

GILDA FIGUEIREDO PORTUGAL GOUVÊA

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

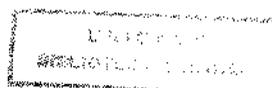
GILDA FIGUEIREDO PORTUGAL GOUVÊA 200

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

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

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

Argelina Maria Cheibub Figueiredo



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

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

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

CAPÍTULO I: A QUESTÃO DA REFORMA DO ESTADO

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

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

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

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

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

² O Consenso de Washington, por exemplo.

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

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

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

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

⁴ Tal percurso não será descrito em detalhes neste trabalho.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

CAPÍTULO II:

A COMISSÃO PARA O REORDENAMENTO DAS FINANÇAS PÚBLICAS: SEU PERFIL

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

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

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

¹³ Antiga denominação do Segundo Grau.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

CAPÍTULO III:

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

A) A CRISE E O PROCESSO DE TOMADA DE CONSCIÊNCIA

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

B) A COMISSÃO: COMPOSIÇÃO, ESTRUTURA E RELATÓRIOS PARCIAIS

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

⁴⁰ Grifo do relatório.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

CAPÍTULO IV: O ENCAMINHAMENTO DAS MEDIDAS

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

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

A) Os FATOS I : UMA VITÓRIA PARCIAL E TEMPORÁRIA

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

⁴⁴ Sistema Nacional de Previdência Social.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

⁴⁸ Através da compra compulsória de títulos públicos.

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

A posição de extrema fraqueza do Ministro Dornelles, provocada pela situação que o levou a assumir o ministério (doença e posterior morte de Tancredo Neves, fonte quase única de seu poder na fase da montagem do novo Governo), fez com que a maioria destas medidas não fosse cumprida. As reações contrárias às suas propostas, não somente por parte dos grupos que haviam apoiado a Aliança Democrática e de setores progressistas via PMDB, sindicatos e organizações de funcionários públicos, mas também entre os conservadores (principalmente pelas medidas de paralisação das operações ativas dos bancos oficiais que afetavam a agricultura e o setor exportador), acabaram motivando a sua queda. Outro fator que contribuiu para sua saída foi o pouco entrosamento entre ele e o Presidente Sarney desde o início do Governo. O Presidente demonstrava ter mais afinidades com o Ministro do Planejamento, João Sayad.

Descontadas as simpatias pessoais, as divergências entre Dornelles e Sayad que chamavam mais a atenção da equipe e do próprio Presidente Sarney, estavam tanto no diagnóstico da situação econômica do país quanto nos remédios. O Ministro Sayad, indicado pelo PMDB de São Paulo ao Presidente Tancredo Neves⁵⁰ para a pasta do Planejamento, baseava seu diagnóstico na idéia de que a questão do déficit público e da inflação poderiam ser atacadas sem recorrer a uma política recessiva, o que soava muito melhor aos ouvidos de um Presidente de perfil populista, que assumia dentro de um contexto político bastante delicado, provocado tanto pela morte do Presidente Tancredo Neves quanto pelos compromissos assumidos pela Aliança Democrática durante a campanha eleitoral. Em outras palavras, seria difícil convencer o Presidente Sarney da necessidade de um programa de ajuste com efeitos recessivos e principalmente de cortes nos gastos públicos⁵¹.

No que se refere às alterações institucionais nos mecanismos que comandavam as finanças públicas, se existiam divergências entre Fazenda e Planejamento, elas não ficaram visíveis. Mas as coisas caminhavam lentamente, apesar da permanência da maioria dos técnicos que haviam participado da

⁵⁰ Quando este decidiu não escolher o economista José Serra, que era Secretário do Planejamento do Governador Franco Montoro de São Paulo e havia coordenado a Comissão do Plano de Governo - COPAG

⁵¹ Esta posição do Presidente Sarney já ficou clara na reunião do Conselho Monetário Nacional em maio de 1985, quando, pressionado pelos Governadores, autorizou o aumento da capacidade de endividamento de Estados e Municípios. GAZETA MERCANTIL, 19 de maio de 1985, p. 1.

Comissão para o Reordenamento das Finanças Públicas em funções de assessoria próximas aos formuladores da política econômica no início do governo da Nova República. Estes burocratas foram chamados por Francisco Dornelles e João Batista de Abreu, este último nomeado Chefe da Assessoria Econômica do Ministério da Fazenda onde teve um papel destacado durante grande parte do Governo Sarney do qual foi mais tarde Ministro do Planejamento. Abreu reuniu em torno de si o núcleo central da antiga Comissão⁵² e a permanência destes técnicos foi apontada, pelos profissionais que vieram “de fora” da administração pública federal, como muito importante para a operação das propostas de política econômica formuladas durante todo o Governo Sarney (Entrevistas n.4 e 14). Mas a urgência imprimida pelos mesmos técnicos no final do Governo Figueiredo bem como o seu espaço de ação diminuíram bastante nos primeiros meses da Nova República, pois agora a negociação política era bem mais complexa. Além disso “o Ministro Dornelles era da escola do Ministro Delfim, ou seja, queria controlar os gastos mas era contra o fim do orçamento monetário e não queria tirar poder do Banco do Brasil” (Entrevista n. 11).

Havia, entretanto, alguns sinais importantes de que estavam vivas as idéias de propor um novo desenho institucional para a gestão das finanças públicas, apesar de parecer que pouca gente queria ouvir falar sobre este assunto entre os apoiadores do novo Governo. Assim, no discurso proferido na Câmara no início de maio de 1985⁵³, o Ministro Dornelles incluiu a noção de “déficit de caixa” em substituição à noção de “déficit operacional”. Esta diferença não era semântica: significava que se mantinha a idéia de iniciar um processo de substituição do orçamento monetário por instrumentos mais realistas, que fixassem a origem e o destino dos recursos públicos.

Esta mudança de atitude refletiu-se na preparação do Orçamento para 1986, que começou a ser montado em meados de 1985 pela equipe do Ministro do Planejamento, João Sayad. A orientação dada foi para que o núcleo central do

⁵² O único que não permaneceu, apesar de convidado pelo Ministro Dornelles, mas formalmente vetado por lideranças do PMDB, foi o Dr. Mailson da Nóbrega.

⁵³ No pronunciamento da Câmara, proferido no dia 8 de maio de 1985, o Ministro Dornelles afirmou que o “déficit do setor público constituía a causa principal dos desequilíbrios da economia brasileira. Tal déficit provinha” em sua avaliação, “do excesso de gastos sobre as receitas, causado pela ineficiência congênita das empresas estatais” dentre outros fatores. SAMPAIO JÚNIOR e AFFONSO 1986, p.15.

processo fosse a unificação orçamentária, isto é, a incorporação no Orçamento da União que iria ser enviado ao Congresso de todas as despesas fiscais que estavam embutidas no Orçamento Monetário, como por exemplo, os estoques reguladores, as contas trigo, café, açúcar, álcool, a equalização das taxas no financiamento às exportações, etc.⁵⁴. Estas inclusões fizeram com que pela primeira vez desde 1964, o Orçamento da União apresentasse um déficit considerável. Mas a proposta apresentada em julho de 1985 contemplava medidas tímidas para a dimensão do desajuste. Dentre elas sugeriam a antecipação do recolhimento do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e sobre o Imposto de Renda, a elevação das alíquotas do imposto de renda sobre os ganhos do setor financeiro e o corte dos gastos públicos.

Na negociação deste conjunto de medidas, ficou claro um grande constrangimento de ordem política e institucional. Como encaminhar qualquer proposta a um Congresso onde o Governo teria grandes dificuldades de articular-se, pois a composição política havia sido feita em torno de um Presidente e quem assumiu foi outro? Como caminhar as negociações, se não havia um programa de Governo definido e se pairava uma enorme desconfiança por parte do PMDB e de outros partidos que militaram na oposição durante o regime militar, em relação ao Presidente Sarney que havia sido até alguns meses atrás Presidente do PDS, partido de sustentação do regime anterior? Tudo isto sem falar que o clima no Congresso estava muito mais próximo da idéia de promover as mudanças sem penalizar ninguém, já que em 1986 haveria eleições para deputado federal e a renovação de dois terços do Senado. Todos sabiam que restava a possibilidade de recorrer-se ao Decreto-Lei, tão duramente atacado pelas oposições durante o período autoritário. Mas como fazer isto sem desmoralizar-se? Na verdade, este “impasse institucional”, que já havia sido apontado pela burocracia que comandou o processo de Reordenamento das Finanças Públicas em 1984, só foi resolvido em 1986 com o Plano Cruzado, que acabou sendo implantado através do tão combatido Decreto-Lei.

Os desentendimentos entre Fazenda e Planejamento, mais a falta de apoio do Ministro Dornelles junto à cúpula do Governo e do PMDB, levaram ao seu

⁵⁴ Como o tempo era pouco, “optou-se por iniciar o processo com a inclusão das operações de natureza não reembolsável, de interesse do Tesouro, realizadas pelo Banco do Brasil e Banco Central. As de natureza reembolsável foram deixadas para a etapa seguinte (empréstimos a setores prioritários, p.ex.). CALABI e PARENTE 1990.

pedido de demissão em agosto de 1985. No dia 27 de agosto assumiu o Ministério o empresário Dilson Funaro, até então Presidente do BNDES.

Esta alteração no comando da política econômica do Governo representou muito mais que uma troca de nomes. Ela representou o fim das desavenças de fundo entre Planejamento e Fazenda, com a adesão a um programa que priorizava o crescimento econômico através da queda nas taxas de juros e de cortes nos gastos públicos desde que não provocassem recessão (SAMPAIO JÚNIOR e AFFONSO, 1985, p.22). E a nova equipe econômica passou a agir imediatamente, e já em setembro as taxas de juros recuaram de 21,5% (último leilão de títulos públicos da equipe Dornelles) para 16,5% acima da correção monetária (SAMPAIO JÚNIOR e AFFONSO 1985, p. 23). Os efeitos das mudanças na condução da política econômica também se refletiram na queda do déficit público de 8,4 trilhões de cruzeiros em agosto para 7,1 trilhões em setembro e 6,9 trilhões em outubro: “estes resultados corresponderam em parte a uma redefinição metodológica que eliminou do conceito de caixa várias imprecisões contábeis ... e à recuperação da receita da União, a qual de janeiro a outubro, cresceu 13,3% em termos reais contra 7,4% de janeiro a agosto” (SAMPAIO JÚNIOR e AFFONSO 1985, p.24).

Mas a situação estava longe de refletir uma superação das profundas distorções tanto estruturais quanto operacionais da economia nacional e mais especificamente das finanças públicas. E a inflação pulou de 9,1% em outubro para 15% em novembro⁵⁵. Foi neste momento que novas medidas de profundidade começaram a ser gestadas e que, no que se refere às contas públicas, os técnicos da burocracia permanente e os “de fora” passaram a convergir tanto no diagnóstico quanto nas propostas de superação. Aproximava-se o momento em que o conhecimento dos mecanismos perversos que comandavam as finanças públicas no país que a burocracia havia acumulado durante mais de uma década, iria casar-se com a vontade política de superá-los.

⁵⁵ O maior índice mensal até então registrado no país.

CAPÍTULO V: AS REAÇÕES ÀS PROPOSTAS DA COMISSÃO PARA O REORDENAMENTO DAS FINANÇAS PÚBLICAS

As principais reações contrárias às medidas propostas pela Comissão para o Reordenamento das Finanças Públicas entre o final de 1984 e os primeiros meses de 1985, vinham de três fontes principais.

Em primeiro lugar das burocracias ligadas ao Banco do Brasil e ao Banco Central. A reação mais forte veio do Banco do Brasil, desde sua diretoria até seu corpo de funcionários, que via, com a perda da condição de autoridade monetária, um estreitamento de sua margem de atuação. Quanto ao Banco Central, o receio de seus funcionários e principalmente da diretoria que cuidava das contas de fomento, era de que a sua transferência para o Banco do Brasil representasse um enfraquecimento na importância do Banco. Em segundo lugar de parte dos banqueiros privados, que temiam a concorrência poderosa no mercado que ocorreria, na sua avaliação, se o Banco do Brasil se transformasse num banco comercial. E finalmente da oposição, que ficou receosa de perder instrumentos importantes, apesar de que eram instrumentos centralizadores e autoritários, no momento em que assumiam a condução da política econômica.

Após a divulgação do Relatório da Comissão, e antes que o Conselho Monetário Nacional se reunisse para examiná-lo, os jornais passaram a anunciar que haveria um poderoso "lobby" atuando em Brasília, disposto a aplicar "quanto dinheiro fosse necessário para acelerar a implantação da reforma". (Folha de S. Paulo, 5/12/84). Mas os fatos parecem não confirmar estes rumores, muito pelo contrário. Não foi possível identificar quais seriam os beneficiários imediatos da aceleração da Reforma. Na realidade, se parte da reforma chegou a caminhar e se só foi sustada por uma Ação Popular cuja liminar foi concedida pela justiça, o mérito só pode ser creditado a uma parte dos membros da Comissão, justamente o núcleo básico que a compunha.

O Governo Figueiredo ficou dividido quanto ao encaminhamento da Reforma. Enquanto os burocratas que compunham a Comissão para o Reordenamento das Finanças Públicas, com exceção dos representantes do

Banco do Brasil, estavam convencidos de que ela deveria (e poderia legalmente) ser encaminhada via Decreto Lei e Resoluções do Conselho Monetário Nacional - e conseguiram convencer, num primeiro momento, o Ministro Ernane Galvêas sobre este procedimento. O Ministro Delfim Netto mantinha-se aparentemente alheio ao seu encaminhamento. Por outro lado, o Presidente da República recebia as pressões contrárias do Congresso, por intermédio do Deputado Nelson Marchezan, líder do seu partido o PDS, que também era funcionário do Banco do Brasil. O Deputado tentou conseguir do Governo um compromisso de só fazer a reforma através do Legislativo e afirmou, ao sair de uma audiência que a receptividade tinha sido “boa junto ao Ministro Delfim Netto do Planejamento e junto ao Ministro Leitão de Abreu do Gabinete Civil”, mas ressaltou que a resistência estava “localizada no Ministério da Fazenda” (Jornal do Brasil, 6/12 84).

Tudo indica que o Deputado Nelson Marchezan conseguiu convencer o Presidente Figueiredo, que em despacho com o Ministro Ernane Galvêas, deu a ordem, que este transmitiu por escrito ao Dr. Maílson da Nóbrega nos seguintes termos:

“Ao Senhor Secretário Geral

Conforme decisão do Exmo. Senhor Presidente da República, as medidas que dependam de mudanças na legislação, mesmo as que poderiam ser adotadas imediatamente, através de Decreto-Lei, deverão ser objeto de considerações posteriores.

Assim, recomendo à Comissão destacar em seu relatório, como de implementação a curto prazo, apenas as propostas que se situem no campo administrativo-operacional” (Despacho de próprio punho do Sr. Ministro em 21/1/1985, no ofício que encaminhava de volta o relatório da Comissão)

Além da posição oficial do Governo, pudemos identificar cinco outras posições conforme as reações dos grupos que se manifestaram quanto ao conteúdo e quanto ao momento de encaminhamento da reforma. Na realidade cada uma delas tende a representar, na sua essência, uma visão específica dentro daquele contexto determinado, sobre o desenho institucional que o Estado deveria ter no que se refere à sua organização financeira. Levamos em conta que cada uma delas não se apresentou em seu “estado puro”, pois sendo o momento

da transição entre o regime autoritário e a primeira experiência democrática depois de vinte anos, o que mais caracterizava a situação era uma grande cautela nas manifestações da maioria dos atores envolvidos.

A primeira delas, defendida pelos funcionários do Banco do Brasil e seus apoiadores, que chamaremos de *corporativista*, e que tinha como justificativa a defesa das funções sociais que o Banco do Brasil desempenharia: “tão importante quanto a Agência Metropolitana de Rio de Janeiro e de São Paulo é a modesta agência de São Benedito, implantada no imenso divisor de águas da Serra do Ibiapaba, no Ceará, ou em Ji-Paraná, Rondônia” (Expedito Quintas, *Correio Brasiliense*, 8/12/84). Esta afirmação ilustra com clareza a idéia de que o Banco deveria ser preservado de suas funções acima de tudo. A segunda posição, manifestada pelos grupos privados, incluindo banqueiros, empresários industriais e comerciais, proprietários de jornais e que apresentava tanto posições favoráveis quanto contrárias às medidas, demonstrando uma ausência de consenso, ao contrário do que alardeavam os que combatiam a reforma. A terceira, defendida pelos que estavam engajados na luta político-partidária, e que se subdividia em dois grupos. Um grupo era composto por aqueles que se opunham ao encaminhamento das medidas, sem entrar no seu mérito, afirmando apenas que não era oportuno que fossem implantadas no final de um Governo. O outro grupo, ao contrário, composto por aqueles que defendiam as medidas em seu conteúdo e quanto à urgência de seu encaminhamento, como forma de fazer com que as oposições, provavelmente vitoriosas nas eleições presidenciais, tivessem sua liberdade de ação limitada, principalmente com a eliminação do orçamento monetário. A quarta posição, com características autoritárias, da qual eram os principais protagonistas aqueles que se opunham às medidas ou por desconhecimento da real situação das contas públicas ou porque, implicitamente, concordavam que existisse um orçamento monetário que pudesse ser definido por poucos, desde que estes poucos fossem do seu grupo político. Este grupo era o mais difícil de ser identificado, já que preferiam não expressar sua posição publicamente. Finalmente, a quinta posição, da qual faziam parte a maioria dos burocratas do Banco Central, do Banco do Brasil, da Secretaria de Planejamento da Presidência da República e do Ministério da Fazenda que compunham a Comissão para o Reordenamento das Finanças Públicas, e que defendiam as medidas sob o argumento de que elas representariam a entrega, via transparência das informações, das decisões sobre os gastos públicos e sobre o seu controle à “sociedade”, e por isso, coincidiam com o “interesse público”.

A) - A POSIÇÃO CORPORATIVISTA DO BANCO DO BRASIL

O Banco do Brasil transformou-se no centro das reações contrárias às medidas propostas pela Comissão. Aliás, como já vimos, as resistências do Banco do Brasil a qualquer tipo de mudança no sistema financeiro público são muito antigas. Estas resistências fizeram com que o primeiro presidente do Banco Central, Dr. Dênio Nogueira, declarasse em 1989 que a “maior dificuldade para controlar o sistema bancário como um todo, centrava-se no Banco do Brasil ... Sempre foi muito difícil controlar o Banco do Brasil ... em qualquer plano de estabilização neste país ...com sua força política e econômica, eles jamais querem se sujeitar...” (NOGUEIRA, DEPOIMENTO 13/10/89, p. 80).

A concluir pelas manifestações através da imprensa, parecia que todas as alterações voltavam-se exclusivamente para alterar o perfil daquela instituição financeira, o que não era verdade. Entretanto, o congelamento da Conta Movimento representaria realmente uma mudança importante para o Banco do Brasil, que, para não ser abalado profundamente, deveria receber novos instrumentos que o colocasse em condições de competitividade com as outras instituições bancárias. Mas estas medidas, que permitiriam ao Banco se transformar num conglomerado, podendo daí atuar com os mesmos instrumentos de captação que qualquer outro banco comercial, não foram claramente definidas pela Comissão, e muito menos ficaram definidos os prazos para que as alterações fossem implantadas. Esta indefinição favoreceu e serviu de munição para aqueles que não gostariam que o Banco deixasse de ser autoridade monetária e portanto continuasse recebendo recursos do Tesouro e do Banco Central e, principalmente, serviu para sustentar a argumentação dos *corporativistas*. A ameaça, real ou não, que representava o fim da Conta Movimento à estrutura interna do Banco e de seu pessoal (incluindo a estabilidade dos funcionários, seus salários e demais vantagens) era o motivo principal dos protestos. E alguns chegaram a expressar claramente este temor.

Na realidade não eram apenas condições formais que precisavam ser dadas para que o Banco não fosse abalado. Também era necessária uma reviravolta na mentalidade que dominava o Banco, que, sem precisar competir com ninguém⁵⁶, fazia de seus funcionários simples operadores e não profissionais à procura de

⁵⁶ Em relação ao volume de depósitos, o Banco do Brasil sempre teve uma situação bastante confortável, pois, além de ser o agente financeiro do Tesouro, recebia obrigatoriamente os depósitos de todas as entidades da Administração Indireta da União como também os de

melhores padrões de desempenho da instituição: *“duvido que alguém achasse uma agência do Banco do Brasil numa cidade grande se não tivesse o endereço bem certo, pois a falta de concorrência não criava a necessidade de colocar-se nem uma placa para dizer que ali era a sede de um banco”* radicaliza um membro da Comissão para o Reordenamento das Finanças Públicas (Entrevista n.2).

Por outro lado, a idéia de transformá-lo num conglomerado preocupava os banqueiros privados, principalmente porque, como não estava claro qual seria o novo desenho institucional do Banco, eles temiam que ele não perdesse muitas das regalias que dispunha por ser o Banco do Governo, tornando-se assim um concorrente “desleal”. A perda dos privilégios de ser autoridade monetária, parecia no entanto preocupar muito mais seus funcionários do que os banqueiros privados.

Este debate em torno do papel do Banco do Brasil, apesar de importante e mobilizador das principais “paixões”, escondia o principal: sob a alegação de que as mudanças acabariam com o papel social que o Banco desempenhava junto aos pequenos investidores, seus defensores deslocavam a discussão, e acabavam não contrapondo um outro desenho institucional que pretendiam para as finanças públicas num país que se democratizava. Não definiam, dentro do “seu” modelo, qual deveria ser o papel atribuído ao Banco do Brasil. Em outras palavras, não se discutia quem devia decidir sobre os mecanismos que presidiriam a definição do destino a ser dado aos recursos públicos, nem do controle sobre a expansão da base monetária (emissão primária de papel moeda), fundamentos de qualquer regime democrático, nem quem deveria definir as prioridades de uma política creditícia. Esta discussão passava longe da preocupação dos funcionários e da direção do Banco do Brasil, bem como de seus defensores no Congresso.

Para os funcionários da “corporação” Banco do Brasil o que importava em primeiro lugar era que sua situação funcional e os benefícios (inclusive salariais) que haviam acumulado durante vários anos não se alterasse. Assim foi grande sua reação. A começar por seu Presidente Oswaldo Collin: apesar de ter participado da parte formal das discussões e oficialmente defender suas

milhares de funcionários federais e de empregados de empresas públicas. Estes clientes “cativos” retiravam dos funcionários do Banco do Brasil qualquer motivação para preparem adequadamente com vistas a atuar competitivamente com os bancos comerciais privados.

conclusões, não ficou difícil observar, através de suas declarações à imprensa mesmo antes de se tornar público o teor do relatório da Comissão, que, no limite de sua força política, tentaria barrar o encaminhamento das medidas. Sob a alegação de que a decisão deveria passar pelo Congresso Nacional, tentava adiar sua aprovação e assim ganhar tempo para derrubá-la no futuro Governo: “o Conselho Monetário Nacional não deve transformar o Banco do Brasil em Banco comercial, sem consultar o Legislativo....a reforma em andamento no Conselho Monetário Nacional embute mais perguntas do que respostas, mas já está evidente que o Banco pelo menos a curto prazo, sofrerá prejuízos em decorrência da perda de recursos do Tesouro e do Banco Central” (Correio Brasiliense, 5/11/84).

Estas declarações ainda comedidas, se transformaram em guerra aberta a partir do começo de dezembro de 1984, quando o relatório tornou-se público. E apesar de seus nomes e assinaturas aparecerem no relatório final, os burocratas que representavam o Banco do Brasil declararam posteriormente que “o referido documento não foi assinado pelos representantes do banco ali citados nominalmente (Sadi Assis Ribeiro Filho, Aléssio Vaz Primo e Geraldo Naegele). Trata-se (de um documento) elaborado pelo Ministério da Fazenda e ainda não discutido em seus detalhes ao nível da Comissão. A posição do banco com relação à matéria continua alinhada às reiteradas manifestações do Exmo. Sr. Presidente Oswaldo Collin em diversos encaminhamentos públicos a saber: encaminhamento da proposta através do congresso nacional, clara definição das funções do banco como principal agente do tesouro nacional e instrumento de política creditícia do governo federal, concessão formal ao banco, sem privilégios, dos meios que lhe assegurem acesso a todos os segmentos de mercado do sistema financeiro, prazo razoável de transição para uma segura adaptação do banco à nova situação”. (Telex enviado a todas as Agências e Superintendências do Banco do Brasil e assinado por Geraldo Naegele, Consultor Técnico da Presidência do Banco do Brasil).

Após esta declaração praticamente oficial por parte da Diretoria do Banco do Brasil, contrária às medidas propostas pelo relatório no que se referia às suas conseqüências sobre o banco, posição esta camuflada pela afirmação de que ela deveria ser amplamente discutida e enviada ao Congresso Nacional, os funcionários do Banco do Brasil enviaram uma carta ao Presidente Oswaldo Collin, onde ficou evidente que sua oposição ia além da forma de

encaminhamento, mas era muito mais uma oposição à substância da proposta. Nesta carta, além de hipotecar “irrestrita solidariedade à posição assumida” pelo Presidente do Banco, afirmavam que era indispensável que uma matéria desta magnitude fosse discutida pelo Congresso Nacional. E iam além: declaravam que o Banco deveria ser preservado “como instrumento da ação direta do Governo no mercado de crédito... e que fossem adotadas ações que permitissem a preservação do patrimônio financeiro e moral conquistado ao longo de quase dois séculos: em última instância, um patrimônio da própria sociedade brasileira.” E acrescentavam: “como ficará a assistência aos pequenos proprietários e comerciantes? E como ficarão as centenas de agências deficitárias situadas nas regiões mais carentes do país?⁵⁷ E quem assumiria os custos pela manutenção dos mais de 600 funcionários de alto nível cedidos pelo Banco aos mais diversos Ministérios e demais órgãos do setor público?” (Gazeta Mercantil, 5/12/84).

Com um discurso menos diplomático, os funcionários também protestavam com veemência através de seu Sindicato, publicando em um jornal de circulação interna do banco o seguinte artigo: “No apagar das luzes desse Governo, pretende-se realizar uma reforma bancária a toque de caixa, reforma que tem por maior objetivo o dilaceramento do Banco do Brasil, a liquidação de seu quadro de profissionais, as demissões massivas de colegas, coisa com que não podemos compactuar. Esta empresa já não nos pertence. Pertence à Nação, pertence ao povo brasileiro. Tentativas como essas de sua liquidação têm que enfrentar o nosso repúdio. Estamos pois em luta e saberemos lutar, em defesa de nossos salários, de nossas conquistas sociais, em defesa mesmo da Empresa, inteiramente abandonada à sua própria sorte....” (Manifesto do Sindicato dos Empregados em Estabelecimentos Bancários de Brasília, 30/11/84). E acrescentavam: “Pois saibam estes senhores que vão deixando o palco, e o fazem melancólica e indecentemente, que dentre os acordes dissonantes tão comuns em final de festa, acordes produzidos por aqueles que, embriagados de poder, não sentem que esse mesmo poder já lhes escapa, saibam estes senhores bêbados,

⁵⁷ A existência de agências deficitárias deve-se ao fato de que, para abrir-se uma nova agência do Banco do Brasil, respeitavam-se dois outros critérios: acompanhar o crescimento da fronteira agrícola e/ou responder a pressões políticas locais. Assim, o crescimento do número de agências do Banco do Brasil foi, até o final da década de 70, sempre superior à dos bancos privados. Entre 1967 e 1978, o número de agências do Banco do Brasil cresceu 97%, enquanto o número de agências dos bancos privados cresceu 42% no mesmo período. (OLIVEIRA 1985, p.35).

que nós, do Banco do Brasil, estaremos em uníssono gritando um não e um basta a estes desmandos e a essa imoralidade. Esta empresa é na sua história, a própria história da formação da nossa nacionalidade. E ela não desaparecerá, porque apesar de todas as absolutas loucuras que fizeram nos últimos vinte anos, ainda não conseguiram liquidar com a nação brasileira”(Jornal O Cebolão editado pelos funcionários do Banco do Brasil, número 42/84).

Os bancários tinham seus representantes no Congresso Nacional, e estes saíram em defesa do que consideravam uma ameaça à carreira profissional daqueles funcionários. Vejamos algumas declarações:

- “o Banco do Brasil, ao perder sua função de autoridade monetária, terá que especular no mercado, como qualquer outro banco privado, deixando de lado seu nobre papel social... (Além disto), como ficará a situação salarial de seus funcionários que recebem remunerações superiores às do mercado financeiro?”⁵⁸ (Deputado Federal Sebastião Rodrigues - PMDB do Paraná, F. de São Paulo, 22/11/84).

- “Seria inadmissível agora, ao apagar das luzes deste Governo que teve cinco anos e nove meses para promover mudanças dessa envergadura, fazer-se essa propalada reforma bancária, em cujo mérito nem queremos entrar agora mas que atingirá profundamente sua estrutura, através de Decreto Lei. Aqui fica, portanto, o meu protesto, como funcionário do Banco do Brasil, mas principalmente como parlamentar...” (Deputado Federal Saulo Queiroz, PDS de Minas Gerais. Anais da Câmara dos Deputados, Sessão de 4/12/84).

- “Em tese, não somos, como não poderíamos deixar de ser, contrários a modificações no atual sistema. Mas que para essas reformas, exige-se a participação da sociedade, por sua representação maior que é o Congresso Nacional.... (a reforma) é imposição do FMI. Mas esse famigerado FMI sabe, por ter sua sede em Washington, que o caminho natural das leis, é o Congresso Nacional, pois no seu país sede respeita-se a representação popular e o Governo se curva às suas decisões. Por que então aqui se impõe a humilhante exigência que se faça sem o respaldo do Congresso? A preocupação maior de todos é com o Banco do Brasil, instituição respeitada e confundida com a própria Nação, pelo que tem representado nos seus 170 anos de existência para o desenvolvimento e o progresso do Brasil. Retiram-se dele prerrogativas e privilégios... comete-

⁵⁸ O grifo é nosso.

se um crime contra o país e contra o povo brasileiro.... deixo aqui nosso grito, nosso alerta contra essa ação, defendendo a incolumidade do Banco do Brasil ... na competência e honradez de seus milhares de funcionários, que o constituíram no passado e que o mantêm no presente...” (Deputado Federal Evandro Ayres de Moura, PDS do Ceará, Anais do Congresso Nacional, 6/12/84).

- “O que estará reservado ao funcionalismo do Banco do Brasil? São 170 mil zelosos servidores, uma elite com uma larga tradição de respeitabilidade, de moralidade e de grandes serviços prestados ao povo brasileiro. Essa gente não foi ouvida; essa gente teme ser prejudicada, e certamente o será, se essa pretendida reforma vier a toque de caixa, como pretende o atual Governo...” (Deputado Federal Nyder Barbosa, PMDB Espírito Santo, Anais do Congresso Nacional, 6/12/84)

A posição dos funcionários e direção do Banco do Brasil foi comentada pelo Jornal O Estado de São Paulo, que em editorial sob o título “A Nova Revolução dos Bichos” referindo-se ao livro *Animal Farm* de Orwell, afirmava que era “comovedor o fervor democrático que apoderou-se do Banco do Brasil, da direção aos funcionários de agência, que reclamam, em nome da democracia que se instaurará, que a reforma bancária anunciada pela área financeira do governo ... seja discutida pelo Congresso . É comovedor o empenho dos funcionários em colocar os ‘interesses da nação’ - que são os do banco - nas mãos do Congresso, onde os defensores das empresas estatais poderão conservá-lo... A reforma bancária não será jamais efetivada se tiver que ir ao Congresso...(onde) o espírito estatizante de deputados e senadores acabará criando ... as condições que permitirão ao Banco do Brasil ampliar seu espaço no mercado financeiro em detrimento das instituições particulares de crédito... Quando ao democratismo se juntam o nacionalismo dos interesses e o oligarquismo, o País corre o risco de acabar todo ele uma imensa fazenda, dirigida pela oligarquia em nome do Congresso (onde o Banco do Brasil tem amplos apoios), em nome da soberania e em nome da Pátria ... Orwell, em *Animal Farm* já retratara essa aliança. Teremos de repetir todo o doloroso processo da “revolução dos bichos” para ver onde alguns querem nos levar?”.(O Estado de São Paulo, Notas e Informações, 6/12/84)

A proposta de que as modificações fossem discutidas no Congresso Nacional e não decididas via Decreto Lei ou via resolução do Conselho Monetário Nacional, se por um lado poderia demonstrar uma real oposição a estes caminhos criados pelo regime autoritário, por outro lado vinha sempre acompanhada da

manifestação de que, uma vez no Congresso, estes segmentos trabalhariam para que as medidas fossem rejeitadas. Democráticos na forma, porém defensores de interesses corporativos no conteúdo. Por sua vez, os burocratas que defendiam o encaminhamento das medidas iniciais via Decreto Lei e resoluções do Conselho Monetário Nacional, se por um lado demonstravam confiar mais nos caminhos autoritários para encaminhar sua proposta, por outro estavam batalhando por soluções institucionais mais de acordo com um regime democrático.

Os membros da Comissão que mantinham a defesa da proposta, em Nota Confidencial, procuravam alertar para a real situação do Banco do Brasil, além dos limites destes interesses corporativos e definiam qual, na sua opinião, deveria ser o papel do Congresso Nacional, aí sim insubstituível: “o que é inaceitável é continuar o estiolamento do Banco do Brasil. A compressão que vem sendo feita nos seus empréstimos, para dar lugar a gastos do governo no orçamento monetário, pode levar à penúria o nosso secular estabelecimento, marco da vida nacional e patrimônio da sociedade. Só os que não querem informar-se é que desconhecem a imperiosa necessidade de estancar o esvaziamento do Banco do Brasil. Além disto, o país precisa, via Congresso Nacional, acompanhar a expansão da nossa base monetária. É ilusório pensar que o Tesouro possa assegurar a maior parte dos recursos para as operações do Banco do Brasil, a menos que se queira provocar uma inflação explosiva - pelas emissões de moeda - ou elevar ainda mais as já brutais taxas de juros - pela ampliação da dívida pública. O Banco do Brasil pode e deve buscar na captação de poupanças a base de seu futuro crescimento. Os escassos recursos do Tesouro a ele destinados devem ser reservados para lhe permitir atuar em favor dos pequenos empresários, principalmente do setor rural ...”(Nota Confidencial, O Banco do Brasil e a extinção do orçamento monetário, p. 2 e 3, 5/12/84).

Os funcionários do Banco do Brasil conseguiram aliados em outros setores. O então Presidente do Tribunal de Contas da União, Ministro Mário Pacini, afirmou que “quem conhece a história do Brasil, com a qual se confunde o próprio Banco do Brasil, sabe e deseja que ele tenha sua estrutura reforçada e reformulada para que volte a operar, como fazia até a década de 70, quando realmente constituía instrumento exclusivamente a serviço do interesse da pátria, uma alavanca para o progresso, uma instituição ágil e sempre pronta a executar a política ditada pelos interesses maiores da nação brasileira e além fronteiras... As medidas propostas levarão ao esvaziamento gradativo da

importância do Banco do Brasil como agente financeiro da União” (O Estado de São Paulo, 15/12/1984). Mas o Ministro Mário Passini, esquecendo-se momentaneamente sua posição de magistrado, foi além: “*durante uma reunião numa visita que fizemos ao Tribunal, contou que havia participado de uma ‘conspiração’ para derrubar o Projeto. Disse que foi ao Figueiredo e que se articulou com o Marchezan, e com vários deputados. Imagine, um Ministro que ia ser Presidente do Tribunal de Contas da União!!*”.(Entrevista n. 5)

As reações dos funcionários do Banco Central não foram noticiadas pela imprensa, mas sua diretoria, principalmente aquela ligada às funções de fomento, reagiu: “*as reações se concentraram na área que se encarregava dos fundos e das carteiras de fomento, e a nossa briga, nós do Banco Central que estávamos na Comissão e que tínhamos vivido a experiência do lado do Ministério da Fazenda, era tentar convencer nossos colegas que isso era fundamental para que o Banco Central se transformasse num verdadeiro Banco Central. O Banco funcionando como banco de fomento, enfraquecia seu papel em vez de fortalecer*” (Entrevista n.1). As reações do Banco Central se restringiram a discussões internas do Governo, não chegando nem ao Congresso nem às manifestações sindicais.

B) OS INTERESSES PRIVADOS SEM CONSENSO

Os banqueiros estavam divididos quanto ao encaminhamento das medidas, e nenhum deles saiu em defesa entusiástica das mudanças propostas. Alguns demonstraram preocupação com a concorrência “desleal” que poderia representar o fato do Banco do Brasil se transformar num banco com as mesmas características dos bancos comerciais, captando recursos no mercado, e ainda assim manter alguns dos privilégios de ser uma instituição governamental. Neste sentido manifestou-se o Sr. Elmo de Araújo Camões, então Presidente do Banco Sogeral: “é estranho que o Governo tenha deixado de lado desde 1979 um programa de tão grande envergadura e agora, nos últimos dias de seu mandato, decida adotar a reforma bancária. Isso, no fundo, virá dificultar a ação do próximo governo, pois porá seus gastos dentro de uma camisa de força, diminuindo o grau de liberdade para executar uma política econômica e social mais liberal . Além

disto, o Banco do Brasil vai roubar espaço dos bancos com menor rede de agências ao se tornar um banco comercial.”(O Globo, 25-11-84).

Na mesma direção manifestou-se o Dr. Olavo Setúbal, Presidente do Banco Itaú, para quem as medidas “só seriam bem aceitas pelas classes empresariais, se fossem discutidas amplamente ...e não deviam ficar restritas a debates fechados a nível de Governo” (Diário Comércio e Indústria, 6/12/84).

O Presidente da Federação Brasileira das Associações de Bancos - FEBRABAN - Roberto Konder Bornhausen mostrou sua preocupação com o novo papel que se atribuiria ao Banco do Brasil: “Não encontro justificativa para o Banco do Brasil se transformar em grande conglomerado. O Governo dispõe da maior sociedade de crédito imobiliário, responsável por 50% da captação da poupança, que é a Caixa Econômica Federal, além de possuir o maior banco de investimento do país, que é o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), e o próprio Banco do Brasil como está estruturado hoje, já se constitui num grande conglomerado” (Gazeta Mercantil 14/11/84)

As manifestações da Federação Nacional dos Bancos FENABAN, por outro lado, foram principalmente a favor das medidas propostas pelo Governo. Nesta direção vai a declaração do Dr. Teófilo Azeredo Santos, seu Presidente. Para ele, as medidas “acabam com o arbítrio que existe hoje de o Poder Executivo emitir títulos da dívida e papel moeda, aplicando estes recursos geradores da inflação como quiser, sem nenhuma participação da sociedade brasileira. Não se verifica esta prática em nenhum país do mundo” (O Estado de São Paulo 16-11-84). Mas achava que a reforma ainda iria demorar, pois somente um Governo empenhado politicamente teria condições de levá-la adiante (Gazeta Mercantil 31-8-84).

A avaliação de uma News Letter editada em Nova York e de circulação entre banqueiros internacionais com interesses no Brasil era positiva: “As boas notícias para os bancos comerciais brasileiros vieram pelo fato de que as autoridades estão gradualmente desvinculando as funções do Banco Central e do Banco do Brasil. Isso dará aos bancos locais, sobretudo os que são subsidiários de instituições internacionais, novo campo de ação. O Banco do Brasil cada vez mais atuará como banco comercial, não como instrumento de programas governamentais. Ao mesmo tempo, o Banco Central atuará como banco central ortodoxo e as necessidades de consolidação dos recursos do tesouro serão decididas pelo Congresso, e não por altos funcionários. Isso significa que os

bancos comerciais terão de ficar com nova parcela nos empréstimos aos setores exportadores e agrícolas da economia, anteriormente dominados pelo Banco Central e Banco do Brasil. Naturalmente, os bancos comerciais agora enfrentarão competição por recursos do mercado monetário por parte do Banco do Brasil, mas isto não será tão grave.”(The Banker, November 1984, New York).

A Associação Nacional das Corretoras de Valores colocou-se decididamente favorável às medidas, declarando sua estranheza pelo fato de membros da equipe de Tancredo Neves estarem se colocando contrários à sua implementação: “A dimensão dos problemas existentes no setor público é em parte o resultado de que essa área era mal conhecida, tinha pouca transparência para os analistas, e essa anomalia era ainda mais grave na década passada... Um dos fatores do desequilíbrio das contas públicas deriva de velhos problemas, tais como o direito do Banco Central de emprestar dinheiro, em atividades de fomento; e o Banco do Brasil de emprestar dinheiro mandando o Banco Central pagar a conta e assim transformando-se, simultaneamente, em banco comercial e autoridade monetária... Quanto ao serviço da dívida, ele não é lançado no Orçamento da União, mas no Orçamento Monetário, de tal sorte que a dívida acaba fugindo, acima do que seria razoável, ao controle do Legislativo e do Tribunal de Contas. Quanto ao Banco Central, deveria funcionar como em países desenvolvidos: livre das ingerências do Executivo e responsável pela liquidez, influenciando em consequência sobre o nível dos juros, mas só operando papéis públicos em função de montantes já estabelecidos em orçamento. As autoridades, em fim de mandato, estudam uma reforma menos ambiciosa, mas nessa linha básica. A oposição, prestes a transformar-se em situação, teme que essa reforma limite seu espaço de manobra... A questão é, porém, mais ampla e importante. A reforma bancária não pode ser vista sob o prisma partidário, porque representa uma aspiração de todos os que querem ver o governo - os que passaram e os que virão - operando com transparência. E, principalmente, controlado pelo Legislativo, sujeito a orçamentos, não podendo ... decidir autoritariamente sobre como gastar, apresentando depois a conta para os que não puderam evitá-la. As contas do governo devem ser aprovadas e fiscalizadas em sua plenitude, seja no final do governo Figueiredo, seja ao longo do governo (muito provável) de Tancredo Neves. Evitar a transparência das contas públicas é uma postura duvidosa, mesmo que a oposição esteja consciente de que o serviço da dívida interna pode ser de tamanho incompatível com o Orçamento da União. Essa

eventual incompatibilidade explica a busca de protelar a reforma, mas o caminho não deveria ser este. Ao contrário, melhor seria iniciar já a transição, sentarem-se já representantes do governo que vai sair e daquele que vai entrar, para juntos encontrarem fórmulas que atendam a um imperativo de ordem prática e moral - tornar abertas, amplamente fiscalizáveis, perfeitamente visíveis, as contas públicas. Sob pena de que a obscuridade perpetue esse instrumento de poder, ao qual os governantes tem-se rendido sempre que as pressões para o aumento dos gastos vão-se tornando mais fortes, ameaçando a sobrevivência do seu poder político” (Boletim Mensal da ANCOR - Associação Nacional das Corretoras de Valores, Novembro de 1984, n.11)

Houve banqueiros que opuseram-se fortemente “à oportunidade” das medidas, demonstrando que a posição não era consensual. O Diretor do Banco Nacional, Germano Brito Lira, indagou se “a sociedade havia sido consultada para justificar medida tão profunda nos orçamentos da União, com a subordinação exclusiva dos gastos públicos ao Orçamento Fiscal” (Gazeta Mercantil 21/11/84).

Outros banqueiros também criticavam as medidas, mas por outras razões, considerando-as tímidas, por não contemplarem o aspecto mais importante que era a independência do Banco Central. A Carta Econômica, órgão de circulação interna do Banco Boa Vista, assim se manifestava: “As evidências ... nos animam a sugerir a independência do Banco Central do Brasil. Tal proposta nos parece oportuna por várias razões. Primeiro, porque o déficit público brasileiro é enorme e constitui ... o principal foco inflacionário. Segundo, porque há anos vem-se tentando controlá-lo sem sucesso....A nosso ver, a única maneira de se ter sucesso nesse empreendimento será proibir o Banco Central de emprestar ao Governo, tornando-o inteiramente autônomo, respondendo apenas pelo controle monetário. Não tendo a quem recorrer, o Governo, em todas as esferas, e as próprias empresas estatais, teriam que ajustar-se. Terceiro, a necessária reversão das expectativas inflacionárias requer fatos novos e concretos. Sem que se tomem medidas firmes e objetivas, parece impossível convencer a sociedade de que a inflação será realmente debelada ... Nada seria mais concreto e objetivo do que mostrar à sociedade que o principal foco inflacionário terá *forçosamente* que desaparecer, como resultado da transformação do Banco Central em órgão independente. Em alguns casos de inflação em outros países, ao invés de simplesmente proibir o Banco Central de conceder empréstimos ao governo,

foram impostos limites nominais para estes empréstimos. No caso brasileiro, porém, a prática de estabelecer limites não parece dispor de suficiente credibilidade, devido às constantes revisões e descumprimento das metas. Por esta razão sugerimos que o Banco Central seja efetivamente impedido de emprestar ao governo. Cumpre notar que os projetos de reforma monetária e bancária em estudo pela atual administração não parecem contemplar esse aspecto.” (Carta Econômica, Ano III, n.11, novembro de 1984, editada pelo Banco Boa Vista, Rio de Janeiro).

O Presidente da Federação das Indústrias de São Paulo - FIESP - manifestou-se pela aprovação das medidas, destacando que “pela primeira vez o Conselho Monetário Nacional toma uma atitude aprovada com aplausos gerais” (O Globo 22-8-84). Para os empresários, uma das coisas atraentes da proposta era a transformação do Banco do Brasil em banco comercial, pois dependendo do volume de recursos que ele captasse, aumentaria a disponibilidade de crédito no mercado, e os bancos privados precisariam trabalhar com taxas compatíveis com esta competição, o que poderia “baratear o dinheiro”.

Os dois jornais considerados os mais conservadores e que apoiavam na maior parte das vezes a política econômica dos Governos militares desde 1964, aplaudiram as medidas com bastante ênfase em seus editoriais.

O jornal O Globo assim se manifestou em editorial: “É sintomática a disposição das autoridades financeiras de passar ao Congresso Nacional a responsabilidade de aprovar a emissão de títulos da dívida pública destinados a suplementar receita da União. Sintomática da evolução político-institucional do país, na perspectiva da plena democratização, antes mesmo que o processo de abertura se complete e comece a desdobrar-se. Mesmo que como fundamento das medidas se possam vislumbrar motivações ligadas à dificuldade de cumprir metas de finanças públicas assumidas com a comunidade financeira internacional. Ou por isso mesmo. Em outros tempos, sob o influxo das tendências centralizadoras que marcaram a vida nacional nos últimos 15 anos, não passaria pela cabeça de nenhum expoente da alta burocracia governamental, compartilhar com o Congresso nem que fossem os ônus das decisões econômicas. Vê-se agora que medidas tendentes a reforçar o Legislativo são tomadas independentemente da definição da questão sucessória. Alastra-se a convicção de que o caminho ... é o da democracia.” (O Globo - Editorial de 3-9-84)

E o jornal O Estado de São Paulo adotou posição semelhante: “A reforma representa importantíssimo passo à frente, especialmente se considerar que ao

prever a unificação dos orçamentos públicos no plano federal, restitui ao Congresso todos os seus poderes - mas lhe devolve igualmente responsabilidades. Curiosamente, em alguns meios parlamentares de oposição, a reforma foi mal recebida. Essa reação negativa só pode ser explicada pelo fato de haver-se falado que ele seria implementado via decreto-lei ... mas esta discussão não é essencial...o que é essencial ... é que a Nação esteja consciente da importância, tanto política quanto econômica da reforma proposta. Ela permitirá à Nação, por intermédio dos seus representantes no Congresso, assumir suas responsabilidades no que diz respeito ao total das emissões de moeda, ao volume de colocação de títulos públicos (hoje ambos fixados sem controle pelo próprio executivo), sabendo-se que tais decisões têm efeito direto sobre a taxa de inflação e o custo do dinheiro.... Ao longo dos anos toda disciplina monetária sob controle do Congresso prevista na Lei 4595 foi esquecida. A reforma agora proposta indica a volta ao espírito da lei de 1964... na medida em que todas as receitas e despesas deverão ser inscritas no orçamento fiscal e caberá ao Congresso decidir quanto aceita emitir em títulos da dívida pública e em papel moeda. Com isso o Banco Central perde seu poder de emissão, para melhor exercer o poder de guardião do valor da moeda. Naturalmente, se o Congresso decidir por emissões maiores, estará assumindo a responsabilidade de maior inflação; se decidir emitir quantidade maior de títulos da dívida interna, estará provocando uma alta das taxas de juros. Com a reforma, pelo menos os representantes da Nação terão a responsabilidade de decisões tão importantes, hoje adotadas por tecnocratas, que consultam apenas pró-forma os membros do Conselho Monetário Nacional. Parece difícil que o Congresso se recuse a aprovar essa reforma, que o reintegra em poderes que nunca lhe deveriam ter sido retirados. Uma recusa seria o reconhecer que prefere ter no executivo um bode expiatório a exercer plenamente seus poderes com responsabilidade.” (O Estado de São Paulo - Editorial Notas e Informações de 16-11-84)

A posição do jornal Folha de S. Paulo era pelo adiamento das medidas, para que o próximo Governo decidisse o que fazer. O jornal assim se expressou em editorial: “Reforma necessária, porém não já... É estranhável a pressa com que o atual governo deseja implementar esta reforma bancária, pois teve os últimos seis anos, sem demonstrar tanta pertinácia, para fazê-la... Economistas ligados ao candidato aliancista Tancredo Neves têm demonstrado grande insatisfação com a implementação da reforma, nos moldes em que vem sendo

discutida no governo ... Alegam que serão criadas limitações inaceitáveis na administração do orçamento da União, a ponto de tornar-se necessário que o novo governo, qualquer que seja, tenha que adotar medidas para neutralizar seus efeitos indesejáveis...(Folha de S. Paulo, editorial de 9/11/84).

Pode-se observar que entre os empresários não havia um amadurecimento que resultasse numa posição definida em relação às mudanças. Por isso, falar que eles estariam pressionando para que se alterasse o quadro institucional das finanças públicas numa ou noutra direção seria forçar a realidade. Sua preocupação restringia-se ao “perigo” que poderia representar uma competição do Banco do Brasil.

C - A POSIÇÃO DOS POLÍTICOS

Do ponto de vista político-partidário, podemos identificar, em termos gerais, dois grupos: os que estavam deixando o Governo Figueiredo e os que estavam entrando com Tancredo Neves. Não incluímos aqui o grupo que apoiava Paulo Maluf, pois no período dos debates sobre as propostas de reordenamento das finanças públicas, já estava claro que ele seria derrotado no Colégio Eleitoral.

Mas no Congresso Nacional, quanto ao encaminhamento das medidas, não havia dois grupos. Todos os partidos políticos manifestaram contrários ao seu encaminhamento e integral apoio à tese de que a reforma bancária só deveria ser discutida após a posse do novo Presidente da República. Mas, ao expressar esta opinião, a grande maioria parecia já deixar subentendido que seria contra as medidas, caso tivessem que se manifestar pelo voto. Em documento enviado ao Presidente do Sindicato dos Bancários do Distrito Federal, Augusto Carvalho, os líderes partidários declaravam: “ Os líderes do PDT (Brandão Monteiro), PMDB (Freitas Nobre) , PTB (Celso Peçanha), PT (Airton Soares) e PDS (Joacil Pereira, vice líder, já que o líder Nelson Marchezan sentiu-se impedido por ser funcionário do Banco do Brasil), Frente Liberal (Jorge Borhausen) signatários do presente, sensibilizados pela justa preocupação demonstrada pelo corpo de funcionários do Banco do Brasil com seu futuro e o futuro do próprio Banco, com medidas que pretendem atingir de forma irreversível esse eficiente instrumento do Governo e orgulho da Nação brasileira, declaram publicamente

a sua oposição às intenções de se implementar uma reforma bancária antes que assuma o seu mandato o próximo Presidente da República” (Jornal do Brasil, 8/12/84).

Esta manifestação refletia com clareza o que Bresser Pereira chamou de populismo econômico: “a transição democrática no Brasil ocorreu sob a égide do populismo econômico. A idéia dominante, quando começa a Nova República, ... era de que agora tudo seria possível em matéria econômica. A inflação seria controlada sem necessidade de maiores ajustamentos fiscais, o desenvolvimento seria retomado, os salários e os lucros aumentariam. Os dois partidos dominantes (à época) no Congresso, o PMDB e o PDS, (eram) dois partidos essencialmente populistas ... populistas e fisiológicos (BRESSER PEREIRA 1992, p. 14).

O grupo político do PDS (ex Arena) que estava deixando o Governo Figueiredo, estava convencido de sua derrota, mesmo antes que o Colégio Eleitoral tivesse se manifestado, pois não conseguira vencer a convenção do seu partido, o PDS com o candidato Mário Andreazza. Ficou difícil identificar claramente qual a sua posição em relação às medidas, e a que mais se sobressai nos depoimentos e na cobertura pela imprensa, é uma atitude que oscila entre a indiferença e o desejo quase irreverente de colocar amarras na ação do futuro Governo. Abdicavam assim do papel de organizar e selecionar os interesses do bloco que deixava o poder (se é que este bloco ainda existia), colocando nas mãos da burocracia o encaminhamento das medidas.

Já a posição do grupo que se preparava para assumir o Governo é bastante contraditória. A posição do próprio candidato Tancredo Neves foi de grande ambigüidade no que se refere à política econômica que iria adotar, primeiro por uma questão de estilo pessoal, e segundo porque procurava acomodar correntes muito diferentes no amplo leque de apoios que recebeu: “de um lado, levantava bandeiras reformistas, colocando como principal meta de seu governo a maior democratização do padrão de desenvolvimento da economia. Tratava-se de retomar o crescimento e criar empregos. Para realizar estes objetivos, ... defendia mudanças qualitativas na política econômica, subordinando as condições de negociação da dívida externa e o combate à inflação à necessidade de não comprometer o bem-estar social da população e o crescimento econômico. As formas específicas que tais modificações assumiriam nunca foram bem esclarecidas... contentava-se em ressaltar a necessidade de centrar o desenvolvimento no mercado interno e em reiterar que o país deveria passar por

mudanças estruturais, sem detalhá-las também. Ao lado do discurso mais progressista, procurava acalmar os setores conservadores, assumindo compromissos claramente contraditórios com os objetivos acima mencionados. Ao enunciar a sua política econômica, as teses ortodoxas apareciam com toda força ... enfatizava-se a necessidade de reduzir o déficit público através de cortes de despesas e da eliminação de subsídios... e comprometia-se a honrar todas as dívidas contraídas pelo país” (SAMPAIO JÚNIOR e AFFONSO 1986, p.10).

Havia também contradições e ambigüidades na equipe que participou da elaboração do Plano de Ação do Governo (COPAG), bem como entre aqueles que no Congresso ou pela imprensa manifestavam suas posições quanto às ações do futuro Governo. As diferenças de posição também apareciam nas propostas daqueles que não participaram da elaboração do Plano de Governo, mas que iriam fazer parte do Governo, como é o caso do economista Francisco Dornelles, conforme a avaliação daqueles que analisaram os momentos que antecederam à mudança de Governo: “enquanto a COPAG trabalhava no plano de governo atraindo a atenção de toda a mídia, Tancredo fazia seu sobrinho, Francisco Dornelles, embaixador para assuntos econômicos, encarregando-o de negociar a transição com Delfim Netto... Assim, liderados por Dornelles... as teses recessionistas voltaram a ganhar força. Na visão conservadora, a política econômica não deveria sofrer grandes alterações de rota, mas apenas algumas correções de percurso.... a estratégia de Dornelles era aproveitar a credibilidade e o respaldo popular de seu tio para submeter a economia a um choque recessivo, que supostamente derrubaria a inflação preparando o país para a retomada do crescimento e para o restabelecimento das negociações da dívida externa em condições de força. Para implementar tal estratégia, Dornelles negociou com Delfim Netto a elevação dos preços e tarifas públicas em março, a fim de que o novo governo assumisse em condições de decretar um rígido controle de preços, sem maiores prejuízos para as finanças públicas” (SAMPAIO JÚNIOR e AFFONSO 1986, p.12)

Muitos dos membros da oposição que se opunham às mudanças, justificavam sua atitude por serem contrários ao momento e à forma como as medidas estavam sendo encaminhadas, mas outros, como já vimos anteriormente, avançavam sua posição negativa quanto ao conteúdo das propostas. A crítica quanto à oportunidade do momento parece, à primeira vista, quase irrefutável: propor mudanças de tal profundidade às vésperas da troca de Governo transformou-

se num alvo fácil de ataques e em motivo para muitas desconfianças. Este fato quase nos fez abandonar a análise da posição daqueles que assim justificavam sua rejeição às propostas. O que nos levou a considerar que este tipo de argumentação poderia fornecer algumas informações interessantes, foi a recorrência com que se usou, e ainda se usa até hoje, da justificativa que não se deve alterar o desenho institucional do estado brasileiro “antes que” termine a Copa do Mundo, antes das eleições, antes do fim da CPI, antes que mude o governo, etc., etc, etc.. Parece que quando se trata de alterar padrões institucionais ou rever regras e normas, no caso brasileiro, na maior parte das vezes escapa-se da discussão do seu conteúdo, justificando-se seu adiamento pelas mais variadas razões.

O economista Celso Furtado, na época filiado ao PMDB e cogitado para compor o Ministério de Tancredo Neves, se colocava contra o encaminhamento das medidas antes da posse do novo Presidente. Mas ao justificar sua posição levantava uma questão que merece alguns comentários. Ele dizia que “apesar do Brasil ter um sistema bancário inadequado e haver muita confusão entre o Banco do Brasil e Banco Central, que hoje ainda exercem funções de autoridade monetária, não se pode fazer a reforma já só porque o FMI e o Banco Mundial decidiram pressionar neste sentido. É inaceitável fazer uma reestruturação como esta, que demanda tempo e profundas discussões com todos os segmentos da sociedade, sob pressões externas e no apagar das luzes do governo Figueiredo.” (Relatório Reservado, 9-11-84). E acrescentava: “não interessa ao próximo governo receber as contas públicas com todas as limitações impostas sob inspiração do Fundo Monetário Internacional” (Correio Brasiliense, 22/11/84). Em outra oportunidade o economista também declarou que tinha dúvidas sobre a eliminação do Orçamento Monetário, por considerá-lo um instrumento muito importante em termos macroeconômicos, do qual o futuro Governo não deveria prescindir. (O Estado de São Paulo, 4/12/84). Se tomarmos suas palavras como um discurso pré-eleitoral, não há dúvidas de que vai na direção de uma bandeira da oposição (e que a esquerda sempre levantou) de que aceitar as regras do FMI era admitir a interferência do imperialismo norte-americano no país. Mas no caso de Furtado ela parecia representar, em primeiro lugar um “esquecimento” (ou um desconhecimento) de muitos que estavam fora do Governo há vinte anos, da falta total de instrumentos que qualquer equipe que assumisse a direção da economia tinha para iniciar um programa de ajuste com a confusão em que estavam mergulhadas as contas públicas. Em outro momento de sua trajetória

pública Celso Furtado já tinha tido experiência com questões de controle dos gastos públicos, como já vimos na Parte II. Quando estava elaborando o Plano Trienal como Ministro do Planejamento do Presidente João Goulart, chamou um notório monetarista, o Dr. Casemiro Ribeiro, para elaborar o capítulo referente à Reforma Bancária do referido plano. Na opinião do Dr. Casemiro, este convite veio, apesar de pertencerem a grupos de pensamento diversos, porque “quando você chega ao Governo e não consegue transformar o obviamente elementar em decisão de política, ...(e)... ao ver o descalabro, ...(ao ver) como estão gastando o dinheiro público estupidamente e que não há o controle elementar básico ... você se transforma em um 'monetarista” (RIBEIRO, Depoimento 21/9/1989, p.19).

Mas a posição do PMDB tinha outras raízes, pois a convicção da maioria dos seus economistas era de que o déficit público não era problema, e portanto, medidas de cunho monetário não deveriam ser consideradas prioritárias. Um dos entrevistados levanta uma outra característica que muitos economistas da equipe que preparava-se para assumir o Governo carregavam: “*muitos se formaram economistas no rastro da tradição de pensamento da CEPAL, ou seja, toda preocupação estava voltada para o desenvolvimento econômico e não para a questão da estabilização. Estava-se sempre pensando no longo prazo, e dando uma ênfase excessiva às questões de planejamento econômico e subestimando as questões de curto prazo, e principalmente o papel do mercado. Tiveram que mudar de idéia dentro do Governo, uns um pouco antes e outros não mudaram até hoje*”. (Entrevista n. 8).

A atitude da oposição denotava uma complicada lógica, ao condicionar as exigências do regime democrático representada pelo pleno funcionamento do Poder Legislativo e as razões individualizadas de quem ia exercer o poder: “Se o controle praticado pelo Congresso é saudável, deve sê-lo em todas as ocasiões e com qualquer Governo” dizia em editorial o jornal O Estado de São Paulo (28/11/84), ao comentar as declarações do economista Celso Furtado.

No caso de Celso Furtado havia um outro componente importante. Ele havia liderado no período pré 1964, como já vimos anteriormente, a posição derrotada em relação às orientações da política econômica. A burocracia que atuava em Brasília, e que havia participado da proposta em exame, era filha de outra escola. Sua escola teve como Professores longínquos Eugênio Gudín e Octavio Gouvêa de Bulhões, e como professores recentes Roberto Campos,

Delfim Netto e Ernane Galvêas e vinte anos de ditadura. Realmente as dificuldades de diálogo entre os dois grupos era muito grande.

O PMDB, partido que liderava a coligação que acabaria conduzindo Tancredo Neves à Presidência da República, colocou-se através de seus representantes no Congresso, frontalmente contra as medidas propostas pela Comissão. O movimento foi liderado pelo Deputado Elquisson Soares da bancada da Bahia. A grande preocupação do Deputado não era com as questões substantivas da Reforma proposta, mas sim com a defesa da “corporação” Banco do Brasil que seria atingida principalmente com o fim da Conta Movimento que lhe permitia ter acesso a recursos inclusive através de emissões. O Deputado acusava o Ministro da Fazenda Ernane Galvêas de tentar promover a reforma Bancária transformando o Banco do Brasil em banco comercial, sem ouvir o Congresso Nacional e, sem um amplo debate nacional: “a reforma não trará vantagens para o país e por isso ele não quer discuti-la com o Congresso.... o Banco do Brasil perderá com a reforma bancária ... trilhões de cruzeiros, que, após a reforma, terá que buscar no mercado, exigindo reciprocidade da clientela... isto é, toda vez que o produtor rural for ao Banco do Brasil levantar o seu minguido e chorado custeio agrícola terá que deixar grande parte do dinheiro do custeio aplicado em RDB, em seguro”. O Deputado queria saber ainda como ficariam os funcionários do Banco do Brasil com a mudança, que possuíam então uma legislação especial que lhes garantia estabilidade: “Passarão a sofrer ameaças de demissão ... para que os balanços apresentem lucros maiores? Estará o Ministro querendo promover uma reforma de tamanho alcance ouvindo o Conselho Monetário Nacional pelo telefone?”(Jornal de Brasília, 14-10-84).

A diferença entre o discurso do Deputado e o da Comissão de burocratas sobre o encaminhamento que deveria ser dado à questão das finanças públicas, deixando por um momento de lado o debate de iniciar-se a reforma ao apagar das luzes do Governo Figueiredo, levanta pontos significativos das duas posturas. Enquanto os burocratas falavam em deixar que a sociedade decidisse sobre se os recursos deveriam ser destinados ao crédito agrícola ou à educação, ao financiamento de um setor industrial ou ao investimento em infra-estrutura, o deputado defendia que esta decisão ficasse nas mãos da Direção e dos técnicos do Banco do Brasil. Enquanto os burocratas falavam em entregar ao Congresso as decisões sobre o Orçamento da União e a eliminação do Orçamento Monetário, o deputado preocupava-se com a carreira profissional dos funcionários do Banco do Brasil.

Na mesma direção manifestou-se o Deputado Fernando Gomes também do PMDB da Bahia. Em um discurso na Câmara dos Deputados declarou: “a esta altura dos acontecimentos, não é difícil encontrar o verdadeiro objetivo dessa gente, principalmente dos tecnocratas da Secretaria do Planejamento da Presidência da República; eles não querem uma verdadeira reforma bancária, que não se faz da noite para o dia; desejam pura e simplesmente, golpear o Banco do Brasil, o mais sólido estabelecimento creditício do país e que vem consolidando-se como um dos grandes bancos internacionais. Pretende-se transformar o Banco do Brasil numa instituição de segunda classe, pois querem transformá-lo num Banco comercial comum, tirar do Banco a condição de autoridade monetária, retirar-lhe a regalia de Caixa do Tesouro, colocar o Banco do Brasil em paridade com os demais bancos mas continuando com as obrigações, passando a atuar como banco comercial, mas continuando com as obrigações de banco do Governo, prestando os serviços e só ficando com os ônus. Este processo de desprestígio do Banco do Brasil já havia começado com o credenciamento de todo o sistema bancário para fazer o crédito rural, com a criação do BNDE e quando tiraram do Banco do Brasil a condição de Banco de Desenvolvimento, quando criaram o BNCC e quando retiraram do Banco do Brasil as cooperativas. Podemos identificar também, através desta manobra castradora, a intenção de inviabilizar para o próximo governo, o melhor uso desta instituição bancária, que se continuasse como está organizada serviria a partir de março de 85 como excelente suporte da tarefa administrativa nacional, da mesma sorte que antes de 64 serviu a todos os governos democráticos do País...Mais uma vez os nossos monetaristas, principalmente o trio Delfim, Galvêas, Amador Aguiar, querem empulhar o Governo, tentando obter que o Executivo imponha sozinho estas mudanças indesejáveis, que atingirão mortalmente o Banco do Brasil...Mas esta reforma não ocorrerá. O Congresso espera o Governo patriótico de Tancredo Neves, que levará à frente uma política financeira capaz de atender aos interesses nacionais e menos aos grandes beneficiários do nosso monetarismo, que têm sido os grandes monopólios internacionais e contemplando meia dúzia de apaniguados e de suspeitíssimas áreas do poder econômico”.(Anais do Congresso Nacional, discurso proferido em 5/11/84).

Também o Deputado Hélio Duque, do PMDB do Paraná, declarou-se contra a reforma afirmando que ela nascia “no cérebro de meia dúzia de técnicos autoritários que, acostumados ao nível de imposição que prevaleceu nos últimos

vinte nos da vida brasileira, não sabem que as coisas começam a mudar, para valer...Nos termos da proposta, uma instituição como o Banco do Brasil passa a ser um instrumento secundário, o que é danoso para o país” (O Estado de São Paulo, 8/12/84).

Além da preocupação demonstrada pela “bancada do Banco do Brasil”, como são conhecidos os Deputados que têm sua origem profissional e/ou sua base eleitoral ligadas à instituição, havia uma atitude difusa no Congresso, de que ao ter que decidir sobre as receitas orçamentárias e não apenas sobre as despesas, e também sobre o volume das emissões de títulos da dívida pública ou das emissões monetárias que poderiam fazer subir a taxa de juros ou a taxa de inflação, o ônus para os parlamentares seria muito maior, e este fato não parecia atrair suas simpatias: “o Congresso parece que preferia deixar ao Executivo esta tarefa ingrata”(O Estado de São Paulo 28/11/84). Esta talvez seja uma das explicações para a contradição de estarem rejeitando a forma do encaminhamento via Decreto Lei, apesar de que o que se pretendia fazer por este “caminho espúrio” era dar maior poder ao Congresso.

A posição da assessoria econômica do candidato Tancredo Neves era contrária ao encaminhamento das medidas, segundo declaração que alguns deles deram ao Relatório Reservado, e estes mesmos assessores atribuíam posição idêntica ao candidato: “A reforma bancária que o Governo Figueiredo está elaborando ao apagar das luzes, vem sendo observada com irritação pelo candidato da Aliança Democrática Tancredo Neves. Ele considera uma interferência indébita da atual administração no futuro governo e teme que sua aprovação leve à criação de verdadeiras armadilhas institucionais, que dificultariam a margem de manobra do sucessor de Figueiredo em matéria de formulação de política econômica. Em conversas com alguns de seus interlocutores mais constantes, Tancredo deixou transparecer que se fosse enviada para apreciação do Congresso faria tudo para barrá-la, reservando o assunto para a próxima administração. Como o Governo optou por sancioná-la através do Conselho Monetário Nacional passando ao largo do Congresso, se eleito, admite convocar o mesmo Conselho para rever as decisões a respeito do assunto. Para Tancredo a atual administração não só estaria disposta a acertar com o FMI metas que a economia teria que cumprir em 85, como também estaria interessada em criar instrumentos institucionais que praticamente obrigariam o futuro governo a cumprir o estabelecido. Ao candidato não passou despercebido também o grande interesse

que o FMI e os banqueiros privados internacionais vêm mostrando em que a reforma bancária seja sancionada no atual governo. Para o candidato, o máximo que o atual governo deveria fazer era elaborar o projeto e deixá-lo como sugestão”.(Relatório Reservado, 19 a 25/11/84). Mas as reações públicas do candidato foram muito mais discretas do que de sua assessoria, deixando transparecer mais uma atitude de “evitar atritos com possíveis aliados” de ambos os lados, do que de apoio decisivo a esta ou aquela posição. É exercício de adivinhação tentar concluir qual era (e se tinha) uma idéia definida sobre o assunto. O seu único legado, e este contrário ao encaminhamento das mudanças propostas, foi a escolha antecipada de Camilo Calazans como Presidente do Banco do Brasil, este sim, um declarado defensor da “corporação” e da manutenção do Banco como autoridade monetária.

A posição real do candidato Tancredo Neves sobre o assunto, ficou mergulhada em controvérsias, como já vimos anteriormente. Seu futuro Ministro da Fazenda, Dr. Francisco Dornelles, afirmou a dois entrevistados da presente pesquisa que o Presidente (então já eleito mas não empossado) iria implementar algumas das medidas, principalmente a que se referia ao congelamento da Conta Movimento. Declarou também que antes da eleição havia evitado tratar do assunto, pois poderia criar atritos políticos indesejáveis. Mas na prática, com a posse de José Sarney, o Ministro Francisco Dornelles durante seus seis meses de gestão, não se movimentou na direção da implementação de nenhuma das medidas.

Alguns economistas que participavam da coligação que apoiava Tancredo Neves concordavam com parte das propostas colocando, entretanto, alguns reparos ilustrativos. Luís Carlos Bresser Pereira então Presidente do BANESPA - Banco do Estado de São Paulo do Governo Montoro do PMDB, assim se expressou sobre o assunto: “a reforma bancária deveria ter sido aprovada há muito tempo, mas ela envolve uma série de processos difíceis, entre os quais o processo político... A grande notícia foi a transferência das funções do Banco do Brasil para o Banco Central, fazendo com que aquele passe a atuar como um Banco comercial e dispute seu espaço no mercado.” (Jornal do Brasil 22-08-84)

Mais dois economistas ligados ao PMDB manifestaram-se a favor das medidas, colocando porém algumas ressalvas. Um foi Luís Carlos Mendonça de Barros, da Corretora Planibanc, e que foi posteriormente Diretor do Banco

Central durante o Governo Sarney: “o importante não é a Reforma em si, mas o fato de permitir a transparência nas relações econômicas do Governo ... o fundamental é que os gastos do Executivo ficarão subordinados ao Legislativo, o que significa um avanço democrático” (Revista Exame, 5-9-84). O outro foi o Dr José Carlos Braga da UNICAMP, que afirmou: “é imprescindível a separação das contas do Banco Central, do Tesouro e do Banco do Brasil. Isto implica que o Banco do Brasil deixe de ser autoridade monetária, ampliando suas funções de banco público de fomento, papel hoje assumido pelo Banco Central, com a garantia do Tesouro Nacional, e a cobertura do diferencial entre a taxa de juros de mercado e aquele correspondente aos créditos favorecidos que venha a conceder. ... Esta cobertura impedirá a erosão do patrimônio do Banco do Brasil.” Mas fazia uma ressalva: “a reforma bancária, ainda que necessária, deve ser acompanhada da retomada do crescimento econômico, para o que é imprescindível, um reescalonamento em melhores condições de prazos e juros das dívidas externa e interna, bem como do saneamento financeiro das empresas estatais, para recuperar a sua capacidade de investir. É também fundamental uma redefinição ampla das condições financeiro-creditícias dos sistemas público e privado de intermediação, visando à expansão econômica” (Jornal da Tarde, 5-10-84). Já em 1981, o Professor Braga havia manifestado suas restrições às propostas ensaiadas pela equipe do Ministro Simonsen (propostas estas bloqueadas pela equipe do Ministro Delfim que o sucedeu, como já vimos anteriormente na PARTE II).

O Governador de Santa Catarina Esperidião Amin manifestou-se favoravelmente às medidas, pois elas representariam a “moralização da área financeira”... (Correio Brasiliense, 3/12/84). Mas a defesa mais veemente das medidas foi feita pelo então Secretário da Fazenda do Rio de Janeiro, César Maia, na época filiado ao PDT, partido que se mantinha distante da coligação que apoiava Tancredo Neves. Em artigo publicado no jornal O Globo ele declarava: “A crítica à ortodoxia monetária não deveria conduzir, como oposto, à indisciplina monetária. No entanto, é o que parece pela resposta dada por faixas da oposição às formulações apresentadas pelo Ministério da Fazenda... Os instrumentos de controle monetário atuais são de evidente e progressiva debilidade. A começar pelo grau de disciplina que operam as próprias autoridades. Cada vez mais se estreitam os caminhos e o que se tem é uma ‘cama de gato’, que transforma qualquer política na arte de improvisar. As medidas propostas nos parecem

óbvias. A participação efetiva do Legislativo nas questões orçamentárias e de endividamento público ... é o mínimo que os democratas devem exigir. A menos que a proximidade do látego tenha estimulado a vontade do uso. E como a ida ao Congresso não tem a agilidade de decretos, resoluções, portarias e reuniões telefônicas, requer-se a adoção de políticas que permaneçam. Este é um princípio básico para o disciplinamento das autoridades.... O embaralhamento do Banco Central, Banco do Brasil, Ministério da Fazenda e do Planejamento, rompe a unidade do setor público, e aumenta o distanciamento da sociedade.... O Ministério da Fazenda (está propondo) um reordenamento que persegue tornar identificados cada um dos sistemas, definidas as responsabilidades, transparentes os gastos e recuperadas as prerrogativas políticas. Não se entende o porquê do rechaço de certos porta-vozes econômicos da oposição.... Portanto, seja pelo lado institucional, organizacional ou conjuntural, não há como deixar de saudar a iniciativa. O rigor dos controles monetários significa regras do jogo sólidas e políticas orientadas, preponderância do real sobre o fictício, e da sociedade sobre o Estado. Não é mania de monetarista, mas de quem não quer ver a gestão monetária se transformar em produção de pipoca. Da forma que se gere a política monetária com seus ativos e instrumentos embrulhados e seus efeitos nublados, a única garantia para o futuro é de desarranjos inerciais. Nesse sentido, entendemos que criar constrangimentos políticos à implementação para-administrativa das reformulações é ação de inexplicável desoportunidade” (César Maia, Secretário da Fazenda do Estado do Rio de Janeiro, artigo para o Jornal O Globo, 9/12/84).

Comentando a posição daqueles que se opunham ao encaminhamento das medidas via Conselho Monetário Nacional através de Resoluções e Decretos Lei, preferindo enviá-las ao Congresso, assim se manifestava a burocracia que liderou a elaboração do relatório da Comissão para o Reordenamento das Finanças Públicas: “...a extinção do orçamento monetário é medida que independe do Congresso Nacional, embora possa o Poder Executivo renunciar à sua competência em matéria de finanças públicas e propô-la ao Legislativo por intermédio de Projeto de Lei. Corre-se o risco, porém, de exploração emocional e demagógica da proposta atribuindo-se, por exemplo, propósitos menos nobres à flexibilidade que agora se pretende reduzir, e relacionando o orçamento monetário com males da economia nacional, até mesmo os denominados escândalos financeiros. O mesmo risco existirá caso se proponha a implantação da medida em qualquer outra oportunidade”.(Nota Confidencial, O Banco do Brasil e a extinção do orçamento monetário, p.3, 5/12/84).

D - A VISÃO AUTORITÁRIA

O regime autoritário construiu um edifício institucional próprio, com instrumentos bastante eficazes para a condução de seus propósitos centralizadores. Um destes edifícios foi o aparato institucional que regulava e conduzia as finanças públicas, que foi usado para comandar o processo nos tempos de crescimento. Quando entramos numa crise que exigia medidas para ajustar a economia, estes mesmos instrumentos mostraram que já não obedeciam a controles diretos e muito menos poderiam adaptar-se a um regime democrático e a uma política de controle dos gastos. Mas as reações às propostas de mudança mostraram a força desta herança autoritária, inclusive por parte das oposições que se preparavam para assumir o Governo.

Entre os que se manifestaram contra as medidas, há um artigo de um colaborador do Correio Brasiliense que chama a atenção pela crueza com que coloca o que alguns expressavam por argumentos mais sofisticados. Dizia ele: “os instrumentos de política monetária atuais são mais do que suficientes para que o Governo exerça efetivo controle sobre os meios de pagamento... não há nenhuma razão para serem criadas novas instituições de controle e para acabar temerariamente com o flexível Orçamento Monetário praticamente independente do Orçamento Fiscal e que tem oferecido amplas facilidades para o poder executivo implementar suas políticas desenvolvimentistas... Com o processo de abertura política, por que o Poder Executivo haveria de abdicar das enormes vantagens proporcionadas pelo sistema híbrido a favor do Poder Legislativo? Isto é coisa daqueles que estão interessados em desnacionalizar o sistema financeiro acabando com o Banco do Brasil.” (Correio Brasiliense, 19/2/1984).

Havia mais gente pensando assim: alguns burocratas da área econômica, que não quiseram se identificar, declararam para o Correio Brasiliense que “nenhuma autoridade em nenhum governo quer correr o risco de ter todas as contas transparentes e controladas pelo Congresso. Esta é uma das maiores razões para que se queira fazer a reforma aos poucos” (Correio Brasiliense 18/3/84).

Alguns membros da administração federal tinham posição semelhante, como Herculano Borges da Fonseca, então presidente da Comissão de Valores Mobiliários. Apesar de concordar como sendo absolutamente necessários para eliminar a “máquina de fazer dinheiro” a adoção da reforma bancária e das finanças públicas, assim como o controle, pelo Congresso Nacional, do

mecanismo que tem permitido e facilitado o agravamento do processo inflacionário, pensava que ela deveria ser adiada. E afirmava: “por mais perfeito e acabado que seja o projeto... ele só deveria entrar em vigor se, e quando, aprovado pelo futuro Governo e pelo Congresso Nacional, pois a reversão do processo inflacionário, motivo básico para a adoção da reforma monetária, deve ser paulatina e após as decisões de políticas globais. Ao novo governo não devem ser impostas medidas prontas como esta, que vai tirar-lhe a liberdade que lhe confere o orçamento monetário, mas sim sugestões e recomendações, pois a decisão sobre a oportunidade da ação das novas reformas deverá ser a dos que vierem depois e tiverem a honra e o ônus de carregar a tocha...” (O Estado de São Paulo 30/11/84)

Com argumentos mais sofisticados, o economista Dércio Garcia Munhoz da Universidade Nacional de Brasília, membro da assessoria econômica de Tancredo Neves e funcionário do Banco do Brasil, também se opunha à proposta, elogiando a atitude do Presidente Figueiredo de barrar seu encaminhamento e culpando os tecnocratas que “num delírio pela conquista de incontrolável e ilegítimo poder” tentaram aprovar as medidas, empregando métodos espúrios e atendendo aos interesses do Fundo Monetário Internacional. Na sua análise, aponta três aspectos principais que, na sua opinião, comprometeriam os “insinceros propósitos reformistas” da tecnocracia: o objetivo implícito de estrangular definitivamente o Banco do Brasil, o desvio de recursos de posse do governo de áreas produtivas para a especulação financeira, e, finalmente, o grau de comprometimento do Orçamento Fiscal com encargos derivados da especulação com títulos públicos, sacrificando investimentos sociais e imobilizando a futura administração. Quanto ao estrangulamento do Banco do Brasil, seus argumentos não diferiam muito daqueles que consideravam que se estava retirando do Banco seu papel “social”. Quanto ao segundo aspecto apontado - desvio de recursos do sistema produtivo para a especulação financeira - denunciava que se estava tentando “impedir que o Governo Federal utilizasse, para crédito ... os recursos a custo zero, em poder do Banco Central, derivados do compulsório bancário e das emissões monetárias inevitáveis”. E por último, apontava que em vez de se identificar quem era responsável pelo aparecimento da dívida pública, pretendia-se apenas jogar no Orçamento Fiscal os encargos reais desta dívida, o que iria paralisar o próximo Governo pois a ele não sobrariam recursos para novos investimentos. (Artigo publicado no jornal Folha de S. Paulo, 23/12/1984).

O que é importante destacar nos comentários do economista de oposição, é sua crença de que ainda seria possível pensar-se numa política econômica de perfil desenvolvimentista, para a qual era estranha qualquer idéia de ajuste através de um reordenamento das finanças públicas que fosse capaz de controlar a expansão da base monetária. Também chama a atenção a pouca importância que dá ao papel do Legislativo na definição das políticas de crédito e investimento de recursos públicos, pontos cruciais na proposta sob sua crítica, o que não lhe permite perceber que ela representava não um ganho, mas sim uma perda de poder por parte do que denomina de tecnocracia. Mesmo que todos seus argumentos fossem defensáveis, porque não deixar que o Congresso Nacional decidisse sobre os destinos das finanças públicas?

Autoritarismo e centralização de poder caminharam juntos na experiência do regime militar brasileiro entre 1964 e 1985. E um dos pontos nevrálgicos desta centralização era justamente a política econômica, onde muito poucos decidiam sobre o ritmo de crescimento do endividamento público e sobre as prioridades de investimento. Mas autoritarismo e centralização de poder são também o resultado da forma como se organizou o Estado a partir de 1930, como vimos anteriormente (marcado pela falta de hegemonia dos interesses privados). O período da transição entre o regime autoritário militar iniciado em 1964 (sem dúvida quando autoritarismo e centralização atingiram seu auge) e a abertura democrática iniciada em 1985, ofereceram um momento privilegiado para observar como a centralização e o autoritarismo que cresceram no regime militar, perduraram no ideário da Aliança Democrática e mesmo depois.

Na verdade, a Aliança Democrática não garantia a nenhum dos grupos que a compunha a certeza de exercer a hegemonia sobre a política econômica. Esta incerteza fazia com que os recursos autoritários e centralizadores preexistentes (o Orçamento Monetário, por exemplo) fossem tratados com cuidado, pois sua eliminação pura e simples poderia acarretar a imobilização do governo, já que nenhuma facção tinha recursos políticos suficientes para impor uma trajetória própria. Também, pretendia-se quebrar a “coalizão de suporte ao velho regime, entre tecnocratas (civis e militares) e os setores das elites empresariais (do setor público e privado)”. Com isso, acabou-se criando “uma contracultura governista entre os economistas críticos do regime” (SOLA 1989, p.41).

No episódio que envolveu a discussão em torno do Reordenamento das Finanças Públicas, esta posição aparece com evidência, apesar de não estar explicitada no discurso dos principais líderes e economistas que compunham a Aliança Democrática. Mas não há indícios de que estivesse na sua agenda imediata a desconcentração do poder, particularmente no campo da execução da política econômica. Ao contrário, na sua visão, para implementar qualquer medida, precisavam de um Governo forte. Esta seria mais uma consequência do fenômeno mais amplo de uma “transição por distensão” do regime autoritário para o regime democrático e não de uma “transição por colapso”, na terminologia adotada por O’Donnell (1987). Ou, “em um exercício de populismo com autoritarismo” (SOLA 1989, p.39), praticado pela oposição reunida na Aliança Democrática ⁵⁹.

O que parece é que os membros da Aliança Democrática, principalmente os pertencentes ao PMDB (com exceção dos ligados à “bancada” do Banco do Brasil que atacavam as medidas para defender os interesses da corporação, como já vimos anteriormente), não levaram em conta que a precariedade institucional no trato das finanças públicas tinha chegado ao ponto de tornar impossível qualquer ação planejada. E parece que ignoravam que já havia uma proposta elaborada pela burocracia da área econômica que poderia ser incorporada ao seu programa, mesmo que com reparos. Alguns conheciam a proposta, mas a rejeitavam por considerar seus autores por demais comprometidos com o regime militar.

Esta atitude autoritária teve outra consequência sobre a implementação das políticas. A idéia de que um Ministro da Fazenda querendo pode resolver os problemas da economia, é muito comum tanto para o cidadão que acompanha o assunto pelo noticiário, quanto para alguns que atuam, se preocupam e estudam soluções para os desajustes econômicos. Isto ocorre, a partir de duas lógicas, ambas com origens em uma visão autoritária do processo. A primeira, principalmente daqueles ligados ao aparelho burocrático e que fica clara na análise do encaminhamento das propostas da Comissão para o Reordenamento das Finanças Públicas, para quem, tendo-se capacidade técnica e um bom

⁵⁹ Ao usar esta expressão a autora refere-se a uma experiência posterior, ou seja, ao Plano Cruzado de 1986. Entretanto, pensamos que ela se aplica perfeitamente ao período que precedeu à eleição de Tancredo Neves.

diagnóstico, chega-se à solução correta, esquecendo-se de que há um longo caminho a percorrer pela estrada de interesses contraditórios todas as vezes que se tenta alterar um processo. E aí, além da solução técnica, há uma trabalhosa negociação política com os diversos grupos, o que também envolve competência. Segundo declarações de um dos entrevistados, membro da equipe do Ministério da Fazenda em 1984: *“o nosso primeiro susto foi em 1984, durante as negociações com o Fundo Monetário Internacional, havia uma demanda por parte deles, de uma política compulsória de rendas no campo dos salários. Já que não se podia fazer o salário pela média, far-se-ia um redutor sobre os salários, o famoso Decreto Lei 2.045. Foi feito, chegamos à conclusão que o Fundo estava certo e fizemos. Formalmente, naquela época, o Decreto Lei podia, dentro de um prazo determinado, ser rejeitado por 2/3 do Congresso, o que era praticamente impossível, e nunca havia acontecido. Mas o Congresso rejeitou o 2.045. Foi a nossa primeira grande derrota. Ali começou a ficar claro, pelo menos para um grupo restrito de técnicos, que a questão econômica tinha também a ver com legitimidade. Não adiantava ter o caminho correto, precisava ter legitimidade, e o Governo Figueiredo estava perdendo legitimidade”* (Entrevista n.5).

Dentro da segunda lógica, e desta as oposições que assumiram a partir da Nova República foram “vítimas”, seria possível adquirir-se capacidade técnica e operacional com rapidez e facilidade, pois segundo esta lógica, a boa solução técnica nasceria da boa teoria e da boa análise política. Como, antes de se colocarem na trincheira, consideravam-se portadores de ambas as características, bastava conseguir que uma determinada pessoa fosse Ministro da Fazenda e estava-se a meio caminho de uma solução. Esqueciam-se de que uma boa proposta, com viabilidade política conquistada nas negociações, mas sem condições institucionais de implementação que garanta sua eficiência e sua permanência, pode ser um grande fracasso a médio prazo. A superação destes entraves, que se originavam nas práticas autoritárias, era um assunto que ainda não estava resolvido em meados dos anos 1980.

E - BUROCRATAS E A DEFESA DO “INTERESSE PÚBLICO”

Os burocratas diretamente ligados à administração das contas públicas perceberam, como vimos anteriormente, que sem mudanças profundas que

definissem novos instrumentos de atuação, não se conseguiria traçar um novo desenho institucional para o Estado, e particularmente não se conseguiria conter o déficit público e atacar a inflação. No momento da transição entre o regime militar e o Governo Tancredo Neves, eles detinham o discurso e as iniciativas visando quebrar as regras autoritárias e centralizadoras que comandavam as finanças públicas: *“mas fomos muito ingênuos e tivemos os mesmos defeitos do regime autoritário. Achávamos que tínhamos descoberto o problema, sabíamos o que era bom para o Brasil e então era só executar. Não nos demos conta de que isto ia mexer com anos de cultura, tradição, interesses, etc. Fomos entusiasmados, anunciamos para a imprensa o que para nós era o início da transformação do processo orçamentário. Mas um dia tudo isto desmoronou”* Entrevista n.5).

A posição da burocracia que compôs a Comissão para o Reordenamento das Finanças Públicas não foi consensual. Ou, foi consensual no relatório escrito, mas este escondia as posições contrárias daqueles que preferiram se calar ao perceber qual era a posição que seria vitoriosa. E mais uma vez, as oposições surgiam por parte daqueles que estavam preocupados com o futuro de suas corporações, ou seja, Banco do Brasil e Banco Central.

Os defensores do Banco do Brasil na Comissão afirmavam que a reforma proposta não assegurava ao Banco nenhuma missão específica para que pudesse “preservar seu papel de principal instrumento da política creditícia do Governo Federal, deixando nas mãos dos Bancos privados através de seus três representantes no Conselho Monetário Nacional a decisão sobre quem teria direito a receber verbas provenientes da arrecadação de impostos, ou seja, se toda a rede bancária ou apenas o banco oficial” E acrescentavam que “...não há razão para que o Governo pegue dinheiro proveniente da arrecadação de impostos e entregue a bancos particulares para que estes emprestem aos produtores rurais”. E perguntavam: “qual então é a missão específica de banco de Governo que assegurará ao Banco do Brasil esta função de principal agente da política econômica?” (Declaração de um membro da Comissão que não quis se identificar, dada ao Correio Brasiliense, 1/12/84)

Em resposta às reações violentas contra as medidas propostas, na nota confidencial redigida por membros da Comissão que mantinham-se fiéis à sua certeza de que as medidas eram inadiáveis, denunciavam que a flexibilidade “perigosa e inconveniente aos interesses nacionais que foi se firmando ao longo

dos últimos 20 anos por força das pressões e dos usos e costumes” era, além de tudo inconstitucional. E justificavam: “a Constituição e a legislação orçamentária determinam que o orçamento da União deve abranger todas as receitas e todas as despesas do Governo Federal. O orçamento monetário não poderia assim abrigar nada que fosse privativo do orçamento da União. O seu objetivo é limitar a expansão monetária em patamar compatível com as necessidades de moeda e crédito da economia. Com o tempo, porém, o orçamento monetário foi se transformando em canal paralelo de gastos públicos: compra do trigo, do açúcar e dos demais produtos agrícolas; as dívidas externas honradas pela União; as linhas de crédito de fomento; o déficit da previdência social e as operações de crédito externo da União. Em ambos os casos (despesa e receita) nada limita o poder do executivo via decisões do Conselho Monetário Nacional. Este singular mecanismo acabou por criar na sociedade brasileira a idéia de que o governo federal tem o dom de multiplicar recursos para atender despesas através das autoridades monetárias. Daí a facilidade de expansão que ministros, governadores, parlamentares e líderes empresariais julgam existir nas operações de fomento do Banco Central e do Banco do Brasil. O Tesouro Nacional e o Ministério da Fazenda perderam ... a proteção que merecem em qualquer sistema de finanças públicas. Não podem hoje resistir às pressões por maiores gastos, que tendem a se avolumar. É razoável que estas pressões existam, mas é preciso que haja freios ao crescimento desordenado e inflacionário das despesas. O remédio é cortar o mal pela raiz, colocando todas as receitas e despesas públicas no orçamento da União, como manda a Carta Magna, o que torna desnecessário o orçamento monetário... Não se trata de medida contra o Banco do Brasil, nem uma barreira à ação do futuro governo; ao contrário, é providência que lhes beneficia. Além disto é uma exigência do interesse público, à qual os interesses dos funcionários do banco têm que se curvar. É um legado que o atual governo deixa aos próximos governos. É importante associar a abertura política com o ajustamento da economia realizados na pior crise do país. A história deverá reconhecer esse trabalho, apesar da incrível oposição que a ele se vem fazendo.... (Nota Confidencial, O Banco do Brasil e a extinção do Orçamento Monetário, p.1 e 2, 5/12/84).

A leitura do documento ajuda a entender um pouco mais qual o sentido que estes burocratas davam à “defesa do interesse público”. Seguramente percebiam que os interesses das corporações muitas vezes se sobrepunham ao “interesse público” e esta atitude deveria ser combatida sempre. Para eles o

“interesse público” deveria ser buscado na sociedade, como já vimos anteriormente, e eles, como funcionários públicos seriam seus defensores. Consideravam sua atuação como apolítica e apartidária, portanto se auto proclamavam como o grupo mais competente para conduzir esta vontade da sociedade. Ao adotar esta atitude declaravam uma autonomia que não correspondia à realidade do seu espaço de atuação, pois este vinha condicionado não só por limites estruturais como também pelo fato da sociedade manifestar interesses diversos, muitos dos quais contraditórios. Em outras palavras, ou o “interesse público” passaria a ser definido pelos próprios burocratas, e então eles tentariam impor à sociedade o que lhes daria um perigoso poder sem controles , ou não haveria possibilidade de definir o que seria o “interesse público” no emaranhado de interesses contraditórios que emanariam da sociedade.

CAPÍTULO VI: A REFORMA COMEÇA A SER IMPLANTADA: UMA VITÓRIA DA BUROCRACIA?

Não pretendemos fazer uma análise da nova fase que se inicia com a implantação do Plano Cruzado, pois foram grandes as modificações que começaram a ser introduzidas no desenho institucional das finanças públicas, englobando inclusive a criação da Secretaria do Tesouro, o que aumentaria muito nosso escopo analítico. Entretanto, como as primeiras medidas propostas pela Comissão para o Reordenamento das Finanças Públicas acabaram sendo implementadas nas águas do Plano Cruzado a partir de 1986, inclusive o congelamento da Conta Movimento, alguns pontos merecem atenção.

A vitória da Aliança Democrática em 1985 trouxe consigo as condições de legitimidade política que estavam faltando ao regime militar nos seus últimos anos. Tudo indicava que estava aberto um período de profundas mudanças no país, inclusive no desenho institucional das finanças públicas. Mas os primeiros meses da Nova República parece que não confirmaram este prognóstico, como já vimos anteriormente. A morte do presidente Tancredo Neves abalou imediatamente a legitimidade do novo regime. José Sarney representava ainda a fase do regime militar, por mais que seus aliados pretendessem negar. Além disto, a Aliança Democrática não se fez em torno de um programa claro, onde estivesse definido, por exemplo, o papel que o Estado deveria ter nesta nova fase da história brasileira. E para complicar ainda mais o quadro, com a entrada de Sarney nenhum grupo podia declarar sua hegemonia na aliança política que passaria a governar o país.

O período da gestão do Ministro Dornelles à frente do Ministério da Fazenda foi um exemplo deste desarranjo político. No que se refere à análise que desenvolvemos no presente estudo, ficou bastante claro que já havia um grupo que era portador de uma proposta de reforma das finanças públicas, com pontos que poderiam ser considerados polêmicos, mas não em sua essência, como os fatos acabaram demonstrando. O que faltava era “vontade política” de mudanças, e isto parecia que a Nova República havia enterrado nos seus primeiros meses de existência.

Mas o aprofundamento da crise econômica fez o tema voltar rapidamente à agenda do Governo. Além disto, um outro fato muito importante contribuiu para o renascimento da discussão: a grande maioria dos coordenadores e muitos dos integrantes dos grupos de trabalho da Comissão para o Reordenamento das Finanças Públicas se agruparam em torno da Assessoria Econômica do Ministério da Fazenda⁶⁰ sob a coordenação do Dr. João Batista de Abreu.

O ponto de partida deste processo foi a unificação orçamentária: *“como havia pouco tempo, pois a data limite para o encaminhamento da proposta orçamentária era 31 de agosto, optou-se então por começar pela inclusão no Orçamento, das operações de natureza não reembolsável de interesse do Tesouro, realizadas pelo Banco do Brasil e Banco Central. As de natureza reembolsável foram deixadas para a etapa seguinte, como por exemplo os empréstimos a setores prioritários”*(Entrevista n.4).

Quando a proposta orçamentária é encaminhada ao Congresso em agosto, incluindo por exemplo os encargos com os empréstimos externos, a aquisição de trigo, o programa de crédito rural, a política de preço nacional equalizado de açúcar e álcool, etc, o orçamento apresentou pela primeira vez desde 1964 um déficit considerável. Era o começo da mudança de mentalidade. A partir daí prosseguiram os estudos necessários para avançar ainda mais: *“duas áreas foram escolhidas como absolutamente prioritárias: a separação do Banco do Brasil em relação ao Banco Central e ao Tesouro e a preparação do Ministério da Fazenda para acompanhar a execução do novo orçamento em outros moldes. Para se ter uma idéia, quando cheguei ao Ministério da Fazenda em 1985, o Tesouro era composto por dois funcionários, que acompanhavam a execução orçamentária pelos extratos que eram apresentados pelo Banco do Brasil”*(Entrevista n.11).

⁶⁰ Pudemos identificar os seguintes nomes: Alcindo Ferreira, Aléssio Vaz Primo, Armando Thiers Farnese, Arnold Alício da Silva Gaspar, Cid Heráclito de Queiroz, Cincinato Rodrigues Campos, Daniel Alves Ramires, Edésio Ferreira Fernandes, Edson Alves Sá Teles, Francisco de Assis Campolina de Oliveira, Fuad Jorge Noman Filho, Gilberto Florito, Helio Bebiano, Inácio José Barreira Danziato, Jorge Caetano, José Augusto Savasini, José Augusto Varanda, Luis Fernando Gusmão Wellisch, Luiz Antonio Andrade Gonçalves, Luiz Carlos Nerosky, Luiz Jorge de Oliveira, Osiris de Azevedo Lopes Filho, Paulo Cesar Ximenes Alves Ferreira (passou a reintegrar a equipe apenas em 1987), Pedro Pullen Parente, Raymundo Monteiro Moreira, Renato Pimenta Furtado, Roberto Calaça da Costa, Sadi Assis Ribeiro Filho, Silvio Rodrigues Alves.

Assim sendo, as primeiras medidas propostas foram: imediato congelamento do saldo da Conta de Movimento, com a eliminação da sistemática diária de nivelamento de seu saldo. Com isso o Banco do Brasil deixaria de ter acesso aos recursos do Banco Central. O saldo desta conta seria acertado futuramente entre o Ministério da Fazenda e o Banco do Brasil⁶¹. Outra medida seria exigir que todas as operações que o Banco do Brasil tivesse que realizar no interesse do BACEN ou do Tesouro deveriam ser cobertas por recursos prévios e específicos (CALABI e PARENTE, 1990).

A saída do Ministro Dornelles e a entrada do Ministro Dilson Funaro foi o dado que faltava para que o processo finalmente se iniciasse: *“o Ministro Funaro era tremendamente sensível e percebia as coisas com muita rapidez, apesar de conhecer muito pouco da administração pública, o que aliás no caso até ajudava. Numa determinada semana no início de 1986, o Presidente do Banco do Brasil Camilo Calazans apresentou com muita alegria ao Ministro Funaro o fantástico lucro que o Banco havia conseguido no ano anterior. Ao analisarmos para ele aqueles dados, não ficou difícil demonstrar que este lucro vinha da Conta Movimento, e que portanto era totalmente fictício. Ai foi só o tempo de descer para o nosso andar e pegar o Voto do Conselho Monetário que já estava pronto para ser assinado, Voto este que na prática congelava a Conta Movimento⁶². Nestas horas a burocracia é imbatível. Ela sabe o momento exato de fazer as coisas”* (Entrevista n. 11). O Voto recebeu mais tarde o n.045/86 e foi promulgado no dia 31/1/1986.

Houve imediatamente forte reação dos parlamentares ligados ao Banco do Brasil, seus funcionários cercaram o Ministério da Fazenda, conseguiram obter uma nova liminar que foi revogada pelo Tribunal Federal de Recursos e, finalmente, em fevereiro as decisões foram implementadas: *“no dia em que o Ministério foi cercado, foi impressionante a atuação do Ministro Funaro, principalmente para nós funcionários nascidos e criados no regime militar.*

⁶¹ Este futuro durou bastante, pois fomos informados em abril de 1994 que os últimos acordos estavam sendo feitos naquele mes, portanto nove anos depois.

⁶² Na verdade este congelamento se deu em duas etapas: a primeira foi anterior ao Voto, quando criaram-se os registros das Operações de Créditos Realizados que o Banco do Brasil teria que apresentar diariamente, e que representavam os gastos da Conta Movimento. O segundo foi através do Voto 045/86, que suspendeu o pagamento por parte do Tesouro destas operações, exigindo que elas fossem cobertas com recursos do próprio Banco. O passivo da Conta Movimento foi sendo saldado com o tempo.

Ele mandou que o pessoal do Banco do Brasil entrasse no auditório do Ministério da Fazenda, que é pequeno e assim ficou superlotado, e desceu para falar com eles. E aí, com aquele carisma que só ele possuía, explicou numa linguagem bastante simples que aquela decisão só iria beneficiar o Banco do Brasil, e principalmente iria favorecer a democracia e a transparência das contas públicas. Saiu de lá ovacionado”(Entrevista n. 9).

Faltava começar a segunda parte das mudanças, estas ligadas à criação de um órgão que controlasse as contas do Governo: “partiu-se do diagnóstico de que no Ministério da Fazenda não havia nenhum órgão que estivesse estruturado para assumir a administração financeira da União. Esta função era realizada por diversos órgãos, cada um com sua cultura própria. O Banco do Brasil controlava a execução financeira, o Banco Central controlava a dívida pública, ninguém controlava o saldo das operações de risco direto ou indireto para o Tesouro realizadas no âmbito das instituições financeiras federais, não havia previsões e avaliações do impacto sobre as finanças federais de operações das demais entidades do setor público federal, estadual ou municipal, e assim por diante” (CALABI e PARENTE 1990).

No que diz respeito à execução orçamentária a situação não era diferente. O sistema existente apresentava uma defasagem de quatro meses entre o gasto e seus relatórios contábeis, cada órgão possuía “o seu” sistema de levantamento das operações, o que tornava quase impossível a consolidação global, e finalmente, cada órgão mantinha um saldo médio elevado na falta de uma conta única. Cada um destes itens, como já observamos, fazia parte do diagnóstico apresentado pela Comissão para o Reordenamento das Finanças Públicas em 1984. Mas em 1986 havia chegado o momento político que carregava as condições para a implantação não só de um órgão (o que em 1984 não ficou muito claro) mas principalmente de um sistema moderno de execução financeira que atingisse todos os ministérios, autarquias e até empresas. Assim sendo, “no início de março de 1986 o Governo criou a Secretaria do Tesouro com a fusão da então Secretaria Executiva da Comissão de Programação Financeira e da Secretaria Central de Controle Interno, com as seguintes funções: seria responsável pelo Planejamento, normatização, coordenação e controle das áreas de programação e administração financeira, contabilidade e auditoria; pelo controle dos riscos diretos e indiretos assumidos pelo Tesouro; e finalmente responsável pelo controle financeiro do setor público, a fim de que fosse possível avaliar os

impactos da execução financeira de todas as entidades públicas sobre as finanças federais. A Secretaria do Tesouro Nacional foi criada com representantes setoriais em cada ministério ou órgão de hierarquia equivalente, denominadas Secretarias de Controle Interno, e com representantes seccionais de cada unidade da Federação denominadas Delegacias do Tesouro Nacional” (CALABI e PARENTE 1990).

Para ocupar as principais funções desta nova estrutura, recorreu-se à burocracia permanente: *“procurou-se montar a Secretaria com o maior número possível de funcionários já integrantes dos quadros do Governo, com o objetivo de permitir que suas atribuições fossem realizadas no menor prazo possível e com a maior eficiência possível. Foram treinados em quarenta e cinco dias mais de cinco mil funcionários no país inteiro e assim foi montado o SIAFI - Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal”*⁶³. (Entrevista n.1)

Foi montado assim um novo sistema de execução financeira do Orçamento, com as seguintes características: “integração dos sistemas de orçamento e de execução financeira; utilização das mais modernas tecnologias da informática, incluindo o processamento “on-line” de transações; centralização do processamento e padronização dos procedimentos da execução orçamentária e financeira, sem, no entanto, reduzir a autonomia das unidades orçamentárias na gestão de suas dotações; implementação para toda a administração direta de forma obrigatória, e de forma optativa para os órgãos da administração indireta

⁶³ Sobre o SIAFI, Andrea Calabi e Pedro Pulen Parente, dois de seus idealizadores e implementadores apresentam a seguinte avaliação: “O SIAFI foi desenvolvido e implementado no prazo record de 7 meses, isto é entre julho e dezembro de 86, iniciando suas operações no dia 5 de janeiro de 87. Foram desenvolvidos cerca de 900 programas de computador, instalados cerca de 1100 terminais e treinados cerca de 5000 funcionários dos diversos órgãos. No mesmo período, para otimizar as condições que o SIAFI proporcionaria, foi consolidada toda legislação sobre execução orçamentária e financeira, trabalho que não se fazia desde o Código de Contabilidade Pública de 1922. O novo Plano de Contas foi elaborado, de forma tal que pudesse ser utilizado tanto pelos órgãos sujeitos às regras da Lei 4320 quanto da Lei 6404. Atualmente (1990) o SIAFI interliga 46 órgãos da administração direta, 49 fundações, 35 empresas públicas e 12 fundos. Tem uma rede de 4984 equipamentos terminais, distribuídos em 1407 instalações, processando cerca de 640 mil transações por dia. Já foi implantada a conta única que representa significativa economia para os cofres do governo, entre os quais o DRF eletrônico, cujo processamento se dá dentro do sistema evitando o trânsito dos recursos pela rede bancária”.

e dos poderes legislativo e judiciário; implantação da sistemática de conta única, de forma a reduzir a necessidade de manutenção de disponibilidades pelo Governo Federal, com redução direta dos custos de sua dívida” (CALABI e PARENTE 1990).

Cumpria-se mais uma etapa. Entre as medidas que ainda não tinham sido implementadas, e que também “mobilizavam paixões”, estava a relação entre o Banco Central e o Tesouro Nacional. Em maio de 1987, assumiu o Ministro Luís Carlos Bresser Pereira em substituição a Dilson Funaro que havia se desgastado por não ter conseguido condições políticas para introduzir as correções necessárias no Plano Cruzado. O Ministro Bresser manteve a maioria dos técnicos da burocracia permanente que havia elaborado e iniciado a implantação da reforma institucional das contas públicas. No bojo do seu “Programa de Consistência Macroeconômica” implementou-se a separação financeira entre Banco Central e Tesouro referente à: administração da dívida pública mobiliária, que passou para o Tesouro, pois até então a lei permitia a emissão primária de títulos com fins de política monetária pelo Banco Central, o que possibilitava, como o diagnóstico da Comissão para o Reordenamento das Finanças Públicas já havia apontado em 1984, a emissão de títulos para cobrir contas do Tesouro ou do Banco do Brasil sem dotação orçamentária. Foi também sacramentada a transferência da administração da maior parte dos Fundos de fomento do Banco Central para o Ministério da Fazenda. E, por último, mas não menos importante, foi completado o processo de unificação orçamentária, com a inclusão das operações reembolsáveis que haviam sido excluídas na etapa anterior. Estas operações incluíam a dívida financeira de Estados e Municípios, de Bancos Estaduais, o refinanciamento da dívida externa com aval do Tesouro, o financiamento de investimentos agropecuários, do custeio pecuário, do custeio agrícola, da política de preços agrícolas, dos estoques reguladores, dos investimentos industriais, do financiamento aos exportadores, das dívidas das micro e pequenas empresas e da comercialização dos produtos agroindustriais como o álcool⁶⁴. Muitas destas questões, como por exemplo a que tratava da dívida financeira de Estados e Municípios, não foi resolvida, mas deu-se um passo importante para o seu equacionamento pelo fato dela tornar-se pública. Era mais uma vitória das idéias pregadas desde 1984 pela burocracia ligada à

⁶⁴ Estas medidas tiveram vigência a partir de 1o. de janeiro de 1988.

Comissão para o Reordenamento das Finanças Públicas. O monstro de várias cabeças começava a ser domado, pelo menos no que diz respeito à sua configuração institucional.

Mas faltava um longo caminho a percorrer para que o Estado brasileiro se ajustasse⁶⁵. No escopo deste trabalho, um braço institucional deixou de ser contemplado pelas reformas até 1988, ou seja, o braço do controle sobre a qualidade do gasto: *“o controle da qualidade e da eficiência do gasto não existe. A discussão é muito acirrada na apresentação de proposta orçamentária. Uma vez que o Orçamento é aprovado pelo Congresso, ninguém tem mais controle da eficiência da aplicação do gasto. As CISETs (Controle Interno Setorial de cada Ministério), que deveria ser o braço de controle da Secretaria do Tesouro não foi estruturada”* (Entrevista n.15). Pudemos comprovar este fato. Quando visitamos a Ciset do próprio Ministério da

⁶⁵ Várias mudanças foram introduzidas pela Constituição promulgada em outubro de 1988, a maioria delas aprofundando a reforma que havia sido iniciada: houve o restabelecimento das competências do legislativo com a abertura da possibilidade de que este apresentasse emendas desde que fossem compatíveis com o Plano Plurianual de Investimentos e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias e que indicassem a fonte de recursos. Não poderiam ser apresentadas emendas que se referissem às despesas de pessoal, ao serviço da dívida ou às transferências constitucionais. A Constituição introduziu também “mudanças no ciclo e nos instrumentos de planejamento através do Plano Plurianual, que consistia na definição de diretrizes regionalizadas, objetivos e metas para as despesas de capital e para os programas de duração continuada. Cada Governo deveria apresentar o seu Plano no primeiro ano e deveria estender-se até o primeiro ano do Governo seguinte. Introduziu-se a Lei de Diretrizes Orçamentárias, que deveria ser o elo entre o Plano e o orçamento, incluindo as metas e prioridades da administração, com a definição das despesas de capital para o exercício orçamentário subsequente, orientação para a lei orçamentária anual, as alterações na legislação tributária e a política de aplicação das agências financeiras oficiais. A Lei Orçamentária Anual deveria incluir o Orçamento Fiscal com todos os órgãos da administração direta e indireta, exceto empresas, o Orçamento de investimentos das empresas públicas e sociedades de economia mista e o orçamento da seguridade social. Definiu também a introdução de limites para a realização de determinadas despesas: gastos com pessoal sujeitos a 65% das receitas correntes, alteração de cargos e salários e demais vantagens somente se houver prévia dotação com autorização específica da LDO, limitação do valor das operações de crédito ao montante das despesas de capital (que compreendem a realização de investimentos, as inversões financeiras e o pagamento do principal dos empréstimos). Assim, o aumento da dívida total só poderia ocorrer se houvesse aumento equivalente nos investimentos e inversões financeiras e garantindo-se um mínimo de recursos para amortizações futuras, além de obrigar que os encargos da dívida fossem cobertos com recursos próprios e não com endividamento adicional. Fonte: CALABI e PARENTE 1990 e Constituição do Brasil, outubro de 1988.

Fazenda⁶⁶ pudemos constatar que ela não tinha funcionários auditores habilitados em número suficiente, os que existiam não podiam cobrir todos os gastos orçamentários e nem tinham autonomia para isto, o que tornava quase impossível que atuassem sobre a qualidade do gasto: *“quando se é um funcionário que deve fiscalizar seus superiores ou mesmo seus “iguais”, fica tudo muito difícil se não existir uma garantia de que sua avaliação vai ser respeitada e que não haverá represálias”* (ENTREVISTA n.9). O recente episódio da chamada “máfia do orçamento” só eclodiu no final de 1993, pela denúncia de um funcionário público - José Carlos Alves dos Santos -, mas por razões que nada tinham a ver com o controle institucional.

⁶⁶ Que aliás funcionava até 1993 em um edifício bem distante de todos os outros órgãos da Fazenda, todos situados na esplanada dos Ministérios.