base?* In: CONGRESSO BRASILEIRO PARA A DEFINIÇÃO DAS REFORMAS DE BASE, 1963, São Paulo. Anais [...]. São Paulo: [s.n.], 1963. Doc. n. 55. p. 12-13. v. IV.

²⁴² GALVÊAS, Ernane. *Reforma bancária: reforma de base?* In: CONGRESSO BRASILEIRO PARA A DEFINIÇÃO DAS REFORMAS DE BASE, 1963, São Paulo. Anais [...]. São Paulo: [s.n.], 1963. Doc. n. 55. p. 15. v. IV.

²⁴³ Ernane Galvêas indaga: “De um modo geral, que é um Banco Central? Diz o Professor Gudín: ‘O Banco Central é o banco dos bancos. Ele presta aos outros bancos os mesmos serviços que estes prestam aos seus clientes. Os outros bancos fazem pagamentos por meio de cheques sobre o Banco Central, sacam ou depositam moeda corrente em suas contas, conforme as necessidades de seu negócio, e podem recorrer ao Banco Central para redesconto. Incumbe-lhe a responsabilidade do suprimento de moeda à comunhão, bem como de velar para que este suprimento seja suficiente e não mais do que suficiente. Cabe-lhe, assim, também, o controle da emissão de todos os símbolos monetários, sejam eles constituídos por metal, por cambiais (divisas) ou por títulos. Além de ser o banco dos bancos e o banco de emissão, o Banco Central exerce uma terceira função, a de banqueiro do Governo.’” Cf. GALVÊAS, Ernane. *Reforma bancária: reforma de base?* In: CONGRESSO BRASILEIRO PARA A DEFINIÇÃO DAS REFORMAS DE BASE, 1963, São Paulo. Anais [...]. São Paulo: [s.n.], 1963. Doc. n. 55. p. 17. v. IV.

²⁴⁴ M. H. de Kock discriminava as funções de um banco central em sete categorias: a) regulação da circulação monetária; b) banqueiro do governo; c) depositário das reservas compulsórias e voluntárias dos bancos comerciais; d) depositário e administrador das reservas metálicas e de dívidas cambiais do país; e) assistência financeira ao sistema bancário, sendo prestador de última instância, por meio do redesconto ou empréstimos; f) câmara de compensação, para liquidação de saldos provenientes da troca de documentos de crédito entre os bancos; e, g) controle do crédito. Cf. GALVÊAS, Ernane. *Reforma bancária: reforma de base?* In: CONGRESSO BRASILEIRO PARA A DEFINIÇÃO DAS REFORMAS DE BASE, 1963, São Paulo. Anais [...]. São Paulo: [s.n.], 1963. Doc. n. 55. p. 18. v. IV.

Com efeito, o Banco do Brasil emitia papel-moeda;²⁴⁵ era o banqueiro do governo;²⁴⁶ o banco dos bancos;²⁴⁷ o depositário e administrador das reservas internacionais;²⁴⁸ prestava assistência financeira ao sistema bancário;²⁴⁹ funcionava como câmara de compensação²⁵⁰ e exercia o controle do crédito.²⁵¹ Assim, Galvêas perguntava: “É ou não é o Banco do Brasil um típico Banco Central? Que lhe falta para consagrar-se um Banco Central perfeito e

²⁴⁵ Galvêas explica o funcionamento da emissão de papel-moeda, que se constituía em um ato jurídico-administrativo complexo, porque dependia da manifestação de mais de um órgão da administração pública. Senão vejamos: “O mecanismo de emissão, todavia, é complicado. Quem, de fato, tem poderes para autorizar a emissão é o Ministro da Fazenda, mas este só o faz quando o pedido de emissão da Carteira de Redescontos, apresentado e justificado pelo Presidente do Banco do Brasil, é aprovado pelo Conselho da SUMOC. Temos, então, que a Carteira de Redescontos solicita a emissão ao Presidente do Banco do Brasil e este encaminha o pedido ao Conselho da SUMOC. Se aprovado – e nunca houve um só caso de recusa – o Diretor Executivo da SUMOC oficia ao Ministro da Fazenda e este por sua vez, autoriza a Caixa de Amortização (que guarda os estoques de moeda) a entregar o valor da emissão à Carteira de Redesconto, que é, afinal, quem põe o numerário em circulação.” Cf. GALVÊAS, Ernane. *Reforma bancária: reforma de base?* In: CONGRESSO BRASILEIRO PARA A DEFINIÇÃO DAS REFORMAS DE BASE, 1963, São Paulo. Anais [...]. São Paulo: [s.n.], 1963. Doc. n. 55. p. 18. v. IV.

²⁴⁶ O Banco do Brasil, exercia a função de banqueiro do governo, recebendo toda a receita da União e funcionando como seu agente pagador, além de funcionar como o principal financiador dos déficits do Tesouro.

²⁴⁷ A função de “banco dos bancos” continuou a ser exercida pelo Banco do Brasil, mesmo após a atribuição desta função à SUMOC, pelo Decreto-Lei n. 7.293, de 1945. Os depósitos dos estabelecimentos bancários, tanto os compulsórios, quanto os voluntários, continuaram a ser recebidos pelo Banco do Brasil, em troca do custeio das despesas de manutenção e de pessoal da SUMOC. Não obstante isso, os depósitos obrigatórios eram feitos no Banco do Brasil, à ordem da SUMOC, que tinha autoridade para a sua liberação parcial. Cf. GALVÊAS, Ernane. *Reforma bancária: reforma de base?* In: CONGRESSO BRASILEIRO PARA A DEFINIÇÃO DAS REFORMAS DE BASE, 1963, São Paulo. Anais [...]. São Paulo: [s.n.], 1963. Doc. n. 55. p. 19. v. IV.

²⁴⁸ Todo o ouro de propriedade do Tesouro, em território nacional, era custodiado pelo Banco do Brasil e conservado em sua Tesouraria. Quando esse ouro era enviado para o exterior, a sua custódia era transferida para a Carteira de Câmbio do Banco do Brasil, que, igualmente, administrava as reservas de moeda estrangeira. Cf. GALVÊAS, Ernane. *Reforma bancária: reforma de base?* In: CONGRESSO BRASILEIRO PARA A DEFINIÇÃO DAS REFORMAS DE BASE, 1963, São Paulo. Anais [...]. São Paulo: [s.n.], 1963. Doc. n. 55. p. 19. v. IV.

²⁴⁹ A assistência financeira do Banco do Brasil aos demais bancos era realizada, principalmente, por meio da Carteira de Redescontos, para atender a necessidades sazonais e por meio da Caixa de Mobilização Bancária, quando havia a necessidade de desmobilizar créditos temporariamente imobilizados. Competia à SUMOC autorizar a liberação dos depósitos obrigatórios, nos casos de queda dos depósitos. Cf. GALVÊAS, Ernane. *Reforma bancária: reforma de base?* In: CONGRESSO BRASILEIRO PARA A DEFINIÇÃO DAS REFORMAS DE BASE, 1963, São Paulo. Anais [...]. São Paulo: [s.n.], 1963. Doc. n. 55. p. 19-20. v. IV.

²⁵⁰ A Câmara de Compensação era organizada em forma de associação privada, mas o Banco do Brasil funcionava como liquidante dos saldos compensados. Cf. GALVÊAS, Ernane. *Reforma bancária: reforma de base?* In: CONGRESSO BRASILEIRO PARA A DEFINIÇÃO DAS REFORMAS DE BASE, 1963, São Paulo. Anais [...]. São Paulo: [s.n.], 1963. Doc. n. 55. p. 20. v. IV.

²⁵¹ O controle do crédito era executado pelo Banco do Brasil, principalmente, por meio da fixação das taxas de juros e demais normas para operações de desconto, bem como pela fixação da variação nos encaixes bancários e pelo estabelecimento das regras para as operações de mercado aberto. É importante destacar que, assim como a emissão de papel-moeda, o controle do crédito também era um ato jurídico-administrativo complexo, porque todas as medidas acima referidas eram objeto de decisão prévia do Conselho da SUMOC. Cf. GALVÊAS, Ernane. *Reforma bancária: reforma de base?* In: CONGRESSO BRASILEIRO PARA A DEFINIÇÃO DAS REFORMAS DE BASE, 1963, São Paulo. Anais [...]. São Paulo: [s.n.], 1963. Doc. n. 55. p. 20. v. IV.

acabado?”²⁵² A relutância em se reconhecer o Banco do Brasil como banco central decorria do fato de ser o Banco do Brasil também um grande banco comercial, industrial e agrícola, o que, segundo a elite detentora do capital financeiro do país e do exterior, ou seja, os grandes banqueiros nacionais e internacionais, representava uma concorrência desleal e era prejudicial aos seus interesses capitalistas.

Galvêas argumentava que, a partir do momento em que o Conselho da SUMOC foi criado, o Brasil passou a contar com um sistema completo de banco central, compreendendo o manejo de todos os instrumentos clássicos da política monetária. Havia, entretanto, implícita na intenção dos seus criadores, a ideia de transformação da SUMOC em um banco central do tipo “puro”. Esse teria sido o “grande e lamentável equívoco” dos idealizadores da SUMOC, segundo Galvêas, “influenciados pelos figurinos estrangeiros”. Para ele, a criação da SUMOC²⁵³, como órgão executivo da política monetária, foi um retrocesso, porque bastaria criar um órgão de cúpula colegiado internamente no próprio Banco do Brasil, que funcionava plenamente como banco central, com a sua carteira de emissões desempenhando as funções de “banco dos bancos” e agente financeiro do Tesouro.²⁵⁴

A criação da SUMOC, como órgão executivo, foi, assim, um retrocesso, um elemento de atraso (sic) para a solução procurada. Não surpreende, pois, que 18 anos passados de sua criação ela continue na mesma, impossibilitada de transformar-se em um Banco Central artificial, sem quebrar toda uma tradição e uma sólida estrutura de Banco Central efetivo, representado pelo Banco do Brasil.²⁵⁵

O tema da reforma bancária era incontornável. A pressão das elites financeiras nacionais e internacionais para controlar o Banco do Brasil era cada vez maior. A renúncia de Jânio Quadros e, na sequência, a renúncia do presidente e do diretor da Carteira de Crédito Geral do

²⁵² GALVÊAS, Ernane. *Reforma bancária: reforma de base?* In: CONGRESSO BRASILEIRO PARA A DEFINIÇÃO DAS REFORMAS DE BASE, 1963, São Paulo. Anais [...]. São Paulo: [s.n.], 1963. Doc. n. 55. p. 20. v. IV.

²⁵³ Ao que tudo indica, segundo Ernane Galvêas, os tecnocratas brasileiros (de que ele mesmo fazia parte), estavam procurando copiar o exemplo Argentino, que, anos antes, a conselho de *Sir Otto Niemeyer*, tinha criado o Banco Central da República Argentina, extinguindo a Caixa de Conversão e relegando o Banco da Nação a operar no campo do financiamento agropecuário. A mesma orientação parece ter impressionado os autores do projeto Corrêa e Castro, que, exatamente como havia feito a Argentina em 1946, procuraram organizar o sistema bancário brasileiro à base de vários bancos oficiais especializados, tais como o Banco Rural, o Hipotecário, o de Exportação e Importação, o de Investimentos e o Industrial. Cf. GALVÊAS, Ernane. *Reforma bancária: reforma de base?* In: CONGRESSO BRASILEIRO PARA A DEFINIÇÃO DAS REFORMAS DE BASE, 1963, São Paulo. Anais [...]. São Paulo: [s.n.], 1963. Doc. n. 55. p. 21-22. v. IV.

²⁵⁴ GALVÊAS, Ernane. *Reforma bancária: reforma de base?* In: CONGRESSO BRASILEIRO PARA A DEFINIÇÃO DAS REFORMAS DE BASE, 1963, São Paulo. Anais [...]. São Paulo: [s.n.], 1963. Doc. n. 55. p. 21. v. IV.

²⁵⁵ GALVÊAS, Ernane. *Reforma bancária: reforma de base?* In: CONGRESSO BRASILEIRO PARA A DEFINIÇÃO DAS REFORMAS DE BASE, 1963, São Paulo. Anais [...]. São Paulo: [s.n.], 1963. Doc. n. 55. p. 21. v. IV.

Banco do Brasil, João Baptista Leopoldo Figueiredo e Paulo Ayres Filho, fundadores do IPÊS, aceleraram os acontecimentos e aumentaram a fervura para a urgência da reforma bancária. Com a posse de João Goulart na Presidência da República e a ascensão do Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) ao poder, o medo do aparelhamento do Banco do Brasil tomou conta do empresariado bancário-financeiro.

Por isso mesmo, tão logo foi aprovada a emenda parlamentarista, condição imposta pelas elites, em conluio com as Forças Armadas, para a posse de Jango, o Conselho de Ministros, sob a Presidência do ministro Tancredo Neves, apresentou uma proposta de reforma bancária, inserida no programa de reformas de base do governo. Nesta proposta, o anseio dessas elites era atendido, ao menos em parte, porque propunha a criação de banco central “em moldes racionais, pondo-se fim à atual fragmentação das funções típicas de banco central entre várias agências governamentais, com o exercício concomitante de atividades estranhas à área de ação direta do banco central”²⁵⁶, ou seja, retirando do Banco do Brasil estas funções. O governo parlamentar, portanto, possibilitava uma marcha de manobra maior pelas elites do que o governo presidencialista, especialmente com João Goulart na Presidência.

Com a volta do presidencialismo, decidida por plebiscito nacional, João Goulart conseguiu segurar a tramitação do projeto de reforma bancária em andamento no Congresso Nacional, que estava prestes a aprovar o substitutivo apresentado pelo deputado Daniel Faraco, consagrando a desejada criação do Banco Central do Brasil e o Conselho Monetário Nacional, separando as funções normativa e executiva da política monetária nacional e tornando o Banco do Brasil um banco comercial “puro”. Na mensagem enviada ao Congresso Nacional, João Goulart reconhece a necessidade e urgência da reforma bancária e financeira, mas com a finalidade de imprimir uma “racional estrutura administrativa unificada aos órgãos que, presentemente, desempenham funções de banco central”, ou seja, preservando as funções de banco central desenvolvidas pelo Banco do Brasil. Era, sem dúvida, uma proposta completamente antagônica ao substitutivo Faraco e aos interesses da elite do capital financeiro.²⁵⁷

²⁵⁶ No “Programa de Governo – Reformas de Base”, propunha-se a criação de um banco central, “Essa situação tem ocorrido, em não pequena escala, para as falhas registradas na condução da política monetária. Em vista da natureza de suas funções, o banco central deverá ser instituição de direito público, ou seja, de capital estatal, organizado, porém, sob forma autárquica, para que possa ter a necessária flexibilidade e independência administrativa”. Cf. GALVÊAS, Ernane. *Reforma bancária: reforma de base? In: CONGRESSO BRASILEIRO PARA A DEFINIÇÃO DAS REFORMAS DE BASE*, 1963, São Paulo. Anais [...]. São Paulo: [s.n.], 1963. Doc. n. 55. p. 25-26. v. IV.

²⁵⁷ Este tema será aprofundado no segundo capítulo desta tese, quando será analisada de forma minudente a reforma bancária, como etapa fundamental da formação do direito econômico na ditadura, uma face do capitalismo

É surpreendente que Ernane Galvêas – que mais tarde vai exercer a presidência do Banco Central do final do governo Costa e Silva, em 1968, até o final do governo Médici em 1974, durante os anos de chumbo, sob a vigência do Ato Institucional n. 5, que representou o auge do autoritarismo da ditadura, bem como no início do governo Figueiredo, de 1979 a 1980 – concorde com a mensagem presidencial enviada por João Goulart e se posicione contrariamente à criação do Banco Central do Brasil, em pleno Congresso Brasileiro para a Definição das Reformas de Base, sob os auspícios da elite financeira. Diz:

Quando se analisam os projetos e pronunciamentos apresentados sobre a reforma bancária brasileira, verifica-se que eles pouco ou nada sugerem, além de pequenas modificações no sistema que já possuímos e que está em pleno funcionamento. Propõe-se, por exemplo, a criação de um Conselho Monetário, que não é outra coisa que não o atual Conselho da SUMOC, e propõe o desmembramento do Banco do Brasil, criando-se, de um lado, um Banco Central do tipo “puro”, com as funções da Inspeção de Bancos, da Carteira de Câmbio, da Câmara de Compensação, etc. e, do outro, um Banco Rural, que no projeto Daniel Faraco limitar-se-á à criação de uma simples Diretoria, uma vez que a execução dos serviços continuaria com o Banco do Brasil.

Isto nos sugere que, neste particular, nada temos a modificar, de substancial. Possuímos uma solução autenticamente brasileira, do mesmo tipo da australiana e da indiana, e não temos porque mudá-la, apenas para estarmos de acordo com certos modelos clássicos, importados, que poderão resultar menos úteis que o sistema atual.²⁵⁸

Apesar da sua manifestação contrária às propostas de reforma bancária em andamento, como uma das diretrizes do Congresso Brasileiro para a Definição das Reformas de Base era a apresentação de teses e sugestões, inclusive em forma de anteprojetos de lei ou de resoluções,

autoritário implantado no Brasil após o golpe empresarial-militar que destituiu João Goulart da Presidência da República.

²⁵⁸ GALVÊAS, Ernane. *Reforma bancária: reforma de base?* In: CONGRESSO BRASILEIRO PARA A DEFINIÇÃO DAS REFORMAS DE BASE, 1963, São Paulo. Anais [...]. São Paulo: [s.n.], 1963. Doc. n. 55. p. 27-28. v. IV. Sobre o sistema bancário australiano, encabeçado pelo Commonwealth Bank, Ernane Galvêas explica que: “A Austrália possui três grandes bancos oficiais: o Commonwealth Bank, que é o Banco Central; o Commonwealth Savings Bank, que é o segundo banco de captação de poupanças em toda a Comunidade Britânica (Australiana); e o Commonwealth Trading Bank, que se encarrega das funções generalizadas de banco comercial, que antes eram desempenhadas pelo Commonwealth Bank. Isto não impede que o Commonwealth Bank, isto é, o Banco Central, possua três departamentos especiais: um de crédito rural, um hipotecário e um de financiamento industrial, cada um dos quais realiza operações que, mesmo na Austrália, são atividades comumente praticadas pelos bancos comerciais. Todos os três grandes bancos oficiais estão subordinados à mesma Junta de Governadores e têm a mesma administração superior, isto é, o Presidente e o Vice-Presidente são comuns às três organizações; do mesmo modo, o funcionalismo é único, num total de mais de 11.000 funcionários, dos quais pouco mais de 250 estão empregados em atividades típicas de banco central”. Já, sobre o sistema bancário indiano, por meio do Federal Reserve Bank, Galvêas explica que: “O exemplo indiano também é muito útil aos estudiosos da reforma bancária brasileira, onde a criação do Banco da Reserva foi, em grande parte, motivada pelo papel que a ele está reservado no financiamento rural. Criado há mais de 25 anos, o Banco da Reserva da Índia ainda hoje tem no Departamento sobre Crédito Rural, sua dependência mais importante, com as cooperativas rurais e os bancos comerciais que se dedicam parcialmente ao financiamento da agricultura. Recentemente, teve ampliado o âmbito de suas operações, a fim de proporcionar crédito agrícola a prazo médio (até 15 meses), assim como crédito a curto prazo para pequenas indústrias rurais.” Cf. GALVÊAS, Ernane. *Reforma bancária: reforma de base?* In: CONGRESSO BRASILEIRO PARA A DEFINIÇÃO DAS REFORMAS DE BASE, 1963, São Paulo. Anais [...]. São Paulo: [s.n.], 1963. Doc. n. 55. p. 23-24. v. IV.

Ernane Galvêas, que, afinal de contas, era um tecnocrata, acaba por oferecer uma versão própria para a reforma bancária. O futuro presidente do Banco Central propõe a criação, por Decreto do Poder Executivo, de um “autêntico Conselho Nacional de Economia”,²⁵⁹ como órgão máximo da política econômica no Brasil. O posicionamento de Galvêas expressava uma dimensão do capitalismo autoritário que iria se consagrar após o golpe empresarial-militar que destituiu João Goulart da Presidência da República do Brasil. O Poder Legislativo, o debate público nacional, a convergência de ideias contrárias, a construção de consenso pelo diálogo, tudo isso era dispensável para os tecnocratas: bastava a caneta na mão.²⁶⁰

²⁵⁹ Segundo a proposta de Galvêas, o Conselho Nacional de Economia existente seria extinto. O “autêntico” conselho teria uma Diretoria Executiva, que funcionaria como Secretaria do Conselho e seria dotada de um amplo Departamento Econômico, onde se realizariam as estatísticas e os estudos técnicos, atribuições estas que estavam ao encargo do Serviço de Estatística Econômica e Financeira da SUMOC. Contaria ainda com um Departamento de Produtividade, cujo objetivo seria o de fiscalizar a produtividade técnica das autarquias industriais e sugerir medidas para a sua melhoria. Além de assumir todas as atribuições relativas à política monetária e cambial, que hoje pertencem ao Conselho da SUMOC, o Conselho Nacional de Economia teria, ainda, as seguintes funções: coordenar, aprovar e fiscalizar a execução dos Planos nacionais de desenvolvimento; discutir e aprovar os orçamentos e planos de investimentos de todas as autarquias e entidades paraestatais, incluindo: a SUDENE, a SPVEA, a SPVFS, o Banco do Brasil, o BNDE, o BCA, o BNB, o BNCC, as Caixas Econômicas Federais e os Institutos de Previdência. O Conselho seria presidido pelo Presidente da República ou, em sua ausência, pelo Ministro do Planejamento, e teria como membros, além deste último, os Ministros da Fazenda, das Relações Exteriores, da Indústria e Comércio, o Diretor-Executivo do Conselho (sem direito a voto), o Presidente do Banco do Brasil, e Diretores das Carteiras de Redescontos e Emissão, Câmbio e Comércio Exterior; o Presidente do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico; o Diretor da Inspeção Geral de Bancos e um representante dos bancos privados (também sem direito a voto). Em casos especiais, tais como o do exame da proposta orçamentária da União e dos planos nacionais de desenvolvimento, o Conselho se reuniria em sessão plena, com o comparecimento de todos os Ministros de Estado. Nos demais casos, os membros do Conselho seriam agrupados em comissões, para decidir sobre assuntos específicos. Haveria, por exemplo, uma Comissão Monetária e Bancária e uma Comissão Fiscal, compostas pelos membros mais diretamente relacionados com esses assuntos. Extinto o Conselho da SUMOC, a Diretoria Executiva daquele órgão ficaria reduzida à Inspeção Geral de Bancos, a quem caberia autorizar o funcionamento dos estabelecimentos de crédito e suas agências, proceder à fiscalização. Ao Banco do Brasil passariam todas as funções que estavam com a Caixa de Amortização, no que tange ao estoque, suprimento e recolhimento do papel-moeda. As emissões continuariam com a Carteira de Redescontos do Banco do Brasil, que passaria a denominar-se Carteira de Redescoto e Emissão, extinguindo-se a Caixa de Mobilização Bancária. A autorização para emitir – depois de solicitada a emissão em expediente fundamentado do Presidente do Banco do Brasil – seria concedida pelo Conselho Nacional de Economia, retirando-se a atribuição das mãos do Ministro da Fazenda. Além disso, “se assim fosse julgado conveniente”, poderiam ser estabelecidos tetos ou orçamentos semestrais para as emissões, regulamentando-se o art. 65 da Constituição Federal. Como se percebe, Ernane Galvêas propunha a retirada de qualquer atribuição do Congresso Nacional em matéria bancária o-financeira, inclusive quanto à autorização para emissões de papel-moeda e quanto à regulamentação do art. 65 da Constituição Federal, que dispunha sobre a aprovação do orçamento da União. Cf. GALVÊAS, Ernane. *Reforma bancária: reforma de base?* In: CONGRESSO BRASILEIRO PARA A DEFINIÇÃO DAS REFORMAS DE BASE, 1963, São Paulo. Anais [...]. São Paulo: [s.n.], 1963. Doc. n. 55. p. 28-30. v. IV.

²⁶⁰ Quanto à uniformização das leis bancárias, concernentes às Instruções da SUMOC, Ernane Galvêas defendeu a sua reunião, em uma espécie de Código Bancário, por simples Decreto do Poder Executivo, tornando-se totalmente dispensável, no seu entendimento, a aprovação de uma lei bancária pelo Congresso Nacional. Diz: “Quanto à lei bancária, propriamente dita, que muitos reconhecem deve sofrer alguma modificação, principalmente para evitar abusos de concentração de crédito, não deveria ser cogitada antes que se fizesse uma consolidação de toda a legislação em vigor, o que poderia ser feito no prazo de 30 ou 60 dias, através mesmo de Decreto do Poder Executivo”. Cf. GALVÊAS, Ernane. *Reforma bancária: reforma de base?* In: CONGRESSO BRASILEIRO PARA A DEFINIÇÃO DAS REFORMAS DE BASE, 1963, São Paulo. Anais [...]. São Paulo: [s.n.], 1963. Doc. n. 55. p. 30. v. IV.

O governo também se fez presente no Congresso Brasileiro para a Definição das Reformas de Base, por meio do Conselho de Desenvolvimento,²⁶¹ tendo apresentado um estudo preliminar sobre a reforma bancária, contendo um histórico sobre o projeto Corrêa e Castro²⁶²

²⁶¹ O Conselho do Desenvolvimento foi criado pelo Decreto n. 38.744, de 1º de fevereiro de 1956, durante o governo de Juscelino Kubitschek, com atribuição para estudar as medidas necessárias à coordenação da política econômica do País, particularmente no tocante ao seu desenvolvimento econômico; elaborar planos e programas visando a aumentar a eficiência das atividades governamentais e a fomentar a iniciativa privada; analisar relatórios e estatísticas sobre a evolução dos vários setores da economia; estudar e preparar projetos de leis, decretos e atos administrativos, bem como manter-se informado da implementação das medidas aprovadas. O Conselho de Desenvolvimento era subordinado ao Presidente da República e constituído pelos Ministros de Estado, Chefes de Gabinete Militar e Gabinete Civil da Presidência da República, Presidente do Banco do Brasil e do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico. BRASIL. Diário Oficial da União - Seção 1 - 1/2/1956, Página 1.897 (Publicação Original).

²⁶² Com efeito, no dia 21 de junho de 1947, o presidente Eurico Gaspar Dutra enviou a Mensagem 296/47 à Câmara dos Deputados, acompanhada da Exposição de Motivos n. 936, do ministro da fazenda, Corrêa e Castro, com o projeto de reforma bancária. Os debates prolongaram-se naquela Casa do Congresso e, em 1954, a matéria ainda estava sendo ali discutida. Além do projeto enviado pelo Poder Executivo, vários outros projetos também foram apresentados, de autoria dos deputados Alde Sampaio, Herbert Levy, Alves Linhares, Orlando Dantas e Daniel Faraco, tendo este último sido autuado sob o n. 104/50, e sobre ele merece destaque o parecer emitido por Horácio Lafer. Pronunciaram-se as Comissões de Finanças, de Economia, de Indústria e Comércio, bem como Comissões Mistas. O anteprojeto então proposto oferecia a seguinte estrutura básica, em seu artigo 2º e 5º: a criação do Banco Central do Brasil, a reorganização do Banco do Brasil e a criação, pelo Poder Executivo, do Banco Hipotecário do Brasil, do Banco Rural do Brasil, do Banco Industrial do Brasil, do Banco de Investimentos do Brasil e do Banco de Exportação e Importação do Brasil. O Banco Central do Brasil seria criado com os objetivos de: a) adaptar os meios de pagamento e o crédito às atividades econômicas, favorecendo-lhes o desenvolvimento sem afetar o valor da moeda; b) impedir os surtos inflacionistas e deflacionistas, e defender aquele valor ante flutuações do comércio exterior e movimentos internacionais de capitais; c) disciplinar o crédito em todas as suas modalidades e as aplicações de capital, velando pela liquidez e solvência das operações bancárias e atendendo às necessidades da situação econômica; d) promover a formação de reservas em ouro e divisas, as quais, além de garantia especial do papel-moeda, pudessem compensar o desequilíbrio da balança de pagamentos. O Banco Central ainda teria os seguintes poderes: a) emitir papel-moeda, privativamente; b) fixar as taxas de juros dos depósitos, dos descontos, dos empréstimos, das letras hipotecárias e das operações cambiais, reduzindo ou elevando as referidas taxas, de acordo com as necessidades da situação econômica; c) alterar, para mais ou para menos, em ocasiões normais, a percentagem de encaixe dos bancos; d) regular a entrada e saída de mercadorias, por intermédio do Banco de Exportação e Importação, não só para atender às exigências do consumo interno, como ainda à deficiência de recursos do exterior; e) efetuar as operações de compra e venda de cambiais; f) intervir no mercado de títulos, para combater a especulação; g) prestar auxílio aos bancos, em redescontos e empréstimos; h) exercer ampla fiscalização dos bancos; i) cooperar diretamente ou por intermédio dos bancos semi-estatais, com o comércio, a indústria e produtores agropecuários em casos excepcionais de retraimento de crédito; j) disciplinar a aplicação das disponibilidades dos Institutos oficiais de assistência social e das Caixas Econômicas, encaminhando essas disponibilidades para os bancos semi-estatais; k) representar o Governo em suas relações com organizações internacionais de crédito e, como agente ou procurador, para promover a realização de empréstimos externos e interno, de operações de câmbio, transferências de fundos; entre outras discriminadas no art. 5º do Projeto de Lei n. 104/50, o chamado “Substitutivo Daniel Faraco”. No referido projeto previa-se, ainda, a instituição de um Conselho Monetário, dividido em duas Câmaras e composto do Ministro da Fazenda, Presidente, Vice-Presidente e Diretores do Banco Central e Presidentes dos Bancos semi-estatais e ainda a criação do Conselho de Fiscalização dos Bancos, com os seguintes membros: Ministro da Fazenda, Presidente do Banco Central, um representante da Procuradoria-Geral da República, Conselho que julgaria, em grau de recurso, as decisões do Diretor Superintendente dos Bancos. Eram estabelecidas as características e as normas gerais de funcionamento dos Bancos oficiais e dos bancos privados, assim como se previam disposições pertinentes às Caixas Econômicas, às Cooperativas, aos fundos dos Institutos da Previdência. Cf. CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO. *Reforma bancária*. In: CONGRESSO BRASILEIRO PARA A DEFINIÇÃO DAS REFORMAS DE BASE, 1963, São Paulo. Anais [...]. São Paulo: [s.n.], 1963. Doc. n. 1. p. 5-7. v. IV.

e um panorama das alternativas para levar a cabo a pretendida reforma bancária.²⁶³ A estratégia do governo era ganhar tempo, sugerindo a necessidade de “constituir-se uma equipe para um mais amplo exame preliminar da questão”, diante da “magnitude da tarefa a empreender, bem como a sua complexidade”.²⁶⁴ O Conselho reconhecia a necessidade da reforma bancária, porém em moldes diferentes daqueles propostos pela elite representante do capital bancário-financeiro. A estratégia de ganhar tempo e de apresentar uma proposição contraposta ao projeto Corrêa e Castro e ao substitutivo Daniel Faraco surtiu efeito durante o ano de 1963. O golpe de 31 de março de 1964 sela o fim dessa estratégia e o destino da reforma bancária.²⁶⁵

O relator dos trabalhos da 3ª Comissão de Reforma Bancária, Ernane Galvêas, sintetizou, da seguinte forma, as diferentes correntes de opinião, relativamente ao tema da criação do Banco Central, dividindo-as em quatro grupos:

- 1 – Aquele que propõe a criação do Banco Central do Brasil, como instituição nova, ao qual seriam transferidas todas as funções típicas desses organismos, atualmente a cargo do Banco do Brasil, e da Superintendência da Moeda e do Crédito, extinguindo-se a SUMOC, a Carteira de Redescontos e a Caixa de Mobilização Bancária. É, em resumo, o Projeto n. 104/50, da Câmara dos Deputados.
- 2 – Aquele que propõe a ampliação da estrutura e das atribuições da atual Superintendência da Moeda e do Crédito, mediante a incorporação da Carteira de Redescontos e dos serviços do meio circulante, principalmente.
- 3 – Aquele que propõe a concentração de todas as funções típicas de banco central no Banco do Brasil, ao qual se incorporaria a SUMOC.
- 4 – Aquele que aceita que o Banco do Brasil S.A., com as suas Carteiras especializadas, e a Sumoc, orientados pelo atual Conselho da SUMOC, já constituem um sistema completo de Banco Central, e que não se faz necessário modificar a sua estrutura, mas, apenas, alterar a composição do Conselho, disciplinar as emissões e as operações do Banco do Brasil.²⁶⁶

Os debates em torno destas quatro posições ensejaram a criação de um grupo de trabalho, por sugestão de Garrido Torres, a fim de tentar conciliar as correntes divergentes de

²⁶³ Segundo o Conselho de Desenvolvimento, eram três as alternativas para a aprovação da reforma bancária: a) autorização genérica do Congresso Nacional ao Poder Executivo para legislar sobre a reforma bancária, com a criação do Banco Central, a quem caberia propor a criação e a implantação dos demais bancos especializados recomendados por sua equipe técnica; b) proposta do Poder Executivo ao Congresso, contendo a estrutura e os princípios gerais do novo sistema bancário, ressaltando a faculdade do próprio Poder Executivo de ir implantando os diversos órgãos; c) aprovação de lei pelo Congresso Nacional, detalhando toda a estrutura e funcionamento do sistema bancário. Cf. CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO. *Reforma bancária*. In: CONGRESSO BRASILEIRO PARA A DEFINIÇÃO DAS REFORMAS DE BASE, 1963, São Paulo. Anais [...]. São Paulo: [s.n.], 1963. Doc. n. 1. p. 8-9. v. IV.

²⁶⁴ CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO. *Reforma bancária*. In: CONGRESSO BRASILEIRO PARA A DEFINIÇÃO DAS REFORMAS DE BASE, 1963, São Paulo. Anais [...]. São Paulo: [s.n.], 1963. Doc. n. 1. p. 9-10. v. IV.

²⁶⁵ No capítulo seguinte desta tese a reforma bancária será estudada de forma detalhada e será possível perceber claramente a mudança de temporalidade, com a aceleração do tempo após o golpe e a aprovação da reforma pela ditadura.

²⁶⁶ GALVÊAS, Ernane. *Relatório*. In: CONGRESSO BRASILEIRO PARA A DEFINIÇÃO DAS REFORMAS DE BASE, 1963, São Paulo. Anais [...]. São Paulo: [s.n.], 1963. Terceira Parte. 7ª Sessão Plenária. p. 10. v. IV.

opinião. Tratou-se, em verdade, de manobra esperta do experiente tecnoempresário, coordenador dos grupos de estudos do IPÊS, a fim de bloquear as posições divergentes que ameaçavam as propostas defendidas pelo Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais. Ao invés de prolongar as discussões em um ambiente permeado pela presença de interesses contrários aos defendidos pelo empresariado, com várias pessoas defendendo a preservação do Banco do Brasil contra a criação de um banco central, seria muito mais fácil formar um pequeno grupo de trabalho “constituído de poucos membros e formado pelos representantes das posições e mais um, que não tenha ainda posição bem definida”.²⁶⁷ A partir daí ficou fácil iniciar a votação com a seguinte pergunta: “julga a Comissão ser conveniente a concentração no Banco do Brasil de **todas** as funções típicas de Banco Central?” (destaquei). A resposta foi negativa. Estava aberto o caminho para a proposição da criação do Banco Central pela Comissão, exatamente como pretendia a elite do capital bancário-financeiro.

O grupo de trabalho opinou favoravelmente, por unanimidade, quanto à criação e composição do Conselho Monetário Nacional, incumbido das funções normativas típicas de um banco central, com assessoramento por comissões consultivas.²⁶⁸ Quanto à reestruturação do Banco do Brasil e da SUMOC, o grupo não conseguiu unanimidade, porque Ernane Galvêas não renunciou ao seu entendimento de que o Banco do Brasil S.A. e a SUMOC já constituíam um sistema completo de banco central, e que não era necessário modificar essa estrutura, bastando aperfeiçoá-la, disciplinando as emissões pelo Banco do Brasil. Por maioria de votos, o grupo de trabalho aprovou o entendimento – que foi submetido à 3ª Comissão de Reforma Bancária para votação e posterior remessa ao plenário do Congresso Brasileiro para a Definição das Reformas de Base – de que, com a criação do Banco Central, do Conselho Monetário Nacional e extinção da SUMOC, “tomar-se-ia o que houvesse sobrado da SUMOC” e se fundiria com o Banco do Brasil, que continuaria a operar com redescontos, fiscalização bancária, câmbio, meio circulante, guarda dos depósitos compulsórios, crédito rural (desde que não fosse criado o Banco Rural), comércio exterior e, ainda, as funções de tesoureiro do

²⁶⁷ SEM AUTOR. *Resumos taquigráficos das Sessões da 3ª Comissão de Reforma Bancária*. In: CONGRESSO BRASILEIRO PARA A DEFINIÇÃO DAS REFORMAS DE BASE, 1963, São Paulo. Anais [...]. São Paulo: [s.n.], 1963, p. 28. v. IV. O grupo de trabalho ficou assim constituído: Genival Santos, Peixoto Rocha, Geraldo Vidigal, Arrobas Martins e Ernane Galvêas. Cf. GALVÊAS, Ernane. *Relatório*. In: CONGRESSO BRASILEIRO PARA A DEFINIÇÃO DAS REFORMAS DE BASE, 1963, São Paulo. Anais [...]. São Paulo: [s.n.], 1963. Terceira Parte. 7ª Sessão Plenária. p. 11. v. IV.

²⁶⁸ O CMN seria composto de dez membros a serem nomeados pelo presidente da República, sendo metade demissível *ad nutum* e metade com mandato fixo, recrutados entre pessoas de “ilibada reputação e militando em atividade econômico-financeira”, sendo um banqueiro indicado pelos bancos privados. Cf. GALVÊAS, Ernane. *Relatório*. In: CONGRESSO BRASILEIRO PARA A DEFINIÇÃO DAS REFORMAS DE BASE, 1963, São Paulo. Anais [...]. São Paulo: [s.n.], 1963. Terceira Parte. 7ª Sessão Plenária. p. 11. v. IV.

governo.²⁶⁹ O grupo examinou ainda as questões do Banco Rural e da Lei Bancária, tendo chegado a um consenso sobre a desnecessidade de criação do primeiro, desde que fosse criada uma comissão consultiva de política rural junto ao Conselho Monetário Nacional. Quanto à lei bancária, o grupo de trabalho aprovou a moção de recomendação ao governo de preparação de um projeto de lei sobre o tema e seu encaminhamento para o Congresso Nacional.

A partir das conclusões do grupo de trabalho, a 3ª Comissão de Reforma Bancária submeteu à votação a seguinte proposição, que acabou sendo aprovada por unanimidade: “Instituição do Conselho Monetário Nacional (ou Conselho Nacional da Moeda e do Crédito), com todas as funções normativas da política monetária, com extinção do atual Conselho da Sumoc”.²⁷⁰ Em seguida, votou-se outra proposição, aprovada por dez votos a nove: “As funções executivas das normas do Conselho Monetário devem caber à Superintendência da Moeda e do Crédito?”²⁷¹. Como se percebe desta última votação, o destino da SUMOC após a reforma bancária era ainda incerto, mesmo para os representantes das elites do capital bancário-financeiro que estavam debatendo no Congresso Brasileiro para a Definição das Reformas de Base. A questão não dita, subjacente a esta celeuma, era, mais uma vez, o Banco do Brasil. Se a SUMOC permanecesse como órgão executor das políticas monetárias estabelecidas pelo Conselho Monetário Nacional, o Banco do Brasil passaria a ser um banco privado comercial como qualquer outro, tal como queriam os representantes do capital bancário-financeiro.

Isso fica evidente na votação das proposições seguintes, a respeito das funções que caberiam ao órgão executor das políticas monetárias. Um dos delegados participantes do congresso, Nilo Neme, propôs que a SUMOC deveria executar as seguintes funções: a) fiscalizar todas as atividades, inclusive as de câmbio, da rede bancária nacional, do Banco do Brasil, das companhias de crédito, financiamento e investimento, das cooperativas de crédito e das caixas econômicas; b) realizar as operações de redesconto, que poderia ser delegadas ao Banco do Brasil, “enquanto necessário ou conveniente”; c) emitir moeda de curso legal; d) receber os depósitos compulsórios da rede bancária, para utilizá-los segundo as normas traçadas pelo CMN; e) realizar as operações de compensação de cheques, que também poderiam ser delegadas ou contratadas, “segundo as necessidades ou conveniências”, com o Banco do

²⁶⁹ Votaram favoravelmente a esta solução “intermediária”, os congressistas Genival Santos, Luiz Arrobas Martins e Geraldo Vidigal. Cf. GALVÊAS, Ernane. *Relatório. In: CONGRESSO BRASILEIRO PARA A DEFINIÇÃO DAS REFORMAS DE BASE*, 1963, São Paulo. Anais [...]. São Paulo: [s.n.], 1963. Terceira Parte. 7ª Sessão Plenária. p. 11. v. IV.

²⁷⁰ Cf. GALVÊAS, Ernane. *Relatório. In: CONGRESSO BRASILEIRO PARA A DEFINIÇÃO DAS REFORMAS DE BASE*, 1963, São Paulo. Anais [...]. São Paulo: [s.n.], 1963. Terceira Parte. 7ª Sessão Plenária. p. 12. v. IV.

²⁷¹ *Ibidem*

Brasil.²⁷² Outro congressista, Antônio Mercado, acrescentou outra proposta, atribuindo à SUMOC, além daquelas funções já mencionadas, a de executar a política cambial e de comércio exterior traçada pelo Conselho. Todas as propostas foram aprovadas pela 3ª Comissão de Reforma Bancária por ampla maioria, e note-se que os defensores do Banco do Brasil foram voto vencido.

Terminada a votação das funções executivas que deveriam ser exercidas pela SUMOC, passou-se à votação sobre a composição do Conselho Monetário Nacional, bem como sobre a criação das Comissões Consultivas, as quais também foram aprovadas.²⁷³ Em seguida, decidiu-se sobre os temas da criação do Banco Rural²⁷⁴ e da elaboração de uma lei bancária,²⁷⁵ com manifestações contrárias no primeiro caso e favoráveis no segundo. Findos os debates e a votação sobre as diversas teses, os documentos e relatórios apresentados, a 3ª Comissão de

²⁷² Cf. GALVÊAS, Ernane. *Relatório*. In: CONGRESSO BRASILEIRO PARA A DEFINIÇÃO DAS REFORMAS DE BASE, 1963, São Paulo. Anais [...]. São Paulo: [s.n.], 1963. Terceira Parte. 7ª Sessão Plenária. p. 12. v. IV.

²⁷³ As proposições foram formuladas nos seguintes termos: “O Conselho Monetário Nacional será composto, além do Ministro da Fazenda, que o presidirá, de quatro membros demissíveis “ad nutum”, que serão o Diretor Executivo da SUMOC, o Presidente do Banco do Brasil S.A., o Presidente do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e o Ministro do Planejamento, e de 4 membros com mandato certo, recaindo a escolha em pessoas de notórios conhecimento nos campos do crédito rural, do crédito comercial, do mercado de capitais, do câmbio e comércio exterior”, e “Junto ao Conselho Monetário Nacional serão criados pelo menos quatro Comissões Consultivas, de caráter permanente, como órgãos de consulta do Conselho, sobre os assuntos: 1) crédito rural; 2) crédito comercial; 3) mercado de capitais; e 4) câmbio e comércio exterior. Os membros do Conselho com mandato certo serão os presidentes natos das referidas comissões”. Ambas foram aprovadas, com exceção da proposição de que um dos membros do CMN com mandato fixo fosse representante indicado pelos bancos privados e de que outro fosse indicado pelo Conselho Nacional de Economia. Todos os membros com mandato fixo deveriam ser nomeados pelo presidente da República, após aprovação do Senado Federal. Cf. GALVÊAS, Ernane. *Relatório*. In: CONGRESSO BRASILEIRO PARA A DEFINIÇÃO DAS REFORMAS DE BASE, 1963, São Paulo. Anais [...]. São Paulo: [s.n.], 1963. Terceira Parte. 7ª Sessão Plenária. p. 14. v. IV.

²⁷⁴ Ernane Galvêas, relator da referida comissão, propôs o seguinte: “1º - Manifestar-se (o Congresso) contra a criação imediata de um Banco Rural, nos termos das proposições em curso no Congresso Nacional; 2º - Que a Comissão Consultiva sobre política de crédito agro-pecuário (sic), a ser criada junto ao Conselho Monetário Nacional, na qualidade de órgão assessor e de consulta, tenha a finalidade de preparar e rever o Programa Anual de Crédito Agrícola, a ser submetido à aprovação do referido Conselho”. Além destas proposições formuladas pelo relator, o congressista Constantino Iani propôs outras duas, nos seguintes termos: “3º - Recomendar ao Poder Executivo que, enquanto não forem concretizadas as medidas anteriores, seja elaborado, desde já, um programa de crédito agro-pecuário (sic) compreendendo a participação do sistema bancário privado; 4ª – Recomendar aos órgãos competentes a intensificação dos programas de assistência técnica associada com o crédito dos pequenos e médios agricultores”. Cf. GALVÊAS, Ernane. *Relatório*. In: CONGRESSO BRASILEIRO PARA A DEFINIÇÃO DAS REFORMAS DE BASE, 1963, São Paulo. Anais [...]. São Paulo: [s.n.], 1963. Terceira Parte. 7ª Sessão Plenária. p. 14-15. v. IV.

²⁷⁵ Sobre a lei bancária, o relator Ernane Galvêas propôs: “1º - Recomendar ao Governo Federal que constitua imediatamente um Grupo de Trabalho, com a finalidade especial de rever toda a legislação bancária em vigor e as medidas indispensáveis ao seu aperfeiçoamento e, no mais breve prazo possível, elaborar um ante-projeto (sic) de lei a ser encaminhado ao Congresso Nacional; 2º - Encaminhar ao Poder Executivo, a título de subsídio, para os fins previstos no item anterior, os diversos trabalhos que, sobre a matéria, foram apresentados ao Congresso Brasileiro para a Definição das Reformas de Base”. Cf. GALVÊAS, Ernane. *Relatório*. In: CONGRESSO BRASILEIRO PARA A DEFINIÇÃO DAS REFORMAS DE BASE, 1963, São Paulo. Anais [...]. São Paulo: [s.n.], 1963. Terceira Parte. 7ª Sessão Plenária. p. 15. v. IV.

Reforma Bancária formulou três projetos de resolução sobre a reforma bancária, que seriam remetidos ao plenário do Congresso Brasileiro para a Definição das Reformas de Base para discussão e votação em sessão única.²⁷⁶

A comissão considerava que os órgãos incumbidos de traçar as diretrizes da política monetária e de executá-las, ou seja, a SUMOC e o Banco do Brasil, não tinham uma composição adequada e não propiciavam uma formulação coerente, segura e uma execução eficiente dessa política. Além disso, a comissão entendia ser recomendável que as funções normativas e executivas fossem realizadas por organismos distintos e harmônicos e, ainda, diferentes quanto às suas finalidades, dos estabelecimentos bancários que efetuavam operações correntes de crédito com o público. Portanto, essa separação de atribuições exigia a criação de um órgão de cúpula, com amplos poderes normativos, e outro, cuja ação seria exercida sobre os bancos privados e oficiais do sistema, ou seja, a criação do Banco Central do Brasil e do Conselho Monetário Nacional. Finalmente, diante das acerbas críticas feitas ao desmantelamento do Banco do Brasil, a comissão acabou assentindo que este continuasse exercendo as funções de banqueiro do Governo Federal.

Com base nestas premissas, a 3ª Comissão de Reforma Bancária formulou a primeira resolução que recomendava: a) a criação do Conselho Monetário Nacional, composto por nove membros, sendo cinco de livre nomeação e demissão pelo presidente da República, e quatro com mandatos fixos a serem escolhidos entre pessoas com conhecimentos especializados em comércio exterior e câmbio, crédito rural, crédito comercial, investimentos e mercado de capitais, a serem nomeados pelo presidente da República após aprovação pelo Senado Federal; b) a criação de comissões consultivas, de caráter permanente, como órgãos de assessoramento, iniciativa e consulta junto ao Conselho Monetário; c) a atribuição à SUMOC das funções de fiscalização das atividades da rede bancária nacional, oficial e privada, das companhias de crédito, financiamento e investimento, das cooperativas de crédito e das caixas econômicas; d) redesconto, as quais seriam delegadas ao Banco do Brasil S.A., enquanto necessário ou conveniente; e) emissão; f) recebimento e guarda dos depósitos compulsórios da rede bancária; g) compensação de cheques; e, h) execução da política cambial e de comércio exterior. Além disso, a primeira resolução aprovada pela 3ª Comissão de Reforma Bancária ainda recomendava

²⁷⁶ Para consultar a íntegra dos projetos de resolução elaborados pela 3ª Comissão de Reforma Bancária, cf. GALVÊAS, Ernane. *Relatório. In: CONGRESSO BRASILEIRO PARA A DEFINIÇÃO DAS REFORMAS DE BASE, 1963, São Paulo. Anais [...]. São Paulo: [s.n.], 1963. Terceira Parte. 7ª Sessão Plenária. p. 15-18. v. IV.*

a possibilidade de delegação pela SUMOC do exercício de suas funções, mediante contrato a ser firmado com outras instituições bancárias públicas.²⁷⁷

No que tange ao crédito rural e à questão da criação ou não do Banco Rural, ao final dos debates, a comissão considerou que “o financiamento da produção agropecuária vinha sendo atendido, razoavelmente, dentro das possibilidades de recursos nacionais”²⁷⁸ pela Carteira de Crédito Agrícola do Banco do Brasil S.A., pelo Banco Nacional de Crédito e outras entidades oficiais de crédito, bem como por alguns bancos privados. Além disso, os seus membros chegaram ao entendimento de que a criação do Banco Rural, por si só, não iria suprir a falta de capitais destinados ao crédito rural, e que era necessário planejamento do financiamento das atividades agropecuárias com os recursos disponíveis, a partir de critérios seletivos e de prioridade para a distribuição do crédito, em uma atividade coordenada entre os bancos públicos e privados. Ela considerou também que a programação global deste financiamento não podia estar divorciada da política nacional de desenvolvimento econômico e das diretrizes da política monetária.

Assim, a 3ª Comissão de Reforma Bancária, por meio da 2ª resolução apresentada, manifestou-se contra a criação imediate do Banco Rural (destaque no original), nos termos das proposições em curso no Congresso Nacional. Não obstante, ela recomendou a preparação de um programa anual do crédito agrícola no âmbito do Conselho Monetário Nacional, com a participação do sistema bancário privado, além da intensificação dos programas de assistência técnica associada ao crédito aos pequenos e médios agricultores. Finalmente, considerando que a legislação bancária vigente era um conjunto de dispositivos esparsos, fragmentados e inadequados, a comissão, por meio da 3ª resolução apresentada, recomendava ao governo federal a elaboração de um anteprojeto de lei bancária, a partir dos trabalhos apresentados no Congresso Brasileiro para a Definição das Reformas de Base, para reunir em um só documento as disposições legais vigentes sobre a matéria.

Conforme o regimento interno do Congresso Brasileiro para a Definição das Reformas de Base, os projetos de resolução aprovados nas comissões deveriam ser submetidos à aprovação pelo plenário do conclave. Assim, os três projetos de resolução formulados pela 3ª Comissão de Reforma Bancária foram submetidos à 7ª sessão plenária do Congresso, sob a

²⁷⁷ A resolução não cita nominalmente, mas está se referindo ao Banco do Brasil.

²⁷⁸ O trecho destacado é parte dos “considerandos” das três resoluções propostas pela 3ª Comissão de Reforma Bancária. A expressão será objeto de controvérsia e debates por ocasião da 7ª sessão plenária do Congresso Brasileiro para a Definição das Reformas de Base. Para o texto integral, cf. GALVÊAS, Ernane. *Relatório. In: CONGRESSO BRASILEIRO PARA A DEFINIÇÃO DAS REFORMAS DE BASE, 1963, São Paulo. Anais [...].* São Paulo: [s.n.], 1963. Terceira Parte. 7ª Sessão Plenária. p. 15-18. v. IV.

presidência do general Edmundo de Macedo Soares e Silva, relatoria de Ernane Galvêas e secretariado de José Garrido Torres. Nos debates, Anápio Gomes e Petrônio Guimarães destacaram-se, mais uma vez, como defensores do Banco do Brasil e do sistema vigente. Porém, novamente ficaram vencidos e as resoluções foram aprovadas pelo plenário.

Um dos temas que mais despertou a atenção nos debates foi a respeito de qual seria o órgão executor da política nacional da moeda e do crédito, se a SUMOC ou o Banco do Brasil. Petrônio Guimarães chegou a afirmar que o presidente da 3ª Comissão de Reforma Bancária colocou o tema para votação nominal “no apagar das luzes” da penúltima reunião do grupo.²⁷⁹ Ele reproduziu os argumentos expendidos nos debates na comissão e conclamou os congressistas a votarem novamente o tema, porque a solução aprovada pela comissão levaria, segundo ele, o Banco do Brasil à falência. Os congressistas Antônio Mercado Júnior, Genival Santos, Nilo Neme, Geraldo Vidigal, Arrobas Martins, Fábio Nusdeo e Barbosa de Almeida, todos integrantes da ala vencedora da 3ª Comissão de Reforma Bancária, repudiam a fala de Petrônio Guimarães, batendo-se pela observância do regimento interno do conclave. O general Edmundo de Macedo Soares, na condição de presidente do congresso, decidiu que as resoluções da comissão deveriam ser votadas em primeiro lugar, e somente em caso de rejeição é que novas propostas poderiam ser apresentadas. É interessante analisar algumas falas destes congressistas, porque elas revelam outros sentidos da reforma bancária que as notas taquigráficas dos debates da comissão não fizeram registrar.

É o caso, por exemplo, de Antônio Mercado Júnior, para quem “no fundo, na realidade, o que se discute é permanecer ou não permanecer, em poder do Banco do Brasil, à sua livre disposição, os depósitos compulsórios dos estabelecimentos bancários”.²⁸⁰ Esta era uma questão importante de fundo, como já destacamos anteriormente, porque contrariava os interesses dos bancos privados, que enxergavam no Banco do Brasil um concorrente desleal em suas atividades de banco comercial, porque atuava sob o manto da proteção do Estado, abusando da sua condição de operador central do sistema bancário, inclusive, mediante o uso dos depósitos compulsórios deles exigidos. Urgia retirar do Banco do Brasil a administração dos depósitos compulsórios. É o próprio congressista quem o diz: “é isso que queremos que aconteça, porque, na realidade, aplicar em negócios particulares disponibilidades de bancos

²⁷⁹ O resultado da votação foi apertado (10x9), com margem de apenas um voto a favor da tese de que a SUMOC – e não o Banco do Brasil – deveria ser o órgão executor da política monetária nacional. Cf. CONGRESSO BRASILEIRO PARA A DEFINIÇÃO DAS REFORMAS DE BASE, 1963, São Paulo. Anais [...]. São Paulo: [s.n.], 1963. Terceira Parte. 7ª Sessão Plenária. p. 22. v. IV.

²⁸⁰ CONGRESSO BRASILEIRO PARA A DEFINIÇÃO DAS REFORMAS DE BASE, 1963, São Paulo. Anais [...]. São Paulo: [s.n.], 1963. Terceira Parte. 7ª Sessão Plenária. p. 24. v. IV.

privados, compulsoriamente recolhidas ao Banco do Brasil, não passa de concorrência desleal”.²⁸¹

Genival Santos, que foi relator da subcomissão criada por sugestão de Garrido Torres, para “facilitar” o trabalho da 3ª Comissão, defendeu as resoluções formuladas porque “nenhum de nós teria sequer, não digo a audácia, mas o deslante, a falta de patriotismo de pretender destruir o Banco do Brasil”.²⁸² Para ele, a criação do Banco Central e do Conselho Monetário Nacional, bem como a atribuição das funções executivas da política monetária nacional à SUMOC não representavam o risco de “esvaziamento” do Banco do Brasil, que continuaria a operar com a Carteira de Crédito Agrícola e como banqueiro do governo. O fato de que as operações que seriam retiradas do Banco do Brasil representassem o “filet mignon” do sistema monetário nacional, bem como de que o financiamento rural era deficitário, evidentemente, não entrava nessa conta “patriótica” do referido congressista.²⁸³

Nilo Neme frisa que a comissão não abandonou completamente o Projeto de Lei n. 104/50, mas procurou aperfeiçoá-lo, tanto assim que, “a maioria dos membros da Comissão de Reforma Bancária transigiu muito mais do que a sua minoria”,²⁸⁴ como era o caso da criação do Banco Rural. Há uma preocupação desses congressistas em se colocar “do lado certo da história”, procurando culpabilizar os adversários pela intransigência na defesa de suas posições, diante da inevitabilidade da reforma bancária que se avizinhava. Eles procuram minimizar os efeitos que as mudanças acarretariam para a estrutura do Banco do Brasil e enaltecer as suas próprias atitudes de ponderação e benevolência em relação à referida instituição, que permaneceria com a Carteira de Comércio Exterior e de Câmbio. Após destacar que a fórmula

²⁸¹ CONGRESSO BRASILEIRO PARA A DEFINIÇÃO DAS REFORMAS DE BASE, 1963, São Paulo. Anais [...]. São Paulo: [s.n.], 1963. Terceira Parte. 7ª Sessão Plenária. p. 24. v. IV.

²⁸² CONGRESSO BRASILEIRO PARA A DEFINIÇÃO DAS REFORMAS DE BASE, 1963, São Paulo. Anais [...]. São Paulo: [s.n.], 1963. Terceira Parte. 7ª Sessão Plenária. p. 26. v. IV.

²⁸³ A expressão é do ex-presidente do Banco do Brasil, Anápio Gomes, nos debates realizados na 7ª sessão plenária do Congresso Brasileiro para a Definição das Reformas de Base, que afirmava ter demonstrado que o Banco do Brasil não aplicava os depósitos compulsórios em concorrência com a rede bancária privada, mas tratava-se do seguinte: “retira-se o “filet mignon” do Banco do Brasil e deixam-se-lhe (sic) os ossos. Em outras palavras: retira-se do Banco do Brasil uma de suas fontes de receita e deixa-se a seu encargo a massa tremenda das despesas”. Sobre a questão do crédito rural e da criação do Banco Rural, Anápio Gomes afirmava ter demonstrado que “as operações de crédito rural acarretam prejuízo anual de mais de 1 bilhão de cruzeiros ao Banco do Brasil e que, criado o Banco Rural, na forma prevista no Projeto 104, o novo estabelecimento estaria falido em oito anos”. Foi diante dessa perspectiva que a 3ª Comissão de Reforma Bancária preferiu não recomendar a criação do Banco Rural naquele momento. Anápio Gomes também reforçava que a resolução formulada pela comissão, de que fora voto vencido, transformava a SUMOC em Banco Central. Cf. CONGRESSO BRASILEIRO PARA A DEFINIÇÃO DAS REFORMAS DE BASE, 1963, São Paulo. Anais [...]. São Paulo: [s.n.], 1963. Terceira Parte. 7ª Sessão Plenária. p. 31. v. IV.

²⁸⁴ CONGRESSO BRASILEIRO PARA A DEFINIÇÃO DAS REFORMAS DE BASE, 1963, São Paulo. Anais [...]. São Paulo: [s.n.], 1963. Terceira Parte. 7ª Sessão Plenária. p. 27. v. IV.

pretendida pela comissão iria “apenas” transferir a Carteira de Redescontos, o Serviço de Compensação de Cheques e a Caixa de Amortização, através do serviço de emissão, do Banco do Brasil para a SUMOC, Nilo Neme afirma:

[...] é preciso que, a bem da história deste Congresso, que se deixe registrado o fato de que em momento algum nos colocamos em posição contrária aos interesses do Banco do Brasil, ao qual muito de nós pertencemos, e cuja estabilidade estou certo de que todos pensamos apoiar e defender, porque representa, realmente, uma instituição de crédito que tão assinalados serviços tem prestado a este país, e que jamais fracassará, com o Banco Central ou sem ele (sic).²⁸⁵

Geraldo Vidigal também descortina as verdadeiras razões para o desmantelamento do Banco do Brasil, acusando textualmente a instituição de desviar recursos típicos de banco central para as atividades de banco comercial. Ele afirma que “se (não) houvesse esse desvio de recursos de banco central para aplicações em banco comercial, então o Banco do Brasil poderia encontrar-se em situação difícil”, o que seria “uma razão a mais para que amanhã se separasse o banco central do banco comercial, para que esse desvio de aplicações não se perpetuasse”.²⁸⁶ Arroba Martins, por sua vez, procura desqualificar os argumentos contrários à posição defendida pelos representantes do capital bancário-financeiro, alertando aos congressistas que os defensores do Banco do Brasil estavam desviando o foco das atenções da reforma bancária, porque, ao invés de discutirem a reforma e a criação do Banco Central, estavam transformando o Banco do Brasil “na totalidade do problema”. Ele não deixa margem para dúvidas: “Se, porventura, o interesse da nação exigisse o sacrifício do Banco do Brasil, teríamos que votar o sacrifício do Banco do Brasil”.²⁸⁷

Fábio Nusdeo, que também integrou a 3ª Comissão de Reforma Bancária, filiando-se à corrente vencedora dos debates, reforça os argumentos de Arroba Martins e coloca a questão nos seguintes termos:

Existem duas alternativas, a meu ver inescapáveis: ou os recursos e funções de banco central, que atualmente se encontram no Banco do Brasil, lhe trazem lucro, vantagem financeira, ou lhe trazem prejuízo. Se lhe trazem prejuízo, a retirada dessas funções representará antes um alívio na carga, que um prejuízo. Se lhe trazem lucro, este deve ser encaminhado e incorporado à massa de manobra de um banco central, e concentrado, conseqüentemente, no órgão deliberativo e executivo da política monetária e creditícia. De posse destes recursos, esse órgão estará em condições de remunerar equitativamente, de remunerar realisticamente, os serviços que o Banco do Brasil venha a realizar como comissário desse órgão executivo da política monetária.²⁸⁸

²⁸⁵ CONGRESSO BRASILEIRO PARA A DEFINIÇÃO DAS REFORMAS DE BASE, 1963, São Paulo. Anais [...]. São Paulo: [s.n.], 1963. Terceira Parte. 7ª Sessão Plenária. p. 28. v. IV.

²⁸⁶ *Ibidem* p. 29. v. IV.

²⁸⁷ *Ibidem* p. 32. v. IV.

²⁸⁸ *Ibidem* p. 33. v. IV.

Após a intervenção do presidente da 3ª Comissão de Reforma Bancária, Barbosa de Almeida – que rebateu os argumentos esposados por Petrônio Guimarães e reforçou o que entendia ser uma postura “liberal” da comissão, que possibilitou “longos debates” entre todos os integrantes da comissão e das correntes divergentes – o presidente do conclave, general Edmundo de Macedo Soares, encerrou a discussão e colocou em votação simbólica as resoluções propostas pela comissão que, como mencionado linhas atrás, foram aprovadas.²⁸⁹

O tema da reforma do mercado de capitais também foi objeto de debates no Congresso Brasileiro para Definição das Reformas de Base, tendo José da Costa Boucinhas apresentado tese propondo a regulamentação das sociedades de financiamento e investimento.²⁹⁰ A matéria já tinha sido objeto de estudo realizado pelo Conselho Nacional de Economia (CNE), com a audiência dos setores diretamente interessados no assunto, provocado pela apresentação do Projeto de Lei n. 2.915, de 1961, à Câmara dos Deputados, pelo deputado Mário Beni. O anteprojeto de lei elaborado pelo CNE continha as linhas mestras que deveriam informar o funcionamento das sociedades de crédito, financiamento e investimento e serviu de base para o projeto de reforma do mercado de capitais apresentado por Boucinhas no evento.

O cerne da questão era a regulamentação do mercado de capitais para os contratos de médio e longo prazo, em decorrência do contexto inflacionário vivenciado pelo Brasil naquele período. Para o autor, o sistema bancário nacional até então existente estava aparelhado apenas para as exigências de crédito a curto prazo, razão pela qual a regulamentação das sociedades de financiamento e de investimento constituía também uma das reformas de base necessárias ao país, que deveria ser feita em conjunto com a reforma bancária. Algumas funções atribuídas a essas sociedades poderiam ser exercidas pelos bancos comerciais ou especializados, como, por exemplo, o financiamento das importações e exportações de mercadorias, matéria ligada aos interesses da política econômica, o que justificava a tramitação conjunta das reformas bancária e de mercado de capitais, reunidas sob uma designação maior de reforma bancário-financeira.

No anteprojeto de reforma do mercado de capitais elaborado pelo CNE, as sociedades de financiamento eram instituições de crédito que operavam a médio prazo e, indiretamente, destinavam-se à concessão de crédito ao consumidor, por meio do financiamento concedido ao vendedor dos produtos e mercadorias, que, por sua vez, encarregava-se de financiar o

²⁸⁹ É digno de nota que Petrônio Guimarães também foi voto vencido quanto a este ponto, porque defendeu a votação nominal.

²⁹⁰ BOUCINHAS, José da Costa. *Regulamentação das sociedades de financiamento e investimento*. In: CONGRESSO BRASILEIRO PARA A DEFINIÇÃO DAS REFORMAS DE BASE, 1963, São Paulo. Anais [...]. São Paulo: [s.n.], 1963. Doc. n. 43. p. 1-5. v. IV.

comprador. O anteprojeto da CNE não previa a concessão de crédito direto ao consumidor, peça fundamental do processo de desenvolvimento econômico de um país, conforme sustentava Boucinhas. No que tange às sociedades de investimento, o anteprojeto elaborado pelo CNE dispunha apenas sobre as condições de funcionamento das sociedades captadoras de poupanças, deixando de fixar normas a respeito das sociedades emissoras de capitais e dos demais agentes responsáveis pelo lançamento de ações e debêntures e sua colocação no mercado de capitais. Diante disso, o professor advogava a aprovação do anteprojeto elaborado pelo CNE, com as modificações por ele sugeridas, notadamente quanto à previsão de concessão de crédito direto aos consumidores, ao financiamento das exportações e importações, além da regulamentação da emissão de ações, debêntures e títulos, oferecidos à subscrição pública, quer por empresas privadas, quer pelas próprias sociedades de investimento.²⁹¹

O Conselho Nacional de Economia, representado por seu presidente Pereira Diniz, também participou do Congresso Brasileiro para a Definição das Reformas de Base, tendo apresentado um anteprojeto de lei dispendo sobre as sociedades de financiamento e de investimentos, elaborado por uma comissão especial designada pelo Conselho composta por representantes de órgãos governamentais, das Bolsas de Valores e das empresas interessadas, além de economistas e juristas especializados na matéria.²⁹² O anteprojeto apresentado pelo

²⁹¹ O professor José da Costa Boucinhas apresentou, com apêndice do documento n. 43, relativamente à tese sobre a regulamentação das sociedades de crédito e investimento, comentários aos dispositivos do anteprojeto de lei, elaborado pelo Conselho Nacional de Economia (CNE), dispendo sobre a reforma do mercado de capitais. Os comentários feitos discorrem sobre: a) limites operacionais das sociedades de crédito e investimento, como os limites estabelecidos para operações de aceite cambial, em que o professor se coloca contrariamente a tais limites, já que o aceite cambial era um contrato de risco garantido; e, b) relações entre as financeiras e os bancos, em que Boucinhas também discorda da limitação imposta à participação societária recíproca entre as sociedades de crédito e financiamento e os bancos, já que, para essa participação societária representaria um reforço de solidez aos negócios, em benefício do investidor. Cf. BOUCINHAS, José da Costa. *Regulamentação das sociedades de financiamento e investimento*. In: CONGRESSO BRASILEIRO PARA A DEFINIÇÃO DAS REFORMAS DE BASE, 1963, São Paulo. Anais [...]. São Paulo: [s.n.], 1963. Doc. n. 43. Apêndice p. 1-5. v. IV.

²⁹² O documento constante nos Anais do referido congresso contém uma carta endereçada ao presidente da Câmara dos Deputados, Raniere Mazzili, datada de 12 de setembro de 1962, contendo as diretrizes gerais do anteprojeto de lei sobre as sociedades de financiamento e de investimento elaborado pelo Conselho Nacional de Economia; além do parecer aprovado na 1.003ª Sessão Ordinária do Conselho, em 4 de setembro de 1962, com a minuta do referido anteprojeto de lei. Em linhas gerais, o anteprojeto estabelecia: a) normas para as constituições das sociedades de financiamento e investimentos, prevendo várias exigências para o seu funcionamento, a começar pela autorização do ministro da Fazenda; b) forma anônima para a constituição das referidas sociedades; c) ações não nominativas (ao portador) representativas do capital votante; d) limite mínimo de capital para a constituição das sociedades de financiamento e metade desse montante para as sociedades de investimentos; e) formas de integralização do capital subscrito; f) as operações permitidas e proibidas das referidas sociedades, tendo como base a diferenciação das atividades praticadas pelos bancos comerciais (assim, por exemplo, vedou-se às sociedades de financiamento e investimentos o recebimento de depósitos pecuniários de terceiros, bem como a emissão de cheques contra as referidas sociedades); g) autorização pela SUMOC para regulamentar a coleta e aplicação de moedas estrangeiras para investimentos no país, financiamento da produção e das vendas, de bens de capitais e duráveis de consumo, no mercado interno e externo, a médio e longo prazos; h) fiscalização; i) penalidades; entre outras. Uma das inovações mais relevantes, segundo o CNE, em relação à regulamentação vigente da Portaria n. 309, foi a disciplina dos fundos de financiamento e investimento. Preferiu-se, neste

CNE tinha como objetivo sanar “as dúvidas suscitadas no tocante à constitucionalidade”²⁹³ da Portaria n. 309, de 30 de novembro de 1959, do Ministério da Fazenda, que constituía o texto normativo básico sobre as sociedades de crédito, financiamento e investimento no país. Na exposição das diretrizes do anteprojeto, o CNE evidenciou a dimensão apontada nesta tese de que o direito foi instrumentalizado pela economia:

[...] sob o ponto de vista substancial, deve ser considerado, precipuamente, o fato econômico subjacente à norma jurídica. A formulação de regras legais deve ater-se, como é óbvio, aos objetivos a realizar, no plano superior da política econômico-financeira.²⁹⁴

Na esteira da Portaria n. 309, o anteprojeto do CNE vedava as sociedades de tipo misto e distinguia duas espécies de sociedades financeiras, a saber: as sociedades de financiamento e as sociedades de investimentos. As primeiras tinham como objetivo operar no mercado de crédito, a médio e longo prazos; enquanto as sociedades de investimentos destinavam-se às operações de valores mobiliários abarcando as operações de crédito de curto prazo. É em relação a estas últimas que o anteprojeto dedica maior atenção, por destinarem-se à captação da poupança popular e ao fomento da indústria e comércio, por meio da “democratização do capital”, eufemismo utilizado pelo empresariado para financiar as suas atividades com o capital alheio, como evidenciamos no tópico anterior desta tese. Com efeito, o CNE assim justificava o tratamento jurídico mais benéfico às sociedades de investimento:

[...] As sociedades de investimento, criadas principalmente para incentivar a aplicação da pequena e média poupança no capital social das empresas industriais e comerciais em operação no país, não tiveram o desenvolvimento que se esperava, ao contrário do que sucedeu com as sociedades de financiamento. Tendo em vista a circunstância de que as sociedades de investimento oferecem maior interesse econômico, social e político, pois atendem melhor às finalidades de democratização do capital das empresas, parece conveniente estabelecer menores exigências, para estimular as atividades de sociedades da espécie.²⁹⁵

particular, caracterizar os fundos como sendo de financiamento ou de investimento, de acordo com a sua finalidade, como fundos de participação ou em condomínio, a partir do princípio da especialização. CONSELHO NACIONAL DE ECONOMIA. *Reforma das sociedades de crédito, financiamento e investimento*. In: CONGRESSO BRASILEIRO PARA A DEFINIÇÃO DAS REFORMAS DE BASE, 1963, São Paulo. Anais [...]. São Paulo: [s.n.], 1963. Doc. n. 3. p. 1-25. v. IV.

²⁹³ A Portaria n. 309, de 1959, do Ministério da Fazenda era fruto do exercício da delegação de poderes legislativos feitas pelas Leis n. 7.583, de 25 de maio de 1945, e n. 9.603, de 16 de agosto de 1946, que contrariava expressamente a proibição de delegação de poderes pela Constituição Federal de 1946.

²⁹⁴ CONSELHO NACIONAL DE ECONOMIA. *Reforma das sociedades de crédito, financiamento e investimento*. In: CONGRESSO BRASILEIRO PARA A DEFINIÇÃO DAS REFORMAS DE BASE, 1963, São Paulo. Anais [...]. São Paulo: [s.n.], 1963. Doc. n. 3. p. 2. v. IV.

²⁹⁵ Assim é que se estabeleceu um regime mais favorável às sociedades de investimento, tal como: a) limite mínimo de capital fixado em base correspondente à metade do exigido para as sociedades de financiamento; b) dispensa de recolhimentos compulsórios à ordem da SUMOC e de manutenção de encaixe mínimo; c) não sujeição ao limite quantitativo, calculado sobre o capital realizado e reservas livres, para o acolhimento de recursos de terceiros; etc. CONSELHO NACIONAL DE ECONOMIA. *Reforma das sociedades de crédito, financiamento e investimento*. In: CONGRESSO BRASILEIRO PARA A DEFINIÇÃO DAS REFORMAS DE BASE, 1963, São Paulo. Anais [...]. São Paulo: [s.n.], 1963. Doc. n. 3. p. 6. v. IV.

Nos debates sobre a tese apresentada por José da Costa Boucinhas, bem como sobre o anteprojeto de lei elaborado pelo CNE, relativamente às sociedades de crédito, financiamento e investimentos, ficou evidenciado que a Portaria n. 309/1959, do Ministério da Fazenda, representou um passo importante para a institucionalização dessas agências financeiras, embora de constitucionalidade duvidosa, uma vez que a Constituição de 1946 vedava a delegação entre os Poderes da União. A matéria, porém, suscitava outras controvérsias, na medida em que representava um ponto de atrito entre os bancos comerciais privados, as indústrias sequiosas de crédito e as próprias financeiras, que surgiram como alternativa ao crédito caro e escasso no ambiente inflacionário, em meio a um mercado informal de emissão e venda de títulos de crédito à margem do controle pelo Estado (o mercado paralelo). Por isso mesmo, mais uma vez a perspicácia de um representante dos interesses dessas elites orgânicas, que conhecia estas contradições internas do próprio sistema capitalista, vai propor uma solução pragmática: Garrido Torres sugeriu que o anteprojeto do Conselho Nacional de Economia não fosse discutido naquele foro, “em seus pormenores”, porque a reforma do mercado financeiro e de capitais deveria ser objeto de outra comissão, afim de não atrapalhar o bom andamento das discussões sobre a reforma bancária.²⁹⁶

A proposta de Garrido Torres foi acolhida, tendo sido constituída uma subcomissão, da qual ele próprio passou a fazer parte, ao lado de Nilo Neme e José da Costa Boucinhas. Os três reuniram-se apenas uma vez e apresentaram um projeto de resolução, que acabou sendo aprovado pela 3ª Comissão de Reforma Bancária e submetido ao plenário do Congresso Brasileiro para a Definição das Reformas de Base. A resolução foi dividida em três partes: mercado de capitais, o financiamento a médio prazo e a regulamentação das sociedades de financiamento e investimento.

Quanto ao mercado de capitais, recomendava-se a privatização das empresas estatais e a atualização da lei das sociedades anônimas e das bolsas de valores, com o oferecimento de vantagens fiscais para atrair o interesse dos poupadores, porque, diante da “insuficiência das fontes tradicionais de capital”, era necessária “a captação das poupanças populares”, já que, “entre as reformas de base inclui-se a que visa mobilizar a poupança do povo em favor do desenvolvimento”. Relativamente ao financiamento a médio prazo, a resolução recomendava o estabelecimento de normas reguladoras, “para fazer frente às necessidades de capital de giro das empresas industriais e comerciais”, considerando a escassez de crédito para produção e

²⁹⁶ GALVÊAS, Ernane. *Relatório*. In: CONGRESSO BRASILEIRO PARA A DEFINIÇÃO DAS REFORMAS DE BASE, 1963, São Paulo. Anais [...]. São Paulo: [s.n.], 1963. Terceira Parte. 7ª Sessão Plenária. p. 19. v. IV.

vendas e que a “principal finalidade deste tipo de crédito é a de manter em condições estáveis a demanda de produtos de consumo durável e semi-durável (sic)”. Por último, quanto à regulamentação das financeiras, entendeu a comissão que o anteprojeto do Conselho Nacional de Economia atendia às necessidades do mercado de capitais e que deveria “transformar-se rapidamente em lei”.²⁹⁷

Jorge Oscar de Mello Flores, banqueiro, ipesiano responsável pelo acompanhamento dos assuntos legislativos junto ao Congresso Nacional na organização do IPÊS, apresentou uma tese no Congresso Brasileiro para a Definição das Reformas de Base sobre a estatização do seguro no Brasil. O documento integrou os trabalhos da 3ª Comissão de Reforma Bancária e foi aprovado por unanimidade, sem maiores discussões, nos seguintes termos:

A melhor solução para os negócios de seguros no Brasil é o de ampla concorrência, em que disputam não só as empresas privadas, com sua preocupação de lucro e aperfeiçoamento de serviços, aliada à sua flexibilidade operacional, mas também órgãos estatais, beneficiados com as isenções e favores de que desfrutam as atividades governamentais, mas sem quaisquer privilégios injustificados.²⁹⁸

Na 7ª sessão plenária do Congresso Brasileiro para a Definição das Reformas de Base as duas propostas de resolução acima mencionadas foram igualmente aprovadas. Em relação às sociedades de financiamento e investimento, os congressistas debateram sobre a ampliação da resolução para alcançar os investimentos de médio prazo e o mercado de capitais. Outros dois assuntos que mobilizaram os debates foram a transmissão de ações nominativas por simples endosso – para facilitar a subscrição e a circulação das ações pelas empresas para fortalecimento do mercado de capitais, sem necessidade de socorrer-se do mercado paralelo – e a privatização das empresas estatais.²⁹⁹ Esta era a posição defendida pelo empresariado ligado ao capital bancário-financeiro, sustentada pelo IPÊS e que vai sagrar-se vencedora, tanto no conclave, quanto, posteriormente, após o golpe empresarial-militar que vai destituir João Goulart da Presidência da República em 31 de março do ano seguinte.

²⁹⁷ GALVÊAS, Ernane. *Relatório*. In: CONGRESSO BRASILEIRO PARA A DEFINIÇÃO DAS REFORMAS DE BASE, 1963, São Paulo. Anais [...]. São Paulo: [s.n.], 1963. Terceira Parte. 7ª Sessão Plenária. p. 19-21. v. IV.

²⁹⁸ FLÔRES, Jorge Oscar de Mello. *Estatização do seguro no Brasil*. In: CONGRESSO BRASILEIRO PARA A DEFINIÇÃO DAS REFORMAS DE BASE, 1963, São Paulo. Anais [...]. São Paulo: [s.n.], 1963. Doc. n. 47. p. 7. v. IV.

²⁹⁹ Petrônio Guimarães manifesta-se contra a privatização das estatais, tornando-se, mais uma vez, voto vencido. A posição defendida pelos representantes do capital bancário-financeiro pode ser sintetizada na fala proferida por Nilo Neme nesse debate: “quanto ao problema das ações do Estado, a Comissão propõe que se mantenha a redação original, porque não participamos da opinião de que o Governo não deve abrir mão das suas ações. Estaríamos adotando uma posição filosófica...eu, pessoalmente, sou contra o Estado industrial”. Cf. CONGRESSO BRASILEIRO PARA A DEFINIÇÃO DAS REFORMAS DE BASE, 1963, São Paulo. Anais [...]. São Paulo: [s.n.], 1963. Terceira Parte. 7ª Sessão Plenária. p. 53. v. IV.

O diretor-presidente do Correio da Manhã, um importante aliado do Grupo Folha no apoio ao golpe, Paulo Filho, proferiu um discurso na sessão solene de encerramento do Congresso Brasileiro para a Definição das Reformas de Base intitulado “Missão cumprida”. Nele, Paulo Filho enaltece a escolha do local, a Faculdade de Direito do Largo de São Francisco, da Universidade de São Paulo, para a realização do Congresso, “iniciativa de um grande grupo de industriais e técnicos. Homens da produção, do saber e da experiência” que “deram-se as mãos” para a “salvação nacional” e da “condenação à eterna pobreza”. Após resumir as cerca de sessenta teses, relatórios e pareceres sobre temas como reforma político-partidária e eleitoral, tributária, bancária, sindicalista e agrária aprovados pelo conclave, o diretor-presidente do Correio da Manhã enalteceu o Brasil “grande e poderoso”, “temido ou querido, conforme as circunstâncias” e alertou “àqueles que enfermaram do mal do pessimismo ou do espírito de contradição, do nacionalismo estreito, recalçado e vazio de beleza” que o Brasil precisava caminhar e avançar e isso não seria possível “sem modernizar-se, sem estruturar-se e reestruturar-se”.³⁰⁰

A Mesa Diretora do congresso aprovou uma mensagem final, que foi pronunciada por Luís Arroubas Martins na sessão de encerramento do conclave e que seria publicada pela Folha de São Paulo e pelo Correio da Manhã. A mensagem invoca a pesquisa de opinião pública referida no início deste subcapítulo, segundo a qual a nação teria apontado “os problemas reputados fundamentais e os caminhos para resolvê-los”, conclamando “os homens julgados mais capazes e escolhidos pelo critério da cultura geral, aliada ao saber especializado, pelo patriotismo...” para apresentar as soluções adequadas ao Brasil. Uma mensagem bem ao gosto de uma elite que se considera ilustrada e superior a um povo ignorante, incapaz de promover o desenvolvimento do Brasil grande e poderoso a que Paulo Filho se referiu em seu discurso de encerramento do congresso.³⁰¹

A mensagem invoca a democracia para justificar a ação desses homens de empresa, “que são comumente acusados de omissos” e que, no momento em que o Brasil atravessava uma “fase crucial da sua história, em que luta desesperadamente por vencer o estágio do subdesenvolvimento em que se encontra”, mobilizaram-se “em esforço conjunto, inclusive com o sacrifício dos seus encargos particulares”, colaborando no “diagnóstico das situações e

³⁰⁰ Os trechos em destaque foram retirados de FILHO, M. Paulo. *Missão cumprida*. In: CONGRESSO BRASILEIRO PARA A DEFINIÇÃO DAS REFORMAS DE BASE, 1963, São Paulo. Anais [...]. São Paulo: [s.n.], 1963, p. 23-26. v.1.

³⁰¹ Os trechos em destaque foram retirados de SEM AUTOR. *Mensagem do Congresso Brasileiro para a Definição das Reformas de Base*. In: CONGRESSO BRASILEIRO PARA A DEFINIÇÃO DAS REFORMAS DE BASE, 1963, São Paulo. Anais [...]. São Paulo: [s.n.], 1963, p. 29-31. v.1.

procura dos remédios convenientes”.³⁰² Para os congressistas, a democracia residia justamente nesta participação do povo para efetivação dos planos de governo, em uma integração no sistema e na vida do regime para a satisfação das aspirações nacionais. O governo do povo, para o povo e pelo povo. Só que o povo, neste caso, eram esses homens de empresa, representantes dessa elite ilustrada, intelectuais, especialistas, técnicos e os que se dedicavam à criação de riquezas. A democracia, portanto, era:

o regime como um processo em constante evolução, na busca do seu próprio aperfeiçoamento, o que muitas vezes demanda reformas de estrutura. Preservar a democracia é fazê-la evoluir, inclusive reformando-a na sua base mesma, para atender aos reclamos e às condições de cada situação histórica...sem temer reformas de base, **desde que elas representem uma reintegração fiel dos seus princípios fundamentais, para conveniente adaptação à conjuntura.**³⁰³ (destaquei)

Desde a renúncia de Jânio e a posse de João Goulart na presidência, a elite orgânica, por meio do IPÊS, lançou as bases para uma profunda reforma das estruturas jurídicas do Estado, a partir de um modelo modernizante-conservador para o país, alternativo (e, em grande medida, antagônico) às reformas de base propostas por Goulart, de caráter nacional-reformista. Segundo Dreifuss, “pela abrangência e qualidade das teses apresentadas, mostrava-se claramente que a elite orgânica empresarial desenvolvia não só uma campanha estruturada para alcançar o poder, mas também um programa de governo” (Dreifuss, 1981, p. 244).

No período que antecedeu o golpe, o Brasil estava diante de dois cenários possíveis para trilhar sua política econômica. Uma via popular, nacional-reformista, identificada com o governo de João Goulart e suas reformas de base, cujos projetos vinham desde os tempos da sua passagem como Ministro da Fazenda do governo Getúlio Vargas e como vice-presidente do governo Juscelino Kubitschek. Em sentido antagônico a este modelo de Estado, as elites orgânicas empresariais pretendiam implementar um programa específico de modernização econômica e conservadorismo sócio-político.

Claro que as análises são multifacetadas e as causas para o golpe se entrecruzam, como se pode observar pela vasta bibliografia sobre o tema.³⁰⁴ As narrativas se sobrepõem umas às

³⁰² Os trechos em destaque foram retirados de SEM AUTOR. *Mensagem do Congresso Brasileiro para a Definição das Reformas de Base*. In: CONGRESSO BRASILEIRO PARA A DEFINIÇÃO DAS REFORMAS DE BASE, 1963, São Paulo. Anais [...]. São Paulo: [s.n.], 1963, p. 29-31. v.1.

³⁰³ SEM AUTOR. *Mensagem do Congresso Brasileiro para a Definição das Reformas de Base*. In: CONGRESSO BRASILEIRO PARA A DEFINIÇÃO DAS REFORMAS DE BASE, 1963, São Paulo. Anais [...]. São Paulo: [s.n.], 1963, p. 31. v.1.

³⁰⁴ Remetemos o leitor ao “Guia bibliográfico”, resultado do projeto de pesquisa de iniciação científica conduzido por Sérgio Henrique da Costa Rodrigues e publicado sob a forma de monografia de bacharelado junto do Departamento de História da UFRJ sob o título Elementos de análise historiográfica da produção histórica nacional e estrangeira sobre o Regime Militar brasileiro, em que o autor seleciona teses, dissertações, livros e artigos por recorte de temas sobre a ditadura, em um total de sessenta e oito páginas. Cf. FICO, Carlos. *Além do golpe: a*

outras, ora com pontos de convergência, ora com destaque para aspectos muito particulares. Somadas, umas às outras, elas compõem o complexo quadro da realidade socioeconômico-político-jurídica, que levou à derrubada do presidente João Goulart. Nestes casos percebe-se a mobilização do direito como instrumento para legitimar uma tomada de posição. De um lado os nacionalistas, representados por uma vertente mais alinhada ao presidente João Goulart. De outro, assumem um papel de relevo os tecnoempresários.³⁰⁵ Esses agentes sociais eram diretores de corporações multinacionais, proprietários e administradores de empresas privadas, técnicos, executivos de estatais e, ainda, oficiais militares. A sua presença nos aparelhos políticos e burocráticos do Estado instrumentalizava um complexo financeiro-industrial integrado de produção e domínio, sistematizando a “racionalização dos interesses das classes dominantes e a expressão de tais interesses como Objetivos Nacionais”.³⁰⁶

Por volta de março de 1963, o IPÊS havia submetido ao Congresso vinte e quatro projetos de lei, contando com o *lobby* feito por meio do Grupo de Ação Parlamentar (GAP) junto aos deputados da ADP. Com a efetivação do golpe em 1964, o cerne das propostas do Congresso para as Reformas de Base do empresariado, preparadas pelo IPÊS, foi adotado como as diretrizes para inúmeras reformas administrativas, constitucionais e socioeconômicas implementadas pela ditadura. Tendo em vista o recorte temático escolhido para o desenvolvimento da presente tese, concentraremos a nossa análise no capítulo às reformas bancária e financeira.

tomada do poder em 31 de março de 1964 e a ditadura militar. Rio de Janeiro: Record, 2004, p. 139-207. Não é preciso ressaltar que o referido “Guia” não é exaustivo, especialmente diante de outros trabalhos relevantes sobre o tema publicados posteriormente.

³⁰⁵ Como é o caso de Roberto Campos, Octávio Gouveia de Bulhões e Delfim Netto, artífices dos programas econômicos implementados durante os anos de 1964-1974.

³⁰⁶ *Esboço de um programa de governo – o sentido do planejamento numa economia democrática*, documento de trabalho apresentado na Reunião Ministerial de 4 de janeiro de 1964 pelo Ministro Extraordinário para o Planejamento e Coordenação Econômica, p. 2-3 apud DREIFUSS, René Armand. 1964: a conquista do Estado. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 1981, p. 75.

CAPÍTULO 2 – A TRANSFORMAÇÃO DO DIREITO ECONÔMICO NA DITADURA: ENTRE REGRA E EXCEÇÃO

2.1. Autoritarismo e tecnocracia jurídica

Para compreensão do regime jurídico do capitalismo autoritário, será necessário ir além da apresentação dos movimentos sociais da elite orgânica empresarial e de suas propostas de reforma de base das estruturas jurídicas do Estado para atendimento dos seus interesses capitalistas, matéria essa que foi objeto do estudo no primeiro capítulo. Sem dúvida, as concepções liberais desses tecnoempresários revestiam-se de fortes conotações autoritárias, já que pretendiam anular completamente o pensamento e a ação política delas divergentes, como era o caso das reformas de base para implementação de um estado de bem-estar social no Brasil. No entanto, será necessário problematizar a própria noção de autoritarismo, considerando que essa mesma elite orgânica invocava a democracia para justificar as suas reformas,³⁰⁷ assim como a própria ditadura se autoproclamava “uma revolução democrática”.³⁰⁸

O adjetivo “autoritário” e o substantivo “autoritarismo” costumam ser empregados em três contextos diferentes: a estrutura dos sistemas políticos, as disposições psicológicas e as ideologias políticas. Na tipologia dos sistemas políticos, são chamados de autoritários os regimes que ressaltam a primazia da autoridade governamental em detrimento das instituições representativas, ou seja, do Poder Executivo, que governa, sobre o Poder Legislativo, que legisla.³⁰⁹ O autor do Ato Institucional de 9 de abril, o “instrumento jurídico da revolução”, Carlos Medeiros Silva,³¹⁰ vai além, defendendo que o próprio Poder Executivo deveria ter o poder de legislar. Ele já defendia essa teoria doze anos antes do golpe:

Em trabalho elaborado em 1952, a propósito das atribuições constitucionais do Poder Executivo, disse eu que a Constituição de 1946 havia cometido “erro grave ao proibir o exercício de poderes legislativos delegados” [...] É que “a função do governo se confunde cada vez mais com a legislação”, dizia eu, “o que levou R. Capitant a

³⁰⁷ Cf. a “Carta de princípios do empresário democrata” *In*: O QUE é o IPÊS, de 22 dezembro 1961. Arquivo Paulo Ayres Filho, FGV CPDOC, PAF IPÊS ch 1961.11.29, XI-2.

³⁰⁸ Neste sentido, basta lembrar o discurso de posse do presidente Médici, quando sustenta a coexistência da ordem constitucional e institucional como mecanismos de “defesa da democracia”. Cf. Discurso de posse do presidente Emílio Garrastazu Médici, publicado na edição de 31 de outubro de 1969, pela Folha de São Paulo, capa. Disponível em: <<https://acervo.folha.com.br/leitor.do?numero=3463&anchor=5170887&origem=busca>>. Acesso em: 29 jul. 2020.

³⁰⁹ Cf. STOPPINO, Mário. Autoritarismo. *In*: BOBBIO, Norberto *et al.* *Dicionário de política*. 13ª ed. 4ª reimpressão. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2010, p. 94.

³¹⁰ O melhor trabalho sobre o pensamento autoritário de Carlos Medeiros é a tese de doutorado de Rogério Madeira, referenciada neste trabalho. Cf. PINTO, Francisco Rogério Madeira. *A formação do pensamento jurídico-autoritário brasileiro e sua concretização no Estado Novo*: Júlio de Castilhos, Oliveira Vianna, Francisco Campos e Carlos Medeiros Silva. Tese (Doutorado em Direito, Estado e Constituição) – Universidade de Brasília – UnB, Brasília, 2018.

afirmar: - “Governar não é mais agir dentro do quadro das leis existentes; governar é dirigir a própria legislação; governar, em uma palavra, é legislar”.³¹¹

Autoritarismo é um dos conceitos que, tal como “ditadura” e “totalitarismo”, possui uma carga semântica usualmente contraposta à democracia, mas cumpre observar que as fronteiras entre estes conceitos não são sempre claras, há pontos de sombra que embaçam a visão e exigem maior acurácia por parte do intérprete. Assim, ocorre que certas crenças democráticas sejam impostas autoritariamente, ou, ainda, que um regime autoritário procure mobilizar um discurso democrático para disfarçar a sua natureza. A ditadura empresarial-militar brasileira utilizou essas duas artimanhas, procurando, dentre outras coisas, desconstruir a ideia democrática de que é necessário haver separação dos poderes instituídos (Executivo, Legislativo e Judiciário), e o fez para justificar o predomínio do Poder Executivo sobre os demais, como se pode perceber, mais uma vez, pelo discurso de Carlos Medeiros:

Em verdade, o dogma da separação dos poderes, atribuído a Montesquieu, tem hoje valor meramente histórico, tantas são as mutilações que vem sofrendo desde a sua enunciação. No curso deste século, o Executivo se tornou o ponto nuclear da organização política e administrativa do Estado.³¹²

Esta estratégia vem ao encontro do escamoteamento do autoritarismo, por meio de um discurso que enfatiza a eficiência técnica do exercício do Poder Legislativo quando exercido pelo Executivo, travestindo a democracia de tecnocracia. Stoppino (2010, p. 98) chegou a conjecturar que o autoritarismo escancarado parecia não ter um futuro longínquo, acreditando que esse deveria adaptar-se aos novos tempos, e aponta como sua nova forma mais provável “[...] a de uma tecnocracia coerente levada às últimas consequências”. Se, por um lado, o autor italiano, professor da Universidade de Pavia, não acertou completamente em seu vaticínio, já que o autoritarismo escancarado sobreviveu e permanece muito vivo até os dias de hoje no cenário global, por outro, acertou em cheio em seu prognóstico quanto à forma tecnocrática que o autoritarismo assumiu na construção do regime jurídico do capitalismo na ditadura brasileira.

A Constituição de 1946, na esteira da Constituição de 1934, proibia expressamente a qualquer dos Poderes delegar suas atribuições,³¹³ incluindo-se aí, obviamente, a delegação

³¹¹ SILVA, C. M. O ato institucional e a elaboração legislativa. *Revista de Direito Administrativo*. [S. l.], v. 77. p. 1-12, 1964. p. 3. DOI: 10.12660/rda.v77.1964.25966. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/25966>>. Acesso em: 8 abr. 2023.

³¹² SILVA, C. M. O ato institucional e a elaboração legislativa. *Revista de Direito Administrativo*. [S. l.], v. 77. p. 1-12, 1964. p. 3. DOI: 10.12660/rda.v77.1964.25966. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/25966>>. Acesso em: 8 abr. 2023.

³¹³ Art. 36 – São Poderes da União, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário, independentes e harmônicos entre si. §1º – O cidadão investido na função de um deles não poderá exercer a de outro, salvo as exceções previstas nesta Constituição. §2º – É vedado a qualquer dos Poderes delegar atribuições. Cf. BRASIL. Constituição (1946).

legislativa do Poder Legislativo ao Poder Executivo. Contudo, com o golpe de 31 de março de 1964, Carlos Medeiros tratou de arranjar uma justificativa jurídica para a ruptura da ordem constitucional vigente, formulando o primeiro ato institucional e “corrigindo” essa distorção. Segundo ele:

Procurou o Ato Institucional, alterando, durante a sua vigência, o processo tradicional de elaboração legislativa, sanar as lacunas em nosso ordenamento jurídico fundamental, com o propósito de acelerar o seu andamento e de permitir maior participação do Executivo na feitura das leis.³¹⁴

A questão do exercício de poderes legislativos pelo Executivo é antiga na nossa história constitucional, tendo suscitado controvérsias desde os primórdios do constitucionalismo brasileiro, quando os deputados constituintes da Assembleia Constituinte e Legislativa de 1823 atribuíram a si mesmos a faculdade de editar as leis necessárias aos negócios do país, além dos poderes que lhes foram conferidos por mandato para elaborarem a primeira Constituição do Brasil, tornando-se uma condição para a própria consolidação do processo de independência em relação a Portugal (Honorato, 2020). Como sabemos, alguns meses após o início dos trabalhos, a Assembleia acabou sendo dissolvida por D. Pedro, que outorgou, ele próprio, a Carta Constitucional de 1824, documento que vigorou até a proclamação da República, quando foi promulgada a Constituição de 1891. O tema do exercício de poderes legislativos pelo Executivo, seja diretamente, seja por meio da delegação a ele desses poderes, agitou os debates constituintes de 1890-1891, mas acabou não sendo acolhido no texto constitucional.³¹⁵

O tema voltaria à ribalta por ocasião dos debates para a elaboração da Constituição de 1934, com destaque para os posicionamentos em defesa da prerrogativa do Executivo de legislar, externados por Temístocles Cavalcanti,³¹⁶ o mesmo que futuramente viria a ser um ativo membro do IPÊS nos anos que antecederam o golpe de 31 de março de 1964, colaborador de primeira hora dos projetos de reformas de base do empresariado e que foi um dos integrantes

Constituição dos Estados Unidos do Brasil. Diário Oficial da União, Rio de Janeiro, 19 set. 1946, Seção 1, p. 13.059.

³¹⁴ SILVA, C. M. O ato institucional e a elaboração legislativa. *Revista de Direito Administrativo*. [S. l.], v. 77. p. 1–12, 1964. p. 4. DOI: 10.12660/rda.v77.1964.25966. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/25966>>. Acesso em: 8 abr. 2023.

³¹⁵ Para uma análise dos debates parlamentares na Assembleia Constituinte de 1890-1891, cf. SOARES, Bruno César Prado. *Ordem pública e controle na constituinte republicana: análise dos discursos parlamentares da Assembleia de 1890-91 sob a perspectiva do nacionalismo*. 2016. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Centro Universitário UNIEURO, Brasília, 2016.

³¹⁶ Maurício Mesurini da Costa, em sua tese de doutorado defendida em 2016 junto ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Santa Catarina, sob a orientação de Airtton Seelaender, investiga o pensamento de Temístocles Cavalcanti como um artífice das normas de direito público que regularam a atuação do Estado interventor no Brasil entre os anos de 1930 e 1964. Neste trabalho, o autor dedica um subcapítulo inteiro à análise do pensamento de Temístocles Cavalcanti sobre as delegações legislativas como uma das fórmulas do modelo interventor do Estado (Costa, M. M., 2016).

da subcomissão elaboradora do anteprojeto da Constituição de 1934, a chamada Comissão do Itamaraty.³¹⁷ Cavalcanti apontava a necessidade de reformulação da função legislativa, no contexto de um Poder Executivo forte,³¹⁸ para o funcionamento da democracia (Cavalcanti, 1933, p. 56-57 apud Costa, 2016, p. 202-203). A doutrina clássica da separação dos poderes deveria adaptar-se às finalidades modernas do Estado, com a “absorção do poder mais fraco pelo mais forte”, ou seja, o Poder Executivo, a quem caberia não somente a administração, em sentido estrito, mas “[...] igualmente, dentro de suas funções regulamentares, exercer uma actividade legislativa, por vezes preponderante” (Cavalcanti, 1938, p. 273 e 276-277 apud Costa, 2016, p. 209-210). O Poder Legislativo deveria se circunscrever a traçar as diretrizes gerais das normas, compartilhando com o Executivo o exercício das funções legislativas (Costa, 2016, p. 211).

Segundo Cavalcanti, a doutrina “moderna” vinha adotando a teoria do exercício dos poderes legislativos pelo Executivo, pois,

[...] facto é que o poder executivo exerce uma função regulamentar ampla e cada vez maior, como vimos ao examinar os decretos leis. [...] Fritz Fleiner, dos autores modernos é quem expõe a melhor doutrina, a respeito das delegações legislativas, isto é, aquella mais conforme com a realidade: Diz elle: “O legislador pode confiar a missão de crear o direito às autoridades administrativas. Elle transfere, assim, a esses órgãos, funções de legislação. “A regularidade de semelhante habilitação (delegação) não pode mais hoje ser posta em dúvida e na pratica do Imperio (sic) e das Províncias em particular, desde a guerra mundial, o poder regulamentar das autoridades administrativas adquirio uma importancia que excede de muito, quanto à sua extensão, a da própria legislação (Cavalcanti, 1938a, p. 396 apud Costa, 2016, p. 217-218).

O pensamento de Cavalcanti é extremamente importante para o desenvolvimento do regime jurídico do capitalismo autoritário como direito econômico de exceção, razão pela qual a ele voltaremos por ocasião da análise dos decretos-leis expedidos pela ditadura com base nos atos institucionais. Por ora, neste esforço retrospectivo de compreensão do conceito de autoritarismo, a partir do predomínio do Executivo sobre o Legislativo, cumpre sublinhar que

³¹⁷ Para uma análise dos debates na referida comissão, cf. HOCHHEIM, Bruno Arthur. *Federalismo, centralização e intervenção estatal: os debates na Comissão do Itamaraty (1932-1933)*. 2017. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de Brasília, Brasília, 2017.

³¹⁸ Costa (2016, p. 212) ilustra que esse reforço do Executivo defendido por Temístocles Cavalcanti inspirava-se na Itália fascista e na Alemanha nazista, com a diferença, entretanto, que, no Brasil, o regime não seria totalitário, já que a delegação de poderes poderia depender do Legislativo e o Judiciário exerceria o controle do Executivo. Assim: “[...] sobre o Duce, anotava que ‘concentra em suas mãos o poder executivo e legislativo. Mas essa última função elle a exerce por delegação do Parlamento.’ (1938^a, p. 359). Assim descreve o Führer: ‘nem um dictador, nem um representante do povo, nem um orgao do Estado – o seu poder é totalitario, na ordem política e administrativa; tem o monopolio político, que absorve todas as funções do Estado’ (1938^a, p. 360). De forma sutil, o autor se preocupa em afirmar que o sistema brasileiro não era fascista ou nazista, já que, no Brasil, o Executivo não tinha tal superioridade sobre os demais poderes, dependendo, inclusive, muitas vezes, do Legislativo, e era controlado pelo Judiciário. Porém, o jurista enfatiza “as tendencias modernas” de reforço da autoridade do chefe do Estado, verificadas “pela multiplicidade de dictaduras que se foram formando depois da guerra” (1.938^a, p. 361).

a emenda ao projeto de Constituição, oferecido por Cavalcanti na Comissão do Itamaraty, autorizando a delegação dos poderes legislativos ao Executivo, foi rejeitada.³¹⁹ Assim, a Constituição de 1934 proibiu expressamente a referida delegação.

A Constituição de 1934 durou pouco tempo, vigorando por apenas três anos, quando Getúlio Vargas implantou a ditadura do Estado Novo e outorgou a Constituição de 1937, incorporando ao texto as sugestões anteriores de possibilitar a delegação de poderes legislativos ao Executivo. Pinto aponta que “[...] a partir do texto constitucional de 1937, a delegação passaria a ser uma realidade jurídica, pelo menos formalmente, como destacou o seu criador, Francisco Campos[...]”:

A Constituição de 10 de Novembro permite expressamente a delegação do Poder Legislativo. Nisto, ainda, a Constituição de 10 de Novembro atendeu à realidade. Não há hoje nenhuma controvérsia relativa à incapacidade do corpo legislativo para a legislação direta. [...] A delegação de poderes não só foi permitida, como se tornou a regra, pois a Constituição prescreve que os projetos de iniciativa do Parlamento devem cingir-se a regular matéria de modo geral ou nos seus princípios, deixando ao Governo a tarefa de desenvolver os princípios e de regular os pormenores (Campos, 1937, p. 13-14 apud Pinto, 2018, p. 240-241).

A Constituição de 1937 modificou o regime anterior de proibição de delegações, permitindo expressamente o exercício de funções legislativas pelo Poder Executivo, como destacou Cavalcanti:

A nossa Constituição de 1937 modificou, em sua essência, o regime anterior da proibição de delegações, permitindo expressamente o exercício pelo Poder Executivo de funções delegadas do Poder Legislativo, bem como o exercício pleno da função por meio da expedição de decretos-leis. [...] O debate em torno das delegações legislativas tem, atualmente, interesse apenas doutrinário. A natureza da função exercida hoje pelo Presidente da República, nos termos da Constituição de 1937, já não permite a aplicação de um princípio que, além de revogado pelo silêncio da Constituição não teria cabimento no sistema constitucional vigente (Cavalcanti, 1942, p. 282 e 304 apud Costa, 2016, p. 222).

A Constituição de 1946 voltou a proibir a delegação de poderes, e é interessante notar – em confluência com os acontecimentos na ordem internacional, especialmente as Grandes Guerras Mundiais – a alternância de modelos, ora mais inclinados a conferir maior protagonismo ao Poder Legislativo, ora, de forma antagônica, concentrando mais poderes em mãos do Poder Executivo. Por mais que o Brasil fosse um país periférico na ordem mundial, a sua posição não era desprezível e não ficava alheia a esses movimentos internacionais. A extensão do seu território e a magnitude de suas riquezas naturais colocavam o país em uma

³¹⁹ Cumpre destacar que a proposta de emenda recebeu voto favorável de Oliveira Vianna, outro membro da Comissão do Itamaraty e representante do pensamento jurídico autoritário brasileiro (Costa, 2016, p. 222); e (Pinto, 2018).

posição estratégica para as potências mundiais e, isso, claro, acabava por refletir em nossa própria ordem interna.

Com efeito, em 1946, após o fim da Segunda Guerra Mundial, o mundo testemunhou os perigos da concentração de poderes no chefe do Executivo, com a ascensão de Mussolini na Itália, de Hitler na Alemanha, de Franco na Espanha e de Salazar em Portugal. A Constituição de 1946 foi, de certa forma, também uma reação a isso, razão pela qual uma das primeiras providências adotadas foi justamente acabar com a possibilidade de exercício de poderes legislativos pelo presidente da República, vedando a qualquer dos poderes a delegação de suas atribuições.³²⁰

O período compreendido entre 1946 e 1964 pode ser considerado uma experiência democrática brasileira, com o Congresso Nacional assumindo o importante papel de caixa de ressonância dos interesses de diferentes grupos políticos que compunham a complexa – e diversificada – sociedade brasileira.³²¹ O ambiente parlamentar, entretanto, caracterizado etimologicamente pelo lugar onde se exerce a fala, não oferecia a agilidade e rapidez que o capital requeria para a lucratividade dos negócios, o que levou os próceres do pensamento jurídico-autoritário a se levantarem contra a proibição do exercício de poderes legislativos pelo Executivo.

Pinto (2018), estudando a formação do pensamento jurídico-autoritário brasileiro a partir das ideias de Júlio de Castilhos, Oliveira Vianna, Francisco Campos e Carlos Medeiros Silva, sintetiza o debate sobre as delegações de poderes legislativos ao Executivo, que iria se instaurar a partir da Constituição de 1946:

O debate sobre as delegações será um tema recorrente entre os juristas do período e bastante sensível para aqueles vinculados diretamente à Administração, seja em tempos de normalidade institucional, seja em períodos ditatoriais. De qualquer modo, tanto em um como no outro, o que se observa é uma construção doutrinária que gravita em torno das necessidades do Executivo. Ao se discutir o poder regulamentar e sua extensão, procede-se, de fato, ao estabelecimento de mecanismos que possibilitem a capacidade de produção legislativa pelo Executivo [...] Contudo, naqueles anos seguintes ao fim do Estado Novo, havia uma cisão entre a perspectiva adotada pelos constituintes de 1946, que vedaram as prerrogativas legislativas do Executivo e a

³²⁰ Art. 36 – São Poderes da União o Legislativo, o Executivo e o Judiciário, independentes e harmônicos entre si. §1º – O cidadão investido na função de um deles não poderá exercer a de outro, salvo as exceções previstas nesta Constituição. §2º – É vedado a qualquer dos Poderes delegar atribuições. Cf. BRASIL. Constituição (1946). Constituição dos Estados Unidos do Brasil. Diário Oficial da União, Rio de Janeiro, 19 set. 1946. Seção 1, p. 13.059.

³²¹ Isso não quer dizer, por óbvio, que todas as camadas da sociedade brasileira estavam representadas no Congresso e que o país viveu uma experiência democrática plena. Muito pelo contrário. A sociedade brasileira era – como ainda é – profundamente desigual, e uma enorme parcela da população não era representada. Além disso, como vimos no primeiro capítulo da tese, esse período não foi um mar de rosas internamente, com o acirramento dos conflitos de classe e a desnacionalização da economia pela forte presença no país dos interesses do capital internacional.

opinião de influentes juristas que haviam apoiado direta ou indiretamente o regime autoritário anterior. Para estes, o caminho a ser adotado durante a década de 1950 ainda se dava em direção ao fortalecimento do Executivo (Pinto, 2018, p. 244).

O tema da delegação dos poderes legislativos esteve no centro dos debates para a construção institucional do Estado autoritário brasileiro, como aponta Madeira (2018, p. 239), tendo sido levado ao paroxismo durante a ditadura empresarial-militar com a expedição dos atos institucionais, atos complementares e decretos-leis como dimensão da modernização das estruturas jurídicas do país no período. Carlos Medeiros Silva foi um dos grandes artífices desse sistema, concretizado por meio da legislação que ele ajudou a criar, tanto para legitimar o golpe militar em 1964, quanto para instrumentalizar o regime com os “[...] meios indispensáveis à obra de reconstrução econômica, financeira, política e moral do Brasil”.³²² Assim, é fundamental mergulhar nos textos por ele produzidos sobre o exercício do poder legislativo pelo Executivo, refazendo o percurso do seu pensamento jurídico-autoritário, a fim de compreender o regime jurídico do capitalismo autoritário como direito econômico de exceção.³²³

Em 1951, ao tomar posse como Consultor-Geral da República, nomeado por Vargas no início do seu último mandato como presidente da República (1951-1954), tendo sido indicado pelo antigo ministro da Justiça do Estado Novo, Francisco Campos, de quem fora assessor, Carlos Medeiros Silva estabelece as balizas da sua atuação no cargo: orientar a atuação da administração, “a fim de afastar dos atos administrativos os vícios da ilegalidade” e “contribuir para a obra de renovação do direito que ao Governo cabe impulsionar”.³²⁴ A intervenção do

³²² BRASIL. Ato institucional de 9-4-1964, Leis e Decretos (1963-1964). *Revista de Direito Administrativo*. [S. l.], v. 76. p. 488-521, 1964. DOI: 10.12660/rda.v76.1964.25964. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/25964>>. Acesso em: 8 abr. 2023.

³²³ O trecho a seguir é tributário da contribuição de Rogério Madeira para o mapeamento dos textos produzidos por Carlos Medeiros Silva. Cf. PINTO, Francisco Rogério Madeira. *A formação do pensamento jurídico-autoritário brasileiro e sua concretização no Estado Novo*: Júlio de Castilhos, Oliveira Vianna, Francisco Campos e Carlos Medeiros Silva. 2018. Tese (Doutorado em Direito, Estado e Constituição) – Universidade de Brasília – UnB, Brasília, 2018.

³²⁴ DESCONHECIDO, A. O novo consultor geral da república - posse do Dr. Carlos Medeiros Silva. *Revista de Direito Administrativo*. [S. l.], v. 24. ., 1951. p. 357-359. DOI: 10.12660/rda.v24.1951.12037. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/12037>>. Acesso em: 8 abr. 2023. O texto acima referido, publicado pela Revista de Direito Administrativo, da Fundação Getúlio Vargas, traz, ao final, um pequeno resumo dos dados biográficos de Carlos Medeiros Silva até aquele momento. Com efeito, o recém-empossado Consultor-Geral da República concluiu o curso de Direito em 1929, pela Faculdade Nacional do Brasil (FND), hoje Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), tendo atuado como advogado e promotor público do Distrito Federal, além de assistente jurídico do Ministério da Justiça durante as gestões dos ministros Francisco Campos, Sampaio Dória e Carlos Luz; foi membro de várias comissões e institutos nacionais e internacionais, tendo atuado como consultor jurídico do DASP, redator-chefe da Revista Forense e diretor da Revista de Direito Administrativo. Para informações biográficas mais detalhadas, cf. PINTO, Francisco Rogério Madeira. *A formação do pensamento jurídico-autoritário brasileiro e sua concretização no Estado Novo*: Júlio de Castilhos, Oliveira Vianna, Francisco

Estado na ordem econômica e as transformações do direito privado por meio de “leis abundantes e complexas” se revestiam de “[...] fórmulas jurídicas que o legislador [...] muitas vezes edita sem procurar consonância com as diretrizes estabelecidas [pelo governo]”.³²⁵ Por essa razão, a tensão entre a Constituição de 1946 (que proibia, como visto, a delegação de poderes legislativos ao Executivo) e as diretrizes do governo para garantir a intervenção estatal na economia e as reformas do direito privado vai permear todo o contexto dos anos seguintes.

Em texto publicado em 1952, intitulado “O poder regulamentar no direito comparado”, fruto de uma conferência proferida por Carlos Medeiros no Instituto de Direito Comparado e de Estudos Legislativos, em junho do mesmo ano, o autor tenta contornar a proibição da delegação de atribuições pelos poderes da República, estabelecida pela Constituição de 1946, procurando alargar os limites do poder regulamentar do Executivo, igualmente previsto no texto constitucional.³²⁶ Assim, o regulamento seria definido pela doutrina francesa como uma “[...] regra obrigatória, imposta por uma autoridade pública diferente do Parlamento [...]”, resumindo-se a três os seus elementos essenciais: “[...] consiste ele numa regra, diferenciando-se dos atos administrativos individuais; emana de uma autoridade pública, mas não se confunde com o contrato ou com o tratado; não é obra do Parlamento, nem se assemelha à lei”.³²⁷ O regulamento também fora definido no direito comparado como “[...] um comando geral e abstrato, emanado de um órgão administrativo, sem o consentimento dos órgãos legislativos [...]” ou ainda como “[...] uma prescrição geral do Estado, emitida sem as formas da legislação”.³²⁸

É nessa conferência que Medeiros invoca as lições de R. Capitant, a qual seria repetida doze anos mais tarde, após o golpe de março de 1964, para justificar os poderes da “revolução” de editar atos institucionais: “Governar não é mais agir dentro do quadro das leis existentes, governar é dirigir a própria legislação, governar em uma palavra é legislar”.³²⁹ Para

Campos e Carlos Medeiros Silva. 2018. Tese (Doutorado em Direito, Estado e Constituição) – Universidade de Brasília – UnB, Brasília, 2018.

³²⁵ DESCONHECIDO, A. O novo consultor geral da república - posse do Dr. Carlos Medeiros Silva. *Revista de Direito Administrativo*, [S. l.], v. 24, 1951. p. 357–359, DOI: 10.12660/rda.v24.1951.12037. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/12037>>. Acesso em: 8 abr. 2023.

³²⁶ Art. 87 - Compete privativamente ao Presidente da República: I - sancionar, promulgar e fazer publicar as leis e expedir decretos e regulamentos para a sua fiel execução. Cf. BRASIL. Constituição (1946). Constituição dos Estados Unidos do Brasil. *Diário Oficial da União*, Rio de Janeiro, 19 set. 1946, Seção 1, p. 13.059.

³²⁷ SILVA, C. M. O poder regulamentar no direito comparado. *Revista de Direito Administrativo*. [S. l.], v. 30. p. 28–33, 1952. p. 28. DOI: 10.12660/rda.v30.1952.12520. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/12520>>. Acesso em: 8 abr. 2023.

³²⁸ *Ibidem*

³²⁹ *Ibidem*

demonstração dessa tese, o autor passa a examinar as funções do Executivo e do Legislativo “em alguns países de civilização mais adiantada (que o Brasil)”, como seria o caso da Inglaterra, dos Estados Unidos, da França e da Itália.³³⁰ Assim, na Inglaterra, o primeiro-ministro tinha o monopólio de iniciativa das leis e a função legislativa estaria dividida entre o Parlamento e o Executivo, rompendo a distinção clássica – formal e material – entre lei e regulamento, a ponto de Mirkine-Guetzevitch atestar que “o Executivo sob o regime parlamentar legisla”. A respeito do regime inglês, Maurice Batteli também pontuava que “[...] a influência do Governo britânico sobre a elaboração das leis é tal, em nossos dias, que a sua principal tarefa não é mais a administração, mas a legislação”. Diante disso, invocando as lições sobre o caso inglês e antecipando a fórmula que será utilizada pela ditadura doze anos mais tarde para aprovação por decurso de prazo das leis de iniciativa do Executivo a partir do Ato Institucional de 9 de abril de 1964, Medeiros conclui:

A par das leis propriamente ditas, que de fato são obra do governo, a prática recente amplia ainda a competência legislativa dos Ministros. Em certos casos estes membros do Governo têm a faculdade de depositar na mesa do Congresso as suas ordenanças. Se, decorrido certo prazo, elas não são modificadas ou repudiadas pelo Parlamento, entram definitivamente em vigor.³³¹

A situação dos Estados Unidos e da França era um pouco mais difícil de se encaixar no modelo teórico sustentado por Carlos Medeiros, porque a separação de poderes no sistema presidencialista seria mais nítida do que em relação ao sistema parlamentar de governo. Mesmo assim, o então Consultor-Geral da República de Vargas esforça-se para defender a hipótese de que a doutrina clássica da separação dos poderes, articulada para enfraquecer o Poder Executivo, estaria “[...] ruindo por terra, à medida que o Estado assume a posição de comando na sociedade moderna”.³³² Por isso, até mesmo o exemplo estadunidense mostrava o crescimento do poder regulamentar do presidente da República que, embora sem previsão constitucional expressa, “[...] decorre do fato de ser ele o Chefe do Poder Executivo e o Comandante Supremo das Forças Armadas”.³³³ Na França, a Constituição proibia as delegações legislativas, assim como no Brasil, o que, no entanto, não impediu que uma lei aprovada no país europeu, de 17 de outubro de 1948, outorgasse poderes excepcionais e temporários ao governo

³³⁰ No caso italiano, em que a Constituição do pós-guerra atribuiu ao presidente da República o poder regulamentar, a sua estreiteza é “corrigida”, segundo Medeiros, através da delegação e da faculdade de baixar decretos legislativos e decretos-leis conferida ao chefe do Executivo.

³³¹ SILVA, C. M. O poder regulamentar no direito comparado. *Revista de Direito Administrativo*. [S. l.], v. 30. p. 28–33, 1952. p. 29. DOI: 10.12660/rda.v30.1952.12520. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/12520>>. Acesso em: 8 abr. 2023.

³³² *Ibidem*

³³³ *Ibidem*

“[...] para cuidar do reerguimento econômico e financeiro do país [...]”;³³⁴ e, como o Conselho de Estado daquele país não tinha declarado a inconstitucionalidade da referida lei, esse fato foi suficiente para Medeiros invocá-la como precedente aplicável à situação brasileira.

O objetivo declarado da palestra foi “[...] convocar os nossos juristas a uma revisão do conceito de poder regulamentar de forma a ampliá-lo [...] ou [para] advogar a revisão do texto constitucional para permitir as delegações legislativas [...]”,³³⁵ pois, do contrário, o Executivo, premido pela realidade, teria que enfrentar os problemas emergentes com os fracos recursos que possuía, ou acabaria por invadir a esfera privativa do Legislativo, já que

A constituição de 1946 fugindo às realidades e à lição do nosso direito anterior e do direito comparado, quis vedar ao Executivo qualquer possibilidade de intervir eficazmente no processo de criação da lei. Não tolera a delegação, nem prevê a ampliação do poder regulamentar. No entanto, as tarefas do Executivo são cada vez maiores, e a produção legislativa do Congresso continua aquém das necessidades reais do país, como a proclamam os seus próprios membros.³³⁶

Em conferência proferida no curso de administração pública promovido pela Fundação Getúlio Vargas em outubro de 1952, Carlos Medeiros sumariou as atribuições constitucionais do Poder Executivo e voltou a criticar a proibição constitucional de delegação dos poderes legislativos, afirmando que “[...] a constituição vigente [...] cometeu [...] erro grave ao proibir o exercício de poderes legislativos delegados”.³³⁷ Medeiros volta a defender que a delegação de poderes seria uma prática indispensável para o bom desempenho do governo e repete a tantas vezes invocada lição de R. Capitant, de que governar seria legislar, já que “[...] a função do governo se confunde cada vez mais com a legislação [...]”.³³⁸ Não deixa de ser, de certa forma, irônico que a mesma ditadura que se opunha ao projeto político do terceiro mandato de Vargas (o Estado Novo, de 1937 a 1945), articulando-se com as entidades de classe empresariais ligadas ao capital internacional para derrubar o seu herdeiro político, João Goulart, é quem irá convocar Carlos Medeiros Silva, o Consultor-Geral da República do mesmo Vargas, para colocar em prática as suas ideias jurídico-autoritárias de supremacia do Executivo sobre o

³³⁴ SILVA, C. M. O poder regulamentar no direito comparado. *Revista de Direito Administrativo*. [S. l.], v. 30. p. 28–33, 1952. p. 31. DOI: 10.12660/rda.v30.1952.12520. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/12520>>. Acesso em: 8 abr. 2023.

³³⁵ SILVA, C. M. O poder regulamentar no direito comparado. *Revista de Direito Administrativo*. [S. l.], v. 30. p. 28–33, 1952. p. 29. DOI: 10.12660/rda.v30.1952.12520. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/12520>>. Acesso em: 8 abr. 2023.

³³⁶ *Ibidem*

³³⁷ SILVA, C. M. As atribuições constitucionais do poder executivo. *Revista de Direito Administrativo*. [S. l.], v. 31. p. 1–9, 1953. p. 9. DOI: 10.12660/rda.v31.1953.12611. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/12611>>. Acesso em: 8 abr. 2023.

³³⁸ *Ibidem*

Legislativo, por meio do exercício pleno das atribuições legislativas, concretizando a profecia lançada por Medeiros ao final da palestra proferida doze anos antes na Fundação Getúlio Vargas “[...] a atribuição de exercer delegações é, ao meu ver, uma grave lacuna que, mais cedo ou mais tarde, teremos que preencher, para que o Poder Executivo possa desempenhar cabalmente sua missão”.³³⁹

Como dito anteriormente, a possibilidade de existência das delegações legislativas é um assunto recorrente no país desde muito antes da ditadura empresarial-militar brasileira. Outro exemplo disso se deu no governo de Juscelino Kubitschek, quando, após dez anos de vigência da Constituição de 1946, a premência de soluções rápidas para os negócios internacionais levou o governo Kubitschek a convocar uma comissão de notáveis,³⁴⁰ para estudar e propor reformas ao texto constitucional com a finalidade de, entre outras coisas, possibilitar a delegação de poderes legislativos ao presidente da República. Na proposta do anteprojeto de reforma da Constituição, a delegação legislativa aparecia no artigo 67, §6º, segundo o qual o Congresso Nacional poderia autorizar o Poder Executivo a elaborar projeto definitivo de lei, adotando-se o rito de aprovação tácita por decurso de prazo, exatamente como defendera Carlos Medeiros nos textos anteriormente analisados. Não obstante, “[...] diante da crise política que se estendeu ao longo do ano de 1956 após a posse de Juscelino Kubitschek, o projeto de reforma da Constituição de 1946 foi abandonado” (Pinto, 2018, p. 258).

Outra crise, entretanto, acabou por propiciar uma nova oportunidade de “preencher a lacuna” quanto à delegação dos poderes legislativos ao Executivo: a renúncia de Jânio Quadros e as disputas em torno da sucessão presidencial, que levaram à aprovação da Emenda Constitucional n. 4, de 2 de setembro de 1961, também chamada de Ato Adicional, por meio da qual foi alterado o sistema de governo de presidencialista para parlamentarista, como forma de possibilitar a posse de João Goulart. Rogério Madeira observa que

Ironicamente, o tema da delegação legislativa, desenvolvido durante as décadas anteriores como meio jurídico para legitimar prerrogativas normativas por parte do Executivo, retornaria ao debate no contexto de retirada de poderes do Presidente da República com a instituição do sistema parlamentar de governo (Pinto, 2018, p. 258).

³³⁹ SILVA, C. M. As atribuições constitucionais do poder executivo. *Revista de Direito Administrativo*. [S. l.], v. 31. p. 1–9, 1953. p. 9. DOI: 10.12660/rda.v31.1953.12611. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/12611>>. Acesso em: 8 abr. 2023.

³⁴⁰ Trata-se da Comissão Nereu Ramos, que era formada pelo próprio Nereu Ramos, que havia completado o mandato presidencial de Getúlio Vargas após a confirmação do afastamento do vice-presidente Café Filho e fora nomeado ministro da justiça e negócios interiores por Juscelino Kubitschek, além de San Tiago Dantas, Antônio Gonçalves de Oliveira, Francisco Brochado da Rocha, Hermes Lima e Carlos Medeiros Silva.

Cumpra observar, no entanto, que essa aparente contradição pode ser explicada a partir da defesa de um sistema parlamentar pelas elites como forma de controlar as ações do Estado. É importante lembrar que a renúncia de Jânio Quadros da presidência foi um dos principais fatores políticos que desencadeou o movimento de organização da classe empresarial para a ação política, com a fundação do IPÊS no final de 1961, como demonstrado no primeiro capítulo desta tese. O ano de 1962 foi de intensa movimentação política por parte dessas elites, que procuraram influenciar, por todos os meios, os resultados eleitorais daquele ano. E, ainda que o PTB (partido político fundado por Getúlio Vargas em 1945, extinto pela ditadura empresarial-militar em 1965 e refundado em 1979) tenha conseguido votação expressiva, derrotando candidatos com campanhas financiadas pelo IBAD e pelo IPÊS, o Parlamento era palco de significativas forças representantes dos interesses empresariais, por meio da ADP (Ação Democrática Parlamentar) e da ADEP (Ação Democrática Popular). Diante disso, seria mais fácil controlar o primeiro-ministro no sistema parlamentar, do que o presidente da República, antagônico ao projeto modernizante-reformador das elites. Isso explica porque a delegação de poderes aprovada por meio da EC n. 4/61 não era contraditória à mitigação dos poderes presidenciais; na verdade, era o contrário disso: ela mitigava ainda mais o poder de João Goulart, já que seria o primeiro-ministro quem iria exercer o poder legislativo, tal qual, aliás, no modelo inglês tão admirado por Carlos Medeiros Silva.

A EC n. 4/61 e a Lei Complementar de 17 de julho de 1962 reintroduziram no sistema jurídico brasileiro a doutrina da delegação de poderes, consagrando uma importante vitória do pensamento jurídico-autoritário, sobre o qual se vinha debatendo desde o fim do Estado Novo. Assim, o artigo 3º, §1º da referida emenda revogou o já citado artigo 36, §2º da CF/46, que proibia a qualquer dos poderes da União delegar suas atribuições. Ao mesmo tempo, a emenda previu, no artigo 22, parágrafo único, que “[...] a legislação delegada poderá ser admitida por lei votada na forma deste artigo”. Essa lei sobreveio e tomou a forma da Lei Complementar, de 17 de julho de 1962, que dedicou um capítulo inteiro à regulamentação da legislação delegada (art. 28 a 38).³⁴¹

³⁴¹ Segundo as referidas normas, o presidente do Conselho de Ministros (cargo equivalente ao de primeiro-ministro no parlamentarismo inglês) poderia solicitar ao Congresso Nacional a delegação de poderes para legislar, em qualquer tempo ou no prazo de sessenta dias após a aprovação do programa de governo apresentado pelo Conselho de Ministros à Câmara dos Deputados. Do referido pedido, deveriam constar os seguintes elementos: a) o conteúdo, o objeto e o alcance da delegação; b) o fundamento jurídico da lei projetada; c) a estimativa da despesa e a indicação da respectiva fonte de recursos para o seu custeio. O pedido seria apreciado por uma comissão especial em cada casa do Congresso, exigindo-se maioria absoluta dos membros do Congresso Nacional para a sua aprovação, que seria concedida por decreto legislativo, contendo os limites e as condições da delegação. Não poderiam ser objeto de delegação a criação de tributos, a autorização de emissões de curso forçado e as matérias de competência exclusiva do Congresso Nacional, tais como resolver definitivamente sobre tratados e

No dia 10 de agosto de 1962, por meio da Mensagem n. 108, o presidente do Conselho de Ministros, Francisco Brochado da Rocha, ex-integrante da Comissão Nereu Ramos, ao lado do próprio Medeiros, encaminhou ao Congresso Nacional vinte e um projetos de decretos legislativos contendo a delegação de poderes ao Poder Executivo para legislar sobre assuntos de ordem econômica, financeira e administrativa.³⁴² Percebe-se, mais uma vez, que as matérias de ordem econômico-financeira ocupavam lugar de destaque na preocupação do exercício legislativo pelo Executivo, caracterizando o autoritarismo do regime jurídico de exceção do capitalismo, que vai se aprofundar ainda mais após a ditadura, com a edição de uma avalanche de decretos-leis versando sobre esses temas. Dos vinte e um projetos enviados por Francisco Brochado da Rocha, três foram aprovados pelo Congresso Nacional, tendo sido expedidos os decretos legislativos n. 8, 9 e 11, datados, os dois primeiros, de 27 de agosto, e o último, de 12 de setembro de 1962.³⁴³ Com base nos referidos decretos legislativos, o Poder Executivo editou as leis delegadas de n. 1 a 11, todas elas, como ressaltado, versando sobre medidas de natureza econômico-financeira.³⁴⁴

convenções celebrados com os Estados estrangeiros pelo presidente da República, autorizar o presidente da República a declarar guerra e celebrar a paz, conceder anistia ou ainda autorizar o presidente da República e o seu vice a se ausentarem do país. Uma vez expedido o decreto legislativo a delegação deveria ser exercitada no prazo de trinta dias, sob pena de caducidade e, uma vez promulgada, a lei delegada entraria em vigor em quarenta e cinco dias. Cf. BRASIL. Lei Complementar n. 1, de 17 de julho de 1962. Diário Oficial da União - Seção 1 - 17/7/1962, Página 7.597 (Publicação Original).

³⁴² DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL, SEÇÃO I, DE 11 DE AGOSTO DE 1962, p. 4.815-4.826.

³⁴³ O decreto legislativo n. 8 delegou ao Poder Executivo poderes para legislar sobre os cargos de ministros extraordinários, enquanto o de n. 9 delegou poderes ao Executivo para prorrogar e alterar a legislação vigente de intervenção no domínio econômico, e foi promulgada para assegurar a livre distribuição de mercadorias e serviços essenciais ao consumo, bem como para dispor sobre a organização das pessoas jurídicas responsáveis pela política de abastecimentos, preços e assistência alimentar do país, tendo sido autorizada, ainda, a criação de sociedade de economia mista, sob o controle da União, visando à construção, instalação e operação de armazéns, silos e frigoríficos, organização de transportes e comércio de gêneros alimentícios. O decreto legislativo n. 11, por sua vez, delegou ao Poder Executivo poderes para criar o “Fundo Federal Agropecuário”, visando ao incremento da produção agropecuária e ao abastecimento dos centros de consumo.

³⁴⁴ A Lei Delegada n. 1 criou dois cargos de ministros extraordinários, a de n. 2 alterou vários dispositivos da Lei n. 1.506, de 1951 – que estabelece preços mínimos para o financiamento ou aquisição de cereais e outros gêneros de produção nacional, além de ter transformado a Comissão de Financiamento da Produção (COFAP) em autarquia federal, com dotações orçamentárias próprias, passando a integrar a estrutura administrativa da Superintendência Nacional de Abastecimento (SUNAB), criada pela lei delegada n. 5. A Lei Delegada n. 3 alterou o decreto n. 1.102, de 1903, instituindo regras para o estabelecimento de armazéns gerais e a emissão de warrants. A Lei Delegada n. 4 revogou a lei 1.522, de 1951, e dispôs sobre a intervenção da União no domínio econômico, para assegurar a livre distribuição de mercadorias e serviços essenciais ao consumo, bem como para assegurar o suprimento de bens necessários às atividades agropecuárias, de pesca e indústrias do país. O texto dispõe ainda sobre as formas de controle do abastecimento, a fixação de preços e a cominação de penas aos infratores. No caso da lei delegada n. 4, por exemplo, o Poder Executivo expediu o decreto regulamentar n. 51.575, de 31 de outubro de 1962, atribuindo ao presidente da COFAP poderes para praticar atos de intervenção no domínio econômico. Com relação à SUNAB, criada por meio da lei delegada n. 5, foram amplas e complexas as atribuições do novo órgão da administração federal. Assim, por exemplo, competia à SUNAB: fixar quotas de exportação e importação de produtos por ela considerados essenciais, aplicar a legislação de intervenção no domínio econômico, fixar preços, além de estabelecer uma série de medidas para garantir as suas finalidades no campo do abastecimento nacional, da política de crédito e de fomento da produção. Foram colocadas sob a sua jurisdição a Comissão de

As leis delegadas acima referidas constituem exemplos de normas do direito econômico de exceção, característicos do regime jurídico do capitalismo autoritário, porquanto fundamentadas na superioridade do Poder Executivo sobre o Legislativo, fruto da arquitetura jurídica construída desde o Estado Novo pelos representantes do pensamento jurídico-autoritário nacional, como Temístocles Cavalcanti e Carlos Medeiros Silva. Estas normas não passam pelo escrutínio público do debate no Parlamento, onde estariam sujeitas a antagonismos de posições ideológicas conflitantes, o que, ainda que possa dispender maior tempo de análise, resulta no aprimoramento do texto legal, que refletirá, em tese, a pluralidade (ainda que em parte) da sociedade brasileira. As leis frutos do Parlamento contêm em si o germe da democracia, ainda que possamos criticar a qualidade da densidade democrática da representação, especialmente em um país tão desigual como o Brasil. As normas editadas pelo Executivo, pelo contrário, carregam em si o germe do autoritarismo, pelo simples fato de suprimir o debate público. As leis delegadas são gestadas pela tecnoburocracia, visando ao atendimento dos interesses econômicos imediatos, e não necessariamente ao interesse da população brasileira, especialmente dos mais carentes. Impostas verticalmente, de cima para baixo, caracterizam a forma autoritária do capitalismo no período.

Em 29 de novembro de 1962, portanto cinco meses após o início da vigência desse novo sistema, Carlos Medeiros proferiu uma conferência sobre o tema no Conselho Técnico da

Financiamento da Produção (COFAP), o Instituto do Açúcar e do Alcool, o Instituto Brasileiro do Sal, o Instituto Nacional do Mate e o Serviço de Alimentação da Previdência Social. Outros serviços também passam a contar com a intervenção do novo órgão, como os prestados pelos seguintes órgãos: a Comissão Nacional de Alimentação, o Serviço de Expansão do Trigo, a Comissão Executiva de Armazéns e Silos, a Campanha Nacional de Merenda Escolar, a Comissão Executiva da Produção de Mandioca, e outras; todos esses tiveram parte de suas atribuições transferidas para a SUNAB, que passou a ter atribuição, inclusive, para indicar ao Poder Executivo, em lista tríplice, os administradores para estas comissões. A lei delegada n. 6 autorizou a recém-criada SUNAB a constituir a Companhia Brasileira de Alimentos, empresa de âmbito nacional, sob a forma de sociedade por ações, com capital social subscrito de 51% pela União e estados e o restante aberto ao capital privado, sendo, portanto, uma sociedade de economia mista; com isso, o objetivo da SUNAB era participar diretamente da execução dos planos e programas de abastecimento elaborados pelo governo, relativamente à comercialização dos gêneros alimentícios por ela considerados essenciais ou em carência. A lei delegada n. 7 também autorizou a mesma SUNAB a criar a Companhia Brasileira de Armazenamento, pelo mesmo regime jurídico acima exposto. No dia 11 de outubro de 1962, o presidente do Conselho de Ministros editou as leis delegadas entre a n. 8 e a 11, versando sobre temas econômicos e financeiros. Assim, a lei delegada n. 8 criou o “Fundo Federal Agropecuário”, para o qual foram destinados 3% da renda tributária da União, além de outras fontes de receita, destinadas ao custeio de programas de estímulo à produção agropecuária, pesca, indústria extrativa animal e vegetal e outros de natureza similar. A de n. 9 reorganizou o Ministério da Agricultura, enquanto a de n. 10 criou a Superintendência do Desenvolvimento da Pesca como autarquia federal, com recursos próprios (10% do fundo agropecuário, além de dotações orçamentárias e taxas), subordinada ao Ministério da Agricultura; e essa nova superintendência ainda incorporou à sua estrutura as já existentes Caixa de Crédito da Pesca, a Policlínica de Pescadores e a Escola de Pesca Tamandaré. A lei delegada n. 11 criou a Superintendência de Política Agrária (SUPRA), de natureza autárquica, também subordinada ao Ministério da Agricultura, incorporando à sua estrutura os já existentes Serviço Social Rural, o Instituto Nacional de Imigração e Colonização, o Conselho Nacional de Reforma Agrária e o Estabelecimento Rural do Tapajós. A principal atribuição da SUPRA foi o planejamento, a promoção e a execução da reforma agrária. Cf. <<https://www4.planalto.gov.br/legislacao/portal-legis/legislacao-1/leis-delegadas-1>>. Acesso em: 16 out. 2023.

Confederação Nacional do Comércio, no Rio de Janeiro, em que analisou as alterações promovidas pelo Ato Adicional e pela Lei Complementar, bem como as primeiras leis delegadas editadas.³⁴⁵ No texto, Medeiros invoca as lições de Néelson de Sousa Sampaio, que não deixam margem para dúvidas sobre o caráter autoritário das normas editadas:

[...] em geral, os autores explicam mais do que justificam o crescimento das delegações em nossa época. Atribuem-no a uma mudança no caráter da legislação e da função do Parlamento, em nosso século, em confronto com o que se verificava no século passado. Já não vivemos, como no século XIX, num mundo de relativa estabilidade política e econômica, para o qual bastava a legislação de ordem geral elaborada em discussões prolongadas e com ampla publicidade. **Hoje, o Governo tem necessidade de normas mais minudentes e mais técnicas, bem como de agir com muita presteza e, por vezes, em certas medidas econômicas e financeiras, com algum sigilo.**³⁴⁶ (destaquei)

Uma camada de sentido importante para compreensão do direito econômico de exceção repousa no entendimento de que, após a edição da lei delegada pelo Poder Executivo, ele passa a exercer plenamente os poderes regulamentares sobre a lei por ele próprio editada. Com isso, os condicionamentos mínimos impostos pelo Parlamento para controlar a edição das leis delegadas, tais como os limites do seu exercício, com a delimitação da matéria objeto da delegação de poderes legislativos, ficam superados, reforçando ainda mais o caráter autoritário dessas normas, que não passam por nenhum tipo de escrutínio público. Esta situação se agrava ainda mais quando nem sequer o Poder Judiciário pode exercer o controle judicial desses atos, como ocorreu durante a ditadura, que excluiu da apreciação do Poder Judiciário os atos praticados pelo Poder Executivo com base nos atos institucionais. O ciclo do autoritarismo assim se completa.

Com a volta do presidencialismo em 1963, decidida por meio do plebiscito, revogou-se também a possibilidade de delegação de poderes legislativos ao Executivo. Este é mais um indício de que a legislação delegada, da forma como foi aprovada durante o parlamentarismo, era também um retalho aos poderes de João Goulart. Seria interessante investigar se a revogação desta medida foi uma imposição das elites para a volta do presidencialismo ou se foi uma decisão do próprio Jango, como forma de prestigiar as relações com o Congresso como o principal ator na elaboração das leis do país. A este propósito, não é demais lembrar que João Goulart exerceu a função de presidente do Senado Federal durante a sua gestão como vice-presidente da República de Juscelino Kubitschek e de Jânio Quadros. Jango talvez pudesse ter

³⁴⁵ SILVA, C. M. A legislação delegada. *Revista de Direito Administrativo*, [S. l.], v. 71, p. 1–15, 1963. DOI: 10.12660/rda.v71.1963.24164. Disponível em: <<https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/24164>>. Acesso em: 5 set. 2023.

³⁴⁶ *Ibidem*

se válido das leis delegadas para implementar as suas reformas de base, ao menos aquelas de caráter infraconstitucional, porém não foi isso o que ocorreu. Escrúpulos de consciência democrática? Ingenuidade ou falta de percepção quanto a essa possibilidade? Imposição das elites como condição para a volta ao presidencialismo? Difícil cravar uma resposta. O fato é que, à medida que o golpe era gestado por meio da ação política dos órgãos de classe como o IPÊS, em conjunto com a caserna e com forte apoio do capital internacional, proveniente principalmente dos EUA, juristas como Carlos Medeiros já estavam com a fundamentação jurídica pronta para justificar a deposição de João Goulart.

No dia 9 de abril, o autoproclamado “Comando Supremo Revolucionário”, composto pelo também automeado Ministro da Guerra, General Arthur da Costa e Silva, pelo Almirante Rademaker e pelo Brigadeiro Francisco de Assis Correia de Melo, editou um Ato Institucional para “a reconstrução econômica, financeira, política e moral do Brasil”.³⁴⁷ O golpe foi narrado como revolução pelos golpistas. A edição de um Ato Institucional demonstrava uma preocupação da ditadura em tentar legitimar, através do direito, os seus atos de força.

Em entrevista ao jornal O Globo, publicada apenas dois dias após a edição do Ato Institucional de 9 de abril de 1964, Carlos Medeiros Silva explica a sua engenharia jurídica, afirmando que “[...] sem o Ato Institucional, não teria havido uma revolução, mas um golpe de Estado [...]”,³⁴⁸ isso porque “[...] a revolução não quis usurpar, pela voz de seus comandantes militares, os direitos do povo, fonte originária do poder constituinte [...]”,³⁴⁹ e como prova disso afirma que, “[...] após destituir do posto o Presidente da República, deixaram intactos o processo de escolha do seu sucessor, a data da eleição, a posse, o início e a duração do futuro mandato presidencial”.³⁵⁰ Para ele, a justificativa quanto à concepção “revolucionária” do golpe era “explícita e convincente”, razão pela qual o poder constituinte revolucionário seria ilimitado, incondicionado e absoluto, sem, no entanto, qualquer caráter autoritário, já que a “revolução” teria sido feita como medida redentora do Brasil, “para interceptar um processo de

³⁴⁷ BRASIL. Comando Supremo da Revolução. Ato Institucional de 9 de abril de 1964. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 9 abr. 1964, Seção 1, p. 3.193.

³⁴⁸ SILVA, C. M. Observações sobre o ato institucional. *Revista de Direito Administrativo*. [S. l.], v. 76. p. 473–475, 1964. p. 473. DOI: 10.12660/rda.v76.1964.25961. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/25961>>. Acesso em: 8 abr. 2023.

³⁴⁹ SILVA, C. M. Observações sobre o ato institucional. *Revista de Direito Administrativo*. [S. l.], v. 76. p. 473–475, 1964. p. 474. DOI: 10.12660/rda.v76.1964.25961. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/25961>>. Acesso em: 8 abr. 2023.

³⁵⁰ *Ibidem*

dissolução do poder e do Governo” pela “ditadura comunista”.³⁵¹ Ainda assim, mesmo que inteiramente justificada a intervenção militar para o entrevistado, sem o Ato Institucional, o próprio Medeiros admite que a destituição de João Goulart não teria passado de um golpe de Estado.

O Ato Institucional de 9 de abril carrega em si a aporia própria da dicotomia havida entre a regra e a exceção. Giorgio Agamben ilustra bem essa aporia ao defender a necessidade de construção de uma teoria do estado de exceção no direito público, ao afirmar que

[...] as medidas excepcionais encontram-se na situação paradoxal de medidas jurídicas que não podem ser compreendidas no plano do direito, e o estado de exceção apresenta-se como a forma legal daquilo que não pode ter forma legal. Por outro lado, se a exceção é o dispositivo original graças ao qual o direito se refere à vida e a inclui em si por meio de sua própria suspensão, uma teoria do estado de exceção, é, então, condição preliminar para se definir a relação que liga e, ao mesmo tempo, abandona o vivente ao direito (Agamben, 2004, p. 11-12).

A exposição de motivos do Ato Institucional de 9 de abril de 1964 tenta provar a natureza constituinte da “revolução”, que, segundo ela, “se investe no exercício do Poder Constituinte”, destitui o governo anterior e “se legitima por si mesma”, com força normativa para editar normas “sem que nisto seja limitada pela normatividade anterior”. Ao mesmo tempo, afirma que “os Chefes da revolução vitoriosa [...] representam o Povo e em seu nome exercem o Poder Constituinte, de que o Povo é titular”. Mais adiante, a exposição de motivos assevera que a revolução é “representada pelos Comandos em Chefe das três Armas”. E, ainda, que o “Comando Supremo da Revolução” seria representado pelos Comandantes-em-Chefe do Exército, da Marinha e da Aeronáutica.³⁵² A aporia entre a tentativa a dar forma legal àquilo que não pode ter forma legal se torna evidente: quem é constituinte, afinal, a revolução ou o povo? Esta contradição se aprofunda ainda mais com a manutenção da vigência da Constituição de 1946 e do funcionamento do Congresso Nacional.

Para demonstrar que não pretendemos radicalizar o processo revolucionário, decidimos manter a Constituição de 1946 [...] Para reduzir ainda mais os plenos poderes de que se acha investida a revolução vitoriosa, resolvemos, igualmente, manter o Congresso Nacional.³⁵³

Barbosa, em feliz síntese, desmascara essas aparentes contradições que revelam a aporia entre regra e exceção: “[...] os militares invocaram o poder constituinte para *não* outorgar uma

³⁵¹ SILVA, C. M. Observações sobre o ato institucional. *Revista de Direito Administrativo*. [S. l.], v. 76. p. 473-475, 1964. p. 474. DOI: 10.12660/rda.v76.1964.25961. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/25961>>. Acesso em: 8 abr. 2023.

³⁵² Para todas as citações do parágrafo, cf. BRASIL. Comando Supremo da Revolução. *Ato Institucional de 9 de abril de 1964*. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 9 abr. 1964, Seção 1. p. 3.193.

³⁵³ *Ibidem*

nova Constituição”, porque isso representaria o fim da própria revolução (Barbosa, 2009, p. 47).³⁵⁴ Ao final, tem-se que o Ato Institucional de 9 de abril de 1964 e todo o regime jurídico a ele superveniente foram atos de exceção, pura e simplesmente, para os quais foi apenas emprestado um verniz jurídico. Por vezes, essas tintas apresentaram cores mais fortes, chegando mesmo a dar a esses atos de exceção uma aparência de regra jurídica, por outras, a exceção se revelou mais cruamente, sem muito disfarce, “[...] onde uma pura violência sem *logos* pretende realizar um enunciado sem nenhuma referência real” (Agamben, 2004, p. 63).

É interessante notar também uma outra contradição, desta vez, entre a exposição de motivos do Ato Institucional de 9 de abril e seu texto normativo, com relação à possibilidade do exercício de poderes legislativos pelo Executivo.³⁵⁵ Segundo anunciado no preâmbulo, os processos constitucionais não funcionaram para destituir o governo, razão pela qual coube à “revolução” fazê-lo e, uma vez destituído, conforme o texto inicial, “[...] só a esta cabe ditar as normas e os processos de constituição do novo governo e atribuir-lhe os poderes ou os instrumentos jurídicos que lhe assegurem o exercício do Poder no exclusivo interesse do País”.³⁵⁶ Era de se esperar, após este anúncio, que o ato institucional houvesse previsto a delegação de poderes, porém, isso não ocorreu, ao menos expressamente. Com efeito, o Ato Institucional de 9 de abril de 1964 conferiu iniciativa de emenda constitucional e de leis sobre qualquer matéria defendida e aprovada pelo presidente da República, com um processo legislativo simplificado, mas não previu a delegação de poderes legislativos ao Executivo.³⁵⁷

³⁵⁴ Para uma discussão mais ampla sobre a contradição entre revolução e reforma, bem como entre revolução e Constituição, cf. BARBOSA, Leonardo Augusto de Andrade. *Mudança constitucional, autoritarismo e democracia no Brasil pós-1964*. 2009. Tese (Doutorado em Direito, Estado e Constituição) – Faculdade de Direito, Universidade de Brasília – UnB, Brasília, 2009, p. 40-62.

³⁵⁵ Segundo Barbosa, apoiando-se na pesquisa de Elio Gaspari, o preâmbulo do Ato Institucional de 9 de abril de 1964 teria sido escrito por Francisco Campos, enquanto o texto normativo do mesmo ato teria sido escrito por Carlos Medeiros Silva, tendo recebido originalmente o título de “Ato Constitucional Provisório”. Para outras propostas apresentadas para dar forma jurídica à exceção decorrente do golpe empresarial-militar que destituiu Goulart, cf. BARBOSA, Leonardo Augusto de Andrade. *Mudança constitucional, autoritarismo e democracia no Brasil pós-1964*. 2009. Tese (Doutorado em Direito, Estado e Constituição) – Faculdade de Direito, Universidade de Brasília – UnB, Brasília, 2009, p. 41, nota de rodapé 50.

³⁵⁶ BRASIL. Comando Supremo da Revolução. Ato Institucional de 9 de abril de 1964. *Diário Oficial da União*. Brasília, DF, 9 abr. 1964, Seção 1. p. 3.193.

³⁵⁷ “Art. 3º. O Presidente da República poderá remeter ao Congresso Nacional projetos de emenda da Constituição. Parágrafo único. Os projetos de emenda constitucional, enviados pelo Presidente da República, serão apreciados em reunião do Congresso Nacional, dentro de trinta (30) dias, a contar do seu recebimento, em duas sessões, com o intervalo máximo de dez (10) dias, e serão considerados aprovados quando obtiverem, em ambas as votações, a maioria absoluta dos membros das duas Casas do Congresso.

Art. 4º. O Presidente da República poderá enviar ao Congresso Nacional projetos de lei sobre qualquer matéria, os quais deverão ser apreciados dentro de trinta (30) dias, a contar do seu recebimento na Câmara dos Deputados e de igual prazo no Senado Federal; caso contrário, serão tidos como aprovados.

Neste sentido, o próprio Medeiros, autor do ato, esclarece

As medidas de ordem jurídica que o Ato consagra visam à aceleração do processo legislativo, quanto a possibilitar as reformas constitucionais e a elaboração das leis. Como o período será de menos de dois anos e as tarefas são urgentes e complexas, o Presidente da República passou a ter a iniciativa de reformas constitucionais e estabeleceu-se um método de elaboração de leis ordinárias mais condizente com as necessidades do momento. No caso de emenda constitucional, de iniciativa do Presidente da República, a sua apreciação cabe ao Congresso Nacional, em sessão conjunta de suas duas Câmaras, por maioria absoluta, em duas sessões. No caso dos projetos de lei ordinária, que se pressupõem elaborados dentro das limitações constitucionais e sujeitos ao controle do Poder Judiciário, o sistema é o do chamado “veto legislativo”, usado em outros países de regime democrático e representativo; sendo o projeto de iniciativa do Executivo, a sua apreciação, em princípio, não se fará em conjunto, mas, separadamente, em ambas as Casas do Congresso; no caso de urgência justificada com o encaminhamento do projeto, a deliberação será tomada em conjunto. Nesses casos, o silêncio da Câmara, ou do Senado, ou do próprio Congresso, decorridos 30 dias, em cada corporação, importará na aprovação do texto.³⁵⁸

Há uma franca preocupação do regime empresarial-militar autoritário em legitimar a deposição de Goulart, seja por meio da edição do próprio ato institucional – sem o qual, como o próprio Medeiros reconhece, “a revolução” não teria passado de um golpe de Estado –, seja por meio da preservação, ao menos formalmente, da ordem constitucional anterior, inclusive mantendo o funcionamento do Congresso.³⁵⁹ Por isso mesmo, Carlos Medeiros Silva não tem o menor problema em reconhecer, mesmo contrariando tudo o que já houvera escrito antes em favor da delegação de poderes legislativos ao Executivo, que:

Sem adotar o regime de delegação, em suas várias modalidades, ou permitir a outorga de plenos poderes, ou a emissão de decretos-leis com vigência imediata e apreciação posterior, pelo Congresso Nacional, o Ato Institucional deixa sempre ao Legislativo a decisão final, **como convém ao sistema representativo**.³⁶⁰ (destaquei)

Mas, no fundo, Medeiros estava insatisfeito com o fato de não terem incluído a delegação de poderes legislativos no ato institucional por ele redigido. Essa ausência revela, na verdade, uma tensão entre os próceres do regime, não restando a menor dúvida de que, se dependesse somente do responsável pela redação do ato, a delegação teria sido prevista. Como

Parágrafo único. O Presidente da República, se julgar urgente a medida, poderá solicitar que a apreciação do projeto se faça, em trinta (30) dias, em sessão conjunta do Congresso Nacional, na forma prevista neste artigo.

Art. 5º. Caberá, privativamente, ao Presidente da República, a iniciativa dos projetos de lei que criem ou aumentem a despesa pública; não serão admitidas, a esses projetos, em qualquer das Casas do Congresso Nacional, emendas que aumentem a despesa proposta pelo Presidente da República.” Cf. BRASIL. Comando Supremo da Revolução. Ato Institucional de 9 de abril de 1964. *Diário Oficial da União*. Brasília, DF, 9 abr. 1964, Seção 1. p. 3.193.

³⁵⁸ SILVA, C. M. Observações sobre o ato institucional. *Revista de Direito Administrativo*. [S. l.], v. 76. p. 473-475, 1964. p. 474-475. DOI: 10.12660/rda.v76.1964.25961. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/25961>>. Acesso em: 8 abr. 2023.

³⁵⁹ KLEIN, Lúcia. Brasil pós-64: a nova ordem legal e a redefinição das bases de legitimidade. In: KLEIN, Lúcia; FIGUEIREDO, Marcus F. *Legitimidade e coação no Brasil pós-64*. Rio de Janeiro: Forense-Universitária, 1978.

³⁶⁰ SILVA, C. M. O ato institucional e a elaboração legislativa. *Revista de Direito Administrativo*. [S. l.], v. 77. p. 1-12, 1964. p. 10. DOI: 10.12660/rda.v77.1964.25966. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/25966>>. Acesso em: 8 abr. 2023.

se percebe, o “instrumento jurídico da revolução” também nascera sob o influxo das disputas internas, as quais escalariam para disputas em torno da sucessão de Castello Branco, e que aprofundariam ainda mais as contradições entre regra e exceção acima apontadas.

Uma dessas contradições foi a autolimitação dos poderes constituintes ilimitados da “revolução”, declarada na exposição de motivos do Ato Institucional de 9 de abril de 1964, com a manutenção da eleição presidencial, já anteriormente prevista para o dia 3 de outubro de 1965, mantida também a posse, em 31 de janeiro de 1966, do presidente e do vice-presidente eleitos, além de trazer a indicação do início e a duração do futuro mandato presidencial. Como acentuamos linhas acima, essa era a prova, segundo Medeiros, de que a revolução não teria pretendido usurpar os direitos do povo, fonte originária do poder constituinte.³⁶¹ Como justificar, então, a aprovação da Emenda Constitucional n. 9, de 22 de julho de 1964,³⁶² que adiou as eleições para presidente e vice-presidente da República para 1966, a ser realizada juntamente com a eleição para deputados e senadores, bem como prorrogou o mandato de Castello Branco até o dia 15 de março de 1967?

Mais uma vez, são as disputas internas ao próprio regime que vão descortinando as contradições entre as regras constitucionais e a exceção institucional. Pouco mais de três meses após o golpe que destituiu Goulart, foi necessário desconstruir o discurso justificador do “instrumento jurídico da revolução”, buscando legitimar a prorrogação do mandato de Castello Branco junto ao Congresso Nacional. A aporia, como “dificuldade de ordem racional, aparentemente sem saída”³⁶³, vai ficando cada vez mais evidente, porquanto o Ato institucional de 9 de abril de 1964 seria uma “lei constitucional temporária”, fruto do “poder constituinte revolucionário”, ilimitado, incondicionado e absoluto, mas que, ao mesmo tempo, resolveu se autolimitar mantendo a Constituição de 1946 e “reduzir ainda mais os plenos poderes de que se acha investida a revolução vitoriosa”, mantendo o Congresso em funcionamento, para demonstrar que não pretendia “radicalizar o processo revolucionário”, enfatizando que a revolução não procurava legitimar-se através do Congresso, mas ao contrário, que “[...] este é que recebe deste Ato Institucional, resultando do exercício do Poder Constituinte, inerente a

³⁶¹ SILVA, C. M. Observações sobre o ato institucional. *Revista de Direito Administrativo*. [S. l.], v. 76. p. 473-475, 1964. p. 474. DOI: 10.12660/rda.v76.1964.25961. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/25961>>. Acesso em: 8 abr. 2023.

³⁶² Diário Oficial da União, Seção 1, 24/7/1964, página 6.593 (Publicação Original).

³⁶³ FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Miniaurélio: o minidicionário da língua portuguesa*. 7. ed. Curitiba: Ed. Positivo, 2008, p. 131.

todas as revoluções, a sua legitimação”.³⁶⁴ Afinal, se o Ato Institucional é que legitimava o Congresso, por que recorrer a esse para prorrogar o mandato presidencial?

Uma das medidas adotadas pelo Ato Institucional foi afastar a inelegibilidade de oficiais militares estabelecida pela Constituição de 1946, assim como o princípio da anterioridade eleitoral. Dois dias depois de instituído o Ato, o Congresso elegeu indiretamente o Marechal Humberto Castello Branco como presidente do Brasil por 361 votos contra 72 abstenções e cinco votos divididos entre outros militares que também se lançaram como candidatos. O novo gabinete presidencial consistiu em uma combinação entre militares, políticos conservadores e tecnocratas (Skidmore, 1988, p. 22). Afinal, as negociatas, no período que antecedeu o golpe, tiveram o seu preço. O deputado Daniel Faraco, ferrenho defensor do projeto de lei de remessa de lucros, foi nomeado Ministro da Indústria e Comércio. O então Diretor Executivo da SUMOC, Octávio Gouvêa de Bulhões, que atuou tanto no processo de compra da AMFORP, quanto na elaboração do projeto de lei de remessa de lucros, assumiu o importante Ministério das Finanças. Finalmente, foi criado um Ministério Extraordinário para o Planejamento e Coordenação Econômica para abrigar o então Embaixador brasileiro em Washington, Roberto de Oliveira Campos, igualmente presente em ambos os casos acima mencionados (Bortone, 2023).

Campos e Bulhões já se conheciam de longa data. Eles eram sócios da Sociedade Civil de Planejamento e Consultas Técnicas Ltda. (Consultec) desde o governo Kubitschek, sendo este um importante escritório de consultoria tecnoempresarial. Sua função ostensiva era providenciar perícias técnicas, executar estudos de viabilidade empresarial e dar consultoria legal para o governo e para empresas multinacionais. De forma menos aparente, entretanto, essas personagens atuavam como agentes do poder dentro da máquina do Estado, formando uma administração paralela para conseguir as reformas econômicas de interesse comum entre seus membros. Com o golpe de 1964, eles conquistaram o Estado (Dreifuss, 1981).³⁶⁵

Neste contexto, a dupla Campos-Bulhões engendrou o Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG 1964-1966), um plano econômico com medidas ortodoxas para combater

³⁶⁴ Todos os trechos citados entre aspas foram retirados do preâmbulo do Ato Institucional de 9 de abril de 1964. Cf. BRASIL. Comando Supremo da Revolução. Ato Institucional de 9 de abril de 1964. *Diário Oficial da União*. Brasília, DF, 9 abr. 1964, Seção 1. p. 3.193.

³⁶⁵ “No início da década de sessenta a percepção burguesa das limitações sócio-políticas e das restrições ideológicas do populismo atingia uma nova dimensão. Os tecno-empresários tiveram de reconhecer que, para implementar uma forma particular de “planejamento nacional”, eles precisavam assegurar a paz social e apoderar-se do comando político, ou seja, controlar o Estado”. Para um estudo ostensivo sobre a Consultec e outros escritórios tecno-empresariais, ver DREIFUSS, René Armand. 1964: a conquista do Estado. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 1981; IANNI, Octavio. A ditadura do Grande Capital. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1981. A citação acima pode ser encontrada na página 86 da obra supra citada.

a inflação (IANNI, 2003).³⁶⁶ Foram adotadas, então, medidas de desestímulo ao consumo, como restrições à expansão do crédito, corte nos gastos públicos e congelamento de salários. O resultado foi uma severa recessão no coração industrial de São Paulo no final de 1964. Foi durante este período que foram lançadas as bases para a estruturação do sistema financeiro nacional, com a transformação do direito econômico na ditadura, por meio da aprovação da Lei n. 4.595/65, que instituiu a reforma bancária, e da Lei n. 4.728/65, que disciplinou o mercado de capitais.

As reformas bancária e de mercado de capitais ocorreram sob o influxo destas contradições entre regra e exceção, da “carismatização” do sistema legal e da coerção implícita como sistema de governo, caracterizadoras dos ciclos de implantação e consolidação do regime. Elas foram aprovadas no período compreendido entre o dia 9 de abril de 1964, quando foi expedido o primeiro ato institucional, e o dia 27 de outubro de 1965, data do Ato Institucional n. 2, correspondente à etapa na qual a ditadura tentou legitimar a sua atuação por meio do Congresso Nacional. É possível perceber, entretanto, a mudança de ritmos e a diferença de temporalidades entre as duas reformas, já que a primeira, a reforma bancária, vinha se arrastando no Congresso havia muito tempo, e foi colhida pelo golpe empresarial-militar, que promoveu uma aceleração do tempo para a sua aprovação. Já, relativamente à reforma do mercado de capitais, cuja tramitação ocorreu inteiramente sob a égide da ditadura, este tempo já estava acelerado, e ela foi aprovada em menos de três meses.

2.2. Reforma bancária, elites e autoritarismo

Nos primeiros meses do governo Castello Branco, o Congresso ainda tinha certo peso político ante a ofensiva empresarial-militar, o que também pode ser percebido pelos debates legislativos tanto para a aprovação da Emenda Constitucional n. 9, de 22 de julho de 1964,³⁶⁷ quanto relativamente às reformas de base, que ainda refletiam o antagonismo entre o projeto nacional-reformista de Goulart e o projeto modernizante-conservador pretendido pelas elites. Assim, mesmo com os expurgos após o golpe e os novos procedimentos legislativos, como a redução do quórum para aprovação de emendas constitucionais, o prazo máximo de 60 dias para deliberação pelo Congresso dos projetos de lei de iniciativa do Executivo e a aprovação

³⁶⁶ BRASIL. Ministério da Fazenda. *Plano de Ação Econômica do Governo 1964-1966. PAEG*. Brasília: Ministério da Fazenda, 1964. Sobre o PAEG, cf. IANNI, Octávio. *Estado e planejamento econômico no Brasil*. 5. ed., São Paulo: Malheiros, 2003, p. 257-264.

³⁶⁷ Diário Oficial da União, Seção 1, 24/7/1964, página 6.593 (Publicação Original).

por decurso de prazo, o Congresso continuava a contrabalancear o poder exercido pelo Executivo. A EC n. 9/64, que prorrogou o mandato de Castello Branco, por exemplo, foi aprovada por 205 votos de um total de 408 parlamentares, ou seja, com margem de apenas 1 voto.³⁶⁸ Neste contexto é que foi aprovada a reforma bancária, uma das mais importantes reformas de base defendidas pelo empresariado para o que entendiam como modernização da estrutura jurídica do Estado brasileiro.

A pesquisa mais completa sobre o tema da organização e do poder político dos banqueiros durante a ditadura no Brasil ainda é a tese de doutorado de Minella, defendida por ele em 1986, na Universidade Nacional Autônoma do México (UNAM). A partir da análise do Sindicato dos Bancos do Estado da Guanabara (SBEG) – posteriormente Sindicato dos Bancos do Estado do Rio de Janeiro (SBERJ), bem como da Associação de Bancos do Estado de São Paulo (ASSOBESP) e dos Congressos Nacionais de Bancos (CNB), o autor estudou a reforma bancária nos anos 1960, a centralização e concentração bancárias e a internacionalização do sistema financeiro; tudo isso, no intuito de compreender a ação de classe do que ele chamou de “burguesia bancário-financeira” (Minella, 1988, p. 26), que levou ao fortalecimento do setor financeiro, em estreita vinculação com o poder político no país. O autor chega, dentre outras, às seguintes conclusões:

a) as contradições econômicas e políticas geradas na formação social brasileira na década de 60 levam à necessidade de maior organização da burguesia bancário-financeira para, por um lado, enfrentar os conflitos políticos e, por outro, marcar sua identidade e diferenças frente às demais frações burguesas; b) os órgãos de representação da burguesia bancário-financeira são instâncias de articulação burguesa, cuja prática ultrapassa a mera defesa de interesses econômicos e se constituem em instâncias de articulação política; em outras palavras, tais órgãos vão além dos interesses corporativos e contribuem para a promoção dos objetivos políticos desta fração (Minella, 1988, p. 25-26).

O enfoque é, portanto, a ação de classe dos banqueiros, uma fração de classe com grande poder econômico e político, sendo que muitos dos seus componentes eram pertencentes aos quadros do IPÊS. Minella complementa sua tese com outras análises, que privilegiaram a ação de classe dos industriais, bem como aquelas que se voltaram à dimensão econômica e mesmo sociais e políticas do sistema financeiro como um todo.³⁶⁹ Assim, o estudo realizado na presente tese pretende preencher, sobre esse mesmo grupo, outros espaços vazios de análise, que ainda podem ser observados quando se trata da ação de classe promovida pelas elites orgânicas, como a dos banqueiros, lacunas estas relativas à formação das estruturas jurídicas que possibilitaram

³⁶⁸ Cf. Diário do Congresso Nacional, 18.7.1964, p. 7 e ss.

³⁶⁹ Para uma boa bibliografia sobre os temas, cf. MINELLA, Ary Cesar. *Banqueiros: organização e poder político no Brasil*. Rio de Janeiro: Espaço e Tempo; São Paulo: ANPOCS, 1988, p. 24-25.

institucionalizar em textos legais a proteção aos seus interesses. O subcapítulo a seguir investiga e procura compreender a história da estruturação do sistema financeiro nacional por meio da reforma bancária, nos anos 1960, com a criação do Banco Central, do Conselho Monetário Nacional e a partir da regulação da execução das políticas monetárias, creditícia e fiscal do país, regulamentada pela Lei n. 4.595, de 31 de dezembro de 1964.

O nosso olhar volta-se, agora, para a história do direito da reforma bancária, sob o ângulo das contradições entre o par “regra e exceção”, nas dimensões temporais que atravessam o governo de João Goulart, perpassam o golpe empresarial-militar de 31 de março de 1964 e culminam com a aprovação do projeto de reforma sob a ditadura. É importante destacar a crítica feita por Minella às análises que consideram a reforma bancária como o resultado de simples “estudos e soluções técnicas”. Neste ponto, a presente tese comunga inteiramente das suas conclusões, como a de que a reforma teve um significado muito mais amplo, pois vinculava-se a um projeto político de poder e continha um inequívoco sentido de classe social.

A história da reforma bancária no Brasil inicia-se com o projeto Correia e Castro, cujo nome homenageia o banqueiro e ministro da Fazenda do governo Dutra, tendo sido apresentado na Câmara dos Deputados em 1947, onde foi objeto de estudo e de análise por várias comissões. A tramitação do projeto, entretanto, acompanhava o ritmo das mudanças políticas que o Brasil experimentava, como foi destacado no capítulo anterior, avançando a passos lentos, quando, em 1954, o relator na Subcomissão de Reforma Bancária da Comissão de Economia e Finanças da Câmara dos Deputados, Daniel Faraco,³⁷⁰ apresentou substitutivo que alinhavava os interesses dos banqueiros no Brasil ao capital internacional, sob as diretrizes do Fundo Monetário Internacional (FMI). Sobrevieram a isso as crises sucessórias de Getúlio Vargas e de Café Filho, tendo Juscelino Kubitschek conseguido manejar o sistema bancário-financeiro por meio das Instruções da SUMOC, contornando, assim, as repercussões no Congresso Nacional dos debates em torno da reforma bancária. Com a nova crise instaurada pela renúncia

³⁷⁰ Daniel Faraco foi funcionário do Banco do Brasil, tendo ingressado por concurso público em 1928, onde exerceu inúmeros cargos até se licenciar após ser eleito deputado constituinte em 1945 pelo Partido Social Democrático (PSD), reeleito em 1950, 1954, 1958 e 1962 pelo mesmo partido, tendo sido integrante da Ação Democrática Parlamentar (ADP) no Congresso Nacional, assumindo o Ministério da Indústria e Comércio no governo Castello Branco, quando também integrou o Conselho Monetário Nacional. Com a extinção dos partidos políticos pelo Ato Institucional n. 2, de 27 de outubro de 1965, e a instituição do bipartidarismo, Faraco filiou-se à Aliança Renovadora Nacional (Arena), partido de apoio ao regime militar, tendo sido reeleito deputado federal pelo Rio Grande do Sul em novembro de 1966 e 1970. Nas eleições de 1974 e 1978 foi eleito como suplente e acabou ocupando a cadeira de parlamentar nestas legislaturas. Dreifuss aponta Faraco como um dos parlamentares que receberam financiamento do IBAD e do IPÊS, durante a campanha eleitoral de 1962. Cf. DREIFUSS, René Armand. 1964: A conquista do Estado, 3ª ed., Petrópolis: Editora Vozes, 1981. pp. 245-246, 321, 334, 437 e Apêndice D. Cf. ainda Texto sobre Daniel Faraco. Disponível em: <<https://www18.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/daniel-agostinho-faraco>>. Acesso em: 11 maio 2023.

de Jânio Quadros e a oportunidade apresentada pelo sistema parlamentarista de governo, o substitutivo Daniel Faraco voltou à ribalta, gerando insatisfação entre os trabalhadores bancários, que vislumbravam um possível desmantelamento do Banco do Brasil como um risco para o seu próprio futuro. O projeto estava prestes a ser aprovado pelo Parlamento no final de 1962, quando o governo João Goulart apresentou outra proposta de reforma bancária, como parte de sua plataforma de reformas de base, e alavancada pela onda de greves dos bancários por todo o país.

Em pronunciamento no Congresso Nacional, por ocasião da abertura do ano legislativo de 1963, João Goulart havia declarado ser determinação do seu governo enviar ao Congresso Nacional um conjunto de mensagens orientadas às reformas institucionais mais urgentemente requeridas para o desenvolvimento do país. Dentre essas reformas, ocupava lugar de destaque a bancária, que visava, segundo Goulart, “[...] a dotar o País dos instrumentos imprescindíveis à efetiva execução das políticas monetárias, creditícia e cambial”. Para ele, a ausência de instrumentos hábeis para a adequada formulação e execução dessas políticas vinha dificultando o exercício das funções do poder público na orientação do processo de desenvolvimento brasileiro.

No dia 22 de março de 1963, por meio da Mensagem n. 52, João Goulart encaminha ao Congresso Nacional um anteprojeto para regular a formulação e a execução da política monetária, bancária e creditícia no país, além de criar o Conselho Monetário Nacional (CMN)³⁷¹ e dar outras providências. Nele, o presidente observa que o primeiro anteprojeto dispondo sobre a reestruturação do sistema bancário brasileiro remontava ao ano de 1947; porém, diante das mudanças experimentadas na economia pelo país de lá para cá, os projetos versavam sobre visões do Estado muito diferentes entre si. O primeiro, do governo Dutra, tinha um viés muito mais liberal, conferindo maior peso ao papel da iniciativa privada no desenvolvimento da economia, enquanto que o projeto remetido por Goulart buscava imprimir protagonismo à ação do Estado como agente indutor da economia, com maiores restrições à presença do capital estrangeiro no país e voltado à orientação de políticas públicas que possibilitassem o crescimento com maior distribuição de renda.

Entre aquela data e o momento atual profundas alterações ocorreram na economia do País, pelo que se sentiu o meu Governo obrigado a elaborar um outro anteprojeto que, contemplando algumas das modificações anteriormente sugeridas, teve na devida conta a maior complexidade das funções das Autoridades Monetárias, numa economia em grau avançado de industrialização e que se apoia principalmente no próprio mercado interno para crescer. O anteprojeto visa a dois objetivos fundamentais:

³⁷¹ Daqui por diante, as referências ao Conselho Monetário Nacional aparecerão no texto em sua forma abreviada, CMN.

- a) o estabelecimento de uma administração monetária federal eficiente e flexível, capaz de formular e executar uma política monetária e creditícia de controle quantitativo global e de caráter seletivo, em moldes nacionais, de forma a conter o processo inflacionário sem afetar o ritmo do desenvolvimento;
- b) promover as modificações que se impõem no regime jurídico das instituições financeiras privadas, de forma a que a sua atuação contribua para utilização mais eficiente dos recursos financeiros nacionais, promova a distribuição mais equitativa desses recursos e facilite o desenvolvimento harmônico das diferentes regiões do País.³⁷²

O projeto de reforma bancária apresentado por Goulart tinha como uma das principais características inovadoras a criação de um Conselho Monetário Nacional (CMN), sob a presidência do ministro da Fazenda, para harmonizar a política monetária com a política financeira e os demais aspectos da política econômica e social do Estado.³⁷³ Na Mensagem n. 52, Goulart sintetiza as razões dessa decisão:

A inclusão do Ministro responsável pelo Planejamento no Conselho Monetário decorre da necessidade de promover-se a indispensável coordenação da política do Conselho com a ação da autoridade planejadora. A política monetária deve ser concebida como um dos instrumentos de que dispõe o Governo para a consecução dos objetivos mais amplos do desenvolvimento. Através do órgão de planejamento, essa política deverá integrar-se no complexo de instrumentos do Governo para promover a plena utilização dos recursos produtivos e a adequada repartição e utilização do produto social. Cabendo, portanto, ao órgão de planejamento a principal responsabilidade nessa tarefa coordenadora, é de toda conveniência que seu dirigente participe das decisões relacionadas à política monetária.³⁷⁴

As outras três principais inovações do projeto de reforma bancária do governo Jango foram: a) a criação da Comissão Nacional de Crédito Rural, no âmbito da estrutura da Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC), para formular e coordenar a política creditícia voltada à agricultura, especialmente aquela adotada pelos bancos públicos; b) a atribuição das funções de Banco Central à SUMOC, que passaria a integrar a estrutura do

³⁷² BRASIL. *Diário do Congresso Nacional*. Seção I, Câmara dos Deputados, 6 de abril de 1963, p. 1260.

³⁷³ Sobre este ponto, é interessante notar as discussões recentes sobre as divergências entre a política monetária adotada pelo Banco Central do Brasil, sob a presidência de Roberto Campos Neto, e a política econômica preconizada pelo Ministério da Fazenda, sob a chefia hoje de Fernando Haddad. Campos Neto foi nomeado presidente do BACEN na gestão do ex-presidente Jair Bolsonaro, derrotado nas urnas, na eleição presidencial de 2022, que acabou elegendo Luís Inácio Lula da Silva para cumprir o seu terceiro mandato como presidente da República do Brasil. Enquanto Campos Neto está atrelado a uma visão neoliberal da economia de mercado, adotando uma política de manutenção das altas taxas de juros praticadas no país – a maior do mundo – como forma de desestimular o consumo, visando ao controle da inflação, Fernando Haddad, sob Lula, tem procurado imprimir uma gestão que prioriza o crescimento econômico, por meio do estímulo à produção e ao consumo, mediante a facilitação do acesso ao crédito mais barato. Como se percebe, trata-se de visões completamente antagônicas entre si, o que tem gerado profundos debates – e entreveros – entre estes atores, com repercussão entre economistas vinculados a orientações ortodoxas e heterodoxas, bem ainda entre cientistas políticos e sociais, relativamente à autonomia do Banco Central como contraposição ao princípio democrático que elegeu um projeto de governo antagônico e de orientação completamente diferente daquele adotado pelo governo anterior, preterido nas urnas. A discussão é extremamente interessante e, como podemos perceber pela análise das disputas em torno da aprovação da reforma bancária na década de 1960, é um tema antigo que continua atual.

³⁷⁴ BRASIL. *Diário do Congresso Nacional*. Seção I, Câmara dos Deputados, 6 de abril de 1963, p. 1.260.

Conselho Monetário Nacional (CMN) como seu órgão executivo, com natureza de autarquia, personalidade jurídica e patrimônios próprios; c) preservação da capacidade financeira do Banco do Brasil como instrumento executivo de disseminação do crédito rural, e do seu papel de agente encarregado de realizar a defesa dos preços dos principais produtos de exportação brasileiros, além de agente bancário para movimentação dos fundos vinculados à execução orçamentária da União e demais órgãos federais, e, finalmente, de banco comercial, desempenhando papel de informar as autoridades monetárias sobre problemas de crédito e de atuar diretamente como instrumento de governo, para corrigir as imperfeições na distribuição do crédito. Relativamente aos bancos públicos, como o Banco do Brasil, o espírito que norteou o projeto de reforma bancária de João Goulart foi o da suplementação das atividades bancárias privadas, além de intentar estabelecer condições objetivas para garantir maior eficiência das instituições financeiras privadas quanto à distribuição equitativa do crédito privado e à melhor distribuição territorial da poupança nacional.

O projeto de reforma bancária apresentado por Goulart estava longe, entretanto, de refletir os interesses da classe trabalhadora bancária e, mesmo representando avanços importantes com relação ao substitutivo Daniel Faraco, expressava a difícil costura política entre interesses antagônicos, inclusive no interior da própria elite. O grupo de trabalho constituído por Goulart para elaborar o projeto de reforma bancária do governo era constituído por uma composição tal, que seria praticamente impossível chegar-se a um consenso quanto à pretendida reforma. A começar pelo próprio Ministro da Fazenda, Miguel Calmon, que era banqueiro, vinculado ao Banco Econômico da Bahia e que dirigiu os trabalhos do grupo. Segundo Minella (1988, p. 57), “[...] por sua recomendação, o delegado do Banco Econômico havia apresentado no II Congresso Nacional de Bancos, realizado em 1961, a proposta para formação de uma Associação Brasileira de Bancos”. Calmon era, portanto, um representante dos interesses dos banqueiros com consciência de organização de classe entre os integrantes do governo.

O grupo de trabalho tinha ainda outros dois representantes banqueiros, Orlandy Rubem Correia e Luiz de Moraes Barros, além de Casimiro Ribeiro, o representante da SUMOC; todos estreitamente vinculados ao Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais (IPÊS). O governo era representado pelos economistas Ricardo Moura e João Soares, cujas recomendações, entretanto, não lograram acolhida no projeto formulado pelo grupo. Da mesma forma, foram ignoradas as reivindicações dos dois representantes dos bancários, frustrando as expectativas da classe

trabalhadora quanto à reforma bancária projetada por João Goulart.³⁷⁵ Os bancários não conseguiram incorporar nenhuma proposta significativa, evidenciando que tanto os nacionalistas, quanto os trabalhadores vinham perdendo terreno na luta pela reforma bancária.

Na Câmara dos Deputados, o projeto para reforma bancária foi autuado como Projeto de Lei n. 15, de 5 de abril de 1963.³⁷⁶ Como pudemos observar no capítulo anterior desta tese, as disputas políticas em 1963 foram acirradas, com importantes movimentos de organizações empresariais, com destaque para o IPÊS, promovendo uma forte ação político-ideológica para aprovação das suas propostas de reformas de base, em detrimento daquelas pretendidas pelo governo Jango. Neste contexto, o deputado José Maria Alkmin (PSD), ativo ipesiano e futuro vice-presidente da República do governo Castello Branco, foi então designado relator do projeto para reforma bancária.³⁷⁷

Alkmin não demorou a apresentar o seu parecer contrário ao projeto do presidente, oferecendo ainda um substitutivo com orientação diversa daquela pretendida pelo governo Goulart para a reforma bancária.³⁷⁸ A tramitação do Projeto de Lei n. 15/63 espelha muito bem a dicotomia entre as diferentes versões das reformas de base propostas por Jango e aquelas defendidas pelo empresariado, como destacado no capítulo anterior desta tese. O substitutivo

³⁷⁵ Minella aponta que Casimiro Ribeiro era colaborador da Análise e Perspectiva Econômica (APEC), vinculada ao IPÊS e posteriormente ao Banco Finasa de Investimento, tendo sido posteriormente colaborador do ministro Roberto Campos durante o governo de Castello Branco, além de fundador e presidente durante muitos anos da Associação Nacional de Bancos de Investimento e Desenvolvimento (ANBID). Orlandy Rubem Correia, do Banco Português, foi presidente do Sindicato dos Bancos da Guanabara, tendo sido posteriormente substituído no grupo de trabalho por Lair Bocayuva Bessa, banqueiro do Banco Oliveira Roxo. Luiz de Moraes Barros foi posteriormente nomeado presidente do Banco do Brasil, de 1964 a 1967, por Castello Branco. Cf. MINELLA, Ary Cesar. *Banqueiros: organização e poder político no Brasil*. Rio de Janeiro: Espaço e Tempo; São Paulo: ANPOCS, 1988, p. 77.

³⁷⁶ BRASIL. *Dossiê Reforma bancária*. Câmara dos Deputados, 5 de abril de 1963.

³⁷⁷ Foi designada uma Comissão Especial para analisar e dar o seu parecer sobre o Projeto de Lei n. 15/63, composta pelos deputados José Maria Alkmin, Pacheco Chaves, Osni Regis, Tancredo Neves e Ulysses Guimarães, todos pelo PSD; Oswaldo Lima Filho, Oscar Prieto, Roberto Mestrinho e Bocayuva Cunha, estes pelo PTB; Pedro Aleixo, Herbert Levy, Ferro Costa e Fausto Cardoso, pela UDN; Silvio Braga (PSP) e Henrique Turner (PDC). Cf. BRASIL. *Diário do Congresso Nacional*. Seção I, Câmara dos Deputados, 18 de abril de 1963, p. 1.488.

³⁷⁸ Consta na ficha de tramitação legislativa do Projeto de Lei n. 15/63, bem como do dossiê sobre a reforma bancária, que o relator José Maria Alkmin teria apresentado o seu parecer no dia 14 de maio de 1963, tendo sido supostamente publicado no Diário do Congresso Nacional, Seção I, Câmara dos Deputados, na edição de 23 de maio de 1963, na página 2.539, porém esta página não está disponível para consulta pública. Não se pode afirmar a razão pela qual a página não está disponível, se se trata de uma tentativa de apagamento da história ou de mera falha técnica. O dossiê sobre a reforma bancária contém o referido parecer, mas as páginas estão praticamente ilegíveis. Não obstante, tivemos acesso ao teor do parecer e ao projeto substitutivo apresentado por José Maria Alkmin na sessão do dia 26 de novembro de 1963, pela consulta à edição de 9 de abril de 1964 do DCN, em que consta a leitura e publicação do parecer da Comissão Especial. Vale lembrar que, neste mesmo dia 9 de abril de 1964 era editado o primeiro Ato Institucional e, poucos dias depois, o relator do Projeto de Lei n. 15/63 seria eleito indiretamente pelo Congresso Nacional vice-presidente da República na chapa encabeçada pelo marechal Humberto de Alencar Castello Branco. Cf. BRASIL. *Diário do Congresso Nacional*. Seção I, Câmara dos Deputados, 9 de abril de 1964, p. 2.190-2.195.

apresentado pelo deputado José Maria Alkmin reacendeu um debate iniciado dezesseis anos antes, no governo Dutra, em que predominou uma forte orientação liberal na condução das políticas econômicas, voltadas ao favorecimento dos interesses do capital estrangeiro.

A reforma bancária tramitava havia 16 anos no Congresso Nacional, apresentando duas fases distintas, segundo José Maria Alkmin. A primeira compreendeu o período 1947-1962, tendo iniciado com o Projeto Correa e Castro e terminado, em fins de 1962, com a apresentação do substitutivo Daniel Faraco. Nesta fase, predominou a convicção segundo a qual a solução para os problemas monetários e creditícios do país estaria na criação de organismos novos para gerir a política bancária, a começar pelo Banco Central e por outros bancos especializados, tais como Hipotecário, Rural, de Exportação e Importação, Industrial, de Investimentos, entre outros. Para o relator do Projeto de Lei n. 15/63, a segunda fase da tramitação da reforma bancária iniciou-se com a Mensagem n. 52, de 22 de março de 1963, do Poder Executivo ao Congresso Nacional, e a apresentação do projeto de reforma bancária pelo presidente João Goulart, projeto este de autoria de Miguel Calmon e San Tiago Dantas. Nesta nova etapa, a mudança de orientação é nítida, o próprio relator assim reconhece, uma vez que o Conselho Monetário Nacional ganha centralidade, sem a necessidade de criação de um Banco Central.

A dicotomia entre o projeto de reforma bancária pretendido pelo governo Goulart e aquela sustentada pelo empresariado fica evidenciada no parecer do relator José Maria Alkmin, que sintetiza as principais características das duas correntes distintas de opinião. Assim, os apoiadores do projeto de João Goulart seriam partidários da criação do Conselho Monetário Nacional, como órgão de cúpula do sistema bancário nacional, com funções normativas da política monetária, creditícia e bancária do país; bem como eram a favor da transformação da SUMOC em órgão executivo da política monetária traçada pelo Conselho, com atribuição também de fiscalizar a observância da lei e o funcionamento do sistema. Para esse efeito, a SUMOC passaria a executar as operações bancárias da Carteira de Redescontos, as funções da Caixa de Mobilização Bancária e da Caixa de Amortização, ambos serviços do meio circulante, além de passarem à sua alçada a Carteira de Câmbio, a Fiscalização Bancária e a Carteira de Comércio Exterior.

Por sua vez, o projeto de reforma bancária que agradava o empresariado e suas sequazes, entre as quais encontrava-se o próprio Alkmin, seria formada “[...] por aqueles que entendem que o problema a resolver com a reforma bancária consiste na racionalização e coordenação das atividades bancárias, com definição clara das responsabilidades dos órgãos delas

incumbidos”.³⁷⁹ O cerne do interesse empresarial na tal reforma era a criação de um Banco Central que os próprios empresários pudessem controlar e a extinção das funções comerciais do Banco do Brasil, o único capaz de concorrer com a estrutura privada das demais instituições financeiras em operação no país.

Para José Maria Alkmin, a política de crédito no Brasil seria descoordenada e inadequada pela ausência de um mecanismo que congregasse os membros da rede oficial de bancos entre si e com os integrantes da rede privada, em outras palavras, um Banco Central. Desse modo, a reforma bancária deveria ter por fim a reorganização das instituições responsáveis pelas atividades bancárias, “mediante redistribuição de funções normativas e executivas” e a melhor organização e distribuição dos recursos monetários e financeiros do país, “com o objetivo de promover o atendimento das exigências da economia nacional”. Para ele, a mensagem presidencial não estabelecia normas apropriadas para a realização desses objetivos, razão pela qual nem mesmo poderia ser considerada voltada a uma reforma bancária propriamente dita. Além da ausência de criação de um Banco Central nas disposições do projeto, Alkmin também criticava a falta de regulamentação das relações entre o Tesouro e o Banco do Brasil, o primeiro, responsável pelas finanças públicas, e, o segundo, pela política creditícia. A questão subjacente aqui era o controle sobre a emissão de moeda pelo Banco do Brasil, reputada por essa corrente do pensamento econômico como a principal causa da inflação. O Conselho Monetário Nacional, órgão de destaque no projeto de João Goulart, não resolveria esses problemas, porque a definição dos seus poderes, segundo Alkmin, teria sido “ditada pelo critério do máximo arbítrio e flexibilidade”, pecando assim por omissão e impropriedade.³⁸⁰

No primeiro caso situa-se a questão fundamental da autorização para as emissões, que o Projeto não aponta autoridade por elas responsáveis. Apenas atribui ao Conselho competência para “estabelecer normas e condições para a emissão de moeda de curso legal e para as operações de redescontos e empréstimos a instituições financeiras de natureza bancária pela Superintendência da Moeda e do Crédito”.

Estabelecer normas, ou seja, regulamentar o processo de emissões não é propriamente assumir a responsabilidade por elas. À SUMOC, órgão executivo, subordinado ao Conselho, é que não poderia caber a responsabilidade de adotar providência de tal magnitude.³⁸¹

Assim, o projeto, de acordo com Alkmin, deveria ser corrigido na questão da emissão de papel-moeda por parte do Executivo, para apontar o órgão competente para autorizar a

³⁷⁹ BRASIL. Diário do Congresso Nacional. Seção I, Câmara dos Deputados, 9 de abril de 1964, p. 2.190.

³⁸⁰ Os trechos citados entre aspas podem ser encontrados em BRASIL. *Diário do Congresso Nacional*. Seção I, Câmara dos Deputados, 9 de abril de 1964, p. 2.191.

³⁸¹ BRASIL. Parecer ao Projeto 15/63 - Reforma Bancária. p. 94. *Dossiê Reforma bancária*. Câmara dos Deputados, 1963-1965.

emissão, bem como para definir as condições e situações com base nas quais ela poderia ser autorizada. Na opinião do então deputado, esse órgão deveria ter competência para autorizar a emissão de moeda de curso legal para cobertura de operações de redesconto de títulos, dentro das normas e condições fixadas pelo Conselho Monetário Nacional. Deveria ser prevista, ainda, a competência para propor a emissão de papel-moeda sempre que, para conceder adiantamentos à União sobre a receita pública, o governo tivesse necessidade de reforçar o Tesouro. Todas essas operações só poderiam ser executadas mediante autorização do ministro da Fazenda.

Apesar das críticas ao projeto original do governo João Goulart, o relator na Comissão Especial da reforma bancária acaba por aceitar a proposta vinda dele, em seu substitutivo, de determinar a subordinação de todo o sistema bancário ao Conselho Monetário Nacional, desde que esse, como órgão de cúpula, tivesse poderes exclusivamente normativos. É quase surpreendente que Alkmin tenha admitido que “[...] a experiência e a prudência aconselham, estamos certos, a manutenção de um sistema apoiado no Banco do Brasil e na SUMOC, constituindo, entretanto, como órgão normativo de cúpula o Conselho Monetário Nacional”.³⁸² Seria preciso, no entanto, modificar os critérios de escolha dos membros do CMN e ampliar as atribuições da SUMOC, principalmente na parte relativa à Inspeção de Bancos, de modo a conferir-lhe poder coercitivo. Além disso, seria imperioso condicionar e delimitar as atribuições dos bancos oficiais, a começar pelo Banco do Brasil; para operações de crédito, por exemplo, haveria a fixação de um *quantum* máximo de crédito a ser deferido a uma só firma, a imposição e discriminação das garantias exigíveis, condicionando, ainda, à aprovação do Congresso, os empréstimos às autarquias federais e às sociedades de economia mista, bem como aos governos estaduais e municipais.

Mantidas as linhas mestras do Projeto de Lei n. 15/63, José Maria Alkmin propôs que o CMN exercesse atribuições exclusivamente normativas de formular a política federal de moeda e de crédito, em função da política econômica e financeira do Estado; a SUMOC, por sua vez, teria a função de fiscalizar o cumprimento da lei e das normas baixadas pelo CMN, encarregando-se de zelar pela disciplina, segurança e liquidez do sistema, inclusive com poder coercitivo; e, finalmente, o Banco do Brasil teria a função de executar as operações e as decisões do CMN nos campos monetário, cambial e de assistência supletiva ao comércio e à produção. O substitutivo apresentado por Alkmin estabelecia ainda a coordenação dos órgãos, recursos e aplicações das instituições financeiras, de modo que, além das funções do CMN, SUMOC e Banco do Brasil, acima mencionadas, os demais bancos oficiais (Banco Nacional do

³⁸² BRASIL. *Diário do Congresso Nacional*. Seção I, Câmara dos Deputados, 9 de abril de 1964, p. 2.191.

Desenvolvimento Econômico, Banco Nacional de Crédito Cooperativo, Banco do Nordeste do Brasil, Banco de Crédito da Amazônia e Caixas Econômicas Federais) seriam também executores da política emanada do Conselho Monetário Nacional, operando em coordenação com o Banco do Brasil. Outra preocupação do relator foi atribuir responsabilidade aos ocupantes das funções de direção, principalmente dos bancos oficiais, de forma que todos tivessem que responder por seus atos, criminalmente, inclusive.³⁸³

Em suma, o substitutivo apresentado por José Maria Alkmin tinha as seguintes características, segundo o próprio relator:

Aceitação do princípio básico do Projeto, de subordinação de todo o sistema a um órgão de cúpula, com poderes exclusivamente normativo (sic) – o Conselho Monetário Nacional – introduzidas modificações visando principalmente a melhor definir suas atribuições e responsabilidades.

Alteração da parte relativa à Superintendência da Moeda e do Crédito, suprimindo o dispositivo que determinava sua transformação em autarquia. Pelos motivos que alinhamos, entendemos não ser conveniente essa transformação, sendo preferível conservar as prerrogativas fixadas desde a sua criação, deslocadas, entretanto, de sua área de competência as funções de caráter normativo. Simultaneamente, porém, ampliam-se os seus poderes, melhor definindo suas atribuições e reforçando sua autoridade, de forma a que possa executar plenamente a política que for ditada pelo Conselho, controlando e fiscalizando todo o sistema, inclusive o Banco do Brasil, que como agente do Poder Público exercerá em nome dela as atividades bancárias de caráter oficial. Assim, aquilo que antes era objeto de contratos, passa a ser regulado pela lei, com mais adequada fixação de obrigações e responsabilidades.³⁸⁴

Segundo Alkmin, o exame simultâneo do Projeto n. 15/63 e do substitutivo por ele apresentado possibilitaria identificar os propósitos informadores da reforma bancária proposta pelo relator, quais sejam: a) disciplina nos assuntos monetários; b) vigilância no crédito e no emprego da poupança recolhida tanto às instituições públicas, quanto às instituições privadas; c) especialização de recursos creditícios para os setores de produção; d) melhor definição de responsabilidade dos agentes com atribuição para definir a aplicação de recursos monetários, tanto públicos, quanto privados; e) equiparação das poupanças privadas aos recursos públicos para o efeito de considerar a sua guarda e emprego como deveres a serem cumpridos no interesse da coletividade e não como um negócio a ser realizado sem qualquer fiscalização. O substitutivo de José Maria Alkmin, apresentado em 26 de novembro de 1963 – não obstante a tentativa de conciliar pontos de vista do governo João Goulart com os do empresariado, especialmente os relativos ao capital financeiro – sofreria as contingências do golpe de 31 de março de 1964.

³⁸³ BRASIL. Parecer ao Projeto 15/63 – Reforma Bancária. *Dossiê Reforma bancária*. Câmara dos Deputados, 1963-1965, p. 15.

³⁸⁴ BRASIL. Parecer ao Projeto 15/63 – Reforma Bancária. *Dossiê Reforma bancária*. Câmara dos Deputados, 1963-1965, p. 15-16.

Para os propósitos desta tese, convém destacar que a reforma bancária, como uma das mais importantes reformas de base, que antagonizam visões distintas do papel do Estado na economia, é um excelente marcador do regime jurídico do capitalismo autoritário. Isso, porque ela atravessa diversas temporalidades, tendo se iniciado com o governo Dutra, passando pelos governos Vargas, Juscelino, Jânio, chegando até o governo de João Goulart, quando toma um rumo diferente, até ser colhida pelo golpe empresarial-militar, que destituiu Jango, e ser aprovada sob a ditadura de Castello Branco. É fácil perceber a mudança de ritmos na tramitação do projeto de reforma bancária quando o processo democrático é interrompido: após dezessete anos de tramitação no Congresso, ultimado o golpe de Estado, Castello Branco precisou de apenas oito meses para aprová-la.

O projeto Correa e Castro, apresentado em 1947, durante o governo Dutra, foge ao nosso escopo de análise, importando apenas considerar que, em 1954, o deputado Daniel Faraco (PSD) ofereceu um substitutivo àquele projeto e, em fins de 1962, o Congresso estava prestes a aprovar o referido substitutivo, que já havia sido amplamente debatido e sujeito a emendas parlamentares, quando, em dezembro de 1962, às vésperas do plebiscito que selou a volta ao presidencialismo, o governo João Goulart fez saber ao Congresso que apresentaria um novo projeto de reforma bancária, como mencionado linhas atrás. A tramitação do Projeto de Lei n. 15/63 demonstra as potencialidades do debate democrático na construção de um consenso mínimo para a aprovação da reforma bancária, e é interessante notar os avanços e recuos dos parlamentares, como representantes de determinados grupos de interesses, na tentativa de encontrar um caminho possível a ser trilhado nas sendas da democracia. O golpe empresarial-militar brasileiro interrompe este processo e impõe o projeto que melhor atendia aos interesses dos grupos empresariais, aprovando a Lei n. 4.595, de 31 de dezembro de 1964, assinada pelos ministros Roberto Campos, Octávio Bulhões e Daniel Faraco, além do próprio presidente Castello Branco.

O tempo se acelera, como se percebe, mas o Congresso, especialmente a Câmara dos Deputados, ainda representa uma instância de contrapeso ao Poder Executivo. Não se trata, portanto, de um *mis-en-scène*, e sim de um desequilíbrio muito grande na balança dos poderes, com uma superioridade enorme do Poder Executivo sobre o Poder Legislativo, que, no entanto, ainda podia incomodar, como ficou demonstrado no episódio da aprovação da EC n. 9, de 24 de julho de 1964, da própria reforma bancária e, mais tarde, com o episódio da “retirada da Laguna”, que será o epicentro para o aprofundamento do autoritarismo da ditadura por meio da

edição do Ato Institucional n. 2, de 27 de outubro de 1965.³⁸⁵ A reforma bancária aprovada pelo Congresso nos primeiros meses da ditadura constitui uma expressão do regime jurídico do capitalismo autoritário, mas ainda não se pode caracterizá-la como direito econômico de exceção. Com o AI-2, isso também vai mudar.

É importante analisar os debates travados durante a tramitação do Projeto de Lei n. 15/63 para demonstrar como o golpe interrompeu as potencialidades democráticas no processo de formação de consenso, acentuando a dimensão autoritária do regime jurídico do capitalismo a partir de então. Entre os meses de março e outubro de 1963, a Comissão Especial se reuniu algumas vezes para debater o projeto de lei sobre a reforma bancária, tendo ocorrido duas sessões com a participação dos ministros da Fazenda, San Tiago Dantas, no dia 6 de junho, e, posteriormente, Carvalho Pinto, no dia 24 de outubro. San Tiago Dantas destacou que o ponto fundamental consagrado no projeto era o relativo à discriminação das atribuições da SUMOC e do CMN, por um lado, e do Banco do Brasil, por outro. Segundo o ministro da Fazenda:

O pensamento fundamental que o Governo julga que seria de alta conveniência resguardar na elaboração da reforma bancária, no que diz respeito à estrutura propriamente do banco oficial, é a distinção entre as funções normativas e funções de banco central propriamente ditas, de um lado, e as funções de banco aplicador, reservadas ao Banco do Brasil.³⁸⁶

O pensamento do governo de João Goulart era que a única forma de estabelecer uma política financeira com características de uniformidade e continuidade seria não dividir a responsabilidade pela execução destas políticas, ou, em outras palavras, o governo central, democraticamente eleito, deveria ter o controle das políticas monetária e financeira do país, para melhor controlar e dirigir suas políticas econômicas de desenvolvimento. A chave para o funcionamento da engenharia pensada pelo governo estaria em separar o órgão aplicador e o órgão normativo, de modo que um pudesse executar a política monetária estabelecida pelo

³⁸⁵ Na sessão do dia 26 de outubro de 1965, o Congresso se reuniu para discutir o Projeto de Emenda Constitucional (PEC) n. 5, de 1965, que tornava as eleições presidenciais indiretas, estendia a competência da justiça militar para julgamento de civis e excluía da apreciação judicial os atos do comando da “Revolução” e outros atos do governo praticados com base no Ato Institucional. Nesta ocasião, também seria discutido o Projeto de Lei n. 9, de 1965, que permitia ao presidente da República decretar a intervenção federal nos estados para “prevenir ou reprimir comoção intestina grave” e para “assegurar a execução das leis federais”. Pressentindo uma derrota, os parlamentares que apoiavam o governo esvaziaram o Plenário, em uma manobra que o líder do governo na Câmara dos Deputados e futuro vice-presidente da República da gestão Costa e Silva, o deputado Pedro Aleixo, denominou de “retirada da Laguna”, em alusão ao episódio da Guerra do Paraguai (Barbosa, 2009, p. 61-62), quando o Exército brasileiro bateu em retirada às vésperas de uma batalha, mas acabou saindo vitorioso da guerra ao final. No dia seguinte, em 27 de outubro de 1965, foi expedido o Ato Institucional n. 2, a “revolução dentro da revolução”.

³⁸⁶ BRASIL. Notas taquigráficas da exposição do Sr. Ministro da Fazenda, professor San Tiago Dantas, realizada perante a Comissão Especial de reforma bancária a 6-6-1963. *Dossiê Reforma bancária*. Câmara dos Deputados, 1963-1965.

outro, embora participando da fixação dos seus rumos através da participação no seu conselho fundamental, o Conselho Monetário Nacional.

[...] creio que é a criação desse órgão que poderá vir a dar ao nosso País, no futuro, aquela estabilidade de orientação de política monetária, sem o que se torne difícil conduzir, através de administrações sucessivas, um problema que exige continuidade, como seja o problema da orientação da moeda.³⁸⁷

Outro ponto destacado por San Tiago Dantas foi a possibilidade de autorização legislativa para o Executivo emitir moeda. Neste ponto, é interessante notar que a Constituição Federal de 1946 era minuciosa quanto ao poder fiscal, atenta às questões tributárias e às despesas públicas, mas sem regulamentação alguma quanto ao exercício do poder monetário. Por isso mesmo, a reforma bancária era uma oportunidade colocada ao legislador para estabelecer as balizas necessárias para a emissão de moeda; por um lado, superando a total ausência de regramento legal e, por outro, não engessando a ação do Executivo por meio da exigência de autorização específica para cada necessidade de criação de moeda.

O ministro Dantas reconhecia que, no Brasil, o problema estava relacionado não à emissão de moeda para atender a operações de antecipação de receita do governo, mas sim às emissões para cobertura de déficits, isto é, para atender a certos gastos para os quais não havia receita alguma a antecipar e que não se subordinavam a qualquer imposição legal de limites para as emissões nestes casos. Este era um dos pontos principais para explicar as crises econômico-monetárias do país, porque eram esses recursos, que não tinham origem fiscal, nem imediata, nem mediata, que se refletiam depois na economia, determinando as suas deformações inflacionárias. Assim também pensava o deputado Ulysses Guimarães (PSD), que propunha uma modificação ao artigo 47, do Projeto de Lei n. 15/63, para traçar categoricamente os limites de emissão de moeda pelo Poder Executivo. Para situações excepcionais, o deputado previa um mecanismo de autorização especial para emitir, o que vinha ao encontro do pensamento de San Tiago Dantas, que sugeriu atribuir esta tarefa ao Conselho Monetário Nacional. Este assunto vai permear o debate entre os parlamentares durante várias sessões da Comissão Especial, demonstrando como a democracia poderia propiciar um espaço para construção de consensos mínimos entre posições ideológicas conflitantes.

Ainda sobre a questão da emissão de moeda, San Tiago lembrou que, na legislatura passada, o Ministério da Fazenda havia estudado um projeto de lei que relacionava a ideia do limite da emissão com a elaboração, pelo Poder Executivo, de um orçamento monetário sob sua

³⁸⁷ BRASIL. Notas taquigráficas da exposição do Sr. Ministro da Fazenda, professor San Tiago Dantas, realizada perante a Comissão Especial de reforma bancária a 6-6-1963. *Dossiê Reforma bancária*. Câmara dos Deputados, 1963-1965.

responsabilidade. Nos debates aparece, então, a fórmula do orçamento monetário, que não se confundia com o orçamento fiscal, de responsabilidade do Congresso. Segundo o ministro, o orçamento monetário nada mais seria do que uma parte do balanço nacional, consistindo em uma verdadeira previsão de emissão:

O orçamento monetário, afinal de contas, não é em nada parecido com o orçamento fiscal, de responsabilidade do Congresso. É apenas uma previsão, mas sendo uma previsão feita diante do déficit que o orçamento cria, depois de abatidas as limitações que o plano da economia permite e de consideradas outras despesas extraordinárias com que a União se defronta sistematicamente, tem o orçamento monetário o grande mérito de constituir uma disciplina para o Executivo e de fazer com que ele em vez de deliberar em cada caso concreto se vá ou não à emissão, já tenha uma previsão, de prazo relativamente longo, de um ano ou de um semestre para saber quando e em que proporções precisará recorrer a recursos puramente monetários para cobrir as despesas da União. Estamos com o orçamento monetário elaborado e a administração financeira hoje é feita com base nele.³⁸⁸

San Tiago Dantas defende que a ideia de um orçamento monetário deveria ser “cuidadosamente elaborada” com a participação do Congresso, “[...] com o socorro dos pontos de vista de todos os homens experimentados no assunto e conhecedores dele, como os que aqui se encontram”,³⁸⁹ para ver até que ponto, juntos, Legislativo e Executivo, poderiam encontrar, nessas previsões monetárias, a base de uma autorização legislativa limite para emissão de moeda. É interessante notar o diálogo que o ministro da Fazenda travava com os deputados mais alinhados à oposição, integrantes do PSD e ARENA, muitos dos quais com ligações estreitas com o empresariado, como era o caso de José Maria Alkmin, já mencionado. É o caso, por exemplo, da distinção que Alkmin fazia entre redesconto para atendimento comum da rede bancária em operações de reabsorção garantida e as outras operações que verdadeiramente acresciam moeda ao meio circulante, que seriam aquelas feitas para atender a despesas da União. Ora, quando a União recorria ao redesconto nessas situações, San Tiago reconhece o abuso do direito de emitir, concordando com José Maria Alkmin e propondo:

Temos, então, que encontrar um meio de dar uma disciplina mais adequada a este fato, e aí a distinção é muito importante, porque não cabe para o recurso normal ao redesconto da rede bancária. É só a limitação com relação às despesas do Governo, às despesas com a responsabilidade do Tesouro, porque em relação a estas é que pode acontecer o perigo de se exceder o limite não estabelecido pela autoridade monetária.³⁹⁰

³⁸⁸ BRASIL. Notas taquigráficas da exposição do Sr. Ministro da Fazenda, professor San Tiago Dantas, realizada perante a Comissão Especial de reforma bancária a 6-6-1963. 1963. *Dossiê Reforma bancária*. Câmara dos Deputados, 1963-1965, p. 9.

³⁸⁹ *Ibidem*

³⁹⁰ BRASIL. Notas taquigráficas da exposição do Sr. Ministro da Fazenda, professor San Tiago Dantas, realizada perante a Comissão Especial de reforma bancária a 6-6-1963. 1963. *Dossiê Reforma bancária*. Câmara dos Deputados, 1963-1965, p. 9.

Claro que nem sempre eles concordavam, e nisto também residia a dimensão democrática do debate parlamentar. É o caso, por exemplo, da questão do monopólio cambial, defendido por deputados como o próprio Alkmin, Ulysses Guimarães e Herbert Levy – outro parlamentar destacado nos debates sobre a reforma bancária. San Tiago Dantas sustentava que a política cambial era essencialmente circunstancial, sujeita a variações no tempo e no espaço, razão pela qual não via como vantajosa a fixação de uma política cambial no bojo da reforma bancária, deixando ao encargo do Conselho Monetário Nacional dispor sobre ela.

Completando a tríade dos assuntos destacados por San Tiago Dantas em sua exposição perante a Comissão Especial para a reforma bancária, o tema dos bancos particulares mereceu especial atenção, porque “[...] a rede bancária particular tem grandes responsabilidades na movimentação e sustentação da economia do País”.³⁹¹ Este, sem dúvida, era um dos nós górdios na disputa entre o governo e os empresários, particularmente aqueles representantes do capital financeiro, nacional e internacional. A ideia subjacente ao projeto de reforma bancária do governo Jango, no que toca aos bancos privados, era disciplinar a responsabilidade dessas instituições, especialmente dos grandes bancos, para que eles fossem, de fato, um instrumento de aplicação de uma política de crédito nacional, e não de uma política livremente ajustada pelos banqueiros, muitas vezes com distorções que acabavam por favorecer determinados setores da economia ou determinados grupos econômicos. O próprio ministro afirmava que

[...] os bancos têm crescido tanto, têm passado a representar tal soma de poder para influir nos cursos da economia nacional, que não é possível deixarmos de fazer alguns passos (a)diante no tocante à definição de suas responsabilidades e no tocante ao estabelecimento de critérios que orientem a política de crédito de acordo com pontos de vista nacionais.³⁹²

Na mesma ocasião em que San Tiago Dantas compareceu à Comissão Especial da reforma bancária para prestar esclarecimentos sobre o Projeto de Lei n. 15/63, o ministro esteve acompanhado do embaixador Dias Carneiro, então diretor-executivo da SUMOC, o qual prestou esclarecimentos aos parlamentares sobre o projeto de reforma bancária do governo Jango. Foram abordados os seguintes temas: monopólio cambial, monopólio de exportação de

³⁹¹ BRASIL. Notas taquigráficas da exposição do Sr. Ministro da Fazenda, professor San Tiago Dantas, realizada perante a Comissão Especial de reforma bancária a 6-6-1963. 1963. *Dossiê Reforma bancária*. Câmara dos Deputados, 1963-1965, p. 9.

³⁹² BRASIL. Notas taquigráficas da exposição do Sr. Ministro da Fazenda, professor San Tiago Dantas, realizada perante a Comissão Especial de reforma bancária a 6-6-1963. 1963. *Dossiê Reforma bancária*. Câmara dos Deputados, 1963-1965, p. 9.

café, a questão do crédito rural – principalmente no tocante ao redesconto de *warrants*, as emissões e as aplicações de recursos em bases regionais.³⁹³

Quanto ao monopólio cambial, Dias Carneiro distinguia controle de monopólio, asseverando que já existia controle, por meio da exigência de depósito cambial para as importações. A Instrução n. 239 da SUMOC também exercia importante controle cambial, porque fixava taxas para o movimento cambial, e estava certo que o Banco do Brasil controlaria 70% do movimento de câmbio do Brasil inteiro, enquanto os bancos comerciais controlariam 25% do movimento cambial no país. Diante disso, restariam apenas 5%, que seriam transacionados no câmbio paralelo e que, portanto, escapariam ao controle do governo.

Assim, para o monopólio total, seria necessário apenas um passo no sistema existente, a obrigatoriedade do repasse de todas as cambiais ao Banco do Brasil. Com isso, na visão de Dias Carneiro, seriam abolidos o câmbio paralelo e o “boneco”, como era chamada uma sobretaxa cobrada pelos bancos comerciais aos importadores, a fim de venderem cambiais para importação. A adoção do controle cambial total e, portanto, do monopólio, provocaria o desaparecimento do câmbio paralelo, na forma em que era feita, e a transformação desse câmbio em “câmbio negro”³⁹⁴ ilegal. O diretor-executivo da SUMOC, Dias Carneiro, concordava com o ministro da Fazenda:

A opinião do Ministro San Tiago Dantas, neste ponto, me parece inteiramente lógica e perfeita. A lei bancária deveria dar a opção da adoção do monopólio cambial no caso de necessidade, mas não deveria prescrever, de pronto, e como única solução, o monopólio cambial. Há circunstâncias em que o monopólio cambial se impõe e há circunstâncias em que não se impõe, e o Conselho Monetário poderia ou deveria ter latitude para adotar o monopólio cambial quando achar conveniente.

Outro assunto que permeou os debates sobre a reforma bancária foi a questão do crédito rural. Alguns deputados, como Herbert Levy, defendiam a extinção da Carteira de Crédito Agrícola do Banco do Brasil e a criação de um banco de crédito rural; enquanto outros, como José Maria Alkmin e Ulysses Guimarães, estavam mais alinhados à proposta original do governo, segundo a qual era desnecessária e onerosa a criação de um novo banco, quando o Banco do Brasil já desempenhava esta função, especialmente quando a reforma já criava o Conselho Monetário Nacional e transferia algumas atribuições do Banco do Brasil para a

³⁹³ BRASIL. Notas taquigráficas da exposição do Sr. Ministro da Fazenda, professor San Tiago Dantas, realizada perante a Comissão Especial de reforma bancária a 6-6-1963. 1963. *Dossiê Reforma bancária*. Câmara dos Deputados, 1963-1965, p. 9.

³⁹⁴ Adotamos a expressão utilizada pelo próprio Dias Carneiro, de uso corrente no mercado cambial no Brasil, mas registramos a nossa crítica a esta forma, que associa características negativas das operações cambiais realizadas à margem da lei a uma palavra que serve de marcador para identificação racial. Trata-se, sem dúvida, de expressão do racismo estrutural que vigora no país, herança de uma cultura forjada sobre a exploração do trabalho escravo, especialmente de pessoas negras de origem africana.

SUMOC. As falas do ministro Carvalho Pinto na sessão de outubro também vão explicitar uma preocupação de proteção ao Banco do Brasil na reforma bancária proposta pelo governo de João Goulart.

Este é um tema interessante, que vale a pena ser destacado, porque evidencia um dos sentidos da reforma bancária enviada por Goulart em contraposição ao substitutivo de Daniel Faraco, que estava prestes a ser aprovado no final de 1962. Que sentido era este? A proteção ao Banco do Brasil, reivindicada, especialmente, pelos bancários, preocupados com o seu próprio futuro após a criação do Banco Central e a propalada transformação do Banco do Brasil em banco puramente comercial, destituído, portanto, das funções gestoras das contas públicas como principal banco oficial do país. O Banco do Brasil era visto pelos bancos particulares como uma instituição com privilégios, que acarretava uma competição desigual no mercado de crédito, contrariando os princípios informadores da livre iniciativa. Por isso, tecnocratas como Daniel Faraco e Herbert Levy, banqueiros e parlamentares ao mesmo tempo, defendiam a criação de um Banco Central e o retalhamento do Banco do Brasil.

Quando as discussões sobre o substitutivo da reforma bancária, proposta por Faraco no final de 1962, já estavam bem avançadas, os bancários deflagraram uma greve nacional de protesto contra a tramitação de urgência do referido projeto. Em São Paulo, cerca de três mil funcionários da agência central do Banco do Brasil sacaram aproximadamente Cr\$ 18 milhões em depósitos mantidos na instituição em protesto contra o desmantelamento do banco. Na Guanabara, os bancários se reuniram no Automóvel Clube e aderiram à greve “[...] por um Brasil livre dos trustes estrangeiros, livre do Fundo Monetário Internacional, verdadeiro instrutor do Deputado Daniel Faraco”. O presidente do Sindicato dos Bancários declarou ao *Jornal do Brasil* que

[...] o substitutivo Faraco não introduz nenhuma modificação progressista na política de crédito existente no País, apenas desmembrando o Banco do Brasil; não disciplina a correta aplicação do crédito nos bancos particulares, indispensável à contenção da espiral inflacionária e ao desenvolvimento nacional; entrega nas mãos de grupos econômicos (nem sempre autenticamente nacionais) o órgão orientador da política financeira do País, inclusive o controle da remessa de lucros.³⁹⁵

A greve acabou sendo suspensa após o compromisso assumido por João Goulart de interceder junto ao Congresso Nacional para tirar da ordem do dia a votação do substitutivo Daniel Faraco ao projeto de reforma bancária e para impedir a aprovação do projeto Sérgio Marinho, que retirava dos bancários o direito ao 13º salário. O *Jornal do Brasil*³⁹⁶ noticiou que

³⁹⁵ Para todas as citações, cf. *JORNAL do Brasil*, 6 de dezembro de 1962, p. 1 e 3.

³⁹⁶ *JORNAL do Brasil*, 7 de dezembro de 1962, p. 1 e 4.

o presidente assegurou a uma comissão de integrantes do Comando-Geral dos Trabalhadores (CGT) e do Comando-Geral dos Bancários, em um encontro no Palácio das Laranjeiras, que a bancada do PTB na Câmara iria se empenhar para impedir a aprovação do substitutivo Faraco, adiando a sua votação para janeiro, após o plebiscito sobre a volta do presidencialismo. Além disso, Goulart teria assumido o compromisso de apressar a constituição de um grupo de trabalho para elaborar um novo projeto de reforma bancária, que, como visto, concretizou-se por meio do Projeto de Lei n. 15, de 5 de abril de 1963.

Os bancários constituíam uma classe trabalhadora importante no cenário da época, com cerca de cem mil profissionais sindicalizados em 1963, representando aproximadamente 7% de toda a classe trabalhadora sindicalizada no país. Em 1965, este número sobe para duzentos e sete mil pessoas empregadas nas empresas de crédito em geral.³⁹⁷ A força do movimento dos trabalhadores bancários acabou pautando a reação dos banqueiros para a sua própria organização classista, reconhecendo-se como classe para si e procurando influenciar os destinos da reforma bancária, assegurando lugar de destaque na composição dos órgãos dirigentes da política creditícia e financeira a serem criados, como o próprio Banco Central e o Conselho Monetário Nacional. Assim, quando ocorreu o I Congresso Nacional de Bancos (CNB), realizado em 1960, os banqueiros ainda não possuíam qualquer organização classista nacional, enquanto os bancários tinham organizado a Confederação dos Trabalhadores em Empresas de Crédito (CONTEC) desde 1959.

O CNB nasceu, assim, entre outras coisas, como resposta ao movimento e à organização da força de trabalho assalariada dos bancos. Em entrevista concedida a Minella, o banqueiro Orlandy Rubem Correa, presidente do Sindicato dos Bancos do Estado da Guanabara em 1960 e um dos responsáveis pela iniciativa do primeiro Congresso Nacional de Bancos, revelou que:

O evento “sucedeu do fato de que os bancários se apresentavam nas discussões do Rio de Janeiro, representados através de uma Confederação, por isso, de uma organização já de Federação de Bancários. Quer dizer, dos sindicatos que eles possuíam por todo o país. Entretanto, do lado dos bancos, só havia quatro sindicatos funcionando” (Minella, 1988, p. 253 e 278).

A CONTEC também procurou influenciar a reforma bancária, elaborando, entre 1962 e 1963, um projeto de reforma bancária que expressava o ponto de vista dos trabalhadores do setor, contando com o apoio do deputado Salvador Lossaco (PTB), funcionário de carreira do Banco do Brasil, que havia dirigido o Sindicato dos Bancários de São Paulo entre 1955 e 1957,

³⁹⁷ Cf. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Anuário Estatístico do Brasil, 1966, p. 340 e 343 apud MINELLA, Ary Cesar. *Banqueiros: organização e poder político no Brasil*. Rio de Janeiro: Espaço e Tempo; São Paulo: ANPOCS, 1988, p. 76.

tendo sido um dos fundadores da CONTEC. Este projeto tinha como princípios: o caráter social do crédito; **a supremacia da Constituição sobre o crédito** (destaquei); a seletividade do crédito; o redesconto e o depósito compulsório como instrumentos de política econômica; a nacionalização dos estabelecimentos de crédito; a representação dos trabalhadores na direção do sistema bancário; a preservação do Banco do Brasil e a sua transformação em Banco Central; o aperfeiçoamento técnico e profissional dos bancários e a regulamentação da profissão de bancário. As propostas de Lossaco e da CONTEC provocaram reações imediatas entre os banqueiros, e os projetos logo foram descartados.³⁹⁸

A preocupação em resguardar o Banco do Brasil das consequências que poderiam advir da aprovação da reforma bancária fica evidenciada, ainda, pela exposição feita na sessão do dia 24 de outubro de 1963, perante a Comissão Especial da reforma bancária, pelo ministro da Fazenda e ex-governador de São Paulo, Carvalho Pinto, que, naquela altura, havia sucedido a San Tiago Dantas na referida pasta, com a tarefa de conciliar os interesses dos bancários e do empresariado na aprovação da reforma bancária. O novo ministro reafirmou que a orientação geral do Projeto de Lei n. 15/63 almejava uma distinção entre os níveis normativos e executivos no controle e na execução da política monetária.³⁹⁹ Salientou, ainda, que os autores do projeto tiveram em mente a unificação dos órgãos que, de maneira fragmentada e assistemática, vinham exercendo as funções de um banco central. A distinção entre as funções públicas de um banco central e as funções próprias de um banco comercial era um dos objetivos essenciais da reforma bancária proposta pelo governo. Assim, Carvalho Pinto assevera:

Entendo que, realmente, é a orientação mais aconselhável esta que transforma a SUMOC praticamente em banco central, com a colaboração do Conselho Monetário Nacional, deixando com o Banco do Brasil as funções executivas ou as funções que lhe forem delegadas.⁴⁰⁰

Esta solução engendrada pelo Projeto de Lei n. 15/63 estava a meio termo de duas posições extremadas entre si: por um lado, aquela que defendia a criação pura e simples de um banco central do Brasil, como era o caso dos projetos anteriores de reforma bancária, que

³⁹⁸ Ary Minella relata que “as forças sociais representadas na CONTEC vinham sendo consideradas pelos banqueiros e burguesia em geral como expressão de classe “perigosa”, que precisava ser combatida”. Após o 31 de março de 1964, isso não demorou a ocorrer: alguns dias depois do golpe empresarial-militar, o governo decretou a intervenção na CONTEC. Cf. MINELLA, Ary Cesar. *Banqueiros: organização e poder político no Brasil*. Rio de Janeiro: Espaço e Tempo; São Paulo: ANPOCS, 1988, p. 52.

³⁹⁹ BRASIL. Notas taquigráficas da exposição do Sr. Ministro da Fazenda, professor Carvalho Pinto, realizada perante a Comissão Especial de reforma bancária a 24-10-1963. 1963. *Dossiê Reforma bancária*. Câmara dos Deputados, 1963-1965, p. 59.

⁴⁰⁰ BRASIL. Notas taquigráficas da exposição do Sr. Ministro da Fazenda, professor Carvalho Pinto, realizada perante a Comissão Especial de reforma bancária a 24-10-1963. 1963. *Dossiê Reforma bancária*. Câmara dos Deputados, 1963-1965, p. 59.

resultaram no substitutivo Daniel Faraco; e, por outro, aquela que sustentava que as funções de banco central deveriam ser atribuídas ao Banco do Brasil. A orientação do projeto de reforma bancária do governo situava-se em termos conciliatórios dessas opiniões opostas, porque outorgava à SUMOC, sob a direção do Conselho Monetário Nacional, as funções normativa, de fiscalização, controle e repressão, e, ao Banco do Brasil, a função de órgão comercial, de agente financeiro do governo, de banco capaz de suprir as necessidades da economia do país, de forma supletiva às atividades exercidas pelos bancos privados, tanto no comércio, como na agricultura e na indústria. A manifestação de Carvalho Pinto junto à Comissão Especial da reforma bancária foi sintetizada da seguinte maneira:

Acredito que, resumindo, eu posso dizer: primeiro, parece-me que a fórmula apresentada pelo Governo corresponde, realmente, a um critério engenhoso prático, de instalação de um Banco Central, sem maiores gravames para o Tesouro e restringindo à estrutura bancária oficial já existente; segundo, parece-me que dentro, desta orientação, deveria permanecer no próprio Banco do Brasil a Carteira de Comércio Exterior; terceiro, parece-me que a FIBAN deve ser explicitamente transferida para a SUMOC, para o futuro Banco Central; quarto, parece-me, ainda, e a este ponto deixei de me referir por uma omissão, que se deveria estabelecer um limite para o redesconto, porque houve um lapso de minha parte na rápida leitura do projeto, deste projeto do Deputado Ulysses Guimarães, ou, na verdade, nenhum deles cuidou de estabelecer um limite para o redesconto para os bancos particulares. Acredito que se devesse manter um limite, como ocorre atualmente, um limite correspondente ao capital em reserva. Acho mesmo e suponho que tenha sido um lapso na formulação do projeto. Acho, ainda, que na faculdade de designação dos bancos que devem captar ou recolher os depósitos oficiais, a liberdade outorgada à SUMOC deverá ficar restrita aos bancos particulares nas localidades onde não ocorram, onde não haja agências do Banco do Brasil. E os bancos oficiais que possam receber esses depósitos, só devem ser os bancos oficiais federais, porque são aqueles que estão mais diretamente subordinados ao comando da política financeira, que é federal, evitando-se, de outra forma, a dispersão pelos estabelecimentos oficiais (municipais) e estaduais, com a quebra da unidade e com os sacrifícios dos objetivos que se tem em vista. Endosso integralmente as emendas do Deputado Alkmin e no tocante às emissões, parece-me aceitável tanto a proposição primitiva do Projeto Oficial, como ainda a fórmula apresentada pelo Deputado Ulysses Guimarães, uma vez que, com mais vagar, se possa estudar a porcentagem, ajustá-la às nossas reais necessidades, uma vez que se vincule essa porcentagem não à receita, mas, sim, à própria despesa e, terceiro, que se admita sempre uma válvula para os casos absolutamente excepcionais com as restrições com as garantias que forem julgadas necessárias, válvula essa que deve existir.⁴⁰¹

Após a exposição do ministro, segue-se um intenso debate com intervenções de inúmeros parlamentares, de diferentes espectros ideológicos, como Ulysses Guimarães (PSD), José Maria Alkmin (PSD), Pedro Aleixo (ARENA), Herbert Levy (ARENA), Paiva Muniz (PTB) e Eptácio Cafeteira (PTB). O problema das emissões e o crédito rural foram, novamente, as questões centrais que permearam as diversas manifestações, merecendo destaque o

⁴⁰¹ BRASIL. Notas taquigráficas da exposição do Sr. Ministro da Fazenda, professor Carvalho Pinto, realizada perante a Comissão Especial de reforma bancária a 24-10-1963. 1963. *Dossiê Reforma bancária*. Câmara dos Deputados, 1963-1965, p. 60.

argumento constitucional lançado por Ulysses Guimarães para justificar a sua proposta de substitutivo, porque, segundo ele, o projeto original não resolvia este problema a contento.

Com efeito, a Constituição Federal de 1946 estabelecia a competência privativa do Congresso para autorizar emissão de curso forçado, por um lado, e proibia a delegação das atribuições pelos Poderes, por outro. Assim, da forma como estavam sendo feitas as emissões pelo governo federal naquele momento, violava-se estes dois dispositivos constitucionais. Ulysses Guimarães utiliza ainda outro argumento de teoria constitucional para fundamentar a sua proposta de regulamentação das emissões, que fixaria um limite na lei de reforma bancária. Ele lembra a origem do constitucionalismo nos EUA, quando as treze colônias se revoltaram contra a coroa britânica pela imposição de tributos sem a representação do povo estadunidense, e usa a máxima de que não poderia haver tributação sem representação para justificar que o Poder Executivo não poderia emitir moeda sem autorização do parlamento, equiparando a emissão de moeda ao poder de tributar.

Carvalho Pinto compartilha das preocupações do deputado no sentido de que era necessário estabelecer uma disciplina para a emissão, por meio de uma autorização legislativa, e a fixação de um limite ao Executivo, em respeito aos preceitos constitucionais invocados. Entretanto, era preciso ter em mente que as emissões correspondiam a circunstâncias contingenciais, de modo que fosse recomendado que o limite deveria ser estabelecido em função da previsão de despesas do Executivo, e não das receitas, bem como ainda que fosse assegurado um mecanismo de emergência para atender a situações excepcionais.

[...] a orientação não pode deixar de ser esta, de encontrarmos um limite, um sistema, um método, um processo, uma orientação capaz de disciplinar e de condicionar essa faculdade das emissões atendendo às conveniências econômicas da Nação e no sentido de se evitarem mesmo abusos e ao próprio imperativo constitucional [...] ⁴⁰²

Quanto ao crédito rural, Carvalho Pinto assevera que a sua democratização era um dos pontos essenciais do projeto de reforma bancária do governo João Goulart, razão pela qual ele procurava mobilizar a rede bancária particular no atendimento dessas necessidades. Para esse efeito, a SUMOC teria baixado uma instrução facultando aos estabelecimentos particulares a substituição dos seus recolhimentos em dinheiro à ordem da SUMOC, deduzindo desses recolhimentos as importâncias que houvessem emprestado aos agricultores, qualificados como crédito ao pequeno agricultor.

⁴⁰² BRASIL. Notas taquigráficas da exposição do Sr. Ministro da Fazenda, professor Carvalho Pinto, realizada perante a Comissão Especial de reforma bancária a 24-10-1963. 1963. *Dossiê Reforma bancária*. Câmara dos Deputados, 1963-1965, p. 62.

Durante as discussões sobre a reforma bancária, os deputados Pedro Aleixo e Herbert Levy sempre se colocavam com uma postura mais crítica em relação ao projeto apresentado por João Goulart, chegando mesmo a imputar ao governo a demora na sua aprovação. Ambos argumentavam que a Câmara dos Deputados já estava pronta para a votação final do substitutivo Daniel Faraco, em dezembro de 1962, quando o então ministro da Fazenda de Goulart, Miguel Calmon, compareceu àquela casa pedindo que o projeto não fosse aprovado naquela legislatura, porque o governo iria apresentar um novo projeto. Esta seria a principal causa da demora na aprovação de uma reforma bancária no país no entender desses deputados. É interessante observar na intervenção de Herbert Levy a menção aos movimentos dos sindicatos dos bancários. O deputado insinua que o Projeto n. 15/63 teria sido elaborado pelo sindicato dos bancários. Havia, particularmente, uma preocupação com o impacto do substitutivo Daniel Faraco no Banco do Brasil e, especialmente, sobre como as transformações do BB iriam impactar a vida dos bancários.

Sobre a questão das emissões de moeda, Herbert Levy sustentava que estas deveriam ficar ao encargo do banco central a ser criado, além de defender que a lei deveria distinguir as emissões feitas pelo Executivo para atendimento dos gastos governamentais daquelas feitas para atender o sistema de crédito da rede bancária particular. Ele nem disfarçava a intenção de impor limites apenas para a primeira situação, deixando completamente sem qualquer limitação a possibilidade de emissão de moeda para atender ao mercado privado. A respeito disso, Levy assevera:

É preciso criarmos um Banco Central, tenha ele o nome que se tenha, o banco normativo, o banco que estabelece os princípios, as normas da política de crédito, o conselho normativo e o Banco Executivo, o banco fiscalizador destas normas que seria o Banco Central ou a SUMOC ou a Superintendência, como quer que se chame. Estabelecido isso, é evidente que deve ficar afeto a este órgão o problema das emissões. Agora, temos de destacar, sem o que incorreremos num grave erro técnico, Senhor Ministro – a Vossa Excelência, esclarecido nesta matéria, não escapará este problema – temos de separar na demanda, quando examinarmos o problema, a questão dos recursos quando se destinam aos gastos governamentais, ao Orçamento, às finalidades de gestão do Governo, daqueles que dizem respeito com a economia, com a produção, com a rede bancária, com o sistema de crédito propriamente dito que deve atender à produção, nas suas necessidades legítimas. Então, a limitação que existe, aliás, existe em todos os projetos da minha autoria – no meu substitutivo ao projeto original do Governo, ao projeto do nobre Deputado Ulysses Guimarães – a limitação decorrente mesmo da finalidade do Banco Central de controlar inclusive, na medida do possível, as atividades governamentais nessa matéria.⁴⁰³

⁴⁰³ BRASIL. Notas taquigráficas da exposição do Sr. Ministro da Fazenda, professor Carvalho Pinto, realizada perante a Comissão Especial de reforma bancária a 24-10-1963. 1963. *Dossiê Reforma bancária*. Câmara dos Deputados, 1963-1965, p. 63.

Instaura-se, então, um debate paralelo entre Ulysses Guimarães e Herbert Levy sobre o papel do Banco Central como autoridade para regular o meio circulante, com o poder de emissão de moeda independente de autorização do Congresso Nacional. Ulysses considera absurda a hipótese defendida por Levy de que este dispositivo constitucional seria “letra morta”. Como sempre acontece nestes casos, os tecnocratas, como era o caso de Herbert Levy, invocavam argumentos de ordem técnica, disfarçados por um verniz de neutralidade política, para defender que deveria caber ao Banco Central o controle da emissão e o redesconto no país. A neutralidade, entretanto, esvaía-se quando o deputado defendia que a limitação para emissão fosse aplicada somente às despesas governamentais, sem qualquer limitação para a iniciativa privada!⁴⁰⁴ Para tentar escamotear essa diferenciação de tratamento jurídico, Herbert Levy propõe a distinção entre crédito, capital e investimento:

Peço a atenção de V. Exa. para este ponto fundamental: temos que diferenciar entre o que é crédito, o que é capital e o que é investimento. Em matéria de capital e de investimento, é lógico, é natural e até indispensável, seja o Conselho Monetário, seja o Banco do Desenvolvimento Econômico, estabelecer uma escala de prioridades para estes instrumentos, dando recursos àqueles setores considerados básicos para a economia do País, que devem realmente merecer preferência nesse critério prioritário, mas, no que diz respeito a crédito propriamente que se destina a financiar a produção a curto prazo ou deslocamento da produção ao consumo não pode estabelecer-se distinções entre uma fábrica de barbantes e uma fábrica de aço, porque se a fábrica de barbantes – estou criando um exemplo ou seja lá o que for – fornece empregos, paga impostos, tem mercadorias, tem consumidor ou títulos, ou efeitos comerciais representativos desse comércio legítimo e necessário, qualquer que seja a natureza, esta entidade está intitulada a obter crédito da mesma forma que qualquer outra que esteja num setor produtivo diferente. A Nação não pode estabelecer distinções...⁴⁰⁵

É interessante ressaltar o Congresso Nacional como *locus* democrático de debates entre posicionamentos divergentes, como a análise da tramitação do projeto de reforma bancária vem demonstrando. Após a defesa do Banco Central como controlador da emissão de moeda, limitada para atendimento das despesas governamentais e ilimitada para o mercado de crédito privado, Herbert Levy desfecharia o golpe fatal contra o Banco do Brasil, propondo a extinção da Carteira Agrícola daquele banco oficial e a criação de um banco rural, como, aliás, já propunha desde 1947, quando apresentou o primeiro projeto neste sentido junto à Câmara dos Deputados.

O ministro da Fazenda, Carvalho Pinto, entrou nesse debate, ressaltando a necessidade do controle das emissões tanto em relação ao governo, quanto em relação à atividade creditícia privada. O ministro também defendeu que, para que houvesse a concessão de crédito no

⁴⁰⁴ BRASIL. Notas taquigráficas da exposição do Sr. Ministro da Fazenda, professor Carvalho Pinto, realizada perante a Comissão Especial de reforma bancária a 24-10-1963. 1963. *Dossiê Reforma bancária*. Câmara dos Deputados, 1963-1965, p. 63.

⁴⁰⁵ *Ibidem*

momento de escassez de capitais em economias em desenvolvimento, como era o caso do Brasil, seria necessário fazer a seleção das atividades mais essenciais para o aquecimento da economia e a criação de empregos, como seria o caso da siderurgia. Em seguida, o ministro ressaltou a inconveniência de criação de um banco rural no momento de transformação das estruturas bancárias do país propostas na reforma, defendendo que a Carteira Agrícola do Banco do Brasil já desempenhava as funções que um banco rural iria exercer. Além disso, o fato de a carteira de crédito agrícola do Banco do Brasil operar deficitariamente se devia à circunstância de que o banco não visava ao lucro, mas sim à prestação de um serviço essencial à nação.

[...] não me parece que neste momento em que estamos criando um novo organismo, a criação de organismo adicional, de um novo Banco, porque praticamente a autarquia SUMOC tem as suas funções bancárias de Banco Central, não me parece fácil a oportunidade para se encontrar um outro estabelecimento bancário, mesmo porque a Carteira Agrícola do Banco do Brasil, a despeito do regime deficitário em que opera, porque realiza, como bem disse V. Exa., um serviço que não objetiva lucros, é uma Carteira que tem dado demonstração de sua excelente organização e tem merecido os maiores encômios por parte de todos aqueles que trabalham a terra em nosso país. Acredito que, neste momento, abrimos mão dessa organização e dessa experiência e da economia que alcançamos, com a inserção dessa unidade dentro de uma própria organização bancária já existente com despesas gerais que, entre todas, se dividem, seria nos orientarmos por uma solução mais onerosa que duvido pudesse trazer, neste instante, melhores resultados. Quero crer que uma orientação dessa ordem corresponderia a uma solução ideal mais adiante, num futuro mais próximo. Mas, parece-me que neste momento o problema capital é a criação do Banco Central e não deveríamos agravá-lo com maior cisão do Banco do Brasil, com a criação de outras unidades operatrizes, também mais onerosas; deveríamos, ao contrário, servirmo-nos dessa organização em larga experiência, que opera em excelentes condições e que está atendendo, no limite de suas disponibilidades financeiras, às necessidades de nossa agricultura; deveríamos através desse instrumento prosseguir na política do crédito rural que V. Exa. vem defendendo com toda a procedência.⁴⁰⁶

Seguiu-se então o debate entre Carvalho Pinto e Herbert Levy sobre uma política de limitação quantitativa de crédito, bem como sobre a diferenciação entre capital, investimento e crédito para efeitos de concessão seletiva. Herbert Levy defendia que não deveria haver limites para a concessão de créditos para a iniciativa privada, especialmente aqueles oferecidos pelos bancos particulares. A tese dele era a de que somente deveria haver limitação em relação à iniciativa privada da concessão de capital e de investimento, porque essas exigiriam poupança, disponibilidade de moeda, e, no caso, de crédito, para as despesas do governo. Mais uma vez, aqui, é a questão da emissão da moeda que está por trás dessa celeuma, e Levy não vê problema algum na emissão para atender à demanda de crédito privado, desde que este crédito não se destinasse a investimento, caso em que teria natureza de capital e exigiria disponibilidade de

⁴⁰⁶ BRASIL. Notas taquigráficas da exposição do Sr. Ministro da Fazenda, professor Carvalho Pinto, realizada perante a Comissão Especial de reforma bancária a 24-10-1963. 1963, p. 65. *Dossiê Reforma bancária*. Câmara dos Deputados, 1963-1965, p. 65.

moeda em poupança para a concessão, justificando, nesse caso, a seletividade e o estabelecimento de prioridades.

Na análise dos debates sobre o Projeto de Lei n. 15/63, é relevante destacar também a fala do deputado Paiva Muniz, que revelava a posição do PTB sobre a reforma bancária, especialmente quanto à melhor distribuição do crédito agrícola. O deputado apontou que 80% do crédito concedido pela Carteira Agrícola do Banco do Brasil eram destinados aos grandes proprietários de terras, desatendendo o pequeno agricultor e aumentando ainda mais as desigualdades entre eles. Além disso, observe-se no discurso de Paiva Muniz a questão da desigualdade regional, quando este cita como exemplo o estado do Pará, em que os bancos que ali operavam eram provenientes de São Paulo e Rio de Janeiro e, ao invés de fomentar o desenvolvimento regional do Pará, acabavam por acentuar a desigualdade regional, porque os recursos aplicados nestes bancos ficavam concentrados nesses estados mais ricos. Outro ponto relevante da posição do PTB diz respeito à emissão, porque o partido criticava a postura daqueles deputados que defendiam restrições que recaíssem primordialmente sobre a classe trabalhadora para conter a inflação, como a restrição dos gastos públicos destinados às políticas de inclusão social e a contenção dos salários, e, ao mesmo tempo, sustentavam, como era o caso de Herbert Levy, a ampla possibilidade de emissão de moeda para atendimento ao crédito almejado pelas classes produtoras, especialmente aqueles créditos concedidos pelos bancos particulares. A fala de Muniz Paiva constitui uma boa síntese das visões antagônicas que caracterizam a luta de classes no Brasil durante o período.

O ministro da Fazenda concordava, em linhas gerais, com as premissas levantadas pelo deputado Paiva Muniz, acrescentando ainda pontos importantes sobre a proposta do PTB para instituição do monopólio cambial, bem como para a democratização do crédito rural, por meio de uma maior integração dos bancos particulares. Segundo Carvalho Pinto, o sistema de monopólio cambial somente funcionaria em países sem problemas com o balanço de pagamentos, o que não era o caso do Brasil, que sentia a pressão dos grupos estrangeiros, especialmente dos EUA, sobre o câmbio, de modo que a proposta estampada no Projeto de Lei n. 15/63 seria a mais adequada para a realidade nacional, porque possibilitaria a instituição do monopólio cambial pelo CMN em razão das circunstâncias contingenciais da vida econômica no país, sem estabelecer *a priori* a obrigatoriedade desse monopólio. Além disso, sobre a democratização do crédito rural, Carvalho Pinto aduziu:

V. Exa. ainda abordou, com muita propriedade e finalmente, a necessidade de uma disciplina relativamente à aplicação dos próprios bancos particulares. Eu também entendo que devemos caminhar neste sentido. Não vai nisso uma interferência, uma restrição indevida ou que seja lesiva à atividade econômica desses estabelecimentos.

Não. Mas uma restrição inspirada por motivos econômicos e sociais. Essas restrições caberiam, evidentemente, no campo da lei orgânica da moeda e do crédito, e, não se distanciam desses propósitos, as instruções que sucessivamente, vêm sendo baixadas pela SUMOC, Superintendência da Moeda e do Crédito. Ainda há pouco, esta última instrução, se não me engano a 253, estabeleceu normas e boa técnica bancária, normas que realmente caminham ao longo do pensamento da democratização do crédito a que V. Exa. se refere.⁴⁰⁷

Na sequência do debate, o deputado Silvio Braga abordou, mais uma vez, a questão da desigualdade regional, chamando a atenção do ministro da Fazenda para a situação dos bancos do centro-sul do país em operação nos estados do Nordeste, drenando os depósitos e os recursos da região. Silvio Braga defendia a aplicação desses recursos captados na própria região, citando as áreas da SPVEA e da SUDENE como exemplos. Além disso, o deputado demonstrava preocupação com o capital estrangeiro investido nos bancos oficiais e particulares, especialmente nessas regiões mais necessitadas, como era o caso do Banco da Amazônia, com 40% do seu capital proveniente dos EUA. Silvio Braga sintetizou bem o sentido da reforma bancária como reforma de base nacional-reformista preconizada pelo governo de João Goulart:

Senhor Ministro, acompanho a explanação de V. Exa. e pude, se bem apreendi o pensamento de V. Exa., compreender que a política bancária para objeto de uma reforma deve ser um instrumento de justiça social, isto é, um instrumento de desenvolvimento do progresso nacional.⁴⁰⁸

O Ministro da Fazenda, Carvalho Pinto, concordou, afirmando ser exatamente este o objetivo consagrado no projeto oficial, “[...] realmente, este é um pensamento de toda esta reforma bancária e chega a ser mesmo uma diretriz da política que deverá nortear o Conselho Monetário Nacional”.⁴⁰⁹ Nos termos do projeto, o art. 4º, §4º determinava que houvesse orientação da aplicação dos recursos das instituições financeiras em geral, quer públicas, quer privadas, tendo em vista propiciar, nas diferentes regiões do País, condições favoráveis ao desenvolvimento harmônico da economia nacional. Os debates foram avançando, delineando-se as posições de cada grupo, representantes de interesses distintos, mas buscando a construção de um espaço mínimo de consenso para viabilizar a aprovação da reforma bancária.

Outra questão suscitada nos debates foi referente ao problema das agências de crédito e de financiamento, que vinham operando no mercado de crédito à margem da fiscalização da SUMOC, isso porque não eram consideradas instituições bancárias. Segundo o deputado Epitácio Cafeteira (PTB), essas empresas estavam drenando recursos do sistema bancário,

⁴⁰⁷ BRASIL. Notas taquigráficas da exposição do Sr. Ministro da Fazenda, professor Carvalho Pinto, realizada perante a Comissão Especial de reforma bancária a 24-10-1963. 1963. *Dossiê Reforma bancária*. Câmara dos Deputados, 1963-1965, p. 68.

⁴⁰⁸ *Ibidem*

⁴⁰⁹ *Ibidem*

cobrando juros de 36 a 45% ao ano, contribuindo para o aumento do custo de vida e, conseqüentemente, da inflação. Para o deputado, “[...] as companhias de crédito e de financiamento estão com o *filet mignon* do negócio bancário, sem quase nenhuma obrigação [...]”.⁴¹⁰ O tema estava interligado com a remessa de lucros para fora do país, já que a maioria dessas companhias contava com capitais estrangeiros, o que gerava um efeito cascata sobre o desequilíbrio do balanço comercial e do câmbio, em uma espiral prejudicial ao país, porque drenavam os recursos locais e invertiam os lucros para os seus países de origem. Por isso mesmo, Cafeteira sugeria a colocação dessas companhias de crédito e de financiamento sob o guarda-chuva da SUMOC, que passaria a conceder a elas uma carta-patente de banco.

Essa proposta agradou ao Ministro da Fazenda, que ressaltou, entretanto, que essas empresas não estariam completamente alijadas de fiscalização pela SUMOC, já que a Superintendência da Moeda e do Crédito tinha baixado uma instrução limitando as operações dessas companhias a 15% do seu capital e reservas. Sobre a questão da remessa de lucros estrangeiros, Carvalho Pinto reconheceu a gravidade do problema, mas saiu pela tangente na discussão, argumentando que o Congresso recentemente já havia aprovado lei sobre o tema e que estava em andamento um estudo no âmbito do Ministério da Fazenda para regulamentar a referida lei. O Ministro da Fazenda percebeu que mexer nessa pedra de toque naquele momento poderia atrapalhar o andamento da reforma bancária, pois já era fim de outubro e o cenário nacional estava bastante agitado com as recentes greves dos bancários. O tempo estava se acelerando e a aprovação da reforma poderia acalmar os ânimos.

No dia 26 de novembro de 1963, um mês depois da sessão com o Ministro Carvalho Pinto, o relator do projeto da reforma bancária na Comissão Especial, deputado José Maria Alkmin, entregou o seu parecer, bem como, já mencionado anteriormente, um substitutivo ao Projeto de Lei n. 15, de 5 de abril de 1963. Naquele momento, havia mais cem propostas de emendas ao projeto originário do governo Jango, além de outros dois substitutivos, um de autoria do deputado Ulysses Guimarães e o outro, do também deputado Henrique Turner. Desde o dia 22 de março de 1963, quando o presidente da República João Goulart encaminhou a Mensagem n. 52 ao Congresso Nacional, três ministros da Fazenda – Milton Campos, San Tiago Dantas e Carvalho Pinto – haviam passado pela pasta, e todos empenharam-se na construção de consenso junto ao Legislativo para possibilitar a aprovação da reforma bancária.

⁴¹⁰ BRASIL. Notas taquigráficas da exposição do Sr. Ministro da Fazenda, professor Carvalho Pinto, realizada perante a Comissão Especial de reforma bancária a 24-10-1963. 1963. *Dossiê Reforma bancária*. Câmara dos Deputados, 1963-1965, p. 69.

Durante todo o ano de 1963, a Comissão Especial reuniu-se várias vezes para debater a referida reforma e, no dia 13 de dezembro de 1963, ela aprovou o substitutivo Alkmin.

O substitutivo apresentado pelo relator na Comissão Especial procurou refletir as diferentes correntes políticas que compunham a maioria da Câmara, mas, mesmo assim, a votação em plenário não seria nada fácil, como ele próprio advertiu:

A tramitação na Câmara, porém – e aqui está o Líder do Governo que poderá dar a V. Exa. um testemunho sobre a matéria – não será assim tão fácil. Sabe V. Exa. muito bem que o projeto contraria grandes interesses e contrariando grandes interesses não sabemos bem até que ponto as protelações, às quais o nosso Regimento serve de instrumento fácil, nos habilitarão a uma votação mais rápida.⁴¹¹

A fala de agradecimento do Ministro da Fazenda e ex-governador de São Paulo, Carvalho Pinto, expressa bem a diferença de ambiente em que se encontrava o Congresso naquele momento, final de outubro de 1963, e aquele que vai se desenhar no horizonte próximo, com o golpe empresarial-militar que destituiu João Goulart, em 31 de março de 1964. O ministro exaltou a “[...] democrática oportunidade que me ofereceram de uma mais viva colaboração do Executivo com o trabalho que hoje se processa na instância Legislativa”.⁴¹² O apreço à democracia reside justamente em reconhecer a possibilidade de encontrar soluções conjuntas, procurando construir uma síntese dos argumentos defendidos por representantes de correntes de opiniões divergentes. O regime jurídico do capitalismo assim construído, embora calcado na exploração do trabalho pelo capital, não assume um caráter autoritário *tout court*.

Mesmo com todos os sobressaltos e dificuldades enfrentados, inclusive por meio de uma avassaladora ação de classe perpetrada por entidades como o IPÊS, como demonstramos no capítulo anterior desta tese, era ainda sob uma democracia que vivia o Brasil. Com o golpe empresarial-militar de 1964, a democracia foi jogada às favas, e, no lugar da construção de consenso, a reforma bancária foi imposta goela abaixo. Se a tramitação dos projetos de reforma bancária já durava dezessete anos, a ditadura levou apenas oito meses para aprovar a Lei n. 4.595, de 31 de dezembro de 1964, sendo essa uma inequívoca expressão do regime jurídico do capitalismo autoritário.

A análise da tramitação do Projeto n. 15/63 que acabamos de fazer é importante para registrar a complexidade da matéria, bem como para compreensão das formas e dos ritos para aprovação das leis em um ambiente democrático, além das diferentes concepções envolvidas na disputa pela reforma bancária, algumas das quais foram retratadas no “Congresso Brasileiro

⁴¹¹ BRASIL. Notas taquigráficas da exposição do Sr. Ministro da Fazenda, professor Carvalho Pinto, realizada perante a Comissão Especial de reforma bancária a 24-10-1963. 1963. *Dossiê Reforma bancária*. Câmara dos Deputados, 1963-1965, p. 72.

⁴¹² *Ibidem*

para a definição das Reformas de Base”, ocorrido em janeiro de 1963, na Faculdade de Direito do Largo de São Francisco. Ao mesmo tempo, é importante compreender a evolução dos acontecimentos políticos simultâneos à tramitação do projeto de reforma bancária, que culminaria, no dia 31 de março de 1964, com o golpe empresarial-militar que depôs João Goulart.

Entre a aprovação do substitutivo Alkmin em dezembro de 1963 e o golpe empresarial-militar desfechado em 31 de março do ano seguinte, o projeto de reforma bancária ficou parado na Câmara dos Deputados. A sua única movimentação neste período foi a sua remessa, em 5 de março de 1964, à Comissão de Constituição e Justiça (CCJ), onde foi apreciado pelo deputado Aliomar Baleeiro, que somente iria oferecer o seu parecer no dia 28 de abril de 1964; portanto, após o golpe e já sob a vigência do Ato Institucional de 9 de abril.

Segundo Baleeiro, não havia qualquer *standart* jurídico no projeto substitutivo de Alkmin para delimitar os poderes conferidos ao Conselho Monetário Nacional no estabelecimento de normas e de condições para a emissão de moeda de curso legal, nem para fixar as diretrizes e normas da política comercial externa do país. A falta destas balizas teria levado a “[...] reiteradas, impunes e desastrosas violações do Executivo, conduzindo o país à inflação galopante [...]”, como um “[...] cheque assinado em branco para o arbítrio puro e simples de órgão de outro Poder”.⁴¹³ Assim, o relator na CCJ considerou haver violação aos artigos 65, VI, e 36, §2º, ambos da Constituição Federal de 1946, que reservava privativamente ao Congresso Nacional a autorização para emissão de papel-moeda e vedava a delegação de atribuições entre os Poderes; razão pela qual o relator opina pela inconstitucionalidade do projeto. A razão, no entanto, era outra.

O próprio Baleeiro, que posteriormente foi nomeado ministro do Supremo Tribunal Federal por Castello Branco, revela abaixo os verdadeiros motivos do seu parecer contrário ao projeto de reforma bancária:

Dada a mudança de “*fond en comble*” do panorama político, inclusive da estrutura jurídica e institucional, penso que a Câmara deve indagar do Executivo sua opinião sobre projeto e substitutivo, inclusive sobre a ponderação deste parecer. Essa providência é tanto mais útil quanto o atual Ministro da Fazenda, sr. Otávio Gouvêa de Bulhões, é um especialista da melhor categoria com larga experiência profissional do problema pelos serviços já prestados à Nação.⁴¹⁴

A mudança de “*fond en comble*” do panorama político ou, em tradução livre, “de cima a baixo”, que virou do avesso a estrutura político-jurídica do país foi, evidentemente, o golpe

⁴¹³ BRASIL. *Relatório e parecer*. 1963. *Dossiê Reforma bancária*. Câmara dos Deputados, 1963-1965, p. 3.

⁴¹⁴ BRASIL. *Relatório e parecer*. 1963. *Dossiê Reforma bancária*. Câmara dos Deputados, 1963-1965, p. 3-4.

empresarial-militar de 31 de março de 1964. É impossível separar os caminhos do golpe e da reforma bancária. Os pontos de contato entre eles são tantos, desde a articulação empresarial para a conquista política do Estado pela elite orgânica, dona do capital, até a edição do Ato Institucional de 9 de abril de 1964 e a composição da chapa única para as eleições indiretas para a Presidência e Vice-Presidência da República. Com efeito, no mesmo dia em que foi publicado o referido ato institucional, publicou-se também um resumo da tramitação do projeto de reforma bancária.⁴¹⁵ Além disso, o relator da Comissão Especial para essa reforma, deputado José Maria Alkmin, passava agora a integrar o governo Castello Branco, na condição de vice-presidente da República. Finalmente, não se deve desconsiderar que foi também a reforma bancária uma das molas propulsoras para o recrudescimento autoritário do novo regime.

Com efeito, três semanas após o parecer da Comissão de Constituição e Justiça pela inconstitucionalidade do projeto de reforma bancária, na sessão do dia 19 de maio de 1964, o governo Castello Branco sofreu sua primeira derrota no Congresso Nacional, que rejeitou o parecer emitido por Aliomar Baleeiro.⁴¹⁶ O Parlamento foi então se firmando como contraponto ao governo na tramitação do projeto de lei sobre a reforma bancária, sendo essa uma das mais importantes reformas de base para a remodelação das estruturas do Estado brasileiro. O projeto seguiu para discussão única em plenário já na sessão do dia seguinte, em 20 de maio, quando os parlamentares ofereceram trinta e nove emendas ao substitutivo Alkmin, entre as quais a emenda substitutiva n. 1, de autoria do deputado Pedro Aleixo, que consubstanciava a posição do governo Castello Branco.⁴¹⁷

Na justificativa da referida emenda, Pedro Aleixo, mais um futuro vice-presidente da República da ditadura (governo Costa e Silva), depois de lembrar que a reforma bancária tramitava no Congresso havia quinze anos, evidenciou claramente o sentido autoritário do regime jurídico do capitalismo a que vimos aludindo: “[...] foi preciso passarmos por uma revolução para que o Governo se interessasse realmente pelo problema [...]”.⁴¹⁸ É interessante destacar alguns pontos da justificativa apresentada por Aleixo, porque ela sintetiza algumas das questões tratadas anteriormente e que gravitaram em torno das discussões sobre a reforma

⁴¹⁵ BRASIL. *Diário do Congresso Nacional*. Seção I, 9 de abril de 1964, p. 2.185-2.195.

⁴¹⁶ BRASIL. *Diário do Congresso Nacional*. Seção I, 20 de maio de 1964, p. 3.271.

⁴¹⁷ BRASIL. Comissão Especial. Parecer do relator, deputado Ulysses Guimarães e substitutivo da Comissão ao Projeto nº 15/63, do Poder Executivo, que dispõe sobre a política e as instituições monetárias, bancárias e creditícias; cria o Conselho Monetário Nacional e dá outras providências. 1964. *Dossiê Reforma bancária*. Câmara dos Deputados, 1963-1965, p. 45-46.

⁴¹⁸ BRASIL. *Diário do Congresso Nacional*. Seção I, 21 de maio de 1964, p. 3.357. Cf. também BRASIL. Justificativa. 1964. p. 1. *Dossiê Reforma bancária*. Câmara dos Deputados, 1963-1965.

bancária. São elas: o receio quanto ao futuro do Banco do Brasil, as atribuições de banco central da SUMOC e o problema da emissão de moeda. Sobre o assunto, diz o deputado que:

Os choques de interesse em torno da reestruturação de nosso sistema financeiro têm (sic) duas origens principais. Em primeiro lugar, e a mais legítima, salienta-se a dos que se preocupam com os riscos que o Banco do Brasil correria, se fosse criado um banco central que o esviasse (sic) das importantes funções que sempre desempenhou no País. A essa corrente filiam-se a maior parte dos funcionários do próprio Banco do Brasil...

Menos legítima é a posição freqüentemente tomada por aqueles que defendem a manutenção do *statu-quo* (sic), do qual se deriva a excessiva soma de poderes de que desfrutam o Presidente da República e o Ministro da Fazenda no Brasil.⁴¹⁹

Para o deputado, grande parte do que considera um excessivo poder do Presidente da República decorreria da “[...] ilimitada capacidade criadora de meios de pagamento que o sistema financeiro vigente admite”,⁴²⁰ colocando em perigo o equilíbrio do sistema federativo. Pedro Aleixo faz uma comparação com os sistemas vigentes nos EUA, Inglaterra, Alemanha e França, para defender a necessidade de dar um passo adiante na criação de um banco central independente do Poder Executivo. Assim, o deputado considera que a SUMOC poderia assumir as funções executivas próprias de um banco central, reunindo neste órgão as atividades de redesconto e de orientação da política cambial, tornando-se um agente financeiro do governo e depositário das reservas bancárias.

O tema da independência do Banco Central, portanto, remonta às origens da própria instituição do sistema financeiro nacional, por meio da reforma bancária implementada na década de 1960 pela ditadura empresarial-militar brasileira.⁴²¹ Pedro Aleixo já sustentava em sua justificativa para a Emenda substitutiva n. 1, que, ao invés de exigir-se, de maneira rígida, que o Poder Executivo solicitasse autorização ao Legislativo para emitir, fosse em cada caso ou fosse em importâncias globais, o melhor seria “[...] conceder independência política aos

⁴¹⁹ BRASIL. Justificativa. 1964, p. 1. *Dossiê Reforma bancária*. Câmara dos Deputados, 1963-1965.

⁴²⁰ *Ibidem*

⁴²¹ Nem mesmo a ditadura conseguiu impor a autonomia completa do Banco Central, que somente veio a ser implementada em 2021, no governo Bolsonaro, por meio da Lei Complementar n. 179, de 24 de fevereiro de 2021, o que também ajuda a revelar o desmesurado caráter autoritário de sua gestão na Presidência da República do Brasil, de 2019 a 2022. Vale destacar que o projeto de lei que resultou na aprovação da referida lei complementar é de autoria do atual presidente do Banco Central do Brasil, Roberto Campos Neto, neto de Roberto de Oliveira Campos, nomeado por Castello Branco para ocupar a chefia do Ministério de Estado Extraordinário para o Planejamento e Coordenação Econômica logo após o golpe empresarial-militar de 31 de março de 1964. Algumas das linhas-mestras sobre a reforma bancária defendidas durante a ditadura foram implementadas pelo governo Bolsonaro, como a não-coincidência temporal entre os mandatos do presidente do Banco Central e do presidente da República. Este aspecto, aliás, é referido na justificativa apresentada por Pedro Aleixo em sua emenda substitutiva n. 1, conforme analisado linhas acima. De acordo com o disposto no artigo 4º, §1º da Lei Complementar n. 179, de 24 de fevereiro de 2021, “O mandato do Presidente do Banco Central do Brasil terá duração de 4 (quatro) anos, com início no dia 1º de janeiro do terceiro ano de mandato do Presidente da República”. Cf. Brasil, Lei Complementar n. 179, de fevereiro de 2021.

responsáveis pela execução da política monetária e de crédito [...]”⁴²² para tanto. Esta seria a razão pela qual nos EUA, por exemplo, os membros da Diretoria do *Federal Reserve* tinham mandatos de quatorze anos, princípio que deveria nortear a reforma bancária brasileira, segundo o deputado, mas com a diminuição do prazo do mandato do presidente do Banco Central para cinco anos, de modo que o seu mandato só terminasse no período presidencial subsequente. Mas nem mesmo a ditadura acreditava que o Banco Central deveria ser completamente independente, conforme observa o próprio Pedro Aleixo em sua justificativa:

Essa independência das Autoridades Monetárias não pode nem deve ser absoluta. Em primeiro lugar porque existe grande conveniência na coordenação entre as políticas monetárias e fiscal, a primeira de incumbência do banco central e a segunda do Ministro da Fazenda. Em segundo lugar porque razões de Estado podem exigir maior flexibilidade da política monetária em determinados momentos da conjuntura econômica. Finalmente, porque do entendimento entre o Ministério da Fazenda e o banco central resultam condições que permitem acelerar o processo de desenvolvimento econômico e social, objetivo precípua do regime democrático.⁴²³

Com a eleição de José Maria Alkmin para o cargo de vice-presidente da República, a relatoria do Projeto de Lei n. 15/63 passou ao encargo do deputado Ulysses Guimarães. O mês de julho de 1964 foi agitado no cenário político nacional, e, particularmente, no Congresso, em virtude da discussão em torno da prorrogação do mandato de Castello Branco. Em meio a esse conturbado contexto, Ulysses Guimarães ofereceu o seu parecer sobre a reforma bancária, abarcando as trinta e nove emendas de plenário, além de outro substitutivo, elaborado com base no substitutivo Pedro Aleixo, portanto expressando a posição do governo Castello Branco, nas

⁴²² BRASIL. Justificativa. 1964. *Dossiê Reforma bancária*. Câmara dos Deputados, 1963-1965, p. 5.

⁴²³ *Ibidem*

palavras do próprio relator.⁴²⁴ ⁴²⁵ Com parlamentares nacionalistas cassados, intervenção nos sindicatos e confederação dos bancários, a ditadura havia eliminado alguns dos principais obstáculos à reforma bancária almejada pela “burguesia bancário-financeira”⁴²⁶ mais influente. A Comissão Especial reuniu-se nos dias 23 (um dia após a aprovação – por diferença de um voto apenas – da Emenda Constitucional n. 9, que prorrogou o mandato presidencial), 28 e 29 de julho de 1964 e aprovou o substitutivo Ulysses Guimarães, que seguiu para a Comissão de Constituição e Justiça.⁴²⁷

Ulysses Guimarães traçou um diagnóstico do que chamou de “desordem financeira do Brasil” para defender a aprovação do substitutivo pretendido pelo governo Castello Branco. Assim, elencou entre as mais importantes causas dessa desordem: a) a inexistência de um sistema, com controle unificado, para coordenar e fiscalizar o crédito e a moeda no país (de modo que o Banco Central corrigiria este problema); b) a dependência da SUMOC ao governo, pois essa falta de autonomia tornava-a um mero órgão subordinado, subsidiário ou meramente executivo, “apêndice servil da administração”, razão pela qual a reforma bancária deveria

⁴²⁴ O extenso parecer de Ulysses Guimarães foi dividido por temas: a) necessidade de criação de um banco central; b) quanto à Superintendência da Moeda e do Crédito; c) Quanto às instituições financeiras; d) fundamentos do substitutivo do relator; e) composição do Conselho Monetário Nacional; f) estrutura do Sistema Federal de Reserva nos Estados Unidos da América do Norte; g) Banco Central da Alemanha Ocidental; h) Banco da Inglaterra; i) Banco da Itália; j) Banco de França; k) composição da Superintendência da Moeda e do Crédito; l) controle das emissões pelo Legislativo; m) Relação entre os bancos de reserva e o meio circulante nos Estados Unidos da América do Norte; n) como os bilhetes da reserva federal são pagos; o) a emissão na Alemanha Ocidental; p) emissão na Itália; q) emissão na França; r) autorização legislativa para as operações de crédito; s) depósitos compulsórios; t) taxa de fiscalização; u) sigilo bancário; w) cooperativas de crédito; x) abolição dos entraves burocráticos à exportação; y) parecer sobre as emendas; z) diagnóstico da desordem financeira no Brasil; e, finalmente, as considerações finais. Cf. BRASIL. Comissão Especial. Parecer do relator, deputado Ulysses Guimarães e substitutivo da Comissão ao Projeto nº 15/63, do Poder Executivo, que dispõe sobre a política e as instituições monetárias, bancárias e creditícias; cria o Conselho Monetário Nacional e dá outras providências. 1964, p. 1-85. *Dossiê Reforma bancária*. Câmara dos Deputados, 1963-1965. Para o trecho em que Ulysses Guimarães afirma ter elaborado o seu substitutivo a partir do substitutivo Pedro Aleixo, que consubstanciava a posição do governo Castello Branco, ver BRASIL. Comissão Especial. Parecer do relator, deputado Ulysses Guimarães e substitutivo da Comissão ao Projeto nº 15/63, do Poder Executivo, que dispõe sobre a política e as instituições monetárias, bancárias e creditícias; cria o Conselho Monetário Nacional e dá outras providências. 1964. *Dossiê Reforma bancária*. Câmara dos Deputados, 1963-1965, p. 45-46.

⁴²⁵ Minella narra que Jorge Oscar de Mello Flores e Orlandy Rubem Correia relataram em entrevista a ele concedida que, após o golpe, o ministro da Fazenda Octávio Gouvea de Bulhões teria constituído um grupo de trabalho formado por cinco pessoas “para elaborar um projeto de pudesse ser apresentado como alternativo aos existentes na Câmara”. O referido grupo era composto por Dênio Nogueira, que foi nomeado superintendente da SUMOC pelo próprio Bulhões; pelos dois entrevistados por Ary Minella, Jorge Oscar de Mello Flores e Orlandy Rubem Correia, além de Lair Bocayuva Bessa e Hélio Vianna, que viria a ser, futuramente, presidente do Banco Central (Minella, 1988, p. 66-67 e 80).

⁴²⁶ A expressão é de Ary Cesar Minella. Cf. MINELLA, Ary Cesar. *Banqueiros: organização e poder político no Brasil*. Rio de Janeiro: Espaço e Tempo; São Paulo: ANPOCS, 1988, p. 26.

⁴²⁷ BRASIL. Diário do Congresso Nacional, Seção I, 26 de agosto de 1964, p. 6.985. Cf. ainda BRASIL. Parecer da Comissão em 29 de julho de 1964. *Dossiê Reforma bancária*. Câmara dos Deputados, 1963-1965.

assegurar a independência do Banco Central; e c) a irresponsabilidade do governo na emissão de moeda e nos recolhimentos compulsórios exigidos dos bancos, indevidamente utilizados.

Estas causas já tinham sido objeto das discussões anteriores do projeto e, embora Ulysses desde então já se manifestasse sobre elas, defendendo, entre outras coisas, o controle legislativo das emissões de moeda pelo Executivo, agora, ultimado o golpe empresarial-militar que destituiu João Goulart, o relator escancarou as críticas ao governo anterior e passou a defender abertamente o projeto liberal de reforma bancária da ditadura:

Enquanto o governo no Brasil, para saciar a gula empreguista das clientelas, os aumentos imoderados dos vencimentos, as realizações administrativas sem cobertura orçamentária, muitas delas estereis, não tiver os problemas e os controles congênitos dos meios naturais de obtenção de recursos [...], podendo fabricá-los, clandestinando descomedidamente, na “guitarra” da emissão, ou lançar mão dos depósitos compulsórios – atualmente cerca de TREZENTOS BILHÕES DE CRUZEIROS, exclusivamente a alíquota dos bancos paulistas – optará, salvo consagradoras exceções, pelo atalho mais rápido e impune, muito embora por ele não trafeguem, a médio e longo prazo, os autênticos interesses nacionais.

[...]

Se as emissões não forem responsabilmente controladas pelo Poder Legislativo e a retirada obrigatória de numerário do mercado financeiro não se circunscrever ao absolutamente essencial ao cumprimento técnico de suas finalidades, que não poderão ser distorcidas, esses dois ingredientes movimentarão a dinâmica infernal dos “déficits” orçamentários crônicos, a orgia dos gastos não lastreados, os subsídios para a demagogia salarial ou de custeio de autarquias ou sociedades de economia mista, arruinadas por administrações despreparadas ou corruptas.⁴²⁸ (Destques no original)

O controle técnico da emissão era crucial para os propósitos da elite orgânica do capital financeiro, e tornava perceptível uma tentativa, no substitutivo Ulysses Guimarães, de preservar a prerrogativa do Poder Legislativo de autorizar as emissões de curso forçado feitas pelo Executivo. O relator asseverava que a moeda era um importante indicador da vida econômica, financeira, social e política de um país, um dos condicionantes do desenvolvimento de um povo, expressando as relações de trocas; as características de um mercado; o custo de vida, se inflacionário ou em depressão; e ainda se caracterizava uma economia competitiva ou uma economia estatal de dirigismo econômico, segundo suas próprias palavras. Por isso, Ulysses diagnosticava o que chamou de “paradoxo brasileiro”, em que o governo produzia o dinheiro sem qualquer controle e precariamente lhe vigiava e orientava a circulação e aplicações. Assim, propunha como solução a criação do Banco Central para o exercício desse controle, vigilância e orientação da política monetária, condicionadas as emissões à autorização do Congresso.

⁴²⁸ BRASIL. Comissão Especial. Parecer do relator, deputado Ulysses Guimarães e substitutivo da Comissão ao Projeto nº 15/63, do Poder Executivo, que dispõe sobre a política e as instituições monetárias, bancárias e creditícias; cria o Conselho Monetário Nacional e dá outras providências. 1964. *Dossiê Reforma bancária*. Câmara dos Deputados, 1963-1965, p. 56-57.

Se o Legislativo iria controlar as emissões, entretanto, a ditadura controlaria o Legislativo. Isso, Ulysses Guimarães talvez não tivesse conseguido divisar no horizonte que se avizinhava. Aliás, o relator da reforma bancária, possivelmente com o olhar embaçado pelos interesses capitalistas que impulsionavam a criação do Banco Central e o controle – por eles – da moeda, ao defender a inclusão da estabilidade da moeda entre os direitos fundamentais do homem, vaticina o próprio destino do Legislativo:

Democracia e economia livre andam (ilegível) ... ligadas, como ditadura e economia estatal. A realização da idéia do aumento do bem-estar obriga a renunciar a toda política desleal e sobrepõe o progresso autêntico ao falso sucesso e QUEM LEVAR A SÉRIO ESSE DESEJO TEM DE PREPARAR-SE PARA SE OPOR ENERGICAMENTE A TODOS OS ATAQUES CONTRA A ESTABILIDADE MONETÁRIA.⁴²⁹ (Destques no original)

Os pontos fundamentais da reforma bancária defendida pela elite orgânica do capital financeiro que sustentou o golpe seriam, portanto, a criação do Banco Central com autonomia perante o Poder Executivo, e o controle técnico da emissão de moeda e dos recolhimentos compulsórios. Sem esse tripé de sustentação, afirmava Ulysses Guimarães, “[...] ruinarão estrepitosamente as esperanças de novos e mais severos estilos na gestão do crédito e da moeda neste País”.⁴³⁰ O relator, que anos mais tarde seria um dos protagonistas do processo de redemocratização do país, na Constituinte de 1985-1988, sucumbia, naquelas circunstâncias e sob a contingência de uma ditadura, aos interesses do capital, com menoscabo das próprias atribuições dos Poderes que tanto prezava. Ao defender a independência do Banco Central, ele afirmava:

Essa regra é a espinha dorsal dos Bancos Centrais ou instituições assemelhadas. Este parecer documenta que tal princípio participa da substância dos Bancos Centrais dos países aqui citados. Sem isso, o poder político se superpõe ao planejamento técnico, desconhece-o, redú-lo à impotência, desatende a seus conselhos e desmoraliza a sua advertência. Há longa e larga experiência sobre essa invasão e suas distorções, no Brasil e em outras nações, o que levou as mais avisadas a promover o balizamento do campo de operabilidade das duas ordens de coisas.⁴³¹

A tecnocracia iria atingir, sobretudo, o Legislativo. Em agosto de 1974, a Associação Brasileira de Ciência Política, em parceria com o Conjunto Universitário Cândido Mendes e com a Comissão de Estudos de Alternativas para o Desenvolvimento (CEAD), organizou o

⁴²⁹ BRASIL. Comissão Especial. Parecer do relator, deputado Ulysses Guimarães e substitutivo da Comissão ao Projeto nº 15/63, do Poder Executivo, que dispõe sobre a política e as instituições monetárias, bancárias e creditícias; cria o Conselho Monetário Nacional e dá outras providências. 1964. *Dossiê Reforma bancária*. Câmara dos Deputados, 1963-1965, p. 58.

⁴³⁰ BRASIL. Comissão Especial. Parecer do relator, deputado Ulysses Guimarães e substitutivo da Comissão ao Projeto nº 15/63, do Poder Executivo, que dispõe sobre a política e as instituições monetárias, bancárias e creditícias; cria o Conselho Monetário Nacional e dá outras providências. 1964. *Dossiê Reforma bancária*. Câmara dos Deputados, 1963-1965, p. 56.

⁴³¹ *Ibidem* p. 57.

“Seminário sobre Legislativo e Desenvolvimento”, que resultou na publicação do livro “O Legislativo e a tecnocracia”. Naquele momento histórico, após dez anos de ditadura, a proposta do seminário foi debater a evolução do Legislativo dentro do quadro tecnocrático. O organizador do seminário, Cândido Mendes, sintetizou o menoscabo do Poder Legislativo pelo prestígio da técnica, que Ulysses Guimarães acabou por consagrar no seu parecer sobre a reforma bancária:

É claro que se compagina com a idéia de uma ‘democracia de desenvolvimento’ a tendência ao monopólio pelo Executivo, da iniciativa da legiferação. E isto enquanto reclama o titular final do poder, nos regimes tecnocráticos, a definição da relevância da fatura das leis para o planejamento nacional, e para as estratégias de ação racionalizadora que exija. A característica atual do modelo brasileiro para assegurar a máxima eficácia à ação programática e interveniente da tecnocracia consiste em amortecer a ação frenadora dos *checks and balances*, cancelando inclusive a hipótese limite de pressão. Ou seja, a de poder o Legislativo negar a cooperação solicitada pela tecnocracia, subtraindo-se ao princípio de ‘divisão de trabalho’ na legiferação que viesse a definir o modelo.⁴³²

Por ocasião da reforma bancária, a ditadura ainda estava nos seus primórdios, razão pela qual o próprio papel do Congresso Nacional ainda representava algum peso na disputa de poder, oscilando entre o contrabalanço ao Executivo, de forma reativa, e a legitimação da sua atuação. Mezey (apud Mendes, 1975, p. 43-81), em ensaio publicado no livro acima mencionado, destaca que é lugar comum, na literatura do comportamento comparado do Legislativo, determinar a sua força ou fraqueza em função de sua importância no processo decisório relativo ao Executivo, considerando-se o pressuposto de que estes poderes seriam competidores por uma posição dominante.⁴³³ Sobre o tema, o autor alude aos estudos de Blondel, que, segundo ele, seria quem mais avançou neste estudo, estabelecendo uma escala de cinco pontos para determinar a força do Legislativo em comparação com o Executivo, tomando por base estar ou não o direito de censura nas mãos do órgão legiferante relativamente ao processo legislativo, e, ainda, ter ou não o Poder Executivo o poder de dissolver aquele órgão.⁴³⁴

Embora a formulação de Blondel seja importante, Mezey considera que ela tinha apenas limitada utilidade na análise da participação dos órgãos legislativos no processo decisório e,

⁴³² MENDES, Cândido. O Congresso Brasileiro Pós-64: um Legislativo para a tecnocracia? In: MENDES, Cândido (org.). *O Legislativo e a tecnocracia*. Rio de Janeiro: Imago Editora Ltda. Conjunto Universitário Cândido Mendes, 1975, p. 127.

⁴³³ MEZEY, Michael. O poder decisório do Legislativo nos sistemas políticos em desenvolvimento. In: MENDES, Cândido (org.). *O Legislativo e a tecnocracia*. Rio de Janeiro: Imago Editora Ltda. Conjunto Universitário Cândido Mendes, 1975, p. 43-81.

⁴³⁴ BLONDEL, Jean. Comparative legislatures. Englewood Cliffs. New Jersey: Prentice-Hall, 1973, p. 39-43, 45-54 apud MEZEY, Michael. O poder decisório do Legislativo nos sistemas políticos em desenvolvimento. In: MENDES, Cândido (org.). *O Legislativo e a tecnocracia*. Rio de Janeiro: Imago Editora Ltda. Conjunto Universitário Cândido Mendes, 1975, p. 43-81.

conforme lembrava o próprio Blondel, “[...] executivos muito fortes costumam ocupar as extremidades do *continuum* dos poderes constitucionais”.⁴³⁵ Para Mezey, estas anomalias no processo de análise da força do Legislativo frente ao Executivo decorriam de um apego excessivo à forma constitucional, à análise concentrada mais nos textos do que na realidade política, especialmente no contexto de rápidas mudanças políticas, “onde as Constituições escritas escondem mais do que revelam” (Mezey apud Mendes, 1975, p. 48), como era o caso do Brasil depois do golpe.

Não obstante, outro conceito cunhado por Blondel se encaixa como uma luva para o caso da reforma bancária no país. Trata-se do que ele chamou de “viscosidade”,⁴³⁶ como indicador do papel do Legislativo na elaboração das leis. A “viscosidade” reflete o grau até o qual os legislativos são “livres” ou “complacentes”, também entendidos como “fluidos” ou “pegajosos”. No caso destes últimos, segundo Blondel, que se confirma para o caso brasileiro, os projetos do governo seriam sempre aprovados com muita facilidade, e o tempo gasto nos debates ou o número de oradores que dele participam eram muito reduzidos. A mudança de ritmo na tramitação da reforma bancária após o golpe evidencia claramente o alto grau de “viscosidade” do Congresso Nacional, especialmente do Senado Federal, naquele momento.

Por seu turno, Mezey (apud Mendes, 1975, p. 43-81) aprofunda esta análise a partir não das limitações impostas ao Legislativo pelo Executivo, mas o contrário, ou seja, das limitações potenciais que o Legislativo poderia eventualmente impor à ação decisória correspondente do Executivo. Assim, o autor propõe a classificação do Legislativo a partir de quatro critérios, segundo a sua participação no processo de formação das leis de um país: ativo, reativo, consultivo ou meramente legitimador. A tipologia de Mezey reflete os marcos regressivos em que se poderiam divisar os limites de expropriação do Congresso pela tecnocracia, e o Legislativo ativo era aquele com maior participação no processo de feitura das leis e, conseqüentemente, menos sujeito à interferência tecnocrática; e, no espectro oposto, está o Legislativo legitimador, que não tem praticamente qualquer poder decisório relevante no processo legislativo. Até a expedição do Ato Institucional n. 2, o Congresso Nacional, especialmente a Câmara dos Deputados, ainda participava reativamente do processo de elaboração das leis, principalmente por meio de emendas, mas dificilmente tinha condições de

⁴³⁵ BLONDEL, Jean. *Comparative legislatures*. Englewood Cliffs. New Jersey: Prentice-Hall, 1973. p. 39-43, 45-54, apud MEZEY, Michael. O poder decisório do Legislativo nos sistemas políticos em desenvolvimento. In: MENDES, Cândido (org.). *O Legislativo e a tecnocracia*. Rio de Janeiro: Imago Editora Ltda. Conjunto Universitário Cândido Mendes, 1975, p. 43-81.

⁴³⁶ *Ibidem* p. 45.

rejeitar as propostas do governo. A tramitação da reforma bancária é muito ilustrativa dessa situação do Poder Legislativo.

Após a aprovação do parecer e do substitutivo pela Comissão Especial, o Projeto de Lei n. 15, agora designado como 15-B, seguiu para a Comissão de Constituição e Justiça, onde, em apenas oito dias, foi aprovado, por unanimidade, o parecer do relator Ovídio de Abreu, pela constitucionalidade do substitutivo Ulysses Guimarães. Em votação única no plenário, durante a sessão do dia 16 de setembro, a Câmara dos Deputados aprovou o referido substitutivo, que foi autuado sob o n. 15-C/63 e remetido ao Senado Federal pelo ofício n. 2688, de 19 de outubro de 1964, onde recebeu o n. 207/64, tendo sido aprovado no dia 30 de novembro e publicada sua redação final no dia 9 de dezembro de 1964. No Senado Federal, foram relatores os senadores Antônio Balbino, Mem de Sá e Pessoa de Queiroz, respectivamente nas Comissão de Constituição e Justiça, Comissão de Economia e Comissão de Finanças.

No dia 23 de dezembro, o projeto, autuado sob o n. 15-E, foi encaminhado à Presidência da República para sanção e, em 31 de dezembro de 1964, Castello Branco sancionou, em parte, a reforma bancária aprovada em ambas as casas do Congresso Nacional, convertendo-a na Lei n. 4.595, de 31 de dezembro de 1964. O presidente vetou alguns dispositivos, tendo sido designada sessão conjunta para apreciação desses, que foram todos mantidos. Finalmente, com a aprovação da lei de reforma bancária da ditadura, foram atendidas reivindicações substanciais dos banqueiros, como a transformação da SUMOC em Banco Central; a composição do Conselho Monetário Nacional com a presença de representantes da burguesia bancário-financeira; o incentivo ao espírito privatista do sistema bancário com mera ação complementar dos bancos estatais; e, sobretudo, a Lei n. 4.595/64 não alterava substancialmente o *status quo* dos bancos privados, facilitando o processo de acumulação do setor financeiro.

A elite do capital financeiro conseguiria impor a reforma do Estado através do devido processo legislativo, segundo as regras estabelecidas no jogo da ordem constitucional vigente? Com a tomada de poder pelos empresários junto aos militares, houve um encurtamento significativo do tempo para tramitação de projetos de seu interesse, especialmente após a aprovação do substitutivo apresentado por Ulysses Guimarães na Câmara dos Deputados, transcorridos apenas três meses de sua apresentação até a sanção da Lei n. 4.594/64. Portanto, a hipótese defendida nesta tese é a de que a reforma bancária precisou de um governo autoritário para sair do papel, o que evidencia a transformação do direito econômico na ditadura entre regra e exceção. Este também foi o caso de outra reforma de base orquestrada pelo empresariado, em sua ação de classe para a reforma do Estado: a lei de mercado de capitais.

2.3. Reforma do mercado de capitais, elites e autoritarismo

2.3.1. O problema dos mercados de crédito de curto, médio e longo prazo e a “imaginação criadora” dos tecnoempresários

A reforma do mercado de capitais, juntamente com a reforma bancária, está inserida em um contexto conjuntural econômico de inflação no país, que as elites orgânicas representantes do capital debitavam na conta da “inconsistência da política distributiva” dos governos anteriores, especialmente das políticas sociais de João Goulart e das pressões da classe trabalhadora por aumentos de salário, com repercussões no Congresso Nacional, por meio do PTB.⁴³⁷ A linguagem da ditadura narrava a inflação como “subversão da ordem e da hierarquia”, o grande mal dos problemas econômicos, pois desorganizava o mercado de crédito e de capitais, distorcia o mercado cambial, desestimulava os investimentos nos setores de base, premiando a especulação e a ineficiência, ao mesmo tempo em que incentivava a intervenção do Estado na economia.⁴³⁸ Para combater esse “grande mal” e corrigir o desequilíbrio financeiro a curto e longo prazo, entre a alternativa de um tratamento de choque e uma contenção progressiva, a equipe econômica do governo Castello Branco optou pela segunda, adotando as seguintes medidas: corte de despesas públicas, congelamento dos salários e controle do crédito privado.⁴³⁹

⁴³⁷ O PAEG descreve as raízes do processo inflacionário no Brasil da seguinte forma: “O processo inflacionário brasileiro tem resultado da inconsistência da política distributiva, concentrada em dois pontos: a) no dispêndio governamental superior à retirada de poder de compra do setor privado, sob a forma de impostos ou de empréstimos públicos; b) na incompatibilidade entre a propensão a consumir, decorrente da política salarial, e a propensão a investir, associada à política de expansão de crédito às empresas. Dentro desse quadro encontram-se as três causas tradicionais da inflação brasileira: os déficits públicos, a expansão de crédito às empresas e as majorações institucionais de salários em proporção superior à do aumento de produtividade. Essas causas conduzem inevitavelmente à expansão dos meios de pagamento, gerando, destarte, o veículo monetário de propagação da inflação”. Cf. Brasil. Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica. *Programa de Ação Econômica do Governo 1964-1966 (Síntese)*. 2ª ed. Documentos EPEA n. 1. Rio de Janeiro: EPEA, 1965, p. 28.

⁴³⁸ Brasil. Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica. *Programa de Ação Econômica do Governo 1964-1966 (Síntese)*. 2ª ed. Documentos EPEA n. 1. Rio de Janeiro: EPEA, 1965, p. 30-32.

⁴³⁹ Estas normas básicas para nortear o programa desinflacionário estão descritas da seguinte forma no PAEG: “[...] a) o combate à inflação deve partir da progressiva contenção dos déficits governamentais. À União competirá o esforço inicial de sanear suas finanças, cortando despesas não prioritárias, corrigindo os déficits de autarquias e de sociedades de economia mista (a fim de liberar recursos para investimentos básicos), racionalizando o sistema tributário e a sua arrecadação, e restaurando o prestígio dos títulos públicos; b) a política de salários deverá adaptar-se ao compasso da política monetária, a fim de que os custos não aumentem, proporcionalmente, mais do que a procura. O princípio a ser firmado é o de que o combate à inflação, por si só, destina-se a eliminar a instabilidade, mas não a elevar a média dos salários reais, os quais só podem ser elevados pelo aumento da produtividade e aceleração do desenvolvimento; c) a política de crédito às empresas será suficientemente controlada, para impedir os excessos de inflação de procura, mas suficientemente realista para adaptar-se à inflação de custos [...]”. Cf. Brasil. Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica. *Programa de Ação Econômica do Governo 1964-1966 (Síntese)*. 2ª ed. Documentos EPEA n. 1. Rio de Janeiro: EPEA, 1965, p. 34.

Ultrapassa os limites deste trabalho a avaliação crítica e detalhada do êxito ou não alcançado na implementação de cada uma dessas linhas de ação adotadas pelo governo Castello Branco para controlar a inflação, estabilizar os preços e proporcionar as condições para a retomada do desenvolvimento brasileiro. O que nos interessa destacar é que tais medidas foram implementadas por meio das reformas de base do empresariado preparadas pelo IPÊS, entre as quais as reformas bancária e de mercado de capitais, como, aliás, reconhece o próprio Roberto Campos, em seu livro de memórias:

Foi impressionante, e para muitos inquietante, o ativismo reformista na fase inicial do governo Castello Branco, que foi depois descrita como um ataque de ‘fúria legiferante’. [...] Essa produtividade, que requeria preparação de complexos textos legislativos, somente se tornou possível graças aos trabalhos progressos de um think tank, o IPES (Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais). Formalmente criado em novembro de 1961, reunindo empresários, economistas, sociólogos e políticos, o IPES propunha-se formular alternativas racionais e pragmáticas ao radicalismo da república sindicalista de Goulart. Através de seus Grupos de Estudos e Doutrina, coordenados por José Garrido Torres, procedia ao levantamento da conjuntura e à preparação de anteprojetos de lei sobre temas tão variados como as reformas tributária, bancária, agrária, habitacional e administrativa, a remessa de lucros, a democratização do capital e a legislação antitruste. Essas reformas seriam direcionadas para a modernização do capitalismo.⁴⁴⁰

Segundo essa elite orgânica, representante dos interesses do capital, as reformas de base do empresariado eram *conditio sine qua non* para que o capitalismo brasileiro se modernizasse, imunizando-se contra práticas, que consideravam populistas e demagógicas, que desembocavam na inflação e na estatização. Para eles, era precisamente no circuito monetário-creditício que os governos populistas encontravam a fonte de financiamento para seus gastos excessivos, assim como representavam entraves à iniciativa privada. Uma vez aprovada a reforma bancária, que iria propiciar o controle da emissão de moeda,urgia aprovar a reforma do mercado de capitais, para captação das poupanças e controle da distribuição do crédito.

Cabe uma explicação sobre as operações bancárias no contexto de alta inflacionária no país no período pré-golpe, que antecedeu, portanto, as reformas de base do empresariado, para entender o papel dos bancos privados e do próprio governo nesse jogo de interesses. Com efeito, com as altas taxas de inflação e, por consequência, a desvalorização da moeda a médio e longo prazo, os bancos privados passaram a apostar nos contratos de curto prazo, aumentando seus lucros a partir da própria especulação inflacionária. Uma das consequências disso, foi a retração da economia, com o encarecimento do crédito para o investidor, que não tinha qualquer estímulo para investimentos de médio e longo prazo, freando a expansão industrial que, mesmo com o *boom* da metade dos anos 50, com as políticas de favorecimento do capital estrangeiro

⁴⁴⁰ CAMPOS, Roberto de Oliveira. *A lanterna na popa: memórias*. Rio de Janeiro: Topbooks, 1994, p. 639-640.

por JK, ainda se encontrava em suas fases iniciais. Além disso, o predomínio do capital estrangeiro, com a desnacionalização da economia e a fuga de capitais levando ao desequilíbrio no balanço de pagamentos, encarecia o câmbio e tolhia qualquer capacidade de investimento governamental e das empresas privadas nacionais.

Diante deste cenário, agravado pela guerra fria e o comunismo como inimigo inventado, as elites econômicas decidiram voltar-se contra as políticas nacional-reformista de bem-estar social, que beneficiavam, especialmente, a classe trabalhadora, associando-se aos interesses capitalistas das grandes empresas multinacionais, para derrubar João Goulart e impor uma agenda de reformas de base de caráter liberal, como as reformas bancária e de mercado de capitais. Da mesma forma, essa mesma elite foi complacente – até porque muitos eram banqueiros ou mantinham estreitas ligações com os banqueiros – com a postura dos bancos privados que lucravam com a especulação inflacionária. Era preciso inventar um inimigo.

Os bancos comerciais privados lucravam com a especulação inflacionária nos contratos de curto prazo e depósitos à vista. Com a inflação alta, conjugada com a limitação da cobrança de juros a 12% ao ano pela lei de usura, as taxas de juros pagas nos depósitos a prazo tornavam-se negativas em termos reais, desestimulando os contratos de médio e longo prazo e favorecendo a especulação do lucro pelo deságio. Com as reformas bancária e de mercado de capitais, seria possível eliminar essas distorções e apostar na mudança de postura dos bancos privados, para incentivar o investimento e financiamento a médio e longo prazo? Apesar das medidas implementadas, como a correção monetária e outras formas de burlar a limitação dos juros a 12% ao ano, os próprios formuladores das políticas econômicas da ditadura, reconheceram que não, já que os bancos não estariam dispostos a fazer “sacrifícios”, e eram considerados por esses tecnocratas empresários como “vítimas” das políticas populistas dos governos anteriores, particularmente do governo trabalhista de João Goulart.

Júlio de Almeida explica de forma bem didática essa postura dos bancos privados, que refletiu na reforma do mercado de capitais:

A concentração do setor bancário em operações de curto prazo lhe propiciava altíssimos lucros, à medida em que se elevava a inflação. Cobrando taxas nominais de juros nos empréstimos muito acima do que permitia a Lei de Usura, o crescimento dos lucros do setor ficava na dependência de captar o maior volume possível de depósitos à vista, sobre os quais nada, ou melhor, muito pouco pagava a título de remuneração. Isso lhe garantia um enorme (e crescente na medida em que crescia a taxa de inflação) diferencial entre as taxas das operações ativas e passivas. A busca por maiores lucros levou então o setor bancário à uma intensa competição por depósitos à vista. É claro que os bancos não desconheciam “o fato de que o móvel básico dos depósitos à vista é o serviço que banco possa prestar ao correntista, e não o rendimento oferecido pela conta”. Por isso, assistiu-se particularmente da segunda metade dos anos 50 em diante,

a uma rapidíssima expansão da rede de agências bancárias, bem como a uma ampla diversificação dos serviços oferecidos pelos bancos.⁴⁴¹

Todas estas características da evolução do setor bancário, que acabamos de descrever sucintamente, eram bastante conhecidas pelos economistas da equipe do governo [...].⁴⁴²

Diante dessa competição entre as redes bancárias pela captação dos depósitos à vista, houve um aumento dos custos operacionais com a expansão do número de agências, diversificação dos serviços prestados, gastos com mão de obra, administrativos e esbanjamento pela edificação de prédios muitas vezes suntuosos, o que tornava mais difícil reverter este cenário a curto prazo, mesmo que fossem bem-sucedidas as políticas governamentais para estabilização dos preços.⁴⁴³ Como não dava para contar com os bancos privados para as reformas pretendidas pelo empresariado, os tecnocráticos empresários se valeram da “imaginação criadora”⁴⁴⁴ para inventar também novos instrumentos e práticas para captação da poupança popular, como o Sistema Financeiro de Habitação (SFH) e a criação do Banco Nacional de Habitação (BNH) – por meio da reforma habitacional também engendrada pelo IPÊS, mas que não será objeto de análise nesta tese –, as sociedades de crédito imobiliário, a instituição da correção monetária, a criação dos bancos de investimento, inclusive, com capital estrangeiro, cuja entrada deveria ser estimulada e, especialmente, a reorganização do mercado

⁴⁴¹ O total da rede bancária permaneceu inalterado entre 1951 e 1955, contando com 4.038 agências espalhadas pelo país (concentradas especialmente em São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais), expandindo-se vigorosamente a partir daí: em 1960, o número de agências aumentou para 5.270 e, em 1966, para 7.283. Cf. EPEA apud ALMEIDA, Júlio Sergio Gomes de. *As financeiras na reforma do mercado de capitais: o descaminho do projeto liberal*. Dissertação (Mestrado em Economia) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Universidade Estadual de Campinas - UNICAMP, Campinas, 1980, p. 13-14, nota de rodapé n. 5.

⁴⁴² ALMEIDA, Júlio Sergio Gomes de. *As financeiras na reforma do mercado de capitais: o descaminho do projeto liberal*. Dissertação (Mestrado em Economia) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Universidade Estadual de Campinas - UNICAMP, Campinas, 1980, p. 13-14.

⁴⁴³ O Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social estimava em 30% ao ano os custos operacionais dos bancos, implicando que as taxas nominais de juros dos empréstimos bancários tinham um piso de 30% apenas para cobertura destes custos. Este é mais um fator explicativo para a dificuldade de mudança de comportamento dos bancos privados de especulação das altas taxas de inflação como fonte de lucros. Segundo cálculos apresentados no Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social, seria preciso reduzir em 2/3 (dois terços) os custos operacionais dos bancos para possibilitar um ambiente atrativo aos investidores em um cenário de estabilização monetária. Cf. Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica. *Política Monetária e Mercado de Capitais*. Rio de Janeiro, MINIPLAN (Planejamento Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social, Aspectos Macroeconômicos, t.2, v. 2), 1967, pp. 61 e 88 apud ALMEIDA, Júlio Sergio Gomes de. *As financeiras na reforma do mercado de capitais: o descaminho do projeto liberal*. Dissertação (Mestrado em Economia) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Universidade Estadual de Campinas - UNICAMP, Campinas, 1980, p. 14.

⁴⁴⁴ A expressão é de Roberto Campos, que em seu livro de memórias enaltece o “pequeno grupo de escol” que eram os tecnocráticos, do qual, evidentemente, era um dos de maior proeminência: “[...] a tarefa de planejamento exigiu do pequeno grupo de técnicos de escol que hoje integra o ministério do Planejamento, além de competência: profissional, uma quota de abnegação pessoal, de **imaginação criadora**, assim como uma obsessiva decisão de transformar o país dos impasses financeiros e do imobilismo administrativo, num fértil elenco de opções” (Campos, R. O., 1994, p. 1.365). (destaquei)

de ações e das Bolsas de Valores, entre outras medidas implementadas pela reforma do mercado de capitais.

A Lei nº 4.728, de 14 de julho de 1965, fruto dessa “imaginação criadora” dos tecnoempresários, disciplinou o mercado de capitais no Brasil e estabeleceu medidas para o seu desenvolvimento, tais como: a reestruturação da Bolsa de Valores, a instituição de benefícios fiscais para a compra e venda de ações e a criação de novos títulos de créditos, como as debêntures conversíveis em ações. Além disso, a lei da reforma do mercado de capitais estendeu a correção monetária *a posteriori* para praticamente todos os títulos de crédito, quebrou o monopólio dos corretores públicos, por meio das sociedades corretoras e incentivou a formação de fundos de investimentos, entre outras medidas. Almeida (1980, p. 22) sintetiza os propósitos desse ambicioso e abrangente projeto de reforma financeira, capítulo importante de um projeto ainda maior de reformulação do Estado no Brasil: “conceder nova tessitura institucional ao capitalismo brasileiro”.⁴⁴⁵ Os fios utilizados para tecer essa trama foram as leis aprovadas sob o regime autoritário, como as leis de reforma bancária e de reforma do mercado de capitais, os atos institucionais, os atos complementares, os decretos-leis e todo um cipoal de normas editadas pelos diversos órgãos criados, como as resoluções do Banco Central e do Conselho

⁴⁴⁵ O autor justifica o seu interesse pelo tema na tentativa de compreender os mecanismos criados para a retomada do crescimento industrial em 1967, atingindo o seu auge em 1973, período que se convencionou chamar de “milagre brasileiro”, que teve como um dos líderes o de bens de consumo duráveis, cujo dinamismo em muito derivou da prévia organização de um esquema especial de crédito ao consumo, encabeçado pelas financeiras. Como se percebe, o meu interesse de pesquisa encontra ressonância no trabalho do economista da UNICAMP, embora nós divirjamos quanto às conclusões. Almeida analisou as reformas financeiras sob quatro prismas distintos: o fim do mercado paralelo, a batalha contra o deságio e a tentativa de substituição pela correção monetária *a posteriori*, o esforço para redução do diferencial entre as taxas de aplicação e de captação das financeiras e, finalmente, a criação e desenvolvimento do crédito direto ao consumidor. Para o autor, as medidas implementadas pelo governo nesses quatro momentos implicaram em um desvio das propostas iniciais das reformas, representando o que chamou de “descaminhos do projeto liberal”, especialmente diante das constantes intervenções do Estado na condução das políticas fiscais, monetárias e financeiras, para regular o setor, compondo uma “história de algumas vitórias e muitas e retumbantes derrotas” das políticas econômicas formuladas pelo governo (p. 183). O autor reconhece que a criação do CDC constituiu-se no “maior êxito” da política econômica do período, mas esta vitória não teria sido intencional, pois, segundo ele, o governo “atirou no que viu; acertou o que não viu”, já que o crédito direto ao consumidor teria sido implementado para combater a inflação, mas acabou beneficiando os setores de produção dos bens de consumo duráveis, que lideraram a recuperação econômica e levaram ao auge um novo ciclo expansivo da economia do país. O trabalho de Almeida é extremamente interessante e tem o mérito de destrinchar o funcionamento das financeiras, lastreado em fontes oficiais e boas referências bibliográficas; entretanto, a minha percepção é a de que ele peca pelo olhar enviesado do autor. Ao assumir, de antemão, a hipótese de que as medidas implementadas consistiram em um “descaminho”, um desvio, do ideário liberal inspirador das reformas, o autor não consegue perceber que muito menos do que uma contradição entre o governo e as financeiras, havia um conserto entre eles. Da mesma forma, parece não ter captado a simbiose entre o capital financeiro e industrial, que levou as empresas a se articularem com o governo para engendrar a solução do crédito direto ao consumidor não apenas como medida de combate à inflação, mas, especialmente, como medida de estímulo ao desenvolvimento da indústria de bens de consumo duráveis, em especial, da indústria automobilística. O tiro, portanto, foi certeiro e atingiu exatamente o que mirou!

Monetário Nacional, conformando o direito econômico de exceção criado pela ditadura e que continua em vigor, em grande parte, até os dias atuais.

Nessa nova tessitura institucional do capitalismo brasileiro, as sociedades de crédito, financiamento e investimento (SCFI) ou simplesmente, “financeiras”, assumiram um papel fundamental, especialmente por meio do crédito direto ao consumidor, que estimulou enormemente a produção industrial de bens de consumo duráveis, com predomínio na de veículos automotores. No início, voltadas para as atividades de investimento, quando surgiram as primeiras companhias de investimento no Brasil, em meados da década de 1940, as financeiras são instituições de grande porte atualmente, ligadas, em sua maioria, a grandes grupos financeiros, comerciais ou industriais, que movimentam volumoso montante de capital para o financiamento do consumo de bens e serviços, principalmente, para a compra de bens duráveis de consumo. Algumas destas características atuais tiveram sua conformação delineada entre 1964 e 1966, em decorrência da reforma do mercado de capitais implementada pela ditadura.

Um estudo feito pelo Instituto Brasileiro de Economia, da Fundação Getúlio Vargas, e publicado pela Revista Conjuntura Econômica em junho de 1953, sob a direção de José Garrido Torres, revela que, até o fim da Segunda Guerra Mundial, não existiam no Brasil as condições propícias para a atividade em grande escala das companhias de investimento, dada a característica predominantemente agrário-exportadora da economia brasileira, que era financiada basicamente pelos lucros dos negócios e controlada por grupos familiares. Nos estertores do Estado Novo, Getúlio Vargas expediu o Decreto-Lei n. 7.583, de 25 de maio de 1945, dispondo pela primeira vez no país sobre as sociedades de crédito, financiamento ou investimentos, porém deixando ao encargo do Ministério da Fazenda e da Caixa de Mobilização e Fiscalização Bancária a regulação da constituição e o funcionamento destas sociedades, as quais poderiam constituir-se com capitais nacionais e estrangeiros. Eurico Gaspar Dutra, em seu primeiro ano de governo, editou o Decreto-Lei n. 9.603, de 16 de agosto de 1946, transferindo para a Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC) a atribuição para regular as SCFI e autorizando as empresas comerciais e industriais a organizarem seções de financiamento ou de crédito, sob o regime das financeiras instituído pelo governo Vargas.⁴⁴⁶ Embora os interesses do capital estrangeiro estivessem por trás da regulação jurídica das SCFI, essas normas só vieram a surtir algum tímido efeito nos oito anos seguintes ao conflito mundial.

⁴⁴⁶ Esses primeiros diplomas legais dispunham sobre a obrigatoriedade do registro das SCFI na SUMOC sob a forma de sociedade anônima, mediante comprovação de idoneidade moral e capacidade profissional da diretoria, vedando, ainda, o recebimento de depósitos, salvo dos próprios sócios e diretores.

Em 1953 havia apenas 67 companhias de investimentos em funcionamento no país (das quais somente 23 haviam cumprido as exigências da SUMOC para operar), cujo objeto social era a aplicação de capitais em valores móveis ou imóveis, por conta própria ou de terceiros, a concessão de crédito ou financiamentos, a prazo curto ou longo e a distribuição de ações ou debêntures de sociedades anônimas. O estudo da Conjuntura Econômica era categórico ao afirmar que as companhias e os bancos de investimentos “deverão representar papel de crescente importância dentro e fora do Brasil. Por natureza, são agentes dos mais adequados para promover a vinda do capital estrangeiro”⁴⁴⁷; entretanto, o vaticínio da revista somente vai se concretizar a partir de meados da década de 60, com a reforma do mercado de capitais. Até então as SCFI eram consideradas como uma espécie de “bancos sem autorização para receber depósitos”⁴⁴⁸, que operavam por meio de parques corretores (de 5 a 10 no Rio de Janeiro e em número ligeiramente superior em São Paulo) que realizavam as vendas de ações e debêntures na base de comissão de 2 a 4% da importância subscrita pelos compradores.

Com a reforma do mercado de capitais implementada pela ditadura, as SCFI assumiram um importante papel no desenvolvimento econômico do país, quando passaram a atuar mais fortemente no mercado de financiamento de médio e longo prazo para a indústria de bens de consumo duráveis, com a concessão de créditos tanto para o setor produtivo industrial, quanto para a classe média consumidora destes produtos. Como observamos anteriormente, nesse período o crédito de curto prazo era o nicho dos bancos comerciais privados, que lucravam com a especulação decorrente da desvalorização da moeda pela inflação. Ante a inadequação do sistema financeiro interno para financiar operações de médio e longo prazo, as indústrias articularam um segmento financeiro próprio, criando seções de financiamento de vendas a prazo no interior das próprias empresas, como foi o caso da Ford e da General Motors, pioneiras nesta atividade desde o decreto autorizador expedido pelo governo Dutra em 1946.⁴⁴⁹

⁴⁴⁷ Conjuntura Econômica. Estudo Especial. *Companhias de investimentos no Brasil*, n. 6, Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas – FGV, junho de 1953, p. 45.

⁴⁴⁸ *Ibidem* p. 46.

⁴⁴⁹ O estudo especial publicado pela Revista Conjuntura Econômica listava as companhias de investimento existentes no Brasil em 1953, entre as quais constavam a Ford Motor Co. Export Inc. e a General Motors Acceptance Corp. South America, ambas situadas em São Paulo e informava que: “[...] Operações de financiamento à base de créditos garantidos e empréstimos sobre imóveis constituem ainda substancial atividade de numerosas sociedades do ramo. Várias importantes empresas industriais (como por exemplo a Ford e a General Motors) criaram seções de financiamento, conforme a lei lhes facultava, registrando-as na Superintendência da Moeda e do Crédito. Destinam-se tais seções a facilitar as operações de crédito ligadas à distribuição dos produtos, particularmente dos bens importados”. A bem da verdade, na lista divulgada pela Conjuntura Econômica não constavam “várias importantes empresas industriais”, mas tão somente a Ford e a GM. Cf. Conjuntura Econômica. Estudo Especial. *Companhias de investimentos no Brasil*, n. 6, Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas – FGV, junho de 1953, p. 48-49.

A indústria automobilística é o melhor exemplo dessa transformação das sociedades de crédito, financiamento e investimento (SCFI), como revela Almeida:

Entre meados dos anos 50 e início dos anos 60, quase todas as montadoras constituíram financeiras sob seu controle: a Orcica, do Grupo Novo Mundo, do qual fazia parte a Vemag, é fundada em 1954; a VVD, da Volkswagen, em 1956; a financiadora GMB, da General Motors, em 1960; a Willys Financiadora, da Willys Overland, em 1961, e a COFIBENS, ligada à Mercedes-Benz, em 1965 (Almeida, 1980, p. 29).

As financeiras sob controle de empresas industriais destinavam-se fundamentalmente a financiar a aquisição de sua produção, por meio dos créditos concedidos à rede de revendedores autorizados. Em monografia publicada pela Revista Banas, lemos a seguinte declaração da diretoria da VVD de Crédito, Financiamento e Investimento, controlada pela Volkswagen:

A Cia. VVD trabalha com capital próprio e de terceiros (...) Suas atividades consistem no endosso de duplicatas e colocação das mesmas no mercado financeiro, através da rede bancária com a qual trabalha. Efetua o financiamento de vendas a prestação com reserva de domínio, com taxa de 12% ao ano e prazo de financiamento de até 15 meses. Suas aplicações se destinam unicamente aos revendedores Volkswagen e esporadicamente a seus fornecedores.⁴⁵⁰

Quanto aos bancos, a sua participação nesse movimento se efetuou por meio da organização de Companhias de Crédito, Financiamento e Investimento, principalmente a partir da segunda metade dos anos 50, como foi o caso da FINASA e da Credibrás, os exemplos mais importantes de organização de financeiras por grupos bancários nesse período. Ambas foram constituídas por um “pool” de bancos em 1958, a primeira, sob a liderança do Banco Mercantil de São Paulo e a segunda, do Banco Moreira Salles. Com o processo de conglomeração financeira, idealizado por Delfim Netto, já no governo Costa e Silva, portanto, após as reformas bancária e de mercado de capitais, aumentaram em número e importância as SCFI controladas por grupos bancários. Dados do segundo semestre de 1977 revelam que, entre as dez maiores financeiras, nove eram ligadas a grandes grupos bancários.⁴⁵¹

Nesse período inicia-se uma simbiose entre os bancos e as financeiras, que se acentuou com o passar do tempo, chegando aos dias de hoje, tornando muitas vezes difícil diferenciá-los. Nos anos 1960, tanto no contexto pré-golpe, quanto nos anos imediatos do pós-golpe, em que os bancos privados lucravam com a especulação inflacionária, havia uma distinção mais nítida

⁴⁵⁰ BANAS. *Anuário de Bancos*. São Paulo, Banas, 1961, p. 481 apud ALMEIDA, Júlio Sergio Gomes de. *As financeiras na reforma do mercado de capitais: o descaminho do projeto liberal*. Dissertação (Mestrado em Economia) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Universidade Estadual de Campinas - UNICAMP, Campinas, 1980, p. 29.

⁴⁵¹ BALANÇO, 2 (2), set. 1978, p. 308 apud ALMEIDA, Júlio Sergio Gomes de. *As financeiras na reforma do mercado de capitais: o descaminho do projeto liberal*. Dissertação (Mestrado em Economia) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Universidade Estadual de Campinas - UNICAMP, Campinas, 1980, p. 30.

entre as operações reservadas a uns e outros. Assim, os bancos concentravam as suas operações nas lucrativas transações de curto prazo, enquanto a demanda crescente por créditos de médio e longo prazo ficavam ao encargo das financeiras por eles controladas, especialmente destinados ao financiamento de vendas a prestação de bens de consumo duráveis.

Entre os anos 1961 e 1965 houve uma expansão importante das SCFI, ocupando o vácuo deixado pelos bancos para as operações de médio e longo prazo para financiamento da aquisição de bens de consumo duráveis, como era o caso dos veículos automotores. Um estudo feito pelo EPEA sobre a situação monetária, creditícia e do mercado de capitais no país, publicado em 1966, revelou que em 1961 existiam 91 SCFI registradas na SUMOC, e 205 em 1965, ou seja, uma expansão de mais que o dobro em um intervalo de apenas quatro anos.⁴⁵² Uma das explicações para esse aumento das SCFI é que, no final dos anos 1950, as plantas industriais instaladas nos anos anteriores estavam prontas, necessitando, no início dos anos 1960, de um mercado consumidor para os seus produtos, fomentando a expansão dos financiamentos para uma ampla faixa das camadas de renda média da população, por meio de crédito direto ao consumidor.

Em 1965, o Escritório de Pesquisa Econômica Aplicada (EPEA), vinculado ao Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica, identificado pela sigla MINIPLAN,⁴⁵³ passou a divulgar duas séries de publicações para “obter o clima indispensável à colaboração popular com a política de desinflação, desenvolvimento e reforma social”⁴⁵⁴ formuladas e implementadas pelo governo Castelo Branco. A primeira série, intitulada “Documentos

⁴⁵² Cf. Quadro XXIII – SOCIEDADES DE CRÉDITO FINANCIAMENTO E INVESTIMENTOS – Rede Nacional (1961-1965), In: MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E COORDENAÇÃO ECONÔMICA. Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social. *Diagnóstico Preliminar. Macroeconomia. Situação Monetária, Creditícia e do Mercado de Capitais (1947-Março 1964)*. Rio de Janeiro: ESCRITÓRIO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (EPEA), 1966, p. 132.

⁴⁵³ É inevitável a lembrança dos ministérios criados por George Orwell no célebre *1984*, obra-prima literária escrita em 1949, ambientada em um futuro distópico, em que o autor narra a história de um regime totalitário vigente na província de Oceania sob o comando do ditador Big Brother. O leitor é apresentado aos cenários e práticas deste ambiente insólito através do olhar do personagem Winston Smith, funcionário de uma espécie de “arquivo” do “Ministério da Verdade”. A língua oficial de Oceania era a “Newspeak” (em contraposição à também rebatizada “Oldspeak”) e seu objetivo não era inventar palavras novas, mas, ao contrário, destruir a linguagem conhecida. A versão de *1984* traduzida para a língua portuguesa não exprime o melhor significado da criação de Orwell, além do que poderia deixar escapar a sua fina ironia, por isso vale a pena fazer referência aos termos em inglês. Assim, Ministério da Verdade, cuja atribuição, como vimos, era exatamente o oposto, seria *Minitruue* e, da mesma forma, haveria ainda o Ministério da Paz (*Minipax*), concernente à guerra, o Ministério da Fartura (*Miniplenty*), responsável pelos assuntos econômicos, e o Ministério do Amor (*Miniluv*), o mais aterrorizante de todos, cuja função era manter a lei e a ordem. Ver ORWELL, George. *Nineteen Eighty-Four*. London: Secker and Warburg, 1949; London: Penguin Classics, 2021.

⁴⁵⁴ CAMPOS, Roberto de Oliveira. Apresentação do Ministro do Planejamento à série dos “Documentos EPEA” In: SIMONSEN, Mário Henrique (coord.). *O Mercado Brasileiro de Capitais*. Rio de Janeiro: EPEA, Documentos EPEA n. 2, 1965, p. 6.

EPEA”, iniciou-se com a divulgação em larga escala da síntese do Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG), seguida de um estudo sobre o mercado de capitais no país, de autoria de Mário Henrique Simonsen, encomendado pelo IPÊS. A segunda série discutiria problemas da atualidade econômica nacional em linguagem não-técnica, incluindo uma apreciação das reformas econômicas e sociais aprovadas pelo Congresso após o golpe empresarial-militar.

Segundo o ministro Roberto de Oliveira Campos, os primeiros meses da política econômica adotada pelo governo Castello Branco, de abril a dezembro de 1964, constituíram uma fase de “introspecção criadora”, em que foi preciso agir “rápida e eficazmente” para a realização da “tarefa gigantesca de reconstruir economicamente o país”. A partir de 1965 iniciar-se-ia uma nova fase, com a “ativação do diálogo democrático com as forças representativas do país”, de modo a que, “quando se escrever a crônica econômica da Revolução, a etapa que agora se inicia deverá caracterizar-se principalmente pelo diálogo”.⁴⁵⁵ Hoje, em retrospectiva, observamos que a história das reformas econômicas implementadas pela ditadura a partir do governo Castello Branco foram marcadas não pelo diálogo, mas pelo autoritarismo na sua implementação por meio de um direito econômico de exceção, elaborado entre quatro paredes, longe do escrutínio público e muito menos com a participação das classes populares.

A influência do IPÊS é tão significativa na condução das reformas pela ditadura, que, além dos nomes que compunham o governo, em sua maioria pertencentes ao referido instituto, as próprias práticas e terminologias eram reproduzidas, como a técnica da propaganda por meio da divulgação de “documentos-síntese”.⁴⁵⁶ É o caso, por exemplo, da divulgação da síntese do PAEG, o principal instrumento da política econômica do governo Castello Branco, na série “Documentos EPEA”, como documento n. 1. A importância da reforma do mercado de capitais

⁴⁵⁵ Para as citações, cf. CAMPOS, Roberto de Oliveira. Apresentação do Ministro do Planejamento à série dos “Documentos EPEA” In: SIMONSEN, Mário Henrique (coord.). *O Mercado Brasileiro de Capitais*. Rio de Janeiro: EPEA, Documentos EPEA n. 2, 1965, p. 5-6.

⁴⁵⁶ Para uma interessante análise da presença de “ipesianos” no governo Castello Branco, tanto em órgãos da administração direta (Presidência da República, Casa Civil, ministérios e outros órgãos a ela vinculados) quanto da administração indireta (autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações), cf. BORTONE, Elaine de Almeida. *Os ipesianos no poder (1964-1967)*. História Unisinos. 27(2):318-331, Maio/Agosto 2023. A autora informa que: “[...] Com a instauração da ditadura, parceiros e associados do IPÊS, militares e civis, que haviam contribuído para os trabalhos do Instituto no sentido de desestabilizar e depor Goulart, ocuparam posições-chave no Estado restrito...O IPÊS se tornou governo e conseguiu implementar grande parte de seu programa anteriormente formulado [...]”. Além disso, a autora apresenta um quadro com a relação dos ministérios e dos ministros ligados ao IPÊS no governo Castello Branco, em que se observa que, dos 15 ministérios existentes, apenas dois não foram ocupados por “ipesianos” durante algum momento entre 1964 e 1967. BORTONE, Elaine de Almeida. *Os ipesianos no poder (1964-1967)*. História Unisinos. 27(2):318-331, Maio/Agosto 2023, p. 321 e 324.

fica evidenciada pela publicação do estudo elaborado sob a direção de Simonsen, patrocinado pelo IPÊS, imediatamente em seguida, na mesma série, como documento n. 2.

O objeto do referido estudo sobre o mercado brasileiro de capitais consistiu em descrever quantitativamente o processo de formação de capital no Brasil, indicando a origem das poupanças e como elas eram canalizadas para o financiamento de investimentos no país. Dividido em cinco partes, além da apresentação, feita pelo ministro Roberto Campos, e da introdução, o estudo analisou, no primeiro capítulo, a formação bruta de capital no Brasil entre os anos 1947 e 1960, identificando o predomínio da poupança privada na formação do capital no país.⁴⁵⁷

No segundo capítulo, foram descritos três mecanismos de canalização das poupanças: a) a canalização direta para o financiamento de inversões privadas via aplicação de fundos, inversão dos lucros nas próprias empresas, subscrição de novas ações de empresas diretamente ou por meio da Bolsa de Valores; b) a canalização indireta por intermédio do sistema financeiro para financiamento de investimentos públicos e privados; e, c) canalização direta por meio de inversões controladas pelo Estado, via subscrição voluntária ou compulsória de títulos da dívida pública. O estudo indica o protagonismo do sistema financeiro na canalização das poupanças geradas pela economia, sobretudo das poupanças geradas pelo setor privado, destinadas ao financiamento de inversões públicas. O estudo encomendado pelo IPÊS não podia chegar a outra conclusão: o Estado estaria “drenando” as poupanças privadas, evidenciando o que os tecnoempresários designavam de “estatização da economia”.

Ocorre que o estudo também lançou luzes sobre outros aspectos da formação de capital e sua canalização no Brasil, para os quais os seus autores talvez não quisessem apontar de forma mais ostensiva. Assim, por exemplo, no quadro analítico das poupanças brutas canalizadas pelo setor financeiro, que mostra a origem dos recursos, ficou evidenciado o crescimento vertiginoso do mercado paralelo de títulos, tendo quintuplicado de tamanho de 1960 a 1962, representando mais de 60% da totalidade dos recursos captados em 1962.⁴⁵⁸ Os números apontados revelaram

⁴⁵⁷ Segundo o estudo, em média, 74% da formação de capital no Brasil teria sido financiada, no período 1947/1960, pelas poupanças brutas do setor privado. Cf. SIMONSEN, Mário Henrique (coord.). *O Mercado Brasileiro de Capitais*. Rio de Janeiro: EPEA, Documentos EPEA n. 2, 1965, p. 22.

⁴⁵⁸ A soma da entrada de papel-moeda e moeda escritural em circulação fora do sistema financeiro, ou seja, oriundos do mercado paralelo, monta a quantia de Cr\$ 653.242.000.000,00. Deste total, a parcela correspondente à moeda escritural do mercado paralelo relativa à rubrica "outras" é responsável pela captação de 420.233.000.000,00, número muito expressivo para uma classificação tão genérica. O quadro tenta escamotear uma realidade difícil para os formuladores da política econômica da ditadura no que tange à reforma do mercado de capitais: no contexto inflacionário, as SCFI eram responsáveis pela maciça soma de dinheiro captado pela economia brasileira, por meio da compra de letras de câmbio emitidas pelas empresas, como resultado da venda de seus produtos. Cf. Quadro IV – Poupanças brutas canalizadas pelo sistema financeiro – variações anuais ou

ainda a inexpressiva participação do sistema bancário na captação das poupanças, tanto pelos depósitos compulsórios, quanto as de origem estrangeira.⁴⁵⁹ Estes dados acabam por revelar que as empresas, especialmente as corporações multinacionais, utilizavam outros mecanismos para a captação da poupança nacional, “driblando” o controle estatal.

Além do papel do mercado paralelo na captação da poupança nacional, acima mencionado, o estudo também revela, de forma não intencional, que, diferentemente da “estatização da economia”, o sistema financeiro, na verdade, alimentava principalmente a iniciativa privada com os recursos captados. Assim, no quadro analítico dos recursos para a formação de capital supridos pelo sistema financeiro, que registra a saída de recursos, por meio da concessão de empréstimos, créditos e investimentos para o financiamento da formação de capital no país, aparece em destaque a rubrica “outros empréstimos ao público”, representativa do dobro dos recursos destinados ao Tesouro Nacional a título de empréstimo e financiamentos.⁴⁶⁰ Que seriam estes “outros empréstimos ao público”? Tudo indica que são recursos destinados à iniciativa privada, mas o estudo camufla esta informação.⁴⁶¹

Outros dados não intencionais que acabaram sendo revelados pelo estudo sobre o mercado de capitais, encomendado pelo IPÊS a Mário Henrique Simonsen, referem-se à fatia de fontes privadas de investimento não consolidadas, ou seja, passíveis de serem captadas para reverterem em investimentos, como alvo das reformas implementadas pelo governo e a desnacionalização da economia, pelo domínio das fontes externas como maior fonte de investimento consolidado no país nos anos de 1965 e 1966, superando até mesmo o orçamento da União. Com efeito, o quadro analítico de previsão da participação das fontes de investimentos públicas, privadas e externas para esses anos, indicava um capital privado não consolidado da ordem de 22,7% do total dos recursos destinados à programação de

trimestrais, *In*: SIMONSEN, Mário Henrique (coord.). O Mercado Brasileiro de Capitais. Rio de Janeiro: EPEA, Documentos EPEA n. 2, 1965, p. 29.

⁴⁵⁹ Cf. Quadro IV – Poupanças brutas canalizadas pelo sistema financeiro – variações anuais ou trimestrais, *In*: SIMONSEN, Mário Henrique (coord.). O Mercado Brasileiro de Capitais. Rio de Janeiro: EPEA, Documentos EPEA n. 2, 1965, p. 29.

⁴⁶⁰ Com efeito, o total dos empréstimos e financiamento concedido pelo sistema financeiro em 1962 alcançou a cifra de Cr\$ 799.234.000.000,00, dos quais Cr\$ 246.324.000.000,00 foram destinados ao Tesouro Nacional, enquanto Cr\$ 498.550.000.000,00 consubstanciaram em “outros empréstimos ao público”. Cf. Quadro V – Recursos para a formação de capital supridos pelo sistema financeiro – variações anuais ou trimestrais, *In*: SIMONSEN, Mário Henrique (coord.). O Mercado Brasileiro de Capitais. Rio de Janeiro: EPEA, Documentos EPEA n. 2, 1965, p. 31.

⁴⁶¹ Os dados revelam, ainda, que os títulos públicos tinham pouca participação no volume dos investimentos mobiliários, outro item considerado no estudo para a formação de capital, deixando uma ampla margem para a futura criação das ORTN's pelo governo, como será visto mais adiante neste trabalho, como uma tentativa de minar o mercado paralelo de títulos. *Ibidem*

investimentos no país em 1966. Além disso, o referido quadro apontava que o capital internacional representava outros 22,7% do total das fontes de investimento no país nesse mesmo ano, enquanto o orçamento da União representava apenas 19,1%.⁴⁶²

O estudo procurou enfatizar a estatização da economia, “resultado tanto das tendências políticas prevalecentes nos últimos anos, como das próprias necessidades do desenvolvimento”.⁴⁶³ As “tendências políticas” criticadas estavam relacionadas às propostas nacionais-reformistas do governo João Goulart relativamente às reformas de base para implementação e fortalecimento de um Estado de bem-estar social no país, ao passo que as “necessidades de desenvolvimento” diziam respeito aos investimentos do Estado nos setores de base da economia, de pouco interesse para a iniciativa privada, já que pressupunham amplos investimentos de longo prazo, com baixa lucratividade imediata. O estudo nem disfarça suas conclusões quanto a isto:

[...] Com efeito, o desinteresse pelas indústrias de base, de longa maturação, chegou a ser absoluto dentro de uma conjuntura inflacionária que torna impossível qualquer previsão orçamentária. A aplicação de controles de preços ou de tarifas irrealistas nesses setores, durante a inflação, afasta ainda mais o interesse dos investidores.⁴⁶⁴

Assim, o diagnóstico apontado para esta “tendência estatizante” foi que:

[...] A dissolução do mercado de fundos privados para a aplicação em empréstimos a longo prazo, a necessidade de aplicar maiores parcelas dos lucros retidos para a reposição de estoques, as restrições à expansão do crédito, etc. – fenômenos típicos de uma inflação acelerada – contribuíram para a retração dos investidores privados e para a transferência forçada das poupanças para a área do Governo.⁴⁶⁵

O Estado estaria captando recursos da poupança privada para formação de capital por meio dos empréstimos compulsórios; da manipulação da execução orçamentária, por meio do atraso no pagamento de compromissos assumidos pelo governo, que eram postergados para o exercício financeiro seguinte como “restos a pagar”; e, finalmente, por mecanismos monetários, como a emissão de moeda. Por sua vez, os fundos públicos, representados pelo orçamento da União, os fundos especiais, os reinvestimentos federais e os recursos regionais, representados pelos orçamentos estaduais e municipais, além dos bancos estatais regionais, eram insuficientes para a formação do capital no país. Segundo o estudo do IPÊS, a estatização da economia decorreria justamente da “drenagem” da poupança privada pelo Estado.

⁴⁶² Cf. Quadro VII – Previsão da Participação percentual das Fontes de investimentos 1965-1966, *In*: SIMONSEN, Mário Henrique (coord.). O Mercado Brasileiro de Capitais. Rio de Janeiro: EPEA, Documentos EPEA n. 2, 1965, p. 34.

⁴⁶³ SIMONSEN, Mário Henrique (coord.). O Mercado Brasileiro de Capitais. Rio de Janeiro: EPEA, Documentos EPEA n. 2, 1965, p. 40.

⁴⁶⁴ *Ibidem*

⁴⁶⁵ *Ibidem*

Com relação às fontes privadas de financiamento, o estudo apontava serem provenientes do mercado de ações, dos mercados de crédito de curto, médio e longo prazo e das sociedades de investimento. O mercado brasileiro de ações, por meio das Bolsas de Valores, ainda era muito incipiente, funcionando mais como centros de transferências de títulos de crédito, como as letras de câmbio, do que como instrumento de captação de poupança.⁴⁶⁶ O mercado de crédito para contratos de curto, médio ou longo prazo, sofria distorções pelo contexto inflacionário aliado à vigência do Decreto-Lei n. 22.626, de 7 de abril 1933, conhecido como “Lei de Usura”, editado pelo governo provisório de Getúlio Vargas, que estabelecia o limite máximo de juros de 12% ao ano.⁴⁶⁷ O desenvolvimento das sociedades de investimento, por seu turno, era bastante recente, com pouca ou inexistente regulamentação jurídica, razão pela qual o estudo não aprofundou a análise do seu papel na formação de capital do país.

Vale a pena nos determos um pouco mais sobre o diagnóstico dos mercados de crédito de curto, médio e longo prazo, a fim de compreender melhor os problemas apontados pelo estudo sobre o mercado de capitais coordenado por Mário Henrique Simonsen, bem como suas conclusões e sugestões a serem implementadas na reforma patrocinada pela ditadura, em alinhamento aos interesses do capital. O binômio inflação-lei de usura impactou a operação dos bancos comerciais, provocando a fuga quase total dos depósitos a prazo e uma intranquilidade de caixa pela rapidez da movimentação dos depósitos à vista. Assim, no que tange às operações ativas, os empréstimos dos bancos comerciais tinham prazos exíguos e altas taxas de juros, bem acima do permissivo legal, contornando a proibição da lei de usura por meio da cobrança de juros “por fora”, da sobrecarga nas comissões bancárias e da exigência de contas vinculadas.⁴⁶⁸

Com o desenvolvimento da indústria de bens de consumo duráveis e de bens de capital, cresceu a demanda por crédito de médio e longo prazo, que era atendida pelas Sociedades de

⁴⁶⁶ A poupança canalizada por meio do mercado de ações representava cerca de 0,05% do PIB. Cf. SIMONSEN, Mário Henrique (coord.). O Mercado Brasileiro de Capitais. Rio de Janeiro: EPEA, Documentos EPEA n. 2, 1965, p. 59.

⁴⁶⁷ O art. 1º do referido Decreto-Lei assim dispunha: “Art. 1º. É vedado, e será punido nos termos desta lei, estipular em quaisquer contratos taxas de juros superiores ao dobro da taxa legal (Código Civil, art. 1062)”. O art. 1.062 do Código Civil de 1916, por sua vez, dispunha: “Art. 1.062. A taxa dos juros moratórios, quando não convencionalizada (art. 1.262), será de seis por cento ao ano”. O art. 1.262, por sua vez, dispunha: “Art. 1.262. É permitido, mas só por cláusula expressa, fixar juros ao empréstimo de dinheiro ou de outras coisas fungíveis. Esses juros podem fixar-se abaixo ou acima da taxa legal (art. 1.062), com ou sem capitalização”. Com isso, o DL n. 22.626, de 7 de abril 1933, na prática, derogou o CC, limitando a cobrança de juros ao dobro do limite legal, ou seja, 12% ao ano. Cf. BRASIL. Decreto-Lei n. 22.626, de 7 de abril de 1933. Diário Oficial da União - Seção 1 - 8/4/1933, Página 6.995; BRASIL. Lei n. 3.071, de 1º de janeiro de 1916. Diário Oficial da União - Seção 1 - 5/1/1916, p. 133 (Publicação Original).

⁴⁶⁸ Trata-se, evidentemente, de artificios, sendo a cobrança de juros “por fora” o mais grosseiro deles; a cobrança de comissões, como taxas de abertura de crédito, de cobrança, entre outras, o mais comum; e o mais sofisticado a exigência de abertura de contas vinculadas, em que o mutuário contratava um empréstimo maior do que necessitava, deixando a parte excedente depositada em uma conta vinculada, até a liquidação da dívida.

Crédito e Financiamento (SCFI) por meio de dois sistemas: abertura de sociedades em conta de participação⁴⁶⁹ e/ou aceite em letras de câmbio.⁴⁷⁰

O sistema das sociedades em conta de participação consistia em substituir os depósitos e empréstimos pela constituição de sociedades em conta de participação, cuja característica mais destacada é justamente a dispensa das formalidades exigidas para os demais tipos societários. Funcionava assim: as SCFI criavam fundos de participação, nos quais entravam como sócios ostensivos, e os mutuários como sócios ocultos; os recursos do fundo eram aplicados em novas sociedades em conta de participação, invertendo-se os papéis, ou seja, os mutuários passando a figurar como sócios ostensivos, e as financeiras, por meio dos fundos, como sócios ocultos. Essa manobra possibilitava uma burla à lei de usura, pois a remuneração das sociedades em conta de participação era considerada como lucro e não como juros. Simonsen explicita o mecanismo:

[...] Fundamentalmente, há apenas uma mudança de rótulos: os depósitos e empréstimos passam a denominar-se sociedades em conta de participação, e os juros tomam o nome de lucros. Essa mudança de nome, todavia, permite que se escape à lei da usura, pois a remuneração das sociedades em conta de participação é considerada lucro e não juro (Simonsen, 1965, p. 68-69).

O sistema das letras de câmbio era ainda mais engenhoso. Em linhas gerais, consistia em uma troca de duplicatas emitidas pelo mutuário que fez uma transação real com terceiros ou promissórias de terceiros a seu favor, por letras de câmbio por ele sacadas e aceitas pela Sociedades de Crédito e Financiamento. Os prazos das letras de câmbio eram estipulados de forma a serem precedidos pelo vencimento dos títulos entregues pelo mutuário e seus valores de modo a nunca serem superiores aos valores dos referidos títulos. Havia, portanto, o casamento das operações e a consequente garantia para a Sociedade de Crédito e Financiamento de que contaria com os recursos das duplicatas ou promissórias para o pagamento dos débitos por ela contraídos por meio do aceite das letras de câmbio. Dessa forma, a SCFI garantia o pagamento das letras de câmbio, em relação às quais tinha apostado o seu aceite, pelo próprio vencimento dos títulos por elas recebidos. Por essa operação, a financeira cobrava uma

⁴⁶⁹ As sociedades em conta de participação se caracterizam pela informalidade, já que seus atos constitutivos não precisam ser levados a registro nas juntas comerciais. Por meio delas, um empreendedor, chamado sócio ostensivo, associa-se a investidores, chamados sócios participantes ou ocultos, para a exploração de uma atividade econômica. Somente o sócio ostensivo aparece, pois as atividades são realizadas em seu nome, pelas quais é responsável juridicamente. O vínculo entre os sócios ostensivos e os sócios participantes é contratual e a responsabilidade entre eles é interna, nos limites do contrato.

⁴⁷⁰ A letra de câmbio é uma ordem de pagamento que, ao ser emitida, dá ensejo a três situações jurídicas distintas: a do sacador, que emite a letra e por meio dela a ordem de pagamento; a do sacado, para quem a ordem se dirige, ou seja, o devedor; e, finalmente, a do tomador, que é o beneficiário da ordem e, portanto, credor do crédito representado pela letra de câmbio. Em resumo, a letra de câmbio, assim, é a ordem que o sacador dá ao sacado, no sentido de pagar determinada importância ao tomador. O saque da letra é o ato de criação do título de crédito.

comissão de aceite; porém, a sua remuneração maior era proveniente da negociação com deságio destas letras na Bolsa de Valores.

As letras de câmbio, sacadas pelo mutuário e aceitas pela Sociedade de Crédito e Financiamento, eram então negociadas através de uma Companhia distribuidora, nas bolsas de valores. Sua alta negociabilidade vinha do fato de que aqueles que as adquiriam nas bolsas o faziam com um deságio grande. Simonsen explica, mais uma vez, o funcionamento deste sistema:

[...] Para o comprador da letra os juros são substituídos pelo deságio e, mais uma vez, essa substituição permite que se escape à lei da usura. Assim, uma letra de um ano que seja vendida por 64% de seu valor nominal (isto é, com deságio de 36%), proporciona a seu comprador um juro implícito de 36/64, ou seja, de 56,3% ao ano. O mutuário da Sociedade de Crédito e Financiamento, que trocou as suas duplicatas ou promissórias por letras de câmbio, paga indiretamente esse juro implícito mais uma série de impostos e comissões (Simonsen, 1965, p. 69).⁴⁷¹

No que tange ao mercado de crédito de longo prazo, este era praticamente inexistente no Brasil no período, justamente em razão da conjugação das altas taxas inflacionárias, com a lei de usura e a proibição genérica de cláusula móvel nos contratos de empréstimo e financiamento. Neste cenário, o suprimento de crédito a longo prazo em cruzeiros era racionado, ficando ao encargo, principalmente, de fontes estatais, como o BNDE, o Banco do Brasil e as Caixas Econômicas, acarretando, segundo Simonsen, dificuldades para o reequipamento do parque industrial e tolhendo o desenvolvimento das indústrias produtoras de bens de capital no país. O estudo encomendado pelo IPÊS apontava este problema como a principal lacuna do mercado de capitais brasileiro, cuja solução seria o fomento à criação dos bancos privados de investimento e a instituição das cláusulas móveis, com a correção monetária *a posteriori* de acordo com índices de preços convencionados pelas partes.

A solução natural consiste em remover as atuais dificuldades institucionais pela aprovação de uma lei que permita o funcionamento de Bancos Privados de Investimento, dentro das seguintes linhas gerais: a) seria permitida a criação de Bancos de Investimento, devidamente fiscalizados pela SUMOC, e cujas cartas-patentes seriam concedidas, observadas as condições usuais exigidas dos Bancos Comerciais, das Sociedades de Crédito, Financiamento e Investimentos (um certo capital mínimo, depósito prévio de pelo menos 50% do capital, etc.); b) os bancos em questão deveriam submeter-se a limites de operação em função do capital e a padrões de diversificação dos empréstimos, em condições análogas às exigidas das Sociedades de Crédito e Financiamento; c) os Bancos de Investimentos teriam o direito de financiar com cláusula móvel a aquisição de bens de capital (preferencialmente de produção nacional), a correção monetária se processando de acordo com índices de preços convencionados pelas partes; d) em contrapartida das operações de

⁴⁷¹ No estudo elaborado por Simonsen, o autor constatou que, em 1964, a “taxa de juros” dos “empréstimos” (conforme expusemos acima, não se trata na verdade, nem de taxa de juros, nem de empréstimo, mas de verdadeira taxa de remuneração e cessão de crédito) concedidos pelas SCFI estava em torno de 100% (cem por cento) ao ano nos contratos com prazo de 180 dias e de 130% (cento e trinta por cento) ao ano nos contratos com prazo de um ano (Simonsen, 1965, p. 69).

empréstimos acima referidos, os Bancos de Investimentos teriam o direito de aceitar letras de câmbio reajustáveis, desde que de prazo superior a um ano; a correspondência entre empréstimos e letras se processaria de forma a tornar as operações auto-liquidáveis, tal como ocorre com as Sociedades de Crédito e Financiamento; e) os Bancos Privados de Investimentos não teriam acesso nem à Carteira de Redescontos nem à Caixa de Mobilização Bancária (Simonsen, 1965, p. 81).

Afinal, a sugestão feita por Simonsen no estudo encomendado pelo IPÊS, de “remover as atuais dificuldades institucionais pela aprovação de uma lei” que permitisse o funcionamento do mercado de capitais, de acordo com os interesses do empresariado, foi acatada e três meses depois da publicação do referido estudo: em abril de 1965, foi apresentado o projeto de lei n. 2.732/65 pela tríade econômica do governo Castello Branco, incorporando praticamente todas as sugestões feitas por Simonsen.

Toda luz produz igualmente sombra, de modo que, o estudo sobre o mercado de capitais elaborado por Simonsen, ao iluminar certos aspectos do funcionamento da economia que interessavam à elite orgânica do capital financeiro nacional e internacional, acabou revelando também mecanismos utilizados pelo empresariado, que talvez eles preferissem se mantivessem ocultos, como era o caso do mercado paralelo de títulos de crédito, especialmente de letras de câmbio. Vale destacar que, na exposição de motivos do projeto de lei n. 2.732/65, o Ministro da Fazenda, Octávio Gouvêa de Bulhões, o Ministro Extraordinário para o Planejamento e Coordenação Econômica, Roberto de Oliveira Campos e o Ministro da Indústria e Comércio, Daniel Faraco, não disseram sequer uma palavra sobre o mercado paralelo. Esse era um terreno perigoso, porque muitas empresas às quais eles eram ligados, auferiam enorme lucratividade operando no mercado paralelo, ao lado, portanto, da institucionalidade estatal. A reforma do mercado de capitais procurou institucionalizar essas práticas, oferecendo às empresas alternativas tão lucrativas quanto o mercado paralelo, porém sob o manto da proteção do Estado.⁴⁷²

⁴⁷² A manobra final para a extinção do mercado paralelo ficará ao encargo da Cia Siderúrgica Mannesmann, a gigante da siderurgia intimamente ligada ao IPÊS e colaboradora por diversas formas com a ditadura empresarial-militar brasileira. Com efeito, a Mannesmann era uma das maiores tomadoras de capital nesse mercado ilegal e, em meados de 1965, praticamente junto com a aprovação da Lei n. 4.725/65, decidiu não pagar as promissórias oferecidas em garantia dos recursos tomados, praticamente selando o fim do mercado paralelo. Houve uma enxurrada de ações de execução em diversas Comarcas pelo país, que ocasionou, inclusive, o pedido de falência da empresa pelos credores. Como estratégia de defesa, a empresa alegou que os títulos foram indevidamente emitidos em seu nome, com a falsificação da assinatura de um dos seus diretores. O escândalo ficou conhecido como “caso Mannesmann” e alguns processos chegaram ao Supremo Tribunal Federal, tendo a empresa contratado Pontes de Miranda para emissão de parecer sobre a impossibilidade de processar ações executivas lastreadas em títulos falsos. Para o envolvimento da Mannesmann com a ditadura, ver MORAES, Ana Carolina Reginatto. *A ditadura empresarial-militar e as mineradoras (1964-1988)*. Tese (Doutorado em História Social) – Instituto de História, Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, Rio de Janeiro, 2019. Para o parecer elaborado por Pontes de Miranda, cf. MIRANDA, Francisco Cavalcanti Pontes de. Dez anos de pareceres. *Parecer n. 95*. Rio de Janeiro: Livraria Francisco Alves Editora S.A., v. 4, 1975, p. 125-139.

O estudo sobre a reforma do mercado de capitais elaborado por Simonsen mirava para o diagnóstico do problema do deságio das letras de câmbio como um dos principais motores para a inflação (embora tenha acertado, também, o problema do mercado paralelo, pois um se alimentava do outro).⁴⁷³ O remédio proposto era a correção monetária *a posteriori*, que poderia conciliar os interesses antagônicos de estabilização de preços e de lucro pela especulação inflacionária.⁴⁷⁴ A elite econômica mobilizava o governo para alcançar seus interesses, em uma simbiose entre Estado e capital privado.

⁴⁷³ Segundo a proposta da reforma de mercado de capitais, as letras de câmbio seriam vendidas pelo seu valor principal, garantindo-se ao comprador o reajuste do valor pela correção monetária aferida por ocasião do resgate do título, acrescido de juros de 12% ao ano. As SCFL, por sua vez, poderiam cobrar uma comissão pelo aceite das letras, incidindo imposto de renda apenas sobre a renda real, com isenção da parcela relativa à correção monetária. O “Plano Decenal para o Desenvolvimento Econômico e Social” previa que a substituição do deságio pela correção monetária *a posteriori* “não traria outras desvantagens que uma certa complexidade na mecânica operacional” para os bancos e financeiras, enquanto, para o governo, ela significaria um passo importante em direção ao êxito de sua política econômica, pois a taxa de juros poderia ser reduzida imediatamente, reduzindo o custo da produção, aumentando o estímulo para novos investimentos. Cf. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E COORDENAÇÃO ECONÔMICA. Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social. *Diagnóstico Preliminar. Macroeconomia. Situação Monetária, Creditícia e do Mercado de Capitais (1947-Março 1964)*. Rio de Janeiro: ESCRITÓRIO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (EPEA), 1966, p. 152.

⁴⁷⁴ As principais apostas do governo contra o deságio da letra de câmbio e seus ganhos com a especulação inflacionária, em um primeiro momento, foram a instituição da correção monetária *a posteriori* e o lançamento de um título público não inflacionário, as ORTNs (Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional). Basicamente o governo lançou mão de expedientes fiscais para garantir a substituição do deságio pela correção monetária *a posteriori*, conforme artigos 53 a 55 da Lei n. 4.728/65: a) desconto do imposto de renda na fonte, à razão de 15% incidente sobre o deságio concedido por pessoa jurídica a pessoa física na venda ou colocação no mercado de debêntures, obrigações ao portador, letras de câmbio ou outros quaisquer títulos de crédito; b) desconto de imposto de renda na fonte, à razão de 15%, incidente sobre os juros de debêntures, obrigações ao portador e remuneração das partes beneficiárias, no caso de identificação do beneficiário; c) desconto de imposto de renda na fonte, à razão de 60%, incidente sobre os juros de debêntures, obrigações ao portador e remuneração das partes beneficiárias, se o beneficiário optar pela não identificação; d) para incentivar a constituição de sociedades anônimas de capital aberto para desenvolvimento do mercado de capitais no país, a lei previu ainda a redução para 25% do imposto de renda devido sobre os rendimentos das ações ao portador, quando se tratasse de sociedade anônima de capital aberto, e para 40% quando se tratasse dos outros tipos de sociedade e em ambos os casos o beneficiário optasse por não se identificar; e) além disso, a lei previu que o imposto de renda não teria incidência na fonte sobre os rendimentos distribuídos por sociedades anônimas de capital aberto aos seus acionistas titulares de ações nominativas, endossáveis ou ao portador, bem como sobre os juros dos títulos da dívida pública federal (ORTN), estadual ou municipal, sempre que os beneficiários optassem pela identificação. Além destas medidas relacionadas à incidência e à alíquota do imposto de renda, a lei também previu outros mecanismos de incentivo à identificação do beneficiário, a fim de eliminar o mercado paralelo de títulos de crédito, especialmente de letras de câmbio, entre os quais: a) exigência de identificação do adquirente pessoa física dos títulos com deságio e emissão do respectivo recibo; b) declaração da retenção do imposto de renda no próprio título; c) obrigatoriedade de declaração no imposto de renda das pessoas físicas beneficiárias dos ganhos decorrentes do deságio na aquisição das obrigações ou títulos cambiais referidos, classificando-o como juros e compensando-se o imposto retido na fonte com o devido, de acordo com a declaração anual de rendimentos; d) possibilidade de dedução no imposto de renda da correção monetária do capital aplicado na obrigação ou letra de câmbio, quando o prazo entre a aquisição e o vencimento do título tiver sido superior a 12 (doze) meses. As ORTNs receberam um tratamento privilegiado na Lei n. 4.728/65, que estabeleceu a não incidência do imposto de renda para os títulos nominativos e a alíquota de 6% para os títulos ao portador; além disso, a correção monetária das ORTN não era considerada como juros, para efeito da declaração no imposto de renda, ou seja, não era considerada como rendimento tributável. Todas estas disposições legais tiveram um prazo de vacância especial (*vacatio legis*), ou seja, somente passariam a vigorar a partir do dia 1 de janeiro de 1967, de modo que as medidas acabaram sendo postergadas no tempo, para evitar um impacto imediato no mercado paralelo, que, pela sua magnitude, poderia refletir (como de fato refletiu) na macroeconomia do país. As medidas previstas na Lei 4.728/65 acima descritas, entretanto, não foram capazes de

2.3.2. A reforma do mercado de capitais como “peça fundamental do sistema capitalista”

No dia 22 de abril de 1965, com fundamento no artigo 4º do Ato Institucional de 9 de abril de 1964, por meio da Mensagem n. 226, do Poder Executivo, o presidente Humberto de Alencar Castello Branco apresentou ao Congresso Nacional projeto de lei disciplinando o mercado financeiro e de capitais, bem como estabelecendo medidas para o seu desenvolvimento. O projeto foi autuado na Câmara dos Deputados sob o n. 2.732/65, acompanhado de exposição de motivos elaborada pelo Ministro da Fazenda, Octávio Gouvêa de Bulhões, pelo Ministro Extraordinário para o Planejamento e Coordenação Econômica, Roberto de Oliveira Campos e pelo Ministro da Indústria e Comércio, Daniel Faraco. Após uma tramitação muito acelerada, em razão dos prazos exíguos estabelecidos no Ato Institucional,⁴⁷⁵ em 20 de maio de 1965, em menos de um mês, foi aprovada a redação final do substitutivo 2.732-A/65 do projeto, apresentado pela Comissão de Economia, tendo sido encaminhado para a Comissão de Redação, que se encarregou de conferir a versão final 2.732-B/65, encaminhada ao Senado Federal. Ao final, o projeto foi aprovado, convertendo-se na Lei nº 4.728, de 14 de julho de 1965, que disciplinou o mercado de capitais no Brasil.⁴⁷⁶

A tríade responsável pela política econômica do governo Castello Branco anunciava que o projeto visava a “reorganizar o mercado financeiro e o mercado de capitais”,⁴⁷⁷ que, segundo

absorver o mercado atrofiado de aceites das letras de câmbio após a derrocada do mercado paralelo com o calote iniciado pela Mannesmann. Entre o ideário liberal preconizado pela tríade econômica do governo Castello Branco e as medidas de intervenção do Estado para combate à inflação, previstas na reforma do mercado de capitais, havia uma contradição inconciliável, o que demonstra, mais uma vez, que o liberalismo preconizado pelas elites econômicas no Brasil nunca prescindiu do Estado – e do direito – para a concretização do seu ideário. Cf. BRASIL. Lei n. 4.728, de 14 de julho de 1965. Diário Oficial da União - Seção 1 - 16/7/1965, página 6.697 (Publicação Original).

⁴⁷⁵ Art. 4º - O Presidente da República poderá enviar ao Congresso Nacional projetos de lei sobre qualquer matéria, os quais deverão ser apreciados dentro de trinta (30) dias, a contar do seu recebimento na Câmara dos Deputados, e de igual prazo no Senado Federal; caso contrário, serão tidos como aprovados.

Parágrafo único - O Presidente da República, se julgar urgente a medida, poderá solicitar que a apreciação do projeto se faça, em trinta (30) dias, em sessão conjunta do Congresso Nacional, na forma prevista neste artigo. Cf. BRASIL. Poder Executivo. *Ato Institucional de 9 de abril de 1964*. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 9 abr. 1964, Seção 1, p. 3.193.

⁴⁷⁶ CONGRESSO NACIONAL. Congresso. Câmara dos Deputados. Mensagem s/n do Poder Executivo. Projeto de Lei nº 2732, de 22 de abril de 1965. Disciplina o mercado de capitais e estabelece medidas para o seu desenvolvimento, 1965, p. 15-18. Dossiê completo digitalizado. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=1D8750D6BA8D6362B756F6317BB02BC4.proposicoesWebExterno1?codteor=1196652&filename=Dossie+-PL+2732/1965>. Acesso em: 1º maio 2019.

⁴⁷⁷ CONGRESSO NACIONAL. Congresso. Câmara dos Deputados. Mensagem s/n do Poder Executivo. Projeto de Lei nº 2732, de 22 de abril de 1965. Disciplina o mercado de capitais e estabelece medidas para o seu desenvolvimento, 1965, p. 16. Dossiê completo digitalizado. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=1D8750D6BA8D6362B756F6317>

eles, haviam sido fortemente deturpados tanto em sua finalidade, quanto em seu processo de operação, pelo contexto de alta inflacionária e desvalorização da moeda nacional. A inflação não somente teria provocado nefastas alterações no que deveria ser mantido na incipiente estrutura jurídica do mercado de capitais implementada por meio das Instruções da SUMOC, bem como pelas políticas adotadas pelo Banco do Brasil, como também teria impedido que o mercado de capitais brasileiro evoluísse. O projeto, assim, estabelecia medidas de recuperação do mercado de capitais e de substituição desse arcabouço jurídico incipiente, na esteira da reforma bancária recém-aprovada e do “reajustamento de valores”⁴⁷⁸ que o novo governo vinha adotando desde o início do seu programa financeiro.

Bulhões, Campos e Faraco são categóricos ao afirmar que “impunha-se o reajustamento de valores para conseguir-se o reequilíbrio da economia do País”,⁴⁷⁹ mesmo que isso representasse um aumento de preços, com impacto sobre a vida da população brasileira. Assim, argumentavam que a manutenção dos preços baixos, que prevalecia antes de 31 de março, mediante tabelamento de preços, embora favorável aos consumidores de produtos agropecuários, não passava de uma ficção, porque seria insustentável para os produtores. Para esses tecnocratas do governo, representantes da elite empresarial e do capital, a alta de preços representava “um deliberado processo corretivo de distribuição da renda nacional”⁴⁸⁰, em favor, claro, dos produtores e em detrimento da população em geral. Outro exemplo do “reajustamento de valores” defendido pelos ministros eram os relativos aos contratos de locação de imóveis. Segundo eles, durante muito tempo os valores dos alugueres foram mantidos congelados,

BB02BC4.proposicoesWebExterno1?codteor=1196652&filename=Dossie+-PL+2732/1965>. Acesso em: 1º maio 2019.

⁴⁷⁸ CONGRESSO NACIONAL. Congresso. Câmara dos Deputados. Mensagem s/n do Poder Executivo. Projeto de Lei nº 2732, de 22 de abril de 1965. Disciplina o mercado de capitais e estabelece medidas para o seu desenvolvimento, 1965, p. 16. Dossiê completo digitalizado. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=1D8750D6BA8D6362B756F6317BB02BC4.proposicoesWebExterno1?codteor=1196652&filename=Dossie+-PL+2732/1965>. Acesso em: 06 jun. 2023. O “reajustamento de valores” referidos na mensagem carregam um duplo sentido na exposição de motivos dos ministros, que acompanham a mensagem presidencial: além de referir-se à atualização monetária do cruzeiro, referia-se igualmente aos valores enquanto ideais liberais preconizados pela elite orgânica que tomou o poder de assalto com o golpe empresarial-militar de 31 de março de 1964.

⁴⁷⁹ CONGRESSO NACIONAL. Congresso. Câmara dos Deputados. Mensagem s/n do Poder Executivo. Projeto de Lei nº 2732, de 22 de abril de 1965. Disciplina o mercado de capitais e estabelece medidas para o seu desenvolvimento, 1965, p. 16. Dossiê completo digitalizado. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=1D8750D6BA8D6362B756F6317BB02BC4.proposicoesWebExterno1?codteor=1196652&filename=Dossie+-PL+2732/1965>. Acesso em: 06 jun. 2023.

⁴⁸⁰ *Ibidem*

justificando-se agora o aumento, por se tratar, “como no caso dos produtos agropecuários, de deliberada redistribuição da renda nacional”.⁴⁸¹

O projeto de lei que iria regulamentar o mercado de capitais, ao disciplinar a cobrança de juros, iria “corrigir o defeito dos desajustamentos” dos preços em geral, tanto no mercado financeiro, quanto no mercado de capitais e nos contratos de locação de imóveis. O alto índice inflacionário associado à desvalorização da moeda teria originado um mercado paralelo de oferta e procura de recursos monetários fora do sistema bancário, operado por companhias de financiamento que lucravam com a cobrança de altas taxas de juros em razão da previsão antecipada de desvalorização da moeda. Com isso encareciam-se os custos da produção e, conseqüentemente, elevavam-se os preços dos produtos. Segundo a justificativa apresentada pelos ministros Bulhões, Campos e Faraco, a lei de mercado de capitais pretendia romper esse ciclo, regulando as atividades das sociedades de crédito, financiamento e investimento (SCFI), oferecendo a correção monetária *a posteriori* para os depósitos a prazo nas instituições de crédito e para as debêntures emitidas pelas empresas, apostando na estabilidade da moeda e dos preços.

O projeto de lei de mercado de capitais dispunha ainda sobre a organização da Bolsa de Valores, remodelando completamente o incipiente modelo até então vigente no país. Com efeito, os corretores eram nomeados pelo governo para cargos vitalícios e hereditários, remunerados por meio da comissão de corretagem automática. Eles não eram considerados servidores públicos, já que suas atividades tinham caráter empresarial, porém, ao mesmo tempo, faltava-lhes o estímulo do lucro, próprios das empresas particulares. Para os ministros, esta sistemática estimulava a falta de responsabilidade e eficiência dos corretores, daí a sugestão do projeto de constituição de sociedades corretoras, sujeitas à fiscalização do Banco Central, orientadas e disciplinadas pelas normas que seriam expedidas pelo Conselho Monetário Nacional. Como se percebe, a reforma do mercado de capitais completa a reforma bancária engendrada pelo empresariado, ambas gestadas pelo IPÊS no período antecedente ao golpe empresarial-militar, como ficou demonstrado no capítulo anterior.

Outro aspecto do projeto, que os ministros reputavam como evolução, era a criação de novos instrumentos jurídicos para aplicação dos capitais provenientes de empréstimos

⁴⁸¹ CONGRESSO NACIONAL. Congresso. Câmara dos Deputados. Mensagem s/n do Poder Executivo. Projeto de Lei nº 2732, de 22 de abril de 1965. Disciplina o mercado de capitais e estabelece medidas para o seu desenvolvimento, 1965, p. 16. Dossiê completo digitalizado. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=1D8750D6BA8D6362B756F6317BB02BC4.proposicoesWebExterno1?codteor=1196652&filename=Dossie+-PL+2732/1965>. Acesso em: 06 jun. 2023.

bancários e de risco. Assim, segundo eles, tendo em vista o desenvolvimento global do mercado e o estímulo à poupança e sua aplicação nas empresas nacionais, o projeto de lei previa a instituição de ações e debêntures transferíveis por endosso, bem como possibilitava a conversão de debêntures em ações, facilitando a circulação do crédito, sob um regime fiscal mais favorável. Os ministros asseveravam que o projeto previa incentivos especiais para a compra de ações, “uma vez que o progresso do País muito depende da ampliação da subscrição de ações e da facilidade de sua transferência no mercado”.⁴⁸²

A justificativa apresentada pela tríade econômica do governo Castello Branco era bastante singela quanto à exposição de motivos do projeto de lei de reforma do mercado de capitais. Uma explicação para isto é que esse era um jogo de cartas marcadas. Os parlamentares contrários ao projeto pouco ou nada podiam fazer para aprimorar a sua redação, ou mesmo rejeitá-lo, no todo ou em parte, com o rito aceleradíssimo imposto pelo Ato Institucional de 9 de abril de 1964, que previa a aprovação tácita dos projetos de lei de autoria do Executivo após o transcurso do prazo de trinta dias sem deliberação conclusiva da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou, em caso de urgência, de ambas as casas do Congresso Nacional em sessão conjunta. Segundo a tipologia de Mezey, na aprovação da reforma do mercado de capitais, o Legislativo já não consegue nem mesmo exercer as suas atribuições de forma reativa, passando a atuar de forma muito assemelhada ao que o autor classifica como “Legislativo consultivo”.⁴⁸³ A aprovação do Projeto de Lei n. 2.732/65 em menos de um mês comprova isso.

Na Câmara dos Deputados, o projeto seguiu para a Comissão de Constituição e Justiça, onde foram apresentadas vinte e uma emendas de plenário, tendo a CCJ opinado pela constitucionalidade e juridicidade do projeto de lei de reforma do mercado de capitais, aprovando o substitutivo apresentado pelo relator Deputado Laerte Vieira.⁴⁸⁴ O tempo exíguo

⁴⁸² CONGRESSO NACIONAL. Congresso. Câmara dos Deputados. Mensagem s/n do Poder Executivo. Projeto de Lei nº 2732, de 22 de abril de 1965. Disciplina o mercado de capitais e estabelece medidas para o seu desenvolvimento, 1965, p. 18. Dossiê completo digitalizado. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=1D8750D6BA8D6362B756F6317BB02BC4.proposicoesWebExterno1?codteor=1196652&filename=Dossie+-PL+2732/1965>. Acesso em: 06 jun. 2023.

⁴⁸³ O autor aponta o Congresso mexicano de 1917 como exemplo do seu modelo de “Legislativo Consultivo”. Com efeito, completamente dominado pelo presidente da República e por seu partido, o Partido Revolucionário Institucional (PRI), o Congresso mexicano de 1917 não podia rejeitar, nem emendar, de modo significativo, os projetos de lei de iniciativa governamental. Cf. MEZEY, Michael. O poder decisório do Legislativo nos sistemas políticos em desenvolvimento. *In*: MENDES, Cândido (org.). O Legislativo e a tecnocracia. Rio de Janeiro: Imago Editora Ltda. Conjunto Universitário Cândido Mendes, 1975, p. 64-65.

⁴⁸⁴ O Projeto de Lei nº 2732, de 22 de abril de 1965 continha doze seções e sessenta e quatro artigos, sendo: a) seção I, sobre atribuições dos órgãos administrativos; b) seção II, sobre o sistema de distribuição no mercado de capitais; c) seção III, sobre o acesso aos mercados financeiros; d) seção IV, sobre o acesso de empresas de capital estrangeiro ao sistema financeiro nacional; e) seção V, sobre as obrigações com cláusula de correção monetária; f) seção VI, sobre as ações e obrigações endossáveis; g) seção VII, sobre debêntures conversíveis em ações; h)

para apreciação do projeto pelo Legislativo, estabelecido pelo Ato Institucional de 9 de abril não passou despercebido pelo relator:

A proposição submetida ao exame desta Comissão se reveste de importância fundamental e abrange os mais variados campos do direito. Estudá-la e analisá-la sob os múltiplos ângulos e aspectos, inovadores muitos, face às normas e à sistemática de nossa legislação comercial, administrativa, civil e penal, parece-nos tarefa impraticável na exiguidade do prazo que nos é concedido.⁴⁸⁵

O projeto de lei n. 2.732/65 estabelecia que o mercado financeiro e de capitais seria disciplinado pelo Conselho Monetário Nacional e fiscalizado pelo Banco Central, recém-criados pela Lei 4.595/64, que promoveu a reforma bancária no país, como estudado no item anterior deste capítulo. Além disso, como mencionado na justificativa apresentada pelos ministros Gouvêa de Bulhões, Roberto Campos e Daniel Faraco, o projeto modificava a estrutura da Bolsa de Valores, limitando a competência legislativa suplementar dos estados da Federação de legislar sobre a matéria e determinando que os seus negócios fossem exercidos “exclusivamente por sociedades corretoras” (art. 8º). A supressão do caráter de *munus publicus* da atividade dos corretores individuais foi objeto de crítica por parte do relator Laerte Vieira na Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados, que aceitou as emendas apresentadas para resguardar os direitos destes profissionais:

[...] A tradição em nossa legislação é no sentido de reconhecer os direitos do corretor, cuja função é de interesse público, e envolve uma responsabilidade que melhor estará resguardada se ligada à pessoa física do titular, passível de sanções penais que mais dificilmente podem alcançar as pessoas jurídicas.⁴⁸⁶

É interessante notar que, em abril de 1965, um ano após o golpe, na esteira das disputas que permearam a aprovação da reforma bancária no dia 31 de dezembro de 1964 e, anteriormente, a EC n. 9, no dia 22 de julho de 1964, que prorrogou o mandato de Castello Branco, somados aos expurgos de parlamentares após o golpe e os novos procedimentos

seção VIII, sobre as sociedades anônimas de capital autorizado; i) seção IX, sobre as sociedades e fundos de investimento; j) seção X, sobre as contas correntes bancárias; k) seção XI, sobre a tributação de rendimentos de títulos de crédito e ações; e, finalmente; l) seção XII, contendo disposições diversas. Cf. CONGRESSO NACIONAL. Congresso. Câmara dos Deputados. Mensagem s/n do Poder Executivo. Projeto de Lei nº 2732, de 22 de abril de 1965. Disciplina o mercado de capitais e estabelece medidas para o seu desenvolvimento, 1965, p. 56. Dossiê completo digitalizado. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=1D8750D6BA8D6362B756F6317BB02BC4.proposicoesWebExterno1?codteor=1196652&filename=Dossie+-PL+2732/1965>. Acesso em: 06 jun. 2023.

⁴⁸⁵ CONGRESSO NACIONAL. Congresso. Câmara dos Deputados. Mensagem s/n do Poder Executivo. Projeto de Lei nº 2732, de 22 de abril de 1965. Disciplina o mercado de capitais e estabelece medidas para o seu desenvolvimento, 1965, p. 56. Dossiê completo digitalizado. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=1D8750D6BA8D6362B756F6317BB02BC4.proposicoesWebExterno1?codteor=1196652&filename=Dossie+-PL+2732/1965>. Acesso em: 06 jun. 2023.

⁴⁸⁶ *Ibidem* p. 57.

legislativos, com a simplificação dos ritos, a redução dos prazos de deliberação e a aprovação dos projetos de lei por decurso de prazo, o Congresso já não representava um contrapeso ao poder exercido pelo Executivo. As críticas ao projeto de lei de reforma do mercado de capitais feitas pelo relator Laerte Vieira traduziram-se na forma de emendas parlamentares sobre pontos sem muita importância de fundo, relativamente ao projeto original, encaminhado pelo presidente da República, de autoria intelectual da sua tríade de ministros responsáveis pelas políticas econômicas liberais do governo. Além da questão sobre os corretores individuais, a obrigatoriedade das sociedades anônimas de fornecerem à Bolsa de Valores todas as informações sobre cotações de suas ações e debêntures, como condição para entrarem em funcionamento, foi mantida pela Câmara dos Deputados, mesmo contra a posição do projeto original do governo.

No dia 16 de julho de 1964, já havia sido aprovada a Lei n. 4.537/64, que estabelecia a correção monetária para as Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional (ORTN) e para os créditos da Fazenda Pública, em mais uma etapa das reformas implementadas pelas elites econômicas na ditadura. O projeto de lei sobre a reforma do mercado de capitais previa a extensão da correção monetária às debêntures emitidas pelas sociedades anônimas, às letras de câmbio e notas promissórias sacadas ou emitidas pelas sociedades comerciais, bem como aos depósitos bancários com prazo fixo superior a um ano, da mesma forma que as operações de empréstimos bancários. A instituição da correção monetária aos referidos títulos de crédito, bem como aos contratos mercantis e bancários passou, a partir de então, a ser uma realidade que se estende até os dias atuais. Como se percebe, é evidente que, neste sentido, o projeto de reforma modernizante-conservador implementado durante a ditadura foi bem-sucedido.

O projeto de lei n. 2.732/65 estabelecia ainda que, organizado o mercado financeiro, as emissões de títulos ou valores mobiliários, somente poderiam ser feitas por meio das instituições integrantes do sistema financeiro nacional. Além disso, a transferência de ações e debêntures passou a se operar por meio do endosso-transmissão, uma nova fórmula jurídica pensada pelos autores do projeto para facilitar a circulação do crédito. O projeto também previu que as sociedades anônimas poderiam ser constituídas com a subscrição de capital inferior ao autorizado pelos estatutos sociais, bem como emitir novas ações sem necessidade de alteração dos estatutos, representando um incentivo à constituição desse tipo de sociedade, intrínseca ao mercado de capitais.

Além da Comissão de Constituição e Justiça, o projeto de reforma do mercado de capitais também tramitou pelas Comissões de Economia e Finanças. Não obstante a exiguidade dos prazos estabelecidos pelo Ato Institucional de 9 de abril de 1964 para a tramitação dos

projetos de leis de autoria do Poder Executivo, a Câmara dos Deputados (e posteriormente o Senado Federal, como será visto linhas adiante) apresentou emendas e projetos substitutivos ao original, de autoria da tríade econômica do governo. Assim, a Comissão de Economia, sob a relatoria do deputado Floriano Rubin, acrescentou vinte e seis propostas de emendas, reunidas sob a forma de substitutivo. Da mesma forma, a Comissão de Finanças apresentou outro substitutivo, por meio do relator deputado Hamilton Prado.

Na Comissão de Economia, o relator, deputado Floriano Rubin, destacou que o projeto apresentado pelo governo tinha o mérito de proteger os investimentos em ações como estratégia para o fortalecimento da própria democracia. Essa proteção era importante porque, diferentemente dos demais tipos de mercadorias, em que o comprador podia inspecionar o objeto e confrontar o seu preço com produtos similares, no caso das ações isto não ocorria. Seria praticamente irrealizável a visita de um investidor às dependências da sociedade cuja ação pretendia adquirir e, mesmo que o fizesse, precisaria dispor de conhecimentos técnicos necessários para avaliar a solidez e rentabilidade da empresa de capital aberto negociado na Bolsa de Valores.

Além disso, o investidor em ações deveria depositar total confiança nas informações fornecidas pela sociedade ou por terceiros. Competiria, portanto, às autoridades governamentais estabelecer normas que obrigassem as sociedades a revelarem dados verídicos e suficientes para que o investidor fizesse seu julgamento quanto à qualidade e solidez da empresa da qual desejava participar acionariamente. Visto que as instituições financeiras atuavam como elo entre as empresas que precisavam de recursos e o público em geral, cumpria zelar para que elas exercessem criteriosamente as atribuições que lhes competiam, a fim de restabelecer a confiança do público, a qual, por sua vez, geraria um ambiente favorável aos negócios, que conduziria ao florescimento da economia. Neste sentido, o projeto deveria consagrar o “princípio da revelação obrigatória”, como medida necessária de proteção ao investidor em ações.

As autoridades governamentais deveriam zelar para que o público dispusesse de todas as informações necessárias para poder julgar a qualidade do seu investimento. Não menos importante era o esforço para evitar que as informações fossem divulgadas a um círculo restrito de pessoas, que dispunham de informações privilegiadas, permitindo-lhes auferir vantagens em desigualdade de condições relativas ao público em geral. Neste passo, a fiscalização das Bolsas de Valores, seus membros e demais sociedades que integravam o mercado financeiro era medida que se impunha com a pretendida reforma do mercado de capitais.

O relator na Comissão de Economia, deputado Floriano Rubin, fez uma minuciosa análise do projeto de lei n. 2.732/65, seção por seção. Assim, na seção I o projeto tratava das atribuições dos órgãos administrativos do sistema financeiro nacional, competindo ao Conselho Monetário Nacional a disciplina dos mercados financeiro e de capitais. Para o relator, esta era uma excelente medida preconizada no projeto, já que o CMN recém-criado pela Lei 4.595/64, que promoveu a reforma bancária, além de ser composto por membros aprovados pelo Senado Federal, era o local onde as classes interessadas faziam-se ouvir, por meio da Comissão Consultiva do Mercado de Capitais. Ao Banco Central, também fruto da mesma lei, competiria a tarefa de fiscalizar a observância das normas legais de regência do mercado de capitais pelos seus integrantes, de modo a garantir que essas instituições exercessem suas atividades com a finalidade precípua de defender os interesses do público investidor e de consolidar a confiança na lisura e seriedade do mercado de ações.

A seção II do projeto tratava das instituições e sociedades que iriam constituir o sistema de distribuição de títulos ou valores mobiliários no mercado de capitais. A Bolsa de Valores deveria gozar de autonomia administrativa, financeira e patrimonial para bem desempenhar as suas funções. O projeto acabava, portanto, com a sistemática anterior, de subordinação hierárquica dos funcionários da Bolsa aos respectivos corretores, que impossibilitava, na prática, a fiscalização destes últimos pelos primeiros. Sobre este aspecto, Floriano Rubin apontava que

[...] os valores tinham-se invertido. Em lugar de “corretores da Bolsa” havia se cristalizado a imagem da “Bolsa dos corretores”. Em lugar de uma instituição de interesse público, uma associação de diletantes do mercado de valores.

[...]

Certamente a vaidade de muitos está ferida, porém **urge salvar esta peça fundamental do sistema capitalista**, mesmo que descontente alguns.⁴⁸⁷ (destaquei)

A reforma do mercado de capitais era, sem dúvida, uma medida de enorme interesse da elite orgânica que articulou o golpe empresarial-militar contra João Goulart e seu projeto nacional-reformista de implementação de um estado de bem-estar social no país. Ela completava o ciclo iniciado com a reforma bancária, com a criação do Banco Central e do Conselho Monetário Nacional, possibilitando a captação da poupança pelas empresas em negociação aberta na Bolsa de Valores de suas ações, constituindo-se, como destacado pelo

⁴⁸⁷ CONGRESSO NACIONAL. Congresso. Câmara dos Deputados. Comissão de Economia. Projeto n. 2732/1965, que “disciplina o mercado de capitais e estabelece medidas para o seu desenvolvimento”. 1965. Autor: Poder Executivo. Relator: Deputado Floriano Rubin. Parte II. Análise do projeto. p. 6. Dossiê completo digitalizado. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=1D8750D6BA8D6362B756F6317BB02BC4.proposicoesWebExterno1?codteor=1196652&filename=Dossie+-PL+2732/1965>. Acesso em: 06 jun. 2023.

relator do projeto de lei n. 2.732/65 na Comissão de Economia, o deputado Floriano Rubin, uma peça fundamental do sistema capitalista. Assim é que o projeto visava a granjear a confiança do público investidor, por meio de regras que conferissem aos negócios efetuados na Bolsa de Valores a certeza de que as compras e vendas de ações seriam realizadas “dentro do mais severo critério moral”,⁴⁸⁸ independentemente da presença física do investidor no local das operações.

Para atingir esta finalidade, o projeto propunha a criação das sociedades corretoras em substituição ao corretor individual, almejando buscar maior responsabilidade e eficiência da negociação das ações em bolsa, pois, na visão do empresariado, as empresas eram dotadas de capital, conhecimento técnico e organização, fatores indispensáveis à qualidade e dinamismo dos serviços prestados na negociação de ações no mercado de capitais. Assim, as sociedades que exerciam atividades de subscrição para revenda ou intermediação para colocação no mercado, de títulos ou valores mobiliários, ficariam sujeitas à disciplina do Conselho Monetário Nacional e à fiscalização pelo Banco Central. Urgia dotar o Poder Executivo de instrumentos de controle, disciplina e fiscalização do mercado de ações por meio da reforma do mercado de capitais.

A seção III do projeto de lei n. 2.732/65 tratava do acesso aos mercados financeiros e de capitais, obrigando que as emissões de títulos ou valores mobiliários fossem colocados nos referidos mercados por meio da disciplina do Conselho Monetário Nacional e da fiscalização do Banco Central. A ideia subjacente a esta providência era exatamente o controle e fiscalização das atividades negociais no mercado financeiro e de capitais, evitando que as empresas recorressem diretamente ao público, bem como eliminando o mercado paralelo de títulos de crédito. Assim, apenas as pessoas jurídicas de direito privado registradas no Banco Central poderiam ter seus títulos ou valores mobiliários negociados na Bolsa de Valores. Além disso, o projeto estabelecia que nenhuma emissão de títulos ou valores mobiliários poderia ser lançada, oferecida publicamente ou distribuída no mercado, sem prévio registro no Banco Central. Se, por um lado, estas medidas proporcionavam maior segurança para os investidores, por outro, também representava um mercado controlado. Quem tivesse acesso ao governo, teria acesso ao mercado ou, como no caso da captura do Estado pelas elites, quem controlasse o governo,

⁴⁸⁸ CONGRESSO NACIONAL. Congresso. Câmara dos Deputados. Comissão de Economia. Projeto n. 2732/1965, que “disciplina o mercado de capitais e estabelece medidas para o seu desenvolvimento”. 1965. Autor: Poder Executivo. Relator: Deputado Floriano Rubin. Parte II. Análise do projeto. p. 6. Dossiê completo digitalizado. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=1D8750D6BA8D6362B756F6317BB02BC4.proposicoesWebExterno1?codteor=1196652&filename=Dossie+-PL+2732/1965>. Acesso em: 06 jun. 2023.

controlaria o mercado. Como se vê, a ideia propagada de “democratização” do acesso aos bens de capital, formulada pelo IPÊS em seus projetos de reformas de base, e que agora passava a integrar oficialmente o projeto de reforma do mercado de capitais do governo Castello Branco, não passava de uma falácia. Nunca foi sobre possibilitar o acesso do povo aos bens de capital. Muito pelo contrário.

A seção IV do projeto tratava do acesso das empresas de capital estrangeiro ao sistema financeiro nacional, completando o processo de desnacionalização da economia, com a concentração e centralização das atividades empresariais nas mãos dos grandes grupos detentores do capital multinacional e associado. Com efeito, estabeleciam-se **limites mínimos** de ingresso do mercado financeiro nacional, mas **não se estabeleciam limites máximos**, de modo que, nas palavras do relator na Comissão de Economia, o deputado Floriano Rubin, “o dispositivo possa estimular a entrada de novos capitais estrangeiros”⁴⁸⁹ no país. Este objetivo, sem dúvida, orientou o projeto desde as suas formulações iniciais elaboradas pelo IPÊS nos projetos de reformas de base do empresariado, como demonstramos no capítulo anterior desta tese. Este tema voltará a agitar os debates por ocasião de uma emenda apresentada ao projeto no Senado Federal, pelo senador Daniel Krieger, como será detalhado linhas adiante.

Por ocasião da reforma bancária, foram apresentadas várias propostas tratando das sociedades de crédito, financiamento e investimento, identificadas pela sigla SCFI ou simplesmente designadas como “financeiras”; porém, sempre se objetou que essas empresas deveriam ser tratadas em projeto autônomo de reforma, evitando-se mexer neste vespeiro e blindar o texto da reforma bancária, que já consagrava alterações fundamentais na estruturação do sistema financeiro nacional, especialmente com a criação do Banco Central e do Conselho Monetário Nacional, além da transformação do Banco do Brasil em banco meramente comercial. O mercado financeiro era composto por muitas sociedades de crédito, financiamento e investimento, que, pela sua dimensão e volume de operações, caracterizavam-se quase como verdadeiros bancos, os quais operavam, no contexto da época, valendo-se da espiral inflacionária para lucrar com a especulação da moeda em contratos de curto prazo, inferiores a um ano. O projeto de reforma de mercado de capitais, ao estabelecer a correção monetária para

⁴⁸⁹ CONGRESSO NACIONAL. Congresso. Câmara dos Deputados. Comissão de Economia. Projeto n. 2732/1965, que “disciplina o mercado de capitais e estabelece medidas para o seu desenvolvimento”. 1965. Autor: Poder Executivo. Relator: Deputado Floriano Rubin. Parte II. Análise do projeto. p. 14. Dossiê completo digitalizado. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=1D8750D6BA8D6362B756F6317BB02BC4.proposicoesWebExterno1?codteor=1196652&filename=Dossie+-PL+2732/1965>. Acesso em: 06 jun. 2023.

os contratos com prazos superiores a um ano, bem como criando a figura do banco de investimento, que, além das operações de crédito, financiamento e investimento, passava também a receber depósitos, procurou estimular a captação da poupança de longo prazo, visando a assegurar ao setor privado a obtenção dos recursos para estimular o desenvolvimento econômico.

Outro instrumento para captar a poupança popular e estimular a circulação do capital foi a criação, pelo projeto, da figura jurídica das ações e obrigações endossáveis, bem como das debêntures ou obrigações conversíveis em ações. Segundo o relator na Comissão de Economia, deputado Floriano Rubin, a intenção dos autores do projeto, os ministros Bulhões, Campos e Faraco, era permitir aos aplicadores em títulos de renda fixa a opção pela transformação dos seus títulos de crédito em ações. Sem dúvida, o projeto de lei n. 2.732/65 procurava estimular, por todos os meios possíveis, o desenvolvimento do mercado de capitais no Brasil. Esses homens de negócios já estavam acostumados com esse ambiente e eram eles próprios investidores nas Bolsas de Valores de países como Inglaterra, Estados Unidos, Alemanha e Japão.

O projeto ainda autorizava a instituição de sociedade anônima de capital autorizado, por meio da qual este tipo de empresa poderia começar a operar no mercado de capitais antes de subscrever a totalidade do capital informado nos seus estatutos sociais, por ocasião da sua constituição como sociedade anônima de capital aberto. Em outras palavras, essa benesse legal permitiria às referidas sociedades captar e dispor de recursos relativos às vendas de ações efetuadas antes mesmo do término do lançamento público. A medida transferia o risco da atividade empresarial aos compradores das ações, porque possibilitava à empresa captar os recursos junto ao público antes de reunir a integralidade do capital necessário à sua constituição. Além disso, o projeto de lei n. 2.732/65 possibilitava que as sociedades de capital autorizado adquirissem suas próprias ações, mediante aplicação dos próprios lucros, sem redução ou aumento do capital subscrito.

O estímulo ao desenvolvimento do mercado de capitais no país também ocorria por meio da disciplina da tributação dos rendimentos dos títulos de crédito e das ações, mediante modificações na legislação do imposto de renda, bem como de estímulos fiscais para essas modalidades de investimentos. Paralelamente, o projeto aumentava a carga tributária de outras aplicações, a fim de promover a sua substituição pelo mercado de ações, “marco inicial da

grande evolução que fatalmente ocorrerá no mercado financeiro”,⁴⁹⁰ como acreditava Floriano Rubin, relator do projeto de lei n. 2.732/65 na Comissão de Economia da Câmara dos Deputados.

Na Comissão de Finanças, o relator Hamilton Prado fez encômios ao projeto do governo, mas não deixou de tecer crítica à exiguidade dos prazos para debates legislativos, assim como à simplificação dos ritos de tramitação dos projetos de lei de autoria do Poder Executivo, estabelecidas pelo Ato Institucional de 9 de abril de 1964.⁴⁹¹ É importante destacar como essas medidas impostas pelo ato institucional tolhiam a dimensão dialógica do processo legislativo, representando um mecanismo autoritário de concentração de poderes no Executivo e menoscabo das atribuições do Legislativo. No caso do projeto de reforma do mercado de capitais, um fato corriqueiro como o atraso da viagem do relator originalmente sorteado, o deputado Flores Soares, teve como consequência a substituição da relatoria para cumprir o estreito prazo fixado.

O substitutivo apresentado pela Comissão de Finanças, em 11 de maio de 1965, resultou no compilado dos substitutivos anteriores, apresentados pela CCJ e pela Comissão de Economia, porém procurando dar solução ao problema dos corretores individuais, já que aquelas comissões divergiram entre si quanto à melhor forma de disciplinar a atividade de corretagem da Bolsa de Valores exercida por pessoas físicas. O projeto original do governo procurava substituir os corretores individuais por sociedades corretoras, em consonância com o substitutivo apresentado pela Comissão de Economia da Câmara dos Deputados, enquanto no substitutivo apresentado pela CCJ, o relator debatia-se pela manutenção dos corretores pessoas físicas. A Comissão de Finanças procurou conciliar as duas propostas, em uma “solução intermediária”, conferindo um prazo para os corretores individuais organizarem-se em pessoas

⁴⁹⁰ CONGRESSO NACIONAL. Congresso. Câmara dos Deputados. Comissão de Economia. Projeto n. 2732/1965, que “disciplina o mercado de capitais e estabelece medidas para o seu desenvolvimento”. 1965. Autor: Poder Executivo. Relator: Deputado Floriano Rubin. Parte II. Análise do projeto. p. 22. Dossiê completo digitalizado. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=1D8750D6BA8D6362B756F6317BB02BC4.proposicoesWebExterno1?codteor=1196652&filename=Dossie+-PL+2732/1965>. Acesso em: 06 jun. 2023.

⁴⁹¹ Disse o relator: “Dada a extensão e complexidade da matéria, desejável seria que dispuséssemos de mais dilatado tempo para seu exame e não ficássemos constrangidos pelos restritivos prazos regimentais aplicáveis em projetos encaminhados pelo Executivo com base no art. 4º do Ato Institucional”. CONGRESSO NACIONAL. Congresso. Câmara dos Deputados. Comissão de Finanças. Projeto n. 2732/65, que “disciplina o mercado de capitais e estabelece medidas para o seu desenvolvimento”. 1965. Parecer p. 4. Dossiê completo digitalizado. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=1D8750D6BA8D6362B756F6317BB02BC4.proposicoesWebExterno1?codteor=1196652&filename=Dossie+-PL+2732/1965>. Acesso em: 06 jun. 2023.

jurídicas, de forma a reunirem os “fatores de garantia” para atuação no mercado de capitais, preconizado no projeto do governo, a saber: capital, organização contábil, subordinação e formalidades de divulgação dos atos empresariais praticados pela firma.

No dia 10 de maio de 1965, foi aprovado o parecer do relator da Comissão de Constituição e Justiça, deputado Laerte Vieira, pela constitucionalidade e juridicidade do projeto, incluindo-se as emendas, inclusive de Plenário, com parecer favorável. No dia seguinte, 11 de maio de 1965, foi iniciada a discussão do parecer do relator da Comissão de Economia, deputado Floriano Rubin, com substitutivo incluindo as emendas com parecer favorável da Comissão de Justiça. A discussão não demorou muito. No mesmo dia, foi aprovado o parecer do relator, assim como, também no dia 11 de maio de 1965, foi aprovado, na Comissão de Finanças, o substitutivo apresentado pelo relator, deputado Hamilton Prado, que substituiu o deputado Flores Soares na relatoria do projeto de reforma do mercado de capitais naquela Comissão. Como se percebe facilmente, a esta altura o Poder Legislativo já não representava qualquer contrapeso ao Poder Executivo, esvaziando-se, quase completamente, o debate democrático e emergindo o autoritarismo de um direito econômico de exceção.

Após as aprovações nas referidas Comissões, no dia 12 de maio o substitutivo autuado sob o n. 2.732-A/65 foi lido e encaminhado para o Plenário da Câmara do Deputados para discussão única, realizada na sessão do dia 17 de maio. Na discussão de um dos projetos de reforma de base mais importantes de interesse do empresariado, fica evidente a função meramente consultiva do Parlamento. Apenas 167 deputados compareceram à sessão do dia 17 de maio e, entre eles, somente seis deputados, todos integrantes do Partido Trabalhista Brasileiro (PTB),⁴⁹² manifestaram-se sobre o projeto de reforma do mercado de capitais. Em maio de 1965, um ano e um mês após o golpe empresarial-militar, e sob a vigência do Ato Institucional de 9 de abril, não havia mais qualquer resquício de democracia no país. O Congresso já não exercia as suas funções e, em breve, a sua própria existência seria despicienda.

Nem mesmo esses deputados teceram críticas abertas ao projeto de reforma do mercado de capitais, buscando, ao invés disso, estratégias discursivas que tangenciavam o conteúdo das proposições, destacando temas como o desemprego e a fome no Nordeste, a questão dos

⁴⁹² Os únicos parlamentares a fazerem uso da palavra na sessão de discussão única do Projeto n. 2.732/65 foram os deputados Aurino Valois (PTB-PE), Clemens Sampaio (PTB-BA), Wilson Chedid (PTB-PR), Rubem Alves (PTB-RS), Paulo Macarini (PTB-SC) e João Veiga (PTB-AM). A lista de presença apontava o comparecimento de 167 deputados à sessão. Cf. DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL, 18 de maio de 1965, p. 3.258 e 3.260-3.264.

corretores individuais do mercado de capitais e o problema das companhias de investimento.⁴⁹³ Após a apresentação do grave quadro de recessão econômica que se abatia sobre o Nordeste brasileiro, o deputado Aurino Valois (PTB-PE) passou a tecer considerações sobre o projeto de reforma do mercado de capitais:

[...] este projeto que vamos discutir hoje é da maior importância. Ele regulamenta esse problema de capitais. E, quando a mensagem chegou à Câmara, as Comissões tiveram uma participação preponderante em consertar o projeto, porque o projeto de origem do Governo acabava com a profissão de corretor. Aqui, na Câmara, o substitutivo das Comissões regulamentou o assunto de maneira a possibilitar que esse elemento fundamental em qualquer outro mercado, que é o corretor, sobreviva, porque é uma injustiça do Governo acabar com os corretores. Seria matar de fome mais uma comunidade valorosa nos negócios e no comércio. Então, na Câmara se estabeleceu uma norma à qual se deveria filiar o corretor, bem como se estabeleceu o direito, o privilégio de registrar-se o corretor individualmente, para poder exercer a profissão. Por ocasião deste registro, ele declara seu capital, sua residência e sua especialidade. Desse modo haverá um instrumento fundamental nas transações do comércio e no desenvolvimento do que temos de melhor no Brasil hoje, que é o mercado de capital. O homem rico, portanto, vai aplicar o seu dinheiro de modo a dar lucro à comunidade. Porque o grande mal do Brasil tem sido o emprego do capital a juros elevados para criar a espoliação, o assalto à economia do Brasil.⁴⁹⁴

O cerceamento das atividades parlamentares pela ditadura fica evidente pela análise do debate travado entre o deputado Wilson Chedid (PTB-PR) e o relator do referido projeto na Comissão de Economia, Floriano Rubim (PTN-ES), que se coloca abertamente como defensor do governo, o qual designa como “revolucionário”, enaltecendo sua política econômico-financeira. O deputado também não deixa de apontar o dedo para o adversário político, pertencente ao que restava de um residual, franzino, campo oposicionista, sublinhando que Wilson Chedid “de raspão, em sua oratória, não deixou de efetuar um ataquezinho ao Governo, embora muito delicadamente”.⁴⁹⁵ Em tempos de cassações de mandatos, este apontar de dedo poderia significar o risco de expurgo da Câmara dos Deputados do deputado petebista.

O constrangimento de Wilson Chedid fica evidente em sua fala seguinte, em que reage à acusação de Floriano Rubin, quase pedindo desculpas pelo “excesso” cometido e justificando que apenas criticou a postura do governo no tocante à política de crédito rural, já que os agricultores do seu estado natal, o Paraná, estavam sofrendo com a escassez de crédito para a

⁴⁹³ O deputado Aurino Valois (PTB-PE) inicia os debates, fazendo considerações sobre BNH e reivindicando a construção de casas populares em Pernambuco, informando que o Estado está sofrendo com o desemprego e a pobreza e o governo nada faz para ajudar; critica a exposição de produtos industriais feita em Brasília, quando os recursos seriam melhor aplicados em moradia e na questão do abastecimento de gêneros alimentícios. O deputado Clemens Sampaio (PTB-BA) aparteia para corroborar as preocupações do parlamentar pernambucano quando à penúria do povo nordestino, sofrendo com a fome, em razão do aumento do custo de vida, especialmente dos gêneros de subsistência, “não obstante a propalada estabilização do custo de vida do Sr. Roberto Campos”. DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL, 18 de maio de 1965, p. 3.261.

⁴⁹⁴ DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL, 18 de maio de 1965, p. 3.261.

⁴⁹⁵ *Ibidem* p. 3.264.

produção agrícola. Assim, acaba por fazer um apelo ao Governo para que mandasse ao Congresso mensagem disciplinando o crédito agrícola ou, alternativamente, para que intercedesse junto aos seus líderes no Senado para aprovação do projeto n. 710/63.⁴⁹⁶ Um constrangido Wilson Chedid finaliza a sua intervenção no debate da reforma do mercado de capitais louvando a iniciativa do governo quanto a essa matéria...

Wilson Chedid conhecia o tema como poucos na Câmara dos Deputados. Advogado e bancário, funcionário do Banco do Brasil desde 1951, em seu discurso ele faz encômios ao projeto do governo para a reforma do mercado de capitais, mas não deixa de tecer críticas às financeiras – sociedades de crédito, financiamento e investimento (SCFI). Vale a pena transcrever alguns trechos desse discurso:

[...] discutimos, neste momento, o Projeto número 2.732-A-65, que disciplina o mercado de capitais e estabelece medidas para o seu desenvolvimento, tendo pareceres das Comissões de Constituição e Justiça, de Economia e de Finanças, todos com substitutivo.

Tenho várias vezes criticado a política econômica do Governo, e já pela segunda vez venho à tribuna desta Casa louvar mensagens do Poder Executivo que consubstanciam, indiscutivelmente, certos pontos que, no nosso entender, deveriam e devem ser corrigidos nesta fase de combate à inflação que o Governo vem enfrentando.

Inegavelmente era necessário que o Governo, a esta altura dos acontecimentos, viesse propor a esta Casa um projeto que disciplina a atuação das companhias de investimento. [...] ⁴⁹⁷

Os bancos particulares e as companhias de investimento ou financeiras – sociedades de crédito, financiamento e investimento (SCFI) foram os alvos principais do discurso de Wilson Chedid, que destacou o “papel muito deletério” destas empresas em um contexto inflacionário, como aquele em curso no Brasil naquele momento. A razão principal para isso é que as SCFI escapavam da lei de usura, por não serem consideradas estabelecimentos bancários e, portanto, não estarem sujeitas à fiscalização da então SUMOC. O deputado petebista aponta que os bancos se aproveitaram desta situação, constituindo financeiras para operarem à margem das restrições legais à cobrança de juros no país:

[...] a rede bancária particular, que foi a promotora e o sustentáculo das companhias de crédito, de financiamento e de investimento, sujeito à lei da usura, passou, então, a estimular essas célebres companhias, carreando para elas, grandes somas de dinheiro. Assim, a rede bancária, como que pretendeu burlar o Fisco. [...] Reconheço que a rede bancária particular constitui hoje, um dos focos que aceleram a inflação brasileira. Como é normal num comércio em que a mercadoria é o dinheiro, o seu lucro é em função do volume dessa mercadoria existente no mercado. E todos presenciamos diariamente as instalações suntuosas da rede bancária particular. Aplicando dinheiro que não é dela, e, sim, dos seus depositantes, ela figura como mero intermediário nas transações com uma mercadoria vital para o desenvolvimento do País. ⁴⁹⁸

⁴⁹⁶ DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL, 18 de maio de 1965, p. 3.264.

⁴⁹⁷ DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL, 18 de maio de 1965, p. 3.262.

⁴⁹⁸ DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL, 18 de maio de 1965, p. 3.262-3.263.

Chedid aponta as SCFI como especuladoras, “parasitando com o dinheiro do povo”, impondo taxas de juros aos comerciantes e à indústria da ordem de 6 a 8% ao mês, impulsionando a inflação. Ele explica o *modus operandi* das financeiras da seguinte maneira:

[...] Para quem não sabe como essas companhias de investimentos operam, vou citar apenas um rápido exemplo: um industrial, ao ter necessidade de obter o seu capital de giro, dirige-se às companhias de investimentos, quase todas, como eu disse há pouco, formadas por bancos. Verificamos, ainda hoje em dia, que as operações bancárias tendem a diminuir o prazo, porque, à medida que se diminui o prazo das operações bancárias, praticamente enviam-se os clientes às companhias de investimentos. Essas, então, poderão cobrar do seu mutuário juros que variam de 6 a 8% ao mês, como meras intermediárias. Ao entregar a uma companhia de investimento o meu *bordereaux* de títulos, de legítimos efeitos comerciais, que representam a mercadoria produzida pela minha firma, a companhia de investimento os aceita e, em seguida, para substituí-los, emite promissórias, que chamamos *papagaios*, lançando-as na bolsa de valores. Uma companhia subsidiária à de investimentos ali adquire essas promissórias. Eu, que entreguei à companhia de investimentos um legítimo efeito comercial, representativo de produto da minha fábrica, da minha indústria, recebo autênticos *papagaios*, com o aval de outra companhia de investimento, e foi preciso que o fizesse para enfrentar a demanda do capital de giro, que hoje a indústria brasileira diariamente vem suportando.⁴⁹⁹

O deputado conclui a sua exposição lamentando que o projeto de reforma do mercado de capitais tivesse recebido três propostas diferentes de substitutivos, respectivamente, nas Comissões de Constituição e Justiça, Economia e Finanças, porque o governo precisava dos instrumentos necessários para regular a atuação das financeiras para controlar a inflação. A análise dos referidos projetos substitutivos, entretanto, conduz à conclusão de que pouco ou nada modificaram em substância o projeto governista, transparecendo muito mais uma postura conservadora e de alinhamento dos seus relatores com o governo de Castello Branco. Isso fica evidente na fala proferida por Floriano Rubim (PTN-ES), relator na Comissão de Economia, em reação ao discurso de Chedid:

[...] Nobre Deputado, tive a honra de relatar esta matéria na Comissão de Economia. Pensando como V. Exa. a respeito da proposição, procurei não me afastar em circunstância alguma, das linhas gerais do projeto. Aceitei-o em sua filosofia, em sua tese. As emendas que sugeri como Relator e que foram adotadas pela Comissão de Economia em nada alteraram a essência da matéria. Pelo contrário, até aperfeiçoaram e condicionaram em termos mais positivos aquele propósito do Governo de exercer o controle mais completo que fosse possível sobre o mercado de capital, principalmente naquele capítulo referente às companhias de investimento, assunto do discurso de V. Exa. e também à situação dos títulos que estavam sendo matéria de descrédito público e não encorajavam de modo algum o pequeno investidor. Este o propósito fundamental do substitutivo que terminei por apresentar. Mas não é uma opinião diferente, é a mesma opinião contida na mensagem vinda do Governo. Apenas procurei reforçar os pontos de vista do Governo, corrigir alguns senões, pois a meu ver, assim fazendo aperfeiçoava o projeto.⁵⁰⁰

⁴⁹⁹ DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL, 18 de maio de 1965, p. 3.262-3.263.

⁵⁰⁰ *Ibidem*

Fica evidente a estratégia discursiva adotada por Wilson Chedid que, ao mesmo tempo, elogia o projeto de reforma de capitais e critica os bancos e as financeiras, como os principais responsáveis pela inflação no Brasil. Ao louvar a iniciativa de reformar o mercado de capitais, ele apontava os algozes que deveriam ser combatidos pelo governo. Evidentemente, não era propósito algum do governo contrariar os interesses dos donos do capital bancário-financeiro com a reforma. Muito pelo contrário. Eram estes que buscavam o amparo legitimador do direito para operar de forma legal no mercado de capitais, sob a proteção da ditadura. Por isso Chedid conclui, com certa ironia, o seu discurso sobre os substitutivos apresentados nas comissões:

[...] ao invés de colaborarem com o Governo, nesse trabalho patriótico de dar-lhe um instrumento hábil para o combate à inflação, tenham até maculado o projeto, impedindo a ação do Executivo, através do Banco Central, ex-Sumoc, sobre um órgão que vinha, de 59 até aqui, especulando, agiotando e parasitando o dinheiro do povo brasileiro, concorrendo violentamente para acelerar o processo inflacionário. Espero que a liderança da maioria, ao examinar projeto desta importância, o faça com a costumeira atenção, para entregar ao Governo um instrumento realmente capaz de acabar com a inflação. Se há um setor, Sr. Presidente, Srs. Deputados, que merece a atenção desta Casa, se há um setor que precisa de fiscalização mais rigorosa, é este, objeto da mensagem do Governo – o mercado de capitais. Não é possível, num País como o nosso, permitir que uma rede bancária, existente há um século, com aproximadamente 79 bancos, consiga em 6 anos praticamente fundar 400 companhias de investimentos. O negócio era tão bom, tão rendoso, tão passível de desenvolvimento no setor financeiro, que eles abandonaram o comércio bancário e se dedicaram quase exclusivamente a parasitar o crédito através das companhias de investimentos. É preciso que desta Casa saia uma lei capaz de fazer com que essas companhias cumpram sua verdadeira finalidade. Ninguém é contra as companhias de investimentos, ninguém é contra o sistema bancário, por cobrar um pouco mais em suas taxas de juros, numa época em que a sua mercadoria está inflacionada. Mas é preciso devolver as companhias de investimento ao seu setor próprio. Evidentemente elas operam em todos os países. Não se deve permitir, porém, que elas encareçam, através da especulação do dinheiro –, que não é delas, e sim do banco; que não é do banco, e sim dos depositantes – o custo da produção num país como o nosso.⁵⁰¹

Seguiu-se um debate sobre o projeto n. 710, que criava um sistema de crédito para a agricultura, integrado pelos bancos oficiais do Brasil, com recursos não inflacionários da ordem de Cr\$ 400 bilhões, destinado à lavoura e à pecuária. O projeto em questão teria sido enviado pelo Executivo em fins de 1963, por meio de Mensagem do presidente João Goulart; porém, após a votação na Câmara dos Deputados e encaminhamento para o Senado, a tramitação do projeto não mais andou. Para Wilson Chedid, o referido projeto n. 710 daria condições excepcionais para a agricultura e pecuária brasileiras, porque obrigaria a rede bancária, particular, quando não aplicasse dez por cento de seus depósitos contabilizados, a recolher esses dez por cento ao Banco do Brasil, para que fossem por este aplicados, através de sua Carteira

⁵⁰¹ DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL, 18 de maio de 1965, p. 3.263.

Agrícola, ou do Banco Oficial em cada Estado.⁵⁰² Para o deputado Floriano Rubin, o projeto n. 710 teria ficado prejudicado pela aprovação da reforma bancária, mas Wilson Chedid discorda:

Não, nobre Deputado Floriano Rubin. A reforma bancária aprovada por esta Casa, tendo mesmo em vista a proposição 710, oriunda de mensagem do Executivo, não cogitava de problema relativo ao crédito agrícola. Esta parte estava consubstanciada no projeto 710, que tínhamos votado e encaminhado ao Senado. V. Exa. pode verificar que, na reforma bancária, pouco de crédito rural foi alterado. Dava-se a uma comissão regional ou nacional de crédito rural a incumbência de aplicar esse volume de dinheiro através de um sistema de crédito supervisionado com conhecimentos técnicos, ao lado do auxílio financeiro.⁵⁰³

Em um raro momento de crítica parlamentar ao governo de Castello Branco, o deputado Paulo Macarini (PTB-SC) intervém nesse debate, imputando ao governo a falta de interesse para solucionar o problema do crédito rural no país:

Se V. Exa. permite, gostaria de dizer também que, inicialmente, a Comissão Especial criada nesta Casa para analisar a reforma bancária estudava essa reforma e o projeto nº 710-63, oriundo de mensagem do Sr. Presidente da República, que criava as novas normas para o crédito rural. Então, em virtude do choque de interesses na discussão da reforma bancária, ficou entendido na Comissão que separaríamos os projetos. Um, da reforma bancária, que demoraria mais tempo e o outro, do crédito rural, que seria votado mais rapidamente. No entanto verificamos o contrário: a reforma bancária foi votada, já sancionada pelo Presidente da República, e o projeto nº 710-63 está no Senado Federal desde dezembro de 1963. Mas o mais importante nisso é que quando analisamos aqui a alteração da Cia. Nacional de Seguros Agrícolas, procurei introduzir através de emendas algumas inovações que estão contidas no projeto 710-63 e as comissões foram unânimes em não aceitar aquelas emendas, alegando que constituíam matéria já votada pela Câmara e constante de um projeto que estava em discussão no Senado. Verificamos, nobre Deputado, que a lei que altera a Cia. Nacional de Seguros Agrícolas foi votada pela Câmara e pelo Senado e já sancionada pelo Presidente da República e o projeto 710-63 continua no Senado Federal. Cumpre ao Congresso Nacional, portanto, ultimar a tramitação da matéria. Outrossim, se o Presidente da República tivesse interesse em criar condições para a determinação do crédito rural, tomaríamos duas providências: ou pediria a seus líderes no Senado que dessem andamento a esse projeto ou então, com um prazo estabelecido no Ato Institucional, mandaria a esta Casa mensagem estatuinto as novas normas de crédito rural. Verificamos, porém, que o Brasil prefere importar bens primários, do que racionalizar os métodos de produtividade, prefere importar banha, gordura, soja, tora de farelo, rações, forragens e trigo, do que através de novas técnicas, incrementar a produção, possibilitando, por conseguinte, meios para atingirmos a autossuficiência desses bens primários.⁵⁰⁴

Chedid, encorajado pelo colega petebista, reforça a crítica ao governo, relativamente ao crédito rural. É neste momento que, tomado pelo sentimento de liberdade de fala, o deputado tece uma crítica ao que chama de “regime institucionalizado”, nos seguintes termos:

Tem razão V. Exa., Deputado Paulo Macarini, quando diz que, se o Governo quisesse, esse projeto já teria sido aprovado. (...) V. Exa. abordou problema que deve ser estudado por todos nós. Indiscutivelmente, o que não existe é sensibilidade do Governo para um problema de transcendental importância como este. Não sei porque este projeto foi encaminhado pelo Executivo, pois se efetivamente ele quisesse dotar

⁵⁰² DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL, 18 de maio de 1965, p. 3.263.

⁵⁰³ *Ibidem*

⁵⁰⁴ *Ibidem*

o País de leis capazes de modificar completamente o panorama atual e a ordem de coisas no Brasil, ele teria condições para isso. **Neste regime institucionalizado em que vivemos, em que o projeto tem 30 ou 60 dias para tramitar, senão será aprovado, se, repito, houvesse sensibilidade do Governo para os problemas do Brasil (...) (ilegível) poderia mandar todas as mensagens que esta Casa, em seus quarenta ou cinquenta anos de exercício da democracia, não teve oportunidade de votar.**⁵⁰⁵ (destaquei)

Floriano Rubin, então, sai em defesa da ditadura, que ele chama de “governo revolucionário”, e rebate Chedid:

Se o Governo fosse mandar um acervo imenso de mensagens para cá, com o ritmo imposto pelo Ato Institucional, V. Exa., homem prático, há de convir que esta Casa não daria conta de tanto trabalho, tal a diversidade de matérias, como também a própria imprensa não estaria apta para fazer a publicação dos avulsos. Diz V. Exa. não compreender porque o Governo encaminhou à Casa o projeto, mas nós o sabemos: o Governo mandou-o na sequência dos atos que vem praticando com o propósito de controlar a inflação, de detê-la e por fim, debelá-la. Entendo porque ele a mandou e V. Exa. também, mas, de raspão, em sua oratória, não deixou de efetuar um ataquezinho ao Governo, embora muito delicadamente. Tenho certeza de que o Governo revolucionário está, realmente, procurando acertar no campo econômico-financeiro. É a minha convicção. Todas as medidas que vem tomando nesse setor parecem-me certas. Tecnicamente, considero perfeita tal política. Acho-a um tanto exagerada na aplicação. Devia o Governo ser mais comedido ao aplicar o remédio ao doente. Mas, que o remédio e o diagnóstico estão certos, não há dúvida. V. Exa. é um estudioso, sabe muito bem disso. Considero este projeto, objeto de discussão nesta hora, da mais alta importância, conforme, aliás, V. Exa. o diz. Vem ele preencher uma lacuna existente na nossa legislação, que já se fazia sentir há muito tempo, porque não havia, praticamente, legislação alguma disciplinando o mercado de capitais no Brasil. Existiam portarias e umas pequenas providências, que nada representavam. Hoje, sim, vamos ter uma lei que disciplina efetivamente o mercado de capitais, graças a essa iniciativa oportuna do Governo.⁵⁰⁶

Na sequência dos debates sobre o Projeto n. 2.732/65, falou o deputado João Veiga (PTB-AM), ressaltando a complexidade do tema:

[...] o assunto é realmente complexo, mas um técnico, o Deputado Wilson Chedid, com a precisão de quem é versado em matemática, trouxe para nós, leigos, muita luz sobre o Projeto 2.732, que disciplina o mercado de capitais. Para que a Câmara observe a dificuldade da matéria, basta dizer que esta mensagem, distribuirá (sic) (distribuída) a três Comissões técnicas, delas saiu com três substitutivos, através do parecer de três relatores, dos mais responsáveis desta Casa: na Comissão de Constituição e Justiça, o Deputado Laerte Vieira; na Comissão de Economia, o Deputado Florianó Rubin; na Comissão de Finanças, o Deputado Hamilton Prado. Sr. Presidente, li o projeto, como leio tudo que consta da Ordem do Dia, mas confesso a V. Exa. que, para um médico-operador, foi muito difícil compreender esta matéria de profundidade, verdadeiro labirinto; não tive nenhum fio de Ariadne para tirar-me dali.⁵⁰⁷

Apesar de considerar o projeto de difícil compreensão, o deputado petebista amazonense apresenta uma proposta de emenda, recebida de correligionários do seu estado natal,

⁵⁰⁵ DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL, 18 de maio de 1965, p. 3.263-3.264.

⁵⁰⁶ DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL, 18 de maio de 1965, p. 3.264.

⁵⁰⁷ *Ibidem*

relativamente aos corretores individuais, matéria esta que, como vimos anteriormente, foi objeto de preocupação e divergência tanto entre o governo, em seu projeto original, quanto entre as Comissões, em seus substitutivos. Pela emenda proposta por João Veiga, para efeito de controle, registro e apuração do custo oficial de câmbio, deveria ser obrigatória a intervenção do corretor ou sociedades corretoras nas operações de câmbio superiores a Cr\$ 50.000,00 e na negociação das respectivas letras, porque, “[...] se aprovado o §1º do artigo 9º do Projeto como está, sem a modificação proposta, praticamente, ficará extinta, em Manaus, a classe dos corretores, com todas as suas consequências”.⁵⁰⁸ Floriano Rubin responde ao deputado manauense, afirmando que

[...] O corretor não foi, de maneira nenhuma, eliminado das suas atividades. Muito pelo contrário, a lei lhe dá, talvez, até mais amplitude de ação, imprime-lhe outra fisionomia, outro aspecto. O corretor, pessoa física, fica com a sua liberdade, a sua ação, realmente restrita, mas passa a integrar a sociedade de corretagem. Essa entidade pode ser as sociedades dos corretores, firmas que envolvem os corretores de uma praça; todos eles podem organizar uma sociedade, uma entidade de corretores, podem ter suas firmas e atuar no mercado como pessoa jurídica em vez de pessoa física...O empenho da lei é transformar as atividades dos corretores em sociedade de corretores, em organizações, em pessoas jurídicas que possam oferecer ao investidor maiores garantias. Uma coisa é negociar, por exemplo, com o Deputado João Veiga e outra é negociar com a firma do Deputado João Veiga, pois com a empresa do Deputado João Veiga as garantias são outras...com o objetivo salutar de dar maior confiança ao investidor.⁵⁰⁹

Após o deputado João Veiga informar que a liderança da maioria, na Câmara dos Deputados, estaria inclinada a adotar o substitutivo apresentado pela Comissão de Finanças, sob a relatoria do deputado Hamilton Prado, Floriano Rubin assevera:

[...] procurei cumprir o meu dever, como Relator da Comissão de Economia. Procurei não fugir às linhas mestras do projeto porque, de início achei que a medida do Governo vinha em socorro de um dos aspectos mais sérios da vida brasileira...o caos que reinava no mercado de capitais do País. Essa legislação já se faz sentir há muitos anos neste País e agora, graças à clarividência dos técnicos que orienta, o Governo do Marechal Castello Branco, essa lacuna acaba de ser preenchida. Por isso, achei que a matéria toda continha disposições muito salutares e de grande interesse nacional. Assim, procurei não me afastar dela. Quanto à preferência que a liderança do Governo possa dar a este ou aquele parecer, o assunto é de sua economia interna...Nunca exerci influência alguma junto às lideranças com relação a este ou aquele projeto. Estou certo, entretanto, de que se a liderança do Governo quiser orientar bem a matéria, terá de optar pelo substitutivo apresentado pela Comissão de Economia.⁵¹⁰

Na sequência deste pequeno debate, a sessão única para discussão do projeto foi encerrada. No dia seguinte, na sessão noturna do dia 18 de maio de 1965, o substitutivo da Comissão de Economia foi aprovado. O projeto entrou na ordem do dia da sessão de 20 de maio

⁵⁰⁸ DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL, 18 de maio de 1965, p. 3.264.

⁵⁰⁹ *Ibidem*

⁵¹⁰ *Ibidem*

para votação final, e foi dispensada a sua publicação, tendo sido aprovado por unanimidade e encaminhado ao Senado Federal, onde foi autuado, no dia 28 de maio, sob o n. 104/1965.⁵¹¹ Conforme o regime interno daquela casa legislativa, os projetos oriundos da Câmara dos Deputados deveriam seguir para as Comissões pertinentes à respectiva matéria versada. O PLC N. 104, de 1965, seguiu, então, para a Comissão de Projetos do Executivo (CPE) e para a Comissão de Finanças.

Na CPE, composta pelos senadores Jefferson de Aguiar (PSD-ES), presidente em exercício, Mem de Sá (PL-RS), Lino de Mattos (PTN-SP), Walfredo Gurgel (PSD-RN), José Guiomar e Edmundo Levi (PTB-AM), em reunião realizada no dia 4 de junho, foi designado relator do referido projeto o senador Mem de Sá. Na Comissão de Finanças, composta pelos senadores Argemiro de Figueiredo (PTB-PB), presidente, Mem de Sá, Atílio Fontana (PSD-SC), Lobão da Silveira, Heneas Pimentel, Faria Tavares, Edmundo Levi, Pessoa de Queiroz, José Ermírio (PTN-PE), Daniel Krieger (UDN-RS) e Walfredo Gurgel, em sessão realizada no dia 7 de junho, o senador Mem de Sá também foi designado relator. A tramitação acelerada do projeto de lei de reforma de capitais no Senado também fica evidente. Já no dia seguinte, na sessão do dia 8 de junho, o relator nas duas Comissões acima mencionadas, senador Mem de Sá, apresenta ao plenário do Senado os pareceres n. 738, pela Comissão de Projetos do Executivo, e 739, pela Comissão de Finanças.

Nos termos do parecer n. 738, Mem de Sá considera, depois da reforma bancária, a lei de reforma do mercado de capitais “a mais importante que o Congresso elabora para o desenvolvimento econômico do país”.⁵¹² O senador, relator do projeto nas Comissões de Projeto do Executivo e de Finanças, discorre em seu parecer sobre o problema da inflação, que fazia desaparecer os depósitos a médio e longo prazo nos estabelecimentos de crédito, forçando-os à adoção de artifícios de toda ordem que dificultavam e encareciam os empréstimos. Essas distorções no mercado de crédito levaram as sociedades de investimento a criar um sistema de financiamento de médio prazo, “mediante o mecanismo do chamado ‘deságio’”, o que levou ao florescimento de um mercado paralelo, “como contratação daquele em que, a par de operações economicamente sadias, o público investidor ficará exposto a (ilegível) e aventuras”, promovido por “agências de agiotagem e negócios escusos em que o dinheiro, conforme

⁵¹¹ DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL, Seção II, 29 de maio de 1965, p. 1.498-1.504.

⁵¹² Os trechos a seguir destacados entre aspas reproduzem o teor do Parecer n. 738, da CPE, de autoria do senador Mem de Sá. DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL, Seção II, 9 de junho de 1965, p. 1.673-1.674.

anúncios descaradamente publicados em jornais, era emprestado à taxa desvairada de 6 e 7% ao mês”. Em contrapartida,

[...] o verdadeiro mercado de capitais, longe de desenvolver-se e florescer, mantinha-se ou estável ou com sucessivos períodos de febre altista e baixas desarrazoadas. As Bolsas ficaram estagnadas, sem acompanhar os índices de progresso das demais instituições, com um vulto de transações insignificante, presas fáceis das manobras especulativas.⁵¹³

Para o referido senador, em suma, a inflação agravava, cada vez mais, as condições de acesso ao mercado financeiro e de capitais, elevando o custo do dinheiro a altas taxas (que ele designa por “alucinadas”) e deixava o pequeno poupador receoso de investir suas economias pela exposição “a todos os perigos e ciladas” do mercado paralelo. Assim,

[...] É urgente, portanto, a correção de tantos desajustamentos e distorções. Força é estimular a baixa das taxas de juros e dos deságios, o que, aliás, já se vem verificando há cerca de seis meses – a fim de facilitar a retomada do desenvolvimento.⁵¹⁴

O projeto de reforma do mercado de capitais reunia, segundo Mem de Sá, uma série de providências do maior alcance prático no sentido da disciplina dos mercados de crédito, relativamente à poupança, investimento e defesa do público “contra as artimanhas e ardis dos especuladores”. Assim, além de disciplinar as operações das empresas de financiamentos e investimentos, bem como das Bolsas de Valores, “submetendo-as à rígida fiscalização do Banco Central e ao controle do Conselho Monetário Nacional”, o projeto extinguiu a obrigatoriedade da intervenção dos corretores de fundos públicos nas operações de câmbio; reformulava a constituição e o funcionamento das Bolsas, impondo que nelas somente operassem pessoas jurídicas; extinguiu o “mercado paralelo” e criava o “debênture” e o depósito bancário com a garantia de correção monetária, desde que tivessem prazo superior a um ano, o que, segundo Mem de Sá, “representa a possibilidade de investimentos, da pequena poupança, em duas novas formas extremamente atraentes”.⁵¹⁵

De acordo com o relator, a reforma do mercado de capitais ainda tinha o mérito de prever a criação de Bancos de Investimentos, sob condições e normas a serem fixadas pelo Conselho Monetário Nacional; além de criar as ações nominativas endossáveis, “cuja existência era de há muito instantaneamente reclamada e que outorga às ações nominativas a facilidade de negociação de que não dispunham”,⁵¹⁶ além de permitir a conversão do título debênture em ações, à opção

⁵¹³ DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL, Seção II, 9 de junho de 1965, p. 1.673-1.674.

⁵¹⁴ DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL, Seção II, 9 de junho de 1965, p. 1.673-1.674.

⁵¹⁵ Os trechos destacados entre aspas no parágrafo reproduzem o teor do Parecer n. 738, da CPE, de autoria do senador Mem de Sá. *Ibidem*

⁵¹⁶ *Ibidem*

do investidor. Finalmente, o projeto ainda criava um novo tipo de sociedade anônima de capital autorizado, “outra premente necessidade de nossa vida econômica, corrigindo o atraso em que o Brasil se encontrava nesta matéria, com prejuízos incalculáveis a seu desenvolvimento”; criava estímulos fiscais para que as sociedades anônimas se “democratizassem, abrindo seu capital”, além de incentivos reais para atrair as poupanças ao mercado de capitais e a compra de ações e quotas de fundos em condomínio; extinguindo, ainda, a partir de 1º de janeiro de 1967, o sistema dos “deságios” dos títulos de crédito,

“mediante o qual se capitalizava, por antecipação, a previsão do aviltamento monetário e graças ao qual tais deságios – que constituíam uma espécie de juros – ficavam isentos do imposto de renda para as pessoas que os usufruíam”.⁵¹⁷

Após louvar o projeto de reforma do mercado de capitais, o relator na Comissão de Projetos do Executivo, senador Mem de Sá, recomenda a sua aprovação pelo plenário do Senado Federal, juntamente com as trinta e seis emendas por ele elaboradas, acompanhadas das respectivas justificativas, versando temas como: a autorização para os corretores intermediarem negócios nas Bolsas de Valores, sob a forma de firma individual,⁵¹⁸ bem como para o Banco Central prestar assistência financeira às referidas Bolsas⁵¹⁹ e aplicação de multa para as empresas que desrespeitassem as medidas previstas na lei de reforma de mercado de capitais para coibir a venda de títulos no mercado paralelo.⁵²⁰ As emendas ainda versaram sobre

⁵¹⁷ Os trechos destacados entre aspas no parágrafo reproduzem o teor do Parecer n. 738, da CPE, de autoria do senador Mem de Sá. DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL, Seção II, 9 de junho de 1965, p. 1.673-1.674.

⁵¹⁸ A redação do projeto substitutivo aprovado na Câmara dos Deputados estava a meio termo da proposta original do governo, que proibia a atuação dos corretores individuais nas Bolsas de Valores, como já destacamos neste trabalho. Pelo projeto original a proibição era absoluta. Pelo substitutivo, a proibição seria a regra, porém, excepcionando-se a possibilidade de os corretores individuais associarem-se às sociedades corretoras para operarem na Bolsa de Valores. A Emenda n. 5, proposta pelo relator na Comissão de Projetos do Executivo (CPE), senador Mem de Sá, atendia aos apelos feitos pelos corretores de fundos públicos no sentido de que lhes fosse preservada a personalização da função, nos seguintes termos: “Emenda n. 5 – CPE. Ao Art. 8º. Acrescente-se o seguinte parágrafo: §6º. O Conselho Monetário Nacional assegurará aos atuais Corretores de Fundos Públicos a faculdade de registrarem no Banco Central da República do Brasil para intermediar a negociação nas Bolsas de Valores, sob a forma de firma individual, observados os mesmos requisitos estabelecidos para as sociedades corretoras previstas neste artigo, e sob a condição de extinção da firma por morte do respectivo titular ou pela participação deste em sociedade corretora”. Cf. DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL, Seção II, 9 de junho de 1965, p. 1.674.

⁵¹⁹ Segundo Mem de Sá, a proposta de emenda visava a ampliar as fontes de financiamento das Bolsas de Valores. Esta, sem dúvida, não deixa de ser uma contradição aos propósitos supostamente “liberais” e “liberalizantes” dos idealizadores da reforma do mercado de capitais, o que reforça as hipóteses defendidas nesta tese de que as reformas, na verdade, sempre tiveram em vista a proteção dos interesses do empresariado. Cf. DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL, Seção II, 9 de junho de 1965, p. 1.674.

⁵²⁰ A reforma do mercado de capitais tinha como um dos objetivos declarados a extinção do chamado mercado paralelo, como forma de combate à especulação por meio do deságio e, por consequência, à inflação. A hipótese defendida nesta tese é que a reforma de capitais, ao invés de confrontar os interesses das financeiras, na verdade, atendia a estes interesses, retirando-as da insegurança (e da ilegalidade) do mercado paralelo e albergando-as no interior de um sistema legal de proteção às suas atividades de crédito, financiamento e investimento. O fim do mercado paralelo, então, favorecia essas financeiras, especialmente, as grandes financeiras. Portanto, a multa

ampliação do escopo de atuação das financeiras (SCFI) no mercado de capitais⁵²¹ e criação dos “certificados de depósitos em garantia”, uma modalidade de título de crédito, transferível por endosso, com a finalidade de captar poupanças populares do exterior, em uma nova forma de atração do capital estrangeiro.⁵²² Sobre as questões tributárias, parte das emendas oferecidas pela CPE ampliava as hipóteses de isenção tributária do imposto do sêlo, relativamente aos negócios de transferência, promessa de transferência, opção ou constituição de direitos sobre ações, obrigações endossáveis, quotas de fundos em condomínios e seus contratos, inscrições ou averbações;⁵²³ ampliava a *vacatio legis* relativamente à tributação do deságio, para incluir os lucros obtidos por pessoas jurídicas na aquisição e revenda, ou liquidação de obrigações e títulos cambiais⁵²⁴ e alterava a fórmula proposta pelo governo para forçar a identificação das partes beneficiárias, com a supressão da diferença de alíquota do imposto de renda incidente sobre os juros de debêntures ou obrigações ao portador, se o beneficiário optasse pela não identificação.⁵²⁵

Outro ponto tocado pelas emendas oferecidas pelo senador Mem de Sá foi a questão da alienação, pelo Poder Executivo, das ações das sociedades de economia mista de propriedade da União. Esta, sem dúvida, foi outra importante inovação da lei de reforma de mercado de

prevista na proposta de emenda do senador Mem de Sá reforçava esse desiderato e visava, especialmente, às financeiras de pequeno porte, que ficaram de fora do guarda-chuva da reforma.

⁵²¹ Como vimos demonstrando nesta tese, a reforma de capitais beneficiou as financeiras. As emendas n. 14 a 18 oferecidas por Mem de Sá reforçam a nossa hipótese. Com efeito, nas emendas n. 14 e 15, o senador propôs a substituição da palavra “bancos” por “instituições financeiras” no artigo 28 do PLC n. 104/1965. Esse artigo dispunha sobre uma das mais importantes inovações pela reforma do mercado de capitais: a correção monetária *a posteriori* para os depósitos a prazo fixo não inferior a um ano e não movimentáveis durante todo o seu prazo. Assim justificava o senador a sua emenda: “Tratando-se de modalidade de depósito de relevante interesse para a economia nacional é conveniente ampliar, sob controle das autoridades monetárias, o número de entidades que possam realizar essas operações”. A emenda n. 18 também incidia sobre outra importante inovação da lei de reforma de capitais: a criação dos bancos de investimentos. Com efeito, o artigo 29 do PLC n. 104/1965 estabelecia a competência do Banco Central para autorizar a constituição dos bancos de investimento de natureza privada, cujas operações e condições de funcionamento seriam reguladas pelo Conselho Monetário Nacional. Por força da Emenda n. 18, Mem de Sá propunha que o Banco Central pudesse, igualmente, autorizar a transformação em Bancos de Investimentos de instituições financeiras que praticassem operações relacionadas com a concessão de crédito a médio e longo prazos, a subscrição para revenda e a distribuição no mercado de títulos ou valores mobiliários. Cf. DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL, Seção II, 9 de junho de 1965, p. 1.674.

⁵²² Cf. DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL, Seção II, 9 de junho de 1965, p. 1.674-1.675.

⁵²³ Cf. DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL, Seção II, 9 de junho de 1965, p. 1.675.

⁵²⁴ *Ibidem*

⁵²⁵ Pelo projeto do governo, mantido no substitutivo 2.732-B, aprovado pela Câmara dos Deputados, os juros de debêntures ou obrigações ao portador estariam sujeitos à incidência do imposto de renda retido na fonte, à razão de 15%, para os beneficiários que se identificassem, e de 60% para aqueles que optassem pela não identificação. Evidentemente, a ideia era forçar a identificação, para ajudar a eliminar o mercado paralelo e a evasão fiscal. Mem de Sá, neste ponto, oferece uma emenda que francamente contraria os interesses do governo, em benefício da continuidade do anonimato. Cf. DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL, Seção II, 29 de maio de 1965, p. 1.498-1.504 e DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL, Seção II, 9 de junho de 1965, p. 1.675.

capitais, um verdadeiro “jaboti”,⁵²⁶ porque tratava, na verdade, da privatização das sociedades de economia mista estatais, que eram, na visão dos empresários integrantes do IPÊS, as grandes responsáveis pela corrupção dos governos e pela ineficiência dos serviços públicos, como revelamos no capítulo anterior desta tese.

Com efeito, pela redação original do projeto do governo, mantido no substitutivo da Comissão de Economia, aprovado na Câmara dos Deputados, o Poder Executivo Federal estaria obrigado a alienar as ações de propriedade da União, representativas do capital de sociedades de economia mista e subsidiárias, ressalvando-se apenas o controle acionário das empresas consideradas estratégicas para o desenvolvimento nacional.⁵²⁷ Nem mesmo um senador completamente alinhado aos interesses do empresariado e do governo de Castello Branco, como era o caso de Mem de Sá, concordava com o disparate da proposta de “privatizar” o Estado. Assim, ele oferece emenda para tornar facultativa – e, portanto, não obrigatória – a venda das ações das sociedades de economia mista pertencentes à União. Em sua justificativa, o senador assevera: “Embora desejável o princípio de que o Estado deve limitar ao extremo a propriedade de empresas cujas atividades passam à iniciativa privada, não parece razoável que se imponha, por Lei, a alienação generalizada imediata”.⁵²⁸ Ele ainda acrescentava um parágrafo único ao referido artigo, excluindo a Petrobrás e outras empresas que interessassem à segurança do país, a critério do Conselho de Segurança Nacional.

O senador Mem de Sá também foi o relator do PLC n. 104/1965 na Comissão de Finanças e, como referido linhas atrás, apresentou o seu parecer, atuado sob o n. 739, sobre o projeto de reforma do mercado de capitais, na mesma sessão legislativa. Segundo o aludido parecer:

[...] é projeto da mais alta relevância. Vincula-se, por sua natureza, ao elenco de medidas legislativas reclamadas pelo governo para dar execução à sua política econômico-financeira, que tem por meta fundamental conter a inflação e, no mesmo passo, oferecer novas bases para o desenvolvimento nacional.⁵²⁹

Segundo Mem de Sá, que também atuou na reforma bancária, a criação do Conselho Monetário Nacional e do Banco Central da República sem, simultaneamente, estabelecer as

⁵²⁶ No jargão político, o “jaboti” designa um enxerto, à sorrelfa, de um tema específico inserido em um texto legislativo mais amplo, de modo a passar despercebido. Costuma-se dizer nos corredores do mundo político que “jaboti não sobe em árvore...ou é enchente ou mão de gente”, como forma de demonstrar a intencionalidade desta manobra.

⁵²⁷ Como já tivemos oportunidade de destacar nesta tese, os estudos elaborados por Mário Henrique Simonsen, sob encomenda do IPÊS, ressaltava que as empresas estatais deveriam continuar atuando na indústria de base, porque elas demandavam enormes gastos e geravam poucos lucros, afugentando os investidores privados.

⁵²⁸ Cf. DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL, Seção II, 9 de junho de 1965, p. 1.675.

⁵²⁹ DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL, Seção II, 9 de junho de 1965, p. 1.675-1.676.

medidas preconizadas no projeto de reforma do mercado de capitais, “seria não dar consequência às ideias e princípios que justificaram a reforma bancária”, revelando, inequivocamente, a complementariedade das referidas reformas para a transformação do direito econômico no país. Por esta razão, o PLC n. 104, de 1965, estabelecia no artigo 19 que “os mercados financeiro e de capitais serão disciplinados pelo Conselho Monetário Nacional e fiscalizados pelo Banco Central da República”, regulando, ainda, nos artigos 29 e 32, a competência de cada qual com relação aos referidos mercados.⁵³⁰

O projeto de reforma do mercado de capitais, após fixar a competência do CMN e do BC nos mercados financeiro e de capitais, disciplinava estes mercados, criando e instituindo normas para o que chamou de “sistema de distribuição no mercado de capitais” para o acesso a ditos mercados, seja com relação ao capital estrangeiro, seja com relação ao capital nacional. Com base nessa estrutura, o projeto estabeleceu normas legais relativas a obrigações com cláusula monetária; ações e obrigações endossáveis; debêntures conversíveis em ações; sociedades anônimas de capital autorizado; sociedades e fundos de investimentos; contas correntes bancárias; tributação de rendimentos; títulos de crédito e ações e alienação de ações das sociedades de economia mista. Após estes destaques, o Parecer n. 739 conclui que:

[...] Do ângulo da Comissão de Finanças, o projeto merece acolhida por se tratar de peça fundamental à execução de uma política financeira com relação à qual temos dado ao governo irrestrito apoio. A nós, como membros desta Comissão, o projeto em si não oferece elementos para extensas apreciações. As matérias de que cuida apresenta (sic) interesse imediato para a iniciativa privada, se bem que por seus (ilegível) se constituem em providências suscetíveis (sic), inclusive, de melhorarem as atividades, os empreendimentos e as iniciativas estritamente vinculadas (sic) à área governamental. Sobretudo, frizemos (sic), nos setores financeiros. À vista disso, a Comissão de Finanças opina favoravelmente ao presente projeto de lei, bem como das 36 emendas da Comissão de Projetos do Executivo, que não alteram, mais completam o texto da proposição.⁵³¹

Os pareceres das comissões foram apresentados na sessão plenária do Senado Federal realizada no dia 8 de junho de 1965, e já na sessão seguinte, no dia 9 de junho, ocorreu a discussão, em turno único, do Projeto de Lei da Câmara n. 104, de 1965, n. 2.732-B, de 1965, na casa de origem.⁵³² A maior parte dessas emendas continham sugestões de modificações

⁵³⁰ Para os trechos destacados, bem como para a íntegra do discurso, cf. DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL, Seção II, 9 de junho de 1965, p. 1.675-1.676.

⁵³¹ DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL, Seção II, 9 de junho de 1965, p. 1.675-1.676.

⁵³² Na mesma ocasião, foram oferecidas mais quarenta e três emendas ao projeto de lei de reforma do mercado de capitais, de autoria dos senadores Walfredo Gurgel (emendas n. 37, 38, 41, 49, 50 e 51), Jefferson de Aguiar (emendas n. 39, 44, 45, 47, 48, 55, 62, 64, 65, 66 e 69), Lino de Mattos (emendas n. 40 e 72), Daniel Krieger (emendas n. 42, 43, 52, 53, 56, 61 e 67), Sebastião Archer (emenda n. 46), Vasconcelos Torres (emenda n. 54), Victorino Freire (emenda n. 57), Mello Braga (emendas n. 58, 59 e 63), José Ermírio (emenda n. 60), Atílio Fontana (emenda n. 68), Edmundo Fernandes Levi (emenda n. 70), Josaphat Marinho (emenda n. 71), Dylton

muito pontuais, como questões redacionais e esclarecimento do pensamento do legislador para evitar interpretações divergentes. Algumas emendas, entretanto, promoveram alterações importantes no projeto, como foi o caso da proposta de emenda n. 49, de autoria do senador Walfredo Gurgel, que buscava preservar o anonimato dos operadores do sistema de deságio no mercado de títulos de crédito.⁵³³ Outra proposta de emenda que promovia alteração importante ao PLC n. 104/1965 foi a proposta de emenda n. 48, de autoria do senador Jefferson de Aguiar, que previa a isenção do imposto do sêlo sobre a operação de conversão em ações de debêntures ou obrigações emitidas pelas sociedades anônimas para aumento do capital social.⁵³⁴ Para o referido senador:

[...] Dispondo o projeto sobre as transformações das debêntures em ações de capital, procura ele incrementar tal forma de obtenção de capital. Foi, sem dúvida, uma inteligente iniciativa, esta de fixar em lei o que já é um costume de numerosas empresas: o lançamento de debêntures conversíveis em ações. Desta maneira, o dinheiro captado, aparentemente sob a forma de empréstimo, (ilegível) o é com o objetivo de transformar-se em capital. Justo, portanto, que a operação de incorporação definitiva dos valores dessas debêntures ao capital não pague *novo* imposto do sêlo [...].⁵³⁵

A justificativa da emenda é sedutora. Para o senador capixaba as debêntures conversíveis em ações eram os títulos preferidos pelas empresas concessionárias de serviços públicos, que “não podendo obter financiamento a longo prazo para a expansão dos seus serviços”, buscavam junto aos futuros usuários o empréstimo em debêntures conversíveis em

Costa (emendas n. 73, 74 e 74) e Aurélio Viana (emendas n. 76, 77, 78 e 79). Cf. DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL, Seção II, 10 de junho de 1965, p. 1.702-1.711.

⁵³³ A referida proposta de emenda contrariava a proposta original do governo que, como visto, pretendia eliminar o mercado paralelo de títulos e seus ganhos sobre a especulação pelo sistema dos deságios. Sem dúvida, eram muitas as empresas grandes e pequenas e também pessoas físicas que se beneficiavam do mercado paralelo, que assumiu proporções muito significativas na economia brasileira, como já pontuamos nesta tese. Por isso mesmo é que o próprio governo estabelecia uma *vacatio legis* especial para os dispositivos da lei de reforma do mercado de capitais que visavam ao fim do mercado paralelo. Walfredo Gurgel, entretanto, associava-se àqueles defensores da manutenção do anonimato durante este prazo de vacância da lei. Assim justificava o senador a sua emenda: “[...] Com a alteração sugerida nos dois dispositivos acima referidos, fica mantido o direito atualmente assegurado ao portador, de não se identificar. Parece ser mais comercial, por um lado e, por outro, melhor atende ao espírito do Projeto que, em seu artigo 54, já reduz a taxaço das ações ao portador”. A segunda parte da justificativa do senador, entretanto, não é inteiramente verdadeira. Se, por um lado, o artigo 54, na forma do *caput*, de fato, propunha a redução de 40% da alíquota do imposto de renda incidente sobre os rendimentos das ações ao portador, prevista no art. 18 da Lei n. 4.357, de 18 de julho de 1964, por outro, o mesmo artigo 54, em seu §1º, previa a isenção do imposto de renda sobre os rendimentos distribuídos pelas sociedades anônimas de capital aberto aos acionistas titulares de ações nominativas, endossáveis e ao portador, que optassem por sua identificação. Cf. DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL, Seção II, 10 de junho de 1965, p. 1.703 e DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL, Seção II, 29 de maio de 1965, p. 1.502.

⁵³⁴ A proposta de emenda n. 48, de autoria do senador Jefferson de Aguiar, tinha a seguinte redação: “EMENDA N. 48. Seção VII – Debêntures conversíveis em ações – Art. 43... Acrescentar o seguinte parágrafo: §9º. O imposto do sêlo não incide na conversão de debêntures ou obrigações em ações, e, assim, no aumento do capital pela incorporação dos respectivos valores”. Cf. DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL, Seção II, 10 de junho de 1965, p. 1.702.

⁵³⁵ DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL, Seção II, 10 de junho de 1965, p. 1.703.

ações “como fórmula ideal para aquela expansão”.⁵³⁶ Portanto, não seria razoável que se onerasse, mais ainda, o futuro usuário de um serviço de utilidade pública, exigindo-se, dele ou da empresa, duplo imposto do sêlo: o que era pago quando da emissão das debêntures e, adicionalmente, o que seria exigido na conversão delas em ações.

[...] Afinal, a operação é uma só, apenas partida em duas etapas, as empresas não abriam subscrições de capital junto aos futuros usuários porque ficavam expostas a uma demorada procura e, assim, na forma da lei vigente, não poderiam, na eventualidade de outro empreendimento ou de outra expansão, abrir novo aumento de capital sem que o anterior estivesse totalmente integralizado. A utilização (ilegível), então, das debêntures é a medida ideal para que os seus subscritores se comprometam, como futuros acionistas, mas não retenham, pela sua morosidade ou inadiplência, o livre movimento da empresa relativamente às suas necessidades de modificação do capital social.⁵³⁷

Ocorre que a ideia do autofinanciamento realizado pelas concessionárias do serviço público escondia outra finalidade, diametralmente oposta, qual seja, o subfinanciamento pelo próprio Estado dos serviços essenciais. Aliás, o próprio senador Jefferson de Aguiar, invocando a Mensagem presidencial ao Congresso no início do ano legislativo em 1965, acaba por revelar este propósito “privatista” dos serviços públicos. Diz:

[...] Merece invocação certo trecho da Mensagem do Sr. Presidente da República, ao Congresso Nacional, publicado no “Diário do Congresso Nacional”, de 2 de março deste ano, porque, relativamente à atuação de um setor dos serviços públicos – o de telefones – S. Exa. assim se expressava:

“O investimento total necessário corresponde(n)te à demanda Requerida atinge atualmente o montante de oitocentos bilhões de cruzeiros, a ser atendido no prazo de 6 a 10 anos, em virtude do período de demora de 3 anos para a entrega das encomendas telefônicas. Tais recursos terão que ser obtidos dos usuários mediante tarifas realísticas e *sistema de autofinanciamento*”.

Encarando a realidade do desmantelamento que alcançou os serviços públicos concedidos – de um lado, pela negativa de tarifas justas e, de outro lado, porque os lucros de tais empresas limitadas por leis diversas, não seduzem a subscrição voluntária de suas ações – o sr. Presidente da República faz, na sua Mensagem anual ao Congresso o elogio do sistema de autofinanciamento, que consiste na tomada de ações do capital das companhias ou sociedades que operam serviços de utilidade pública em troca da instalação pretendida. Desta maneira, surgiram, por todo o país, principalmente em cidades do interior, numerosas empresas de serviços telefônicos, as quais não existiriam não fosse a aplicação do sistema de autofinanciamento: os usuários locais do serviço são, ao mesmo tempo, acionistas da empresa. Que pode haver de mais expressivo em matéria de compreensão do espírito da comunidade de que a própria população custeando e dirigindo os serviços de que tem necessidade?⁵³⁸

Desta forma, considerando-se a preocupação do governo em regulamentar o mercado de capitais, a dispensa do imposto do sêlo aos negócios de transferência ou constituição de direitos sobre as ações e obrigações endossáveis, só poderia ter sido fruto de “esquecimento”

⁵³⁶ DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL, Seção II, 10 de junho de 1965, p. 1.703.

⁵³⁷ *Ibidem*

⁵³⁸ *Ibidem*

do governo, segundo Jefferson de Aguiar, justificando-se, assim, a aprovação da emenda por ele apresentada.

A proposta de emenda n. 50, de autoria do senador Walfredo Gurgel, também alterava, de forma importante, o sentido do texto apresentado pelo governo e aprovado na Câmara dos Deputados. Com efeito, por meio da referida emenda, propunha-se a compensação do imposto de renda incidente sobre o lucro real das pessoas jurídicas na aquisição, revenda ou liquidação de obrigações e títulos cambiais, com o imposto retido na fonte por ocasião da tributação do deságio concedido na venda ou colocação no mercado de debêntures, obrigações ao portador, letras de câmbio ou quaisquer títulos de crédito. Pelo substitutivo do projeto de reforma do mercado de capitais aprovado na Câmara dos Deputados – e que, neste ponto, reproduzia o projeto original do governo – o imposto incidente sobre o ganho decorrente do deságio não seria compensando com o imposto de renda. A medida visava a combater a especulação dos deságios e o mercado paralelo, mas o senador Gurgel enxergava aí um risco para as atividades das financeiras:

As operações a que se refere o artigo 52 e sobre cujo pagamento do imposto de renda na fonte o §6º em questão não permite a compensação, configuram a atividade das chamadas companhias de financiamento. Estas, se vingar a redação dada ao parágrafo, irão, forçosamente, recorrer ao expediente de descarregar sobre a mercadoria – no caso o dinheiro a ser emprestado – o peso da imposição tributária. Com isto, sofrerão o comércio e a indústria – o povo, conseqüentemente. Todos estes argumentos, justificam plenamente a aprovação da emenda.⁵³⁹

O senador Daniel Krieger apresentou uma importante emenda ao PLC n. 104/1965, acrescentando uma seção inteira sobre as sociedades imobiliárias,⁵⁴⁰ destinada a regulamentar

⁵³⁹ DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL, Seção II, 10 de junho de 1965, p. 1.703.

⁵⁴⁰ A Proposta de emenda n. 61, de autoria do senador Daniel Krieger, tinha o seguinte teor: “EMENDA Nº 61. Acrescentar, após a Seção XIIª, a seguinte Seção, que passará a ser XIIIª, renumerando a última, que passa a ser XIVª. Seção XIII. Das Sociedades Imobiliárias. Art....As sociedades que tenham por objeto a compra e venda de imóveis construídos, ou em construção, a construção e venda de unidades habitacionais, a incorporação de edificações ou conjunto de edificações em condomínio, e a venda de terrenos loteados e construídos, ou com a construção contratada, quando revestirem a forma anônima, poderão ter o seu capital dividido em ações nominativas ou nominativas endossáveis. Art...Na alienação, promessa de alienação, ou transferência de direito à aquisição de imóveis, quando o adquirente for sociedade que tenha por objeto alguma das atividades referidas no artigo anterior, a pessoa física que alienar ou prometer alienar o imóvel, ceder ou prometer ceder o direito à sua aquisição, ficará sujeita ao imposto sobre lucro imobiliário à taxa de 5% (cinco por cento). §1º. Nos casos previstos neste artigo, o contribuinte poderá optar pela subscrição de Obrigações do Tesouro, nos termos do art. 3º, parágrafo 80, da Lei nº 4.357, de 16 de julho de 1964. §2º. Nos casos previstos neste artigo, se a sociedade adquirente vier, a qualquer tempo, a alienar o terreno, ou transferir, sem construí-lo, ou sem a simultânea contratação da sua construção, responderá pela diferença do imposto da pessoa física, entre as taxas normais e a prevista neste artigo, diferença que será atualizada nos termos do art. 7º, da Lei nº 4.357, de 16 de julho de 1964. Art....As sociedades que tenham por objeto alguma das atividades referidas no artigo poderão corrigir, nos termos do art. 3º da Lei nº 4.357, de 16 de julho de 1964, o custo do terreno e da construção objeto das suas transações. §1º. Para efeitos de determinar o lucro auferido pelas sociedades mencionadas neste artigo, o custo do terreno e da construção poderá ser atualizado, em cada operação, com base nos coeficientes a que se refere o artigo 74, §1º da Lei n. 4.357, de 16 de julho de 1964, e as diferenças nominais resultantes dessa atualização terão o mesmo tratamento fiscal previsto na lei para o resultado das correções a que se refere o art. 3º da Lei nº 4.357, de 16 de julho de 1964; mas o imposto

o mercado de capital voltado para a construção de moradias para a classe média. Segundo o autor da emenda, o sistema de habitação popular teria sido instituído com o escopo social de vencer a crise de moradia, oferecer novas oportunidades de emprego, principalmente à mão de obra não qualificada, necessitando de ser complementado para estimular a construção de moradias para a classe média. Nesse sentido, por meio da emenda proposta Daniel Krieger procurou consagrar também o instituto de ações endossáveis nas sociedades anônimas voltadas para as negociações imobiliárias, “imprimindo-lhes, por certo, mais latitude e penetração de mercado”.⁵⁴¹

Uma das emendas de maior alcance e significado propostas pelo Senado Federal, foi a Emenda n. 67, de autoria do senador Daniel Krieger, na medida em que criou um novo instrumento que iria revolucionar o mercado de títulos de crédito no Brasil, com tamanha longevidade que perdurou por toda a ditadura e continua em vigor até hoje, sob o regime democrático inaugurado com a Constituição Federal de 1988, um dos mais importantes – senão o mais comum – dos contratos de crédito e financiamento utilizados pelas financeiras atualmente. Trata-se da criação, no direito brasileiro, da alienação fiduciária em garantia, inspirada nos contratos de *trust receipt* inglês, que tem por finalidade assegurar uma maior difusão do crédito entre os consumidores e, ao mesmo tempo, conferir um alto grau de proteção ao pagamento deste crédito.⁵⁴²

que sobre elas incidir será (ilegível, dedutível?) com o imposto de pessoa jurídica devido pela sociedade sobre o seu lucro real. §2º. Nas operações a prazo das sociedades referidas neste artigo, a (ilegível, aquisição?) do lucro obedecerá ao disposto no parágrafo anterior até o final pagamento. Art... Por proposta do Banco Nacional de Habitação, o Conselho Monetário Nacional poderá autorizar a emissão de Letras Imobiliárias com prazo superior a um ano. Parágrafo único. O Banco Nacional de Habitação deverá regulamentar, adaptando-as ao disposto nesta lei, as condições e características das Letras Imobiliárias previstas no art. 44 da Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964. Cf. DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL, Seção II, 10 de junho de 1965, p. 1.704.

⁵⁴¹ DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL, Seção II, 10 de junho de 1965, p. 1.704.

⁵⁴² A referida emenda ficou assim redigida: “EMENDA Nº 67. Acrescente-se onde couber, o seguinte artigo: Art... Nas obrigações garantidas por alienação fiduciária de bem móvel, o credor tem o domínio da coisa alienada até a liquidação da dívida garantida. §1º. A alienação fiduciária em garantia somente se prova por escrito, e seu instrumento declarará, sob pena de não valer contra terceiros: o total da dívida ou sua estimação; o prazo ou a época do pagamento; a taxa de juros, se houver; a descrição da coisa alienada e os elementos necessários à sua identificação. §2º. O instrumento de alienação fiduciária transfere o domínio da coisa alienada independentemente da sua tradição, continuando o devedor a possuí-la em nome do adquirente, segundo as condições do contrato, e com as responsabilidades de depositário. §3º. Se na data do instrumento de alienação fiduciária o devedor ainda não tiver a posse da coisa alienada, o domínio dessa se transferirá ao adquirente quando o devedor entrar na sua posse. §4º. Se a coisa alienada em garantia não se identifica por números, marcas ou sinais indicados no instrumento de alienação fiduciária, cabe ao proprietário fiduciário o ônus da prova, contra terceiros, da identificação dos bens do seu domínio que se encontram em poder do devedor. §5º. No caso de inadimplemento da obrigação garantida, o proprietário fiduciário pode vender a coisa e aplicar o preço da venda no pagamento do seu crédito e das despesas incorridas para realizá-los, entregando ao devedor o saldo que houver. §6º. É nula a cláusula que auto (ilegível) proprietário fiduciário, e as despesas com a coisa alienada em garantia, se a dívida não for paga no seu vencimento. §7º. Se o preço da venda da coisa não bastar para pagar o crédito do proprietário, e as despesas por este incorridas para realizá-lo, o devedor continuará pessoalmente obrigado pela dívida. §8º. Nos casos do §5º, o proprietário fiduciário ou aquele que comprar a coisa, poderá reivindicá-la em mãos do devedor

Segundo a justificativa apresentada pelo senador Daniel Krieger, a emenda visava à introdução, em nossa legislação, de modalidade de prestação de garantia, que preencheria uma lacuna no elenco dos instrumentos jurídicos à disposição do sistema financeiro e das empresas. Por meio da alienação fiduciária em garantia seria possível a criação e conservação da garantia real constituída sobre mercadorias, em circunstâncias nas quais seria legalmente impossível a constituição do penhor. A diferença fundamental entre estes dois institutos seria a desnecessidade de entrega ao credor da coisa dada em garantia no caso da alienação fiduciária em garantia, ao passo que é da natureza do penhor a tradição da coisa apenhada ao credor.

Conforme Krieger, a inexistência de um instrumento como a alienação fiduciária em garantia impedia a expansão do financiamento, a produção e comercialização de mercadorias, a não ser com base no crédito pessoal do devedor, o que limitava a capacidade de apoio das instituições financeiras e contribuía para concentrar o crédito disponível nas mãos das grandes empresas. O novel instituto promovia uma verdadeira “revolução” no mercado de capitais, porque a mercadoria financiada não precisaria mais transitar por diversos locais, podendo permanecer na posse do devedor, representada por título negociável ou transferível pelo credor, que conservaria sobre ela um direito real de garantia. Para o funcionamento do sistema de garantia engendrado pela alienação fiduciária em garantia, era indispensável a perfeita identificação da coisa alienada fiduciariamente para preservação dos interesses dos demais credores do devedor.

Inspirado no direito americano, Krieger sublinhava que:

[...] A alienação fiduciária em garantia corresponde ao “trust receipt”, amplamente utilizado nos países anglo-saxônicos, pelo qual o devedor transfere fiduciariamente o domínio da coisa, para que esta sirva de garantia, podendo ser constituído independentemente da tradição da coisa, inclusive, enquanto esta se encontra em poder do devedor, o qual, neste caso, tem as responsabilidades de depositário.⁵⁴³

As emendas apresentadas pelo Senado Federal ao PLC n. 104/1965, ainda versaram sobre temas como registro *a posteriori* dos títulos e valores mobiliários negociados e emitidos para negociação na Bolsa de Valores;⁵⁴⁴ prazo de adaptação à lei para os corretores de câmbio,

ou de terceiros. §9º. Aplica-se à alienação fiduciária em garantia o disposto nos artigos (ilegível), 762, 763, e 802, do Código Civil. §10. O devedor que alienar, ou der em garantia a terceiros, coisa que já alienara fiduciariamente em garantia, ficará sujeito à pena prevista no artigo 168, §1º, do Código Penal”. Cf. DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL, Seção II, 10 de junho de 1965, p. 1.705-1.706.

⁵⁴³ DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL, Seção II, 10 de junho de 1965, p. 1.706.

⁵⁴⁴ Proposta de emenda n. 37, de autoria do senador Walfredo Gurgel. Cf. DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL, Seção II, 10 de junho de 1965, p. 1.702.

relativamente às negociações realizadas fora das Bolsas;⁵⁴⁵ equiparação das condições de correção monetária das operações do Banco Nacional de Habitação, criado pela Lei n. 4.380, de 21 de agosto de 1964, às previstas na lei de reforma do mercado de capitais;⁵⁴⁶ estímulo fiscal para os fundos e sociedades de investimentos, com previsão de imunidade tributária para elas e de desconto tributário para os rendimentos das pessoas físicas acionistas;⁵⁴⁷ estímulo fiscal consistente de desconto do imposto de renda das pessoas físicas. para os rendimentos decorrentes de aplicação em títulos da dívida pública de emissão pelos Estados e Municípios,⁵⁴⁸ fundos em condomínio e ações de sociedades de investimento;⁵⁴⁹ a possibilidade de emissão de ações e títulos pelas sociedades anônimas, mediante a assinatura de procuradores com poderes especiais, dispensando-se a assinatura de um ou dos diretores da companhia;⁵⁵⁰ nomeação dos membros dos Conselhos Administrativos das Caixas Econômicas Federais pelo presidente da República, independentemente de aprovação pelo Senado Federal;⁵⁵¹ reforma da lei de falências e concordatas⁵⁵² e fundos mútuos de investimento constituídos em condomínio.

Na mesma sessão do dia 9 de junho em que foram apresentadas as emendas acima referidas, ocorreu a discussão, em turno único, do projeto de reforma do mercado de capitais. O senador Dylton Costa iniciou os debates, trazendo à tona a questão das privatizações das sociedades de economia mista inserida sorrateiramente no projeto de reforma do mercado de capitais. Com efeito, manifestando-se contrariamente a essa manobra da elite orgânica representante dos interesses do capital privado, o senador pelo estado de Sergipe aponta que

⁵⁴⁵ Proposta de Subemenda n. 39 à Emenda n. 6-CPE, de autoria do senador Jefferson Aguiar; Proposta de Emenda n. 40, de autoria do senador Lino de Matos. Cf. DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL, Seção II, 10 de junho de 1965, p. 1.702.

⁵⁴⁶ Proposta de emenda n. 43, de autoria do senador Daniel Krieger. Cf. DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL, Seção II, 10 de junho de 1965, p. 1.702.

⁵⁴⁷ Proposta de emenda n. 52 e 56, de autoria do senador Daniel Krieger. Cf. DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL, Seção II, 10 de junho de 1965, p. 1.703 e 1.704, respectivamente.

⁵⁴⁸ Proposta de emenda n. 54 (substitutiva), de autoria do senador Vasconcelos Tôres. Cf. DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL, Seção II, 10 de junho de 1965, p. 1.703-1.704.

⁵⁴⁹ Proposta de emenda n. 55, de autoria do senador Jefferson de Aguiar. Cf. DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL, Seção II, 10 de junho de 1965, p. 1.704.

⁵⁵⁰ Proposta de emenda n. 64, de autoria do senador Jefferson de Aguiar. Cf. DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL, Seção II, 10 de junho de 1965, p. 1.705. A dispensa de assinatura por um ou dois diretores das sociedades anônimas para a emissão dos títulos representativos de suas ações voltará à ribalta por ocasião do “Caso Mannesmann”, como principal fundamento de defesa da referida companhia para a alegação de nulidade dos títulos por ela emitidos, nos processos de execução de título extrajudicial movidos por inúmeros credores, quando a empresa resolveu “dar o calote”, que acabou acelerando a “quebra” do mercado paralelo de títulos de crédito.

⁵⁵¹ Proposta de emenda n. 65, de autoria do senador Jefferson de Aguiar. Cf. DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL, Seção II, 10 de junho de 1965, p. 1.705.

⁵⁵² Proposta de emenda n. 68, de autoria do senador Atílio Fontana. Cf. DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL, Seção II, 10 de junho de 1965, p. 1.706.

esta proposição continha uma “deformação” de origem, porque desconsiderava as funções sociais e econômicas que algumas destas sociedades de economia mista representavam para o país, como era o caso da Petrobrás. Por isso mesmo classificava como “impatriótica e imprudente” a aprovação do texto dos artigos 58 e 59 do projeto, que tratava desta matéria.⁵⁵³

A privatização das sociedades de economia mista foi um dos temas mais candentes que agitaram o debate no Senado Federal nas discussões do projeto de reforma do mercado de capitais. A polêmica foi travada entre os senadores Dylton Costa e Aurélio Viana, de um lado e, de outro, o relator nas Comissões de Projetos do Executivo e de Finanças, senador Mem de Sá e o senador Daniel Krieger. Os primeiros, parlamentares integrantes do Partido Trabalhista Brasileiro, o PTB, alinhados a uma visão nacional-reformista do Estado que permeava as reformas de base propostas pelo presidente deposto João Goulart; enquanto os segundos, intimamente ligados ao IBAD e ao IPÊS, parlamentares vinculados à coligação da Ação Democrática Popular (ADEP), constituída pelo PSD, a UDN, o PL, o Partido de Representação Popular (PRP) e o Partido Democrata Cristão (PDC), alinhados à visão modernizante-conservadora das reformas de base de interesse do empresariado, que tomou o poder de assalto no golpe de 31 de março de 1964. Dylton Costa e Aurélio Viana eram contrários à proposta de privatização das sociedades de economia mista pelo governo. Por sua vez, Mem de Sá e Daniel Krieger atuaram como defensores ferrenhos do projeto governista de reforma do mercado de capitais.

Segundo o artigo 58 do referido projeto, o Poder Executivo tinha o dever de promover a alienação de ações de propriedade da União, representativas do capital de sociedades de economia mista e de suas subsidiárias. Nos casos das empresas que o Conselho Monetário Nacional e o Conselho de Segurança Nacional julgassem ser de interesse nacional, a União deveria manter o controle de 51% (cinquenta e um por cento) das ações. Dylton Costa chama a atenção para os riscos da aprovação de uma norma como esta:

[...] Não sendo jurista, Sr. Presidente, fico em dúvidas quanto à interpretação jurídica das determinações contidas no dispositivo. E aí, exatamente, residem meus maiores receios. A interpretação literal da prescrição deste artigo só pode ser uma, que é lógica e alarmante. Entendo, Sr. Presidente, que aprovada esta redação estará o Poder Executivo obrigado – pois a lei é imperativa – a promover a alienação das ações de propriedade da União, representativas do capital de todas as sociedades de economia mista e de suas subsidiárias. Esta é a disposição principal. Segue-se a prescrição acessória, concebida nos seguintes termos: “Nas empresas em que o Poder Executivo deva assegurar o controle estatal, deverá manter, no mínimo, 51% das ações”. Vê-se, sem muito esforço, que nas empresas em que o Poder Executivo considere que não deva ou não seja necessário assegurar o controle estatal, não há a restrição de manter para si 51% das ações. Isto significa que, se o Poder Executivo entender que na

⁵⁵³ As expressões em destaque foram retiradas do discurso proferido pelo senador Dylton Costa na sessão do dia 9 de junho de 1965. Cf. DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL, Seção II, 10 de junho de 1965, p. 1.707.

Petrobrás, por exemplo – e cito a Petrobrás apenas a título ilustrativo – não há necessidade de assegurar o controle estatal, poderá promover a alienação de suas ações, não havendo obrigatoriedade de manter nem 51, nem 20% das ações de sua propriedade, porque só estará obrigado a manter esse mínimo nas empresas em que deva assegurar – nos termos do dispositivo – o controle estatal. É a revogação da Lei nº 2001. É a maneira mais (cavilosa?) de suprimir, de liquidar, de exterminar, o monopólio estatal do petróleo.⁵⁵⁴

Em reforço deste entendimento, Dylton Costa afirmava, ainda, que caberia ao Conselho Monetário Nacional selecionar as sociedades em que a União deveria assegurar a participação majoritária, e ao Conselho de Segurança Nacional aprovar ou não a venda das referidas ações, o que representava outro perigo, já que nem um nem outro tinham competência legal para tanto. Neste sentido, indagava qual a competência legal do Conselho de Segurança para decidir, por exemplo, sobre a participação da União na Companhia Siderúrgica Paulista, a COSIPA, ou, ainda, na Fábrica Nacional de Motores, ou, enfim, na própria Petrobrás, submetida que estava à fiscalização de um órgão específico – o Conselho Nacional do Petróleo. Por isso mesmo, o senador do PTB concitava os colegas a rejeitarem a proposta de privatização das sociedades de economia mista inserida no projeto da reforma do mercado de capitais. Diz:

[...] Em nenhuma outra ocasião teve o Senado Federal melhor oportunidade de utilizar sua atribuição de Câmara revisora do que nesta. A rejeição deste projeto, Sr. Presidente, será o melhor serviço que esta Casa poderá prestar ao país, dando à própria Câmara a oportunidade de corrigir a imprudência de se lançar no mercado, sem qualquer cautela, o patrimônio público, fruto de um labor de dezenas de anos, em que as poupanças nacionais, o capital nacional e a técnica nacional, desempenharam papel altamente relevante no surto de desenvolvimento, tão arduamente trilhado pela nossa geração.⁵⁵⁵

O senador Mem de Sá, em aparte, interveio no debate e iniciou a sua defesa do projeto governista afirmando ter apresentado emenda excluindo da possibilidade de privatização a Petrobrás e outras empresas que, “a critério do Conselho de Segurança Nacional”, fossem consideradas de “interesse para segurança do país”, bem como tornando facultativa a venda das ações das sociedades de economia mista pertencentes à União pelo Poder Executivo.⁵⁵⁶ O senador Aurélio Viana, entretanto, rebate estes argumentos, afirmando que a emenda proposta permitiria dupla interpretação, já que a exclusão da Petrobrás dependeria de aprovação pelo Conselho de Segurança Nacional, segundo a sua forma de interpretar o artigo proposto.⁵⁵⁷

⁵⁵⁴ DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL, Seção II, 10 de junho de 1965, p. 1.707.

⁵⁵⁵ DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL, Seção II, 10 de junho de 1965, p. 1.707.

⁵⁵⁶ O senador Mem de Sá, futuro ministro da Justiça, nomeado no ano seguinte por Castello Branco, enfatiza: “De modo que, através desta emenda, a Petrobrás ficou expressamente excluída. As ações da Petrobrás não poderão ser vendidas”. Para este trecho do discurso e para as expressões destacadas, cf. DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL, Seção II, 10 de junho de 1965, p. 1.707.

⁵⁵⁷ “A proposta do ilustre Relator exclui mesmo a Petrobrás? (...) Tenho o parágrafo em mão e vou ler: “Fica excluído (sic) das disposições deste artigo a Petróleo Brasileiro S.A. – Petrobrás...”.

Segue-se um debate entre eles sobre a redação ambígua do texto, que só é interrompido por outro aparte ao discurso de Dylton Costa, desta vez feito pelo senador Daniel Krieger, que, falando como se fosse representante do governo Castello Branco, conclui:

[...] O pensamento do Governo é excluir a Petrobrás. Creio que a emenda do Senador Mem de Sá a exclui claramente. Mas quero declarar que seremos favoráveis a qualquer emenda que, no entender, torne mais claro o assunto, porque o pensamento do governo – *repito* – é excluir a Petrobrás, é defender o monopólio da Petrobrás.⁵⁵⁸ (Destaque no original)

O senador Dylton Costa retoma a palavra para ilustrar a intenção privatista defendida no projeto, diretamente alinhado aos interesses dos detentores do capital privado, invocando artigo publicado menos de duas semanas antes, no jornal “O Globo”, na edição de 28 de maio de 1965, de autoria de Eugênio Gudín, o mentor intelectual de Roberto Campos e Octávio Gouveia de Bulhões. Sob o título “Espelho da Situação”, Gudín, pretendendo responder à indagação sobre a situação econômica e financeira do país, escrevera que a conjuntura do país naquele momento se caracterizava por três crises: 1) a crise de estabilização; 2) a crise administrativa do governo, e; 3) a crise de confiança no setor privado. Com relação à crise administrativa, o autor apontava a “incapacidade ou pouca vontade do Governo de alienar algumas de suas empresas industriais, a pretexto de que elas não podem dar bom preço no momento”.⁵⁵⁹ E ia além. Não bastava ao governo vender estas sociedades de economia mista. Deveria fazê-lo a preços módicos e a prazos largos, porque o adquirente teria de incorrer em gastos consideráveis para restaurar a empresa...

No referido artigo, Eugênio Gudín indagava:

[...] Por que não chamar concorrência por edital para a venda da Fábrica Nacional de Motores ou das ações da COSIPA? Por que não fechar a Alcalis, que é inviável, convencendo os militares de que o argumento estratégico não tem fundamento e prejudica a economia do país? Por que não vender a Costeira? É claro que nada disso pode ser vendido à vista, nem por bom preço, porque o adquirente tem de incorrer em gastos consideráveis para restaurar a empresa. Mas o Governo deve desembaraçar-se quanto antes dos elefantes brancos, que lhe roem as finanças e hipertrofiaram o estatismo econômico.⁵⁶⁰

E aqui vem a aditiva:

“... e demais empresas que, a critério do Conselho de Segurança Nacional, interesse à segurança do País”.

Ora, ao texto se presta dupla interpretação. Quer dizer que só a critério do Conselho de Segurança Nacional podem ficar excluídas das disposições do artigo anterior, a Petrobrás e aquelas outras empresas. O parágrafo não exclui em definitivo a Petrobrás. Só a critério do Conselho de Segurança Nacional – *repito!* É um texto muito bem elaborado, muito bem colocado, muito bem posto. A impressão, à primeira vista, é de que a Petrobrás está excluída! Mas qualquer intérprete, qualquer que se valha da interpretação gramatical, conclui que para a Petrobrás ser excluída, – é importante que se acentue – há necessidade de um pronunciamento do Conselho de Segurança Nacional”. Cf. DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL, Seção II, 10 de junho de 1965, p. 1.707.

⁵⁵⁸ DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL, Seção II, 10 de junho de 1965, p. 1.708.

⁵⁵⁹ *Ibidem*

⁵⁶⁰ *Ibidem*

Para Dylton Costa, o artigo de Eugênio Gudín explicitava, de forma muito clara, os objetivos privatistas do governo com a proposição do artigo 58 do projeto de reforma do mercado de capitais. Se o Governo não poderia – segundo o argumento de Gudín – sustentar os *déficits* operacionais das empresas citadas, como poderiam fazê-lo os particulares que assumissem seu controle? Racionalizando seus métodos administrativos? Ora, isto também poderia ser feito pelo Estado. Além disso, o senador refutava o argumento de que o Estado seria um mau administrador, citando o exemplo da Petrobrás, que, em 1963, teria tido um lucro líquido de quase 65 bilhões de cruzeiros.⁵⁶¹ Por que, então, vender as ações de uma empresa que apresentou este resultado?

Para o senador governista Mem de Sá, integrante da ADEP, financiada pelo IBAD e pelo IPÊS, e, portanto, completamente alinhado aos interesses do capital, especialmente do capital multinacional internacional, o fato de a Petrobrás ser lucrativa não era sinônimo de que a empresa fosse bem administrada pelo Estado. O relator da reforma do mercado de capitais nas Comissões de Projetos do Executivo e de Finanças do Senado Federal destacava que os lucros decorriam do monopólio da Petrobrás na exploração dos derivados de petróleo no país e que as refinarias particulares davam lucros maiores que a referida empresa estatal. Este também era o caso da Siderúrgica Nacional que, segundo ele, também era uma empresa estatal lucrativa e, não obstante, mal administrada, já que as siderúrgicas particulares esperavam a fixação dos preços pelo Estado e, com base neles, auferiam “lucros fabulosos”.⁵⁶² Como se percebe, a questão perpassava pela lucratividade dessas empresas estatais, pouco importando a natureza dos bens e serviços públicos por elas prestados. Está respondida a pergunta feita no parágrafo

⁵⁶¹ Segundo Dylton Costa, “A Petrobrás, Senhor Presidente, deu, no exercício de 1963, – vejam Vossas Excelências que isto, no ano de suas maiores e mais acentuadas crises – um lucro líquido de Cr\$ 64.441.954.897,60. O saldo operacional da empresa, por exemplo, foi de 123 bilhões, 110 milhões de cruzeiros. Note o Senado que este dado refere-se, apenas, ao saldo das operações industriais sem contar os recursos fiscais, que foram da ordem de apenas 2 bilhões e 89 milhões de cruzeiros, e que não está incluído naquele total”. E prossegue o senador petebista: “Em 10 dezembro de 1963, o capital social da Petrobrás passou de 50 para 60 bilhões de cruzeiros devendo ser elevado nesse exercício para 200 bilhões de cruzeiros. Essa cifra, Sr. Presidente, é, em moeda corrente, o valor – com todas as isenções – do patrimônio da refinaria Duque de Caxias. Seus índices de correção monetária do Conselho Nacional de Economia forem aplicados ao capital da Petrobrás, ainda assim o seu valor será infinitamente menor do que todo o seu patrimônio imobilizado. (...) Para ressaltar com mais propriedade o quanto isso é importante no desenvolvimento e no futuro da empresa, basta dizer, Srs. Senadores, que os lucros não distribuídos subiram de 1 bilhão, 453 milhões em 1961, para 35 bilhões, 381 milhões em 1963. E os dividendos reinvestidos no mesmo período, de 1 bilhão, 405 milhões, para 3 bilhões, 119 milhões. Os recursos fiscais, por sua vez, decresceram de 9 bilhões, 212 milhões, em 1961, para 2 bilhões e 89 milhões em 1963. Em termos percentuais, os recursos fiscais baixaram de 14,1% para 1,3%. Enquanto as reinversões subiram de 8 bilhões, 779 milhões, para 38 bilhões (ilegível), Sr. Presidente, que nenhum outro lado pode ilustrar mais o acerto da política estatal do petróleo e a pujança da empresa, do que este que venho de trazer à Casa”. Cf. DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL, Seção II, 10 de junho de 1965, p. 1.708.

⁵⁶² DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL, Seção II, 10 de junho de 1965, p. 1.708.

anterior: vender a Petrobrás ou qualquer outra empresa estatal era, sem dúvida, um excelente negócio...para os donos do capital.

Dylton Costa sabia disso e procurou denunciar da tribuna do Senado a cobiça dessa elite orgânica, representante dos interesses do capital, sobre o patrimônio nacional.⁵⁶³ Vale a pena transcrever um trecho do seu discurso em que, com base nos mesmos argumentos sustentados por Eugênio Gudín e por Mem de Sá, questiona quais seriam, então, os fins do Estado:

[...] Se a preocupação desse ilustre colunista – que parece ver como Marx, na economia, o princípio e o fim de todas as coisas – é o equilíbrio orçamentário, então porque manter como instituições nacionais as Forças Armadas? Qual a razão de promover obras de saneamento? O fim do Estado, Sr. Presidente, não é o lucro. Dizem os publicistas e os estudiosos do Direito que, num regime democrático, o fim do Estado é promover o bem-estar social. Ou será que não existe função social nesses empreendimentos? E se o argumento é de natureza financeira, por que não vender a parte de nosso território despovoado? Por que não arrendar a Amazônia? Por que não alugar o país a quem se dispuser a proporcionar o equilíbrio de nossas finanças? Será este o fim a que se pretende com este projeto? Se não é, Senhor Presidente, pouco falta para chegarmos a este estágio. Só falta admitirmos que se proponha impunemente vender a nossa soberania, em troca desse utópico equilíbrio de contas, à custa do desemprego, da recessão, e porque não dizer, da miséria.⁵⁶⁴

A situação se agravava ainda mais pelas disposições contidas no inciso III do artigo 58 em comento, que possibilitava o pagamento de até 60% das ações, de propriedade da União, das sociedades de economia mista a serem privatizadas com créditos decorrentes dos adicionais de tributos e empréstimos compulsórios vinculados ao Imposto de Renda.⁵⁶⁵ No caso da Petrobrás, Dylson Costa denunciava que a empresa seria entregue às MNC's a preço de banana, porque

[...] Vê-se sem muito esforço, Srs. Senadores, que se a Esso ou a Gulf, empresas sabidamente ligadas aos carteis internacionais do petróleo, tiverem pago adicionais vinculados ao Imposto de Renda – e obviamente pagaram – receberão 60% desse montante, em ações da Petrobrás, da Frota Nacional do Petróleo, que lhes faz concorrência, ou da própria Companhia Siderúrgica Nacional.⁵⁶⁶

A compreensão de que a ditadura tinha um instrumento inédito – o Ato Institucional – para mudar as leis, inclusive a Constituição, segundo bem entendesse, independente do parlamento, está inserida no debate sobre a privatização das empresas estatais e a delegação de

⁵⁶³ O senador, referindo-se à tentativa de privatização da Petrobrás, afirmava categoricamente ser absolutamente contrário aos interesses nacionais “entregar suas ações às empresas petrolíferas internacionais que pagaram adicionais de impostos, a título de devolver este crédito duvidoso, que, em última análise, é dinheiro nascido da atividade produtiva de milhões de brasileiros”. Cf. DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL, Seção II, 10 de junho de 1965, p. 1.708.

⁵⁶⁴ DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL, Seção II, 10 de junho de 1965, p. 1.708.

⁵⁶⁵ A norma excepcionava apenas os créditos tributários utilizados pelos contribuintes para a subscrição compulsória de Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional, que, como já demonstrado nesta tese, constitui em uma política de substituição das letras de câmbio negociadas, principalmente, no mercado paralelo.

⁵⁶⁶ DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL, Seção II, 10 de junho de 1965, p. 1.708.

poderes legislativos ao Executivo. O senador Dylton Costa não deixava passar em branco a faceta do autoritarismo de que se revestia a investida do Poder Executivo contra o Legislativo, assim como o seu colega petebista Aurélio Viana; ambos sugeriam, em primeiro lugar, a exclusão total dos dispositivos sobre a privatização das empresas estatais do projeto de reforma do mercado de capitais e, alternativamente, a sujeição das vendas das ações de propriedade da União dessas sociedades à aprovação do Congresso, nem que fosse por referendo.⁵⁶⁷ É pertinente transcrever esse trecho final do discurso proferido por Dylton Costa nesse acalorado debate:

[...] O que se vai vender em concorrência pública, como quer o Dr. Gudín, não é só o patrimônio nacional, mas legitimamente brasileiro, é a própria soberania nacional, cujo conceito, para a vergonha deste país, alguns já querem rever.
 (...) O interesse nacional, o patriotismo de V. Exas., as aspirações do país, exigem a revogação pura e simples da Seção XII do Projeto.⁵⁶⁸

Na sequência, encerrou-se a discussão sobre o projeto de reforma do mercado de capitais,⁵⁶⁹ que foi retirado da ordem do dia para pronunciamento das três Comissões, a de Constituição e Justiça (CCJ), a de Projetos do Executivo (CPE) e a de Finanças (CF) sobre as emendas apresentadas na sessão do dia 9 de junho de 1965. A tramitação do projeto continuava em ritmo acelerado e já no dia seguinte, na sessão realizada no dia 10 de junho de 1965, ocorreu a votação, em turno único, do PLC n. 104/1965, quando a CCJ, a CPE e a CF ofereceram os seus respectivos pareceres. O senador Jefferson de Aguiar (PSD-ES) emitiu o parecer pela CCJ, em que, limitando-se a transcrever as emendas e sem nenhuma fundamentação a respeito de sua constitucionalidade ou não, opinou pela constitucionalidade e juridicidade de todas as emendas.⁵⁷⁰

⁵⁶⁷ DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL, Seção II, 10 de junho de 1965, p. 1.708.

⁵⁶⁸ *Ibidem*

⁵⁶⁹ Ainda foram apresentadas mais quatro propostas de emendas ao PLC n. 104/1965, autuadas sob os n. 76 a 79, todas de autoria do senador Aurélio Vianna, versando sobre o tema da privatização das empresas estatais, bem como alterando para 1 de janeiro de 1966 o período de *vacatio legis* para a entrada em vigor dos dispositivos que visavam ao combate do mercado paralelo de títulos de crédito, especialmente das letras de câmbio. Proposta de Emenda n. 76, nos seguintes termos: “Ao art. 58: O Poder Executivo poderá promover a alienação de ações de propriedade da União, representativas do capital de sociedades de economia mista e de suas subsidiárias mantendo 51%, no mínimo, das ações das empresas nas quais mantém ou deva assegurar o controle estatal”; Proposta de Emenda n. 77, nos seguintes termos: “Art. 58: Parágrafo único. Ficam excluídas das disposições deste artigo a Petróleo Brasileiro S.A. (PETROBRÁS). Também poderão ser excluídas as demais empresas desde que, a critério do Conselho de Segurança Nacional, interesse à segurança do País”; Proposta de Emenda n. 78, nos seguintes termos: “Art. 58: Parágrafo único. Ficam excluídas das disposições deste artigo a Petróleo Brasileiro S.A. (PETROBRÁS). Também poderão ser excluídas as demais desde que, a critério do Conselho de Segurança Nacional, interessem à segurança do País”. Proposta de Emenda n. 79, nos seguintes termos: “Ao art. 52, §8º, - Onde se lê “1º de janeiro de 1967, Leia-se: 1º de janeiro de 1966”. Cf. DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL, Seção II, 10 de junho de 1965, p. 1.709.

⁵⁷⁰ O relator na CCJ, talvez premido pela pressa para a aprovação da reforma do mercado de capitais, omite o seu parecer sobre a emenda n. 74, em um claro cochilo, já que, ao final, reitera a aprovação de *todas as emendas*

Com relação à emenda n. 67, de autoria do senador Daniel Krieger, a respeito da alienação fiduciária em garantia, o relator na CCJ ofereceu ainda uma subemenda, praticamente copiando a emenda anterior, com apenas alguns ajustes redacionais e alterando para estelionato qualificado a tipificação do crime praticado pelo devedor que alienasse ou desse em garantia a terceiros, coisa que anteriormente já alienara fiduciariamente em garantia para outrem.⁵⁷¹ Sem dúvida, a inclusão da alienação fiduciária em garantia no ordenamento jurídico brasileiro foi a principal inovação das emendas ao projeto de lei de reforma do mercado de capitais, “visando, precipuamente, facilitar o financiamento das importações, favorecendo consequentemente o mercado de capitais”,⁵⁷² o que explica a disputa por sua autoria intelectual entre Daniel Krieger e Jefferson de Aguiar, ambos, entretanto, correligionários do governo e representantes dos interesses do capital.⁵⁷³ Na justificativa para a subemenda apresentada, o relator na CCJ não

(destaque no original). Cf. DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL, Seção II, 11 de junho de 1965, p. 1.740-1.741.

⁵⁷¹ A subemenda à emenda n. 67, ficou assim redigida: “SUB EMENDA À EMENDA Nº 67 Acrescente-se nova seção ao projeto, com o título: “alienação fiduciária em garantia” Art... Nas obrigações garantidas por alienação fiduciária de bem móvel, o credor tem o domínio da coisa alienada até a liquidação da dívida garantida. §1º. A alienação fiduciária em garantia somente se prova por escrito, e seu instrumento, público ou particular, qualquer que seja o seu valor, cuja cópia será arquivada no registro de títulos e documentos, sob pena de não valer contra terceiros, conterà o seguinte: a) o total da dívida ou sua estimação; b) o prazo ou a época do pagamento; c) a taxa de juros, se houver; d) a descrição da coisa objeto da alienação e os elementos indispensáveis à sua identificação. §2º. O instrumento de alienação fiduciária transfere o domínio da coisa alienada independentemente da sua tradição, continuando o devedor a possuí-la em nome do adquirente, segundo as condições do contrato, e com as responsabilidades de depositário. §3º. Se na data do instrumento de alienação fiduciária o devedor ainda não tiver a posse da coisa alienada, o domínio dessa se transferirá ao adquirente quando o devedor entrar na sua posse. §4º. Se a coisa alienada em garantia não se identifica por números, marcas ou sinais indicados no instrumento de alienação fiduciária, cabe ao proprietário fiduciário o ônus da prova, contra terceiros, da identidade dos bens do seu domínio que se encontram em poder do devedor. §5º. No caso de inadimplemento da obrigação garantida, o proprietário pode vender a coisa a terceiros e aplicar o preço da venda no pagamento do seu crédito e das despesas decorrentes da cobrança, entregando ao devedor o saldo porventura apurado, se houver. §6º. Se o preço da venda da coisa não bastar para pagar o crédito do proprietário fiduciário e despesas, na forma do parágrafo anterior, o devedor continuará pessoalmente obrigado a pagar o saldo devedor apurado. §7º. É nula a cláusula que autorize o proprietário fiduciário a ficar com a coisa alienada em garantia, se a dívida não for paga no seu vencimento. §8º. O proprietário fiduciário, ou aquele que comprar a coisa, poderá reivindicá-la do devedor ou de terceiros, no caso do §5º deste artigo. §9º. Aplica-se à alienação fiduciária em garantia o disposto nos artigos 758, 762, 763, e 802, do Código Civil, no que couber. §10. O devedor que alienar, ou der em garantia a terceiros, coisa que já alienara fiduciariamente em garantia, ficará sujeito à pena prevista no artigo 171, §2º, I, do Código Penal. Cf. DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL, Seção II, 11 de junho de 1965, p. 1.740.

⁵⁷² BRASIL. Justificativa da Subemenda à Emenda n. 67, de autoria do senador Jefferson de Aguiar, relator na Comissão de Constituição e Justiça do Projeto de Lei da Câmara (PLC) n. 104, de 1965. *Dossiê Reforma do Mercado de Capitais*. Senado Federal, 1965, p. 201-206. Cf. também DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL, Seção II, 11 de junho de 1965, p. 1.740.

⁵⁷³ José Carlos Moreira Alves aponta que os autores intelectuais da inovação foram dois advogados do então estado da Guanabara, José Luiz Bulhões Pedreira, que teria elaborado a emenda e justificativa apresentada pelo senador Daniel Krieger, e George Siqueira, que trabalhava como assistente jurídico da Carteira de Câmbio do Banco do Brasil, o qual teria elaborado a subemenda e justificativa apresentada pelo senador Jefferson de Aguiar. Cf. ALVES, José Carlos Moreira. *Da alienação fiduciária em garantia*. 2ª ed. rev., atual., e aum. Rio de Janeiro: Forense, 1979, p. 7-9. Segundo Moreira Alves, estas informações teriam sido prestadas a ele por George Siqueira, não havendo qualquer referência documental que possa atestar a veracidade desse relato. Tampouco foi possível confrontar essas informações com testemunhos, haja vista que todas as pessoas a elas relacionadas são falecidas.

modifica essencialmente as razões apresentadas por Krieger, mas acrescenta alguns elementos importantes sobre o novel instituto, que convém destacar.

Com efeito, Jefferson de Aguiar sustentava que a introdução da alienação fiduciária em garantia no ordenamento jurídico brasileiro enriqueceria o direito brasileiro, com a instituição de um instrumento que possibilitava a garantia dos empréstimos para aquisição de mercadorias e bens, principalmente dos financiamentos das importações, dando ao mutuário a possibilidade de ficar na posse de tais bens e mercadorias. O alvo inicial da emenda eram as importações, por dois motivos: em primeiro lugar, porque a garantia dos emprestadores terminava com a entrega dos documentos representativos da mercadoria ao importador; em segundo lugar, porque o importador tinha que assumir um ônus muito pesado, neste momento, já que, como o recebimento dos documentos representativos da mercadoria, os bancos exigiam dele a liquidação do empréstimo. Era, assim, um contrato de financiamento de curto prazo, geralmente de valores altos e que, ao mesmo tempo, impunha uma garantia restrita ao exportador e um prazo de pagamento estreito ao importador. A alienação fiduciária em garantia visava corrigir estes dois problemas, porque assegurava ao financiador garantias que persistissem mesmo após a entrega dos conhecimentos.

A inspiração do instituto, como já havia sido mencionado na justificativa apresentada pelo senador Daniel Krieger, vinha do direito norte-americano, o chamado “trust receipt”. O “Uniform Trust Receipt Act” foi elaborado para a Conferência Nacional dos Comissários para Uniformização das Leis por Karl Llewellyn, professor da Faculdade de Direito da Universidade de Columbia entre 1925 e 1933,⁵⁷⁴ e o primeiro estado estadunidense a adotá-lo foi o estado de Nova Iorque, em 1934.⁵⁷⁵ O “trust receipt”, que pode ser traduzido literalmente como um “recibo em confiança”, é um documento expedido pelo banco em que transfere a um comprador de uma determinada mercadoria a posse direta do bem, em confiança de que ele irá conservar e manter íntegra a coisa e pagar os valores adiantados pelo banco para a compra da referida

Esta tese, de forma inédita, entretanto, utiliza como fonte primária os dossiês legislativos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal sobre a reforma do mercado de capitais, bem como os Diários do Congresso Nacional, em que foram publicadas as atas das sessões de apresentação, discussão e votação do projeto de lei que a instituiu. Assim, por exemplo, consta na edição de 11 de junho de 1965 do Diário do Congresso Nacional, em que se debateram as emendas apresentadas pelo Senado, discurso proferido pelo senador Jefferson de Aguiar, em que afirma ter elaborado a subemenda à emenda n. 67, relativamente à alienação fiduciária em garantia, com a ajuda do senador Mem de Sá, bem como de “assessores do Ministério do Planejamento”, sem nomeá-los, entretanto. Cf. DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL, Seção II, 11 de junho de 1965, p. 1.741-1.742.

⁵⁷⁴ BOGERT, George Gleason. The Effect of the Trust Receipts Act. Chicago: University of Chicago Law Review. Vol. 3, Issue 1, Article 3, 1935, p. 26-38. Available at: <<https://chicagounbound.uchicago.edu/uclev/vol3/iss1/3>>.

⁵⁷⁵ Katz, Moses J. The Uniform Trust Receipt Act. New York: St. John's Law Review. Vol. 9, n. 1, Article 41, 1934, p. 250-265. Available at: <<https://scholarship.law.stjohns.edu/lawreview/vol9/iss1/41>>.

mercadoria, acrescida dos rendimentos, taxas e comissões. J. Moses Katz, explica o funcionamento do “trust receipt” nos seguintes termos:

Uma situação típica envolvendo um “trust receipt” acontece quando um banco adianta dinheiro a um comprador, que não tem recursos suficientes para comprar mercadorias. O banco recebe uma carta de embarque para as mercadorias, chamada “bill of lading”, em seu próprio nome, mas, posteriormente, entrega-a para o comprador por meio de um contrato conhecido como “trust receipt”. Este contrato normalmente dispõe que o título deve permanecer no banco, enquanto as mercadorias devem ficar em poder do comprador, para serem transferidas ou armazenadas por ele. Os rendimentos são pagos ao banco, como reembolso pelas somas adiantadas ao comprador, juntamente com as taxas e comissões cobradas pela transação. O contrato normalmente inclui dispositivo em que o comprador concorda em conservar e manter as mercadorias vendidas em depósito e seguradas e entregar os contratos de depósito e seguro ao banco. Outra previsão comum nestes contratos é o direito do banco de cancelar o “trust receipt” a qualquer tempo e retomar as mercadorias ou o produto da venda delas. O “trust receipt” foi primeiramente utilizado nas importações de mercadorias, embora nos últimos anos a sua utilização tenha se expandido para o financiamento de compra e venda de maquinários, automóveis e coisas do tipo. (...) O banco adquire um título e não apenas os juros de uma garantia, nem tampouco o banco deixa de receber os juros ao entregar a posse das mercadorias ao comprador com a finalidade de processamento, embarque, produção ou venda.⁵⁷⁶

Na justificativa apresentada pelo senador Jefferson de Aguiar, o parlamentar apresenta o funcionamento do “trust receipt” invocando as lições de Hugh W. Rabb e Charles Martin, vazada nos seguintes termos:

[...] facilitar o financiamento a curto prazo das importações através de uma transação na forma seguinte: T (importador), não tendo crédito bancário firmado, leva E (banco comprador) a emitir uma carta de crédito ou então a comprometer-se e aceitar ou pagar os saques de T ou ainda a adiantar dinheiro em favor de S (vendedor estrangeiro) contra a entrega a E de conhecimentos de embarque à ordem de E, ou a este endossados ou em branco (de modo que o direito de propriedade da mercadoria passe diretamente de S a E). E, então, transfere a posse das mercadorias para T (para fins de beneficiamento e/ou venda) obtendo de T um “trust receipt” pelo qual T se obriga a manter o direito de propriedade das mercadorias (e seus rendimentos) em favor de E, ficando como depositário das mesmas, até E ser reembolsado. E fica assim protegido contra os credores de T (pignoratórios ou gerais) e de síndico de massa falida, bem

⁵⁷⁶ O trecho citado, livremente traduzido por mim, está assim redigido: “A typical situation involving a trust receipt is found where a bank advances money to enable a buyer, who has no ready funds, to purchase goods. The bank takes the bill of lading for the goods in its own name, but thereafter surrenders it to the buyer under a type 'of agreement known as a trust receipt. This agreement usually states that the title shall remain in the bank, while the goods shall be placed in the possession of the buyer to be disposed of or warehoused by him. Such of the proceeds are paid to the bank as will repay it (the bank) for the sums advanced by it under this agreement, to the buyer, together with its customary charge or commission. The agreement usually includes a provision whereby the buyer agrees to store and fully insure the goods so purchased and to deliver the storage and insurance papers to the bank. Another familiar provision usually found in these agreements gives the bank the right to cancel the trust at any time and repossess itself of the goods, or of the proceeds of the sale of the goods. This device of security was first utilized in importing, although in recent years it has been extended to mercantile financing of dealers in machinery, automobiles and the like. The bank usually extends the purchase price on behalf of the buyer or importer. The bank takes legal title and not merely the interest of a pledgee, nor does the bank lose its interest by releasing possession of the goods to the buyer for the purpose of processing, shipping, manufacture or even sale”. Cf. Katz, Moses J. The Uniform Trust Receipt Act. New York: St. John's Law Review. Vol. 9, n. 1, Article 41, 1934, p. 250-265. Available at: <<https://scholarship.law.stjohns.edu/lawreview/vol9/iss1/41>>.

como contra as pessoas que negociarem com T (Business Law, ed. Barnes & Noble, Inc. New York, 1.957, p. 315).⁵⁷⁷

Para Jefferson de Aguiar, embora a alienação fiduciária em garantia fosse inspirada no “trust receipt”, não seria necessário recorrer ao direito anglo-saxão, ligado à tradição do “common law”, para incorporação do instituto ao ordenamento jurídico brasileiro. Com efeito, as raízes do direito brasileiro encontravam-se atadas à tradição jurídica do “civil law”, de inspiração romanística, onde havia o instituto do negócio fiduciário, fundamento da emenda apresentada pelo parlamentar para inclusão da alienação fiduciária em garantia no projeto de reforma do mercado de capitais. Invocando as lições de Otto de Souza Lima e Pontes de Miranda, a justificativa apresentada por Jefferson de Aguiar conceitua o negócio fiduciário como sendo “aquele em que se transmite uma coisa ou direito a outrem, para determinado fim, assumindo o adquirente a obrigação de usar deles segundo aquele fim e, satisfeito este, de devolvê-lo ao transmitente”,⁵⁷⁸ que ocorre “sempre que a transmissão tem um fim que não a transmissão mesma, de modo que serve a negócio jurídico que não de alienação àquele a que se transmite”.⁵⁷⁹

Segundo a justificativa apresentada pelo senador Jefferson de Aguiar, a inclusão da alienação fiduciária em garantia no ordenamento jurídico nacional se tratava de uma exigência dos novos tempos, em decorrência do aumento da complexidade dos negócios jurídicos e da insuficiência das normas legais existentes para disciplinar esses negócios. Neste sentido, ele invocava as lições de Antão de Moraes, para quem “a escassez dos esquemas jurídicos, previstos pelo legislador, é que obriga as partes a recorrer a esse meio indireto para obter solução de certas dificuldades criadas pelas circunstâncias especiais de seus negócios”.⁵⁸⁰ Assim também Francisco Ferrara:

⁵⁷⁷ BRASIL. Justificativa da Subemenda à Emenda n. 67, de autoria do senador Jefferson de Aguiar, relator na Comissão de Constituição e Justiça do Projeto de Lei da Câmara (PLC) n. 104, de 1965. *Dossiê Reforma do Mercado de Capitais*. Senado Federal, 1965, p. 201-206. Cf. também DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL, Seção II, 11 de junho de 1965, p. 1.740.

⁵⁷⁸ LIMA, Otto de Souza. *Negócio Fiduciário*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1962. p. 170 apud BRASIL. Justificativa da Subemenda à Emenda n. 67, de autoria do senador Jefferson de Aguiar, relator na Comissão de Constituição e Justiça do Projeto de Lei da Câmara (PLC) n. 104, de 1965. *Dossiê Reforma do Mercado de Capitais*. Senado Federal, 1965, p. 201-206. Cf. também DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL, Seção II, 11 de junho de 1965, p. 1.740.

⁵⁷⁹ MIRANDA, Pontes de. *Tratado de Direito Privado*, Vol. III, São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais (s/ ano). p. 115-116 apud BRASIL. Justificativa da Subemenda à Emenda n. 67, de autoria do senador Jefferson de Aguiar, relator na Comissão de Constituição e Justiça do Projeto de Lei da Câmara (PLC) n. 104, de 1965. *Dossiê Reforma do Mercado de Capitais*. Senado Federal, 1965, p. 201-206. Cf. também DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL, Seção II, 11 de junho de 1965, p. 1.740.

⁵⁸⁰ MORAES, Antão de. *Problemas e Negócios Jurídicos*. Vol. I. São Paulo: Ed. Max Limonad, 1948, p. 386 apud BRASIL. Justificativa da Subemenda à Emenda n. 67, de autoria do senador Jefferson de Aguiar, relator na Comissão de Constituição e Justiça do Projeto de Lei da Câmara (PLC) n. 104, de 1965. *Dossiê Reforma do*

[...] Na prática, recorre-se a esta espécie de negócio, ou para suprir uma deficiência do direito positivo que não oferece a forma correspondente a uma certa finalidade econômica, ou a oferece, mas ligada a dificuldades e inconvenientes, ou então para obter quaisquer vantagens especiais que resultam desta forma indireta de proceder. O negócio fiduciário serve para tornar possível a realização de fins que a ordem jurídica não satisfaz, para atenuar certas durezas que não se compadecem com as exigências dos tempos, para facilitar e acelerar o movimento da atividade comercial.⁵⁸¹

Após a apresentação do parecer pela CCJ, o senador Josaphat Marinho (sem partido-BA) instaura um debate sobre a forma de contagem do prazo de sessenta dias previsto no Ato Institucional de 9 de abril de 1964 para apreciação pelo Congresso Nacional dos projetos de lei de autoria do Poder Executivo. A manifestação do senador situa-se no contexto da pressa para aprovação da reforma do mercado de capitais, atropelando até mesmo os prazos estabelecidos no referido Ato. Ele não concorda com a colocação do projeto na ordem do dia, para discussão única e votação das setenta e nove emendas apresentadas no dia anterior, porque, mesmo considerando a exiguidade do prazo estabelecido no Ato Institucional, o Senado ainda teria até 27 de junho, vale dizer, mais de 17 dias para o encerramento dos trabalhos. Assim, em razão do que ele entendeu como atropelo regimental, como membro integrante da CCJ, ele recusa apor a sua aprovação ao parecer do senador Jefferson de Aguiar.

Diante disso, o próprio Jefferson de Aguiar, assim como o relator na Comissão de Projetos do Executivo, o senador Mem de Sá, embora concordando que o prazo de trinta dias destinado ao Senado deveria começar a ser contado da entrada do projeto naquela casa legislativa, saem em defesa da discussão das emendas, bem como da aprovação dos pareceres apresentados pelas comissões, para conclusão da reforma do mercado de capitais. Para eles, todos já conheciam o projeto e as intenções do governo, não devendo haver qualquer dificuldade para a sua aprovação. Jefferson de Aguiar revela que já sabia de antemão que seria indicado relator do projeto e das emendas na CCJ e por isso tomou conhecimento de tudo antes, para apresentar o seu parecer. Mem de Sá, por sua vez, informou que passou a tarde e a noite do dia anterior estudando “detidamente todas as emendas apresentadas em Plenário”, para evitar atrasos na tramitação. O destino já estava selado. Não havia como voltar atrás. O projeto do governo seria aprovado pelo Legislativo, inexoravelmente.⁵⁸²

Mercado de Capitais. Senado Federal, 1965, p. 201-206. Cf. também DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL, Seção II, 11 de junho de 1965, p. 1.740.

⁵⁸¹ FERRARA, Francisco. *A simulação dos Negócios Jurídicos*, trad. A. Bossa, São Paulo: Ed. Saraiva, 1.939, p. 76 apud BRASIL. Justificativa da Subemenda à Emenda n. 67, de autoria do senador Jefferson de Aguiar, relator na Comissão de Constituição e Justiça do Projeto de Lei da Câmara (PLC) n. 104, de 1965. *Dossiê Reforma do Mercado de Capitais*. Senado Federal, 1965, p. 201-206. Cf. também DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL, Seção II, 11 de junho de 1965, p. 1.740.

⁵⁸² O senador Mem de Sá apresentou o parecer pela CPE, favorável às emendas n. 40, 42, 43, 44, 47, 48, 52, 53, 56, 61, 62, 64, 65, 66, 67, 69, 71 e 76; foram aprovadas com subemendas as emendas n. 45, 54, 55, 57, 58, 59, 72

O projeto foi submetido à votação, de forma simbólica, por meio da fórmula: “os Senhores Senadores que o aprovam, queiram permanecer sentados”. Todos, evidentemente, assim permaneceram e o projeto foi aprovado por unanimidade. Depois disso, foi colocado em votação o grupo de emendas com parecer favorável de todas as comissões, e o senador Mem de Sá apresentou requerimentos de destaques, para votação em separado das emendas de sua autoria.⁵⁸³ Assim como o projeto, as emendas com parecer favorável das Comissões foram aprovadas por unanimidade, utilizando-se a mesma fórmula simbólica acima referida.⁵⁸⁴ Colocadas em votação as emendas com parecer contrário das Comissões, foram todas rejeitadas, repetindo-se a citada forma simbólica.⁵⁸⁵ Em seguida, o presidente da sessão submeteu as subemendas à votação, tendo sido todas igualmente aprovadas pela forma simbólica já referida.⁵⁸⁶

Com isso, em um tramitação aceleradíssima,⁵⁸⁷ em apenas 13 dias, concluiu-se a votação no Senado Federal do projeto de reforma do mercado de capitais, que foi encaminhado à Comissão de Redação, a qual, já na sessão seguinte, no dia 11 de junho, sob a relatoria do senador Edmundo Levy, apresentou a redação final das emendas, que foram encaminhadas, no dia 14 de junho, à Câmara dos Deputados para apreciação.⁵⁸⁸ Para acompanhar o estudo das emendas do Senado nas Comissões da Câmara dos Deputados, na forma do Regimento Comum

e 77; receberam pareceres contrários as emendas n. 37, 38, 39, 46, 49, 50, 60, 63, 68, 70, 73, 74, 75, 78 e 79. Cf. DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL, Seção II, 11 de junho de 1965, p. 1.742.

⁵⁸³ Requerimento n. 336-A para votação em separado da emenda n. 31; requerimento n. 337, para votação em separado da emenda n. 8; requerimento n. 338, para votação em separado da emenda n. 26 e requerimento n. 339, para votação em separado da emenda n. 30; todos de autoria do senador Mem de Sá. Após a votação final de todas as emendas, Mem de Sá explicou que pediu destaque dessas emendas para votação em separado porque, todas elas, as de n. 8, 26, 30 e 31, eram da Comissão de Projetos do Executivo, da qual foi o relator, para que fossem rejeitadas, eis que, as emendas n. 40, 72, 76 e 77 versavam sobre as mesmas matérias e atendiam melhor aos objetivos por ele pretendidos por ocasião do oferecimento das referidas emendas destacadas. Assim, para evitar que elas fossem aprovadas em globo, solicitou o destaque, para posterior rejeição. Diante destes esclarecimentos, a Mesa declarou-as prejudicadas, sem necessidade de serem submetidas à votação. Cf. DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL, Seção II, 11 de junho de 1965, p. 1.747-1.748 e 1.750.

⁵⁸⁴ DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL, Seção II, 11 de junho de 1965, p. 1.748-1.750.

⁵⁸⁵ DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL, Seção II, 11 de junho de 1965, p. 1.750.

⁵⁸⁶ *Ibidem*

⁵⁸⁷ Para o resumo da tramitação no Senado Federal, cf. BRASIL. *Dossiê Reforma do Mercado de Capitais*. Senado Federal, 1965, p. 280 e 284.

⁵⁸⁸ Após o final da tramitação do projeto de lei para reforma do mercado de capitais no Senado Federal, autuado como PLC n. 104, de 1965, aquela casa legislativa aprovou 57 emendas à versão do projeto aprovado pela Câmara dos Deputados. Cf. BRASIL. Parecer n. 761, de 1965 e anexos, da Comissão de Redação, de autoria do senador Edmundo Levy. *Dossiê Reforma do Mercado de Capitais*. Senado Federal, 1965, p. 214-274. Para um quadro geral com o resumo das emendas com parecer favorável das Comissões aprovadas pelo Senado; das emendas aprovadas com subemendas; das emendas com parecer contrário das Comissões, rejeitadas pelo Senado Federal; e das subemendas modificativas e substitutivas aprovadas pela referida casa legislativa, cf. BRASIL. Resumo dos Pareceres das Comissões de Projetos do Executivo e de Finanças ao Projeto de Lei da Câmara n. 104, de 1965, que disciplina o mercado de capitais. *Dossiê Reforma do Mercado de Capitais*. Senado Federal, 1965, p. 212-213.

do Congresso Nacional, foi designado o senador Mem de Sá, relator da matéria nas Comissões de Projetos do Executivo (CPE) e de Finanças.⁵⁸⁹

No dia 16 de junho de 1965, o projeto de reforma do mercado de capitais, com as emendas do Senado, volta à Câmara dos Deputados, onde é distribuído para as Comissões de Constituição e Justiça, de Economia e de Finanças, sob a relatoria dos deputados Laerte Vieira, Floriano Rubim e Hamilton Prado, respectivamente. O ritmo aceleradíssimo da tramitação continua e, no mesmo dia, a CCJ⁵⁹⁰ e a Comissão de Economia⁵⁹¹ apresentam os seus pareceres sobre as emendas, e a Comissão de Finanças no dia 22 de junho,⁵⁹² com destaque para as duas principais inovações propostas pelo Senado Federal: o contrato de câmbio como título executivo e a alienação fiduciária em garantia, aprovando ambas as emendas. Além disso, as referidas comissões ainda destacaram os temas da privatização das empresas estatais e do favorecimento ao ingresso do capital estrangeiro no país, rejeitando as emendas propostas pelo Senado Federal.

⁵⁸⁹ BRASIL. Ofício n. 1065, de 14 de junho de 1965. *Dossiê Reforma do Mercado de Capitais*. Senado Federal, 1965, p. 275.

⁵⁹⁰ A CCJ opina favoravelmente à aprovação das emendas n. 1 a 9, 11 a 16, 19 a 44, 46, 47, 48 (1ª parte), 49 e 51 a 57, bem como desfavoravelmente e, portanto, pela rejeição, das emendas n. 10, 17, 18, 45, 48 (2ª parte) e 50. A votação foi unânime, exceto quanto às emendas de n. 46, 47 e 48 (1ª parte), que foram aprovadas por maioria de votos. Cf. BRASIL. Parecer da Comissão de Constituição e Justiça, de 16 de junho de 1965. Relator deputado Laerte Vieira. *Dossiê Reforma do Mercado de Capitais*. Câmara dos Deputados, 1965, p. 252-254. Dossiê completo digitalizado. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=1D8750D6BA8D6362B756F6317BB02BC4.proposicoesWebExterno1?codteor=1196652&filename=Dossie+-PL+2732/1965>. Acesso em: 28 set. 2023.

⁵⁹¹ A Comissão de Economia rejeitou a emenda nº 15 e o parágrafo 2º da emenda nº 48 e aprovou todas as demais. Cf. BRASIL. Relatório da Comissão de Economia, de 16 de junho de 1965. Relator deputado Floriano Rubim. *Dossiê Reforma do Mercado de Capitais*. Câmara dos Deputados, 1965, p. 282-285.

Dossiê completo digitalizado. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=1D8750D6BA8D6362B756F6317BB02BC4.proposicoesWebExterno1?codteor=1196652&filename=Dossie+-PL+2732/1965>. Acesso em: 28 set. 2023.

⁵⁹² A Comissão de Finanças manifestou-se pelo acolhimento de todas as emendas, exceção feita à emenda n. 50, em parecer exarado nos seguintes termos: “[...] pretende-se a supressão do inciso IV do art. 59 do projeto da Câmara. Tal é que permite à União alienar parte de suas ações em certas sociedades de economia mista, podendo os adquirentes de tais ações pagar 60% do preço com créditos que tenham contra a União de adicionais restituíveis do imposto de renda e empréstimos compulsórios. O inciso IV é, por sua vez, o que autoriza o reajustamento, para tal efeito, desses créditos. A supressão desse inciso, evidentemente não se justifica. A União já se resguarda com o reajustamento dos débitos fiscais. O Governo já impôs outras obrigações ao país, à base do critério de reajustamento de valores. É óbvio, portanto, por questão de equidade, que aqueles débitos sejam também reajustáveis”. BRASIL. Parecer da Comissão de Finanças, de 22 de junho de 1965. Relator deputado Hamilton Prado. *Dossiê Reforma do Mercado de Capitais*. Câmara dos Deputados, 1965, p. 320 e 359-360. Dossiê completo digitalizado. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=1D8750D6BA8D6362B756F6317BB02BC4.proposicoesWebExterno1?codteor=1196652&filename=Dossie+-PL+2732/1965>. Acesso em: 28 set. 2023.

Sobre o tema da privatização das empresas estatais, o parecer da CCJ propunha a rejeição da emenda oferecida por Mem de Sá, que tornava facultativa a venda das ações de propriedade da União das sociedades de economia mista. Para a CCJ, como a reforma de mercado de capitais não estabelecia prazo para que tais transações se efetivassem, não seria necessário alterar o texto tornando facultativa a alienação. Além disso, para o relator na CCJ, deputado Laerte Vieira, não se justificava qualquer exceção à obrigatoriedade da privatização das empresas estatais, razão pela qual propôs a rejeição, inclusive, da exclusão da Petrobrás entre as empresas a serem vendidas para a iniciativa privada.⁵⁹³ Fica evidente, portanto, a proteção dos interesses privados em detrimento do interesse público.

A Comissão de Economia se manifestou contrariamente à emenda proposta pelo senador Daniel Krieger, para alterar a quantidade de capital estrangeiro exigida para as empresas internacionais operarem no mercado de capitais brasileiro. A versão do projeto aprovada na Câmara dos Deputados fixava um limite mínimo, mas não estabelecia qualquer teto para que essas empresas atuassem no mercado financeiro nacional. A emenda proveniente do Senado foi claramente um “escorregão” porque, sem querer, limitava a participação do capital estrangeiro no mercado de capitais ao estabelecer um limite máximo para as suas operações. Tanto assim que, por ocasião da votação final do projeto, o senador Mem de Sá vai admitir o equívoco do Senado e defender a rejeição da referida emenda, como, efetivamente, ocorreu.⁵⁹⁴

⁵⁹³ Sobre a privatização das empresas estatais, o parecer da CCJ dispunha que: “Emendas n. 47, 48 e 50 – Referem-se a alterações na seção XII do projeto que trata da alienação de ações das sociedades de economia mista. Entendemos que devem ser rejeitadas pelas seguintes razões: Quando se determina no projeto que o Executivo promoverá a venda de ações não se está fixando prazo para que tais transações se efetivem, não havendo, portanto, razão para se alterar o texto tornando facultativa a alienação. A ressalva referente à Petrobrás é impropriedade. Os que a fazem e querem são os que em tudo vêm fantasmas a atuar em prejuízo dos interesses nacionais. A lei que criou a Petrobrás não sofre alterações e as suas ações ordinárias continuarão a ser exclusiva propriedade do Poder Público. De outra parte ao aceitarmos a emenda n. 48, que se refere ao §2º do art. 58 viria anular toda a seção XII do projeto, quando condicione a venda das ações a “prévia aprovação do Congresso Nacional”. Cf. BRASIL. Parecer da Comissão de Constituição e Justiça, de 16 de junho de 1965. Relator deputado Laerte Vieira. *Dossiê Reforma do Mercado de Capitais*. Câmara dos Deputados, 1965, p. 252-254. Dossiê completo digitalizado. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=1D8750D6BA8D6362B756F6317BB02BC4.proposicoesWebExterno1?codteor=1196652&filename=Dossie+-PL+2732/1965>. Acesso em: 28 set. 2023.

⁵⁹⁴ Sobre o limite de capital estrangeiro exigido para operação no mercado de capitais do país, o parecer da Comissão de Economia destacou que: “A emenda n. 15, altera completamente o sentido principal do projeto – Seção IV, que visa a criar condições favoráveis à entrada de capitais estrangeiros no país, em momentos de desequilíbrio do balanço de pagamentos reconhecido pelo Conselho Monetário Nacional. No artigo 23 é fixado o limite mínimo de acesso ao sistema financeiro desses capitais. A emenda do Senado fixa o limite máximo, em completo antagonismo com o nosso pensamento e com a orientação do projeto. A redação dada pela Câmara dos Deputados ao referido artigo do projeto, visava dar ao Conselho Monetário Nacional os meios de disciplinar o acesso das companhias de capital estrangeiro ao mercado financeiro. A fim de evitar a ocorrência de arbitrariedades do Poder Executivo que pudessem prejudicar o clima de segurança indispensável ao contínuo afluxo desses capitais estrangeiros, foi estabelecido um nível mínimo, abaixo do qual não poderia ser fixado o limite de acesso dessas empresas estrangeiras ao mercado financeiro. A emenda aprovada pelo Senado Federal poderá acarretar a fuga

Sobre a alienação fiduciária em garantia, a Comissão de Finanças assim dispôs, em seu parecer:

É um novo instrumento para operações de crédito pelo qual se dá ao credor o domínio provisório de um objeto móvel, sem a posse, habilitando-o a vender a coisa e pagar-se. É uma espécie de penhor com a cláusula “constituti”, como hoje admitido para o agrícola e pecuário, em que a posse continua com o devedor. Na inovação se prevê que a coisa esteja com o devedor ou terceiros. É realmente uma inovação útil.⁵⁹⁵

No dia 23 de junho, ocorreu a discussão única do projeto de reforma do mercado de capitais, já com os pareceres das Comissões de Constituição e Justiça, Economia e Finanças sobre as emendas provenientes do Senado Federal. O caso Mannesman dominou o debate, iniciado pelo deputado Wilson Chedid, que destacou que o país precisava de um instrumento efetivo de combate à manipulação do mercado de capitais, como aconteceu com a gigante da siderurgia mundial, que, valendo-se da informalidade do mercado paralelo e, portanto, da fragilidade das instituições nacionais, pela ausência de um marco legal capaz de coibir abusos e fraudes, resolveu anunciar o calote contra os seus investidores, em prejuízo de milhares de brasileiros e da economia popular nacional.⁵⁹⁶ Até mesmo deputados alinhados aos interesses das empresas e do governo, como era o caso de Aliomar Baleeiro, criticaram a postura da referida empresa multinacional, afirmando ser ela responsável pelos papéis emitidos e oferecidos publicamente no mercado pelos seus diretores, especialmente em um volume tão expressivo de 26 bilhões de cruzeiros, em prejuízo dos pais de família, que, economizando seus poucos recursos, acreditaram na idoneidade da empresa e investiram suas economias nos papéis oferecidos pela siderúrgica. Pede-se vênia para transcrever um trecho do discurso proferido por Aliomar Baleeiro:

[...] Imaginemos uma diretoria de cinco ou seis membros. Dois diretores fazem, em lotes de papéis de 500 mil cruzeiros cada, num volume de títulos de 26 bilhões de cruzeiros. Esses títulos não se destinam a um determinado Banco para operação. Eles são colocados no mercado, são oferecidos ao público por intermédio de agentes, de corretores. Toda gente sabe quanto vale um papel de tal companhia, que dá 36, outro

imediate dos capitais estrangeiros, pois permite que o Poder Executivo reduza esse limite de acesso ao mercado financeiro a nível tão baixo, que torne impossível a sobrevivência das empresas estrangeiras. Somos pela rejeição da emenda não somente por coerência como também para atrair novos capitais”. Cf. BRASIL. Relatório da Comissão de Economia, de 16 de junho de 1965. Relator deputado Floriano Rubim. *Dossiê Reforma do Mercado de Capitais*. Câmara dos Deputados, 1965, p. 282-285. Dossiê completo digitalizado. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=1D8750D6BA8D6362B756F6317BB02BC4.proposicoesWebExterno1?codteor=1196652&filename=Dossie+-PL+2732/1965>. Acesso em: 28 set. 2023.

⁵⁹⁵ BRASIL. Parecer da Comissão de Finanças, de 22 de junho de 1965. Relator deputado Hamilton Prado. *Dossiê Reforma do Mercado de Capitais*. Câmara dos Deputados, 1965, p. 320 e 359-360. Dossiê completo digitalizado. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=1D8750D6BA8D6362B756F6317BB02BC4.proposicoesWebExterno1?codteor=1196652&filename=Dossie+-PL+2732/1965>. Acesso em: 28 set. 2023.

⁵⁹⁶ DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL, Seção I, 24 de junho de 1965, p. 4.858-4.859.

38, outro 40%. Não é possível, não é concebível, não é imaginável que os demais diretores da Mannesmann, seu Conselho Fiscal e outros elementos não soubessem que tais papéis estavam sendo oferecidos no mercado.

(...)

Ora, Sr. Presidente, quem tomou esses papéis foi o homem da rua. Os prejudicados por essa negociata, por essa filipeta de vulto tão grande como o da COMAL, foram os pais de família, que pouparam de dez a mil cruzeiros por mês e, fugindo aos juros misérrimos dos bancos, tentando escapar à inflação, compraram esses papéis.⁵⁹⁷

É interessante perceber como, diante de um caso rumoroso como o da Mannesman, até mesmo esses parlamentares alinhados aos interesses empresariais defendidos no projeto de reforma do mercado de capitais conseguem identificar a lesividade da referida lei quando os próprios interesses são violados. Aliomar Baleeiro, ligado ao IPÊS, como já destacamos no capítulo anterior desta tese, refere-se ao projeto de reforma do mercado de capitais como “uma lei perniciosa”, porque, no afã de coibir a ação do mercado paralelo, estabelecia que quando um título não fosse endossado por uma empresa de financiamento seria imposta a pena de 100% sobre o volume nominal desse mesmo título, como condição para o ingresso em juízo em busca de reparação pelos danos eventualmente sofridos, como, por exemplo, o inadimplemento dos títulos anunciado pela Mannesman. Assim, cita o caso hipotético de uma pessoa que tenha investido 500 mil cruzeiros nos papéis da Mannesmann, que, para poder valer-se dos seus direitos, teria que revalidar o título, pagando mais 500 mil cruzeiros.

[...] Parece que o segredo dessa patifaria – a palavra não repugna à linguagem parlamentar quando se trata de fato dessa ordem – está em coagir esses indivíduos a qualquer composição pelo fato de eles não poderem ir a Juízo, senão pagando o dobro, outro tanto do valor nominal do título.⁵⁹⁸

Na sequência dos debates, o deputado Cunha Bueno (PSD-SP),⁵⁹⁹ igualmente ligado ao IPÊS e às elites empresariais, sai em defesa do projeto de reforma do mercado de capitais, porque, segundo ele, vinha ao encontro dos interesses nacionais, pois estimulava o interesse do público investidor pela compra de ações e aplicações a longo prazo, além de desestimular o

⁵⁹⁷ DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL, Seção I, 24 de junho de 1965, p. 4.859.

⁵⁹⁸ DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL, Seção I, 24 de junho de 1965, p. 4.859.

⁵⁹⁹ Cunha Bueno foi um dos pioneiros da implantação da indústria automobilística e aeronáutica no país, tendo exercido as funções de diretor, para o estado de São Paulo, do Banco Comercial do Paraná, da Willys-Overland do Brasil, do departamento do interior da Deltec e da Hoffmann PanCostura Máquinas. Foi também vice-presidente da Companhia Mercantil de São Paulo, sócio da empresa Marques, Pacini e Cia. – Encanamentos e Ferragens, presidente da Panambra Industrial e Técnica, diretor da Johnson & Higgins Corretores Associados de Seguros, membro do conselho de administração da Modas A Exposição Clipper, consultor jurídico das empresas Ibrica, Caterpillar do Brasil e Importadora Los Andes, e representante da Editora Zig-Zag, de Santiago do Chile, para os estados de São Paulo, Paraná, Mato Grosso, Goiás e Minas Gerais. Cf. CENTRO DE PESQUISA E DOCUMENTAÇÃO DE HISTÓRIA CONTEMPORÂNEA DO BRASIL. Antonio Silvio Cunha Bueno. In: _____ Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro. Disponível em: <<https://www18.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/antonio-silvio-cunha-bueno>>. Cf. também <<https://www.camara.leg.br/deputados/131182/biografia>>.

hábito de emprestar dinheiro mediante rendimentos certos e elevados, a curto prazo e pelo sistema inflacionário do deságio. Em seu discurso, ele faz referência a um memorial entregue ao Ministro da Fazenda por uma entidade de caráter privado,⁶⁰⁰ em que se advoga a adoção de “necessárias medidas heroicas que sacudam o mercado, atraiam os aplicadores, inspirem confiança real nas diretrizes do Governo Revolucionário”, para corrigir a “deformação” do mercado de capitais brasileiro. O alvo aqui é proliferação das SCFI, “com a criação diária de novas companhias de crédito e financiamento, hoje em número superior a 240”, que levavam a uma “autodifusão e autoreprodução própria do sistema”, tanto no tocante ao volume emitido, como na implantação da mentalidade imediatista entre os intermediários e público investidor. Cunha Bueno era ligado ao grande capital financeiro, tendo sido diretor do Banco Comercial do Paraná S.A. em São Paulo, em 1956, além de diretor da DELTEC S.A., razão pela qual a sua crítica não se dirige indistintamente às financeiras em geral, mas às pequenas empresas, que estavam competindo com os detentores do grande capital.⁶⁰¹ Por isso mesmo opina que a reforma do mercado de capitais constituir-se-ia no

[...] primeiro passo muito importante, para não dizer fundamental, para que realmente o País adapte sua legislação às condições do nosso desenvolvimento. Todos sabemos que, nesta quadra da vida brasileira, mais do que nunca precisamos criar condições e mesmo estimular as poupanças populares, de vez que são vultosos os grandes capitais, indispensáveis para acabarmos de implantar nosso parque industrial. Então, temos de marchar com coração, com entusiasmo e com decisão firme para democratizar o capital das grandes empresas nacionais, a fim de que elas possam contar com os recursos indispensáveis aos investimentos, que terão de fazer fatalmente, e possamos criar aquelas condições necessárias para que o Brasil logre alcançar a tão sonhada meta de sua emancipação econômica.⁶⁰²

Na sequência dos debates, o deputado Oswaldo Lima Filho (PTB-PE) faz severas críticas ao projeto de reforma do mercado de capitais e ao ministro Roberto Campos. Segundo o deputado petebista, todos estavam assistindo “à verdadeira demolição da economia brasileira” promovida “à sombra dos malefícios do Sr. Roberto Campos”, que, com a sua política fiscal, teria provocado o aumento do custo do crédito, afugentado o capital de giro das empresas, causando uma “verdadeira recessão econômica”. O caso da Mannesman é mais uma vez invocado para ilustrar a necessidade das empresas de buscarem crédito no mercado paralelo, dada a escassez e as altas taxas cobradas pelos bancos para as operações de curto prazo. Essa teria sido a razão pela qual a Mannesman teria emitido e lançado títulos no mercado paralelo:

⁶⁰⁰ Infelizmente, não conseguimos identificar este memorial, nem tampouco a sua autoria e, portanto, a qual entidade privada o deputado se refere. Não obstante, a partir de suas ligações empresariais, temos razões para supor que se trata da DELTEC, empresa de consultoria econômica, cujos membros eram ativamente ligados ao IPÊS.

⁶⁰¹ Para os trechos em destaque, Cf. DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL, Seção I, 24 de junho de 1965, p. 4.859-4.860.

⁶⁰² DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL, Seção I, 24 de junho de 1965, p. 4.859-4.860.

para levantar capital de giro. Agora anunciava o calote aos seus investidores com o beneplácito do governo, que

[...] graças à ingenuidade do Marechal Castello Branco, aplica essa política danosa e ruínosa à indústria nacional, sabendo-se que as empresas estrangeiras existentes no País têm capital abundante e podem ir buscá-lo lá fora. Resta a indagação: está ou não o Sr. Roberto Campos operando assim maliciosamente, deliberadamente, em favor das grandes empresas estrangeiras no Brasil e em prejuízo do capital nacional?⁶⁰³

Após o fim do discurso inflamado de Oswaldo Lima Filho, o deputado Rondon Pacheco, conclama o encaminhamento da votação do projeto de reforma do mercado de capitais, completando a “política de capitais” do governo: “[...] primeiro foi a reforma bancária. Agora é a lei sobre mercado de capitais”.⁶⁰⁴ Foi declarada encerrada a discussão e passou-se à leitura e votação das emendas oferecidas pelo Senado Federal ao projeto de lei de reforma do mercado de capitais.⁶⁰⁵ Apesar das severas críticas, o deputado Oswaldo Lima Filho declarou que o Partido Trabalhista Brasileiro, como a Minoria, votaria pela aprovação do projeto, embora salientando os aspectos negativos e os aspectos positivos da proposição. No entanto, em um esforço de tentar salvar alguma coisa, defendeu a aprovação da emenda 15, de autoria do senador Daniel Krieger, na questão da fixação de um teto para a aplicação do capital estrangeiro no mercado de capitais nacional.⁶⁰⁶ Vale a pena transcrever um trecho do discurso do parlamentar:

[...] Sr. Presidente e Senhores Deputados, embora lamentando que matéria desta relevância esteja sendo votada com a Casa praticamente vazia, queria salientar o seguinte aspecto: no Partido Trabalhista Brasileiro e na Minoria a matéria foi coordenada pelos nobres Deputados Wilson Chedid e Roberto Saturnino. Agora verifica o PTB que o artigo 23, que sempre merecera nossos reparos, ao fixar o acesso ao sistema financeiro nacional pelas companhias estrangeiras, na forma a ser estabelecida pelo Conselho Monetário Nacional e pelo Banco Central, previu que o limite de acesso não poderia ser fixado em nível inferior a 150 por cento dos recursos próprios. O que a emenda do Senado com muito mais zelo pela economia nacional estabelece é que esse limite não possa ser superior a 150 por cento, porque na verdade o que se deve fazer é assegurar aos capitais estrangeiros (ilegível). O que se estabelece é um limite mínimo de 150 por cento, quando se deveria fazer, como o Senado, um nível máximo para o capital estrangeiro, de forma que as empresas estrangeiras não possam apelar para o mercado financeiro nacional senão até 150 por cento dos recursos próprios.

⁶⁰³ DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL, Seção I, 24 de junho de 1965, p. 4.861-4.862.

⁶⁰⁴ DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL, Seção I, 24 de junho de 1965, p. 4.862.

⁶⁰⁵ Em votação, as Emendas n. 1 a 9, 11 a 14, 19 a 44, 46, 47, 48, §1º, 49 e 51 a 57, foram todas aprovadas pela já conhecida fórmula simbólica, segundo a qual todos os deputados que aprovassem a emenda deveriam ficar como estavam. Como as emendas n. 10 e 15 tinham pareceres divergentes entre as comissões, a sua votação ocorreu em separado. Pela mesma forma simbólica, foi aprovada a emenda n. 10. Cf. DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL, Seção I, 24 de junho de 1965, p. 4.862.

⁶⁰⁶ DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL, Seção I, 24 de junho de 1965, p. 4.865.

Por esse motivo, Sr. Presidente, divergimos e ficamos com os pareceres das comissões técnicas, que apoiam a emenda número 15, por considerá-la de um inegável e indiscutível interesse nacional.⁶⁰⁷

Fica evidente que a emenda proposta pelo Senado foi um “cochilo”, um escorregão na defesa e proteção dos interesses dos grupos detentores do capital estrangeiro, por isso ela tinha o apoio do PTB para sua aprovação. Isso fica ainda mais claro quando o deputado Rondon Pacheco rebate a questão de ordem levantada pelo deputado Oswaldo Lima Filho. O deputado, líder da Maioria, falando em nome do governo Castello Branco, esclarece que a referida Emenda n. 15 era de autoria dos senadores Daniel Krieger e Mem de Sá,⁶⁰⁸ líderes do governo no Senado Federal, e que teria sido procurado naquela data por Mem de Sá, que havia lhe explicado o ocorrido e que, portanto, “seria o caso de rejeitarmos a emenda, nesta oportunidade”.⁶⁰⁹ E, assim, claro, a emenda n. 15 acabou sendo rejeitada pela Câmara dos Deputados, e a reforma do mercado de capitais não estabeleceu qualquer teto para a operação do capital estrangeiro no mercado financeiro nacional. Seria o caso de indagarmos se, de fato e agora de direito, poderíamos continuar a designar este mercado financeiro de **nacional**...⁶¹⁰

Na sessão extraordinária do dia 24 de junho de 1965, com a presença de 276 deputados, o presidente da Câmara dos Deputados, deputado Bilac Pinto, anunciou a votação da matéria constante da ordem do dia e, assim, o prosseguimento da votação das emendas do Senado Federal ao projeto de reforma do mercado de capitais, tendo sido votada novamente a emenda n. 15 que foi, mais uma vez, rejeitada.⁶¹¹ O deputado Paulo Macarini, como líder do PTB, requereu, mais uma vez, a verificação da votação, que foi concedida. Antes, porém, de se proceder à verificação da contagem de votos para rejeição da emenda n. 15 do Senado, o deputado Rondon Pacheco, líder da Maioria, requereu que fosse realizada a chamada dos presentes, bem como a votação nominal da referida emenda. Assim foi feito, tendo respondido à chamada nominal e votado 239 deputados, sendo que 89 votaram para aprovação da emenda

⁶⁰⁷ DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL, Seção I, 24 de junho de 1965, p. 4.865.

⁶⁰⁸ A informação, entretanto, não está correta. A emenda n. 15 foi de autoria do Daniel Krieger e não de ambos, como já tivemos oportunidade de destacar nesta tese.

⁶⁰⁹ DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL, Seção I, 24 de junho de 1965, p. 4.865.

⁶¹⁰ Vale destacar que o deputado Oswaldo Lima Filho, como Líder da Minoria, ainda pediu verificação da votação, mas, segundo consta na Ata da Sessão, publicada no Diário do Congresso Nacional, dado o adiantado da hora, foi levantada a sessão, e o pedido de verificação, embora deferido, deixou de ser realizado, ficando para o dia seguinte, em sessão extraordinária a finalização da votação, em discussão única, do Projeto de Lei n. 2.732-D, de 1965. Cf. DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL, Seção I, 24 de junho de 1965, p. 4.865.

⁶¹¹ O fato de a Emenda n. 15 ter sido votada duas vezes, com a repetição na sessão seguinte, reforça a hipótese de que não havia quórum na sessão anterior, cuja contagem dos votos foi requerida pelo deputado Oswaldo Lima Filho e que, por meio de uma manobra astuciosa do presidente da Câmara, Bilac Pinto, não pôde ser realizada.

e 150 votaram para sua rejeição.⁶¹² Em seguida, passou-se à votação das emendas com pareceres divergentes, pela forma simbólica de aprovação ou rejeição sem contagem nominal. Foram aprovadas as emendas 17, 18, 45 e 50; tendo sido rejeitado o §2º da emenda n. 48. Em seguida o projeto foi encaminhado à redação final e, no dia 5 de julho de 1965, enviado à sanção presidencial,⁶¹³ dando-se ciência ao Senado Federal.⁶¹⁴

O presidente da República, Marechal Humberto Castello Branco, sancionou parcialmente o projeto de lei de reforma do mercado de capitais, concretizando esta importante etapa das reformas de base do empresariado, por meio da Lei n. 4.728, de 14 de julho de 1965.⁶¹⁵ A Mensagem n. 519 foi recebida na seção de protocolo do Senado Federal no dia 4 de agosto e autuada sob o n. 291, de 1965. No mesmo dia ela foi encaminhada para a Comissão Mista incumbida de relatar o veto, composta pelos Senadores José Feliciano (PSD), Adolpho Franco (UDN), Mem de Sá (PL), bem como pelos deputados Getúlio Moura, Flores Soares e Floriano Rubin. No dia 4 de agosto foi enviado ainda o ofício n. 10, pelo presidente do Senado Federal, senador Auro Moura Andrade, ao presidente da Câmara dos Deputados, deputado Olavo Bilac Pinto, comunicando a convocação de sessão conjunta das duas casas do Congresso Nacional

⁶¹² DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL, Seção I, 25 de junho de 1965, p. 4.930-4.932.

⁶¹³ BRASIL. Ofício encaminhando o projeto, aprovado pelo Congresso Nacional, ao Ministro Extraordinário para os assuntos do Gabinete Civil da Presidência da República, Luiz Vianna Filho, de 5 de julho de 1965. *Dossiê Reforma do Mercado de Capitais*. Câmara dos Deputados, 1965, p. 301. Dossiê completo digitalizado. Disponível em:

<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=1D8750D6BA8D6362B756F6317BB02BC4.proposicoesWebExterno1?codteor=1196652&filename=Dossie+-PL+2732/1965>. Acesso em: 28 set. 2023. Considerando que a tramitação do Projeto de Lei n. 2.732, de 1965, que tratou da reforma do mercado de capitais, foi aceleradíssima, a fim de cumprir os prazos exíguos impostos pelo Ato Institucional de 9 de abril, não conseguimos encontrar uma explicação para a demora da remessa do projeto aprovado pelo Congresso Nacional à sanção presidencial. Com efeito, a versão final do projeto foi aprovada em 24 de junho de 1965 e enviado para sanção presidencial apenas em 5 de julho de 1965.

⁶¹⁴ BRASIL. Ofício ao Senado Federal, comunicando a aprovação das emendas 1 a 14, 16 a 47 e 49 a 57, bem como a aprovação do §1º e a rejeição do §2º acrescentados ao art. 58 pela emenda n. 48 do Senado, de 5 de julho de 1965. O ofício é acompanhado do Projeto 2.732-E/65, elaborado pela Comissão de Redação da Câmara dos Deputados. *Dossiê Reforma do Mercado de Capitais*. Câmara dos Deputados, 1965, p. 302-346. Dossiê completo digitalizado. Disponível em:

<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=1D8750D6BA8D6362B756F6317BB02BC4.proposicoesWebExterno1?codteor=1196652&filename=Dossie+-PL+2732/1965>. Acesso em: 28 set. 2023.

⁶¹⁵ Na mesma oportunidade, Castello Branco remeteu ao Senado Federal a Mensagem n. 519, comunicando o veto parcial ao Projeto de Lei n. 2.732, de 1965, na Câmara dos Deputados e PLC n. 104, de 1965, no Senado Federal. O veto presidencial dispôs sobre o direito de voto aos acionistas das sociedades por ações autorizadas à constituição com capital inferior ao subscrito; a criação de títulos de participação de fundos de investimentos deveriam ser nominais e não “ao portador”; além de questões fiscais, sem alterar substancialmente projeto aprovado. BRASIL. Diário Oficial da União, Seção 1, 16/7/1965, Página 6697. Cf. BRASIL. Mensagem n. 519, de 14 de julho de 1965. *Dossiê Reforma do Mercado de Capitais*. Senado Federal, 1965, p. 285-288.

para apreciação dos vetos presidenciais.⁶¹⁶ A Comissão Mista reuniu-se nos dias 24 e 25 de agosto, elegendo, na primeira reunião, o senador José Feliciano para atuar como presidente, que designou o senador Mem de Sá como relator da matéria na referida comissão. No dia 25 de agosto, a Comissão Mista apresentou o seu relatório sobre os vetos presidenciais,⁶¹⁷ cuja apreciação ocorreu somente na sessão conjunta do Congresso Nacional, realizada em 21 de outubro de 1965.⁶¹⁸ Os dispositivos vetados por Castello Branco foram rejeitados, e, portanto, mantidos os vetos presidenciais, pelo Congresso Nacional.⁶¹⁹

Neste contexto, é possível afirmar que a reforma do mercado de capitais se trata de uma lei legitimamente aprovada? Que houve efetiva representação dos interesses dos eleitores pelos mandatários? Este processo de aprovação das leis poderia ser considerado democrático? Evidentemente que não. A ingerência do Poder Executivo sobre o Poder Legislativo, ainda que sem a delegação de poderes legislativos ao primeiro, retira completamente qualquer dimensão dialógica, própria de uma democracia, às leis aprovadas pelo parlamento. É o autoritarismo, representado pela superioridade de um Poder sobre outro, que prevalece no contexto do Ato Institucional de 9 de abril.

É interessante notar, entretanto, que, mesmo parlamentares representantes dos interesses da elite orgânica detentora do capital, ligados ao IPÊS e defensores ferrenhos do projeto de reforma do mercado de capitais enviado pelo governo Castello Branco, sentem o peso dessa ingerência do Poder Executivo sobre os seus ombros. Por isso mesmo é que o senador Jefferson de Aguiar concorda com a crítica feita pelo senador Josaphat Marinho quanto à “tramitação urgente, rápida e sôfrega dos projetos e das proposições”, em razão da espada de Dâmocles sobre as suas cabeças que o Ato Institucional representava. Assim, Jefferson de Aguiar suplicava ao governo que reconhecesse o esforço feito pelo Poder Legislativo, pois “não estamos aqui num campo de batalha para desenvolver um esforço demasiado e possamos perecer defendendo nossas instituições”. A espada pesava sobre os ombros de todos os parlamentares, opositoristas ou apoiadores do governo ditatorial, ainda que resignados à tarefa a que foram submetidos, “mostrando ao Governo, ao povo e às autoridades que aceitamos a

⁶¹⁶ BRASIL. Ofício n. 10, de 4 de agosto de 1965. *Dossiê Reforma do Mercado de Capitais*. Senado Federal, 1965, p. 298-299.

⁶¹⁷ BRASIL. Relatório n. 79, de 25 de agosto de 1965, da Comissão Mista do Senado Federal, sobre o veto presidencial (relator Mem de Sá). *Dossiê Reforma do Mercado de Capitais*. Senado Federal, 1965.

⁶¹⁸ DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL, 22 de outubro de 1965, p. 741-750.

⁶¹⁹ BRASIL. Ofício n. 156, do Congresso Nacional, de 22 de outubro de 1965. *Dossiê Reforma do Mercado de Capitais*. Senado Federal, 1965, p. 305.

luva e respondemos com trabalho e esforço e tudo aquilo que deseja a Nação do nosso patriotismo”.⁶²⁰

A analogia com o campo de batalha foi utilizada pelo senador governista para tentar persuadir o governo da importância de mudar o Ato Institucional, porque eles estavam trabalhando “num tropel que o esforço físico de entes humanos não pode suportar”. Vale a pena transcrever esse pequeno trecho do discurso proferido por Jefferson de Aguiar para ilustrar o grau de coerção a que o parlamento estava sendo submetido pela ditadura:

[...] E, mais do que isso, a determinação do Ato Institucional tem de ser modificada, de qualquer maneira, porque não é possível que estejamos elaborando proposições de magnitude, de repercussão extraordinária como esta e tantas outras que estamos apreciando na Comissão de Justiça, sem possibilidade de analisar, de estudar e de verificar os termos conceituais ou de determinar uma modificação perfeita e de acordo com os interesses nacionais para os projetos que nos são submetidos, diariamente, num tropel que o esforço físico de entes humanos não pode suportar, desde que trabalhe e procure desenvolver as suas atividades com intuito patriótico. Todos nós temos sofrido este verdadeiro recalque, engajamento, para usar termos militares, numa operação de tática operacional que nenhuma força em campo de batalha suporta. Dir-se-ia mesmo que apoio logístico não seria possível.⁶²¹

No dia 27 de outubro de 1965, pouco tempo depois da aprovação final do projeto de reforma do mercado de capitais, o governo baixou o Ato Institucional n. 2,⁶²² atribuindo a si os poderes legislativos, aliviando, enfim, o Congresso do peso da espada de Dâmocles que pesava sobre a sua cabeça...

⁶²⁰ Para as expressões destacadas, cf. DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL, Seção II, 11 de junho de 1965, p. 1.741-1.742.

⁶²¹ DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL, Seção II, 11 de junho de 1965, p. 1.741-1.742.

⁶²² Diário Oficial da União, Seção 1, 27/10/1965, p. 11.017 (Publicação Original).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Procuramos demonstrar na tese a constituição do empresariado em classe para si no período que antecedeu o golpe empresarial-militar que destituiu João Goulart da Presidência da República em 31 de março de 1964. O Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais (IPÊS) elaborou vinte e três propostas de reformas de base das estruturas jurídicas do Estado brasileiro, a partir de uma visão econômica liberal, que antagonizavam com o projeto nacional-reformista de fortalecimento de um Estado de bem-estar social, preconizado pelo governo deposto. O autoritarismo da ditadura que se iniciava e que perduraria por vinte e um anos manifestou-se por diversas formas, entre as quais o predomínio do Poder Executivo sobre o Legislativo na reforma do direito em geral e do direito econômico em particular.

O marco temporal selecionado para o estudo da transformação do direito econômico na ditadura, a partir da ação de classe organizada pelas elites bancário-financeiras para a reforma do Estado brasileiro, compreendeu o período pré-golpe, quando o IPÊS foi constituído, estendendo-se até a aprovação da lei de reforma do mercado de capitais em julho de 1965. Portanto, as nossas análises cingiram-se ao autoritarismo engendrado pelo Ato Institucional de 9 de abril de 1964, quando a ingerência do Poder Executivo sobre o Legislativo ocorreu sob a forma de expurgos e da simplificação do processo legislativo, com a iniciativa de leis conferidas ao presidente da República e a aprovação das leis por decurso de prazo.

O Ato Institucional de 9 de abril de 1964 embaralhou a ordem normativa confundindo regra e exceção e instaurando um novo regime jurídico paralelo ao da Constituição Federal de 1946. Ele previu a realização de eleição indireta para os cargos de presidente e vice-presidente da República pelo Congresso Nacional, a ser realizada dois dias após a sua expedição. Além disso, suspendeu por seis meses as garantias constitucionais ou legais de vitaliciedade e estabilidade de juízes e servidores públicos federais, estaduais e municipais, possibilitando a sua demissão, dispensa, colocação em disponibilidade, aposentadoria, transferência para a reserva ou reforma, mediante procedimento simplificado de investigação sumária, imune ao controle jurisdicional de mérito. O Ato Institucional de 9 de abril também autorizou o presidente da República a decretar estado de sítio, suspender os direitos políticos por dez anos e a cassar mandatos legislativos federais, estaduais e municipais, excluía a apreciação judicial desses atos.

A “reconstrução” econômica e financeira do Brasil foi explicitada em primeiro lugar (e por duas vezes) na exposição de motivos do Ato Institucional de 9 de abril como um dos seus objetivos primordiais, desvelando a principal motivação do golpe empresarial-militar. Assim,

além das medidas acima mencionadas, o Ato Institucional de 9 de abril conferiu iniciativa de emenda constitucional e de lei ao presidente da República, estabelecendo um rito simplificado para a sua aprovação pelo Congresso Nacional. Os projetos de lei de iniciativa do presidente da República, sem urgência, deveriam ser apreciados dentro de trinta dias pela Câmara dos Deputados, e de igual prazo pelo Senado Federal, sob pena de aprovação tácita. As reformas bancária e financeira, aprovadas durante o governo Castello Branco nos primeiros anos da ditadura, foram fruto desse autoritarismo, prevalecendo o alto grau de “viscosidade” no processo de elaboração legislativa, em que o Congresso Nacional atuou de forma complacente, desempenhando um papel oscilante entre reativo – no caso da reforma bancária – e consultivo – no caso da reforma do mercado de capitais.

A reforma bancária é um excelente marcador do regime jurídico do capitalismo autoritário, porque ela atravessa diversas temporalidades, iniciando-se no governo Dutra, passando pelos governos Vargas, Juscelino, Jânio, chegando até o governo de João Goulart, quando toma um rumo diferente, até ser colhida pelo golpe empresarial-militar e ser aprovada sob o governo de Castello Branco. É fácil perceber a mudança de ritmos na tramitação do projeto de reforma bancária quando o processo democrático é interrompido: após dezessete anos de tramitação no Congresso, ultimado o golpe de Estado, a ditadura precisou de apenas oito meses para aprová-la. Com a democracia jogada às favas, a reforma bancária engendrada pela elite bancário-financeira foi imposta goela abaixo.

A simples comparação entre as propostas formuladas pelo IPÊS; as resoluções aprovadas pelo Congresso Brasileiro para a Definição das Reformas de Base; o substitutivo José Maria Alckmin; a emenda substitutiva Pedro Aleixo e o substitutivo Ulysses Guimarães, em cotejo com o projeto Miguel Calmon-San Tiago Dantas, que resultou na apresentação do Projeto de Lei n. 15, de 5 de abril de 1963, pelo governo João Goulart, demonstra claramente como as propostas de reforma de base do empresariado relativas à reforma bancária converteram-se em lei na ditadura. A diferença fundamental entre esses projetos modernizantes-conservadores defendidos pela elite do capital bancário-financeiro e o projeto nacional-reformista de um Estado de bem-estar social preconizado por João Goulart estava na preservação das funções do Banco do Brasil como banco oficial do tesouro e na subordinação do conselho monetário ao ministro da Fazenda, preservando-se, assim, a coordenação entre as políticas monetária e fiscal nas mãos do Poder Executivo.

A posição do IPÊS, elaborada a partir dos estudos coordenados por José Garrido Torres nos Grupos de Estudos, divulgada amplamente pela imprensa e publicada em forma de livro, propunha a criação do Banco Central, cuja direção deveria estar livre de influências políticas;

a criação de um conselho monetário de alto nível, para debelar a inflação e coordenar as decisões ligadas ao crédito, aos orçamentos governamentais e à política salarial e de investimentos dos Institutos de Previdência; e, finalmente, a reforma monetária e bancária deveria objetivar a execução de um plano de emergência pela aplicação de medidas administrativas, independentemente de lei, objetivando organizar o crédito público e privado.

As resoluções aprovadas pelo Congresso Brasileiro para a Definição das Reformas de Base, patrocinado pelo IPÊS-São Paulo, por meio da Folha de São Paulo e do Correio da Manhã como fachada, previam a criação do Conselho Monetário Nacional e de Conselhos Consultivos permanentes junto ao CMN; a transformação da SUMOC em Banco Central, com função de fiscalização do sistema bancário; além de recomendarem a preparação de um programa anual do crédito rural e a elaboração de um anteprojeto de reforma bancária pelo governo.

O substitutivo José Maria Alkmin previu a criação do Conselho Monetário Nacional, como órgão de cúpula do sistema financeiro nacional, com atribuições exclusivamente normativas para formular a política nacional da moeda e do crédito; a atribuição à SUMOC das funções de banco central, com a fiscalização do cumprimento da lei e das normas baixadas pelo CMN, zelando pela disciplina, segurança e liquidez do sistema, inclusive com poderes coercitivos; atribuição ao Banco do Brasil das funções de execução das operações e decisões do CMN nos campos monetário e cambial, além de assistência supletiva ao comércio e à produção; e, finalmente, a coordenação do sistema para que, além do CMN, SUMOC e BB, os demais bancos oficiais (BNDE, BNCC, Banco do Nordeste, BCA e Caixas Econômicas Federais) atuassem como executores da política monetária traçada pelo CMN.

A emenda substitutiva Pedro Aleixo atribuía à SUMOC as funções executivas próprias de banco central, com atividades de redesconto e de orientação da política cambial, além de agente financeiro do governo e depositário das reservas bancárias. O substitutivo Ulysses Guimarães, elaborado com base na emenda substitutiva Pedro Aleixo e que refletia a posição do governo Castello Branco, que veio a ser aprovado e se converteu na Lei n. 4.595, de 31 de dezembro de 1964, previu a transformação da SUMOC em Banco Central do Brasil, com autonomia perante o Poder Executivo e o controle técnico da emissão de moeda e dos recolhimentos compulsórios; a criação do Conselho Monetário Nacional, com representantes dos bancos em sua composição; e, finalmente, aumentando a proteção jurídica aos bancos privados, estabelecendo a ação meramente complementar dos bancos estatais na atuação do sistema da moeda e do crédito no país.

Uma vez aprovada a reforma bancária, que iria propiciar o controle da emissão de moeda, a elite orgânica representante dos interesses do capital bancário e financeiro voltou a

sua atenção para a reforma do mercado de capitais, visando à captação das poupanças e controle da distribuição do crédito, como medidas indispensáveis ao controle da inflação e da retomada do crescimento do país. Segundo eles, as reformas de base do empresariado eram *conditio sine qua non* para que o capitalismo brasileiro se modernizasse, imunizando-se contra práticas, que consideravam populistas e demagógicas, que desembocavam na inflação e na estatização. Para eles, era precisamente no circuito monetário-creditício que os governos populistas encontravam a fonte de financiamento para seus gastos excessivos, assim como representavam entraves à iniciativa privada.

A Lei nº 4.728, de 14 de julho de 1965, fruto da “imaginação criadora” dos tecnoempresários, disciplinou o mercado de capitais no Brasil e estabeleceu medidas para o seu desenvolvimento, tais como: a reestruturação da Bolsa de Valores, a instituição de benefícios fiscais para a compra e venda de ações e a criação de novos títulos de créditos, como as debêntures conversíveis em ações. Além disso, a lei da reforma do mercado de capitais estendeu a correção monetária *a posteriori* para praticamente todos os títulos de crédito, quebrou o monopólio dos corretores públicos, por meio das sociedades corretoras, e incentivou a formação de fundos de investimentos, criou a alienação fiduciária em garantia, entre outras medidas. Esse ambicioso e abrangente projeto de reforma financeira constituiu um capítulo importante de um projeto ainda maior de reformulação do Estado no Brasil e teve como objetivo conceber uma nova tessitura institucional ao capitalismo brasileiro, em que as sociedades de crédito, financiamento e investimento (SCFI) ou simplesmente, “financeiras”, assumiram um papel fundamental, especialmente por meio do crédito direto ao consumidor, protegido pela alienação fiduciária em garantia, que estimulou enormemente a produção industrial de bens de consumo duráveis. Esse modelo implementado durante a ditadura continua em vigor até os dias atuais, o que demonstra o sucesso desse projeto de reforma do Estado pelas elites.

No estudo dos processos decisórios das reformas de base que são objeto desta tese, foi possível perceber e destacar as modificações entre as diferentes versões e fases de elaboração e discussão dos projetos, observando-se atentamente a atuação de classe promovida pelo empresariado para emplacar a sua própria concepção de reforma do Estado implementada pela ditadura. No caso da reforma de mercado de capitais, a participação dos grupos de interesse ficou evidenciada pela formulação das propostas do IPÊS para a “institucionalização do mercado de capitais”, por meio do Grupo de Estudos coordenado por José Garrido Torres, bem como pelas resoluções aprovadas no Congresso Brasileiro para a Definição das Reformas de Base, no período que antecedeu a apresentação do Projeto de Lei n. 2.732, de 22 de abril de 1965, pela tríade econômica do governo Castello Branco. Segundo a tipologia de Mezey, na

aprovação da reforma do mercado de capitais, o Legislativo já não conseguia nem mesmo exercer as suas atribuições de forma reativa, passando a atuar de maneira muito assemelhada a um “Legislativo consultivo”.⁶²³ Os parlamentares da oposição, notadamente do PTB, pouco ou nada puderam fazer durante a tramitação do projeto, e a aprovação da Lei nº 4.728, de 14 de julho de 1965, em menos de três meses comprova isso. Assim como no caso da reforma bancária, a comparação entre as versões dos projetos de reforma do mercado de capitais demonstra que a ação de classe para a reforma de base do Estado pelo empresariado foi bem-sucedida.

No estudo elaborado pelo IPÊS sobre a “institucionalização do mercado de capitais” prevaleceu a ideia de que era imprescindível eliminar os obstáculos e criar instrumentos para aceleração da “democratização do capital”. Na visão do instituto, os principais obstáculos eram de ordem fiscal, a lei das sociedades anônimas e a legislação das bolsas de valores. Assim, ele defendia a isenção do imposto do sêlo nas transferências e cauções das ações de sociedades anônimas, assim como nas reavaliações de ativo e no pagamento das bonificações em ações reservadas, sobre as quais já incidia o imposto de renda. Ao lado da eliminação dos obstáculos, era necessário criar os instrumentos indispensáveis para dar condições ao rápido desenvolvimento dos bancos e companhias de investimento e financiamento, e ampliar o mercado das bolsas de valores, cuja legislação deveria ser atualizada.

Os estudos do IPÊS eram interdependentes, e muitas questões que foram objetos de outros tópicos acabaram sendo incorporadas na reforma do mercado de capitais aprovada em 1965. É o caso, por exemplo, do estudo sobre a política relativa aos serviços de utilidade pública, segundo o qual o Estado deveria abster-se de realizar tarefas que poderiam ser executadas pela iniciativa privada, como era o caso do serviço postal, comunicações telegráficas e telefônicas, produção e distribuição de energia elétrica e de transportes ferroviários, marítimos e urbanos. Essa proposta resultou na previsão de privatização das estatais na reforma do mercado de capitais.

O Congresso Brasileiro para Definição das Reformas de Base aprovou uma resolução sobre a reforma do mercado de capitais, recomendando a privatização das empresas estatais e a atualização da lei das sociedades anônimas e das bolsas de valores, com o oferecimento de vantagens fiscais para atrair o interesse dos poupadores, exatamente como defendia o IPÊS em suas propostas para reformas de base. A resolução aprovada ainda recomendou a

⁶²³ MEZEY, Michael. O poder decisório do Legislativo nos sistemas políticos em desenvolvimento. *In*: MENDES, Cândido (org.). O Legislativo e a tecnocracia. Rio de Janeiro: Imago Editora Ltda. Conjunto Universitário Cândido Mendes, 1975, p. 64-65.

regulamentação do financiamento a médio prazo para fazer frente às necessidades de capital de giro das empresas industriais e comerciais e estimular a demanda de produtos de consumo durável e semidurável. Foi aprovada, ainda, uma resolução que recomendava a ampla concorrência para os negócios de seguro no Brasil.

Para além da aprovação das resoluções acima mencionadas, a análise dos debates do Congresso Brasileiro para a Definição das Reformas de Base evidenciou que outros temas, que posteriormente converteram-se em artigos na Lei n. 4.728, de 14 de julho de 1964, foram ventilados e discutidos entre os congressistas. Em relação às sociedades de financiamento e investimento, os congressistas debateram sobre a ampliação da resolução para alcançar os investimentos de médio prazo e o mercado de capitais. Eles também defenderam a privatização das empresas estatais e a transmissão de ações nominativas por simples endosso, para facilitar a subscrição e a circulação das ações pelas empresas para fortalecimento do mercado de capitais, sem necessidade de socorrer-se do mercado paralelo.

No final de 1964, o governo Castello Branco constituiu um grupo de trabalho junto ao Ministério da Fazenda para elaboração de um anteprojeto de lei sobre a reforma do mercado de capitais, que se convolou no Projeto de Lei n. 2.732, de 22 de abril de 1965. O grupo era composto pelo então Diretor-Executivo da SUMOC (e que, logo em seguida será nomeado presidente do Banco Central do Brasil), Dênio Nogueira, além de técnicos do governo e de representantes das bolsas de valores de São Paulo e do Rio de Janeiro e de companhias de investimento. O relatório emitido pelo referido grupo de trabalho reflete, de forma quase literal, os tópicos destacados pelo IPÊS em suas propostas para a reforma do mercado de capitais.

O relatório foi orientado no sentido de perceber as imperfeições do sistema, para, em seguida, propor objetivos a serem atingidos e medidas a serem adotadas em relação às bolsas de valores, corretores das bolsas de valores e sociedades anônimas. Em função das falhas apontadas, o relatório propunha a criação de um mercado de valores integrado por um sistema de bolsas regionais, intercomunicáveis e subordinadas a um único órgão federal, a SUMEC, bem como a adoção de uma nova estrutura administrativa das bolsas de valores, que seriam dotadas de um quadro estável de funcionários competentes, com dedicação integral às suas atividades, acabando com o privilégio dos corretores das bolsas de valores, que deveriam constituir sociedades corretoras para o exercício de suas atividades. No que tange às sociedades anônimas, o relatório do grupo de trabalho sugeria modernizar a legislação, prevendo medidas para ampliar a circulação de ações, simplificando os processos de transferência e o aumento das vantagens oferecidas aos investidores.

Não obstante o sucesso das propostas defendidas pelo IPÊS na reforma do mercado de capitais, foi possível observar as contradições internas entre as próprias classes dominantes, revelando a heterogeneidade dos grupos de interesse na aprovação da reforma, como a que antagonizou, em certa medida, os representantes das bolsas de valores, os bancos comerciais, as financeiras, os fundos de investimento, os industriais de capital nacional e as multinacionais. Essa contradição interna do sistema capitalista ficou evidenciada nas diferentes versões dos substitutivos apresentados na Comissão de Constituição e Justiça, Comissão de Economia e Comissão de Finanças, da Câmara dos Deputados, bem como na ação concentradora do “ipesiano” Mem de Sá no Senado Federal, que foi o relator tanto na Comissão de Projetos do Executivo, quanto na Comissão de Finanças e por ocasião das discussões das emendas, até a aprovação da Lei n. 4.728, de 14 de julho de 1965. A reforma do mercado de capitais resolveu parte dessas contradições, incorporando novas seções, como a criação dos bancos de investimento, as debêntures conversíveis em ações, as sociedades anônimas de capital autorizado, as sociedades e fundos de investimentos, as contas correntes, a alienação fiduciária em garantia, entre outras.

Apesar das contradições internas, a conclusão é que os interesses do empresariado foram atendidos, até mesmo pela falta de um projeto antagonista de cunho nacional-reformista, já que todo o processo de formação da reforma do mercado de capitais ocorreu sob a vigência do Ato Institucional de 9 de abril de 1964, quando o capital já havia conquistado o Estado brasileiro. Além disso, a engenharia jurídica adotada de relegar o disciplinamento do funcionamento do sistema financeiro para o plano normativo hierarquicamente inferior das resoluções, portarias e instruções dos órgãos gestores criados pelas reformas, notadamente o Conselho Monetário Nacional e o Banco Central do Brasil, atendeu plenamente os interesses do empresariado que, já na fase de tramitação do projeto no Senado Federal, passou a se manifestar de forma mais coesa em favor da sua aprovação. O presidente da Bolsa de Valores do Rio de Janeiro, Ney Carvalho, por exemplo, a partir das conversas mantidas com o agora presidente do Banco Central, Dênio Nogueira, afirmou que “chegou-se a fórmulas que, sem prejudicar a orientação traçada por aquele órgão federal com respeito às Bolsas de Valores, atendem às reivindicações dos corretores com respeito a suas atividades e subsistências das respectivas Bolsas (sic)”.⁶²⁴ O presidente da ADECIF, José Luiz Moreira de Souza, afirmou a satisfação dos empresários financeiros e “consideraram que o projeto inicial era realmente tímido, e continha falhas e omissões, mas os entendimentos posteriores entre as classes empresariais com o Executivo e o

⁶²⁴ Jornal do Brasil, 2 de junho de 1965.

Legislativo permitiram melhorá-lo, tornando-o mais adequado à realidade brasileira.”⁶²⁵ Esta é uma outra face do regime jurídico do capitalismo autoritário que revela de forma mais acentuada o seu caráter autoritário ou, como preferimos denominar nesta tese, o direito econômico de exceção.

⁶²⁵ Jornal do Brasil, 29 de junho de 1965.

FONTES DOCUMENTAIS E REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. DOCUMENTAÇÃO IMPRESSA

1.1. Anais, Atas, atos normativos (leis, decretos, alvarás, regulamentos, portarias), Constituições e Diários de Assembleias

BRASIL. Anais da Câmara dos Deputados, 1961 a 1974.

BRASIL. Diário do Congresso Nacional, 1961 a 1974.

BRASIL. Dossiê Reforma bancária. Câmara dos Deputados, 1963-1965.

BRASIL. Dossiê Reforma do Mercado de Capitais. Senado Federal, 1965.

BRASIL. Comando Supremo da Revolução. Ato Institucional de 9 de abril de 1964. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 9 abr. 1964, Seção 1, p. 3.193.

_____. Ato Institucional nº 2, de 27 de outubro de 1965. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 27 out. 1965, Seção 1, p. 11.017.

_____. Ato Institucional nº 5, de 13 de dezembro de 1968. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 13 dez. 1968, Seção 1, p. 10.801.

BRASIL. Constituição (1937). Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. Diário Oficial da União, Rio de Janeiro, 10 nov. 1937, p. 22.359.

_____. Constituição (1946). Constituição dos Estados Unidos do Brasil. Diário Oficial da União, Rio de Janeiro, 19 set. 1946, Seção 1, p. 13.059.

_____. Constituição (1967). Constituição do Brasil. Diário Oficial da União, Brasília, 24 jan. 1967, Seção 1, p. 953.

_____. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. Instrução n. 113, de 17 de janeiro de 1955. Superintendência da Moeda do Crédito (SUMOC), 1955.

BRASIL. Lei n. 4.595, de 31 de dezembro de 1964. Dispõe sobre a Política e as Instituições Monetárias, Bancárias e Creditícias, cria o Conselho Monetário Nacional e dá outras providências. Brasília: Diário da União, 1964.

BRASIL. Lei n. 4.728, de 14 de julho de 1965. Disciplina o mercado de capitais e estabelece medidas para o seu desenvolvimento. Brasília: Diário da União, 1965.

BRASIL. Decreto-Lei n. 911, de 1º de outubro de 1969. Altera a redação do art. 66, da Lei n. 4.728, de 14 de julho de 1965, estabelece normas de processo sobre alienação fiduciária e dá outras providências. Brasília: Diário da União, 1969.

BRASIL. Plano de Ação Econômica do Governo 1964-1966. PAEG. Ministério da Fazenda, 1964.

CONGRESSO BRASILEIRO PARA DEFINIÇÃO DAS REFORMAS DE BASE, 1963, São Paulo. Anais do Congresso. São Paulo: Imprensa, 1963. [s.n.], 10 v.

CONGRESSO BRASILEIRO PARA A DEFINIÇÃO DAS REFORMAS DE BASE, 1963, São Paulo. Anais [...]. São Paulo: [s.n.], 1963. 10 v.

CONGRESSO NACIONAL. Câmara dos Deputados. Dossiê Reforma do mercado de capitais, 1965. Dossiê completo digitalizado. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=1D8750D6BA8D6362B756F6317BB02BC4.proposicoesWebExterno1?codteor=1196652&filename=Dossie+-PL+2732/1965>.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E COORDENAÇÃO ECONÔMICA. *Programa de Ação Econômica do Governo 1964-1966 (Síntese)*. 2. ed. Documentos EPEA n. 1. Rio de Janeiro: EPEA, 1965.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E COORDENAÇÃO ECONÔMICA. Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social. *Diagnóstico Preliminar. Macroeconomia. Situação Monetária, Creditícia e do Mercado de Capitais (1947-Março 1964)*. Rio de Janeiro: ESCRITÓRIO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (EPEA), 1966.

1.2. Periódicos

BANAS

Folha de São Paulo

Jornal do Brasil

O Estado de São Paulo

Revista Conjuntura Econômica

Revista de Administração de Empresas/FGV

Revista de Direito Civil/FDUSP

Revista de Direito Público e Ciência Política/FGV

Revista Finanças e Desenvolvimento/FGV

Revista Memórias do Desenvolvimento/FGV

Revista O Cruzeiro

Revista Visão

Tribuna Metalúrgica

1.3. Arquivos

ARQUIVO NACIONAL

Fundo Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais (IPÊS)

FGV CPDOC

Arquivo Paulo Ayres Filho

UNITED STATES SENATE

NEWFARMER, Richard S. and MUELLER, Willard F. *Multinational corporations in Brazil and Mexico structural sources of economic and noneconomic power*: report to the Subcommittee on Multinational Corporations of the Committee on Foreign Relations. United States Senate. Washington: U.S. Government Print Office, 1975.

UNIVERSITY OF ILLINOIS AT URBANA-CHAMPAIGN

Microfilmes “Brazil’s Popular Groups” (Labor and Laboring classes serials)

Arquivo pessoal do Professor Werner Baer, sob a curadoria da Universidade de Illinois (“Werner Baer Papers”)

2. Fontes orais

Programa de História Oral/FGV CPDOC

Entrevista com Sandro Almeida (13/08/2020)

Entrevista com Volker Egon Bohne, “Frei Vicente” (realizada nos dias 26/09/2020 e 04/02/2021)

Entrevista com Tarcísio Tadeu Garcia Pereira (realizada nos dias 30/10/2020 e 10/02/2021)

Entrevista com Valmir Dantas (15/02/2021)

Entrevista com João Bosco (22/02/2021)

BIBLIOGRAFIA GERAL

ABRAMO, Laís Wendel. *O resgate da dignidade: greve metalúrgica e subjetividade operária*. Campinas: Editora da Unicamp; São Paulo: Imprensa Oficial, 1999.

ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. *The divided leviathan: State and economic policy formation in authoritarian Brazil*. Cornell University, PH.D., 1978.

ABREU, Marcelo de Paiva (Org.). *A ordem do progresso – cem anos de política econômica republicana (1889-1989)*. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1989.

AGAMBEN, Giorgio. *Estado de exceção*. Tradução de Iraci D. Poleti. 2ª ed. São Paulo: Boitempo, 2004.

ALMEIDA, Júlio Sérgio Gomes de. *As financeiras na reforma do mercado de capitais: o descaminho do projeto liberal*. Dissertação (Mestrado em Filosofia e Ciências Humanas) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas. Campinas: UNICAMP, 1980.

ALONSO, Ângela; DOLHNIKOFF, Miriam (Org.). *1964: do golpe à democracia*. São Paulo: Hedra, 2015.

ALONSO, Félix Ruiz. *A alienação fiduciária em garantia*. Disponível em: <<https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/66535/69145>>. Acesso em: 20 jun. 2023.

ALVES, José Carlos Moreira. *Da alienação fiduciária em garantia*. São Paulo: Saraiva, 1973.

ALVES, Maria Helena Moreira. *State and opposition in military Brazil*. Austin: University of Texas Press, 1988.

ANDRADA, Alexandre F.S.; BOIANOVSKY, Mauro. Economic debates under authoritarian regimes: the case of the income distribution controversy in Brazil in the 1970s. Center for the History of Political Economy at Duke University, July, 2019.

ANTUNES, Ricardo. *A rebeldia do trabalho: o confronto operário no ABC paulista: as greves de 1978-1980*. São Paulo: Ensaio; Campinas: Editora da Universidade Estadual de Campinas, 1988.

BAER, W.; TRAD. DE SCIULLI, E. *A economia brasileira*. 2. ed. São Paulo: Nobel, 2002.

BANDEIRA, Luiz A. Moniz. *O Governo João Goulart: as lutas sociais no Brasil, 1961-1964*. 8ª ed. rev. e ampliada. São Paulo, SP: Editora Unesp, 2010.

BANDEIRA, Luiz A. Moniz. *A renúncia de Jânio Quadros e a crise pré-64*. 2. ed. São Paulo: Brasiliense, 1979.

BARBOSA, Leonardo Augusto de Andrade. *Mudança constitucional, autoritarismo e democracia no Brasil pós-1964*. Tese (Doutorado em Direito, Estado e Constituição) – Faculdade de Direito, Universidade de Brasília – UnB, Brasília, 2009.

BASUALDO, Victoria (*et al.*). *Responsabilidad empresarial em delitos de lesa humanidad: represión a trabajadores durante el terrorismo de Estado*. Tomos I e II. 1ª ed. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 2016.

BENJAMIN, Walter. Sobre o conceito da história. In: *Magia e técnica, arte e política: ensaios sobre a literatura da cultura*. Tradução Sérgio Paulo Rouanet. Prefácio Jeanne Marie Gagnebin. 8. ed. São Paulo: Brasiliense, 2012.

BERCOVICI, Gilberto. *O direito constitucional passa, o direito administrativo permanece: a persistência da estrutura administrativa de 1967*. In TELES, Edson; SAFATLE, Vladimir (Org.). *O que resta da ditadura: a exceção brasileira*. São Paulo: Boitempo, 2010, p. 77-90.

_____. *As origens do Direito Econômico: Homenagem a Washington Peluso Albino de Souza*. *Revista da Faculdade de Direito da UFMG*. Belo Horizonte. Número Especial em Memória do Prof. Washington Peluso Albino de Souza. Belo Horizonte: Faculdade de Direito da UFMG, 2013, p. 253-263.

_____. State reform in Brazil: More of the same? In: IANCU, Bogdan; TANASESCU, Elena Simina (ed.). *Governance and constitutionalism: law, politics and institutional neutrality*. New York: Routledge, 2018, p. 155-162.

_____. O Papel Recente do Estado no Capitalismo Brasileiro. *Estado, Planejamento e Administração pública no Brasil*, v. III. p. 269-288, 2016.

_____. A Influência do Poder Econômico sobre o Poder Político. *Boletim IBCCRIM*, v. 274. p. 8-9, 2015.

_____. Política econômica e direito econômico. *Revista da Faculdade de Direito (USP)*. v. 105. p. 389, 2010.

_____. *Constituição Econômica e Dignidade da Pessoa Humana. Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo*. v.102. São Paulo. 2007, p. 457-467.

_____; MASSONETTO, Luís Fernando. *A constituição dirigente invertida: a blindagem da constituição financeira e a agonia da constituição econômica. Boletim de Ciências Econômicas*. v. 49. Coimbra, 2006, p. 45-65.

_____. *Constituição econômica e desenvolvimento: uma leitura a partir da constituição de 1988*. São Paulo: Malheiros, 2005.

_____. *Constituição e estado de exceção permanente: atualidade de Weimar*. Rio de Janeiro: Azougue, 2004.

BIGLIAZZI, Renato. *O caso Mauro Borges: Direito, Política e Constituição entre os dois primeiros atos institucionais*. (Tese de Doutorado). Universidade de Brasília, Programa de Pós-Graduação em Direito, 2015.

BLOCH, Marc. *Apologia da História, ou o Ofício do Historiador*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.

BLOOM, Peter. *Authoritarian Capitalism in the Age of Globalization*. Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA: Edward Elgar Publishing, 2016.

BOGERT, George Gleason. The Effect of the Trust Receipts Act. *Chicago: University of Chicago Law Review*. Vol. 3, Issue 1, Article 3, 1935, p. 26-38. Available at: <<https://chicagounbound.uchicago.edu/ucirev/vol3/iss1/3>>.

BOHOSLAVSKY, Juan Pablo; TORELLY, Marcelo. Cumplicidade financeira na ditadura brasileira: implicações atuais. *Revista Anistia Política e Justiça de Transição/Ministério da Justiça*. – N. 6 (jul. /dez. 2011) – Brasília: Ministério da Justiça, 2012, p. 70-118.

BORTONE, Elaine de Almeida. O Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais (IPÊS) na construção da reforma do Estado autoritário (1964-1968). *Tempos Históricos*, v. 18, p. 44–72, semestre de 2014.

BORTONE, Elaine de Almeida. *Os ipesianos no poder (1964-1967)*. *História Unisinos*. 27(2):318-331, maio/agosto 2023.

BOSCHI, Renato Raul. *Elites industriais e democracia: hegemonia burguesa e mudança política no Brasil*. Rio de Janeiro: Graal, 1979.

BOURDIEU, Pierre. *O poder simbólico*. Trad. de Fernando Tomaz. Rio de Janeiro: Editora Bertrand, 1989.

BRANCO, Carlos Castello. *A renúncia de Jânio: um depoimento*. Brasília: Senado Federal, 2017.

BRITO, Paulo. *Economia brasileira. Planos econômicos, incluindo o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e Políticas Econômicas Básicas*. São Paulo: Editora Atlas, 2019.

BRUNEAU, Thomas C.; FAUCHER, Philippe. *Authoritarian capitalism: Brazil's contemporary economic and political development*. New York, USA, Abingdon, UK: Routledge, 2018.

BUARQUE, Chico. *Letras e Canções*. Vol. 1. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.

BULHÕES, Octávio Gouvêa de. Memória do Banco Central, Programa de História Oral do CPDOC/FGV, 1989.

BUZAID, Alfredo. Ensaio sobre a alienação fiduciária em garantia. [S.l.]: ACREFI, 1969.

_____. Ensaio sobre a alienação fiduciária em garantia: Lei n. 4728, de 1965. *Revista dos tribunais*. v. 58. n. 401. São Paulo, mar. 1969, p. 9-29

CALICCHIO, Vera. Atos Institucionais, *In: ABREU, Alzira Alves de, et al. (coord.) Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro – Pós-1930*. Rio de Janeiro: CPDOC, 2010.

CAMARGO, Henrique Candido. Da Alienação fiduciária em garantia e fundos contábeis de natureza financeira face à lei de mercado de capitais. *Arquivos do Ministério da Justiça*. v. 25, n. 103. set. 1967, p. 36-59.

CAMPERO, Guillermo; VALENZUELA, José A. *El movimiento sindical chileno em el capitalismo autoritario (1973-1981)*. Santiago: Instituto Latinoamericano de Estudios Transnacionais (ILET), 1980-1981.

CAMPOS, Fabio Antônio de. *A arte da conquista: o capital internacional no desenvolvimento capitalista brasileiro (1951-1992)*. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Econômico) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP, 2009.

CAMPOS, Pedro Henrique Pedreira. *Estranhas Catedrais. As empreiteiras brasileiras e a ditadura civil-militar, 1964-1988*. 2ª reimpressão. Rio de Janeiro: EDUFF, 2017.

_____. Outras dimensões de 1968: o AI-5 enquanto instrumento de política econômica. *Revista Ars Historica*, ISSN 2178-244X, n. 17, jul./dez. 2018, p. 1-17.

CAMPOS, Pedro Henrique Pedreira; MARTINS, Mônica de Souza Nunes; BRANDÃO, Rafael Vaz da Motta (Org.). *Política econômica nos anos de chumbo*. Rio de Janeiro: Consequência, 2018.

CAMPOS, Roberto de Oliveira. Apresentação do Ministro do Planejamento à série dos “Documentos EPEA” *In: SIMONSEN, Mário Henrique (coord.). O Mercado Brasileiro de Capitais*. Rio de Janeiro: EPEA, Documentos EPEA n. 2, 1965.

CAMPOS, Roberto de Oliveira. *Temas e sistemas*. Rio de Janeiro: APEC, 1969.

CAMPOS, Roberto de Oliveira. *A lanterna na popa: memórias*. Rio de Janeiro: Topbooks, 1994.

CAMPOS, Roberto de Oliveira e outros. *Conversas com economistas brasileiros*. São Paulo: Editora 34, 1996.

CAPUTO, A. C.; MELO, H. P. de. *A industrialização brasileira nos anos de 1950: uma análise da instrução 113 da SUMOC*. Estudos Econômicos (São Paulo), v. 39, n. 3. p. 513–538, set. 2009. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0101-41612009000300003>>. Acesso em: 20 jun. 2022.

CARDOSO, Fernando Henrique. *O papel dos empresários no processo de transição: o caso brasileiro*. Dados, Rio de Janeiro, 26 (1), 1983, p. 09-27.

_____. FALETTO, Enzo. *Dependência e desenvolvimento na América Latina: Ensaio de interpretação sociológica*. Quarta Edição. Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1977.

CARDOSO, Fernando Henrique. *Autoritarismo e democratização*. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1975.

CARDOSO, Fernando Henrique. *Estatização e autoritarismo esclarecido: tendências e limites*. Estudos CEBRAP, São Paulo, v. 15, jan./fev./mar, 1976, p. 07-24.

CARVALHO, Cláudia Paiva. *Intelectuais, cultura e repressão política na ditadura brasileira (1964-1967): relações entre direito e autoritarismo*. Dissertação (Mestrado em Direito, Estado e Constituição) – Faculdade de Direito, Universidade de Brasília – UnB, Brasília, 2013.

CARVALHO, Cláudia Paiva. *Presidencialismo e democracia no Brasil (1946-1956): sistema de governo, legalidade e crise política*. Tese (Doutorado em Direito, Estado e Constituição) – Faculdade de Direito, Universidade de Brasília – UnB, Brasília, 2019.

CASTRO, Marcus Faro de; FERREIRA, Hugo Luís Pena e, (org.) 2018. *Análise jurídica da política econômica: A efetividade dos direitos na economia global*. Curitiba: Editora CRV.

CATROGA, Fernando. *Os passos do homem como restolho do tempo*. Memória e fim do fim da história, 2. ed. Coimbra: Ed. Almedina, 2011.

CAVALCANTI, Temístocles Brandão. Introdução à análise da Constituição de 1967 – o esquema político da Constituição. In: CAVALCANTI, Temístocles Brandão. BRITTO, Luiz Navarro. BALEEIRO, Aliomar. *A Constituição de 1967*. Brasília: Senado Federal, 1987. p. 1-19.

CERTEAU, Michel de. *A Escrita da história*. Tradução de Maria de Lourdes Menezes; revisão técnica de Arno Vogel. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1982.

CHIRIO, M. *A política nos quartéis: revoltas e protestos de oficiais na ditadura militar brasileira*. Rio de Janeiro: Zahar, 2012.

CODATO, Adriano Nervo. Uma história política da transição brasileira: da ditadura militar à democracia. *Revista de Sociologia e Política*. n. 25, nov. 2005, p. 83-106.

_____. *Sistema Estatal e Política Econômica no Brasil pós-64*. São Paulo/Curitiba: Hucitec/ANPOCS/EdUFPR, 1997.

COMMONS, John R. *Legal Foundation of Capitalism*. Madison: The University of Wisconsin Press, 1968.

COMPARATO, Fábio Konder. O indispensável direito econômico. *Revista dos Tribunais*. n. 353. mar. 1965, p. 22-26.

CONTADOR, Vicente. *Modelo econômico e projeto de nação-potência: Brasil 1964-1985*. Tese (Doutorado em História Econômica) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo – USP, São Paulo, 2007.

COSTA, Maurício Mesurini da. *O Estado Interventor no Brasil e seus reflexos no direito público (1930-1964): Temístocles Cavalcanti e sua contribuição doutrinária*. 2016. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Florianópolis, 2016.

COSTA, Pietro. Soberania, representação, democracia: ensaios de história do pensamento jurídico. Curitiba: Juruá, 2010, p. 17-41.

COUTINHO, Luciano G. O setor produtivo estatal: autonomia e limites. *In: Ensaios de Opinião*. Rio de Janeiro, v. 5, 1977, p. 28-33.

CRUZ, Sebastião C. Velasco e. *Empresariado e Estado na transição brasileira: um estudo sobre a economia política do autoritarismo (1974-1977)*. Campinas/São Paulo: Ed. da UNICAMP/FAPESP, 1995.

_____. Estado e sociedade no Brasil: uma revisão crítica. *In: O que se deve ler em Ciências Sociais no Brasil*. n. 1. São Paulo: Cortez/ANPOCS, 1986.

_____. Empresários, economistas e perspectivas da democratização no Brasil. *In: REIS, Fábio Wanderley & O'DONNELL, Guillermo (org.) A democracia no Brasil: dilemas e perspectivas*. São Paulo: Vértice, 1988.

_____. Empresários e o regime no Brasil: a campanha contra a estatização. Tese de Doutorado. São Paulo: FFLCH/USP, 1984.

_____; MARTINS, Carlos Estevam. De Castello a Figueiredo: uma incursão na pré-história da "abertura". *In: SORJ, Bernardo e Almeida, Maria Hermínia Tavares de (org.) Sociedade e política no Brasil pós-64*. São Paulo, Brasiliense, 1983.

CRUZ, Sebastião C. Velasco. *O presente como história: economia e política no Brasil pós-64*. Campinas: UNICAMP, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, 1997.

DE CHUEIRI, Vera Karam. CÂMARA, Heloísa Fernandes. (Des)ordem constitucional: engrenagens da máquina ditatorial no Brasil pós-64. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*. V. 95, 2015, p. 259-288.

DESCONHECIDO, A. O novo consultor geral da república - posse do Dr. Carlos Medeiros Silva. *Revista de Direito Administrativo*. [S. l.], v. 24. 1951, p. 357-359. DOI: 10.12660/rda.v24.1951.12037. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/12037>>. Acesso em: 8 abr. 2023.

DINIZ, Eli; BOSCHI, Renato Raul. *Empresariado nacional e Estado no Brasil*. Rio de Janeiro: Forense-Universitária, 1978.

DINIZ, Eli. *Empresariado, regime autoritário e modernização capitalista: 1964-85*. SOARES, Gláucio Ary Dillon; D'ARAÚJO, Maria Celina (orgs.). 21 anos de regime militar: balanços e perspectivas. Rio de Janeiro: Ed. da Fundação Getúlio Vargas, 1994.

_____; LIMA JR., Olavo. *Brasil de. Modernização autoritária: o empresariado e a intervenção do Estado na economia*. Brasília: IPEA/CEPAL, Série Estudos, n. 47, 1986.

DREIFUSS, René Armand. 1964: a conquista do Estado. Ação política, poder e golpe de classe. 3. ed. Petrópolis, Rio de Janeiro: Editora Vozes, 1981.

DREIFUSS, Rene Armand. *State, Class and the Organic Elite: The Formation of an Entrepreneurial Order in Brazil 1961-1965*. 1980. University of Glasgow, Glasgow, UK, 1980.

FALCÃO, Alcino Pinto. Alienação fiduciária em garantia: ius novum de direito comum ou de texto excepcional? *Revista de direito do Ministério Público do Estado da Guanabara*, v. 4. n. 10. jan. /abr. 1970, p. 84-93.

- FERNANDES, Florestan. *A Revolução Burguesa no Brasil: ensaio de interpretação sociológica*. 5. ed. São Paulo: Globo, 2006.
- FERRARA, Francisco. *A simulação dos Negócios Jurídicos*, trad. A. Bossa, São Paulo: Ed. Saraiva, 1.939.
- FERREIRA, Ângela; SIMONINI, Yuri; SILVA, Alexsandro F.C. *O apagar das luzes: processo de venda e da AMFORP no Brasil (1961-1965)*.
- FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Miniaurélio: o minidicionário da língua portuguesa*. 7. ed. Curitiba: Ed. Positivo, 2008.
- FERREIRA, Jorge; GOMES, Angela de Castro. *1964 – o golpe que derrubou um presidente, pôs fim ao regime democrático e instituiu a ditadura no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2014.
- FICO, Carlos. *Além do golpe: a tomada do poder em 31 de março de 1964 e a ditadura militar*. Rio de Janeiro: Record, 2004.
- FICO, Carlos. FERREIRA, Marieta de Moraes. ARAUJO, Maria Paula. QUADRAT, Samantha Viz (Org.). *Ditadura e democracia na América Latina – balanço histórico e perspectivas*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2008.
- FICO, Carlos. Ditadura militar brasileira: aproximações teóricas e historiográficas. *Revista Tempo e Argumento*. v. 9, n. 20. Florianópolis: jan./abr. 2017, p. 05-74.
- FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. *Democracia ou reformas? Alternativas democráticas à crise política: 1961-1964*. Trad. Carlos Roberto Aguiar. São Paulo: Paz e Terra, 1993.
- FILHO, João Roberto Martins. *O Palácio e a Caserna. A dinâmica militar das crises políticas na ditadura (1964-1969)*. São Paulo: Alameda Casa Editorial Ltda, 2020.
- FISHLOW, Albert. *Brazil's Economic Miracle*. The Royal Institute of International Affairs, Vol. 29, n. 11. Nov. 1973, p. 474-481.
- FONTES, Virgínia. Nas lutas. In: MELO, Demian Bezerra de (Org.). *A miséria da historiografia: uma crítica ao revisionismo contemporâneo*. Rio de Janeiro: Consequência, 2014.
- FRANCO, Afonso Arinos de Melo. *Evolução da crise brasileira*. 2. ed. Rio de Janeiro: Topbooks, 2005.
- FUKUYAMA, Francis. *O fim da História e o último homem*. Rio de Janeiro: Editora Rocco, 1992.
- FURTADO, Celso. *A pré-revolução brasileira*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1962.
- FURTADO, Celso. *O Brasil pós-milagre*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.
- FURTADO, Celso. *Formação econômica do Brasil*. 32. ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 2005.
- GASPARI, Elio. *A ditadura envergonhada*. São Paulo: Companhia das Letras, 2002a.
- _____. *A ditadura escancarada*. São Paulo: Companhia das Letras, 2002b.

_____. A ditadura derrotada. São Paulo: Companhia das Letras, 2003.

_____. A ditadura encurralada. São Paulo: Companhia das Letras, 2004.

GENNARI, Adilson Marques. *A Nação e o capital estrangeiro: um estudo sobre a Lei de remessa de lucros no governo de João Goulart*. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP, 1997.

GERTH, Hans H. The Nazi Party: its Leadership and Composition *In: MERTON, Robert K. et al. Reader in Bureaucracy*. Glencoe; Illinois: The Free Press, 1952.

GINZBURG, Carlo. *O fio e os rastros: verdadeiro, falso, fictício*. Tradução de Rosa Freire d'Aguiar e Eduardo Brandão. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

GOMES, A. M. de C. *A invenção do trabalhismo*. 3. ed. Rio de Janeiro, RJ: FGV Editora, 2005.

GOUVÊA, Gilda Portugal. *Burocracia e Elites Burocráticas no Brasil*. São Paulo: Paulicéia, 1994.

GRAEL, Dickson M. *Aventura, Corrupção, Terrorismo: à sombra da impunidade*. Petrópolis: Vozes, 1985, p. 23 e 78.

GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988*. Interpretação e crítica. 10. ed. rev. e atualizada. São Paulo: Malheiros Editores, 2005.

GRESPLAN, JORGE. *Marx: uma introdução*. São Paulo: Boitempo, 2021.

GUDIN, Eugênio. O discurso do “Homem de Visão”. *Digesto Econômico*. São Paulo, 32 (241): 03-10, jan./fev., 1975.

_____. *O pensamento de Eugênio Gudin*. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getúlio Vargas, 1978.

GUERRA, Maria Pia dos Santos Lima. *Anarquistas, trabalhadores, estrangeiros: a construção do constitucionalismo brasileiro na primeira república*. Dissertação (Mestrado em Direito, Estado e Constituição) – Faculdade de Direito, Universidade de Brasília – UnB, Brasília, 2012.

GUIMARÃES, Cesar. Empresariado, tipos de capitalismo e ordem política. *In: Dados*, Rio de Janeiro, 1977, p. 34-47.

GUIMARÃES, Cláudia Maria Cavalcanti de Barros. *1964 – Estado e economia: a nova relação*. Tese (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP, 1990.

HARTOG, François. *Regimes de historicidade: presentismo e experiências do tempo*. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2013.

HESPANHA, A. M. *A história do direito na história social*. Lisboa, 1978.

_____. O materialismo histórico na história do direito. *In: HESPANHA, A. M. A história do direito na história social*. Lisboa: Livros Horizonte, [s.d].

HESPANHA, ANTÓNIO MANUEL. *Guiando a mão invisível – Direito, Estado e lei no liberalismo monárquico português*. Coimbra: Livraria Almedina, 2004.

HOCHHEIM, Bruno Arthur. *Federalismo, centralização e intervenção estatal: os debates na Comissão do Itamaraty (1932-1933)*. 2017. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de Brasília, Brasília, 2017.

HONORATO, F. H. L. *Origens do constitucionalismo no Brasil: a Constituição como artefato no processo de independência*. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2022.

HUMPHREY, John. *Fazendo o "milagre": controle capitalista e luta operária na indústria automobilística brasileira*. Petrópolis: Editora Vozes, 1982.

IANNI, Otávio. *Estado e planejamento econômico no Brasil*. 5. ed., São Paulo: Malheiros, 2003.

_____. *A ditadura do Grande Capital*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1981.

_____. *Crisis in Brazil*. Translated by Phillis B. Eveleth. New York and London: Columbia University Press, 1970.

JAGUARIBE, HÉLIO. A renúncia do Presidente Quadros e a crise política brasileira. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. São Paulo, 1. n. I. nov. 1961, p. 272-311.

KAFKA, Alexandre. The Brazilian Stabilization Program, 1964-66. *Journal of Political Economy*. 1967, p. 596-631, p. 75.

Katz, Moses J. The Uniform Trust Receipt Act. *New York: St. John's Law Review*. Vol. 9, n. 1, Article 41, 1934. p. 250-265. Available at: <<https://scholarship.law.stjohns.edu/lawreview/vol9/iss1/41>>.

KLEIN, Lúcia; FIGUEIREDO, Marcus F. *Legitimidade e coação no Brasil pós-64*. Rio de Janeiro: Forense-Universitária, 1978.

KOPPER, Christopher. *A VW do Brasil durante a Ditadura Militar brasileira 1964-1985*. Uma abordagem histórica. Wolfsburg: Corporate History Department of Volkswagen, 2017.

KOSELLECK, Reinhart. *Futuro passado*. Contribuição à semântica dos tempos históricos (Traduzido do original alemão por Wilma Patrícia Maas, Carlos Almeida Pereira e César Benjamin), Rio de Janeiro, Contraponto editora, Ed. PUC-Rio, 2006.

_____. *Estratos do tempo*. Rio de Janeiro: Contraponto editora, Ed. PUC-Rio, 2014.

_____. *Uma história dos conceitos: problemas teóricos e práticos*. *Estudos Históricos*, Rio de Janeiro, vol. 5, n. 10, 1992, p. 134-146.

KOSELLECK, Reinhart *et al.* *O conceito de história*. Tradução René E. Gertz. Coleção História e Historiografia, 10. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2013.

KUCINSKI, Bernardo. *Abertura, a história de uma crise*. São Paulo: Brasil Debates, 1982.

KUCINSKI, Bernardo. *O fim da ditadura militar*. São Paulo: Contexto, 2001.

LEMOS, Renato Luís do Couto e. *Ditadura, Anistia e transição política no Brasil (1964-1979)*. Rio de Janeiro: Consequência, 2018.

LEMOS, Renato Luís do Couto e. O Grupo Permanente de Mobilização Industrial (GPMI) e o regime ditatorial no Brasil pós-1964. In: MARTINS, Mônica de Souza Nunes *et al* (Coord.). *Política econômica nos anos de chumbo*. Rio de Janeiro: Consequência, 2018.

LEMOS, Renato Luís do Couto e. *Contrarrevolução, ditadura e democracia no Brasil*. In: SILVA, C. L.; CALIL, G. G.; SILVA, M. A. B. da (orgs.). *Ditaduras e democracias: estudos sobre poder, hegemonia e regimes políticos no Brasil (1945-2014)*. Porto Alegre, RS: FCM Editora, 2014, p. 71-88.

LESSA, Carlos. *O conceito de política econômica: ciência e/ou ideologia?* Campinas, SP: Instituto de Economia da UNICAMP, 1998.

LIMA, Otto de Souza. *Negócio Fiduciário*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1962.

LINZ, Juan. *Totalitarian and authoritarian regimes*. Boulder and London: Lynne Rienner Publishers, 2000.

LOUREIRO, Felipe Pereira. *Empresários, Trabalhadores e Grupos de Interesse: a política econômica nos Governos Jânio Quadros e João Goulart, 1961-1964*. Tese (Doutorado em Ciências) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo – USP, São Paulo, 2012.

LOUREIRO, Felipe Pereira. Varrendo a democracia: considerações sobre as relações políticas entre Jânio Quadros e o Congresso Nacional. *Revista Brasileira de História*. São Paulo, v. 29, n. 57. 2009, p. 187-208.

MACARINI, J. P. *A política bancária do regime militar: o projeto de conglomerado (1967-1973)*. *Economia e Sociedade*, v. 16, n. 3, p. 343–369, dez. 2007. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0104-06182007000300003>>. Acesso em: 20 jun. 2021.

_____. *Um aspecto da política econômica do “milagre brasileiro”*: a política de mercado de capitais e a bolha especulativa 1969-1971. *Estudos Econômicos* (São Paulo), v. 38, n. 1, p. 151–172, mar. 2008. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0101-41612008000100007>>. Acesso em: 20 jun. 2021.

_____. *A política econômica do governo Costa e Silva 1967-1969*. *Revista de Economia Contemporânea*, v. 10, n. 3, p. 453–489, dez. 2006. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S1415-98482006000300001>>. Acesso em: 20 jun. 2021.

_____. *A política econômica do governo Médici: 1970-1973*. *Nova Economia*, v. 15, n. 3, p. 53–92, dez. 2005. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0103-63512005000300003>>. Acesso em: 20 jun. 2021.

_____. *Um estudo da política econômica do “milagre” brasileiro (1969-1973)*. Dissertação (Mestrado em Direito) [s.n.], 1984.

MARQUES, Raphael Peixoto de Paula. *Repressão política e usos da constituição no governo Vargas (1935-1937): a segurança nacional e o combate ao comunismo*. Dissertação (Mestrado em Direito, Estado e Constituição) – Faculdade de Direito, Universidade de Brasília – UnB, 2011.

MARTINS, Carlos Estevam. *Tecnocracia ou Tecnoassessoria?* *RAE-Revista de Administração de Empresas*. [S. L.], v. 10, n. 3. jul. 1970, p. 39-66.

MARTINS, Carlos Estevam. *Capitalismo de Estado e modelo político no Brasil*. Rio de Janeiro: Graal, 1977.

MARTINS, Luciano. *Estado capitalista e burocracia no Brasil pós-64*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1985.

_____. “Estatização” da economia ou “privatização” do Estado? *In: Ensaios de Opinião*, Rio de Janeiro, 9, 1978.

MATHIAS, Gilberto. Estado e capital: notas sobre um debate recente. *Contraponto*, Rio de Janeiro, v. 2, nov./dez. 1977, p. 50-74,

MATTOS, Marcelo Badaró; VEGA, Rubem. *Trabalhadores e ditaduras: Brasil, Espanha e Portugal*. Rio de Janeiro: Consequência, 2014.

MELO, Demian Bezerra de. Ditadura “civil-militar”? Controvérsias historiográficas sobre o processo político brasileiro no pós-1964 e os desafios do tempo presente. *Espaço Plural*. n. 27, 2012, p. 39-53.

MENDES, Cândido (org.). *O Legislativo e a tecnocracia*. Rio de Janeiro: Imago Editora Ltda. Conjunto Universitário Cândido Mendes, 1975.

MENDES, Cândido. O Congresso Brasileiro Pós-64: um Legislativo para a tecnocracia? *In: MENDES, Cândido (org.). O Legislativo e a tecnocracia*. Rio de Janeiro: Imago Editora Ltda. Conjunto Universitário Cândido Mendes, 1975.

MEZEY, Michael. O poder decisório do Legislativo nos sistemas políticos em desenvolvimento. *In: MENDES, Cândido (org.). O Legislativo e a tecnocracia*. Rio de Janeiro: Imago Editora Ltda. Conjunto Universitário Cândido Mendes, 1975, p. 43-81.

MINELLA, Ary Cesar. *Banqueiros: organização e poder político no Brasil*. Rio de Janeiro: Espaço e tempo; São Paulo: ANPOCS, 1988.

MIRANDA, Francisco Cavalcanti Pontes de. Dez anos de pareceres. *Parecer n. 95*. Rio de Janeiro: Livraria Francisco Alves Editora S.A., v. 4, 1975, p. 125-139.

MIRANDA, Pontes de. Tratado de Direito Privado, Vol. III, São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais (s/ ano), p. 115-116.

MORAES, Ana Carolina Reginatto. *A ditadura empresarial-militar e as mineradoras (1964-1988)*. Tese (Doutorado em História Social) – Instituto de História, Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, Rio de Janeiro, 2019.

MORAES, Antão de. Problemas e Negócios Jurídicos. Vol. I. São Paulo: Ed. Max Limonad, 1948.

MOREIRA, Vital. *A Ordem Jurídica do Capitalismo*. 4. ed. Lisboa: Editorial Caminho, 1987.

MOREIRA, Vital. *Economia e constituição: para o conceito de constituição económica*. 2. ed. Coimbra: Ed. Coimbra, 1979.

MORLEY, Samuel A. Labor markets and inequitable growth: the case of authoritarian capitalism in Brazil. New York, USA: Cambridge University Press, 1982.

NETTO, José Paulo. *Karl Marx: uma biografia*. São Paulo: Boitempo, 2020.

NORONHA, Eduardo G. Ciclo de greves, transição política e estabilização: Brasil, 1978-2007. Lua Nova 76, 2009.

NOVELLI, José Marcos Nayme. *Instituições, política e ideias econômicas: o caso do banco central do Brasil (1965-1998)*. São Paulo: Annablume; Fapesp, 2001.

ORWELL, George. *Nineteen Eighty-Four*. London: Secker and Warburg, 1949; London: Penguin Classics, 2021.

POULANTZAS, N. *Poder político e classes sociais*. Campinas: Editora da Unicamp, 2019.

PAIXÃO, Cristiano. *Autonomia, democracia e poder constituinte: disputas conceituais na experiência constitucional brasileira (1964-2014)*. Quaderni Fiorentini per la Storia del Pensiero Giuridico Moderno, v. 43, 2014. Disponível em: <<http://www.centropgm.unifi.it/cache/quaderni/43/0421.pdf>>. Acesso em: 20 jun. 2020.

PAIXÃO, Cristiano. Direito, política, autoritarismo e democracia no Brasil: da Revolução de 30 à promulgação da Constituição da República de 1988. Araucária. *Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*. Ano 13, n. 26, 2º semestre de 2011. Disponível em: <http://alojoptico.us.es/Araucaria/nro26/monogr26_5.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2020.

PAIXÃO, Cristiano. *Past and future of authoritarian regimes: constitution, transition to democracy and amnesty in Brazil and Chile*. Giornale di Storia Costituzionale, n. 30, 2/2015, p. 89-105.

PAIXÃO, Cristiano. *História do direito no Brasil republicano: a greve como chave de leitura*. In: SIQUEIRA, G.S; FONSECA, R.M. (Org.). *História do direito privado: olhares diacrônicos*. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2015.

PAIXÃO, Cristiano; BARBOSA, Leonardo A. A. *Cidadania, democracia e Constituição: o processo de convocação da Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988*. In: PEREIRA, Flávio Henrique Unes; DIAS, Maria Tereza Fonseca. (Org.). *Cidadania e inclusão social: estudos em homenagem à Professora Miracy Barbosa de Sousa Gustin*. 1. ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2008, p. 121-132.

PAIXÃO, Cristiano; BARBOSA, Leonardo Augusto Andrade. *A memória do direito na ditadura militar: a cláusula de exclusão da apreciação judicial observada como um paradoxo*. Revista do Instituto de Hermenêutica Jurídica, Porto Alegre, v. 1, n. 6, 2008, p. 57-78.

PAIXÃO, Cristiano; CARVALHO, Claudia Paiva. *Cultura, política e moral: as diversas faces da censura na ditadura militar brasileira*. In: SOUSA JUNIOR, José Geraldo *et. al.* (Org.). *O Direito Achado na Rua*. Coleção Direito Vivo. v. 8. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015.

————— *Introdução crítica ao direito à comunicação e à informação*. Brasília: FAC-UnB, 2016, p. 336-348.

PAIXÃO, Cristiano; CATTONI, Marcelo; NETTO, Menelick de Carvalho. *Levando as palavras a sério: um golpe é um golpe*. Disponível em: <https://www.jota.info/paywall?redirect_to=//www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/levando-as-palavras-a-serio-um-golpe-e-um-golpe-02102018>. Acesso em: 20 jun. 2019.

PAIXÃO, Cristiano; NETTO, Menelick de Carvalho. *Entre permanência e mudança: reflexões sobre o conceito de constituição*. In: MOLINARO, Carlos Alberto; MILHORANZA,

Mariângela Guerreira; PORTO, Sérgio Gilberto. (org.). *Constituição, jurisdição e processo – Estudos em homenagem aos 55 anos da Revista Jurídica*. 1. ed. Sapucaia do Sul – RS: Nota dez, 2007, p. 91-109.

PEREIRA, Anthony W. *Ditadura e repressão: o autoritarismo e o Estado de Direito no Brasil, no Chile e na Argentina*. Trad. Patrícia Zimbres. São Paulo: Paz e Terra, 2010.

PINTO, Antonio Costa; MARTINHO, Francisco Carlos Palomanes (Org.). *O passado que não passa – a sombra das ditaduras na Europa do Sul e na América Latina*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013. p. 215-233.

PINTO, Francisco Rogério Madeira. *A formação do pensamento jurídico-autoritário brasileiro e sua concretização no Estado Novo: Júlio de Castilhos, Oliveira Vianna, Francisco Campos e Carlos Medeiros Silva*. Tese (Doutorado em Direito, Estado e Constituição) – Universidade de Brasília – UnB, Brasília, 2018.

POLANYI, Karl. *The Great Transformation*. Boston: Beacon Press, 2001.

QUEIROZ, Maurício Vinhas; MARTINS, Luciano; QUEIRÓS, José Antônio pessoa de. Os grupos econômicos do Brasil. *Revista do Instituto de Ciências Sociais ICS da Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ*, v. 2, n. 1. dez. 1965, p. 47-185.

RAMÍREZ, Hernán. *Corporaciones en el poder*. Institutos económicos y acción política en Brasil Y Argentina: IPÊS, FIEL y Fundación Mediterránea. San Isidro: Lenguaje Claro Editora, 2007.

RECONDO, Felipe. *Tanques e togas: o STF e a ditadura militar*. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

REIS, Daniel Aarão. *Ditadura e democracia no Brasil: do golpe de 1964 à Constituição de 1988*. Rio de Janeiro: Zahar, 2014.

ROBERTINI, Camillo. *Quando la Fiat parlava argentino*. Una fabbrica italiana e i suoi operai nella Buenos Aires dei militari (1964-1980). Quaderni di storia. Milano: Le Monnier, 2019.

ROLLEMBERG, Denise; QUADRAT, Samantha Viz. (Org.). *A construção social dos regimes autoritários – legitimidade, consenso e consentimento no século XX – Brasil e América Latina*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010.

RUSSAU, C. *Empresas alemãs no Brasil: o 7x1 na economia*. Primeira edição. São Paulo, Brazil: Autonomia Literária, 2017.

SADER, Eder. *Quando novos personagens entram em cena: experiências, falas e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

SANTANA, Marco Aurélio. *Trabalhadores em movimento: o sindicalismo brasileiro nos anos 1980-1990*, In: FERREIRA, Jorge; DELGADO, Lucilia de Almeida Neves (Org.) *O tempo da ditadura: regime militar e movimentos sociais em fins do século XX*. 4. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010 (O Brasil Republicano, v. 4), p. 283-313.

SANTOS, Cecília MacDowell; TELES, Edson; TELES, Janaina de Almeida (Org.). *Desarquivando a ditadura – memória e justiça no Brasil*. Volumes I e II. São Paulo: Hucitec, 2009.

SAUER, Wolfgang. *O homem Volkswagen: 50 anos de Brasil*. São Paulo: Geração Editorial, 2012.

SCHNEIDER, Ronald M. *The political system of Brazil*. Emergence of a “modernizing” authoritarian regime, 1964-1970. New York and London: Columbia University Press, 1971.

SCHUMPETER, Joseph. *Capitalism, Socialism and Democracy*. New York: HarperPerennial, 1975.

SEELAENDER, Airton Cerqueira Leite. Juristas e ditaduras: uma leitura brasileira. In: Ricardo Marcelo Fonseca e Airton Cerqueira Leite Seelaender (Org.). *História do Direito em Perspectiva. Do Antigo Regime à Modernidade*. Curitiba: Juruá, 2009, p. 415-432.

SHAPIRO, Helen. *Engines of growth: the state and transnational auto companies in Brazil*. Cambridge: Cambridge University Press, 1994.

SILVA, C. L.; CALIL, G. G.; SILVA, M. A. B. da (Orgs.). *Ditaduras e democracias: estudos sobre poder, hegemonia e regimes políticos no Brasil (1945-2014)*. Porto Alegre, RS: FCM Editora, 2014.

SILVA, Carlos Medeiros. O poder regulamentar no direito comparado. *Revista de Direito Administrativo*. [S. l.], v. 30. p. 28–33, 1952. p. 28. DOI: 10.12660/rda.v30.1952.12520. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/12520>>. Acesso em: 8 abr. 2023.

_____. As atribuições constitucionais do poder executivo. *Revista de Direito Administrativo*. [S. l.], v. 31. p. 1–9, 1953. p. 9. DOI: 10.12660/rda.v31.1953.12611. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/12611>>. Acesso em: 8 abr. 2023.

_____. A legislação delegada. *Revista de Direito Administrativo*, [S. l.], v. 71, p. 1–15, 1963. DOI: 10.12660/rda.v71.1963.24164. Disponível em: <<https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/24164>>. Acesso em: 5 set. 2023.

_____. Observações sobre o ato institucional. *Revista de Direito Administrativo*, [S. l.], v. 76. p. 473–475, 1964, p. 473. DOI: 10.12660/rda.v76.1964.25961. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/25961>>. Acesso em: 8 abr. 2023.

_____. O ato institucional e a elaboração legislativa. *Revista de Direito Administrativo*. [S. l.], v. 77. p. 1-12, 1964. p. 3. DOI: 10.12660/rda.v77.1964.25966. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/25966>>. Acesso em: 8 abr. 2023.

_____. Seis meses de aplicação do Ato Institucional. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 78, out./dez. 1964, p. 449-452.

_____. O Ato Institucional e a elaboração legislativa. *Revista de Direito Administrativo*. vol.77, setembro de 1964, p. 1-12.

_____. Observações sobre o Ato Institucional. *Revista de Direito Administrativo*. vol.76, junho de 1964, p. 473-475.

_____. Seis Meses de Aplicação do Ato Institucional. *Revista Forense*. vol.208, dezembro de 1964, p. 375-376.

_____. A Elaboração Constitucional – exposição de motivos do projeto de Constituição. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 86, out./dez. 1966, p. 1-15.

SILVA, Marcelo Almeida de Carvalho. *As práticas de normalização da violência operacionalizadas pela Volkswagen do Brasil na ditadura militar brasileira (1964-1985)*. Tese (Doutorado em Administração de Empresas) – Pontifícia Universidade Católica – PUC, Rio de Janeiro, 2018.

SILVA, Ulisses Rubio Urbano da. *De campos-Bulhões a Delfim: posição dos industriais diante da política econômica*. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Econômico) – Instituto de Economia. Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP, 1984.

SILVA, Ulisses Rubio Urbano da. *A questão nacional no Brasil entre 1954 e 1964: perspectivas de Caio Prado Júnior e Nelson Werneck Sodr e*. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Econômico) – Instituto de Economia. Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP, 2018.

SILVA, Ricardo Virgilino. *A ideologia do Estado Autoritário no Brasil*. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP, 1998.

SILVA, Vicente Gil da. *O Instituto Brasileiro de A o Democrática (IBAD): contexto histórico de surgimento e trajetória de Ivan Hasslocher*, 2021.

SIMONSEN, Mário Henrique (coord.). *O Mercado Brasileiro de Capitais*. Rio de Janeiro: EPEA, Documentos EPEA n. 2, 1965.

SIMONSEN, Mário Henrique; CAMPOS, Roberto de Oliveira. *A nova economia brasileira*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1974.

SIQUEIRA, G.S; FONSECA, R.M. (Org.). *História do direito privado: olhares diacrônicos*. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2015.

SKIDMORE, Thomas E. *The politics of military rule in Brazil, 1964-85*. New York: Oxford University Press, 1988.

SKIDMORE, Thomas E. Politics and Economic Policy Making in Authoritarian Brazil, 1937-71. In: STEPAN, Alfred. *Authoritarian Brazil – Origins, Policies, and Future*. New Haven and London: Yale University Press, 1973.

SMITH, A. A riqueza das na es: investiga o sobre sua natureza e suas causas. v. I, *Os Economistas*. São Paulo: Nova Cultural, 1996.

SOARES, Bruno César Prado. *Ordem pública e controle na constituinte republicana: análise dos discursos parlamentares da Assembleia de 1890-91 sob a perspectiva do nacionalismo*. 2016. Disserta o (Mestrado em Ciência Política) – Centro Universitário UNIEURO, Brasília, 2016.

SOSNOWSKI, Saul; SCHWARTZ, Jorge (org.) *Brasil: o trânsito da memória*. São Paulo: EDUSP, 1994.

SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Primeiras linhas de direito econômico*. 3. ed. São Paulo: LTr, 1994.

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

STEPAN, Alfred (Org.). *Authoritarian Brazil – Origins, Policies, and Future*. New Haven and London: Yale University Press, 1973.

STOPPINO, Mário. Autoritarismo. In: BOBBIO, Norberto *et al.* *Dicionário de política*. 13. ed. 4ª reimpressão. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2010.

TAVARES, Flávio. *Memórias do esquecimento: os segredos dos porões da ditadura*. 5. ed. Rio de Janeiro: Record, 2005.

TAVARES, Maria da Conceição. *Da substituição de importações ao capitalismo financeiro: ensaios sobre Economia Brasileira*. 5. ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1976.

TAVARES, Maria da Conceição; ASSIS, J. Carlos de. *O grande salto para o caos: a economia política e a política econômica do regime autoritário*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1985.

TEIXEIRA, Maria Lúcia; VIANNA, Werneck. *A administração do “milagre”*. O Conselho Monetário Nacional – 1964-1974. Petrópolis, Editora Vozes, 1987.

TELES, Edson; SAFATLE, Vladimir (Org.). *O que resta da ditadura: a exceção brasileira*. São Paulo: Boitempo, 2010.

TRUBEK, David M. Law, Planning and Development of the Brazilian Capital Market. A Study of Law in Economic Change. In: *The Bulletin*, New York University, Graduate School of Business Administration, Institute of Finance, n. 72-73. New York: abril, 1971.

VARGAS, G. *Discursos selecionados do Presidente Getúlio Vargas*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2010.

VIANA, Cibilis da Rocha. *Reformas de base e a política nacionalista de desenvolvimento – de Getúlio a Jango*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1980.

VELHO, Otávio Guilherme. *Capitalismo autoritário e campesinato: um estudo comparativo a partir da fronteira em movimento*. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2009.

VIANA FILHO, Luís. O projeto de Constituição (capítulo XXII) e A Constituição de 1967 (capítulo XXIII). In: *O Governo Castello Branco*. Tomo II. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército e Livraria José Olympio, 1975. p. 452-476.

VIANNA, Maria Lúcia Teixeira Werneck. *A administração do milagre: o Conselho Monetário Nacional – 1964-1974*. Petrópolis: Vozes, 1987.

VICTOR, Mário. *Cinco anos que abalaram o Brasil* (de Jânio Quadros ao Marechal Castello Branco). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1965.

WOODARD, James P. *Brazil's Revolution in Commerce: creating consumer capitalism in the American Century*. The University of North Carolina Press, 2020.