



Universidade de Brasília
Faculdade de Direito
Programa de Pós-Graduação em Direito

**CONSTITUCIONALISMO, ELITISMO E CAPITAL:
o equilíbrio difícil entre justiça social e neoliberalismo nas disputas constituintes da
década de 1980**

Ana Carolina Couto Pereira Pinto Barbosa

Brasília
2021

Ana Carolina Couto Pereira Pinto Barbosa

**CONSTITUCIONALISMO, ELITISMO E CAPITAL:
o equilíbrio difícil entre justiça social e neoliberalismo nas disputas constituintes da
década de 1980**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Brasília como requisito à obtenção do título de Doutora em Direito.

Área de Concentração: Direito, Estado e Constituição.

Linha de Pesquisa: Constituição e Democracia.

Orientador: Prof. Dr. Cristiano Paixão

Brasília
2021

**CONSTITUCIONALISMO, ELITISMO E CAPITAL:
o equilíbrio difícil entre justiça social e neoliberalismo nas disputas constituintes da
década de 1980**

Tese de doutorado

BANCA EXAMINADORA

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

Professor Doutor Airton Lisle C. L. Seelaender
Faculdade de Direito da Universidade de Brasília (UnB)

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

Professor Doutor José Otávio Nogueira Guimarães
Departamento de História da Universidade de Brasília (UnB)

Professor Doutor Iagê Zendron Miola
Escola Paulista de Política, Economia e Negócios da Universidade Federal de São Paulo
(Unifesp)

Para o Hugo.

Agradecimentos

A elaboração desta tese não seria possível sem o apoio de algumas pessoas e instituições, que se fizeram presentes no processo de pesquisa.

O apoio do meu orientador Cristiano Paixão e a autonomia que ele me proporcionou para trilhar o percurso da pesquisa que propus foram fundamentais. Seu auxílio nos momentos de dúvida e seu rigor na supervisão do texto permitiram a conclusão desta tese da forma mais tranquila possível. Obrigada por ter me apresentado tão bem as possibilidades de pesquisa no campo da história do direito e por ter estimulado a minha entrada no campo do direito e literatura. Sobretudo, obrigada por ser esse orientador afeito às tecnologias e que, por isso, confiou no processo de orientação à distância durante a segunda metade do doutorado.

Agradeço também aos meus orientadores dos períodos-sanduíche. Ao professor Paulo Barrozo, que tornou a minha estada no Boston College muito mais calorosa e me mostrou novas possibilidades de trajeto para a pesquisa. Ao professor James Green, meu supervisor durante o sanduíche no Departamento de História da Brown University, minha primeira incursão de pesquisa fora de uma faculdade de direito. Ao Jim, meu muito obrigada pelo auxílio atencioso e por me mostrar tantos modos diferentes de olhar para os objetos históricos – e para o mundo presente.

Em relação ao trabalho de coleta de documentos, contei com a valiosa contribuição de instituições que digitalizaram parte de seu acervo bem como de pesquisadores que disponibilizaram arquivos de suas pesquisas para mim nos momentos mais restritivos da pandemia de 2020-21.

Agradeço, em nome da Euzilene Moraes, aos que coordenam a Secretaria da Pós-Graduação da Faculdade de Direito.

Os amigos estiveram sempre presentes, individual ou coletivamente. Agradeço aos amigos dos grupos de pesquisa “Percurso, narrativas, fragmentos: história do direito e do constitucionalismo” e “Eixos, planos, ficções: grupo brasileiro de direito e arte” pelo paciente apoio e pelos comentários críticos ao longo dos anos. À Ana Paula Manrique, ao Edson Sousa, ao Fernando Honorato e à Fernanda Raposo meus agradecimentos também pela revisão do texto. À Maria Celina e ao Mateus Utzig, pelo conforto das respostas muito afetuosas de quem está passando pelo mesmo momento de vida. À Maria Pia Guerra e ao Roberto Dalledone, pelo estímulo a este tema de pesquisa, ainda que estivéssemos no meio de um bloco de carnaval. Ao Douglas Pinheiro, pela troca de agruras e ideias em forma de sarcasmo, mesmo em fins de

semana. À Nathaly Mancilla, desde o pré-mestrado recebendo ligações e mensagens de áudio eternas e completamente nonsense – e respondendo à altura, mas com muita sensatez.

À Elisa Bezerra, engenheira que foi obrigada a ter opiniões profundas sobre o direito aos fins de semana e depois do expediente de dias cansativos. À Amanda Bezerra, minha amiga socióloga que aponta pontos cegos no direito que jamais conseguirei responder. À Andréia Couto e à Natália Couto que, comigo, formam a tríade familiar de pesquisa em ciências da saúde, exatas e sociais, e que, de cada um desses pontos de reflexão, trabalham para que tenhamos uma ciência mais plural, crítica e inclusiva.

Agradeço aos meus pais, Leticia e Francisco, que me permitiram experimentar, criar e questionar ao longo da vida.

Por fim, ao Hugo, por ser (o único) ouvinte desse programa de rádio diário chamado “minuto do sistema financeiro na Constituinte” que, em geral, durava mais de hora e era transmitido ao vivo na sala de casa. Obrigada por ter opinião, novas ideias e críticas sobre cada microconto dos anos 1980. Meu grande parceiro de vida!

Pensei que não existe nada menos material que o dinheiro, já que qualquer moeda... é, a rigor, um repertório de futuros possíveis. O dinheiro é abstrato, repeti, o dinheiro é tempo futuro.

Jorge Luis Borges, "El Zahir"

Resumo

A tese aborda a experiência constituinte da década de 1980 e sua intersecção com a reforma do sistema financeiro do período. O recorte temporal adotado é a década de 1980, especificamente entre 1982 e 1988, período em que houve a articulação de membros da burocracia do setor econômico do governo para criar um projeto de redesenho do sistema financeiro no contexto de crise econômica. Paralelamente, na negociação da crise da dívida externa, os chefes de Ministérios da área econômica aceitaram, junto ao Fundo Monetário Internacional, adotar programas de austeridade não apenas como solução imediata para a crise, mas como reformas sistêmicas. A pesquisa se estende até o final da década de 1980, alcançando as discussões sobre o sistema financeiro na Assembleia Constituinte de 1987-88. Assim, aborda a tensão entre o constitucionalismo garantidor de direitos sociais e as tendências autoritárias da reforma financeira na Constituição democrática que se delineava.

Palavras-chave: Assembleia Constituinte. Sistema Financeiro. Constitucionalismo. Autoritarismo.

Abstract

The research addresses the intersection between the constituent experience and the reform of the financial system in Brazil. The timeframe is the 1980s, specifically between 1982 and 1988, a period in which members of the economic bureaucracy joined forces to create a project to redesign the financial system as an answer to the economic crisis. At the same time, in the negotiation of the foreign debt crisis, the heads of economic ministries agreed, together with the International Monetary Fund, to adopt austerity programs not only as an immediate solution to the crisis, but as systemic reforms. The research extends until the end of the 1980s, reaching the constituent discussions on the financial system in the Constituent Assembly of 1987-88. Thus, the dissertation addresses the tension between a constitutionalism that should guarantee social rights, and the authoritarian tendencies of the financial reform even in the democratic Constitution that was written.

Keywords: Constituent Assembly. Financial System. Constitutionalism. Authoritarianism.

Sumário

Introdução.....	10
A relação entre direito, política e capital investigada a partir da reforma econômico- financeira no processo constituinte.....	10
A construção de novas narrativas sobre a autoridade monetária independente e o processo constituinte.....	20
A estrutura do trabalho	27
Capítulo 1 – A Comissão de 84: burocracia e sua reforma financeira como reação ao processo constituinte.....	30
1.1. Do grupo informal de estudos à Comissão de 84	34
1.2. O projeto de reforma.....	41
1.2.1. A aceleração e os freios do projeto de reforma	58
1.3. A crise como oportunidade para medidas de reforma	68
1.4. A repercussão do projeto entre os patrões e os empregados do setor financeiro	73
Capítulo 2 – Os usos do direito na crise da dívida: negociar, reformar e constituir	80
2.1. Às vésperas das eleições de 1982: compromissos jurídicos sigilosos e os poderes do presidente do Banco Central.....	85
2.2. As metas, os compromissos e as condicionalidades inatingíveis de 1983	94
2.2.1. Entre as medidas reformistas, os decretos-leis sobre política salarial	99
2.3. As vésperas da democracia e a pressa em educar a máquina: casuísmos, informalidades e os usos da legalidade autoritária	103
2.4. Às vésperas da Assembleia Constituinte	107
2.5. O papel do Banco Mundial: redesenhar por completo a ossatura do Estado	116
2.6. A avaliação da CPI da dívida: ilegalidades, inconstitucionalidades e crimes de responsabilidade	118
Capítulo 3 – A Assembleia Nacional Constituinte e o Congresso Nacional: a constituição da democracia inclusiva e o sistema financeiro	128
3.1. A decretação de moratória.....	128
3.2. A Assembleia Constituinte de 1987-88: o sistema financeiro.....	133
3.3. De abril a setembro:.....	136
3.3.1. A constituição da Subcomissão do Sistema Financeiro	136
3.3.2. O texto da Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças	149
3.3.3. A Comissão de Sistematização e a caixa de ressonância dos conflitos.....	157
3.3.4. A nova negociação da dívida externa	160
3.3.5. A ação autônoma e isolada de Maílson da Nóbrega.....	173
3.4. Após setembro de 1987	179
3.4.1. O Plenário da Constituinte e a Redação Final	179
Considerações Finais.....	189
Referências.....	208
Anexo 1 – tabelas.....	238
Anexo 2 – fotografias.....	244
Anexo 3 – relação dos participantes das negociações da Dívida Externa Brasileira	248
Anexo 4 – relação de membros da Comissão de 84.....	249

Introdução

A relação entre direito, política e capital investigada a partir da reforma econômico-financeira no processo constituinte

O professor Menelick de Carvalho Netto chama atenção, ao analisar “os desafios postos aos direitos fundamentais”, para o fato de que “vivemos em uma sociedade de tal ordem complexa que ela própria criou monstros para garantir a sua produção e reprodução. Uma sociedade que funciona graças a esses monstros inventados [...]. São o mercado, o Estado, o Direito, enfim, toda uma série de subsistemas especializados e funcionalmente diferenciados que garantem a reprodução social pelas nossas costas”. Esse ponto de partida do professor Menelick serviria para sua análise a respeito da “hermenêutica constitucional”¹. Entretanto, a consciência de que esses monstros existem desvela também os problemas da relação, em múltiplas camadas, entre Estado, mercado e sociedade na formulação do direito, especialmente durante processos constituintes. Esses níveis de entrecruzamento operam de modos distintos na política cotidiana e nos processos constituintes. Não podemos negligenciar que “as crescentes demandas por direitos, que marcam a história do pós-guerra”, reforçam essa característica premente da constituição como estrutura de aproximação entre política e direito essencial “no desenho institucional da Modernidade”² e que isso, no Brasil dos anos 1980, se soma à grave crise econômica (à crise do capitalismo e sua reestruturação³).

Especificamente quando falamos do processo constituinte brasileiro dos anos 1980, estamos nos referindo à onda de constitucionalismo democratizante, comum a outros países da América do Sul marcados pela experiência política autoritária entre 1950 e 1980. São casos que carregam especificidades próprias, porém semelhantemente imbuídos da tarefa de lidar com o passado autoritário⁴. Nesse contexto, inúmeras são as questões desveladas nos cruzamentos

¹ CARVALHO NETTO, 2003, p. 141.

² PAIXÃO, 2014, p. 420.

³ Para uma discussão mais detalhada dessa interpretação, ver: BELLUZZO; COUTINHO, 1998. Segundo Mônica Baer, “[após] 1978, o processo de endividamento externo brasileiro assumiu uma dimensão eminentemente financeira. Em outras palavras, nos últimos quatro anos a crise levou à execução de uma política econômica que passou a ser determinada essencialmente pela necessidade de cumprir com as obrigações financeiras externas. As consequências desta situação, não obstante, superam inclusive a própria política econômica, ao condicionar o padrão de desenvolvimento produtivo e financeiro, acelerando o processo especulativo e dando prioridade para áreas produtivas de maior interesse para o capital estrangeiro, diminuindo a capacidade de controle “nacional” sobre o processo” (BAER, 1986, p. 111).

⁴ PAIXÃO, 2014, p. 423-4.

daqueles “monstros inventados”, afinal mercado, Estado e sociedade de infinitas maneiras se sobrepuseram naquele período.

No caso da Assembleia Nacional Constituinte de 1987-88, a leitura histórica das transformações daquela década e das pressões econômicas que ali se concentraram é especialmente relevante se tomarmos em conta o dinamismo e as mudanças empreendidas no processo de abertura, bem como a emergência significativa de atores sociais em disputa compondo o jogo democrático no contexto de crise inflacionária e de dívida externa. Esse seria um terreno fértil para uma constituinte que pensasse novas estratégias tanto de desenvolvimento econômico quanto de promoção de direitos sociais.

Ao mesmo tempo, a ativação do poder constituinte originário coincidiu com a emergência de um problema coletivo nevrálgico: a dívida pública, especialmente a dívida externa, desvelando a questão mais ampla de como alocar o dinheiro público em um cenário de escassez crítica. Como analisa Milton Santos, negociar a dívida externa naquele momento implicava “a aceitação de um modelo econômico em que o pagamento da dívida é prioritário”⁵, e o “que seria poupança interna transforma-se em poupança externa, pela qual os países recipiendários devem pagar juros extorsivos. O que sai do país [...] volta como crédito e dívida. Essa é a lógica [...] da internacionalização do crédito e da dívida”⁶. Mônica Baer resume como a crise passa a ser o foco de política econômica a partir de 1980 da seguinte forma:

a política que se implantou ao longo da primeira parte dos anos 80, além de subjugada às pressões de rolagem restrita da dívida externa por parte dos credores internacionais, também transferiu para o Estado o ônus do ajuste do setor privado interno em geral. Desta maneira a economia brasileira chegou a meados dos anos 80 com um acúmulo significativo de dívida pública, financiada em boa medida pelo setor privado através de suas aplicações de carteira em títulos públicos indexados. O paradoxo da situação é que o Estado acumulou um crescente estoque de dívida para cumprir com o serviço da dívida externa e para socializar o ônus do ajuste do setor privado, enquanto este último, por sua vez, passou a financiar o Estado via operações de mercado aberto. Este circuito passou a representar o mecanismo de manutenção do valor da riqueza privada acumulada e que deixou de ser canalizada para investimentos produtivos”.⁷

Pagar a dívida aos bancos estrangeiros criava amarras imediatas, já que significava remessa de dinheiro público a instituições de outros países⁸. Mas, para muito além disso,

⁵ SANTOS, 2007, p. 43.

⁶ SANTOS, 2007, p. 43.

⁷ BAER, 1993, p. 40.

⁸ Segundo Conceição Tavares, “[entre] 1982 e 1984, os EUA conseguiram dobrar o seu déficit comercial a cada ano, o que juntamente com o recebimento de juros lhe permitiu absorver transferências reais de poupança do resto do mundo que só em 1983 corresponderam a 100 bilhões de dólares, e em 1984 devem ter ultrapassado 150 bilhões. [...] O fato é que *todo o mundo* está financiando não apenas o Tesouro americano, especialmente seu componente financeiro, mas também os consumidores e investidores americanos. Desta vez, e ao contrário da década de 70,

envolvia a aceitação do modelo que os credores – bancos privados, governos estrangeiros, Fundo Monetário Internacional, Banco Mundial – exigiam⁹. Tratava-se de reformas no sistema financeiro doméstico:

[sem] dúvida, a principal exigência do FMI com relação à política econômica referiu-se à intervenção do Estado na economia, particularmente no âmbito das empresas públicas. Este organismo não exigiu somente um corte no gasto público e uma diminuição do déficit global neste setor, mas também pretendeu uma redução definitiva no próprio tamanho do setor público. O FMI também exigiu que o Estado deixasse de intervir na economia através de subsídios e taxas de juros preferenciais. Neste sentido, o Brasil teve que comprometer-se em eliminar gradualmente os subsídios ao trigo, ao setor agrícola e ajustar os preços dos derivados do petróleo.

[...].

Este organismo pressionava para que se eliminassem as restrições comerciais e de pagamento ao exterior; e, mais especificamente, que se abandonassem as restrições de tipo quantitativo, que no Brasil ainda são significativas na área das importações e para a saída de capitais. [...].

...e último condicionante importante referia-se a duas áreas da indexação: o câmbio e os salários.

[...].

Em suma, as condicionalidades de política econômica impostas pelo FMI, que são do interesse mais amplo do capital financeiro internacional, têm como objetivo principal reduzir a importância do Estado na economia brasileira (liberalização do mercado) e alcançar uma maior abertura externa, aspectos que são combinados com um ajuste transitório de tipo recessivo. É necessário assinalar que estas condicionalidades têm repercussões muito mais amplas que o suposto ajuste imediato do desequilíbrio externo, para o qual estão sendo exigidas.¹⁰

No constitucionalismo, Gilberto Bercovici e Luís Fernando Massonetto advertem que o modelo impacta da seguinte forma:

[...] o padrão de financiamento público da economia do segundo pós-guerra passou a ser contestado, dando início à reação neoliberal e ao desmonte institucional do Sistema de Bretton Woods. Desde então, o paradigma constitucional que sustentara o Estado Social passou a ser frontalmente atacado, trazendo à tona questões que já pareciam superadas – a cisão entre a economia e as finanças públicas, a abstenção do Estado no domínio econômico e a pretensa neutralidade financeira propugnada pelos liberais. Como consequência, a integração estruturante do paradigma dirigente foi

ocorreu transferência de ‘poupança real’ e não apenas de crédito, liquidez ou capital especulativo” (TAVARES, 1997, p. 40-41).

⁹ Segundo Fiori, “[...] na segunda metade da década de 80, [...] as elites políticas conservadoras e as principais lideranças empresariais brasileiras aderiram entusiasticamente às teses incluídas no que John Williamson (1990) chamou de “consenso de Washington”: um programa ortodoxo de estabilização monetária acompanhado de um pacote de reformas *estruturais* visando a desregulamentar a atividade econômica, privatizar o setor público produtivo e abrir as economias nacionais à competição internacional” (FIORI, 1995, p. 157).

¹⁰ BAER, 1986, p. 126.

substituída por um novo fenômeno, apto a organizar o processo sistêmico de acumulação na fase atual do capitalismo.¹¹

Entre 1979 e 1988, a dívida externa do Estado brasileiro passou de 55,8 para 113,5 bilhões de dólares¹². A negociação dessa dívida geraria uma série de compromissos reformistas do Brasil com seus credores internacionais. Conforme essa teia foi sendo tecida, o ordenamento jurídico foi sendo contaminado por novas normas e instituições. No entanto, não se tratava apenas do acolhimento de um modelo imposto por credores estrangeiros.

Se observarmos as propostas elaboradas oficialmente por burocratas do setor econômico do governo e por Ministros das pastas econômicas, veremos que suas medidas se casavam perfeitamente com as condições impostas pelo sistema financeiro internacional, em uma dinâmica retroalimentar¹³. Como avalia José Marcos Novelli,

as condições para a implementação das políticas neoliberais estão postas: a) burocratas e dirigentes estatais, notadamente economistas, incorporam as idéias econômicas neoliberais; b) as funções das principais agências estatais – BB, BCB e Ministério da Fazenda – são alteradas em sintonia com aquelas idéias, mas também se aparelham para aplicá-las; e c) um novo ‘consenso’ ou coalizão surge para dar sustentação política a essas mudanças.¹⁴

O ponto de inflexão, que Bercovici e Massonetto caracterizaram como “cisão entre a economia e as finanças públicas”, bem como os confrontos oriundos dessa fragmentação, foram catalisados na Assembleia Constituinte de 1987-88. “Elaborada sob os auspícios de sucessivas reformas financeiras, a constituição espelha a tensão entre ordens econômica e financeira”¹⁵. Portanto, aqui serão abordadas as tensões em torno da reforma financeira ao longo do processo constituinte dos anos 1980, que esteve em pauta desde a organização de um grupo informal de estudos composto por burocratas em 1983, permeou a agenda política dos Ministros durante a assunção de compromissos na negociação da dívida externa e reverberou amplamente na Assembleia Nacional Constituinte de 1987-8.

¹¹ BERCOVICI; MASSONETTO, 2006, p. 59-60.

¹² IPEADATA, “Dívida externa bruta” Disponível em: <<http://www.ipeadata.gov.br/ExibeSerie.aspx?serid=38367>>. Acesso em 2 de junho de 2021.

¹³ Fiori explica esse casamento de interesses da seguinte forma: “a heterogeneidade e as desigualdades sociais, que se alastraram com o desenvolvimento econômico e a urbanização, não são consequência necessária ou inevitável do contexto internacional e das regras de funcionamento do sistema mundial, são ‘obra interna’ das lutas, das estratégias, das coalizões e da forma em que classes dominantes brasileiras exerceram seu poder e o seu permanente autoritarismo antipopular. Entre elas sempre existiu uma espécie de ‘pacto conservador’, cujas raízes últimas remontam ao Brasil agrário e oligárquico, mas cujas ‘regras básicas’ se mantem vivas durante a modernização industrial da sociedade brasileira” (FIORI, 2001, p. 275).

¹⁴ NOVELLI, 2001, p. 156-157.

¹⁵ BERCOVICI; MASSONETTO, 2006, p. 60.

No início da década de 1980, ocorreu um processo no interior da burocracia econômica, identificado como uma “tomada de consciência”¹⁶ de classe, que propiciou uma articulação política muito mais rápida na burocracia do que na oposição¹⁷.

Em 1983, técnicos da área econômica do governo começaram a se reunir, por conta própria, em um grupo de estudos informal, para discutir soluções para a crise econômica, resgatando argumentos reformistas que pulsavam desde a criação do Banco Central (Lei n. 4.595, de 1964)¹⁸.

Reuniram-se, então, funcionários do Ministério da Fazenda, da Secretaria do Planejamento e Assuntos Econômicos (Seplan), do Banco Central e do Banco do Brasil para elaborar um projeto de reforma econômica. Em 1984, esses burocratas formalizaram o grupo por meio de uma decisão do Conselho Monetário Nacional (CMN), o Voto 283/84. O CMN aprovou a criação da Comissão para o Reordenamento das Finanças Públicas (Comissão de 84), dando início oficial ao projeto de redesenho normativo, que visava a, no primeiro momento, alterar processos e instituições do sistema financeiro antes que a democracia batesse à porta¹⁹. Como afirmaria o presidente dessa Comissão, Maílson da Nóbrega, a “democracia que vinha chegando exigia a doção de reformas institucionais capazes de construir restrições orçamentárias fortes. O Tesouro e a política monetária precisavam preparar-se para lidar com pressões naturais do processo democrático”²⁰.

O projeto deu origem, por exemplo, à criação da Secretaria do Tesouro em 1986 e a uma estrutura financeira que teve como consequência a redução de valores disponíveis para o orçamento público, e contribuiu para definir os princípios básicos da Constituição de 1988. Por outro ângulo, a oposição não tinha instrumentos para elaborar propostas de reforma institucional como solução imediata para a crise econômica porque, por estar afastada do governo desde 1964, não tinha uma compreensão adequada dos pormenores do funcionamento institucional. Segundo Gilda Gouvêa, esse projeto de redesenho institucional só poderia ter

¹⁶ GOUVÊA, 1994, p. 166-7.

¹⁷ TAVARES, 1994.

¹⁸ BRASIL. Lei n. 4.595, de 31 de dezembro de 1964. Dispõe sobre a Política e as Instituições Monetárias, Bancárias e Creditícias, Cria o Conselho Monetário Nacional e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14595.htm>. Acesso em: 10 de julho de 2021.

¹⁹ Isso foi repetido em várias das entrevistas concedidas pelos tecnocratas ao CPDOC/FGV ou diretamente a outros pesquisadores, como é o caso de “Burocracia e Elites Burocráticas no Brasil”, de Gilda Portugal Gouvêa.

²⁰ Relato de Maílson da Nóbrega em “O futuro chegou” (NÓBREGA, 2005, p. 296).

originado “dentro do próprio aparelho de Estado, mais especificamente da alta burocracia da área econômica”²¹. Os vários outros projetos que visavam a dar conta da crise, vindos da academia ou de movimentos políticos de oposição ao governo, focavam em análises macroeconômicas muito mais que em reforma institucional e puderam confrontar a proposta dos burocratas e Ministros na Assembleia Nacional Constituinte²².

Ao mesmo tempo, as medidas emergenciais tomadas para dar conta da crise econômica foram inúmeras na década de 1980, o que criava oportunidades para um tipo de atuação da burocracia que Maílson da Nóbrega denominaria “contrabando legislativo”.

Em termos de negociação da dívida externa, os chefes de pastas econômicas aceitaram, junto ao Fundo Monetário Internacional, adotar programas de austeridade não apenas como solução imediata para a crise, mas como reformas sistêmicas. A título de exemplo, em 1982, a equipe econômica negociou um empréstimo de aproximadamente 4 bilhões de dólares. Em 1983, houve o Acordo de Facilidades Ampliadas, a maxidesvalorização do Cruzeiro em 30%, a assinatura de quatro Cartas de Intenções junto ao FMI. Foi por meio desses documentos que os burocratas, as chefias das pastas econômicas e os presidentes Figueiredo e Sarney implementaram uma série de medidas de reforma, e aceitaram, por exemplo, a eleição do foro da jurisdição de Nova York como competente para avaliar o cumprimento dos contratos com os bancos privados.

Naquele contexto, não houve um projeto pré-concebido de negociação, mas a articulação casuística entre a equipe econômica dos governos de Figueiredo e Sarney, os credores oficiais (governos estrangeiros) e os bancos credores. De 1982 a 1987, foram assinados os contratos de crédito com vistas à rolagem da dívida externa. Cada documento desses continha condicionalidades que se estendiam desde a redução da inflação, de subsídios, de incentivos fiscais e de salários até o comprometimento com a redução dos gastos públicos e da intervenção do Estado na economia, a privatização, o ajuste às regras do mercado e a liberalização financeira. Enfim, vários desses documentos foram sigilosos mesmo após consumados, jamais tendo sido submetidos ao Congresso Nacional.

Na esteira da movimentação reformista dos burocratas da Comissão de 84 e dos ministros da área econômica na negociação com os bancos e o FMI, a Assembleia Constituinte catalisou a emergência da conjuntura crítica e a discussão estruturante do Estado na nova democracia. Em fevereiro de 1987, o presidente Sarney e o presidente da Câmara dos

²¹ GOUVÊA, 1994, p. 180 e seguintes.

²² GOUVÊA, 1994.

Deputados – e da ANC – Ulysses Guimarães se reuniram duas vezes para decidir duas questões candentes: a declaração de moratória e a instauração da Constituinte.

Ao longo das fases da ANC, os temas levados à discussão foram: diagnóstico do Sistema Financeiro Nacional (SFN); amplitude e abrangência do texto constitucional; funções do Banco Central e seu grau de autonomia; privatização ou estatização do sistema financeiro; tratamento dos bancos estrangeiros; estabelecimento de limite para as taxas de juros; competências dos pequenos bancos regionais; alocação de recursos entre as regiões; execução e controle da dívida pública²³. Embora esses temas estivessem diretamente ligados à Comissão de 84 de solução para a crise econômica e às metas das Cartas de Intenções do sistema financeiro internacional, o relator da Subcomissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças da Assembleia Constituinte, Fernando Gasparian, tentava reafirmar que, de início, sua prioridade seria estruturar o tema de forma a não se deixar dominar completamente pelas urgências da conjuntura de crise.

Ao buscar entender o percurso de uma proposta específica de redesenho institucional que partiu de um setor burocrático em diálogo com banqueiros estrangeiros, não nos propomos a reforçar o discurso narrativo de grupos hegemônicos. Trata-se, pelo contrário, do enfoque, sob a perspectiva de história social e de história econômica²⁴, da relação entre democracia e economia capitalista. Ou ainda, partindo do interesse em produção de narrativas que lancem luz sobre as questões de grupos minoritarizados ou marginalizados, propõe-se aqui um olhar crítico sobre os que governavam a economia, que tinham competências para pensar em viabilidade financeira para políticas públicas de inclusão, de reparação, de garantia de direitos, enfim, de um sistema financeiro que as provesse. Como justifica a professora Mehrsa Baradaran, em referência a famoso ensaio de Audre Lorde²⁵, quando se pretende trabalhar com a ideia de justiça social e igualdade racial, é preciso estudar finanças, moeda, sistema bancário e economia, já que “as ferramentas do senhor nunca derrubarão a casa-grande”, mas é preciso entender como elas funcionam²⁶.

Naquele período dos anos 1980, segundo Brasília Sallum, a recomposição política em torno do estabelecimento de um regime democrático não refletiu em consenso sobre uma nova ordem econômica: “nenhuma das estratégias tentadas conseguiu obter a adesão ou, pelo menos,

²³ BACKES; AZEVEDO; ARAÚJO, 2009, P. 341-355.

²⁴ Sobre essa discussão, ver os desdobramentos bibliográficos a partir da análise crítica do professor Airton Seelaender (SEELAENDER, 2017), bem como de Hobsbawm (1998).

²⁵ LORDE, Audre. The Master's Tool Will Never Dismantle the Master's House. In: *Sister Outsider*. New York: Crossing Press, 1984.

²⁶ BARADARAN, 2019.

o assentimento dos componentes da antiga aliança desenvolvimentista que se conservava no poder, mas desestruturada e sem direção definida”²⁷. De toda forma, como resumem Massonetto e Bercovici,

a Constituição de 1988 e a prática do período posterior refletem claramente este ponto de inflexão [de cisão entre a economia e as finanças públicas]. Elaborada sob os auspícios de sucessivas reformas financeiras, a constituição espelha a tensão entre as ordens econômica e financeira, ora tratando-as de maneira separada, como no isolamento da constituição orçamentária e da constituição tributária, ora integrando-as como elemento indivisível, pela convergência de princípios comuns e indissociáveis.²⁸

Há questões conceituais fundamentais quando se trata de compreender a complexidade da tensão entre constitucionalismo e democracia na construção do estado constitucional democrático. Uma delas é que a autoridade constitucional está diretamente ligada à noção de “povo”²⁹, capaz de atuar como poder constituinte. Trata-se de uma dinâmica que está ligada à cidadania, à luta social contra a fusão de poder político e econômico e classes dirigentes. É por isso que a constituinte abrange a capacidade de compor a pauta dos trabalhadores, a de gênero, a da luta antirracismo, e outras lutas por igualdade e afirmação. Daí que, de um lado, é fundamental focar no jogo político – na liberdade de criação de partidos políticos com diferentes agendas econômicas, por exemplo – e justificar que embates entre perspectivas diversas de economia política se resolvem nas urnas, no parlamento, na assembleia constituinte.

Dentro dessa lógica, pode-se dizer também que a política no contexto constituinte é um espaço de deliberação em que operam uma miríade de barganhas que incluem desde a proteção da propriedade privada até a independência do Banco Central, passando por discussões em torno da hiperinflação. A constituinte, desse modo, poderia até ser vista como uma disputa travada entre trabalho e capital por direitos dos trabalhadores, questões de gênero, agenda antirracismo, ocorrendo no campo político.

Mas, na mesma arena desse jogo de forças políticas constituintes, coexiste um outro processo dinâmico. Como se pretende aqui explorar uma complexidade que envolve três esferas – pois além da tensão entre constitucionalismo e democracia, há também a esfera econômica³⁰

²⁷ SALLUM JR., 1995, p.163.

²⁸ BERCOVICI; MASSONETTO, 2006, p. 60.

²⁹ PAIXÃO, 2014, p. 424.

³⁰ De acordo com Giancarlo Corsi, “certamente o direito não se exaure em suas organizações formais: qualquer disputa ou qualquer comportamento extra organizacional que é selecionado tendo em vista a contraposição entre lícito e ilícito, consentido e proibido, entre razão e errado, ou entre constitucional ou inconstitucional, contribui

–, é preciso olhar para o processo constituinte de 1988 como a construção do estado constitucional democrático e capitalista. Como afirma Samuel Moyn, existe sempre um risco de tratar o capitalismo ou qualquer outro sistema econômico como se eles fossem guiados por leis ou por uma lógica intrínseca e existisse fora das instituições jurídicas. Embora “tenhamos hoje que falar de ‘capitalismo’ por necessidade e conveniência, não podemos cometer o erro de tomá-lo como dado, como sendo um domínio onde necessariamente se aplicam leis como as da gravidade ou da termodinâmica”³¹. Em vez de ver o capitalismo como um sistema de autogoverno, que por acaso é veiculado via Direito, Moyn afirma que “devemos, antes de mais nada, recuperar as escolhas legais que criaram a ilusão de que há um capitalismo monolítico e com demandas incontornáveis”³².

Massonetto e Bercovici vêm essa ilusão, ou essa “pretensa neutralidade financeira propugnada pelos liberais”³³, como sendo o alicerce do direito financeiro, que se afirmou “como um dos campos mais controvertidos da ciência jurídica, incorporando as tensões e as contradições da relação entre o poder do Estado e a sociedade na organização do sistema capitalista”³⁴. Em termos constitucionais,

a constituição financeira passou a ser interpretada e aplicada como se fosse ‘neutra’, meramente processual, com diretrizes e lógica próprias, separada totalmente da ordem econômica e social, esterilizando, assim, a capacidade de intervenção do Estado na economia. Separada da constituição financeira, a constituição econômica de 1988 foi transformada em mera ‘norma programática’.³⁵

A construção narrativa desta pesquisa abrange, de um lado, a questão da legitimidade democrática e sua tensão com o constitucionalismo, mas, de outro, abrange também a do capitalismo. As fontes, aqui, demandam a necessidade lançar mão de instrumentos para lidar com as contradições entre capitalismo e democracia, com as desigualdades de poder estruturais que são partes do sistema estatal. A prevalência do capitalismo, como já apontava Fernand Braudel, está diretamente ligada ao momento de sua identificação com o Estado, ou, em outras palavras, ao instante em que o capitalismo se torna Estado³⁶, sendo, portanto, inescapável na

para a reprodução do direito. Ocorre, no entanto, que o aparato jurídico moderno seria inimaginável sem a contribuição das organizações. É neste passo que as oportunidades e os limites do direito tornam-se determináveis e é aqui que a rigidez formal e a delicadeza dos procedimentos podem e devem se manifestar, encontrando sua expressão (CORSI, 2001, p. 5).

³¹ MOYN, 2014, p. 51-2.

³² MOYN, 2014, p. 51-2

³³ BERCOVICI; MASSONETTO, 2006, p. 59.

³⁴ BERCOVICI; MASSONETTO, 2006, p. 58-59.

³⁵ BERCOVICI; MASSONETTO, 2006, p. 67.

³⁶ BRAUDEL, 1981.

narrativa da relação entre constitucionalismo e democracia nas circunstâncias históricas específicas. Essas tensões não pairam sobre o sistema, mas são constitutivas dos aspectos políticos da ordem constitucional, são algumas das ações dos “monstros inventados”³⁷ que garantem a reprodução social pelas nossas costas, na imagem criada pelo professor Menelick³⁸.

Da perspectiva estrita do sistema do direito, a autonomia política que compõe o conceito moderno de constitucionalismo pressupõe a existência de vacância de poder, que poderia ser ocupada por setores políticos que tivessem uma agenda neoliberal ou uma agenda que pautasse qualquer outro viés de relação entre Estado, mercado e sociedade. Essa perspectiva de liberalismo político tem um ponto cego, no entanto, no que se refere às ameaças autoritárias que surgem dentro das esferas social e econômica³⁹ e que, em 1987 e 1988, se tensionaram na arena da Assembleia constituinte e, principalmente, no sistema do direito constituído pela Constituição de 1988. Nesse caso, fica exposta uma certa fragilidade da democracia às ameaças que emergem em uma sociedade capitalista, mesmo quando garantida a vacância de poder – a intensidade com que lógica de mercado, lucratividade, competitividade e individualismo podem erodir o compromisso com a justiça social de que as democracias constitucionais dependem⁴⁰.

No contexto constituinte da década de 1980, os agentes da reforma financeira tinham firme compromisso com uma política monetária que afirmavam ser “apolítica”, baseada apenas em objetivos neutros, como a estabilidade de preços (inflação controlada), e em um banco central independente (embora limitado), com instrumentos restritivos de política fiscal e monetária, mas sem o direcionamento de qualquer política econômica. Esse novo estágio da política monetária deve ser visto num contexto muito mais amplo de readequação do capitalismo e de sua financeirização – um afrouxamento no controle de capitais, com sua livre circulação se tornando até mesmo direito fundamental em alguns lugares do mundo.

³⁷ CARVALHO NETTO, 2011.

³⁸ Essa reprodução social “pelas nossas costas” não tem um sentido conspiracionista. Pelo contrário, nas palavras de Giancarlo Corsi, “entendemos, aqui, simplesmente aquele tipo de sistema social que produz decisões e que, para fazê-lo, elabora seus próprios critérios”, assim “a importância das organizações formais é tal que, não apenas o direito, mas também nenhum outro subsistema social, delas pode prescindir. O caso da economia é apenas aquele mais evidente: sem que existissem as empresas seria impensável a produção e a movimentação financeira que hoje conhecemos” (CORSI, 2001, p. 5).

³⁹ BERCOVICI, 1999, p. 43.

⁴⁰ Essa perspectiva histórica pode ser vista tanto em Polanyi quanto em Dewey (2016).

A construção de novas narrativas sobre a autoridade monetária independente e o processo constituinte

Ainda assim, a Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988 foi inegavelmente inovadora na história constitucional brasileira. Ao distribuir seus integrantes em oito grandes comissões temáticas – divididas em três subcomissões cada –, a Constituinte foi o resultado da opção por não adotar um projeto previamente redigido como ponto de partida – como seria o caso do Anteprojeto da Comissão Afonso Arinos. O texto passou por extensas fases de debates na Comissão de Sistematização, e essas etapas foram permeadas por discussões públicas, audiências com a sociedade, ampla cobertura da imprensa e forte participação de grupos organizados. Apenas após esse amplo escrutínio é que a primeira versão do texto foi remetida ao Plenário para aprovação final. Aliás, essa

gradativa conquista de legitimidade de um Congresso que não era exclusivo, que contava com uma parte dos senadores que sequer haviam sido eleitos para a função constituinte e que sofria constante interferência do Poder Executivo parece perturbar as convicções elitistas mais enraizadas de alguns setores do pensamento jurídico brasileiro. A partir de um processo desorganizado, descentralizado e em alguns momentos efetivamente caótico, aquele Congresso investido em Assembleia Constituinte acabou por produzir um texto consistente, moderno e – principalmente – aberto ao futuro⁴¹.

A Carta produzida por essa Assembleia Constituinte acabou por ser estruturada a partir da ideia da constituição como um plano de transformações da sociedade e do Estado, prevendo, em seu texto, as bases de um projeto nacional de desenvolvimento⁴². Dessa forma, o potencial emancipatório do constitucionalismo⁴³ se ancorava, entre outros, no compromisso com uma mudança social⁴⁴. O princípio de justiça social deveria reger sobretudo as normas da ordem econômica⁴⁵.

Evidentemente, a agenda dos burocratas e das chefias de pastas econômicas de que trataremos nessa pesquisa não era homogênea entre os atores políticos da década de 1980. Havia camadas de composição, outras de antagonismo entre o empresariado do setor produtivo⁴⁶

⁴¹ PAIXÃO, 2006, p. 4-5.

⁴² Para Bercovici, em termos de teoria constitucional, a constituição econômica de 1988 é uma constituição econômica diretiva, ou seja, dotada de um programa explícito de política econômica incorporado ao seu texto (BERCOVICI, 2010, p. 403).

⁴³ Sobre a relação entre constituição e constitucionalismo na modernidade, ver HENKIN, 1994; ROSENFELD, 2001; PAIXÃO e BIGLIAZZI, 2008.

⁴⁴ CANOTILHO, 2001, p. 150-153, 166-169 e 453-459.

⁴⁵ BERCOVICI, 2019, p. 43.

⁴⁶ Sobre o empresariado e a elaboração da política econômica, ver CODATO, 1997.

(indústria e agroindústria), o do setor bancário⁴⁷ e os tecnocratas⁴⁸, principalmente quanto à controvérsia entre fomento à produção e austeridade monetária – esta concentrada nas discussões sobre autonomia do Banco Central⁴⁹. No entanto, essa segunda agenda mobilizou-se com mais facilidade, e essas tensões sobre diferentes agendas econômicas ficaram evidentes no período, especialmente na Assembleia Constituinte.

Do ponto de vista teórico, o conceito de constitucionalismo é aberto⁵⁰, não tendo uma definição canônica⁵¹. Louis Henkin aponta o consenso em torno de algumas “principais demandas do constitucionalismo”, que seriam a soberania popular, a supremacia constitucional, a democracia representativa, os limites e o controle entre os poderes, os direitos fundamentais, as instituições e a autodeterminação⁵². Segundo ele, “a partir dessa métrica estabelecida para uma discussão inicial, surgem outras controvérsias envolvendo a relação entre democracia e constitucionalismo, marcadas inevitavelmente por tensões diversas⁵³. Por sua vez, Michel Rosenfeld, aponta que “em termos gerais, o constitucionalismo moderno requer a imposição de limites aos poderes do governo, adesão ao Estado de Direito, e a proteção de direitos fundamentais⁵⁴. Como avalia Cristiano Paixão, não há

pretensão de ‘exatidão’ histórica. Algumas das postulações se abrem à polêmica. Por exemplo: a vinculação entre constitucionalismo e democracia pode parecer uma espécie de ‘filosofia da história’ de caráter prescritivo. Como alguns autores mencionam, a correlação entre democracia e constitucionalismo pressupõe uma série de dificuldades, caracterizadas pela tensão entre republicanismo e liberalismo, entre participação e autodeterminação popular nos processos de deliberação política e instituições contramajoritárias normalmente associadas à representação política.⁵⁵

Esses requisitos estabelecidos para que se situem as discussões sobre constitucionalismo e constituição dentro de determinadas exigências revelam que esses institutos são construtos históricos⁵⁶, que carregam marcas aparentemente incompatíveis, acumuladas em tempos diversos. Nesse sentido, por exemplo, tanto a semântica dos direitos

⁴⁷ Com relação aos banqueiros e poder político, ver MINELLA, 1988.

⁴⁸ Sobre o papel das elites burocráticas do setor econômico do governo, ver GOUVÊA, 1994.

⁴⁹ Para um aprofundamento na discussão sobre a independência da autoridade monetária entre 1965 e 1988, ver NOVELLI, 2001 e SOLA, 2002.

⁵⁰ PAIXÃO, 2006, p. 15.

⁵¹ BARBOSA, 2016, p. 10.

⁵² HENKIN, 1994, p. 41-2.

⁵³ Como, por exemplo, a tensão entre liberalismo e republicanismo (CATTONI DE OLIVEIRA, 2000, p. 49-68) ou entre participação e autodeterminação popular nos processos de deliberação política e instituições contramajoritárias associadas à representação política. Sobre estas, ver “Precommitment and the paradox of democracy” (ELSTER; SLAGSTAD, 1988, p. 195-240) e ROSENFELD, 2001.

⁵⁴ ROSENFELD, 1994, p. 3.

⁵⁵ PAIXÃO, 2004, p. 15. Ainda sobre o tema, há uma vasta discussão em Elster e Slagstad (1998).

⁵⁶ PAIXÃO; BIGLIAZZI, 2008.

humanos quanto a do genocídio, dos campos de concentração e do extermínio permeiam as constituições modernas. Cristiano Paixão analisa como esses contextos impingem duas marcas opostas: de um lado, “a impressionante construção de uma cultura de ‘direitos’” e, de outro, “a total ausência da observância de qualquer direito vinculado ao indivíduo”⁵⁷. Ou seja, podemos dizer que “regimes autoritários valeram-se largamente de constituições em seu processo de institucionalização”⁵⁸, o que também é legado do processo histórico de construção dos conceitos.

Na Assembleia Constituinte, o potencial emancipatório do constitucionalismo poderia conviver com a faceta excludente e legitimadora do *status quo* econômico. E mais que isso, esse par aparentemente inconciliável poderia se afirmar na constituição que, ao mesmo tempo que cumpre as “principais demandas do constitucionalismo” já mencionadas, endossa instrumentos para subtrair o futuro em termos de consecução de direitos sociais. Ou seja, um sistema financeiro que adotasse os determinantes do mercado para enquadrar o orçamento público – “um regime fiscal draconiano” – retiraria “das gerações subsequentes o direito [...] de deliberar sobre as questões fundamentais da política, entre as quais a alocação dos recursos públicos”⁵⁹. Em outras palavras, se fia ao compromisso de promover justiça social ao mesmo tempo que reduz o dinheiro público disponível para políticas com esse objetivo. Essa situação de redefinição do sistema econômico evoca a seguinte questão: como pensar a tensão entre constitucionalismo e liberalismo econômico? Ou, ainda, como pensar a tensão entre constitucionalismo, democracia e capitalismo?

Aliás, Polanyi⁶⁰ aponta que o autoritarismo, para além da suspensão da norma em resposta a situações de emergência, está na própria norma, nas entrelinhas da constituição, ou, como Menelick aponta, na “hermenêutica constitucional”⁶¹, ou como demonstra Paixão, “nas tentativas reformas”, nas alterações constitucionais feitas “por dentro”⁶². É preciso lançar luz à relação entre capitalismo e constitucionalismo para se analisar essas forças que operaram no contexto em que houve ampla possibilidade de participação popular no processo constituinte da década de 1980⁶³.

⁵⁷ PAIXÃO, 2006, p. 15-6.

⁵⁸ BARBOSA, 2016.

⁵⁹ PAIXÃO, 2016.

⁶⁰ POLANYI, 2001.

⁶¹ CARVALHO NETTO, 2011.

⁶² PAIXÃO, 2006.

⁶³ É por essa razão, por exemplo, que hoje se pode afirmar que setores ressentidos desde os tempos da redemocratização adquirem uma força crescente a partir de 2013, com um discurso ultraneoliberal de defesa da eficácia do mercado, com uma agenda desconstituente, que é muito facilitada pela existência de um tribunal dócil ao mercado e de uma imprensa condescendente (PAIXÃO, 2020a). Esse discurso se decompunha em várias

O processo de reformas financeiras concomitante à elaboração da Constituição de 88 priorizou o mercado em relação à redistribuição de recursos econômicos, seguindo um movimento que não foi meramente brasileiro e que foi potencializado após a extinção da cortina de ferro, o colapso do socialismo⁶⁴, a crise do petróleo e a alta dos juros americanos em 1979. A ideia por trás dessas reformas era criar condições para que qualquer indivíduo pudesse prosperar. De um modo geral, havia a crença de que a iniciativa individual, protegida por uma variada gama de direitos de propriedade e uma certa segurança contratual, asseguraria a alocação dos recursos escassos aos atores econômicos mais eficientes, e, conseqüentemente, faria o bolo crescer, para o benefício de todos. Embora as oportunidades claramente não fossem iguais para todos, a percepção era a de que indivíduos livres das amarras da tutela do Estado sairiam ganhando como um todo. Pela lente do constitucionalismo, em uma democracia, que pressupõe vacância de poder, a agenda do liberalismo econômico poderia chegar ao poder via eleições tanto quanto uma agenda que previsse um papel mais distributivo e interventor do Estado – como se os limites legais pré-estabelecidos das instituições financeiras não afetassem essa falsa simetria. É possível que uma agenda seja inexecutável não por falta de recursos públicos, mas porque uma fatia razoável do dinheiro público deve compor as reservas que visam a resguardar a estabilidade do mercado financeiro, erigido de tal forma que, de fato, sua falência não seja interesse público.

Uma primeira dificuldade de discutir o problema é a visão do liberalismo econômico de que política monetária é neutra e atemporal. Contrário à ideia de neutralidade da moeda, De Chiara defende que há um papel do direito como instrumento por excelência para garantir uma certa ordem (organização) para que se cumpram as funções da moeda, pois “[...] no âmbito dessa preocupação de busca da ordem, de o direito formular a ordem, de a norma jurídica ser a

camadas nas disputas constituintes dos anos 1980, embora a Constituição seja produto de uma assembleia com uma notável participação popular, de modo inédito na história do constitucionalismo brasileiro, o que deu origem a uma carta minuciosa em termos de direitos individuais, políticos e sociais em um claro registro do compromisso com a cidadania e a promoção da justiça social (BARBOSA; PAIXÃO, 2008). Ainda assim, ao longo do regime democrático que a Constituição inaugura, “práticas autoritárias ganham força, permanecem no imaginário dos políticos e cidadãos e bloqueiam o desenvolvimento das possibilidades de ação democrática franqueadas pela constituição de 1988” (PAIXÃO, 2006, p. 4).

⁶⁴ Bercovici aponta, na verdade, que já “a partir da década de 1970, a hegemonia neoliberal no *mainstream* econômico, se tornou costume decretar a morte da macroeconomia. Para os dirigentes políticos e economistas adeptos da perspectiva neoclássica ressuscitada com a ruptura dos Acordos de Bretton Woods e com a crise do petróleo, só haveria uma única política econômica racional, a política ortodoxa de ajuste fiscal e privatização, em que a busca do pleno emprego deixa de ser um objetivo a ser perseguido. Esta seria a única política econômica neutra, técnica, de validade universal. Deste modo, não haveria como partidos políticos de origens ideológicas distintas administrarem de forma diferenciada a política econômica. A expressão já referida aqui, da ex-Primeira-Ministra Margaret Thatcher, ‘TINA’ (‘There Is No Alternative’) simboliza este momento da falta de reflexão sobre a política econômica (BERCOVICI, 2010, p. 403).

fórmula da ordem, a moeda situa-se no campo jurídico do conhecimento humano”⁶⁵. Ou, como sintetiza Galbraith, “[entre] as lições desta história, duas destacam-se. A primeira é a de que o problema da moeda agora está inteiramente ligado ao da economia, e também com o da política [...]”⁶⁶.

Certamente sob a rubrica do ideário liberal do empresariado e dos tecnocratas encontram-se concepções muito diversas de Estado, mercado, constitucionalismo e moeda, mesmo se tomarmos como referência exclusivamente o Brasil⁶⁷. É notável a metáfora da jabuticaba para designar as adaptações à brasileira à agenda liberal econômica. No entanto, ainda que seja necessário estabelecer as devidas diferenças entre as manifestações econômicas reunidas sob o signo do liberalismo, há características que as aproximam, tais como a independência da autoridade monetária, a observação dos determinantes de mercado no estabelecimento da política monetária e a subordinação do orçamento público a esses critérios, ou seja, a submissão da equipe econômica do governo, bem como do Poder Legislativo, a esses critérios (que seriam neutros)⁶⁸. Nesse sentido, Lourdes Sola, em sua obra sobre o banco central, defende que

o estudo da autoridade monetária e dos bancos centrais deveria ser um item essencial da agenda de pesquisa sobre as condições de governabilidade democrática [...]. Para discutir a relação dentre governabilidade democrática e autoridade monetária, todavia, é necessário ampliar o arcabouço conceitual utilizado para o estudo desse tipo de instituição. Para tanto é imprescindível ir além de uma preocupação exclusiva com o processo pelo qual os bancos centrais obtêm autonomia em relação à arena política e abordar a autoridade monetária enquanto modalidade *específica* de autoridade política. Somente com esse deslocamento do foco analítico será possível discernir os *tradeoffs* específicos ao exercício da autoridade monetária em contexto de democratização – vale dizer, aqueles que afetam questões tais como transparência, responsabilização política e eficiência do setor público.⁶⁹

A dimensão normativa da autoridade monetária implica uma mudança na relação entre Estado e sociedade. Nesse sentido, o projeto de um constitucionalismo emancipatório, ancorado na disponibilidade de orçamento para a consecução de políticas públicas – sanitárias,

⁶⁵ DE CHIARA, 1986, p. 11.

⁶⁶ GALBRAITH, 1977, p. 316.

⁶⁷ No caso da autonomia do banco central, como demonstra Whitehead, “a versão do modelo único deixa de lado, entre outras, três questões importantes: a) a história conturbada dos bancos centrais nas próprias democracias dominantes e a variedade de caminhos seguidos para a sua construção institucional; b) a diversidade de desenhos institucionais, conforme as variações nas normas governamentais pautadas pela diretriz de obter um equilíbrio entre estabilidade monetária e outras metas socialmente conflituosas; c) a necessidade de identificar as mudanças sociais e os deslocamentos no sistema de interesses sociais que estão subjacentes à tendência geral de independência dos bancos centrais” (SOLA; KUGELMAS; WHITEHEAD, 2002, p. 124).

⁶⁸ SOLA; KUGELMAS; WHITEHEAD, 2002, p. 114.

⁶⁹ SOLA; KUGELMAS; WHITEHEAD, 2002, p. 114.

educacionais, trabalhistas, culturais – tende a esbarrar nos objetivos de estabilidade econômica e disciplina fiscal e monetária, “necessárias para garantir a integração ao sistema financeiro internacional”⁷⁰. Em sua obra sobre autoridade monetária e democratização, de 2002, Lourdes Sola enxergava as reformas financeiras como sendo compatíveis com regimes democráticos e com “a retórica das oposições de esquerda [tanto quanto com] o discurso eleitoral de centro e de direita e das elites governamentais”⁷¹, ou seja, seriam arranjos inerentes ao conceito de democracia, já que “arranjos financeiros democráticos devem incluir mecanismos de retroalimentação e procedimentos institucionalizados que promovam, diálogo, educação e persuasão social”⁷². Teoricamente, “estratégias econômicas rivais” deveriam pautar o “debate democrático e as disputas por poder [implicariam admitir], também, a ampliação do espaço da política, e não sua redução”⁷³.

Do ponto de vista do constitucionalismo, no entanto, como afirma Leonardo Barbosa, alguém até “poderia dizer que esse é um projeto liberal, calcado na crítica à ideia de um poder ilimitado [...], mas o constitucionalismo não se esgotou no liberalismo e atualizou-se a partir de premissas muito mais complexas”⁷⁴. Como recentemente pontuou o professor Marcelo Cattoni⁷⁵, talvez seja necessário expandirmos a fenda da leitura capitalista nas análises da tensão entre constitucionalismo e democracia. A constituição moderna se ancora em critérios como os verificados por inúmeros estudiosos, como Henkin e Rosenfeld, que vimos acima, mas, para além deles, a “busca de melhorias sociais e econômicas dá-se sem o sacrifício das garantias jurídico-formais do Estado de Direito. Afinal, a liberdade é inconcebível sem a solidariedade, e a igualdade e progresso sócio-econômicos [que] devem fundar-se no respeito à legalidade democrática”⁷⁶.

Não só o conteúdo de justiça social do texto constitucional importa, mas também a factibilidade de sua consecução. A redução orçamentária provocada pelas reformas da década de 1980 colocava em xeque a guinada que a sociedade pretendia com as normas programáticas na ANC. Como afirma Bercovici, a “justiça social é determinante essencial que conforma todas as normas da ordem econômica, de modo que só possam ser entendidas e operadas tendo em

⁷⁰ SOLA; KUGELMAS; WHITEHEAD, 2002, p. 20.

⁷¹ SOLA; KUGELMAS; WHITEHEAD, 2002, p. 23.

⁷² SOLA; KUGELMAS; WHITEHEAD, 2002, p. 20.

⁷³ SOLA; KUGELMAS; WHITEHEAD, 2002, p. 25.

⁷⁴ BARBOSA, 2016, p. 15.

⁷⁵ *Defesa de Tese para Professora Titular da docente Vera Karam de Chueiri*. Mai, 2021. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=cMHLxC5c2o0>>. Acesso em 10 de maio de 2021.

⁷⁶ BERCOVICI, 1999, p. 37.

vista esse princípio constitucional, além de ser uma exigência constitucional para todo exercício de atividade econômica”⁷⁷, assim,

[e]quivocam-se [...] aqueles que afirmam que as normas programáticas de uma constituição como a de 1988 não são jurídicas. Elas possuem juridicidade, caráter vinculativo e são uma imposição constitucional aos órgãos públicos. Os instrumentos fornecidos pela própria ordem jurídica, consagrados na Constituição, visando a consecução da justiça social, não podem ser, sob hipótese alguma, desprezados.⁷⁸

Nesse sentido, o Relatório Final da Comissão 84 e as Cartas de Intenções entregues ao FMI são, possivelmente, das expressões mais bem-acabadas de empecilho ao pleno desenvolvimento do constitucionalismo democrático que se desenhava. Ali se questionaria até a conveniência de uma nova Constituição: “havia necessidade de escrever um novo texto? [...] Não bastasse a maior parte da sociedade ainda esperar tudo do Estado, o que implicava o risco de ações distributivas irresponsáveis, o momento de instalação da Assembleia Constituinte era de crise econômica e social”⁷⁹.

Na leitura do grupo de técnicos do alto escalão da burocracia econômica da década de 1980, havia a necessidade de se fazer um redesenho institucional de modo a reduzir a capacidade do Executivo (Ministro da Fazenda) de lidar com o orçamento e, conseqüentemente, preparar um desenho institucional apto a conter as pressões de ordem política, já que, com a abertura democrática, o Congresso iria retomar seu papel e participar do modelo de Estado que a sociedade brasileira queria construir. Para além do desarranjo fiscal e financeiro conjuntural, o alto escalão da burocracia, com uma lógica própria de ação, subvertia a ideia de interesse público⁸⁰ ao arrogar para si uma competência muito superior ao que de fato era possível à sua

⁷⁷ BERCOVICI, 1999, p. 43-44.

⁷⁸ BERCOVICI, 1999, p. 43.

⁷⁹ Relato de Máilson da Nóbrega em “O futuro chegou” (NÓBREGA, 2005, p. 310).

⁸⁰ Como assinalado por Cristiano Paixão e Leonardo Barbosa, o “pensamento constitucional autoritário, que encontra suas origens na teoria geral do Estado na Alemanha da segunda metade do século XIX, resolve em torno da idéia de uma constituição que existe em função do Estado, **cujos burocratas e autoridades executivas se responsabilizam pela definição do interesse público, o qual se confunde com o interesse estatal**” (PAIXÃO; BARBOSA, 2008, p. 15). A esse respeito, Paixão discute, no artigo “A Constituição Subtraída” esse raciocínio autoritário, caracterizado pelo “culto ao Estado, não apenas como instituição central à organização política de uma dada comunidade, mas também como a fonte de seus direitos. [...] É uma visão autoritária que privilegia a estrutura do Estado em detrimento da improvável, imprevisível e surpreendentemente exitosa invenção da Modernidade: a idéia de que constitucionalismo, concebido como luta pelas liberdades dos cidadãos, controle dos poderes estabelecidos e repúdio aos privilégios, desigualdades, discriminações. Num determinado momento do panorama europeu do século XIX, essa dicotomia ganhou destaque” (PAIXÃO, 2006, p. 4-5). Como avalia Carvalho Netto, “o próprio público é uma esfera que não pode ser confundida com a do Estado, reatando-se, outra vez, com aquela noção de povo que não pode ser visto como consciência coletiva ou algo desse tipo, mas, a rigor, requer ser enfocado como fluxos comunicativos, como possibilidade de participação (CARVALHO NETTO, 2001, p. 26).

tarefa⁸¹.

Será possível compreender a riqueza da tensão entre o processo reformista financeiro e o projeto constituinte democrático da década de 1980 sem levarmos em conta a crise do capitalismo e sua reestruturação? Entendemos que não. Para compreender o permanente embate entre capitalismo e democracia em nossa cultura jurídica, principalmente constitucional, é necessário observar esses elementos como constructos históricos entrelaçados.

Nesse sentido, um estudo da história constitucional brasileira referente à gênese, ao desenvolvimento e às discussões constitucionais da ideia que gravita em torno uma autoridade monetária independente justifica-se pelo fato de que o debate sobre a estrutura financeira preexistente à Assembleia Constituinte de 87/88 é fundamental para compreender que algumas estruturas perduraram após o fim do regime militar e que “várias tentativas de modificar o papel do Estado, como uma estratégia para manter as mesmas estruturas, foram levadas a cabo por governos conservadores eleitos após 1989”⁸². Esse tipo de estudo advém do interesse em compreender, na atualidade, as investidas desconstituintes de

setores da sociedade que nunca se conformaram com o resultado do processo constituinte – esse momento em 1987-88 de relação de proximidade da sociedade civil com a classe política –, que deixou marcas institucionais na abertura de um novo período constitucional – e também de políticas econômicas, porque setores contrariados nunca se conformaram com aquele resultado⁸³.

A estrutura do trabalho

A partir dessas observações, pretende-se abordar a experiência constituinte da década de 1980, em um roteiro que será a seguir descrito. A pesquisa parte da hipótese de que o processo constituinte é um momento em que se reorganiza a relação entre direito e política, uma oportunidade privilegiada para analisar como agendas econômicas procuraram articular-se na experiência constitucional e, da mesma forma, como encontraram resistências no sentido emancipatório do constitucionalismo.

⁸¹ Na introdução ao depoimento do economista Dênio Nogueira para o Programa de História Contada do CPDOC/FGV, as pesquisadoras Marly Motta e Dora Rocha Flaksman justificam a importância desses profissionais justamente porque “é igualmente valioso para qualificar a inserção dos economistas na sociedade brasileira. Afirmar que ocuparam postos na máquina do Estado é dizer pouco. Na verdade, **os economistas foram gradualmente conquistando espaços-chave em agências governamentais dotadas de considerável autonomia e de expressivo poder decisório em questões nevrálgicas**” (BRASIL. Banco Central do Brasil. Depoimento de Denio Nogueira in “Coleção História Contada do Banco Central do Brasil”. 2019i. Brasília, Banco Central do Brasil. p 15).

⁸² BERCOVICI, 2019, p. 159.

⁸³ PAIXÃO, 2020.

O recorte temporal adotado será a década de 1980, especificamente entre 1982 e 1988. Trata-se do período em que houve a articulação de uma burocracia do alto escalão do governo, que se organizou com agenda reformista própria de redesenho do sistema financeiro no rescaldo da crise do petróleo e da alta dos juros de 1979. E se estende até o final da década de 1980, alcançando as discussões jurídicas sobre o sistema financeiro na Assembleia Constituinte de 1988.

O primeiro capítulo se dedica ao projeto de reforma institucional do sistema financeiro elaborado pelos burocratas do setor econômico do governo. Essa articulação teve início informalmente e teve o impacto de fazer com que o Conselho Monetário Nacional criasse oficialmente a Comissão de Reforma das Finanças Públicas – que chamarei de “Comissão de 1984” –, um fórum de elaboração de um projeto neoliberal de reforma do sistema financeiro, idealizado e composto por mais de uma centena de técnicos do alto escalão da burocracia. Suas propostas circularam, foram alvo de judicialização, e foram em alguma medida implementadas, desde sua publicação, em dezembro de 1984, até o fim da Assembleia Constituinte – e continuaram após a ANC, mas em período que escaparia ao recorte temporal dessa tese, que se propõe a fazer a narrativa constituinte sobre o tema da reforma financeira. O relatório final do grupo foi lançado no Congresso Nacional de Bancos de 1984, antes mesmo de ser apresentado ao Conselho Monetário Nacional que o encomendou, e serviu de base para reformas nos anos seguintes, inclusive propostas na Constituinte de 87-88.

O segundo capítulo abordará a estrutura jurídica de solução da dívida externa, instrumentalizada pelos ministros das pastas econômicas (da Fazenda, do Planejamento e Presidente do Banco Central) junto ao sistema financeiro internacional e aos banqueiros estrangeiros, associando as necessidades do Brasil – empréstimos e novos prazos – aos interesses dos credores – a adoção de condicionalidades. Veremos que os contratos internacionais não obedeceram às normas constitucionais que dispunham sobre forma e conteúdo, principalmente em matéria de finanças públicas. Ainda assim, assumiram, como condição para o pagamento da dívida, a obrigatoriedade de reformar o sistema financeiro, o que nem sempre foi possível, mas que ensejava inspeções regulares do Fundo Monetário Internacional e o conseqüente rompimento legítimo dos contratos por descumprimento. Como veremos, essas reformas impostas pelos credores estrangeiros e avalizadas pelo FMI iam ao encontro do projeto dos burocratas da Comissão de 84.

O terceiro capítulo será dedicado à reforma do sistema financeiro em meio às tensões democratizantes da Assembleia Constituinte de 1987-88. Burocratas da Comissão de 84 circularam entre chefias de Ministérios, a comissão de transição para o governo Tancredo

Neves, diretorias de bancos estrangeiros e a assembleia constituinte – fosse como parlamentares constituintes, fosse como assessores. Nessa porta giratória, carregaram suas propostas reformistas, porém, quando confrontados com a força social do projeto democrático mais justo e igualitário, encontraram como saída postergar a discussão de temas fundantes de um sistema financeiro neoliberal para a decisão futura, ou seja, para serem regulamentados por normas infraconstitucionais, que tiveram melhor recepção quando da crise que ensejou o Plano Real.

Capítulo 1 – A Comissão de 84: burocracia e sua reforma financeira como reação ao processo constituinte

“Todos nós tínhamos feito carreira durante o regime militar. Não tínhamos o hábito de atentar para a opinião pública. Falhamos em realizar um trabalho de convencimento de atores sociais relevantes [...]. Fomos traídos pela ingênua idéia de que a obviedade das reformas dispensava a conquista dos segmentos por elas atingidos.”

(Maílson da Nóbrega, 2005)

A década de 1980 é marcada por tensões políticas em torno da constituição. O caminho para a democracia impactava as estratégias políticas dos diferentes grupos sociais. Ao mesmo tempo, a economia brasileira sofria dois choques externos: em 1979, a Opep tomou a decisão de subir os preços do petróleo e, como consequência, o banco central dos Estados Unidos resolveu cortar créditos e elevar a taxa de juros⁸⁴. A mera elevação dos juros norte-americanos fazia a dívida externa brasileira crescer, ainda que o governo não fizesse novos empréstimos, já que boa parte do endividamento externo fora feito a juros flutuantes. Ou seja, ao longo do processo constituinte e das recomposições políticas na transição para o regime democrático, outra crise atravessava as preocupações com o projeto de um novo Estado – a crise do sistema capitalista:

A partir de então, de forma inédita na história da internacionalização capitalista, os Estados Unidos passaram da posição de maiores credores à de maiores devedores do mundo – tanto do ponto de vista interno quanto externo. Usaram o peso de sua dívida para sustentar a supremacia do dólar como moeda central do mercado financeiro mundial, e forçaram a liberalização dos sistemas financeiros de outros países, sobretudo na Ásia e na América Latina.⁸⁵

No caso brasileiro, Conceição Tavares nos mostra que “a dívida externa, originariamente privada e relativamente pequena, foi sendo [ao longo do regime militar] progressivamente estatizada e multiplicou-se pela ciranda financeira dos juros externos e

⁸⁴ Segundo Mônica Baer, “[O] principal eixo de internacionalização financeira no Brasil esteve estreitamente vinculado à dinâmica produtiva e se realizou diretamente através do endividamento externo das empresas. Ou seja, as bases sobre as quais se estruturou a indústria, com uma grande participação do capital estrangeiro e a expansão do setor público no âmbito produtivo, promoveram a própria internacionalização financeira via endividamento externo” (BAER, 1986, p. 17).

⁸⁵ TAVARES; BELUZZO, 2002, p. 153.

internos”⁸⁶. Em termos de política econômica imediata, na perspectiva de Paul Singer o que a economia brasileira precisava era “rolar o serviço de sua dívida externa, que subira de 3,4 bilhões de dólares, em 1967, para 54 bilhões em 1980. Delfim Netto, de volta ao governo em agosto de 1979, foi aos Estados Unidos buscar créditos, mas voltou de mãos abanando”⁸⁷.

Considerando que em um contexto constituinte as preocupações imediatas têm também uma dimensão amplificada e estruturante, quais respostas foram traçadas à fissura no sistema capitalista de capilaridade internacional profunda? Quem traçou respostas? E como essas respostas eram afetadas pela (e afetavam a) materialização paulatina do poder constituinte originário?

Como veremos neste capítulo, uma das respostas foi o projeto de reforma financeira elaborado pelo grupo de burocratas do setor econômico do governo – primeiro por iniciativa própria, mas, posteriormente, com o endosso do Conselho Monetário Nacional. Sabemos que o regime militar não havia promovido eleições diretas para a Presidência, então a alternância de poder, especialmente de chefias na burocracia econômica, ficou prejudicada. Dessa forma, pesquisas anteriores nos mostram que as agendas de política econômica que se contrapunham aos governos militares não chegaram a ocupar o setor econômico da administração pública e, portanto, não conheciam os meandros da atividade cotidiana desses espaços decisórios de modo a propor, como solução, uma reforma por dentro⁸⁸.

Paralelamente, o programa do FMI, em troca de empréstimos e novos prazos para o pagamento da dívida, era claro: “a principal exigência foi um corte do gasto governamental”⁸⁹, com medidas de reforma detalhadas para criar constrições institucionais e normativas duradouras aos gastos públicos. Não podemos, no entanto, atribuir a agenda de austeridade à imposição vinda de fora. Nesse contexto, a defesa da independência da autoridade monetária (Banco Central) consubstanciava vários pontos da reforma. Por qual razão?

O Banco Central foi criado pela Lei 4.595, aprovada nas últimas horas do ano de 1964, quando o próprio presidente Castello Branco desceu a rampa do Planalto e foi reunir-se, no Congresso Nacional, com os parlamentares que negociavam a redação final do projeto de lei. Seu relator, o deputado Ulysses Guimarães, enfrentava o desafio de equilibrar interesses de difícil conciliação⁹⁰. De um lado, uma bancada que exigia a criação de uma Comissão Nacional

⁸⁶ TAVARES, 1994, p. 24.

⁸⁷ SINGER, 2014, p. 211.

⁸⁸ GOUVÊA, 1994.

⁸⁹ SINGER, 2014, p. 213.

⁹⁰ Tratava-se da continuidade das discussões sobre o projeto de lei enviado ao Congresso pelo presidente João Goulart, em 1963, como parte das reformas de base propostas pelo Ministro Celso Furtado.

de Crédito Rural com a pretensão de expansão de políticas de incentivo financeiro ao setor, especialmente crédito facilitado. De outro, a posição do governo, liderada por Octávio Bulhões e Roberto Campos.

A reforma se enquadrava no compromisso do governo Castello com a “criação de instituições adequadas a uma economia de mercado e com a adoção de políticas monetária e fiscal condizentes com a estabilidade econômica (redução da inflação)”⁹¹. Os objetivos da reforma monetário-financeira eram principalmente transferir do governo para entidades privadas estrangeiras a função de financiamento ao investimento privado nacional; aproximar-se do sistema financeiro internacional; garantir que a taxa de juros obedeceria aos imperativos do sistema financeiro internacional como forma de restringir os gastos do governo e controlar a inflação⁹².

Tratava-se, portanto, da criação de um sistema em que a entidade na cúpula fosse um banco central, em tese uma “instituição planejada para supervisionar o sistema bancário e regular a quantidade de moeda na economia”⁹³. Para Milton Santos, o “Banco Central é, frequentemente essa correia de transmissão (situada acima do Parlamento) entre uma vontade política externa e uma ausência de vontade interior”⁹⁴.

Mas, como analisa o próprio Milton Santos, essa sobreposição das regras de finanças internacionais aos interesses concretos das sociedades nacionais não é algo natural, inelutável, automático, pois depende de vontade política doméstica⁹⁵. E, após a criação do Banco Central do Brasil, as disputas foram intensas, como já era possível antever pelos impasses parlamentares em torno do projeto, que perduraram após sua promulgação. Ainda que a lei de criação do banco central tenha sido aprovada, Roberto Campos avaliaria posteriormente que “[no] Brasil, há leis que ‘pegam’ e as ‘que não pegam’. A que criou o Banco Central não pegou. É que o Banco Central, criado independente, tornou-se depois subserviente. De austero xerife passou a devasso emissor”⁹⁶. Ou, como diria um futuro presidente do BCB, as instituições de 1964 foram capturadas, como temiam Octávio Bulhões, Eugênio Gudin e os “demais entusiastas da organização de um banco central do Brasil”⁹⁷.

Várias disputas políticas desafiaram a efetividade da reforma monetário-financeira de 1964, especialmente sob o guarda-chuva das posições ortodoxas ou keynesianas, ou seja, dos

⁹¹ GREMAUD; SAES; TONETO JUNIOR, 1997, p. 176

⁹² GREMAUD; SAES; TONETO JUNIOR, 1997, p. 180-183.

⁹³ MANKIW, 2005, p. 634.

⁹⁴ SANTOS, 2007, p. 77-78.

⁹⁵ SANTOS, 2007, p. 77.

⁹⁶ CAMPOS, 1994, p. 669

⁹⁷ FRANCO, 2017, p. 415.

que defendiam o papel do Estado como promotor de créditos e subsídios ao setor produtivo da economia e dos que achavam que essa função cabia aos bancos privados.

Na crise dos anos 1980, os burocratas se reuniram em torno do argumento que sustentava o desenho institucional original da Lei 4.595, de 1964, contrário aos seus desvios feitos em favor, por exemplo, do financiamento ao nascente agronegócio. Aqui, o interesse era a efetiva autonomia do banco central, mas isso envolvia uma avalanche de outras alterações administrativas. Envolvia a dimensão da autonomia do BC, conquanto arrastasse competências de outras instituições, bem como atribuisse novas responsabilidades também. Um exemplo seria a criação de uma Secretaria do Tesouro Nacional, que se ancorava na justificativa plausível de que o governo não tinha o controle contábil de seus gastos. Outro exemplo era o de que Conselho Monetário Nacional, Banco do Brasil e Banco Central dividiam competências colidentes, que, no modelo teórico ortodoxo, deveriam ser centralizadas em um órgão técnico, a autoridade monetária. Um terceiro exemplo era a Dicri (Diretoria de Crédito Rural, Industrial e de Programas Especiais), responsável por crédito ao investimento, que fora criada dentro do Banco Central, uma instituição que não deveria ser voltada ao fomento ao desenvolvimento. Nesse emaranhado de competências, havia uma conta de fluxo corrente do Banco Central junto ao Banco do Brasil, para que o BB conseguisse dar conta do balanço diário, como veremos adiante. Enfim, do ponto de vista das teorias econômicas e administrativistas, provavelmente seria um desafio frustrado tentar encontrar qualquer estudo que discordasse da inadequação do sistema financeiro brasileiro naquele momento.

Nos modelos econômicos, o sistema que teria o banco central autônomo como entidade de cúpula também deveria ter a separação entre as reservas monetárias e o orçamento fiscal. Essas duas contas, embora constituam ambas dinheiro público, não podem estar disponíveis ao planejamento fiscal dos Poderes Executivos e Legislativo, nem em caso emergencial. Então, o projeto da Lei 4.595/64 girava em torno da não concessão de crédito de qualquer natureza da autoridade monetária (ou do Banco do Brasil) para o Tesouro. Algumas funções foram retiradas do BB por serem consideradas atividades essencialmente de banco central. Desse modo, o BB passaria a ser um banco comercial como outro qualquer e perderia funções decisórias em termos financeiros. Como dissemos, tudo isso foi alvo de disputas; grande parte da Lei não chegou a ser efetivada, e mecanismos como o orçamento monetário e a conta movimento – aquela conta que o Banco do Central tinha junto ao Banco do Brasil – trataram de estabelecer algum nível de comunicação entre governo e banco central que não fosse a mera subordinação daquele a este.

Na perspectiva dos burocratas da década de 1980, esse era o projeto que deveria ser concluído como resposta à crise. Nesse capítulo, trataremos da forma como o projeto foi gestado, contestado e, em partes, executado com o objetivo de frear o projeto constituinte garantista que vinha sendo configurado. Talvez o projeto dos burocratas não possa ser denominado “desconstituente”, mas tratava-se de uma forma deliberada de evitar a efetiva consecução de prestação de direitos custosa pelo novo Estado democrático que se avisava.

1.1. Do grupo informal de estudos à Comissão de 84

O grupo de burocratas do governo que passou a se reunir informalmente em 1983 retomou o argumento sobre a reforma do sistema financeiro que esteve por detrás da Lei 4.595/64. Maílson da Nóbrega, então coordenador de Assuntos Econômicos do Ministério da Fazenda na gestão Ernane Galvêas, emitiu um parecer ao Ministro, em meados de 1983, afirmando que o problema da crise deveria

ser abordado com maior profundidade, incluindo também a redefinição do Banco Central, dentro de uma abordagem que envolva ponderações sobre os custos e benefícios sociais da implantação de um novo arranjo institucional. Enfim, medidas abrangendo todos os ângulos da questão – políticos, legais, econômicos, contábeis e administrativos – inclusive as suas competências.⁹⁸

O Ministro Galvêas não só aprovou o parecer como demandou um maior detalhamento sobre essas ponderações iniciais. Maílson da Nóbrega solicitou, então, ao seu assessor Raymundo Moreira, “que reunisse toda a documentação disponível e organizasse um grupo de trabalho informal para discutirmos o assunto”⁹⁹. Foi então que Nóbrega e seu assessor convidaram técnicos do Ministério da Fazenda, da Secretaria do Planejamento, do Banco Central e do Banco do Brasil e organizaram uma turma que, durante um ano, se debruçou sobre o funcionamento das instituições que tivessem competências financeiras naquele momento. Seu objetivo era identificar incongruências do sistema que, se corrigidas, poderiam restituir a estabilidade econômica. Como relata Nóbrega, em “agosto de 1984, formamos consenso em torno de um conjunto de idéias, com as quais construímos os termos de referência para a condução final dos estudos”¹⁰⁰.

⁹⁸ Relato de Maílson da Nóbrega em “O futuro chegou” (NÓBREGA, 2005, p. 296).

⁹⁹ Relato de Maílson da Nóbrega em “O futuro chegou” (NÓBREGA, 2005, p. 297).

¹⁰⁰ Relato de Maílson da Nóbrega em “O futuro chegou” (NÓBREGA, 2005, p. 297).

A equipe era composta por técnicos de duas gerações. Os mais antigos ingressaram na carreira pública entre 1963 e 1970 por meio de concurso público para a Receita Federal ou – a maior parte deles – para o Banco do Brasil. Estes começaram a se aposentar a partir da década de 1990. A geração mais moderna entrou para o serviço público via concursos para o Banco Central, após 1964 – mais precisamente entre 1967 e 1973¹⁰¹.

Maílson da Nóbrega, a principal liderança desse grupo de trabalho, era um economista que se via como “típico funcionário de carreira”, mas que recusava o papel de representante de uma “vitória da Revolução de 1964”¹⁰². Percebia como desafio central de sua gestão, em quaisquer das instâncias pelas quais transitou, o descontrole do déficit público, causa inarredável de crises. Liderava um grupo de economistas adeptos da “perspectiva neoclássica ressuscitada com a ruptura dos Acordos de Bretton Woods e com a crise do petróleo”¹⁰³, que tinha como prioridades o controle do déficit público, a modernização e liberalização da economia e a normalização das relações com os credores externos e com a comunidade financeira internacional¹⁰⁴.

O grupo informal liderado por Nóbrega começou a se reunir, portanto, a partir de meados de 1983. Mas houve uma motivação. Dias antes de o Ministro Galvêas aprovar o pedido de seu Secretário Geral Maílson da Nóbrega, o presidente do Banco do Brasil, Oswaldo Colin, havia enviado um ofício (Ofício PRESI 83/1279)¹⁰⁵ apresentando suas propostas de reordenação das relações entre Tesouro e Banco Central no que tange à conta movimento. Essa conta era uma forma de criar automaticamente suprimentos para que o Banco do Brasil fizesse sua atividade de fomento ao desenvolvimento e funcionava por meio da emissão de moeda ou de títulos pelo Banco Central¹⁰⁶.

¹⁰¹ GOUVÊA, 1994, p. 133-34.

¹⁰² CPDOC-FGV, Dicionário do Acervo do Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil da Fundação Getúlio Vargas. Verbetes “Maílson Ferreira da Nóbrega”, por Luís Otávio de Sousa. Disponível em: <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/mailson-ferreira-da-nobrega>>. Acesso em 10 de maio de 2021.

¹⁰³ Para estes, “só haveria uma única política econômica racional, a política ortodoxa de ajuste fiscal e privatização” (BERCOVICI, 2010, p. 403).

¹⁰⁴ Memórias do Desenvolvimento, Ano 5, n.5. (2016). Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para Desenvolvimento, 2007.

¹⁰⁵ SNI, “Reforma bancária”, 28 de novembro de 1984, Código BR DFANBSB V8.MIC, GNC.AAA.85047360 – Dossiê. Sistema SIAN, AN-RJ.

¹⁰⁶ “A *conta movimento* era uma conta-corrente que o BC mantinha no BB, a qual aumentava ou diminuía de forma automática. Vejamos em termos simples como funciona. Suponhamos que o BB concedesse um empréstimo de 1 mil unidades monetárias a um cliente e que este sacasse integralmente os recursos dessa operação de empréstimo. Para honrar o saque o BB utilizava cédulas guardadas numa sala especial, em nome do BC (custódia). No fim do dia, o ativo do BB registraria o empréstimo de 1 mil unidades, enquanto no passivo seria contabilizado o valor de 1 mil unidades na *conta de movimento*. O balanço estava fechado. Imaginemos em seguida que um cliente depositasse cem unidades monetárias em sua conta pessoal. O BB recolheria as cem unidades à custódia e reduziria a *conta de movimento* pelo mesmo valor. No ativo continuaria registrado o mesmo empréstimo de 1 mil unidades,

A Secretaria-Geral do Ministério da Fazenda, chefiada por Mailson da Nóbrega, emitiu parecer contrário às propostas de Colin, pois as enxergava como protetivas do sistema de crédito ao agronegócio e à indústria, medidas que iriam de encontro à austeridade. Os conflitos estavam postos: entre o Banco do Brasil e parte da burocracia da área econômica no que se refere às alterações no papel de autoridade monetária que o Banco desempenhava; entre o Banco do Brasil e as instituições bancárias privadas em torno da sua transformação em um banco tipicamente comercial; e, posteriormente, entre burocracia e as oposições, a partir do momento em que se aproximava sua vez de assumir o governo.

Entre 1983 e 1984, os burocratas trabalharam para elaborar diretrizes básicas para o redesenho institucional do sistema financeiro. Em agosto de 1984, com uma primeira versão de relatório pronta, o Ministro da Fazenda, Ernane Galvêas, e o chefe da Secretaria de Planejamento da Presidência, Delfim Netto, o encaminharam para o Conselho Monetário Nacional (CMN).

Em 21 de agosto de 1984, o Voto 283 do Conselho Monetário Nacional institucionalizou esse grupo de estudos, determinando a criação da Comissão Especial para o Reordenamento das Finanças Públicas (que chamarei de Comissão de 84) para pensar as medidas práticas de reforma, a partir das diretrizes pensadas pelo grupo informal. A ementa do Voto CMN n. 283/84 era clara sobre o viés desse redesenho institucional: “Autoridades Monetárias – dívida pública – operações de fomento – revisão das funções do Banco Central do Brasil e do Banco do Brasil S.A. – compra de produtos agrícolas – diretrizes gerais”¹⁰⁷. O CMN determinou que o grupo teria 3 meses para entregar um relatório final.

O início efetivo do planejamento da reforma seria feito, portanto, por essa Comissão Especial, composta pelos titulares de doze órgãos envolvidos com os temas estudados no Ministério da Fazenda e Secretaria do Planejamento da Presidência¹⁰⁸. Nóbrega foi designado presidente da Comissão, que teve o prazo de 30 de novembro de 1984 para submeter o relatório ao CMN. Seria uma força-tarefa executada por mais de uma centena de funcionários públicos para em 90 dias apresentar uma proposta de reforma.

enquanto no passivo corresponderiam dois lançamentos: cem unidades em conta de depósito e novecentas unidades na *conta de movimento*. Na verdade, a *conta de movimento* era muito mais complexa que este exemplo. Ela era diariamente sensibilizada por uma infinidade de lançamentos tanto do BB (depósitos, ordens de pagamento, cobrança, transferências do Tesouro e assim por diante) quanto de interesse do BC (recolhimentos compulsórios dos bancos, suprimento de moeda, redescontos, movimentações da dívida pública, operações de câmbio etc). O resultado final era, todavia, muito semelhante ao do exemplo” (Relato de Mailson da Nóbrega em “O futuro chegou”, NÓBREGA, 2005, p. 289).

¹⁰⁷ BRASIL. Conselho Monetário Nacional. *Ata da 433ª Sessão do Conselho Monetário Nacional*, de 21 de agosto de 1984, p. 17.

¹⁰⁸ *Relatório Final* da Comissão para o Reordenamento das Finanças Públicas, de 27 de novembro de 1984.

Aprovadas essas diretrizes gerais, os diversos órgãos envolvidos estabeleceriam grupos de trabalho, com a finalidade de examinar os aspectos jurídicos, financeiros e operacionais relacionados com a implementação das medidas, inclusive no que se refere à transição em relação ao regime anterior.

Os trabalhos dos diversos grupos seriam apreciados e consolidados por uma Comissão Especial, integrada como a seguir:

- Secretário-Geral do Ministério da Fazenda, que seria também o seu presidente;
- Coordenador de Assuntos Econômicos do Ministério da Fazenda;
- Secretário-Executivo da Comissão de Programação Financeira do Ministério da Fazenda;
- Secretário Especial de Assuntos Econômicos da SEPLAN;
- Chefe da Assessoria Técnica do Ministro-Chefe da SEPLAN;
- Secretário de Orçamento e Finanças da SEPLAN;
- Diretor da Área Bancária do Banco Central;
- Diretor de Crédito Rural e Programas Especiais do Banco Central;
- Chefe do Departamento Econômico do Banco Central;
- Diretor de Controle do Banco do Brasil;
- Diretor de Crédito Rural do Banco do Brasil;
- Consultor Técnico do Banco do Brasil.



Última página do voto que determinou a criação da Comissão de 84.

Fonte: BRASIL. Conselho Monetário Nacional. *Ata da 433ª Sessão do Conselho Monetário Nacional*, de 21 de agosto de 1984, p. 17.

A medida de criação da Comissão para o Reordenamento das Finanças Públicas provocou significativas reações entre banqueiros. Várias autoridades representantes de entidades bancárias no país se manifestaram entusiasticamente sobre os estudos promovidos pelo CMN. Bresser Pereira, como presidente do Banco do Estado de São Paulo (Banespa), afirmaria que o fato de “o BB deixar de ser autoridade monetária e passar a disputar seu espaço no mercado, sem regalias ou vantagens especiais, [era] uma medida das mais acertadas”.

No mesmo sentido, Gastão Vidigal Batista Pereira, presidente do Banco Mercantil, julgaria “excelente” a perspectiva de tornar o Banco do Brasil um banco comercial. E, ainda, Juarez Soares, como vice-presidente do Banco Real, veria como “muito bom para o mercado financeiro”, da mesma maneira que o diretor da área internacional do Itaú, Sérgio de Freitas, consideraria “uma medida significativa”¹⁰⁹. No mesmo tom de entusiasmo dos banqueiros, Luís Eulálio Vidigal, presidente da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo, a FIESP, afirmaria que, naqueles seis anos que ele compunha o CMN, nunca havia presenciado uma medida tão aplaudida¹¹⁰. No entanto, já nesse momento inicial, o presidente do Banco do Brasil alertaria para a necessidade de cautela com relação à retirada de funções de autoridade monetária dessa entidade: “uma instituição do porte do Banco do Brasil merece todo cuidado”¹¹¹.

Até agosto de 1984, quando foi institucionalizado o antigo grupo de discussões informal que já vinha estudando esse tema, o cerne do trabalho se resumiu a dois pontos: reduzir progressivamente as políticas de fomento, principalmente à agricultura, e separar as relações institucionais entre autoridade monetária e Tesouro Nacional, hierarquizando-as.

Seguindo as determinações do Voto CMN n. 283/84, o processo de elaboração do relatório da Comissão foi complexo, mas em curtíssimo prazo. Se o grupo informal se reuniu de julho de 1983 a agosto de 1984, a Comissão teve que desempenhar sua tarefa entre agosto e novembro de 1984 – dias finais do regime militar. Antes disso, no entanto, uma vez resolvida a formalização dos estudos, as atenções se voltaram à formação da Comissão. Foram convocados, nos diversos órgãos, mais de 150 técnicos para compor os grupos de trabalho, além de especialistas dos ministérios da Agricultura e da Indústria e Comércio¹¹². Raymundo

¹⁰⁹ “Reunião agrada os banqueiros”, *Jornal do Brasil*, 22 de agosto de 1984.

¹¹⁰ “Luís Eulálio Vidigal aplaude as medidas”, *Jornal do Brasil*, 22 de agosto de 1984.

¹¹¹ “Funções do BB e do BC serão revistas”, *Jornal do Brasil*, 22 de agosto de 1984.

¹¹² A partir do Voto 283/84 do Conselho Monetário Nacional, esta Comissão se subdividiu em quatro grupos de trabalho. O Grupo de Trabalho 1 (GT 1) 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

Moreira, assessor de Maílson da Nóbrega na Secretaria Geral, foi escolhido o coordenador dos grupos de trabalho e organizador da pauta geral dos trabalhos. Anos mais tarde, muitos desses técnicos viriam a ocupar cargos de destaque na administração pública federal, como chefias de departamento, diretorias, superintendências etc. A futura Secretaria do Tesouro Nacional seria em grande parte constituída com a participação deles em cargos importantes.

Três desses técnicos – Maílson da Nóbrega, Pedro Parente e João Batista de Abreu – tornaram-se mais tarde, respectivamente, Ministros da Fazenda (de maio de 1987 a março de 1990), da Casa Civil (de janeiro de 1999 a janeiro de 2003) e do Planejamento (de janeiro de 1988 a março de 1990), sendo que Paulo César Ximenes ocuparia futuramente a Presidência do Banco Central (de março a setembro de 1993) e do Banco do Brasil (de fevereiro de 1995 a janeiro de 1999).

A Comissão de 84 foi composta, ainda, de um Comitê Supervisor composto por Raymundo Moreira, Paulo César Ximenes, Pedro Parente, Antônio de Azevedo Bomfim, Luiz Fernando Wellish e Luís Inácio Danziato¹¹³. Suas reuniões ocorriam pelo menos uma vez por semana para acompanhar os trabalhos dos grupos – “dirimir dúvidas e fornecer orientação”¹¹⁴. Além disso, “uma vez por mês, eu almoçava com o presidente do BB [Oswaldo Colin]. Ambos éramos funcionários do banco e estávamos imbuídos do propósito de deixar aos nossos sucessores um quadro institucional que viabilizasse a melhor transição para um novo BB”¹¹⁵.

Nesse ponto, é central o aspecto de que a origem e a institucionalização da Comissão de 84 foram engenho da burocracia do alto escalão do Poder Executivo, a partir de uma prerrogativa atribuída ao Conselho Monetário Nacional pelo Decreto-Lei n. 200, de 1967. Sobre esse decreto, Bercovici aponta que essa norma não só estabeleceu os critérios de descentralização, expandindo a administração indireta, como também reestruturou a administração direta, prezando pela desconcentração:

[a] descentralização administrativa estabelecida pelo Decreto-Lei n. 200 esvaziou a *core area* do governo, onde se tinha um ‘congestionamento da Presidência’, dando mais poderes de implementação de políticas públicas aos órgãos da Administração

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 (*Relatório Final* da Comissão para o Reordenamento das Finanças Públicas, de 27 de novembro de 1984).

¹¹³ *Relatório Final* da Comissão para o Reordenamento das Finanças Públicas, de 27 de novembro de 1984.

¹¹⁴ Relato de Maílson da Nóbrega em “O futuro chegou” (NÓBREGA, 2005, p. 299).

¹¹⁵ Relato de Maílson da Nóbrega em “O futuro chegou” (NÓBREGA, 2005, p. 299).

indireta. Para compensar essa perda de poder, foram criados vários órgãos colegiados durante a ditadura militar, com ampla competência legal e autoridade normativa, tais como o Conselho Monetário Nacional.¹¹⁶

Para aquele grupo de burocratas, uma das principais prioridades seria que as medidas centrais de reforma não fossem submetidas à apreciação do Congresso. Isso inclui a extinção da conta movimento, que alimentava a função creditícia do BB, e das funções de fomento do Banco Central¹¹⁷, pois

[a] tarefa que nos cabia era complexa e o tempo era curto. Já estávamos em setembro e era nosso desejo viabilizar a aprovação das principais medidas até o final do ano, pelo menos daquelas que não exigissem mudança legislativa. Era o caso do fim da *conta de movimento* e da extinção das funções de fomento do Banco Central. Era conveniente que o novo presidente da República – que a essa altura parecia ser o então governador de Minas Gerais, Tancredo Neves – tomasse posse com um arranjo institucional nas finanças públicas que lhe protegesse das naturais pressões políticas¹¹⁸.

Essa perspectiva fica muito clara no próprio relatório do grupo informal de estudos, referendado pelo CMN (Voto 283/84), que afirmava serem as “modificações no relacionamento das autoridades monetárias e entre estas e o Tesouro Nacional [realizáveis] independentemente

¹¹⁶ BERCOVICI, 2019, p. 159.

¹¹⁷ O relatório apresentado pelo grupo informal ao Conselho Monetário Nacional fazia a seguinte avaliação do arcabouço legislativo que atribuiu ao Banco Central a função de fomento: “reconhecida a impossibilidade prática de a novel instituição [Banco Central] assumir todas as funções que inerentemente competiriam a um banco central, mantém-se o modelo de dupla autoridade monetária. Concentrou-se no Banco Central as responsabilidades que, de imediato, lhe puderam ser adjudicadas, permanecendo no Banco do Brasil outras que somente seriam transferidas quando as condições permitissem. Em 1965, foi promulgada a Lei n. 4.829, a qual, institucionalizando o crédito rural, delegou ao Banco Central responsabilidades na administração de programas de financiamento à agricultura nacional, principalmente em face da consagração, na lei, do princípio da obrigatoriedade de aplicação, nessa finalidade, de pelo menos 10% dos depósitos das instituições financeiras. A Lei n. 4.829 contribuiu decisivamente para atribuir ao Banco Central funções de banco de fomento, as quais se consolidaram progressivamente através da administração de variada e crescente gama de fundos e programas, que passaram a abranger também, por correlato, o crédito para o desenvolvimento da agroindústria nacional. Nessa mesma época, o objetivo que se perseguia no âmbito do Orçamento da União, de promover o equilíbrio entre receitas e despesas do Tesouro Nacional, impediu fossem alocadas verbas para suporte de operações de interesse governamental conduzidas pelo Banco do Brasil e pelo Banco Central. Não obstante, tais dispêndios continuaram a ser realizados no âmbito das autoridades monetárias, cabendo ressaltar, por sua expressividade, os relacionados com a política de preços mínimos, a compra do trigo, a comercialização do açúcar e do café e os encargos financeiros da dívida pública, sem contar as operações de crédito subsidiado em favor da agricultura e das exportações. A Lei Complementar n. 12, de 8.11.71, criou os mecanismos necessários a evitar que esses procedimentos comprometessem os objetivos de controle monetário, ao facultar a expansão da dívida pública com objetivos de política monetária. Se bem contribuísse para evitar a expansão imoderada das emissões de moeda, o novo mecanismo terminou, ao longo do tempo, por ampliar as funções de fomento do Banco Central, principalmente a partir de 1974, quando em decorrência de crise energética, diversos programas foram criados sem fonte específica de recursos” (BRASIL. Conselho Monetário Nacional. *Ata da 433ª Sessão do Conselho Monetário Nacional*, de 21 de agosto de 1984).

¹¹⁸ Relato de Maílson da Nóbrega em “O futuro chegou” (NÓBREGA, 2005, p. 299).

de alterações na Lei Complementar n. 12 e nas Leis n. 4.595 e 4.829”¹¹⁹, com base na genérica atribuição do CMN de “propiciar o aperfeiçoamento das instituições financeiras”, prevista no artigo 3º, inciso V, da Lei n. 4.595. Na prática, como veremos, as competências atribuídas ao Conselho, tanto por essa lei quanto pelo Decreto-Lei n. 200¹²⁰, tornaram possíveis algumas das mudanças pretendidas pelos burocratas. Tais competências permitiram que burocratas conseguissem executar sua reforma sem a tensionar no Congresso.

Segundo essa perspectiva, a competência do Congresso Nacional não caberia em determinados momentos. O Ministro da Fazenda Ernane Galvêas diria publicamente, ao discursar na abertura do XV Congresso Nacional dos Bancos em Salvador, que “o ‘bom-mocismo’ jamais derrotará a inflação”, referindo-se à tendência ao aumento de gastos dos membros do Congresso Nacional, por isso o Conselho teria cuidado de ordenar e disciplinar a execução orçamentária e a administração financeira. Em suas palavras, seria necessário,

[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 unicidade orçamentária [...] e a eliminação factual do orçamento monetário na sua concepção atual¹²¹.

A possibilidade de uso do Decreto-Lei n. 200 como forma de atuar passando ao largo do Congresso Nacional prevaleceu no caso específico da operacionalização da Comissão.

1.2. O projeto de reforma

Sob o argumento de tratar da reestruturação das finanças públicas, a Comissão de 84 levantou pontos que ultrapassavam muito os limites de uma mera reorganização formal das contas do governo. Há vários exemplos disso. Um deles era a transferência da administração da dívida pública do Banco Central para o Ministério da Fazenda. Outro, e o principal deles,

¹¹⁹ BRASIL. Conselho Monetário Nacional. *Ata da 433ª Sessão do Conselho Monetário Nacional*, de 21 de agosto de 1984, p. 21.

¹²⁰ Ainda sobre o Decreto-Lei n. 200, de 1967, Luciano Martins relata que a lei introduziu, junto com o processo de descentralização, a “lógica empresarial” como prática da Administração, que não raro chocava com o interesse coletivo (1985, p. 71). Bercovici vai além, afirmando que o “Decreto-Lei 200, pioneiro na adoção de ‘normas e práticas gerenciais’ na Administração sobreviveria à ditadura militar e permaneceria em vigor após a Constituição de 1988, a despeito das críticas a ele” (2019, p. 159).

¹²¹ Discurso proferido pelo Ministro da Fazenda Ernane Galvêas na abertura do XV Congresso Nacional de Bancos em Salvador, em 23 de novembro de 1984, p. 6-8.

seria o fim da conta movimento. Medidas como essas não são reestruturação das finanças públicas apenas.

O que a estrutura jurídica fiscal e financeira permitia, nos anos 1980, era que, em caso de escassez, o governo pudesse recorrer às reservas da autoridade monetária. O que se pretendia com “autonomia da autoridade monetária” era derrubar as pontes que davam acesso do Presidente e seus Ministros ao dinheiro que ficava sob a competência do Banco Central. Nesse sentido, a autonomia do BC englobaria uma série de medidas, cortando inúmeros trânsitos entre autoridades políticas eleitas e autoridade monetária.

A teoria econômica entende que, ao romper as frentes de entrada do Presidente no cofre monetário, consegue-se limitar também o poder de influência que os parlamentares têm sobre o Presidente para que se aumente gastos públicos. A autonomia da autoridade monetária seria, assim, uma forma de dar neutralidade política ao tratamento do dinheiro que está sob a responsabilidade do banco central, ao passo que a conta fiscal deveria ter um tratamento político, pois, esse sim, constituiria o valor disponível a disputas legítimas entre as diversas agendas políticas. A reserva da autoridade monetária, ao contrário, não deveria estar em disputa.

A autoridade monetária por si só pode não significar um freio ao constitucionalismo garantista. O problema é quando vemos que, quanto mais características de autonomia são acrescentadas ao BC, mais próximo ele está dos bancos privados, liderado por um grupo social com interesse próprio. A pesquisa de Eric Dantas sobre a diretoria do BCB ao longo das últimas décadas nos mostra que, na diretoria de política econômica, quanto mais autônomo do governo é o Banco Central, menos autônomo ele é do sistema financeiro privado¹²².

Falar em fim da conta movimento implicava ativar o discurso da autonomia do Banco Central em um sentido específico, no de que seria possível torná-lo neutro, insuscetível a pressões políticas e às decisões de política fiscal, pois essa era uma conta em que o BC transferia dinheiro diariamente ao BB para fazer as contas deste banco fecharem no fim do dia. Ou, por outro ângulo, tratava-se de munir essa instituição de instrumentos para limitar as possibilidades de gastos governamentais pela via da observância dos determinantes de mercado¹²³. Não seria possível dizer que alterar as funções do Banco Central, instituição criada para gerir a política

¹²² DANTAS, 2019.

¹²³ O depoimento de Mailson da Nóbrega exemplifica isso em vários momentos, como quando afirma que “[pela] reforma de 1964 [o] ministro da Fazenda adquiriu o poder de – via Conselho Monetário Nacional – autorizar a expansão da dívida com o objetivo de financiar gastos fiscais previstos no Orçamento Monetário. A ausência de restrições fiscais tornou o sistema brasileiro de finanças públicas vulnerável a pressões sociais e políticas” (Relato de Mailson da Nóbrega em “O futuro chegou”, NÓBREGA, 2005, p. 292). Ou quando diz que “era conveniente que o novo presidente da República [...] tomasse posse com um arranjo institucional das finanças públicas que lhe protegesse das naturais pressões políticas” (Relato de Mailson da Nóbrega em “O futuro chegou”, NÓBREGA, 2005, p. 299).

monetária, fosse “reestruturar finanças públicas”, a não ser que isso significasse reduzir a margem de ação do governo na política fiscal. De outro modo, seria inadequado nomear a reforma do banco central como “reordenamento das finanças públicas”, já que, como vimos, finanças públicas era a outra conta, não aquela disponível ao BC.

No vocabulário econômico, o dinheiro da autoridade política e o da autoridade monetária são vistos da seguinte forma:

o governo tenta, por meio da política econômica, afetar o desempenho da economia. [A política fiscal] afeta diretamente a demanda agregada e o nível de produto na economia, pela arrecadação de impostos e do gasto público. [...] Diferentemente da política fiscal, [a política monetária] afeta o produto de forma indireta, por meio das intervenções no mercado financeiro (ativos) que influenciam a taxa de juros.¹²⁴

No prefácio do livro de José Marcos Nayme Novelli, Sebastião Velasco e Cruz resumiu cuidadosamente a função do banco central autônomo:

Há algum tempo atrás parecia não restar margem à dúvida. O papel do governo era o de assegurar as condições para expansão sustentada da economia e o pleno emprego. Movidos por tais objetivos, aos governantes caberia manejar com habilidade os instrumentos de política econômica – monetária e fiscal, sobretudo – a fim de evitar que os efeitos das oscilações conjunturais viessem a se retroalimentar [...]. Isto nos países de capitalismo maduro; nos demais, o governo teria missão mais grandiosa de superar os entraves estruturais e criar as bases – institucionais e materiais – para o desenvolvimento. Nesse quadro de ideias, o Banco Central aparecia como uma instituição importante, mas claramente subordinada: agência de política econômica, operaria em estreita consonância com outros órgãos do governo, sob firme coordenação do Ministro das Finanças. Hoje a sabedoria é outra. O governo, do qual no passado esperava-se soluções, agora é apontado como causa maior dos problemas econômicos. O desemprego, antes anátema, volta a ser encarado com naturalidade, efeito agregado que seria de regularidades sobre as quais não podemos atuar diretamente. E o crescimento, objetivo prioritário de política, outrora, passa a ser visto como variável residual, cujo comportamento será tanto mais favorável quanto mais livres forem os mercados, e mais disciplinados os políticos. Nesse novo contexto, a estabilidade monetária surge como imperativo categórico, e o Banco Central, seu guardião, passa a ditar, solitariamente, os limites do possível.¹²⁵

Até mesmo a dificuldade em emplacar o conceito de “reordenamento das finanças públicas” demonstrava como as medidas eram mais amplas do que isso, já que a imprensa, por exemplo, chamava-a de “reforma bancária”. Em seu editorial de 1º de dezembro de 1984, a Folha de S. Paulo afirmava tratar-se de “alteração de grande abrangência, ultrapassando uma mera redistribuição de atividades entre as autoridades monetárias brasileiras [...], reorientando as funções bancárias para a esfera do Banco do Brasil, as atividades típicas de autoridades

¹²⁴ GREMAUD; VASCONCELLOS; TONETO, 2006, p. 220.

¹²⁵ NOVELLI, 2001, p. 13-14.

monetárias para a órbita do Banco Central, e as questões orçamentárias de dívida pública para o Ministério da Fazenda”¹²⁶.

O próprio Relatório Final da Comissão de 84 teve a preocupação de dedicar um parágrafo para reafirmar seu objetivo:

[preliminarmente], é preciso destacar que os estudos realizados constituem proposta de profunda revisão das finanças do governo federal e não uma ‘reforma bancária’, denominação que inadequadamente acabou por ser consagrada nos meios de comunicação.¹²⁷

O fim da conta movimento significaria que, automaticamente, ficaria extinta uma fonte de dinheiro disponível ao governo. Por que razão? Porque essa conta constituía o trânsito diário de dinheiro do Banco Central para o Banco do Brasil para compor o que ficou chamado de orçamento monetário. Logo, a medida constituiria, ao mesmo tempo, em corte do orçamento monetário, mantendo apenas o fiscal, e retirada dessa competência do BB, já que deveria ser atividade da autoridade monetária. Junto a isso, a Secretaria do Tesouro Nacional teria a responsabilidade de organizar gastos e receitas do governo. Uma pergunta pertinente aqui seria: com a retirada do orçamento monetário, o que estaria previsto para repor esse dinheiro no orçamento público? Teoricamente, a resposta era simples e direta: “aumento de impostos”.

Na prática, o Executivo passaria a ter que concentrar todas as despesas em um mesmo orçamento, o orçamento fiscal, de modo que, evidentemente, crescia a conta de débitos e, ao mesmo tempo, cortava uma entrada de dinheiro. Outra medida da reforma seria que o orçamento deveria ser aprovado pelo Congresso Nacional. Assim, as novas regras a serem impostas pelo Executivo determinariam que o Congresso votaria o orçamento do governo.

Segundo o professor Bercovici, por esse método de reforma, “na verdade, a tecnocracia se livra de todas as formas de controle, uma vez que sua independência é justificada por sua ‘neutralidade’ e ‘imparcialidade’. Um pequeno círculo de técnicos ‘captura’ para si uma parte significativa da estrutura administrativa”¹²⁸. O calcanhar de Aquiles desse argumento da neutralidade é que ele pressupõe que existe a possibilidade de auferir as preferências coletivas “de acordo com o parâmetro de utilidade que pode ser aplicado para preferências individuais, como se não houvesse valores sociais e o interesse de mercado devesse prevalecer sobre a política democrática”¹²⁹.

¹²⁶ “Tardia reforma bancária”, *Folha de S. Paulo*, 1 de dezembro de 1984.

¹²⁷ *Relatório Final* da Comissão para o Reordenamento das Finanças Públicas, de 27 de novembro de 1984, p. 2.

¹²⁸ BERCOVICI, 2019, p. 161.

¹²⁹ BERCOVICI, 2019, p. 161.

Dessa forma, a Comissão de 84 entendia que atribuir a autonomia ao BCB deveria ser um ato administrativo, mas a dotação orçamentária anual (uma vez definido administrativamente quais contas comporiam o orçamento) deveria ser atribuída ao Congresso. O mesmo argumento negava e concedia competência ao Congresso Nacional. Negava para lidar com a reforma normativa do sistema e concedia para lidar com o orçamento anual. Um dos membros da Comissão chegou a declarar que o objetivo, com isso, era “abrir para a sociedade todas estas questões e tornar claros 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”¹³⁰. Mas o mesmo editorial da Folha de S. Paulo que afirmava ser a reforma “tecnicamente recomendável, e até mesmo imprescindível” e um “consenso técnico entre especialistas no assunto”, contestava o argumento dos tecnocratas:

estranhável, todavia, que o atual governo tenha levado quase seis anos para implementar um programa cujos méritos reconhece há tempos, e que o faça, no momento, de forma açodada, discutindo-o em ambientes restritos, sem a participação do Congresso Nacional, onde tal matéria deveria, indubitavelmente, estar sendo debatida.¹³¹

O Relatório Final da Comissão de 84 nasceu em uma situação de crise generalizada¹³². Conforme relatado acima, os diagnósticos, mesmo entre os atores do governo, estavam longe de refletir unidade e consenso. De acordo com Maria da Conceição Tavares, a crise do final da ditadura militar,

¹³⁰ Entrevista n. 5 concedida, anonimamente, para a tese de Gilda Gouvêa por um dos burocratas que compôs a Comissão para o Reordenamento das Finanças Públicas (GOUVÊA, 1994, p. 148).

¹³¹ “Tardia Reforma Bancária”, *Folha de S. Paulo*, 1 de dezembro de 1984.

¹³² Pontualmente, analisando apenas agregados macroeconômicos de curto prazo, o ano de 1984 apresentou sinais de melhora. No entanto, como avalia Conceição Tavares, “agora, como em 30, a necessidade de reforma choca-se com a própria crise internacional, num sentido mais profundo que o habitual. Choca-se com o fato de que os grupos no poder – agora econômica e financeiramente mais fortes, pelo apoio que o próprio Estado lhes deu – apesar de seus conflitos internos, oferecem resistência maior, ativa ou passiva, à mudança das regras do jogo. Mais do que isso, não sabem especificamente qual é o ‘jogo real’, num capitalismo em crise, uma vez interrompido o sonho ‘de poucos’ do caminho ‘autônomo’ para a grande potência nacional” (TAVARES, 1998, p. 185). E é muito mais nessa perspectiva de Conceição Tavares que usamos a ótica da crise econômica para designar o período de recorte dessa pesquisa. “O que estamos assistindo no Brasil não é apenas uma crise de regime político, mas uma crise do padrão de desenvolvimento econômico e social iniciado na década de 30. O aspecto político-estrutural mais relevante dessa crise é o da forma de intervenção do Estado e de organização dos particularismos num pacto de dominação que se iniciou em torno de 1937 e teve vigência até o começo da década de 80. A crise do Estado desenvolvimentista balança os fundamentos das crenças dos economistas, de qualquer natureza, quer se digam intervencionistas, quer se digam liberais. (TAVARES, 1994, p. 19). Na verdade, ocorreram flutuações constantes de política econômica entre 80 e 85, mudando praticamente a cada três meses, a cada seis meses, mas ainda não tínhamos chegado ao fundo do poço. A crise financeira do Estado agravou-se continuamente e chegou a tal ponto que as expectativas inflacionárias derrubaram qualquer política econômica ortodoxa ou heterodoxa.” (1994, p. 25). Ou, como diria Skidmore “por quaisquer cálculos, a economia brasileira se achava em extremas dificuldades no início de 1984” (SKIDMORE, 1988, p. 68).

apresenta manifestações múltiplas, que vão da desaceleração do crescimento industrial aos problemas de balanço de pagamentos, à desordem financeira e à aceleração inflacionária. [...] O predomínio da órbita financeira sobre a produtiva que se verifica no movimento recente do capitalismo internacional fez valer os seus direitos de ‘senhorio’ e conduziu a economia interna ao sorvedouro especulativo e inflacionário, que torna a política econômica nacional impotente para lidar com a conjuntura.

[...]

A crise política aparece como a mais grave, só porque a social e a econômica estão submergidas numa teia de relações de acomodação e resistência de raízes mais profundas e antigas do que a ‘ordem política estabelecida’ deixa entrever. A abertura política do regime canaliza o descontentamento para a superfície, para o governo, e ofusca e confunde os problemas de engrenagem econômica e social¹³³.

Além disso, o governo do general Figueiredo, como ocorreria também o de Sarney posteriormente, perdia apoio progressivamente, a ponto de transformações serem exigidas “pelos operários, pela massa dos miseráveis da terra, pela pequena burguesia enraivecida, pelos setores de classe média baixa”, como apontava Florestan Fernandes¹³⁴. No entanto, quanto à alta burguesia, o que Fernandes avalia é a existência de um outro cenário, o de uma perene articulação entre uma heterogeneidade de atores, incluindo o grande capital nacional, as multinacionais e o sistema capitalista mundial de poder, em termos gerais, abrangendo “os principais atores, em termos de ideologias e interesses de classes, do golpe de Estado de 1964”¹³⁵. Como diria o empresário Antônio Galloti: “‘É uma sorte que depois de vinte anos a gente saia dessa com o Tancredo’”¹³⁶. A observação de Galloti, “mola mestra do IPÊS na conspiração de 1964, discreto articulador do empresariado”¹³⁷, resume o que a *Folha de S. Paulo* denominaria “pacto conservador de 1984”¹³⁸.

Como veremos no capítulo 2, o governo João Figueiredo encontrava-se na iminência de um desastre econômico. “A imprensa dos Estados Unidos e da Europa constantemente advertia que uma inadimplência mexicana ou brasileira poderia desencadear o colapso do sistema bancário mundial”¹³⁹. Figueiredo não estava tranquilo com a possibilidade de recorrer a empréstimos internacionais. A ideia de ser forçado, de certo modo, a pedir ajuda ao FMI

¹³³ TAVARES, 1998, p. 183-184.

¹³⁴ “A nossa burguesia ganhou uma oportunidade histórica nova, e torna-se estranho que eu, marxista, venha aqui defender a validade de uma constituição burguesa e sua renovação” (Discurso proferido durante a sessão de 11 de fevereiro de 1987, na ANC). Até mesmo Fernando Henrique Cardoso definia os “setores modernos do empresariado” e a classe média da seguinte forma: “dito sem o adjetivo: o setor da burguesia que se organizou na Grande Empresa e os setores da classe média que se escudam no Estado Empresarial e na Grande Empresa, inclusive e principalmente os militares que assumiram como missão alcançar e fortalecer o desenvolvimento capitalista” (CARDOSO, 1975, p. 178).

¹³⁵ “As contradições do ‘Centrão’”, *Folha de S. Paulo*, 26 de abril de 1988.

¹³⁶ GASPARI, 2016, p. 297.

¹³⁷ GASPARI, 2016, p. 297.

¹³⁸ “As contradições do ‘Centrão’”, *Folha de S. Paulo*, 26 de abril de 1988.

¹³⁹ SKIDMORE, 1988, p. 527.

mobilizava nele alguma contrariedade, principalmente porque estava ciente da existência dos “perigos implícitos” que esses acordos trariam¹⁴⁰. Entretanto, o braço econômico do governo negociou uma série de acordos (as “cartas de intenção”), que estabeleciam metas políticas de “taxa de expansão da base monetária”, “tamanho do déficit do setor público”, “nível de reajuste do salário mínimo”, entre outros. Essas metas deveriam ser atingidas a fim de que o país continuasse recebendo os empréstimos do FMI. “A esquerda e parte do centro criticaram fortemente Figueiredo e Delfim por essa decisão, prevendo que as condições do Fundo Monetário deprimiriam ainda mais a economia brasileira, mas, entre o início de 1983 e o fim de 1984 o Brasil assinou seis dessas cartas”¹⁴¹.

Como já mencionado, na Comissão de 84, não foram poucas as referências às metas assumidas pelos chefes das pastas econômicas do governo junto ao FMI. Há registros, no relatório do Grupo de Trabalho 1¹⁴² (o GT 1), de que o Ministro Delfim Netto havia alterado radicalmente a política de condução da dívida pública por meio de um ato administrativo do Ministério da Fazenda ao longo dos anos 1970. O relatório apontava que, a partir desse ato administrativo, “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”¹⁴³. De certo modo, a meta da Comissão de 84 de centralizar as informações de débito e crédito do governo em uma secretaria (a ideia de uma Secretaria do Tesouro) era uma forma de racionalizar essas contas, como impunha o FMI. Até aí, boa parte dos economistas, liberais ou não, concordava. De acordo com Maria da Conceição Tavares:

¹⁴⁰ SKIDMORE, 1988, p. 527.

¹⁴¹ SKIDMORE, 1988, p. 527-8.

¹⁴² O GT 1 tinha como competência temática fazer um diagnóstico da dívida pública mobiliária da União, encaminhando propostas de reforma, e foi coordenado por André Romar Fernandes, do Banco Central.

¹⁴³ “A crise se concentrava também num total desarranjo das contas públicas, fruto de um grande número de manipulações 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 determinado momento, a financiar os próprios gastos públicos, colocando o Governo no papel de um dos seus ‘sócios’ mais poderosos” (GOUVÊA, 1994, p. 124). A própria Gilda Gouvêa segue analisando que: “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, publicadas inclusive em revistas de organismos internacionais**” (Relatório Confidencial do Banco Central, agosto de 1983, p. 1-2 *apud* GOUVÊA, 1994).

O orçamento monetário, que deveria refletir a situação predominante deficitária ou superavitária das diversas entidades econômicas (empresas, orçamento fiscal, conta com o exterior) **acaba se transformando numa ‘caixa preta’**, onde estouram pressões de toda ordem. Explicando melhor: as empresas e o Governo, interna e externamente contraem débitos e avançam posições financeiras sem que as situações credoras e devedoras destes agentes, ao contrário do que poderiam imaginar os cultores da boa lógica, reflitam déficits ou superávits nas transações reais. De há muito, o crescimento da dívida externa, da dívida pública interna e da própria dívida das empresas deixou de ser um indicador seguro da necessidade real de recursos e se tornou, pelo contrário uma pura manifestação especulativa, de natureza estritamente financeira. **Assim, não se sabe mais o que representa o orçamento monetário, salvo o registro de um infernal jogo contábil que na verdade não significa nada**”¹⁴⁴

O Relatório Final da Comissão foi finalizado em novembro de 1984. Seu texto era enfático na defesa do argumento de que o foco era “ver equacionada, de forma definitiva, a questão dos dispêndios do governo, [...] eliminando a possibilidade da interferência direta e incontrolável desses dispêndios sobre a política monetária”. Ou seja, insistiam que “os estudos realizados constituem proposta de profunda revisão das finanças do governo federal e não uma ‘reforma bancária’, denominação que inadequadamente acabou por ser consagrada nos meios de comunicação”, reforçando que não seria uma “simples separação das atividades do Banco Central e do Banco do Brasil”¹⁴⁵. Novamente, os burocratas entravam na disputa de nomenclatura, que não era mera disputa de nomes, mas de conceitos e, conseqüentemente, de preponderância entre os determinantes da política fiscal e da política monetária, da relação entre Administração direta e indireta e da própria relação entre os três Poderes na composição da receita para os gastos públicos.

Para isso, o ponto central dos estudos seria “colocar uma fronteira definitiva entre as atividades desenvolvidas pelo Banco do Brasil no mercado aberto, através da utilização de sua carteira de títulos federais, e aqueles relacionados com o endividamento do Tesouro Nacional junto ao público, para financiamento de gastos não atendidos pela receita tributária e outras rendas do governo federal”¹⁴⁶.

Nesse contexto, um dos pilares da reforma era a adoção dos princípios da universalidade e unicidade orçamentária:

Por universalidade entende-se a incorporação, no Orçamento aprovado pelo Congresso Nacional, de todas as receitas e todas as despesas a cargo do Tesouro Nacional, inclusive, pois, as operações de crédito externo e interno em que a União

¹⁴⁴ BELLUZZO e COUTINHO, 1983, p. 136.

¹⁴⁵ *Relatório Final da Comissão para o Reordenamento das Finanças Públicas*, p. 2.

¹⁴⁶ *Relatório Final da Comissão para o Reordenamento das Finanças Públicas*, p. 2.

figure como tomadora e os programas financiados com os recursos assim obtidos. Por unicidade compreende-se a existência de um único Orçamento (unidade formal), entrando todas as receitas numa caixa única e saindo o numerário para todas as despesas de um mesmo e grande fundo comum (unidade de caixa).¹⁴⁷

Esse feixe de princípios não era novo no ordenamento jurídico. A Constituição de 1946 e a Lei n. 4.320/64 (Lei de Finanças Públicas) já os previam, embora ou não tenham tido eficácia ou foram sendo alterados por atos institucionais ou leis complementares. A todo tempo faziam um resgate das medidas que não foram plenamente regulamentadas pelas reformas de 1964, mas agora com uma diferença, como afirmavam Castelo Branco e seus apoiadores, em 1964 “precisavam de poderes arbitrários para executar uma política econômica eficiente”¹⁴⁸.

Cabe aqui fazer um breve resgate dos principais pontos da reforma financeira de 1964: como relata Skidmore, após “consolidar a tomada do poder e centralizar a autoridade no Executivo, Castelo Branco e seus companheiros [...] voltaram-se para os males econômicos do Brasil. Como eles sempre afirmaram [seriam necessários] poderes arbitrários para executar uma política econômica eficiente”¹⁴⁹.

Pouco depois do golpe de 1964, a equipe econômica do governo Castelo Branco, conduzida por Roberto Campos (Ministro do Planejamento) e Octavio Gouveia de Bulhões (Ministro da Fazenda), apresentou um documento de 240 páginas intitulado Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG), em que defendia projetos de reforma em várias áreas, entre elas a monetária-financeira¹⁵⁰. Campos e Bulhões apontaram, em seu diagnóstico, a inflação acelerada como o principal entrave ao “sadio desenvolvimento econômico”¹⁵¹, e as causas dessa inflação seriam: déficits do setor público, excesso de créditos para o setor privado e excessivos

¹⁴⁷ *Relatório Final da Comissão para o Reordenamento das Finanças Públicas*, p. 6.

¹⁴⁸ SKIDMORE, 1988, p. 68.

¹⁴⁹ SKIDMORE, 1988, p. 68.

¹⁵⁰ Maria da Conceição Tavares explica que a “estrutura enviesada que **ia assumindo o sistema financeiro internamente ajustava-se como uma luva ao que, no cenário internacional, era requerido** como condição para a perfeita articulação da economia brasileira com o sistema financeiro internacional privado, em franca expansão. Como se pode ler hoje em qualquer texto de iniciação ao problema da dívida externa, o desenvolvimento do chamado euromercado acelerava-se justamente naquela época, meados dos 60. Uma vez instaurado o novo regime, o governo proclamou aos quatro cantos seu interesse no concurso do capital externo no esforço de desenvolvimento brasileiro, procurando assegurar um clima de confiança ao aplicador externo (1985, p. 19). Conceição Tavares descreve essa reforma como aquela que estabeleceu duas formas de dinheiro: “[o] dinheiro de curso forçado – o papel-moeda e depósitos à vista (os meios de pagamento que se desvalorizam sem parar) e o ‘dinheiro financeiro’, que cumpre em forma separada as demais funções do dinheiro” (TAVARES 1998, p. 169).

¹⁵¹ SKIDMORE, 1988, p. 69.

aumentos de salário. “Por antinomia, prometia o restabelecimento das liberdades econômicas, a primazia do mercado e o controle do processo inflacionário”¹⁵².

Na esteira da divulgação desse primeiro plano econômico, foram feitas as seguintes reformas: a Lei n. 4.595/64 (criação do Banco Central do Brasil e do Conselho Monetário Nacional); a Lei n. 4.380 (criação do Sistema Financeiro de Habitação e do Banco Nacional de Habitação)¹⁵³; a Lei n. 4.728/65 (reforma do mercado de capitais)¹⁵⁴; a instituição da correção monetária, a criação da ORTN, e a inoperância da Lei da Usura. “A falta de um verdadeiro banco central era apenas um dos itens que justificavam a reforma”¹⁵⁵. Em resumo, essas medidas eram a promessa “da ideologia liberal-conservadora [que] apontava a inflação e a intervenção estatal na economia como os principais inimigos a combater”¹⁵⁶. No entanto, inábil para cumprir seus objetivos – controlar a inflação, diminuir a intervenção estatal na economia e criar crédito privado estrangeiro –, a política ortodoxa produziu resultados medíocres¹⁵⁷, especialmente na área empresarial, “com uma sucessão de quebras no comércio e na indústria, sem precedentes”¹⁵⁸.

Apesar das reformas e suas promessas, o fracasso inflacionário, salarial e creditício provocava grande insatisfação social nos setores produtivos da economia – fosse entre trabalhadores, fosse entre empresários –, que na prática arcavam com os custos econômicos e sociais do programa. Essa seria a tensão latejante que desembocaria no grupo de burocratas de 1983, que veremos adiante. De modo sintético, o que ocorreu após a saída da dupla Bulhões-Campos foi

a transição [...] para Delfim-Veloso [...] depois de um curto interregno, no governo Costa e Silva, durante o qual despontou como figura de maior prestígio o ministro do Planejamento, Hélio Beltrão. Influente na formação do segundo ministério ‘revolucionário’, Beltrão conseguiu afastar os monetaristas ortodoxos da linha do professor Bulhões, a cuja obsessão antiinflacionária se atribuía o fraco desempenho da economia de 64 a 67. A barragem contra a escola da Fundação Getúlio Vargas trouxe ao primeiro plano, no início modestamente, a escola ‘desenvolvimentista’ da Universidade de São Paulo. Assim, o jovem e dinâmico secretário da Fazenda do

¹⁵² TAVARES, 1985, p. 13.

¹⁵³ BRASIL. Lei n. 4.380, de 21 de agosto de 1964. Institui a correção monetária nos contratos imobiliários de interesse social, o sistema financeiro para aquisição da casa própria, cria o Banco Nacional de Habitação (BNH), e Sociedades de Crédito Imobiliário, as Letras Imobiliárias, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4380.htm>. Acesso em: 10 de julho de 2021.

¹⁵⁴ BRASIL. Lei n. 4.728, de 14 de julho de 1965. Disciplina o mercado de capitais e estabelece medidas para o seu desenvolvimento. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4728.htm>. Acesso em: 10 de julho de 2021.

¹⁵⁵ SKIDMORE, 1988, p. 71.

¹⁵⁶ TAVARES, 1985, p. 13.

¹⁵⁷ TAVARES, 1985, p. 13.

¹⁵⁸ TAVARES, 1985, p. 23.

governador paulista Laudo Natel, o professor Antônio Delfim Neto, acabou guindado à esfera federal como ministro da Fazenda.

A dupla Bulhões-Campos ainda fez um derradeiro esforço para salvar um pouco da configuração institucional de sua política ortodoxa, tentando manter no cargo o presidente do Banco Central, Dênio Nogueira, e com ele a política monetária restritiva e o caráter ligeiramente autônomo do Conselho Monetário Nacional em relação ao governo. Em vão. A estrutura do Conselho foi alterada, seus membros com mandato tornaram-se demissíveis *ad nutum* e Dênio Nogueira cedeu a vaga a Ernane Galvêas, um tecnocrata em ascensão perfeitamente afinado a Delfim Neto.¹⁵⁹

Retomando o escopo da reforma financeira ao longo do processo constituinte, em 1982 a crise da dívida externa dos países latino-americanos levou o México a declarar moratória em agosto. O nível de apreensão em torno da expectativa de que o Brasil fizesse o mesmo era alto, e não era infundado. Como veremos, o presidente Figueiredo e sua equipe econômica estavam só esperando passarem as eleições, em novembro de 1982, para anunciar que as reservas brasileiras não eram suficientes para dar conta das parcelas devidas. O presidente do Banco Central relatou que,

[em] fevereiro de 1983, a situação era tão dramática que passei o carnaval literalmente com o diretor da Área Externa, [Jose Carlos Madeira] Serrano, na mesa de operações do Banco do Brasil, que era nosso principal problema. O Fed de Atlanta só fechava depois da posição interbancária ser zerada, de modo a assegurar a liquidez mínima e evitar a debacle do sistema financeiro brasileiro”.¹⁶⁰

Foi nesse contexto que o Secretário Geral do Ministério da Fazenda, Maílson da Nóbrega¹⁶¹, convocou seu assessor Raymundo Moreira para “que reunisse toda a documentação disponível e organizasse um grupo de trabalho informal”¹⁶². Com o aval do Ministro Ernane Galvêas, pretendiam formar “um consenso em torno de um conjunto de idéias”¹⁶³, “dentro de uma abordagem que envolva ponderações sobre os custos e benefícios sociais da implementação de um novo arranjo institucional”¹⁶⁴. Seu objetivo era adotar medidas que efetivassem os pontos da reforma financeira de 1964, mas que ainda não estavam em vigor, além de retirar as “distorções do arranjo” criadas entre o período Campos-Bulhões e aquele momento. Esse projeto ia ao encontro da cartilha de reformas do FMI.

¹⁵⁹ TAVARES, 1985, p. 26.

¹⁶⁰ BRASIL. Banco Central do Brasil. Depoimento de Carlos Geraldo Langoni in “Coleção História Contada do Banco Central do Brasil”. 2019c. Brasília, Banco Central do Brasil, p. 96.

¹⁶¹ Maílson da Nóbrega posteriormente foi da equipe de assessores nos trabalhos iniciais da Assembleia Constituinte, de onde saiu para assumir o cargo de Ministro da Fazenda. Durante seu mandato na Fazenda, pôs fim à moratória de 1987, assumindo compromissos com bancos estrangeiros e Fundo Monetário Internacional, passando ao largo do que vinha sendo discutido pela Comissão do Senado para a Dívida Externa.

¹⁶² Relato de Maílson da Nóbrega em “O futuro chegou” (NÓBREGA, 2005, p. 297).

¹⁶³ Relato de Maílson da Nóbrega em “O futuro chegou” (NÓBREGA, 2005, p. 297).

¹⁶⁴ Relato de Maílson da Nóbrega em “O futuro chegou” (NÓBREGA, 2005, p. 296).

A partir da adoção desses princípios de universalidade e unicidade, o Relatório apresentava a necessidade de centralizar as disponibilidades do Tesouro Nacional no Banco Central, “favorecendo a adequada administração do fluxo de caixa e a redução dos encargos da dívida pública”¹⁶⁵. A medida concederia à autoridade monetária o poder de administração do fluxo de caixa e de redução dos encargos da dívida pública. O relatório tentava emplacar a denúncia de que

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 permitia 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 dos correspondentes serviços sem ônus para o Tesouro Nacional¹⁶⁶.

Ou seja, o relatório dizia que o Tesouro (o Governo) distribuía, habitualmente, recursos às instituições financeiras públicas e privadas como forma de oferecer crédito a setores escolhidos da economia, como o agronegócio. O relatório nem se refere a políticas distributivas ou de assistência, que visassem à diminuição nas disparidades de distribuição de renda regional e individual, mas apenas ao investimento do governo no setor produtivo da economia (indústria e agroindústria)¹⁶⁷.

A proposta do relatório para as contas do governo era, portanto, a criação de uma “caixa única’ do Tesouro Nacional no Banco Central”. Isso como uma transição¹⁶⁸ para o segundo momento, que seria a transferência, de todos os recursos,

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 durante um determinado período, abonando a remuneração que vier a ser acordada com o Tesouro Nacional. O governo

¹⁶⁵ *Relatório Final da Comissão para o Reordenamento das Finanças Públicas*, p. 6.

¹⁶⁶ *Relatório Final da Comissão para o Reordenamento das Finanças Públicas*, p. 6.

¹⁶⁷ A oferta de subsídios a custo financeiro baixo ou zero compunha uma política de assistência a setores e regiões considerados prioritários a taxas favorecidas de juros.

¹⁶⁸ Na transição, os depósitos à vista das unidades orçamentárias (aqueles já liberados como despesa pelo Ministério da Fazenda) permaneceriam no Banco do Brasil e nas demais instituições financeiras autorizadas (CEF, BASA, BNB etc.).

retribuiria os serviços de arrecadação mediante pagamento de uma tarifa por documento processado¹⁶⁹.

O documento da Comissão já antevia o impacto que essas novas regras¹⁷⁰ causariam no Congresso Nacional e no Executivo quanto aos recursos financeiros do cofre público. Não seria mais competência do Banco Central o levantamento de recursos ou a emissão de moeda para cobrir débitos da União – ou, de outro modo, para compor o orçamento. Da mesma forma, o Banco do Brasil não teria mais atribuição de ser o depositário das reservas voluntárias dos bancos e deixaria de receber recursos para, automaticamente, compensar seus desequilíbrios de caixa, em boa medida provocados pelas atividades de fomento.

O Conselho Monetário Nacional, por sua vez, perderia a competência para

criar linhas de crédito e subsídios, que passariam a depender, conforme comentado, do Orçamento da União. Ao mesmo tempo, sugere-se eliminar a possibilidade de o Conselho autorizar o uso dos recolhimentos compulsórios dos bancos com objetivos de fomento, **restringindo-os, portanto, a instrumentos de política monetária**¹⁷¹.

A sugestão da Comissão era de que o Conselho Monetário Nacional fosse um órgão de integração entre política fiscal, monetária e cambial, e que pudesse harmonizar esses vetores com os objetivos mais amplos da política econômica do país. A partir disso, teria a competência de “controle da expansão do crédito e seu direcionamento segundo os interesses nacionais; e a fixação de diretrizes e regras de comportamento necessárias ao sadio desenvolvimento dos mercados financeiros de capitais”¹⁷².

O Relatório Final também estabelecia medidas de curto prazo, especialmente no que se refere às competências entre Tesouro Nacional, Banco Central e Banco do Brasil.

Para o Tesouro Nacional, defendia: reformular o Orçamento da União, nele incluindo todos os recursos e dispêndios; centralizar no Banco Central as disponibilidades do Tesouro Nacional; integrar, no âmbito do Ministério da Fazenda, a administração da dívida pública mobiliária interna, permanecendo o Banco Central como agente do Tesouro Nacional para a alocação primária dos títulos e execução dos demais serviços da dívida; restaurar a Comissão de Programação Financeira para assumir as tarefas de administração da caixa do Tesouro

¹⁶⁹ *Relatório Final da Comissão para o Reordenamento das Finanças Públicas*, p. 6.

¹⁷⁰ “É importante registrar que esses objetivos integraram as diretrizes que o presidente João Figueiredo estabeleceu, em março de 1979, para orientar a ação de seus ministros, e fazem parte do III Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), aprovado pelo Congresso Nacional através da Resolução n. 1, de 20.05.1980.” *Relatório Final da Comissão para o Reordenamento das Finanças Públicas*, p. 6.

¹⁷¹ *Relatório Final da Comissão para o Reordenamento das Finanças Públicas*, p. 11.

¹⁷² *Relatório Final da Comissão para o Reordenamento das Finanças Públicas*, p. 11.

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 formulação da política da dívida pública e coordenar as ações dos órgãos envolvidos.

Sobre o Banco Central, visava a extinguir o Orçamento Monetário e instituir novo modelo de programação monetária; retirar do Banco do Brasil e colocar no Banco Central “atividades típicas de banco central”, como as de caixa do Tesouro Nacional, de depositário das reservas do sistema bancário e de supridor da moeda manual; transferir para o Ministério da Fazenda 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.

O termo “atividades típicas de banco central” nada mais é do que a adoção de um perfil clássico de banco central, como já desejavam os economistas liberais em 1964, quando patrocinaram a proposta da Lei n. 4.595, de 1964, cuja regulamentação acabou sendo foco de disputas até a década de 1980 (e além). Naquele contexto do final do ano de 1984 e, portanto, apagar das luzes da ditadura militar, alegavam que:

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 isso estava ocorrendo” (Entrevista n. 3, GOUVÊA, 1994, p. 163).

Quanto ao Banco do Brasil, o Relatório Final propunha o seguinte: 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; definir os meios indispensáveis que assegurem ao Banco do Brasil o papel de instrumento de política creditícia e de atuação direta do Governo Federal no setor financeiro; eliminar a sistemática da conta movimento do Banco Central¹⁷³.

No que dizia respeito ao financiamento ao desenvolvimento e aos programas oficiais de crédito (principalmente o crédito rural), o Relatório Final propunha: realizar as operações de crédito com recursos do Orçamento da União, alocados aos Ministérios setoriais, inclusive

¹⁷³ Essa medida especificamente encontrou forte oposição do sindicato do Banco do Brasil.

quando decorrentes de financiamentos de entidades estrangeiras ou internacionais; atribuir ao ministério setorial a supervisão da política; atribuir ao Conselho Monetário Nacional a definição de regras básicas; proibir operações de repasse ou financiamento pelo Banco Central; subordinar à aprovação do Congresso Nacional a assunção de riscos operacionais sob responsabilidade do Tesouro Nacional.

Algumas medidas são qualificadas no Relatório como “de aplicação a médio prazo”, entre elas o sistema de arrecadação de tributos federais e a propositura de projeto de lei que dispusesse sobre diretrizes gerais para o crédito de fomento de qualquer natureza, estabelecendo a fixação de “parâmetros mínimos para encargos financeiros e hipóteses de subsídios”. E, por fim, no “esquema de transição”, previa como pretendiam mobilizar o direito na criação de todas essas novas regras. No cabeçalho desse tópico, o Relatório esclarece que a “operacionalização [...] estará detalhada no Voto que será submetido ao Conselho Monetário Nacional propondo a programação monetária do Banco Central e o orçamento do Banco do Brasil para 1985”.

Nos Comentários Finais, o documento da Comissão¹⁷⁴ traçava o elo com o grupo de ideário liberal nas disputas da reforma bancária de 1964, ao afirmar que:

os estudos [...] **tornam possível concluir, sem traumas, a transição iniciada com a reforma de 1964** (Lei n. 4.595/64) e **consolidam os princípios de disciplina fiscal que inspiram mencionada reforma.** [...] Outros estudos deveriam ser promovidos em outras áreas principalmente os relacionados com o déficit da Previdência Social, a intervenção estatal no trigo e no açúcar e as finanças estaduais e municipais.
[...]
e que os órgãos de origem dos servidores participantes consignem o fato nos respectivos assentamentos funcionais, de forma elogiosa, para todos os fins de direito, inclusive promoções [...].¹⁷⁵

Os burocratas fundamentavam sua competência “legislativa” por meio do argumento da desconcentração administrativa necessária para aliviar o “congestionamento da Presidência” e por considerarem que “num sentido geral, o planejamento é, em si mesmo, politicamente

¹⁷⁴ O documento que compõe o Voto do CMN foi assinado pelos seguintes burocratas: Maílson 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; Silvío 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. Posteriormente, houve a demanda por parte de representantes do Banco do Brasil, por meio da imprensa, de que, embora seus nomes não compusessem a lista, estavam presentes também.

¹⁷⁵ *Relatório Final da Comissão para o Reordenamento das Finanças Públicas*, p. 19.

neutro”¹⁷⁶, ambas as justificativas embasadas no Decreto-Lei n. 200, de 1967¹⁷⁷. Leonardo Barbosa, sobre essas manobras de esquiva que o Executivo empreendia em relação ao Legislativo, nota que essas

regras tornavam o exercício de uma oposição efetiva praticamente impossível, anulando o papel da minoria parlamentar. [...] e permitia que entrassem em vigor normas jurídicas que não haviam sido objeto de consideração pelo Congresso. Normas cujo escopo não contara com o mínimo de debate parlamentar¹⁷⁸.

Daí a pressa de seus formuladores em concluir e encaminhar o Relatório naquele final do ano de 1984. É claro que, por um lado, havia urgência também porque Mário Andreazza havia sido derrotado por Paulo Maluf na convenção do PDS e sobretudo porque a vitória de Tancredo Neves era muito provável. Essa forma como o futuro xadrez político vinha se arranjando fez o grupo apressar o passo da reforma do sistema financeiro o máximo que pôde:

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 1964¹⁷⁹.

Por outro lado, a razão dessa pressa era mesmo o temor da interferência do Congresso Nacional nas decisões do Executivo, que poderiam acabar sendo contrárias às decisões das autoridades administrativas. Para evitar que o Legislativo discutisse essa reforma, “a forma de ter-se um antídoto [...] era abrir as contas do Governo para a sociedade, via Congresso Nacional”¹⁸⁰. Gilda Gouvêa aponta que eles buscavam evitar uma perda de poder – o que ocorreria se submetessem sua reforma ao Congresso – mas não tinham esse temor de perda de

¹⁷⁶ CAMPOS, 1979, p. 50. É curioso como esse argumento da neutralidade ou do conhecimento técnico apolítico não se sustenta mesmo entre os apoiadores da reforma. Em 16 de novembro de 1984, o próprio jornal *O Estado de S. Paulo*, que publicou vários editoriais a favor das medidas propostas pela Comissão para o Reordenamento das Finanças Públicas, emitiu um editorial em defesa da reforma sob o título “Reforma bancária, **ato político**”: “o Conselho Monetário Nacional receberá o projeto da chamada ‘reforma bancária’, que na realidade é a reordenação financeira da Nação, **significando a volta ao espírito da reforma bancária votada em 31 de dezembro de 1964**. Caberá ao CMN a tarefa de aprovar, rejeitar ou emendar o projeto elaborado por Grupo de Trabalho do Executivo, o qual, na realidade, teve a norteá-lo as diretrizes estabelecidas pelo Conselho Monetário em sua reunião do dia 21 de agosto. Convém acrescentar que o Executivo, em nome do governo brasileiro, incluiu essa reforma na 6ª Carta de Intenções remetida ao Fundo Monetário Internacional, por ser de opinião que ela permitiria o melhor ordenamento da vida financeira do País” (“Reforma bancária, ato político”, *O Estado de S. Paulo*, 16 de novembro de 1984).

¹⁷⁷ BERCOVICI, 2019, p. 159-161.

¹⁷⁸ BARBOSA, 2016, p. 69.

¹⁷⁹ Helival Rios, *Folha de S. Paulo*, 1 de dezembro de 1984.

¹⁸⁰ GOUVÊA, 1994, p. 166.

poder ao passar a votação do orçamento para o Congresso, pois, na perspectiva desses burocratas, a democratização provocaria uma pulverização tão grande das pressões dentro do Congresso que eles – técnicos e especialistas – se tornariam fundamentais para que o sistema financeiro funcionasse. Por isso, mesmo que a amplitude das manobras disponíveis aos burocratas fosse consequência da lógica de uma centralização de competências no Executivo, traço fundamental da legalidade autoritária, esses funcionários eram favoráveis à chegada de Tancredo Neves e, em certa medida, à democracia¹⁸¹. Todavia, assim como o empresariado, esse setor “só pode querer uma democracia ‘limitada’ ou ‘elitista’; isto é, um regime democrático capaz, simultaneamente, de abrigar a participação dos segmentos capitalistas e de dificultar [...] a participação das massas”¹⁸².

Como dito entre os burocratas, a tentativa de evitar a imprevisibilidade do Legislativo em uma democracia era o motor da Comissão de 84. Segundo Gilda Gouvêa, havia um descrédito do parlamento como lugar de defesa de interesses particulares dos políticos¹⁸³. Em consonância com a mentalidade dos burocratas, o Ministro da Fazenda escolheu, como palco para lançamento do Relatório Final e suas propostas de reforma, o XV Congresso Nacional dos Bancos¹⁸⁴.

Na semana que se iniciou em 19 de novembro de 1984, o Ministro da Fazenda, Ernane Galvêas, fez questão de participar pessoalmente do evento de lançamento do Relatório Final da Comissão de 84 no Congresso Nacional dos Bancos, ao passo que essa proposta de reforma, como vimos, passaria ao largo do Congresso Nacional. Galvêas, em seu discurso, explicou aos banqueiros que:

¹⁸¹ GOUVÊA, 1994, p. 166.

¹⁸² CODATO, 1997, p. 6.

¹⁸³ GOUVÊA, 1984.

¹⁸⁴ “Foi realizado no período de 19 a 23 de novembro de 84, no Centro de Convenções da Bahia, o XV Congresso Nacional de Bancos. O evento reuniu importantes personalidades nacionais e internacionais para debater dois temas de importância para a economia brasileira: a inflação e a dívida externa, além das discussões normais sobre temas técnicos de interesse do sistema bancário” (*Pronunciamentos e entrevistas de autoridades participantes do XV Congresso Nacional de Bancos realizado em Salvador/BA no período de 19 a 23 nov 84*) (arquivo confidencial do SNI – disponível no Arquivo Nacional). O grande consenso entre os banqueiros técnicos do governo presentes no evento era o de que o déficit fiscal era a causa da inflação. O senador Roberto Campos chegou a afirmar que “o brasileiro insiste em ‘diretas já, militares já, poder já, mas nunca austeridade já’ (“Galvêas confessa que não conhece causas da inflação”, *Tribuna da Bahia*, 23 de novembro de 1984). Contra a opinião mais popular sobre as causas da inflação que circulou nesse evento, Galvêas afirmava que “era um mistério” (“Galvêas confessa que não conhece causas da inflação”, *Tribuna da Bahia*, 23 de novembro de 1984). No discurso em que exaltava a chegada da democracia, “pois o regime de liberdade é o único que possibilita à empresa privada prosperar”, o vice-presidente da Fenaban (Federação Nacional de Bancos) e presidente da Brasilinvest, Teófilo Azeredo Santos, era categórico quanto ao papel do déficit público no processo inflacionário: “é essa a grande causa da inflação brasileira, pois o governo gasta mais do que arrecada”, tendo um déficit maior do que toda a poupança privada do país (“Reforma e democracia em debate”, *A Tarde*, 20 de novembro de 1984). SNI, “Reforma bancária”, 28 de novembro de 1984, Código BR DFANBSB V8.MIC, GNC.AAA.85047360 – Dossiê. Sistema SIAN, AN-RJ.

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 capitais¹⁸⁵.

O Ministro buscava o respaldo político dos banqueiros para a proposta de reforma elaborada pela burocracia. No entanto, como observa Gilda Portugal Gouvêa, só faltava “definir melhor o percurso para implementar a proposta e a vontade política para agir. E esta parece que não existia”¹⁸⁶. Para o vice-presidente da Fenaban, Teófilo Azeredo Santos, a reforma apresentada por Maílson da Nóbrega no Congresso dos Bancos, de “separação entre o Banco Central e o Banco do Brasil”, deveria ser implementada apenas “no próximo governo, ainda que as teses principais sejam analisadas e até aprovadas durante o XV Congresso Nacional de Bancos”.

O representante dos banqueiros ponderava que, apesar de já ser “uma questão pacífica no âmbito do empresariado nacional de que as reformas bancárias de política fiscal têm de ser executadas, pois o déficit público representa mais do que toda a poupança privada do País”, o prazo para aprovação dessa reforma ainda no governo militar era muito curto “para que providência de tal natureza [fosse] adotada e executada de maneira perfeita”. Destacou a necessidade de “discussão pública” sobre o assunto, como a que ocorreria naquele mesmo congresso de bancos “durante um painel com o secretário geral do Ministério da Fazenda, Maílson da Nóbrega, e banqueiros”¹⁸⁷.

1.2.1. A aceleração e os freios do projeto de reforma

O Voto 283/84 do CMN determinava que a Comissão de 84 deveria produzir um Relatório Final a ser submetido ao próprio CMN até 30 de novembro de 1984, três meses após sua criação. No entanto, antes disso, o Ministro Galvêas decidiu fazer seu lançamento no XV Congresso Nacional dos Bancos. Entre a conclusão do Relatório e sua aprovação pelo Conselho, vários setores sociais se manifestaram contrários às medidas e à forma reservada de

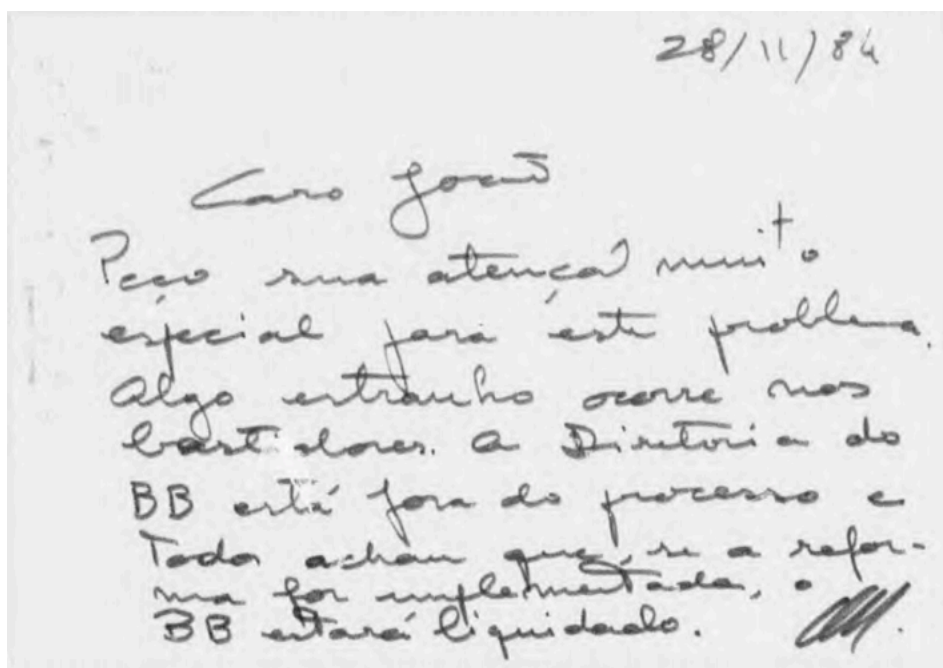
¹⁸⁵ Discurso proferido pelo Sr. Ministro da Fazenda Ernane Galvêas na abertura do XV Congresso Nacional de Bancos em Salvador, no dia 23 de novembro de 1984, p. 6-8.

¹⁸⁶ GOUVÊA, 1994, p. 162.

¹⁸⁷ “Reforma e democracia em debate”, *A Tarde*, 20 de novembro de 1984 (SNI, “Reforma bancária”, 28 de novembro de 1984, Código BR DFANBSB V8.MIC, GNC.AAA.85047360 – Dossiê. Sistema SIAN, AN-RJ.)

sua elaboração, esquivando do debate público. Isso fez o Presidente Figueiredo determinar que o Relatório não fosse votado pelo CMN. Todavia, o documento foi formalmente apresentado, discutido e votado, em uma sessão ordinária do Conselho Monetário Nacional em 13 de dezembro de 1984, em meio a uma teia de articulações políticas, o que fez o deputado e membro do sindicato dos bancários Élquisson Soares submeter a controvérsia da reforma à Justiça Federal.

Antes mesmo de Galvêas apresentar o documento, no Congresso dos banqueiros, chegou ao presidente Figueiredo uma mensagem – que pode ter sido escrita pelo presidente do Banco do Brasil, Oswaldo Colin, mas não há certeza sobre a identidade do autor – com o seguinte teor: “peço sua atenção muito especial para este problema. Algo estranho ocorre nos bastidores. A Diretoria do BB está fora do processo e todos acham que, se a reforma for implementada, o BB estará liquidado”¹⁸⁸.



28/11/84

Caro José

Peço sua atenção muito especial para este problema. Algo estranho ocorre nos bastidores. A Diretoria do BB está fora do processo e todos acham que, se a reforma for implementada, o BB estará liquidado.

Os sindicatos de bancários e parte da classe política também se mobilizaram para tentar barrar aquele projeto de reforma. As lideranças de todos os partidos no Congresso Nacional endereçaram, em conjunto, uma carta a Augusto Carvalho, presidente do Sindicato dos Bancários do Distrito Federal, manifestando apoio integral ao objetivo de não deixar a reforma prosperar nessa reta final do mandato dos militares: “os líderes do PDT, PMDB, PTB e PT [...]

¹⁸⁸ SNI, “Reforma bancária”, 28 de novembro de 1984, Código BR DFANBSB V8.MIC, GNC.AAA.85047360 – Dossiê. Sistema SIAN, AN-RJ.

declararam publicamente a sua oposição às intenções de se implementar uma reforma bancária antes que assuma o seu mandato o próximo Presidente da República”¹⁸⁹. Esses parlamentares fizeram gestão junto ao Presidente Figueiredo para que não se passasse a reforma via decreto-lei, mas que fosse

precedida por uma ampla discussão da sociedade e definida pelos seus legítimos representantes no Congresso Nacional, [pois] uma medida dessa magnitude, que procura atingir de forma irreversível esse eficiente instrumento do Governo, e orgulho da Nação brasileira, que é o Banco do Brasil, não poderá ser tomada ao arrepio do poder Legislativo, agora que as atividades do ano de 1984 se encerram.¹⁹⁰

Boa parte dos que defendiam a reforma achava também que ela deveria ser feita via Legislativo. Em editorial no dia 28 de novembro, *O Estado de S. Paulo* criticava opositores à reforma, nomeando diretamente parte dos burocratas, o Congresso, o Banco do Brasil e Celso Furtado (“Sua reação contra o projeto, bem como a de alguns outros economistas, permite-nos observar o conflito que opõe a democracia à tecnocracia”). O editorial do jornal alegava que “é precisamente neste momento, em que todos reconhecem a gravidade da situação nacional, que se deve requerer a participação do Congresso em todas as decisões importantes. O pacto social firma-se, primeiramente, pela intervenção daqueles que o povo elegeu”¹⁹¹.

O Secretário da Fazenda do estado do Rio de Janeiro, Cesar Maia, publicou um artigo no jornal *O Globo*, defendendo a ideia de que

a crítica à ortodoxia monetarista 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, que se chamou excessivamente de Reforma Bancária.¹⁹²

Maia, nesse artigo, inicialmente deixou subentendido seu apoio à deliberação parlamentar sobre a reforma, mas apenas se sua aprovação fosse segura e muito bem arquitetada, pois, sob seu ponto de vista, “como a ida ao Congresso não tem a agilidade dos decretos, resoluções, portarias e reuniões telefônicas, requer-se a adoção de políticas que permaneçam”. Para ele, o “disciplinamento das autoridades” só viria com uma “clara identificação do sistema de responsabilidades”, já que

¹⁸⁹ “Partidos políticos querem reforma bancária só em 85”, *Jornal do Brasil*, 8 de dezembro de 1984.

¹⁹⁰ “Partidos políticos querem reforma bancária só em 85”, *Jornal do Brasil*, 8 de dezembro de 1984. Assinaram a carta Brandão Monteiro (PDT), Freitas Nobre (PMDB), Celso Peçanha (PTB), Aírton Soares (PT), Joacil Pereira (PDS – no caso, vice-líder do partido, porque Nelson Marchezan, líder do partido preferiu não assinar por ser funcionário do Banco) e Jorge Bornhausen (Frente Liberal).

¹⁹¹ “Os adversários da reforma bancária”, *O Estado de S. Paulo*, 28 de novembro de 1984.

¹⁹² Cesar Maia, “Controle Monetário”, *O Globo*, 9 de dezembro de 1984.

o embaralhamento do Banco Central, Banco do Brasil, Ministério da Fazenda e Planejamento, rompe a unidade do setor público, e aumenta o distanciamento da sociedade. O Tesouro se encontra na Secretaria de Planejamento, com suas funções dispersas e misturadas. O Ministério da Fazenda, a prosseguir o atual curso, terminará por ser o Ministério do Imposto de Renda. O Banco Central assiste, atado, a indisciplina bancária: por um lado, os bancos estaduais que passaram a ser bancos emissores, e por outro os bancos privados que driblam a disciplina monetária. [...] Portanto, seja pelo lado institucional, organizacional ou conjuntural, não há como deixar de saudar a iniciativa. O controle e o rigor monetários significam 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. [...] Neste sentido, entendemos que **criar constrangimentos políticos à implementação para-administrativa das reformulações é ação de inexplicável desoportunidade.**¹⁹³

Essas mobilizações de alguns setores sociais fizeram o Presidente Figueiredo, por meio do Ministro-Chefe da Casa Civil, Leitão de Abreu, determinar ao Ministro da Fazenda que o relatório fosse retirado da pauta de discussões, pois:

admitiu que a reforma precisa dos pareceres finais de muitas das partes interessadas e o CMN nem apreciará questões menos complexas, como a transferência da administração da dívida pública do Banco Central para o Ministério da Fazenda. [...] A exclusão da reforma bancária da pauta de hoje do CMN foi decidida ontem, com o trabalho de arremate, no final da tarde, do presidente do Banco do Brasil, Oswaldo Colin, junto ao Palácio do Planalto¹⁹⁴.

Enquanto os burocratas seguiam com o argumento de que decretos-leis e resoluções do CMN seriam os instrumentos adequados e suficientes para transformar o ordenamento jurídico nessa reforma – e conseguiam convencer o Ministro Galvêas disso –, Figueiredo enfrentava outras tensões. O deputado Nelson Marchezan, líder do governo na Câmara (e funcionário do Banco do Brasil), articulou junto aos ministros do Planejamento, Delfim Netto, e do Gabinete Civil, Leitão de Abreu, para que convencessem Figueiredo de que essa reforma teria que passar pelo escrutínio do Congresso, ao contrário do que vinha propondo o Ministério da Fazenda¹⁹⁵.

Ou, como avaliaria o deputado Hélio Duque, do PMDB do Paraná, essa reforma bancária “nasce do cérebro de meia dúzia de técnicos autoritários que, acostumados ao nível de imposição – que prevaleceu nos últimos 20 anos da vida brasileira – não sabem que as coisas começam a mudar, para valer. Ou, talvez, por isso mesmo”. Para esse parlamentar, seria necessária uma reforma, mas essa que estava sendo proposta não contemplava “nenhuma

¹⁹³ Cesar Maia, “Controle Monetário”, *O Globo*, 9 de dezembro de 1984.

¹⁹⁴ “Governo desiste de enviar hoje a reforma bancária”, *Correio Braziliense*, 13 de dezembro de 1984.

¹⁹⁵ *Jornal do Brasil*, 6 de dezembro de 1984.

medida que [limitasse] a ganância financeira que transformou o País numa realidade onde todo esforço visando a investimentos produtivos, seja nos setores agrícola, industrial ou comercial, [parece ser] tarefa de idiotas, já que as taxas de juros são impeditivas a qualquer esforço estimulador do desenvolvimento”¹⁹⁶.

O que aconteceu a partir do momento que o Relatório Final foi retirado da pauta de apreciação do CMN para aquela reunião do dia 13 de dezembro foi que a estratégia dos burocratas passou a ser a de pelo menos tentar “criar situações irreversíveis para o próximo governo”¹⁹⁷. Como permanecia na pauta a apreciação do orçamento para o ano de 1985, foi por meio da efetivação do corte de recursos governamentais, da criação de novos critérios para a execução do orçamento, e da imposição de limites às atividades do Banco do Brasil que esses burocratas atuaram no apagar das luzes do regime militar:

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 (impressão 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 comercial¹⁹⁸.

Assim, o presidente Figueiredo assinou o Decreto-Lei n. 2.076, em 20 de dezembro de 1984. Com isso, o projeto da Comissão de 84 avançava no sentido de tornar o Banco Central a autoridade monetária autônoma: “basicamente o repasse de recursos do superávit do Tesouro passaria a ser fonte de dinheiro não-inflacionário do Banco Central para suprir as operações ativas da base monetária”¹⁹⁹. Isso significava que o decreto “disciplina as operações financeiras entre as autoridades monetárias (Banco Central e Banco do Brasil) e Tesouro Nacional”, explicaria Maílson da Nóbrega²⁰⁰.

¹⁹⁶ “Deputado defende reforma bancária contra ‘ganância’”, *O Estado de S. Paulo*, 8 de dezembro de 1984.

¹⁹⁷ GOUVÊA, 1994, p. 167.

¹⁹⁸ Entrevista n. 3 concedida, anonimamente, para a tese de Gilda Gouvêa por um dos burocratas que compôs a Comissão para o Reordenamento das Finanças Públicas. (GOUVÊA, 1994, p. 168).

¹⁹⁹ Entrevista n. 3 concedida, anonimamente, para a tese de Gilda Gouvêa por um dos burocratas que compôs a Comissão para o Reordenamento das Finanças Públicas. (GOUVÊA, 1994, p. 168).

²⁰⁰ “Mudança na conta movimento inicia reforma bancária”, matéria de jornal anexada no seguinte dossiê do SNI (SNI, “Modificações na estrutura do sistema financeiro nacional”, Código BR DFANBSB V8.MIC, GNC.AAA.84044480 – Dossiê. Sistema SIAN, AN-RJ).

Essa parte da reforma foi feita por provocação do Voto CMN n. 469/84²⁰¹, por mobilização estratégica de uma parcela dos burocratas. Com seus conhecimentos a respeito da formulação da programação monetária²⁰², eles usaram de artifícios da função administrativa do CMN, conseguindo levar a cabo algumas das medidas que tinham sido inibidas por ordem do Palácio do Planalto. Na prática, conseguiram a suspensão da conta movimento que tanto almejavam.

Através de um mecanismo administrativo normal, a Conta Movimento foi congelada. O disciplinamento do financiamento do setor público era fundamental para que se [pudesse] atingir o objetivo de controlar e reduzir o déficit público, abrindo mais espaço para o setor privado da economia²⁰³.

Seria exagero, contudo, considerar que o congelamento da conta movimento tenha sido uma manobra para executar a totalidade da reforma por outros meios, mas inegavelmente era o primeiro passo. O orçamento monetário continuava podendo ser acionado de outras maneiras, o Tesouro permanecia não tendo uma “caixa única” junto ao Banco Central, o Conselho Monetário Nacional seguia com as mesmas competências, bem como a administração da dívida pública não fora transferida para o Ministério da Fazenda, e o BCB permanecia com as funções de fomento.

As reações foram imediatas também. Naquela mesma semana, o jornalista Arnolfo Carvalho, ex-membro da VAR-Palmares na luta armada contra a ditadura militar, e o economista Celso Furtado se pronunciaram em relação à medida. Arnolfo Carvalho argumentava que “os banqueiros terão que deixar de lado a defesa intransigente do capital financeiro e passar a agir com espírito público, caso contrário o pacto se tornará inviável porque

²⁰¹ BRASIL. Conselho Monetário Nacional. *Ata da 433ª Sessão do Conselho Monetário Nacional*, de 13 de dezembro de 1984.

²⁰² “A tão criticada reforma bancária foi efetivada ontem pelo Conselho Monetário Nacional (CMN), embora todas as autoridades consultadas sobre o assunto, ministros inclusive, tentassem descaracterizar a extensão das decisões adotadas. A partir de 1985 o Banco do Brasil deixará de atuar como autoridade monetária (a conta movimento será congelada) e todas suas aplicações em programas de fomento ou pagamentos por conta do governo federal serão financiados por ‘contas de suprimento’ especificadas na programação monetária. [...] Os depósitos à vista do BB deixam de fazer parte da base monetária e o banco passa a recolher normalmente ao Banco Central o compulsório sobre esses depósitos, como qualquer outro banco comercial. [...] A reforma bancária, na verdade, foi feita via ‘Programação Monetária’. [...] A conta movimento não foi extinta formalmente apenas por tática política – mas o seu simples congelamento cumpre o mesmo papel, dando início à etapa de transição do BB para a condição de simples banco comercial [...]. De todos os pontos da reforma bancária, o único que realmente exige consulta ao Congresso é a retirada do BB da condição de caixa do Tesouro Nacional. Essa, porém, não é a condição indispensável para a implementação da reforma já iniciada ontem pelo CMN” (“Reforma bancária do CMN pode prejudicar o BB”, *Folha de S. Paulo*, 14 de dezembro de 1984.

²⁰³ José Luiz de Miranda, Diretor da Área Bancária do Banco Central, *Correio Braziliense*, 15 de dezembro de 1984.

outros segmentos – principalmente os trabalhadores – já não podem mais ser penalizados”²⁰⁴. Ele criticava a tendência de autoproteção observada na reunião do Conselho Monetário do dia 13, pois, ao aprovar a Programação Monetária de 1985, o governo Figueiredo “praticamente garantiu a intocabilidade dos lucros com a especulação financeira gerada pela política de colocação maciça de papéis nos últimos anos, em sua maior parte nas carteiras das instituições bancárias”. E, com razão, a transferência de Cr\$ 16,2 trilhões de recursos fiscais para cumprir com o resgate de títulos da dívida pública em 1985 cumpria o papel de manter os compromissos com entidades financeiras privadas. Isso significaria que o próximo governo não teria liberdade para executar outras formas de investimento e políticas públicas com esse montante indisponível, o equivalente a 15% da arrecadação fiscal daquele ano.

Membro da Comissão do Plano de Ação do Governo Tancredo e do PMDB, o economista Celso Furtado acusava o Conselho Monetário Nacional de ter adotado a medida por necessidade de mostrar algum cumprimento dos acordos assumidos com o Fundo Monetário Internacional. Em verdade, achava que a reforma, apesar de oportuna, não deveria ser feita nem por decreto-lei, quanto mais por Resolução do CMN, já que deveria passar pelo escrutínio do Congresso: “o Banco do Brasil é uma instituição pública que não pode ser analisada apenas pela ótica contábil”²⁰⁵.

No mesmo sentido, o *Estado de S. Paulo* emitiu um editorial, levantando inúmeros pontos problemáticos dessa manobra, tais como a iminência de um novo governo, de um novo regime e, sobretudo, de uma constituinte. O jornal tentava, principalmente, mostrar que a ideia de estado mínimo que os empresários (e o próprio jornal) defendiam era incongruente com o poder que esses economistas tinham nos meandros da administração pública:

Essa preocupação com os efeitos da propaganda – como forma de promoção pessoal – explica-se como resquícios dos verdes anos de juventude de alguns dos membros da comissão, então mais empenhados em convencer pela repetição de *slogans* do que em atentar para as difíceis realidades da gestão da economia de um país complexo como o Brasil. Como não tinham, então, responsabilidades, tudo lhes era fácil [...]. Como poderão deixar de ser fiéis ao seu passado, se continuam tão impregnados pelo clima de autoritarismo em que se formaram, especialmente nos últimos seis anos, quando os assessores faziam as políticas e o presidente da República assumia a responsabilidade? Como será possível esperar deles que entendam que o Estado deve recuar o mais possível, deixando o terreno livre à iniciativa privada, se sempre formaram no que se pode chamar de partido estatal, acreditaram nas excelências da empresa estatal e nos efeitos nefastos da livre iniciativa e da presença de multinacionais no Brasil? Felizmente, esses tempos em que eles cresceram e formaram a sua mentalidade deverão acabar. [...] Assessores proliferavam e tinha

²⁰⁴ “Cota de Sacrifício”, *Correio Braziliense*, 15 de dezembro de 1984.

²⁰⁵ “Para Furtado, metas do CMN não têm seriedade”, *Correio Braziliense*, 15 de dezembro de 1984.

êxito no período do autoritarismo. No futuro governo [...] terão seu lugar na ordem das coisas²⁰⁶.

Além disso, ao contrário do que pensava o presidente da Comissão de 84, Maílson da Nóbrega – que estava confiante sobre o papel de Francisco Dornelles como o encarregado de transmigrar o Relatório para a democracia –, “Tancredo atuou em sigilo [...] para conseguir que o governo suspendesse a reforma bancária, mas acabou surpreendido com a decisão do CMN que decidiu alterar competências legais do Banco do Brasil, através de medidas administrativas de caráter jurídico duvidoso”²⁰⁷.

Esse contexto incomodava aqueles que já vinham tentando demonstrar que o processo constituinte já em curso deveria ser o principal meio para qualquer reforma estrutural que buscasse solucionar o problema da crise econômica²⁰⁸.

As medidas de reforma aprovadas pelo CMN na sessão de 13 de dezembro de 1984, após a ordem de retirada de pauta vinda do Presidente da República, foram judicializadas em seguida. O deputado federal Élquisson Soares recorreu à Justiça Federal²⁰⁹, alegando que as reformas visavam a retirada, do Banco do Brasil, de instrumentos de incentivo à agricultura, em obediência a recomendações do FMI, do Banco Mundial e de bancos estrangeiros. A ação foi ajuizada em face do Ministro da Fazenda e do Presidente do Conselho Monetário Nacional e do Banco Central do Brasil e seu Presidente, perante a 5ª Vara da Justiça Federal de Brasília, atacando o ato que determinava o congelamento da conta movimento a partir do primeiro dia do mês de janeiro de 1985. Entre os argumentos, estavam o de que causaria imensa recessão econômica e que o Banco Central teria competência para aplicar recursos do Banco do Brasil como se este fosse “qualquer banco comercial”, provocando transferência de depósitos para os bancos privados.

²⁰⁶ “Governo de assessores, não!”, *O Estado de S. Paulo*, 21 de dezembro de 1984.

²⁰⁷ “Juíza concede liminar contra a reforma bancária”, *Folha de S. Paulo*, 21 de dezembro de 1984. Tancredo manteve suas possibilidades de manobras econômicas em aberto, deixando espaço para acomodar interesses diversos. Segundo Plínio Arruda Sampaio Jr e Rui Affonso, o futuro Presidente, de um lado, “levantava bandeiras reformistas, colocando como principal meta de seu governo a maior democratização do padrão de desenvolvimento da economia”. De outro, ele “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 [...]. Necessidade de reduzir o déficit público através de cortes de despesas e da eliminação de subsídios [...], comprometia-se a honrar todas as dívidas contraídas pelo país [...]” (AFFONSO; SAMPAIO JR., 1986, p. 65)

²⁰⁸ Ou seja, “a Constituição de 1988 carrega em si a história de um compromisso democrático que vai além do momento constitucional estrito. Embora a Assembleia Constituinte tenha estado em funcionamento entre 1º de janeiro de 1987 e 5 de outubro de 1988, a elaboração da Constituição [...] é muito mais longa e ancorada em um expressivo esforço da sociedade brasileira para superar a ditadura militar (1964-1988) (PAIXÃO; ZAIDEN; PELUSO, CATTONI, REIS, 2020).

²⁰⁹ BRASIL, 1984. 5ª Vara da Justiça Federal de Brasília. Ação Popular. Número original: 230-AD184. Atual número do processo: 0001274-78.1984.4.01.3400.

Conforme argumentava na inicial:

As ‘medidas administrativas’ aprovadas na reunião do Conselho Monetário Nacional do dia 13.12.1984 [...] se postas em prática, ilegal e absurdamente, sob a condenação unânime da Nação brasileira, simplesmente desestabilizarão o Banco do Brasil S/A, a maior, mais eficiente e mais respeitada instituição financeira do País, reduzindo-o a posição de reles banco comercial comum (fls. 2-3).

A petição inicial propunha uma espécie de “sistema de dualidade de autoridades monetárias” em que o Banco do Brasil ocupasse a função principal. Além disso, o deputado apontava a ilegalidade da reforma justamente porque o banco perderia sua função de autoridade monetária, pedindo suspensão liminar do que havia ficado decidido pelo CMN.

Maílson da Nóbrega afirmou posteriormente que seria

um paradoxo que o Congresso fosse contra medidas que devolvessem sua competência natural de decidir sobre as finanças públicas. Na verdade, era uma atitude oportunista desse político. Ele estava tirando vantagem política do fato de os funcionários do Banco do Brasil serem contra [...].²¹⁰

O deputado Elquisson Soares, autor da ação, fazia a denúncia de que “tanto Galvêas como Pastore pretenderam fazer uma jogada de fim de governo e foram pilhados em flagrante pela vigilância popular”²¹¹. A disputa tratava principalmente dessa medida que estava prevista no relatório, e acabou sendo referendada pelo CMN por outras vias, de transferir a conta movimento do Banco do Brasil para o Banco Central. O Procurador da Fazenda Nacional, Cid Heráclito de Queiroz, se manifestou contrário à liminar, já que o argumento da “lesividade ao Tesouro Nacional” seria fraco²¹². Além disso, considerava tratar-se de “erro primário” a responsabilização do Ministro da Fazenda, Ernane Galvêas, e do Presidente do Banco Central, Affonso Celso Pastore.

A Justiça Federal impôs uma derrota significativa à estratégia de dar sobrevida às reformas do Relatório Final²¹³. A juíza da 5ª Vara da Justiça Federal, Ana Maria Pimentel Tristão, concedeu liminar determinando que as medidas do Conselho fossem suspensas no

²¹⁰ SOLA, 2006, p. 69-70.

²¹¹ “Juíza concede liminar contra a reforma bancária”, *Folha de S. Paulo*, 21 de dezembro de 1984.

²¹² “Procurador da Fazenda vai pedir suspensão dos efeitos da medida”, *Folha de S. Paulo*, 21 de dezembro de 1984.

²¹³ “A alteração da competência do Banco do Brasil decidida pelo Conselho Monetário Nacional (CMN) [...] foi anulada ontem através de liminar suspensiva [...]: para determinar que as autoridades apontadas rês se abstenham de praticar atos de execução que viabilizem as medidas adotadas na reunião do Conselho Monetário Nacional [...] que possam atingir a estrutura, a competência do Banco do Brasil S.A., ou de qualquer forma causar lesão ao patrimônio público (“Juíza concede liminar contra a reforma bancária”, *Folha de S. Paulo*, 21 de dezembro de 1984).

mesmo dia que a Ação Popular foi proposta. A decisão proferida no dia 19 de dezembro de 1984 dispôs o seguinte:

Concedo a liminar requerida para determinar que as autoridades apontadas rés 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 passam a atingir a estrutura, a competência do Banco do Brasil S.A., ou de qualquer forma causem lesão ao patrimônio público (p. 172).

A decisão sobre a suspensão das medidas do Conselho Monetário, somada a uma burocracia sem respaldo político para seu projeto de reforma institucional, foi um enorme revés ao andamento do Relatório da Comissão de 84 e, com isso, os “estudos ficaram ‘dormindo’ nos arquivos do Ministério da Fazenda até o fim de 1985, época em que se preparava o congelamento de preços e salários do Cruzado”²¹⁴ e uma fenda se abria novamente à atuação dos burocratas.

Mas, naquele final de 1984, inconformado com a decisão tomada pelo Conselho Monetário Nacional, o Presidente Figueiredo manifestou seu descontentamento com a forma rasteira de articulação da burocracia, que passou por cima de sua ordem. O Presidente foi ter com o ministro Delfim Netto, que “não estava inteirado do assunto”²¹⁵.

Antes de as propostas do Relatório “dormirem” de vez, alguns membros da Comissão chegaram a “levar ao ministro Galvêas, preparada pelo [Procurador-Geral da Fazenda Nacional] Dr. Cid Heráclito, a contestação da medida judicial”. No entanto, Figueiredo disse que “preferia não encaminhá-la”²¹⁶. A ordem do Presidente chegou ao Ministro Galvêas, que a conduziu para o Secretário Geral do Ministério da Fazenda, Maílson da Nóbrega, da seguinte forma:

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.²¹⁷

²¹⁴ Relato de Maílson da Nóbrega em “O futuro chegou” (NÓBREGA, 2005, p. 304).

²¹⁵ “Juíza concede liminar contra a reforma bancária”, *Folha de S. Paulo*, 21 de dezembro de 1984.

²¹⁶ Entrevista n. 5 concedida, anonimamente, para a tese de Gilda Gouvêa por um dos burocratas que compôs a Comissão para o Reordenamento das Finanças Públicas (GOUVÊA, 1994, p. 170).

²¹⁷ Despacho do Ministro da Fazenda Ernane Galvêas, 21 de janeiro de 1985, em Ofício devolvendo o Relatório.

1.3. A crise como oportunidade para medidas de reforma

A equipe de transição entre o governo militar e o democrático (Comissão para o Plano de Governo – Copag, cujo coordenador era José Serra²¹⁸) tratou de abordar a questão das finanças públicas²¹⁹. Seu acesso às informações, todavia, era compatível com o fato de pertencerem a uma oposição que foi majoritariamente alijada da administração pública até então. Além disso, os membros da Copag não recorreram aos “burocratas ou técnicos a não ser para obter informações, jamais levando em consideração suas propostas”²²⁰:

Sugeri uma vez que chamássemos para uma reunião Maílson, 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 afastar²²¹.

Não surpreende, portanto, a surpresa que tomaram quando assumiram as rédeas 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”²²².

Embora o Relatório tivesse sido arquivado após a determinação judicial de que não fosse submetido ao escrutínio do CMN, as demais propostas foram sendo paulatinamente desengavetadas do Relatório Final da Comissão 84 para serem executadas por diversos meios. Havia um descompasso enorme entre o conhecimento que a burocracia do governo tinha a respeito do funcionamento das instituições e a falta de ciência da equipe econômica de transição que nunca tivera a oportunidade, nos 20 anos anteriores, de compor o governo. No entanto, algumas figuras transitam para a democracia junto com o regime, inclusive para a Assembleia Nacional Constituinte, quando os constituintes Francisco Dornelles e José Serra convidaram

²¹⁸O economista José Serra foi cogitado para assumir a pasta do Ministério do Planejamento, que foi efetivamente ocupado por João Sayad.

²¹⁹Rui Affonso e Plínio de Arruda Sampaio Jr afirmam que ao mesmo tempo em que 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. [...] 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” (AFFONSO; SAMPAIO JR., 1986, p. 67).

²²⁰Entrevista n. 16 concedida, anonimamente, para a tese de Gilda Gouvêa por um dos burocratas que compôs a Comissão para o Reordenamento das Finanças Públicas (GOUVÊA, 1994, p. 171).

²²¹Entrevista n. 16 concedida, anonimamente, para a tese de Gilda Gouvêa por um dos burocratas que compôs a Comissão para o Reordenamento das Finanças Públicas (GOUVÊA, 1994, p. 171).

²²²Entrevista n. 14 concedida, anonimamente, para a tese de Gilda Gouvêa por um dos burocratas que compôs a Comissão para o Reordenamento das Finanças Públicas (*Ibid*, p. 171).

alguns dos que participaram dos estudos de 1984 para assessorá-los²²³. Dornelles era uma dessas figuras associadas aos trabalhos da Comissão que se envolveu desde as reuniões iniciais e que também assinou o Relatório Final.

Todavia, o assunto das finanças públicas era sofisticado e envolvia várias camadas de interesse. Embora houvesse continuidades entre membros de equipes do governo Figueiredo e do governo Tancredo que se projetava, os mecanismos de manuseio do erário eram atrativos demais para que houvesse grande entusiasmo na implementação das propostas dos burocratas. O próprio Dornelles “havia aprendido com o Delfim que a centralização de poder era a chave do comando da economia”²²⁴. Mas o objetivo dos burocratas, segundo diria posteriormente Maílson da Nóbrega para Bresser Pereira, resumia-se assim: “Ministro, o senhor tem de *perder* e não *ganhar* poderes”²²⁵. Pelos contatos entre o Ministro do Planejamento, Delfim Netto, e o futuro Ministro da Fazenda, “não chegou [...] nenhum sinal de que o futuro Governo representado pelo ministro Dornelles já tinha uma posição definida no que se refere ao ordenamento das finanças públicas, ou mesmo de que este assunto fosse prioritário”²²⁶.

Então, no início da gestão, Dornelles nada fez com relação à Ação Popular em que havia sido determinado o arquivamento do Relatório. Da mesma forma, não enviou ao Congresso projeto de lei que visasse a uma reforma do desenho institucional das finanças públicas. A própria nomeação de Camilo Calazans para a Presidência do Banco Central indicava a imposição de grandes dificuldades aos planos dos burocratas, já que Calazans havia se posicionado várias vezes a favor da manutenção de funções de autoridade monetária no Banco do Brasil e de manutenção da conta movimento.

Além disso, o Presidente Sarney tinha grande apreço pelo argumento do Ministro do Planejamento, João Sayad, de que os problemas do déficit público e da inflação não seriam corrigidos com uma política recessiva. Para o governo, que enfrentava um momento delicado após a morte de Tancredo, e que havia assumido compromissos “caros” durante a campanha eleitoral, fazia muito mais sentido não insistir no ajuste recessivo e no corte de gastos. Essa linha de raciocínio ficou clara, por exemplo, quando o CMN autorizou o aumento da capacidade de endividamento dos Estados e municípios²²⁷.

²²³ Relato de Maílson da Nóbrega em “O futuro chegou” (NÓBREGA, 2005, p. 305).

²²⁴ Entrevista n. 11, concedida, anonimamente, para a tese de Gilda Gouvêa por um dos burocratas que compôs a Comissão para o Reordenamento das Finanças Públicas (GOUVÊA, 1994).

²²⁵ Relato de Maílson da Nóbrega em “O futuro chegou” (NÓBREGA, 2005, p. 305).

²²⁶ Entrevista n. 2, concedida, anonimamente, para a tese de Gilda Gouvêa por um dos burocratas que compôs a Comissão para o Reordenamento das Finanças Públicas (GOUVÊA, 1994).

²²⁷ *Gazeta Mercantil*, 19 de maio de 1985.

Nesse mesmo contexto, também ganham amplo protagonismo as discussões sobre o processo constituinte. Beluzzo²²⁸, por exemplo, adverte que não havia razão por que

supor uma reforma financeira contemplada no texto constitucional, salvo no que diz respeito à definição maior das atribuições e competências das autoridades monetárias. Seria de todo conveniente, por exemplo, que a nova Constituição garantisse a independência do Banco Central, conferindo mandato a seu presidente para impedir que a ameaça da demissão *ad nutum* o transforme num joguete das circunstâncias e das pressões²²⁹.

Além disso, é mister lembrar que os próprios burocratas continuaram sendo funcionários do Ministério da Fazenda durante quase todo o Governo Sarney. João Batista de Abreu, que no início foi Chefe da Assessoria Econômica do Ministério da Fazenda (e depois Ministro do Planejamento), assessorou-se de atores da Comissão de 84, exceto de Maílson da Nobrega, que, embora convidado pelo Ministro Dornelles, fora formalmente vetado por lideranças do PMDB:

Em janeiro de 1985, Tancredo foi eleito presidente e me enviou um convite, através de Dornelles, para que eu continuasse na secretaria-geral da Fazenda, pois sabia que o projeto teria de voltar à tona e ser implementado. Depois de muita relutância, aceitei o convite, mas a notícia vazou e os sindicatos mobilizaram contra a idéia. Recorreram a Ulysses Guimarães, presidente do PMDB e pessoa muito influente no governo. Ele vetou a minha permanência no cargo. Dornelles me ofereceu uma diretoria do Banco Central ou da Caixa Econômica, que recusei. Eu estava revoltado. Queria ficar longe de tudo. Aceitei, contudo, sob o conselho experiente do ministro Galvêas, o convite para assumir o cargo de diretor executivo do European Brazilian Bank (Eurobraz), um banco com sede em Londres do qual o BB detinha 32% do capital e o direito de indicar um dos membros da diretoria²³⁰.

Embora a permanência dos burocratas pareça afetar a política econômica formulada durante o governo Sarney, Gilda Gouvêa afirma que “a urgência imprimida pelos técnicos do 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”²³¹.

O próprio desajuste entre os chefes de cada pasta, como parece claro nos primeiros meses de composição entre o que seriam as indicações de Tancredo e as necessidades de Sarney,

²²⁸ Luiz Gonzaga de Mello Belluzzo à época era professor de Economia da Unicamp e membro do Conselho Superior de Economia da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp).

²²⁹ “Urgência de mudanças no setor financeiro”, *Folha de S. Paulo*, 19 de maio de 1985.

²³⁰ Relato de Maílson da Nóbrega em “O futuro chegou” (NÓBREGA, 2005, p. 304).

²³¹ GOUVÊA, 1994, p. 174.

manteve o Relatório da Comissão de 84 em compasso de espera. Em maio de 1985, por exemplo, Dornelles, em discurso na Câmara dos Deputados, ativou o léxico da agenda dos burocratas, indicando sua inclinação a sugestões da reforma²³².

Nesse cenário em que o Congresso Nacional retomava seu espaço prioritário de representação do interesse público (em se tratando da esfera institucional), qual seria o procedimento da reforma? É nessa conjuntura crítica perene da década de 1980 (embora na época parecesse intermitente), que entrava em cena o que Maílson da Nóbrega chamou de “estratégia do contrabando”²³³. Considerando, portanto, que havia algumas camadas de desacertos dentro do governo sobre o tema da reforma do sistema financeiro, e considerando também a difícil governabilidade de Sarney e sua pouca credibilidade junto à sociedade civil, considerando, ainda, a grave crise da dívida e a crise inflacionária, seria factível usar o instrumento, muito apontado como traço da legalidade autoritária, do Decreto-Lei?

Segundo Leonardo Barbosa, embora o instrumento do decreto-lei devesse ater-se ao limite material da “segurança nacional”, não parecia haver empecilhos à elasticidade argumentativa da Administração que associava facilmente a possível intranquilidade social “das classes menos favorecidas” às questões de segurança nacional:

a limitação material a questões de ‘segurança nacional’ não impediu que os decretos-leis expedidos com fundamento no Ato Institucional [AI-2, artigo 30] versassem sobre os mais diversos temas. Um exemplo importante pode ser encontrado no Decreto-Lei n. 10, de 30 de agosto, de 1966, que tornava obrigatória a adoção da *cláusula de correção monetária nas operações do Sistema Financeiro de Habitação*, substituindo o sistema de reajustes anteriormente fixado em lei. Os ‘considerandos’ do Decreto-Lei justificavam a adoção da medida com base na ‘diversidade de critérios preconizados pelas leis que regem a matéria’, razão pela qual ‘sua aplicação tem gerado dúvidas e incertezas sobre ponto de suma importância na vida das classes menos favorecidas, o que **pode acarretar intranquilidade social**’. Por essa razão, avaliava o Presidente da República que era urgente a ‘promulgação de norma legal que ponha fim ao estado de incerteza decorrente das dúvidas e fatos acima referidos, e que desta forma restitua a tranquilidade social **a que está indiscutivelmente ligada a segurança nacional**’ (destacamos). Na representação n. 1.288-3/DF, o Supremo Tribunal Federal definiu a ‘interpretação prévia’ cabível aos dispositivos referentes

²³² Dornelles introduz o termo “déficit de caixa” no lugar de “déficit operacional”, ressaltando que “o déficit do setor público constituía a causa principal dos desequilíbrios da economia brasileira. Tal déficit provinha [...] do excesso de gastos sobre as receitas, causado pela ineficiência congênita das empresas estatais” (AFFONSO; SAMPAIO JÚNIOR 1986, p. 70). “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 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 [...]. 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” (GOUVÊA, 1994, p. 175).

²³³ SOLA; WHITEHEAD, 2006, p. 83.

ao reajuste do financiamento imobiliário, detendo-se especificamente sobre o Decreto-Lei n. 19, de 1966. Na oportunidade, o Tribunal asseverou que os decretos-lei possuíam a mesma estatura hierárquica que a legislação ordinária e, portanto, em caso de antinomia, valeria o critério cronológico (lei posterior revoga lei anterior). Nenhum questionamento a respeito da evidente extrapolação dos limites materiais impostos ao Decreto-Lei pelo próprio Ato Institucional foi levantado. Apenas frisou-se que, enquanto manifestação do poder revolucionário, esse decreto lei extrapolava a apreciação judicial, tendo sido convalidado pelo art. 173, II da Constituição de 1967²³⁴.

Nesse momento da transição, em meados de 1985²³⁵, as atividades mais comezinhas da rotina do cidadão brasileiro escancaravam que a indefinição da agenda econômica do governo e a as infinitas redefinições de política econômica (eliminando, transformando e criando conceitos incessantemente) afetavam diretamente a qualidade de vida das pessoas. A inflação deu um salto de 9,1% ao mês para 15% entre outubro e novembro de 1985, um recorde mensal registrado até aquela data. Ou seja, o que acontecia nas torres de marfim afetava a população, e de maneira mais brutal quanto mais camadas de opressão houvesse sobre cada setor da sociedade²³⁶.

²³⁴ BARBOSA, 2016, p. 84.

²³⁵ O ano de 1985 foi marcado por uma série de indefinições e mudanças de rumo na política econômica. Ou, como bem resume Brasília Sallum, houve uma concomitância entre crise de Estado, transição de regime e inflação alta e prolongada. Uma das explicações é a própria heterogeneidade do ministério também na área econômica. O então Ministro da Fazenda, Francisco Dornelles, era adepto do gradualismo de cunho ortodoxo no combate à inflação, enquanto o Ministro do Planejamento, João Sayad, assessorado por economistas da chamada ‘corrente inercialista’, defendia os ‘choques heterodoxos’. Havia outras diferenças importantes, por exemplo, a análise sobre a natureza do déficit público, isto é, se este decorria do excesso de gastos operacionais sobre as receitas ou se vinha de um componente eminentemente financeiro. Cada concepção implicava medidas diferentes para combater o déficit. O ano de 1985 ainda apresentava outra dificuldade para fins de estabilização – o crescimento econômico. Dada a recessão no início da década, a expansão de 1984 havia ocorrido sem dificuldades – ocupação de capacidade ociosa, utilização de desempregados etc. A continuidade do crescimento em 1985, pelos efeitos multiplicadores do aumento das exportações, em um contexto de ampla indexação (financeira, cambial, salarial) tendia a tornar a inflação ainda mais difícil de ser controlada (GREMAUD, 2006, p. 434-435).

²³⁶ Em entrevista concedida em 1985, Lélia Gonzalez avaliaria que “vemos os dados no censo de 80, que em nível de renda, qualidade de trabalho e outros aspectos, a negra ocupa o último lugar. Ela não acompanhou a modernização que o Brasil passou nos últimos 20 anos, uma modernização conservadora e excludente. Um dos grandes excludentes dessa modernização foi a massa trabalhadora, onde se concentra a maioria dos negros. Ele não recebeu os benefícios, só recebeu mais racismo. Em comparação com a mulher branca, podemos dizer que essa recebeu mais vantagens, e só para a negra só restou injustiças” (“Mito feminino na revolução malê”, entrevista de Lélia Gonzalez ao *Afrobrasil*, 27 de março a 2 de abril de 1985). Em *The Color of Money*, por exemplo, a prof. Mehrsa Baradaran demonstra que a forma como a pobreza atinge a população negra não é natural (não é pela mão invisível), pelo contrário, é a própria mão coercitiva do Estado que vai sistematicamente excluindo a população negra da ampla participação no capitalismo norte-americano. Pela perspectiva histórica, fica nítido como as injustiças frutificam bem nos sistemas jurídico, econômico e político, que instrumentalizam o comércio, o crédito e o dinheiro para tornar mais complexas as desigualdades, sendo, portanto, simplista demais “culpar os racistas ou agiotas pela distribuição desigual de renda. Precisamos identificar as forças subterrâneas que mal se fazem ver na superfície, mas que perpetuam no tempo essas injustiças” (BARADARAN, 2019, p. 7).

1.4. A repercussão do projeto entre os patrões e os empregados do setor financeiro

Houve um episódio em que a Comissão de 84 recebera a delegação de assistência técnica do Fundo Monetário Internacional. Por ocasião da despedida dessa equipe, ofereceu-se um almoço nas dependências do Ministério da Fazenda, em que um dos membros da equipe, ex-funcionário do Tesouro britânico que havia participado de uma reforma administrativa naquele país, teria afirmado que o projeto dos burocratas era bom, mas faltava “o marketing”. Maílson da Nóbrega, sem compreender, perguntou do que se tratava, quando o “Sir Kenneth (não me lembro de seu segundo nome)” respondeu: “o marketing da ideia. Vocês estão convencidos porque trabalham há mais de dois anos nesse projeto, mas a opinião pública precisa ser informada e entender. Sem apoio dela, vocês podem ser vencidos pelas resistências à mudança”. Nóbrega, naquele momento, achou “um exagero”²³⁷.

A importância da opinião pública seria mais evidente a partir da abertura política que já se avizinhava naquele novembro de 1984. O lançamento do Relatório Final da Comissão – que a esta altura já estava claro, não seria no Legislativo federal – foi, curiosamente, em outro congresso nacional: o XV Congresso Nacional dos Bancos, em novembro de 1984, em Salvador. Aliás, entre os banqueiros, a receptividade aos pontos da reforma foi, no melhor dos cenários, uma certa indiferença. “Como eu me lembrava daquele inglês nesses momentos!”, afirmaria Nóbrega anos mais tarde²³⁸. A pouca empolgação dos banqueiros com o projeto de reforma não significava necessariamente que esse grupo quisesse levar a discussão ao parlamento, pois o que os incomodava parecia ser muito mais a falta de previsão específica de proteção do Estado ao setor bancário, como analisa Fiori:

[...] um fato [é] central: o de que nosso sistema privado financeiro não teve, e não tem, capacidade para bancar sozinho uma expansão de crédito imposta pela complexificação crescente de uma economia que industrializou-se rapidamente, atrelada de forma simbiótica a um Estado permanentemente empurrado em direção a um endividamento que acaba por estrangulá-lo. Sendo que estamos longe de querer repisar teses sobre limites à acumulação impostos pelo estrangulamento externo. Muito pelo contrário, acreditamos que os limites, se os há, são fundamentalmente políticos e internos. E que são estes os responsáveis pelo nosso padrão de industrialização, simultaneamente estatal e liberal, nacional e “associado”, ortodoxo e heterodoxo. A radicalização destas idéias, sobretudo nos momentos de crise, só se explica, para nós, longe das convicções de alguns intelectuais e de outros tantos militantes, como movida tática, chantagens cruzadas em torno a espaço que em geral estão no próprio Estado, pedem proteção (nacionalista?) e querem estabilidade usufruindo da inflação.

²³⁷ Relato de Maílson da Nóbrega em “O futuro chegou” (NÓBREGA, 2005, p. 299-300).

²³⁸ Relato de Maílson da Nóbrega em “O futuro chegou” (NÓBREGA, 2005, p. 302).

Donde sejamos levados a concluir, que afora os convictos nacional-estado-desenvolvimentistas dos anos 50, os quais em geral estiveram longe do poder, estes vários discursos não passaram de matizes de um pastiche submetido muito mais às exigências da liquidez do que da produção, das vantagens mercantis e de curto prazo do que de uma fé ‘saint-simoniana’. Por isso mesmo alimentaram discursos pobres e quase sempre banais. Mas, no fundo, a partir desta ótica, estiveram nos momentos decisivos rigorosamente no seu lugar: o lugar das táticas e dos dinheiros.²³⁹

No governo que se iniciou em 1985, a falta de consenso entre o Ministro da Fazenda, Francisco Dornelles, e o Ministro do Planejamento, João Sayad, impedia o andamento das reformas. Dornelles via no tamanho do gasto público a causa da inflação, mas Sayad achava que o problema era o descontrole dos gastos, não necessariamente seu tamanho. Somado a isso, as eleições para o Legislativo federal provocaram uma perda de força da proposta de reforma. Essa paralisia só viria a se alterar quando Dilson Funaro substituiu Dornelles no Ministério da Fazenda, já que suas ideias eram mais próximas às de Sayad.

O trabalho da Comissão de 84 foi desarquivado, no Ministério da Fazenda, nos meses finais de 1985, com a finalidade de enviar ao Congresso Nacional o Projeto de Lei do Orçamento de 1986 com incorporação das responsabilidades do Tesouro Nacional quanto às despesas não reembolsáveis, que antes não constava no texto²⁴⁰. Era dado início ao objetivo de unificar o orçamento, por meio do congelamento da conta movimento.

Uma circunstância meramente acidental permitiu que o projeto voltasse à luz. O Banco do Brasil havia anunciado um pagamento recorde de Imposto de Renda. O ministro Dilson Funaro, que havia substituído Dornelles na Fazenda, comemorava a arrecadação quando seu secretário-geral, João Batista de Abreu (depois ministro do Planejamento) mostrou que o impacto do recolhimento era zero. João Batista havia sido o vice-presidente da comissão de reforma e conhecia o arranjo institucional. Provou que o BB havia recolhido o imposto via *conta de movimento*. Funaro manifestou o desejo de extinguir o esquema. João Batista informou que bastava desarquivar os estudos e submetê-los novamente ao CMN, o que foi feito em fevereiro de 1986. Tudo foi novamente aprovado. O deputado Elquisson Soares e os sindicalistas tentaram derrubar novamente a medida.²⁴¹

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. Aí 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 Movimento. **Nessas horas a burocracia é imbatível. Ela sabe o momento exato de fazer as coisas.**²⁴²

²³⁹ FIORI, 1988, p. 217-218.

²⁴⁰ GUARDIA, 1992, p. 20-32.

²⁴¹ Relato de Maílson da Nóbrega em “O futuro chegou” (NÓBREGA, 2005, p. 304).

²⁴² Entrevista n. 11, concedida, anonimamente, para a tese de Gilda Gouvêa por um dos burocratas que compôs a Comissão para o Reordenamento das Finanças Públicas (GOUVÊA, 1994).

Os parlamentares novamente acessaram o poder judiciário e com isso conseguiram suspender o projeto nos autos do mesmo processo na Justiça Federal, em 28 de fevereiro de 1986. Dessa vez, no entanto, o Ministro Dilson Funaro “resolveu recorrer da decisão e dialogou pessoalmente com os líderes da resistência, no auditório do Ministério da Fazenda. Saiu vencedor. A liminar foi derrubada em seguida, e o CMN extinguiu a conta movimento, dando início ao processo de reforma”²⁴³.

Um dos burocratas membro da Comissão de 84 relatou que, naquela ocasião, os funcionários do Banco do Brasil cercaram o Ministério da Fazenda, tendo sido

impressionante a atuação do ministro Funaro, principalmente para nós, funcionários nascidos e criados no regime militar. 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.²⁴⁴

A partir de então, segundo artigo publicado em 2006 pelo presidente da Comissão de 84, Maílson da Nóbrega:

O governo do Presidente José Sarney (1985-89) foi marcado pela instabilidade macroeconômica e pela introdução de três planos de estabilização (Cruzado, Bresser e Verão), que buscavam eliminar a inflação diagnosticada como inercial. Todos os planos tiveram um curso de ação semelhante: um breve sucesso inicial seguido pelo retorno da inflação cada vez mais forte. Em termos de repercussão negativa, esses planos contribuíram para o crescimento de incertezas [...]. Os planos, no entanto, tinham um aspecto positivo, especialmente para a construção institucional. Normalmente, **era às vésperas de cada plano que a burocracia econômica ganhava alguma influência sobre a autoridade política, o que acabava permitindo a introdução de mudanças institucionais de grande importância.** A extinção da ‘conta movimento’, por exemplo, foi durante um período em que o Plano Cruzado estava sendo preparado (1986), enquanto a extinção das funções de fomento no Banco Central foi feita às vésperas do Plano Bresser, em 1987.²⁴⁵

Houve uma lista de mudanças normativas preparada pela equipe do Banco Central necessárias para executar as medidas prioritárias do projeto da Comissão de 84. A maioria das mudanças foi introduzida no ordenamento por meio de leis associadas aos planos econômicos voltados para solucionar a crise inflacionária – como o Plano Cruzado, em meados de 1986. Assim, o Ministro Funaro conseguia aprovar medidas de reforma que “não fossem diretamente

²⁴³ Relato de Maílson da Nóbrega em “O futuro chegou” (NÓBREGA, 2005, p. 304).

²⁴⁴ Entrevista n. 9, concedida, anonimamente, para a tese de Gilda Gouvêa por um dos burocratas que compôs a Comissão para o Reordenamento das Finanças Públicas (GOUVÊA, 1994).

²⁴⁵ SOLA; WHITEHEAD, 2006, p. 71-72.

relacionadas ao processo de estabilização. Essa técnica ficou conhecida dentro do Banco Central como ‘contrabando’²⁴⁶.

A Folha de S. Paulo noticiaria no dia seguinte à decisão de congelamento da conta movimento tomada pelo CMN que “na prática, esta decisão põe fim ao papel de autoridade monetária que o BB vinha exercendo, tornando difícil o controle orçamentário por parte do governo, e o transforma em banco comercial”²⁴⁷. Segundo o jornal, a decisão

“está preocupando o Sindicato dos Bancários e os funcionários do Banco do Brasil. Eles temem que tenha sido dado o primeiro passo para a privatização da instituição, com prejuízo para os financiamentos a baixo custo destinados à agricultura e às pequenas empresas. A intenção do governo, contudo, é impedir que o BB saque da conta-movimento dinheiro para saldar seus compromissos, impedindo um efetivo controle da base monetária. Os recursos para as atividades de fomento continuarão a ser repassados pelo Tesouro e o banco será remunerado por esta intermediação”.²⁴⁸

Naquele contexto de profunda crise econômica, havia respaldo ao projeto dos burocratas, e a reforma seguiria sendo posta em prática no ano de 1986 no que se refere à execução orçamentária. Em março de 1986, por meio da junção da Secretaria Executiva da Comissão de Programação Financeira e da Secretaria Central de Controle Interno, criou-se a Secretaria do Tesouro. Essa Secretaria teria a competência de planejar, normatizar, coordenar e controlar o planejamento e a administração financeira, bem como a contabilidade e a auditoria, os riscos diretos e indiretos assumidos pelo Tesouro Nacional e, ainda, a atribuição de fazer o controle financeiro do setor público. Essa secretaria teria uma estrutura capilarizada tanto nos ministérios quanto nas unidades da Federação.

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.²⁴⁹

A Secretaria do Tesouro Nacional foi criada dentro da estrutura do Ministério da Fazenda. O órgão estava desenhado para ter centralidade no planejamento, coordenação e controle das finanças do governo federal. O Decreto n. 92.452, de 10 de março de 1986, ao criá-

²⁴⁶ SOLA; WHITEHEAD, 2006, p. 83.

²⁴⁷ “Aberto o combate aos juros”, *Folha de S. Paulo*, 02 de fevereiro de 1986.

²⁴⁸ “Aberto o combate aos juros”, *Folha de S. Paulo*, 02 de fevereiro de 1986.

²⁴⁹ Entrevista n. 1, concedida, anonimamente, para a tese de Gilda Gouvêa por um dos burocratas que compôs a Comissão para o Reordenamento das Finanças Públicas (GOUVÊA, 1994).

la, determinava competência para controlar as operações realizadas por conta e ordem do Tesouro Nacional e outras decorrentes de empréstimos financiamentos do Tesouro (artigo 2º). A previsão que já estava no Decreto-Lei n. 200, de 1967, para que houvesse a unificação dos recursos do Tesouro Nacional em Conta Única, começou a ser efetivada após uma combinação entre a edição do Decreto n. 93.872, de 23 de dezembro de 1986²⁵⁰, e a promulgação da Constituição de 1988.

Já a competência para administrar e controlar a dívida mobiliária federal só foi atribuída à Secretaria do Tesouro Nacional após o Decreto n. 94.443, de 12 de junho de 1987, que, na verdade, determinava a competência do Ministério da Fazenda, que, por sua vez, editou a Portaria n. 430, de 22 de dezembro de 1987, delegando a competência à Secretaria.

Também em 1987, o Executivo determinaria outras duas funções através do Decreto-Lei n. 2.376, de 25 de novembro: a necessidade de aprovação do Legislativo para a permissão de emissão líquida de títulos da dívida mobiliária e o ajuste entre Orçamento Monetário e Orçamento Fiscal. A partir deste Decreto, o orçamento fiscal abrangeria as despesas do orçamento monetário. Além disso, passaram a existir previsões sobre os resultados anuais do Banco Central ao Tesouro, e a remuneração das disponibilidades do Tesouro Nacional na Conta Única²⁵¹.

O governo federal criou o Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI) em 1987, como um sistema de execução financeira do Orçamento. Esse seria um meio seguro e capaz de executar a gestão dos recursos do Tesouro, por meio de uma Conta Única, pois fora criado para que informações fossem compartilhadas em tempo real com os gestores²⁵²:

No entanto, nem a criação da Secretaria do Tesouro Nacional nem a do SIAFI significaram a conclusão da reorganização orçamentária e a unificação dos orçamentos existentes no país. Novas medidas ainda teriam que ser colocadas em prática pelo Executivo na tentativa de definitivamente separar as funções fiscais relativas ao Tesouro Nacional das monetárias relativas ao Banco Central. Nos meses seguintes à criação da Secretaria, o Executivo ainda proibiria o Banco Central de

²⁵⁰ “Dispõe sobre a unificação dos recursos de caixa do Tesouro Nacional, atualiza e consolida a legislação pertinente e dá outras providências”. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d93872.htm>. Acesso em 10 de junho de 2021.

²⁵¹ Sobre as minúcias da criação do Orçamento das Operações de Crédito, administrado pela Secretaria do Tesouro, que, a partir de 1988, passou a integrar o Orçamento Geral da União, ver GUARDIA, 1992.

²⁵² “Desenvolvido em parceria com o Serviço Federal de Processamento de Dados, o SIAFI se consolidou como um instrumento ao mesmo tempo de controle, transparência e gestão dos recursos públicos federais. Talvez a maior vantagem do SIAFI tenha sido a de que ele permitiu que todos os órgãos da Administração Direta e grande parte dos órgãos da Administração Indireta pudessem fazer uso automático dos recursos da União, sem que a Secretaria do Tesouro deixasse de ter a informação em tempo real do uso desse recurso público. Nesse contexto, além de facilitar o controle da execução orçamentária pelo governo federal, o SIAFI também facilitou o controle do dispêndio de recursos públicos por cidadãos e pelo Congresso Nacional” (PROL, 2014, p. 63).

emitir títulos para fins de política monetária, com a transferência ao Ministério da Fazenda da maior parte dos fundos de fomento que continuavam a ser geridos pelo Banco Central e incluiria, na peça orçamentária, outras operações antes excluídas.²⁵³

Em maio de 1987, a chefia do Ministério da Fazenda foi transmitida a Luiz Carlos Bresser Pereira devido aos desacertos do Plano Cruzado. Mantendo boa parte da equipe composta pelos técnicos da burocracia, o novo Ministro deu mais um passo na reforma: passou a gestão da dívida pública mobiliária para as atribuições do Tesouro – retirando-a do BCB²⁵⁴. Além disso, a partir de janeiro de 1988, uma parcela das atividades de fomento e a gestão dos valores direcionados ao estímulo creditício passaram do Banco Central para o Ministério da Fazenda.

Uma dessas atividades foi a efetiva atribuição, ao Legislativo, da competência para contribuir com a formulação do Plano Plurianual de Investimentos e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias, com a responsabilidade de apontar qual seria a fonte dos recursos. A Lei constituiria uma espécie de vínculo entre o planejamento e o orçamento necessário para sua execução. Outra medida foi a introdução de limites para despesas. Determinadas despesas, como gasto com pessoal, não poderiam passar de 65% das despesas correntes.

Enfim, boa parte da reforma foi levada adiante por pequenos “contrabandos legislativos”, como caracterizou o próprio presidente da Comissão de 84, Maílson da Nóbrega, principalmente porque o contexto era o de negociação da dívida externa, e o projeto dos burocratas era congruente com a reforma exigida pelos bancos estrangeiros credores do país, pelo Fundo Monetário Internacional e pelo Clube de Paris, como se verá no segundo capítulo. Além disso, alguns objetivos do projeto serão tensionados na Assembleia Nacional Constituinte, como veremos no terceiro capítulo. Apesar da mobilização da sociedade ter sido uma característica fundamental da década de 1980, principalmente no sentido de delinear um Estado em consonância com a dinâmica social, em oposição ao predomínio dos interesses do mercado, é levada a cabo a agenda de reforma cunhada pelo alto escalão do setor econômico do último governo militar.

²⁵³ PROL, 2014, p. 63.

²⁵⁴ A lei atribuía ao BCB a competência de emitir títulos para cobrir as contas do Tesouro ou do Banco do Brasil que tivessem sido efetuadas sem dotação orçamentária.

Capítulo 2 – Os usos do direito na crise da dívida: negociar, reformar e constituir

As fissuras no tecido social catalisadas para o processo constituinte da década de 1980 refletiam a crise do Estado Social. Segundo Cristiano Paixão, os desdobramentos dessa crise foram muito mais profundos que uma primeira análise poderia mostrar. “A crise do Estado Social não é exclusivamente fiscal e administrativa. Ela é, antes de tudo, uma crise de déficit de cidadania e de democracia”²⁵⁵:

A crise de cidadania decorre da carência, gradativamente percebida, de participação efetiva do público nos processos de deliberação da sociedade política. A identificação do público com o estatal acabou por limitar a participação política ao voto. A isso se aduziu uma estrutura burocrática centralizada e distanciada da dinâmica vital da sociedade.²⁵⁶

Na crise da dívida externa brasileira dos anos 1980, principalmente nas articulações administrativas para a resolução desse problema, ficou evidente a distância entre “uma estrutura burocrática centralizada” e a “dinâmica vital da sociedade”. A intersecção entre crise econômica e crise de representação política era consubstanciada na “centralidade da presença da política na sociedade”²⁵⁷.

Segundo Milton Santos, também nesse período “há [...] uma vontade de adaptação às novas condições do dinheiro, já que a fluidez financeira é considerada uma necessidade para ser competitivo e, conseqüentemente, exitoso no mundo globalizado”²⁵⁸. Era o que predominava no *mainstream* do pensamento econômico dos anos 1980²⁵⁹. No entrecruzamento das crises econômica e de representação política, para Santos,

A questão que se põe como uma espada de Dâmocles sobre as nossas cabeças é a seguinte: servir melhor ao dinheiro ou para atender à população? Agora, tudo está sendo feito [...] de modo a que seja instrumental às forças financeiras. São o Banco Central e o Ministério da Fazenda, em combinação com as instituições financeiras internacionais, que orientam as grandes reformas ora em curso.²⁶⁰

As equipes econômicas dos governos Figueiredo e Sarney, junto com a burocracia desse setor, articularam minuciosamente os artificios da legalidade autoritária para empreender

²⁵⁵ PAIXÃO, 2003.

²⁵⁶ PAIXÃO, 2003, p. 13.

²⁵⁷ PAIXÃO, 2003, p. 13.

²⁵⁸ SANTOS, 2007, p. 102.

²⁵⁹ GOUVÊA, 1994.

²⁶⁰ SANTOS, 2007, P. 104-5.

medidas reformistas associadas a contratos internacionais de negociação da dívida externa às vésperas da instauração da Assembleia Constituinte. De um lado, a formalidade expressa na Constituição brasileira de 1967 para esses contratos (ou acordos) “jamais foi cumprida”²⁶¹. De outro, mesmo quando justificadas em normas, não se pode ignorar como as bases normativas do regime militar serviram de apoio para reformas arbitrárias e casuísticas²⁶². Quanto aos atos de reforma que tiveram fundamento jurídico, tratava-se de medidas oriundas de um regime em que

foi criada uma ‘textura aberta da exceção’, que permitia ao regime utilizar, de modo seletivo, os instrumentos do ato institucional e da emenda constitucional para a conservação – e aprofundamento – dos poderes do próprio regime. Ao transitar com grande liberdade entre ato institucional e norma constitucional, o regime preservou para si um espaço de grande liberdade, uma abertura constante. Era uma espécie de direito ‘quântico’, sempre passível de alteração, sempre disponível para a manipulação, sem previsibilidade para os atores sociais e políticos.²⁶³

Nesse contexto de forte demanda por cidadania, de transição para uma democracia que não se daria sem uma assembleia constituinte e, portanto, que passasse pela discussão do papel do Estado na economia, os interesses das equipes econômicas dos governos e da burocracia se encaixaram muito bem com as exigências dos credores da dívida externa. E confluíram em favor de um projeto mais antigo, alvo de disputas entre elites produtivas e financeiras desde 1965, com a criação do Banco Central do Brasil. Prenunciavam uma disputa constituinte entre duas agendas: o desenvolvimentismo e “a lógica dos governos financeiros globais, Fundo Monetário Internacional, Banco Mundial, bancos travestidos em regionais como o BID”²⁶⁴. Segundo Santos, por intermédio dessas instituições se dá a contabilidade global,

Cuja base é um conjunto de parâmetros segundo os quais aqueles governos globais medem, avaliam e classificam as economias nacionais, por meio de uma escolha arbitrária de variáveis que apenas contempla certa parcela da produção, deixando praticamente de lado o resto da economia. [...] sob influência do dinheiro global, o conteúdo do território escapa a toda regulação interna²⁶⁵.

Como sintetiza Bercovici, essa segunda agenda constituinte seria uma tentativa de “subordinação do Estado ao mercado, com a adaptação do direito interno às necessidades do capital financeiro, exigindo cada vez mais flexibilidade para reduzir as possibilidades de

²⁶¹ DALLARI, 1995.

²⁶² BARBOSA, 2016.

²⁶³ PAIXÃO, 2020, p. 230.

²⁶⁴ SANTOS, 2007, p. 100.

²⁶⁵ SANTOS, 2007, p. 101.

interferência da soberania popular”²⁶⁶. Essa lógica era coerente com a tradição autoritária constituinte brasileira, que privilegiava a estrutura do Estado em detrimento de uma constituição concebida pelo povo, o detentor final da soberania²⁶⁷.

Em termos de negociação da dívida externa, ao longo da década de 1980 foram adotadas várias medidas previstas nos programas de ajuste do Fundo Monetário Internacional. O Relatório da Comissão Parlamentar de Inquérito para a Dívida Externa (CPI da Dívida), avaliaria o papel do FMI da seguinte forma:

[por] trás do programa de ajuste proposto pelo FMI existe a idéia de que o país enfrenta problemas de balanço de pagamentos quando ‘gasta além de seus meios’, ou seja, quando a demanda interna excede os recursos disponíveis. Esta afirmação tem origem em um raciocínio mecânico, com base em uma identidade matemática de onde se tira a conclusão contábil de que a diferença entre os gastos domésticos e a renda doméstica é igual ao déficit em transações correntes. Entretanto, esta identidade está longe de constituir uma teoria interpretativa adequada, uma vez que a explicação do FMI baseia-se em dois pressupostos básicos: o primeiro, de que o excesso de importações pode ser satisfeito por produção interna, desde que a capacidade instalada não esteja plenamente utilizada; o segundo, que as exportações poderiam aumentar, caso os recursos empregados na produção destinada ao mercado interno fosse deslocados para a produção destinada à exportação. Essas hipóteses, quando verdadeiras para economias capitalistas avançadas, em geral deixam de ser para economias periféricas.²⁶⁸

A título de exemplo, em 1983 e 1984, os Ministros da área econômica elaboraram sete Cartas de Intenção e Memorandos Técnicos de Entendimento. Foi por meio de documentos como esses que essas autoridades e o presidente Figueiredo se comprometeram com medidas específicas de reforma que veremos ao longo desse capítulo. Os parlamentares da CPI da dívida concluíram que se tratava, sobretudo, de “contratos de empréstimo” apenas “eufemisticamente” chamados de Carta de Intenção²⁶⁹. Segundo seu relatório,

[no] caso do Brasil, [...] as negociações das intenções, das metas e dos instrumentos foram negociados e assinados sigilosamente pelos representantes do Governo, nas pessoas de quatro funcionários públicos, investidos do poder de jogar ‘livremente’ com os destinos de toda a Nação e suas gerações futuras, sem dar justificativas nem explicações. A análise das [...] cartas firmadas mostra as raízes das graves consequências que advieram à economia brasileira, nos últimos dois anos, e os erros e as irresponsabilidades cívicas e profissionais daqueles que as assinaram.²⁷⁰

²⁶⁶ BERCOVICI, 2006, p. 96.

²⁶⁷ PAIXÃO, 2006.

²⁶⁸ *Relatório Final* da Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a apurar as causas e consequências da dívida brasileira e o Acordo FMI/Brasil (BRASIL, 1984, p. 49).

²⁶⁹ *Relatório Final* da Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a apurar as causas e consequências da dívida brasileira e o Acordo FMI/Brasil (BRASIL, 1984, p. 54).

²⁷⁰ *Relatório Final* da Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a apurar as causas e consequências da dívida brasileira e o Acordo FMI/Brasil (BRASIL, 1984, p. 54).

Naquele contexto, não houve um projeto pré-concebido de negociação, mas a articulação casuística entre a equipe econômica dos governos Figueiredo e Sarney, os credores oficiais e os bancos comerciais. De 1982 a 1987, foram elaborados contratos de crédito com vistas à rolagem da dívida externa. Cada documento desses, quando formulado diante do FMI, continha condicionalidades que se estendiam desde a redução da inflação, de subsídios e de incentivos fiscais até o comprometimento com a redução dos gastos públicos e da intervenção do Estado na economia, a privatização, o ajuste às regras do mercado e a liberalização financeira. Enfim, vários desses documentos foram sigilosos mesmo após consumados, jamais tendo sido submetidos ao Congresso.

O principal objetivo desse capítulo é elaborar a narrativa de como essas costuras jurídico-políticas para o problema da dívida externa produziram custos que superam a esfera financeira. As soluções jurídicas orquestradas para a questão da dívida – fossem elas inconstitucionais ou não –, implicaram a transferência líquida de recursos financeiros do governo brasileiro aos credores estrangeiros, provocando queda de divisas disponíveis no país, especialmente para o governo. Como consequência, houve um incalculável custo econômico-social. Para muito além da queda de poder aquisitivo individual (provocada por arrocho salarial, por exemplo), esses compromissos provocaram a redução nos gastos do governo, e, portanto, redução das verbas destinadas à manutenção de escolas, do sistema público de saúde e de demais atividades que beneficiam diretamente a população. Como seria possível conciliar o curso dessas medidas reformistas com o projeto de constituição que se avizinhava?

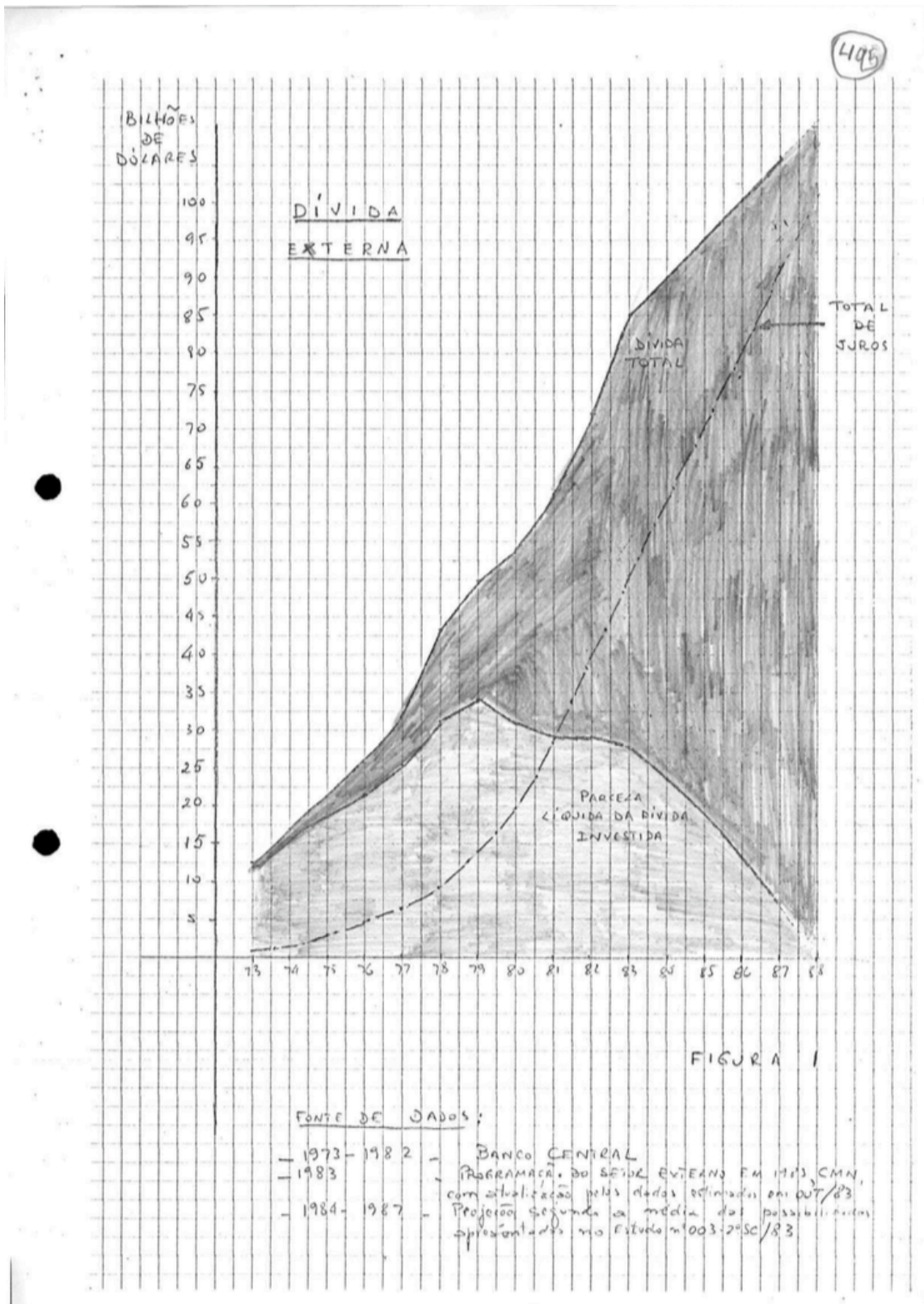


Imagem que demonstra tanto a fatia de juros no total da dívida quanto a tecnologia disponível à época.
 Fonte: SNI, "Dívida Externa Brasileira", 1983-1984, Código BR DFANBSB N8.0.PSN – Dossiê. Sistema SIAN, AN-RJ

2.1. Às vésperas das eleições de 1982: compromissos jurídicos sigilosos e os poderes do presidente do Banco Central

O período que se iniciou em 1979 foi um dos mais críticos da história brasileira, interseccionando crises econômica e política: aumento do desemprego, da inflação, queda do poder de compra dos salários, encolhimento de gastos sociais, alta insatisfação com o tipo de representação política do regime, entre outras questões.

De 1979 a 1982, a dívida externa havia saltado de 55,8 bilhões de dólares para 85,5 bilhões de dólares, fundamentalmente em função dos juros internacionais que incidiam sobre empréstimos feitos (a juros flutuantes) antes da repentina alta dos juros nos Estados Unidos. Apenas para pagamento de juros, saíram do país 11,3 bilhões de dólares, o equivalente a 50% do valor das exportações²⁷¹.

Em 1979, a alta dos juros norte-americanos foi inesperada e não afetou só o Brasil. O impacto nos países de economia dependente foi catastrófico e, em setembro de 1982, o México anunciou moratória. Qual o impacto desses acontecimentos na realidade do processo constituinte brasileiro dos anos 1980, especialmente às vésperas da eleição para o Colégio Eleitoral que, provavelmente, escolheria o presidente civil para completar a transição em 1984? Antes de responder a essa pergunta, é preciso olhar para o que ocorreu como consequência direta da moratória mexicana.

Nos meses que antecederam a moratória do México, ocorrida em setembro, houve uma drenagem de depósitos interbancários das agências e subsidiárias de bancos brasileiros nos centros financeiros internacionais – uma relevante fonte do financiamento externo. Essa pressão afetou especialmente o Banco do Brasil e o Banespa, bancos oficiais²⁷², e perdurou ao longo do segundo semestre de 1982.

O anúncio do México de que não seria possível o pagamento da dívida fez os credores internacionais ajustarem a expectativa em relação aos demais devedores. Com a justificativa de se preservar do risco de uma onda de moratórias, grandes bancos comerciais romperam contrato

²⁷¹ Sobre os aspectos detalhados e as análises da macroeconomia no período, ver: CARNEIRO; MODIANO, 1990; CASTRO; SOUZA, 1984; CARDOSO; FISHLOW, 1989; CERQUEIRA, 1997; FREITAS, 1994.

²⁷² O verbete “Dívida Externa”, do CPDOC, explica que a “presença daqueles bancos no exterior havia crescido consideravelmente desde 1979, passando a constituir fonte significativa de créditos num período em que o processo de financiamento externo era crescentemente difícil. Captavam depósitos interbancários de até seis meses no mercado de euromoedas, e os reciclavam em operações de oito anos no Brasil. Daí a sua fragilidade quando se explicitou a crise, tendo a situação dessas agências se tornado um ponto particularmente vulnerável para as autoridades brasileiras durante o longo período de dificuldades financeiras externas que se seguiria” (CPDOC-FGV, Dicionário do Acervo do Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil da Fundação Getúlio Vargas. Verbetes “Dívida Externa”, por Carlos Eduardo de Freitas. Disponível em: <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/divida-externa-2>>. Acesso em 10 de maio de 2021).

de empréstimos com os países endividados, circunstância que ficou conhecida como “setembro negro”. No caso do Brasil, houve completa paralisação da entrada de crédito externos de médio prazo a partir de setembro. Diante dessa realidade que mesclava grande instabilidade financeira e retração dos bancos comerciais ao diálogo, o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial arrogaram para si a responsabilidade de negociar com os países, usando a reunião conjunta em setembro de 1982, em Toronto, para definir critérios para solucionar as crises dos países devedores, especialmente os da América Latina, que eram vistas como muito semelhantes²⁷³. Diferentemente do México, o governo Figueiredo não decretou moratória em 1982, mas as contas externas só fechariam com algum socorro financeiro externo – para conseguir honrar com o serviço da dívida externa, em um temerário círculo vicioso.

Como se tratava de ano eleitoral, e estava em disputa o controle do Congresso – e do Colégio Eleitoral –, o Presidente Figueiredo ordenou, uma vez identificada a necessidade de ajuda financeira internacional, que as negociações por novos empréstimos com os bancos e o Fundo Monetário Internacional fossem sigilosas enquanto estivesse ocorrendo a campanha eleitoral. No entanto, essas negociações já vinham sendo alinhavadas desde setembro, nas reuniões de Toronto. Para os gabinetes da equipe econômica do governo, ciosa de sua agenda de reformas que não teria respaldo político do Congresso Nacional, a ordem do Presidente era ideal.

A Assembleia de Governadores do FMI era composta por um representante titular e um suplente de cada país-membro. Para Toronto, foram o presidente do Banco Central, Carlos Langoni, e o Ministro da Fazenda, Ernane Galvêas, que foi acompanhado do Secretário-Geral do Ministério, Maílson da Nóbrega. Até o início do regime democrático, o comando da política financeira externa foi feito por essa equipe.

Carlos Langoni, o presidente do Banco Central do Brasil, relatou que foi para a reunião com dois objetivos. O primeiro deles era a necessidade imediata de receber das agências financeiras privadas e do Tesouro norte-americano grandes aportes emergenciais. O segundo era o de projetar o Banco Central como a instituição principal das negociações da dívida brasileira, junto com “governos e bancos privados”²⁷⁴:

[na] reunião anual do FMI em Toronto, em setembro de 1982, o ministro da Fazenda mexicano, [Jesús Silva] Herzog Flores, ao encontrar-se comigo, na frente de toda a imprensa, exclamou: ‘E aí, Langoni, e eu que pensei que o Brasil fosse quebrar

²⁷³ A capa de um dos principais jornais brasileiros, a *Folha de S. Paulo*, por exemplo, veicularia como “Mundo em falência reúne-se no FMI”.

²⁷⁴ BRASIL. Banco Central do Brasil. Depoimento de Carlos Geraldo Langoni in “Coleção História Contada do Banco Central do Brasil”. 2019c. Brasília, Banco Central do Brasil, p. 94.

primeiro?!'. Isso foi manchete de capa dos jornais no dia seguinte. **Então percebi a enorme crise que estava sendo deflagrada e que isso constituiria uma grande oportunidade para o Banco do Central conquistar um espaço próprio de atuação.** E foi isso exatamente o que aconteceu.²⁷⁵

A expectativa de Langoni de conseguir grandes empréstimos foi frustrada, bem como a interpretação de que essa seria uma crise passageira. O relatório produzido pelo Banco Central sobre o desenvolvimento do processo de negociação da dívida externa descreve que não se concretizou a criação de um fundo de emergência de 25 bilhões de dólares para ajuda e normalização, o que fez os representantes dos países endividados esboçarem uma articulação entre si para rejeitar os termos de ajuda²⁷⁶.

No entanto, Langoni conseguiu atingir seu segundo objetivo: fazer a projeção do Banco Central como ator político na negociação da dívida externa, compondo a equipe econômica do governo em Toronto. Em *A crise do desenvolvimento* – uma obra com prefácio de Paul Volcker, à época presidente do *Federal Reserve*, o banco central americano –, Carlos Langoni relata em detalhes como isso aconteceu ²⁷⁷.

A proeminência que Langoni confere ao Banco Central o projeta à categoria de instituição fundamental do planejamento econômico, aproveitando-se do contexto da crise da dívida. Como os instrumentos oficiais de endividamento na década de 1970 eram confusos, assim como os expedientes relativos à dívida, compreender a lógica de negociação na crise da década de 1980 foi uma habilidade própria dos ministros das pastas econômicas. A capacidade de negociar a dívida tornou-se um diferencial das chefias das pastas econômicas frente às demais instituições públicas, como o Congresso Nacional e o Ministério das Relações Exteriores²⁷⁸.

Antes de partir para Toronto, em reunião preparativa, o Presidente Figueiredo teria autorizado Langoni a fazer “[...] o que achasse necessário em relação ao FMI e à política monetária, ainda que fossem medidas impopulares, mas que não poderia haver racionamento de combustível”²⁷⁹. Na perspectiva de Langoni, com “um novo regime fiscal e um Banco

²⁷⁵ BRASIL. Banco Central do Brasil. Depoimento de Carlos Geraldo Langoni in “Coleção História Contada do Banco Central do Brasil”. 2019c. Brasília, Banco Central do Brasil, p. 94.

²⁷⁶ Relatório do Banco Central sobre a dívida externa brasileira, coordenado pelo servidor Aires Cerqueira (CERQUEIRA, Ceres Aires. Dívida externa brasileira: processo negocial. Brasília: Banco Central, 1997, p. 20).

²⁷⁷ Langoni e Volcker tinham “uma grande amizade”, e o presidente do BCB era “o único presidente de um banco central que frequentava o apartamento [...] de Volcker em Manhattan, onde ficávamos projetando o fluxo de caixa externo do Brasil” (BRASIL. Banco Central do Brasil. Depoimento de Carlos Geraldo Langoni in “Coleção História Contada do Banco Central do Brasil”. 2019c. Brasília, Banco Central do Brasil, p. 95).

²⁷⁸ CERVO; BUENO, 2015.

²⁷⁹ BRASIL. Banco Central do Brasil. Depoimento de Carlos Geraldo Langoni in “Coleção História Contada do Banco Central do Brasil”. 2019c. Brasília, Banco Central do Brasil, p. 95.

Central autônomo, a qualidade da política macroeconômica do Brasil daria um salto”, e por isso “o Banco Central pode funcionar como um grande escudo que protege a economia da turbulência política, que é um fato corriqueiro em qualquer democracia”²⁸⁰.

O que significava “proteger a economia da turbulência política”?

A estratégia do presidente do BCB, em Toronto, era a de fazer “complexas negociações que envolviam várias frentes: bancos centrais, governos e bancos privados com o objetivo de evitar um ajuste ainda mais traumático”²⁸¹, embora ele mesmo tenha admitido que achava inevitável esse ajuste. Então, mesmo que aceitasse a austeridade como necessária naquele momento, tentava ponderar, junto aos credores, que não lhe parecia necessário assinar acordo com o FMI, mas apenas com os bancos – ou seja, seguindo a mesma forma que a dívida havia sido contraída.

No entanto, diferentemente do contexto do endividamento, na crise dos anos 1980 os bancos comerciais e os governos de países credores passaram a exigir que o FMI fosse parte das negociações, como uma espécie de órgão internacional de controle. Na prática, bancos e governos estrangeiros almejavam que o FMI conduzisse modelos semelhantes de resolução das inadimplências, impondo o mesmo tipo de reformas domésticas aos países devedores, abrindo espaço para a implementação de instituições e práticas nacionais mais uniformes e, conseqüentemente, um fluxo internacional de capital mais fluente. Tratava-se do projeto de criar uma linguagem financeira universal e uniforme. A leitura dos parlamentares da CPI da Dívida Externa sobre o FMI, instituição que denominam “sindicato de banqueiros” era a de que

[a] idéia por trás das propostas de austeridade, incluídas nos programas de ajuste, decorre exatamente da concepção de que há uma relação equivalente, inversa, do nível da oferta de moeda influenciando sobre o déficit do Balanço de Pagamentos, o que permitiria a gradual eliminação deste déficit por meio de uma retração da demanda interna e da moeda em circulação. [...] Entende-se, portanto, as razões pelas quais o estabelecimento de um teto na oferta do crédito interno torna-se a variável chave, no ajuste proposto pelo Fundo. [...] Do ponto de vista social, é claro o absurdo de falar em excesso de demanda em países onde 80% da população está abaixo da linha de pobreza.²⁸²

Em Toronto, Langoni buscava argumentar que o Brasil tinha uma economia dinâmica, com comércio exterior eficiente – no sentido de estar passando por um crescimento de

²⁸⁰ BRASIL. Banco Central do Brasil. Depoimento de Carlos Geraldo Langoni in “Coleção História Contada do Banco Central do Brasil”. 2019c. Brasília, Banco Central do Brasil, p. 93.

²⁸¹ BRASIL. Banco Central do Brasil. Depoimento de Carlos Geraldo Langoni in “Coleção História Contada do Banco Central do Brasil”. 2019c. Brasília, Banco Central do Brasil, p. 93.

²⁸² *Relatório Final* da Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a apurar as causas e conseqüências da dívida brasileira e o Acordo FMI/Brasil (BRASIL, 1984, p. 51-52).

exportações, com uma pauta marcada por presença significativa de produtos manufaturados – e uma política cambial segura e racional.

Manifestando uma opinião divergente, o economista e então deputado estadual Eduardo Suplicy publicou uma crítica na *Folha* a esse discurso de Langoni:

[será] um tanto estranho continuar a apresentar o país como um lugar diferente onde as coisas correm muito mais de acordo com os interesses e os ditames da própria comunidade de bancos internacionais, como o fez no início da semana o presidente do Banco Central, Carlos Geraldo Langoni. Pois, justamente, é chegado o ponto em que a condução da economia precisa seguir mais as diretrizes propostas pela maioria da população brasileira do que os interesses dos nossos credores.²⁸³

A despeito de tentar evitar a inclusão do FMI nas negociações, o entendimento de Langoni era consonante com a opinião hegemônica de Toronto: as autoridades do sistema financeiro internacional ali reunidas também apontavam que esses países passavam por uma crise de liquidez que seria breve e, portanto, solucionável sem a necessidade de que o sistema repensasse a estratégia de cobrança dessas dívidas²⁸⁴.

O prognóstico de Langoni direcionava sua preferência de discutir a dívida diretamente com os bancos privados estrangeiros, que eram credores da maior parte da dívida externa do país, em vez de reescalonar essa dívida por meio da assinatura de um acordo de estabilização com o Fundo Monetário Internacional, que era a outra opção colocada à mesa, já que esta opção viria acompanhada de condicionalidades – medidas de reforma. Ou seja, Langoni tinha a expectativa de reescalonar a dívida, mas negociando com os bancos privados, sem assinar acordos com o FMI, na tentativa de evitar as metas periódicas impostas por esta instituição:

“[...] a reunião do FMI repete o receituário da ortodoxia monetarista, por todos conhecido. Para sair da crise, é preciso, de acordo com o Fundo, cortar gastos públicos, reduzir os déficits orçamentário e fiscais, não promover aumentos salariais acima da taxa de produtividade, crescer moderadamente, [...]. Apertar o cinto [...]”²⁸⁵

Outro membro da comitiva brasileira na assembleia de Toronto era Ernane Galvêas, Ministro da Fazenda, que foi acompanhado do Secretário-Geral do Ministério, Mailson da Nóbrega. Contrário à posição norte-americana de que o FMI deveria ser apenas “fornecedor de empréstimos temporários e em caso extremo”, Galvêas insistia, em seu discurso, que “o papel do FMI neste período difícil e perigoso sem precedentes [...] deve abranger desde o simples

²⁸³ “Nacionalização e Renegociação”, *Folha de S. Paulo*, 5 de setembro de 1982.

²⁸⁴ “Notas Econômicas”, *Folha de S. Paulo*, 5 de setembro de 1982.

²⁸⁵ “Cresce a ideia de um novo Bretton Woods”, *Folha de S. Paulo*, 7 de setembro de 1982.

apoio aos programas de ajuste de balanço de pagamentos até o de uma rede de segurança para a eventualidade de uma queda do sistema financeiro internacional”²⁸⁶.

O FMI, por sua vez, ao mesmo tempo que assinalava que a imposição de austeridade seria irrenunciável pelos devedores, propagava o discurso de que “apenas a solidariedade internacional pode tirar o mundo da atual crise”. O presidente do Unibanco, que também compunha a delegação brasileira em Toronto, Roberto Konder Bornhausen (que, em 1982, já havia sido Presidente da Febraban, e futuramente seria reconduzido ao cargo) comentaria que “é mais fácil, no entanto, propor essa solidariedade do que fazê-la”²⁸⁷.

Com discurso complementar ao do presidente do Banco Central, o Ministro da Fazenda, Ernani Galvêas, em Toronto, tentou demonstrar que, embora concordasse com a alternativa de austeridade, mesmo sem assinar qualquer acordo com o FMI, o Brasil era *too big to fail*, e seria trágico se a economia do país entrasse em colapso. Sobretudo, Galvêas tentou colocar-se como representante da América Latina, questionando “o tempo que a estrutura social poderia resistir” às medidas de austeridade²⁸⁸. Embora seu discurso demonstrasse certa consciência dos limites que a crise impunha a um projeto de “setor de exportação dinâmico” que fosse gerar dividendos suficientes para dar conta da dívida, Langoni e Galvêas não se furtaram de iniciar negociações com os técnicos do Fundo e com os bancos credores nos termos que estes determinaram, ou seja, apostando em bons resultados das exportações.

As reuniões com equipes do Fundo, ao final de 1982, por um acordo emergencial para equilibrar as contas daquele ano, foram feitas confidencialmente para que não abalasse a capacidade política, eleitoral e administrativa do governo Figueiredo. Afinal, em novembro de 1982 haveria eleições para governador e para o Congresso, que seria responsável também pela sucessão presidencial. Pairava no governo um certo temor de que qualquer vestígio sobre as negociações com o FMI fizesse os movimentos sociais se mobilizarem e abalarem o controle do processo eleitoral que os militares pretendiam continuar mantendo. A negociação entre o governo militar e o FMI tinha potencial de ser um elemento incendiário da mobilização social, já que, àquela altura, era conhecido, e muito rejeitado pela opinião pública, o receituário de corte de gastos públicos imposto pelo sistema financeiro internacional.

No entanto, nos últimos três meses do ano de 1982 a situação das contas externas se agravou a tal ponto que quase provocou o esgotamento das reservas internacionais do Brasil e, conseqüentemente, a insolvência. Em 1983, o economista Paulo Nogueira Batista Jr., que

²⁸⁶ “Galvêas critica as barreiras protecionistas”, *Folha de S. Paulo*, 7 de setembro de 1982.

²⁸⁷ “Cresce a ideia de um novo Bretton Woods”, *Folha de S. Paulo*, 7 de setembro de 1982.

²⁸⁸ “Galvêas elogia bancos e critica os Governos”, *Jornal do Brasil*, 7 de setembro de 1982.

posteriormente seria assessor para assuntos da dívida externa na equipe do Ministro Dilson Funaro, ao fazer um detalhamento da retração das reservas no ano anterior, demonstraria problemas metodológicos nas contas que o Banco Central vinha fazendo, com grande distorção na capacidade de pagamento do Brasil²⁸⁹, o que talvez explicasse em parte o otimismo da equipe econômica quanto à provável rápida recuperação da crise.

Imediatamente após as eleições de 15 de novembro de 1982, a equipe econômica do governo – Carlos Langoni, Ernane Galvêas e Delfim Netto – anunciou que formalizaria um empréstimo externo para fazer frente às contas daquele ano, evitando esclarecer que o processo de negociação com o FMI já estava em curso há meses. Algumas medidas de emergência foram implementadas voluntariamente, antes mesmo que o refinanciamento fosse orquestrado pelo sistema bancário privado externo, credor de aproximadamente 75% da dívida brasileira.

Assim, onze dias após as eleições, ao final do mês de novembro, o presidente Figueiredo havia anunciado que o Brasil recorreria ao FMI²⁹⁰. No dia 23, haviam desembarcado em Brasília os economistas do Fundo, responsáveis por avaliar a capacidade do país de cumprir com as exigências de política econômica feitas pela entidade na mediação das negociações da dívida. O presidente do Banco Central, Langoni, já havia até negociado o valor, e o Ministro da Fazenda, Galvêas, havia se comprometido em “arrochar salários, aumentar impostos e restringir ainda mais as importações e o crédito interno”²⁹¹. Então, a função dos economistas do FMI seria conferir de perto as congruências entre esses compromissos e a realidade da contabilidade pública do Brasil.

O documento que formalizava esse acordo entre Brasil e FMI foi denominado “Plano Brasileiro de Financiamento – Fase I” (ver Anexo 1). O Relatório “Dívida Externa Brasileira”, elaborado pelo BC, não esclarece com precisão a forma de preparação desse plano, que também é denominado, em alguns documentos, “Programa de Financiamento do Brasil para 1983”. De um lado, tratava-se de um roteiro sobre medidas de finanças e orçamento público a serem realizadas pelo governo brasileiro, e, de outro, dos valores que o país solicitava. A Constituição previa, no entanto, que essa matéria deveria estar sujeita a atos legislativos subjetivamente complexos, não podendo ser decidida pelo Executivo isoladamente, como veremos adiante.

O documento não só foi editado à revelia do Congresso Nacional, como foi tornado público pela primeira vez fora do país,

²⁸⁹ BATISTA JR., 1983.

²⁹⁰ Essa seria a segunda vez ao longo da ditadura que o Brasil recorria ao FMI comprometendo-se com um programa de ajuste. A primeira foi em 1965, no período Castelo Branco” (<http://memorialdademocracia.com.br/card/depois-da-eleicao-fmi-chega-ao-pais>).

²⁹¹ Informação disponível em: <<http://memorialdademocracia.com.br/card/depois-da-eleicao-fmi-chega-ao-pais>>.

[...] em reunião ocorrida em 20.12.82, no Hotel Plaza em Nova York, com a participação do então ministro do Planejamento, Antonio Delfim Neto, do ministro da Fazenda, Ernane Galvêas, do presidente do Banco Central, Carlos Geraldo Langoni, e na presença de 125 bancos credores.²⁹²

Como reporta o documento “Dívida Externa Brasileira”²⁹³,

No dia 21 do mesmo mês, o governo brasileiro encaminhou telex à comunidade financeira internacional apresentando o referido Plano de Financiamento, abrangendo um valor de US\$ 25,3 bilhões, que consistiu dos seguintes projetos básicos:

Projeto 1 – Novos Empréstimos em Moeda;

Projeto 2 – Amortização da Dívida em 1983;

Projeto 3 – Linhas de Crédito de Curto Prazo Relacionadas ao Comércio;

Projeto 4 – Linhas de Crédito para Bancos Brasileiros no Exterior.²⁹⁴

Ao contrário dos resultados esperados do compromisso feito com o Fundo, formalizado em 25 de fevereiro de 1983, os atrasos de pagamentos não puderam ser evitados já no próprio mês de fevereiro. A título de exemplo, o “Plano Brasileiro de Financiamento – Fase I” continha 4 projetos; e, quanto ao Projeto 1:

[...] os desembolsos previstos para ocorrer em quatro [parcelas] trimestrais sofreram alterações, já que as metas econômicas definidas no acordo com o FMI não puderam ser cumpridas. Assim, foram efetuados dois desembolsos:

-em 10.03;83: US\$ 2,5 bilhões

-em 12.12.83: US\$ 1,7 bilhão²⁹⁵

Outro exemplo sobre a forma jurídica desse processo está no que diz o Relatório sobre o Projeto 2:

[como] a expedição de normas públicas – resoluções e circulares – somente seria viável após a formalização do acordo com os credores, o período de 1.1.83 até a data de conclusão do acordo [25.2.83] foi coberto por correspondência emitida pelo Departamento de Câmbio do Banco Central.²⁹⁶

²⁹² Relatório do Banco Central sobre a dívida externa brasileira, coordenado pelo servidor Aires Cerqueira (CERQUEIRA, Ceres Aires. Dívida externa brasileira: processo negocial. Brasília: Banco Central, 1997, p. 23).

²⁹³ Relatório do Banco Central sobre a dívida externa brasileira, coordenado pelo servidor Aires Cerqueira (CERQUEIRA, Ceres Aires. Dívida externa brasileira: processo negocial. Brasília: Banco Central, 1997, p. 23).

²⁹⁴ Relatório do Banco Central sobre a dívida externa brasileira, coordenado pelo servidor Aires Cerqueira (CERQUEIRA, Ceres Aires. Dívida externa brasileira: processo negocial. Brasília: Banco Central, 1997, p. 26).

²⁹⁵ Relatório do Banco Central sobre a dívida externa brasileira, coordenado pelo servidor Aires Cerqueira (CERQUEIRA, Ceres Aires. Dívida externa brasileira: processo negocial. Brasília: Banco Central, 1997, p. 26).

²⁹⁶ Relatório do Banco Central sobre a dívida externa brasileira, coordenado pelo servidor Aires Cerqueira (CERQUEIRA, Ceres Aires. Dívida externa brasileira: processo negocial. Brasília: Banco Central, 1997, p. 29-30).

E assim foi sendo delineada a questão da dívida externa. Para os Projetos 3 e 4, o Relatório descreve que “não houve acordo formal entre as partes. Os compromissos assumidos pelos banqueiros internacionais consubstanciaram-se por meio de manifestações formais ao Banco Central do Brasil (*Commitment Telex*)”²⁹⁷.

Não se pode afirmar que as manobras financeiras com fins eleitoreiros, como a condução sigilosa de empréstimos junto ao sistema financeiro internacional, determinaram os resultados da eleição de 1982 em favor do governo, afinal outros “truques eleitorais” foram orquestrados pelo Planalto no Congresso, mas tiveram resultado razoavelmente desastroso para os militares²⁹⁸. No fim das contas, “o regime saiu derrotado no pleito”²⁹⁹, embora tenha alcançado quase a maioria no Congresso, a maioria no Colégio Eleitoral³⁰⁰ e o controle do Senado. Uma parte dos mandatos desse Senado se estenderia até a Assembleia Constituinte.

As críticas ao “Plano Brasileiro de Financiamento – Fase I” eram inúmeras, especialmente quanto às condições aceitas em troca do empréstimo. Esses compromissos alterariam profundamente a relação entre Estado, mercado e sociedade e já traçavam tensões para o projeto constituinte que estava sendo gestado juntos a grupos políticos com forte demanda de cidadania e justiça social. Em oposição a essa agenda constituinte, o documento previa que o FMI iria monitorar as medidas de austeridade que haviam sido acordadas em termos de política fiscal, monetária, cambial, salarial e de comércio exterior.

Com os compromissos assumidos junto aos bancos estrangeiros, principalmente a aceitação das condicionalidades do FMI, as reformas legais e institucionais do sistema financeiro nacional passaram a estar diretamente vinculadas à disponibilização (ou suspensão) das parcelas dos recursos acordados com os bancos. As medidas de reestruturação seriam acompanhadas por avaliações do cumprimento de metas, ao qual estava vinculada a oferta ou a suspensão dos valores acordados. Meses depois, em outubro de 1983, quando houve novo

²⁹⁷ Relatório do Banco Central sobre a dívida externa brasileira, coordenado pelo servidor Aires Cerqueira (CERQUEIRA, Ceres Aires. Dívida externa brasileira: processo negocial. Brasília: Banco Central, 1997, p. 30).

²⁹⁸ Segundo Gaspari, “O general cumpriu sua principal meta política e realizou eleições livres em 1982. Durante a campanha, o governo renegara o coração da manobra do reordenamento partidário de Golbery. O general tirara uma costela do MDB, permitindo o surgimento do Partido Popular, liderado por Tancredo Neves. Num truque eleitoral, o Planalto mudara a legislação, vinculando votos de alto a baixo. Quem votasse num candidato a governador deveria votar na chapa do mesmo partido para senador, deputado federal e deputado estadual. Pensava-se que os candidatos mais próximos das bases eleitorais atrairiam as preferências para as escolhas majoritárias. Em alguns estados isso funcionou, em outros teve efeito contrário – os governadores puxaram os deputados estaduais. No balanço, produziu um desastre que o Planalto não previra. Diante da mudança, o Partido Popular extinguiu-se fazendo uma fusão com o novo PMDB e, com isso, a ele retornou Tancredo Neves. Perdeu-se a origem da ideia. Pela lógica teria partido do Gabinete Civil. Sucessivas inconfidências atribuíram-na ao SNI. Olhando-se para os grandes números, o regime saiu derrotado do pleito.” (GASPARI, 2016, p. 228-229s).

²⁹⁹ GASPARI, 2016, p. 229.

³⁰⁰ A composição do Colégio Eleitoral seria de parlamentares e representantes das assembleias legislativas.

colapso da crise da dívida, Carlos Langoni, já afastado do BC, confessou que “os US\$ 6,5 bilhões pleiteados pelo Brasil junto aos bancos estrangeiros não resolvem o problema do País. Interessa [...] conseguir fontes de financiamento a longo prazo”³⁰¹.

2.2. As metas, os compromissos e as condicionalidades inatingíveis de 1983

O “Plano Brasileiro de Financiamento – Fase I” foi concluído em 25 de fevereiro de 1983. Tratava-se de um documento composto por quatro projetos (ver Anexo 1). Como requisito para sua aceitação pelo FMI, em janeiro de 1983, Ernane Galvêas e Carlos Langoni, ministro da Fazenda e presidente do BCB, haviam apresentado dois documentos aos negociadores internacionais: uma Carta de Intenções e um Memorando Técnico com o FMI, prevendo uma série de metas a serem verificadas pelo Fundo trimestralmente. O primeiro documento expunha as medidas a serem adotadas pelo Brasil, e o segundo expressava o ajuste entre as partes destas medidas³⁰². Ambos os documentos, que compunham as negociações do pós-eleições de 1982, foram elaborados sigilosamente no gabinete dos Ministros, como noticiaria o *Jornal do Brasil*:

‘Preparem-se, rapazes: a carta de intenção ao FMI será divulgada pelo Átila (portavoz da Presidência) com *memorandum* e tudo’ – anunciou o Ministro do Planejamento aos repórteres que cobrem o Palácio do Planalto. Desvendava, assim, o segredo mantido pelo Governo durante dois meses sobre o que o Brasil se comprometia a fazer para obter o empréstimo do FMI.³⁰³

Nos jornais, até aquela data circulava a informação de que havia uma disputa do seio do governo sobre se os compromissos a serem assumidos deveriam ser tornados públicos ou não. Mais do que isso: o governo Figueiredo teria cogitado elaborar “dois textos do documento, um para o Fundo e outro para a opinião pública brasileira”, mas Galvêas rebateu essa informação, dizendo que “é lógico que não. Isto que vocês (referindo-se aos repórteres) receberam hoje é *ipsis literis* o que foi enviado ao FMI. Acabou. É tudo”³⁰⁴. Paralelamente, o presidente Figueiredo fazia declarações de que, como solução para a crise, já seria tempo de elaborar “uma nova Constituição, mais enxuta, mais concisa e mais realista”³⁰⁵.

³⁰¹ “Memória curta”, *Folha de S. Paulo*, 7 de outubro de 1983.

³⁰² LANGONI, 1987, p. 74.

³⁰³ “Governo divulga documentos do FMI: acordo facilita remessa de lucros”, *Jornal do Brasil*, 7 de janeiro de 1983.

³⁰⁴ “Acabou”, *Folha de S. Paulo*, 7 de janeiro de 1983.

³⁰⁵ “Figueiredo quer Constituição mais realista”, *Folha de S. Paulo*, 7 de janeiro de 1983.

O Congresso Nacional estava de recesso quando as obrigações junto ao FMI foram definidas nos gabinetes dos Ministros, entre as chefias e a burocracia do setor econômico do governo. “Indagado se o Planalto remeteria – por cortesia ou para dar conhecimento – o texto ao Congresso, [o porta-voz da Presidência da República] Atila disse que não sabia se havia algum precedente nesse sentido”, e, portanto, o governo não havia decidido se iria ouvir ou participar ao Legislativo os compromissos assumidos³⁰⁶.

Assim, a equipe econômica do governo apresentou ao FMI naquele janeiro de 1983 os compromissos que elaborou sigilosamente durante dois meses. Não se tratava de uma proposta brasileira, mas de uma aquiescência com o sistema financeiro e grandes instituições internacionais, como o Clube de Paris. Como foi noticiado à época,

Apesar de a carta só ter seguido ontem para Washington em sua forma definitiva e oficial, o diretor-executivo do FMI, Jacques de Larosière, já leu o rascunho no dia 18 de dezembro e, imediatamente, deu o sinal verde para que todas as providências formais fossem tomadas no Fundo a fim de concluir rapidamente o acordo com o Brasil. Este deverá ser assinado no final de fevereiro.³⁰⁷

A Carta de Intenção e o Memorando Técnico de Entendimento que os Ministros enviaram ao FMI continham a estratégia de política econômica para os três anos seguintes e dariam acesso a US\$ 6,6 bilhões no FMI, sendo 4,8 bilhões de empréstimo de emergência (“stand by”)³⁰⁸. O Relatório da CPI da Dívida avaliou as Cartas de Intenção como documentos que revelavam “de forma clara o enfoque monetarista”³⁰⁹:

[...] o conjunto de medidas recomendadas pelo Fundo é estabelecido antes que qualquer recurso seja liberado para cobrir o déficit dos países. Este conjunto de medidas fica definido e consubstanciado em um documento aprovado pelo Board do FMI, e assinado pelos dirigentes desse organismo e pelos representantes legais do país tomador do empréstimo. Este contrato de empréstimo, onde o país se compromete a seguir as recomendações dos técnicos do Fundo e a cumprir suas metas, chama-se, eufemisticamente, de Carta de Intenção.

Nos países democráticos, as condições destas ‘cartas’ são amplamente debatidas em todos os fóruns, sobretudo no Congresso, em função das amplas, complexas e perversas consequências que decorrem das mesmas, sobre a economia e a sociedade do país que se submete.³¹⁰

³⁰⁶ “Atila explica a decisão de divulgar tudo”, *Folha de S. Paulo*, 7 de janeiro de 1983.

³⁰⁷ “Acordo com o FMI facilita remessa de lucro”, *Jornal do Brasil*, 7 de janeiro de 1983.

³⁰⁸ SNI, “Aspectos referentes aos campos militar, político, econômico e psicossocial, relativos ao período de 01 a 31 jan 83”, 1983, Código BR DFANBSB V8.MIC, GNC.AAA.86059978 – Dossiê. Sistema SIAN, AN-RJ.

³⁰⁹ *Relatório Final* da Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a apurar as causas e consequências da dívida brasileira e o Acordo FMI/Brasil (BRASIL, 1984, p. 54).

³¹⁰ *Relatório Final* da Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a apurar as causas e consequências da dívida brasileira e o Acordo FMI/Brasil (BRASIL, 1984, p. 53-54).

Os pontos mais relevantes da 1ª Carta de Intenção a fim de que fossem liberados os recursos nos próximos três anos eram os seguintes. O ponto 16 previa a elaboração de um projeto de reforma tributária a ser apresentado pelo governo ao Congresso em 1983; o ponto 17 previa a autonomia do banco central (autoridade monetária) para lidar com a política monetária, de modo que o Executivo (Tesouro) iria ver extinto o mecanismo de transferências do BCB para compor o orçamento federal; o ponto 19 prometia austeridade na despesa com pessoal; o ponto 23 previa que “as autoridades pretendem prosseguir na liberalização do sistema financeiro”; e, por fim, o ponto 29 concebia um “sistema de consultas, para examinar o progresso na implementação do programa e consecução dos respectivos objetivos”. A título de exemplo, na prática significava tomar medidas como: a extinção do imposto progressivo sobre remessas de lucros e dividendos de filiais de empresas estrangeiras para suas matrizes no exterior; eliminação das restrições ao envio de royalties e taxa de assistência técnica de empresas instaladas no Brasil para o exterior; o fim do imposto sobre a exportação de alguns produtos; ajustes salariais³¹¹.

As condições para a liberação de recursos para o Brasil foram determinantes na relação entre Fundo Monetário Internacional, bancos estrangeiros e governo brasileiro. Cada inspeção do FMI ocorreu exatamente um mês antes das datas acordadas com os bancos comerciais em 1983 e era indispensável que o cumprimento das metas constasse na avaliação de desempenho para que a parcela fosse liberada no mês seguinte³¹². No entanto, já naquele primeiro mês, o governo teve de atrasar o pagamento, o que foi sistemático durante todo o primeiro semestre de 1983³¹³.

A equipe econômica do governo encaminhou um documento atualizando essa situação ao FMI, já contendo uma análise dos efeitos da maxidesvalorização e o pedido de estipulação de novas metas. O descumprimento da 1ª Carta determinou parte das obrigações que comporiam a 2ª Carta de Intenção, emitida ainda em 24 de fevereiro de 1983³¹⁴. As regras foram reajustadas, novos projetos foram elaborados, mas, já em maio, as metas reformuladas tornaram-se impossíveis novamente³¹⁵.

³¹¹ “Carta de Intenções”, *Jornal do Brasil*, 7 de janeiro de 1983.

³¹² Relatório do Banco Central sobre a dívida externa brasileira, coordenado pelo servidor Aires Cerqueira (CERQUEIRA, Ceres Aires. Dívida externa brasileira: processo negocial. Brasília: Banco Central, 1997).

³¹³ Relatório do Banco Central sobre a dívida externa brasileira, coordenado pelo servidor Aires Cerqueira (CERQUEIRA, Ceres Aires. Dívida externa brasileira: processo negocial. Brasília: Banco Central, 1997).

³¹⁴ Relatório do Banco Central sobre a dívida externa brasileira, coordenado pelo servidor Aires Cerqueira (CERQUEIRA, Ceres Aires. Dívida externa brasileira: processo negocial. Brasília: Banco Central, 1997).

³¹⁵ “Após a avaliação definitiva do acordo – do adendo – foram assinados os Projetos I e II e liberados, em março, os recursos deles provenientes e a primeira *tranche* [parcela] do FMI. Entretanto, o Brasil encontraria problemas para materializar os acordos dos Projetos III e IV, o que passaria a implicar em perdas de reservas e atrasos nos

A consequência do descumprimento das regras estipuladas como condição para o auxílio financeiro era a suspensão do repasse dos recursos. Assim, em maio de 1983, já não seriam transferidas as parcelas acordadas. O período entre a suspensão dos recursos e a aceitação da nova Carta de Intenções caracterizou-se pela instabilidade e pelo aumento vertiginoso das transferências de recursos ao exterior. O país passava a depender exclusivamente dos saldos provenientes das exportações.

Carlos Langoni, presidente do Banco Central, tentava convencer o Presidente da República dizendo que “não será possível contar com qualquer apoio adicional tanto do Tesouro [americano] como do Federal Reserve a não ser que, através de medidas concretas, seja possível sinalizar para o mercado externo que já estamos corrigindo os desvios iniciais na execução do programa”³¹⁶.

Em razão disso, o Conselho Monetário Nacional arrogou para si a competência de emitir alguns dos atos normativos necessários, como é o caso da Resolução 851, de 29 de julho de 1983³¹⁷, que determinava a centralização das operações de câmbio no Banco Central. A *Gazeta Mercantil* noticiou a medida como sendo “centralizadora” e “burocratizante” e ainda que a medida “ficou guardada na gaveta durante os últimos sete meses para evitar, até o limite do possível, as repercussões que teria junto aos bancos internacionais e seus reflexos negativos sobre bancos e demais instituições brasileiras ligadas ao setor externo da economia”³¹⁸. Tratava-se de conceder ao Banco Central a atribuição de estabelecer prioridades sobre importações, ou, nos termos da Circular n. 804, emitida no mesmo dia, “a transferência para o exterior dos valores em moedas estrangeiras correspondentes à liquidação de vendas de câmbio celebradas a partir de 1.8.1983 pelos bancos autorizados a operar em câmbio, no País, será efetivada na forma e condições indicadas pelo Banco Central”³¹⁹.

Diante dessa crise, até mesmo os líderes do Partido Democrático Social (PDS) no Congresso Nacional, partido que compunha a base do governo, defendiam a decretação de moratória unilateral pelo Brasil. Segundo Murilo Badaró, à época vice-líder do governo no Senado, “o país não pode pagar a sua dívida nas condições atuais [e, portanto,] a solução para a crise atual deve ser política”³²⁰. No mesmo sentido, o ex-Ministro Mário Henrique Simonsen,

pagamentos de juros. Nesse mesmo momento, o Brasil não conseguiria atender as metas estabelecidas para os meses de maio e junho” (MENEZES, 2008, p. 142).

³¹⁶ *Dossiê “Relatório de missão junto ao FMI”* (BRASIL, 1983, p. 9).

³¹⁷ *Resolução no 851* do Banco Central do Brasil (BRASIL, 1983).

³¹⁸ “Monopólio estatal do câmbio”, *Gazeta Mercantil*, 1 de agosto de 1983.

³¹⁹ BRASIL. Circular no 804, de 29 de julho de 1983, vinculada à Resolução no 851. Centralização de pagamentos no Banco Central.

³²⁰ “PDS propõe moratória”, *Gazeta Mercantil*, 4 de agosto de 1983.

demitido poucos anos antes em razão de sua posição irredutivelmente liberal para o que o governo buscava na época, defendia que “a melhor forma de atemorizar os banqueiros internacionais é apregoar a inevitabilidade da insolvência nacional”³²¹. Simonsen era um dos economistas que circulava há tempos pela porta giratória entre mercado e Estado, ou melhor, entre o setor público brasileiro e os bancos internacionais – após sair do Ministério, assumiu uma vaga no Conselho de Administração do Citibank, onde ficaria até 1995.

Em razão da crise em que se afundavam os contratos feitos meses antes, as autoridades envolvidas na negociação da dívida decidiram que seria mais eficaz e ágil o contato com a comunidade financeira internacional se houvesse um comitê mediador. Esse comitê seria composto por representantes dos mais de 650 credores do Brasil e o governo brasileiro. Criaram, então, o *Bank Advisory Committee for Brazil*³²² (Comitê Assessor de Bancos), composto por 14 bancos credores e presidido por William Rhodes, representante do Citibank. O comitê cuidou de intermediar os contatos entre a equipe econômica brasileira e o FMI até 1993, quando a reestruturação da dívida externa bancária foi finalizada sob as diretrizes do Plano Brady.

A partir da formação do Comitê Assessor de Bancos, a crise do sistema financeiro brasileiro passou a ser de competência desse coletivo, juntamente com o Banco Central. Em conjunto, lograram a aprovação do FMI para o novo programa econômico apresentado em novembro. Em seguimento ao plano adotado em 1982 (formalizado no início de 1983), esse programa seria o Plano Brasileiro de Financiamento – Fase II, formalizado em 1984. Nesse momento, além de ter aceitado o FMI no processo de negociação, o governo brasileiro teve de assinar um acordo com o Clube de Paris, o qual abrangia as dívidas do país com credores oficiais (governos, e não bancos). Poucos anos mais tarde, Gonzaga Beluzzo avaliaria que:

[no] segundo semestre de 1983, as autoridades econômicas brasileiras se convenceram do irrealismo de dois pressupostos presentes na estratégia de negociação da crise da dívida. Em primeiro lugar, o monitoramento da economia não seria, como julgava, flexível no tocante aos critérios de desempenho, o que passou a se constituir numa área de atrito constante com o FMI e bancos credores. De outro lado àquela altura, já estava completamente desmentida a tese de que a paralisação do mercado financeiro internacional seria temporária.³²³

³²¹ “Simonsen: renegociar é solução de desespero”, *Gazeta Mercantil*, 1 de setembro de 1982.

³²² Como consta no Relatório *Dívida Externa Brasileira*, do Banco Central, “A primeira reunião do *Bank Advisory Committee* teve lugar em Nova York, em 16.6.83, quando foram iniciadas as negociações da Fase II do Plano Brasileiro de Financiamento” (Relatório do Banco Central sobre a dívida externa brasileira, coordenado pelo servidor CERQUEIRA, 1997, p. 32).

³²³ BELLUZZO *et al*, 1991, p. 80.

Os termos dos acordos eram criticados por vários setores sociais, embora a opção de aceitar as condicionalidades do FMI e das instituições financeiras privadas estrangeiras fosse hegemônica no pensamento da burocracia³²⁴. Até mesmo Mário Henrique Simonsen nomearia a estratégia dos projetos de “ficção jurídica” quando afirmava que os

[...] bancos gostavam de dizer que nunca financiaram balanços de pagamentos e sim projetos. Essa ficção jurídica prevaleceu até 1982. O acordo do Brasil com o FMI envolve uma porção de ficções jurídicas. Afirmam que os juros são reescalonáveis. Mas fazem empréstimos para que possamos pagar os juros.³²⁵

Entre as entidades bancárias brasileiras, a Febraban, por meio de seu então presidente Roberto Konder Bornhausen, manifestaria, durante a 7ª Reunião Plenária do Conselho Empresarial Brasil-Estados Unidos, que deveria haver algum nível de “colaboração” por parte dos credores internacionais e uma revisão da disponibilidade de crédito. E, individualmente, o banqueiro e ex-ministro Ângelo Calmon de Sá demonstrava descontentamento com o “troco recebido pelo Brasil” em contrapartida a um “esforço notável para compor seus débitos externos”³²⁶. Também Olavo Setúbal, do banco Itaú, ponderava que, embora pudessem significar um respiro à economia e elevar os juros internos, o que seria benéfico para seu negócio, as medidas poderiam provocar a “ruptura do tecido social, em consequência da rigidez da diretriz imposta pelo FMI, [que] privilegia o saneamento financeiro sem considerar fatores econômicos e sociais”³²⁷.

O Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil encaminhou um requerimento ao Procurador-Geral da República para que fosse proposta uma ação de declaração de inconstitucionalidade desses instrumentos normativos do acordo, mas a ação do Procurador-Geral da Fazenda foi rápida e eficaz no sentido de impedir esse recurso ao Judiciário³²⁸.

2.2.1. Entre as medidas reformistas, os decretos-leis sobre política salarial

As 4 Cartas de Intenções emitidas no ano de 1983, devido às inúmeras necessidades de rever as metas, revelavam a imensa dificuldade do governo brasileiro de fornecer dados requeridos pelo FMI e de cumprir metas sem fazer amplas reformas estruturais. Estava claro o fracasso das promessas da equipe econômica do governo Figueiredo em recompor as despesas

³²⁴ GOUVÊA, 1994.

³²⁵ “Ficções Jurídicas”, *Folha de S. Paulo*, 6 de outubro de 1983.

³²⁶ “Banqueiro pede prudência a credores internacionais”, *Folha de S. Paulo*, 6 de outubro de 1983.

³²⁷ “Setúbal prevê alta dos juros e teme a ruptura”, *Folha de S. Paulo*, 20 de novembro de 1983.

³²⁸ *Relatório Final*, Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a apurar as causas e consequências da dívida externa brasileira e o Acordo FMI/Brasil (BRASIL, 1984, p.74).

do governo e a pauta de exportações de modo a reverter a insolvência internacional e a inflação doméstica. Ainda assim, o diretor do FMI no final daquele ano, Jacques De Larosière, ao encerrar a reunião anual da instituição, afirmou que o governo Figueiredo havia adotado medidas “impressionantes em relação a preços, subsídios, tributos, gastos governamentais e política monetária que, acompanhadas do mecanismo de alerta preventivo acertado com o Fundo, reforçam a probabilidade de sucesso do forte programa de ajustamento”³²⁹. E, sobre se a oposição no Congresso à adoção do Decreto-Lei 2.045 (reajustes salariais) seria um empecilho à assinatura do acordo, De Larosière apenas disse que “a prática do FMI é reunir o seu conselho diretor quanto está razoavelmente certo de que o programa tem financiamento externo assegurado”³³⁰.

Nos gabinetes do setor econômico³³¹, levantou-se a possibilidade de passar para a Fase II de negociações, no entanto “durante esse processo de divergências e incapacidade de formalização do acordo com o FMI, as negociações para a implementação da Fase II, já iniciadas no meio do ano, se faziam prejudicadas”³³².

Nesse contexto, entrou em cena a discussão sobre a lei salarial. Com efeito, desde o início de 1983, modificações fundamentais já vinham sendo feitas na lei salarial, mas não cumpriam padrões do FMI, já que alguns aspectos condenáveis em seus pressupostos ainda vigoravam, como o ajuste salarial automático. Por isso, visando a acatar essa incongruência atacada pelos técnicos do Fundo, o governo Figueiredo emitiu, em 13 de julho, o Decreto-Lei n. 2.045/1983, regulando o ajuste salarial no patamar de 80% da inflação passada.

Em setembro de 1983, quando o governo brasileiro conseguiu capitalizar o aumento da balança comercial junto ao FMI, e fazer com que este voltasse a conversar sobre os termos do acordo, foi emitida a 3ª Carta de Intenção. Segundo o relatório produzido por funcionários do Banco Central sobre o processo de negociação da dívida,

[as] mudanças nas políticas de preços e de salários [...] produzirão melhorias nas finanças das empresas estatais [...]. Para assegurar a realização dessas medidas [controle dos gastos públicos e redução do déficit governamental], foi reforçado

³²⁹ “Final da reunião do FMI tem elogio de Larosière ao Brasil”, *Jornal do Brasil*, 1 de outubro de 1983.

³³⁰ “Final da reunião do FMI tem elogio de Larosière ao Brasil”, *Jornal do Brasil*, 1 de outubro de 1983.

³³¹ “Crise no poder torna difícil o entendimento”, *Folha de S. Paulo*, 2 de outubro de 1983.

³³² MENEZES, 2008, p. 144. “Ou seja, haveria uma espécie de novo projeto 2, para o refinanciamento automático das amortizações que vencem no ano que vem [1984]; um projeto 3 para concessão de linhas de crédito comercial (importação e exportação), e um projeto 4, para a manutenção dos recursos de curto prazo que garantem as operações de agências de bancos brasileiros no Exterior (movimentação no mercado interbancário). A ‘fase 1’ também incluía um empréstimo ‘jumbo’ de US\$ 4,4 bilhões, do qual só entrou no País, até agora, uma parte, pois estava vinculado ao acordo com o FMI e o desembolso das prestações foi suspenso quando da criação do impasse com o Fundo, em vista do não cumprimento das metas acertadas” (“Credores detalharão empréstimo destinado a fechar contas de 83”, *Folha de S. Paulo*, 5 de outubro de 1983).

consideravelmente o controle da despesa e modificada recentemente a legislação salarial.³³³

Quando propôs as metas da 3ª Carta, o presidente Figueiredo contava com a aprovação do Decreto-Lei 2.045 no Congresso Nacional, tanto que acionou³³⁴ a cadeia nacional de rádio e televisão, no programa “Presidente fala à Nação”, para comunicar que sua “consciência democrática [apontava] o caminho do diálogo”, e que seu governo buscava, junto à “sociedade política”, uma “distribuição mais equânime dos inevitáveis sacrifícios que a política de combate à inflação [acarretaria]”. As prioridades seriam: “reduzir o déficit público, combater o desemprego, controlar a inflação e restabelecer o crescimento econômico”³³⁵.

Embora a 3ª Carta de Intenções já tivesse apresentado a proposta de ajuste salarial junto ao FMI, ainda seria imprescindível a definição da questão no Congresso Nacional. Para o PMDB, não havia “qualquer negociação com o PDS em torno da questão salarial”, não obstante o alerta do ministro Galvêas de que a rejeição ao Decreto pudesse provocar medidas mais penosas. No mesmo sentido, o Ministro Delfim alegava ser uma “tolice” dizer que o Decreto-Lei 2.045 era recessivo, pois seria apenas “um instrumento fundamental para a redução do déficit público, o que levava à diminuição da demanda financeira por parte dos Governos, abrindo campo para que [fosse] ocupado pelo setor privado”³³⁶.

As pressões internacionais pelo arrocho salarial eram múltiplas. O Ministro da Fazenda alemão, Gerhard Stoltenberg, advertia aos opositores da medida no Brasil que “se não for aprovado o Decreto-Lei 2.045, abrindo caminho para o programa do FMI, a situação do Brasil ficará ‘crítica’”³³⁷. Tão grave era o tom do governo a respeito desse assunto que, de acordo com Cristiano Paixão, o contexto de discussão de decretos-leis sobre a política salarial é um dos exemplos de como “nem mesmo a decretação do fim dos atos institucionais abandona a dicotomia essencial da normatividade do regime. As medidas de emergência eram o novo

³³³ Relatório do Banco Central sobre a dívida externa brasileira, coordenado pelo servidor Aires Cerqueira (CERQUEIRA, Ceres Aires. Dívida externa brasileira: processo negocial. Brasília: Banco Central, 1997).

³³⁴ “Nova Carta ao FMI reduzirá mais os gastos de estatais”, *Jornal do Brasil*, 2 de setembro de 1983. Segundo o editorial da *Folha*, “[Figueiredo estava com a] fisionomia fatigada, e não é para menos. Semana difícil esta. Crise econômica, fraturas no PDS, seca no Nordeste, broncas no Sul e para culminar, o desfecho da briga palaciana com a demissão do secretário-particular Heitor Aquino (o tradutor, vale a lembrança, de ‘1984’, de George Orwell, para o português)” (“Mudança de tom”, *Folha de S. Paulo*, 6 de outubro de 1983).

³³⁵ “Figueiredo abre diálogo sobre o decreto salarial”, *Folha de S. Paulo*, 6 de outubro de 1983. Nas palavras do ministro da Fazenda Ernane Galvêas, “[vamos] seguir executando, com austeridade, o programa de combate à inflação baseado nas medidas já adotadas, como o decreto-lei 2.045, os cortes nos gastos públicos, nas estatais, nos subsídios e a limitação da expansão monetária, com a execução de uma política fiscal restritiva” (“Política Fiscal mais restritiva”, *Folha de S. Paulo*, 5 de outubro de 1983).

³³⁶ “Delfim considera tolice dizer que 2045 é recessiva”, *Folha de S. Paulo*, 5 de outubro de 1983.

³³⁷ “Alemão adverte oposição brasileira”, *Folha de S. Paulo*, 5 de outubro de 1983.

‘coringa’ à disposição dos agentes da ditadura” e foram ativadas naquele caso das disputas sobre o decreto salarial³³⁸.

Ainda no que tange ao governo alemão, o Ministro da Fazenda, Gerhard Stoltenberg, e o presidente do Banco Central alemão, Bundesbank, Otto Poehl, fizeram declarações no sentido de que o dinheiro público daquele país não serviria para cobrir os riscos dos bancos alemães nos negócios com o Brasil. Segundo Stoltenberg, seria positivo o empréstimo para o Brasil, mas

o governo alemão daqui para a frente será mais cauteloso ao aconselhar bancos alemães a emprestar para países em desenvolvimento. [...] Os países em desenvolvimento estão errados se pensam que podem contar com os bancos centrais como fonte automática de refinanciamento de suas dívidas.³³⁹

Da mesma forma, no mês de setembro daquele ano, o Secretário do Tesouro dos Estados Unidos, Donald Regan, afirmou que “o compromisso dos bancos de conceder novos empréstimos de 6,5 bilhões de dólares ao Brasil depende da adoção do programa do FMI, que agora tramita no Congresso brasileiro”. Regan se referia ao Decreto-Lei 2.045, que fixaria em 80% do INPC os reajustes salariais³⁴⁰. Ao mesmo tempo, William Simon³⁴¹, que havia sido Secretário do Tesouro americano durante os governos Nixon e Ford, manifestou a opinião de que “não há saída para o Brasil a não ser uma forte disciplina interna durante vários anos, a um custo social alto”³⁴¹.

Nessa disputa entre os gabinetes da economia e o Congresso Nacional, o Decreto foi vetado, o que colocava em xeque a 3ª Carta de Intenções, que teria de ser renegociada. As negociações tiveram novo início, e, em 14 de novembro de 1983, foi emitida a 4ª Carta. Durante o processo, houve uma troca de cadeiras na presidência do Banco Central. Carlos Langoni demitiu-se por discordâncias com Galvêas e Delfim em relação ao teor da 3ª Carta de Intenções. “A principal discordância de Langoni com Delfim é que ele acha que o FMI está insistindo em metas tão rigorosas que o País não poderá cumpri-las, enquanto Delfim acha que sim. A posição de Langoni, portanto, alinha-se com o que disse o Presidente Figueiredo em favor da soberania”³⁴². Na carta de demissão, afirmou que as metas almejavam algo mais do que o mero objetivo de cumprir com os compromissos do FMI, e que ele, por convicções pessoais, teria

³³⁸ PAIXÃO, 2020.

³³⁹ “Europeus estão mesmo hesitantes”, *Jornal do Brasil*, 1 de outubro de 1983.

³⁴⁰ “Figueiredo anuncia ataque à inflação”, *Jornal do Brasil*, 29 de setembro de 1983.

³⁴¹ “William Simon prega mais recessão”, *Folha de S. Paulo*, 2 de outubro de 1983.

³⁴² “Langoni discorda de acordo com o FMI e sai do BC”, *Jornal do Brasil*, 2 de setembro de 1983.

“dificuldade em assumir tais compromissos que, de qualquer forma, só [poderiam] ser alcançados a um custo social extremamente elevado”³⁴³

O novo presidente do BC, Affonso Celso Pastore, partiria imediatamente após a posse para a saga em busca de recursos financeiros, tendo passado por Estados Unidos, Canadá, Japão, Tailândia, Bahrein, Inglaterra (onde se reuniria também com representantes de bancos de Israel, Nova Zelândia, Áustria, França, Espanha, Países Baixos, Bélgica e Portugal) e Suíça (onde se encontraria com representantes também de bancos da Itália, Liechtenstein, Áustria, União Soviética, Hungria, Tchecoslováquia, Líbia, Luxemburgo e Irã), em busca de ajuda financeira³⁴⁴. O presidente do Banco Central assumia aqui o papel de “elemento mais importante da hierarquia do governo brasileiro, fazendo-se acompanhar apenas de assessores”³⁴⁵.

Concomitantemente, Galvêas, em Nova York, acusava a imprensa de “tentativa de sabotagem contra o Brasil” ao noticiar que os bancos europeus estavam se recusando a participar da nova fase de renegociação da dívida externa, que previa a liberação de 6,5 bilhões de dólares até 1984³⁴⁶. Apesar disso, apontava “Helmut Geiger, diretor do Sarkasse e apenas um dos pequenos credores no Brasil [...]: ‘a solução do problema brasileiro ficou ainda mais difícil. Os bancos vão se conduzir daqui para a frente de maneira ainda mais cautelosa e retraída. A questão para os bancos alemães é saber se o Governo vai ajudá-los ou não a dar novos créditos ao Brasil’”³⁴⁷.

2.3. As vésperas da democracia e a pressa em educar a máquina: casuísmos, informalidades e os usos da legalidade autoritária

A sequência de descumprimento de metas e suspensão de repasse de empréstimos continuou sendo uma característica da crise no ano de 1984. Em janeiro daquele ano, com a evidência do fracasso dos compromissos do ano anterior, os ministros e os credores começaram uma segunda fase de negociações. O “Plano Brasileiro de Financiamento – Fase II”³⁴⁸ foi

³⁴³ “Carta expõe os motivos e critica metas rígidas”, *Jornal do Brasil*, 3 de setembro de 1983.

³⁴⁴ “Pastore viaja para ver credores”, *Jornal do Brasil*, 6 de outubro de 1983.

³⁴⁵ “Pastore quer maior prazo para amortização e carência”, *Folha de S. Paulo*, 5 de outubro de 1983.

³⁴⁶ “Galvêas acha sabotagem falar em fim do crédito”, *Jornal do Brasil*, 1 de outubro de 1983.

³⁴⁷ “Galvêas acha sabotagem falar em fim do crédito”, *Jornal do Brasil*, 1 de outubro de 1983.

³⁴⁸ Relatório do Banco Central sobre a dívida externa brasileira, coordenado pelo servidor Aires Cerqueira (CERQUEIRA, Ceres Aires. Dívida externa brasileira: processo negocial. Brasília: Banco Central, 1997, p. 23).

elaborado em janeiro daquele ano e estava previsto para vigorar daquela época em diante. Foram renovados os projetos da Fase I, mas com outros valores:

Depois de uma reunião do Fundo Monetário Internacional que durou sete horas e meia, da qual participaram o presidente do Banco Central do Brasil, sr. Afonso Celso Pastore, e o sr. William Rhodes, coordenador dos bancos internacionais credores do País, foi acertado o seguinte: os banqueiros aceitam o período de carência de cinco anos solicitado para o pagamento do principal da dívida de 1984 (5 bilhões de dólares), com amortizações em nove anos. A taxa de risco é de 2% sobre a Libor (taxa interbancária de Londres), que é 1,34% sobre os 10,5% anuais que são o “prime rate” americano.

Serão liberados US\$ 6,5 bilhões em dinheiro novo, cobrindo período de transição de 1983-4. Para os desembolsos de 1983, o período de carência de juros é menor – de 2,5 e 8 anos para vencimentos. Os banqueiros se comprometem a reduzir suas comissões nesse período de 1,5% para 1% e a taxa de risco de 1,8% para 1%.

O sr. Afonso Celso Pastore amanhã estará, em Toronto, iniciando a jornada descrita por este correspondente [...], porque **o pacote geral será submetido a 800 bancos** que começam a se reunir este sábado em Honolulu, prevendo uma resposta em 12 de outubro.³⁴⁹

Ao mesmo tempo em que tentavam reajustar os compromissos com os credores estrangeiros, parecia evidente a incongruência entre o projeto econômico das instituições internacionais e as possibilidades da economia brasileira, e, conseqüentemente, a contumaz incapacidade da equipe econômica de cumprir com as metas assumidas. Sendo assim, o governo brasileiro teve que aceitar um novo xadrez de negociações: a partir de então, além de não conseguir negociar diretamente com os bancos credores, mas apenas via FMI, teria que aceitar na mesa os governos de países credores, via Clube de Paris, haja vista o acordo celebrado no segundo semestre de 1983³⁵⁰. As restrições impostas ao Brasil foram intensificadas, assim como a rigidez na avaliação do cumprimento das metas como condição para a liberação de recursos foi inclemente.

Como revela o Relatório “Dívida Externa” do Banco Central, vários dos empréstimos sequer foram formalizados do ponto de vista jurídico³⁵¹. Nesse momento, Dalmo de Abreu Dallari já apontava o problema da inconstitucionalidade da dívida externa. “Desse ângulo, [...] a dívida não tem validade, pois a Constituição diz que só o Congresso Nacional tem competência para aprovar atos, tratados e convenções internacionais assumidos pelo Presidente

³⁴⁹ “Credores aceitam pedido de Pastore”, *Folha de S. Paulo*, 7 de outubro de 1983.

³⁵⁰ Relatório do Banco Central sobre a dívida externa brasileira, coordenado pelo servidor Aires Cerqueira (CERQUEIRA, Ceres Aires. Dívida externa brasileira: processo negocial. Brasília: Banco Central, 1997, p. 23).

³⁵¹ Relatório do Banco Central sobre a dívida externa brasileira, coordenado pelo servidor Aires Cerqueira (CERQUEIRA, Ceres Aires. Dívida externa brasileira: processo negocial. Brasília: Banco Central, 1997, p.30).

ou seus representantes”³⁵². Com efeito, nem os empréstimos feitos na década anterior nem esses atos relativos à negociação da dívida externa passaram pelo escrutínio do Parlamento brasileiro.

O cenário econômico no início de 1984 era razoavelmente melhor que o do ano anterior: alto superávit comercial, no valor de US\$ 13 bilhões, crescimento de 5,7% do PIB, e um crescimento de 7% do setor industrial. Uma série de fatores contribuiu para que a crise econômica parecesse dar sinais de recuperação naquele ano. A recuperação da indústria brasileira e, conseqüentemente, as exportações de produtos com maior valor agregado, o crescimento de produção de recursos energéticos, o que fazia reduzir a necessidade de petróleo importado, ao mesmo tempo em que o preço do petróleo internacional arrefecia e ocorria a retomada do crescimento norte-americano.

Todavia, o ano de 1984 foi um marco político em que seriam orquestrados os últimos ajustes de transição para a democracia: Em meio às crises por que passavam os meses finais da presidência de Figueiredo, houve o estremecimento entre seu governo e o Fundo Monetário Internacional, seguido pela suspensão de empréstimos, interrompendo também sua implementação para o futuro. Isso significava a redução de possibilidades do governo civil vindouro.

A sétima Carta de Intenções, enviada ainda em dezembro de 1984, não chegou sequer a ser considerada pelo FMI³⁵³. Na contabilidade de 1984, houve um acúmulo de reservas brasileiras no valor de US\$ 12 bilhões, o que aparentemente favoreceria o Brasil nas negociações com os bancos, mas que não ocorreu, já que houve descumprimento de outras metas. Assim, no final do governo Figueiredo, a equipe econômica recorreu ao Comitê Assessor dos Bancos para pensar uma nova fase de acordos.

Como quase todas as metas foram descumpridas em 1983 e 1984, e o FMI sequer considerou o conteúdo da 7ª Carta de Intenções, o envio de recursos foi interrompido às vésperas do início do período democrático, o que prejudicaria o planejamento orçamentário do primeiro trimestre de 1985. Além disso, já imbuído de algumas decisões devido à transição de governo, Tancredo Neves não estava convicto da adequação do programa em curso de

³⁵² “Dívida fora de lei”, *Folha de S. Paulo*, 8 de outubro de 1983. Dalmo Dallari fazia análise no contexto de um ciclo de debates com o tema “Os intelectuais e a política”. “Presentes à mesa também estavam Francisco Weffort, sociólogo, professor da USP e secretário-geral do Partido dos Trabalhadores-PT; Carlos Lessa, economista, professor da Universidade Federal do Rio de Janeiro e Unicamp, e Fernando Henrique Cardoso, sociólogo, senador e presidente do PMDB-São Paulo. O debate foi coordenado por Luciano Martins, ex-professor da Universidade de Paris (França) e Colúmbia (EUA) e, atualmente, pesquisador na Escola de Altos Estudos em Ciências Sociais de Paris” (“Para Dallari, intelectual é útil ao Terceiro Mundo”, *Folha de S. Paulo*, 8 de outubro de 1983).

³⁵³ Relatório do Banco Central sobre a dívida externa brasileira, coordenado pelo servidor Aires Cerqueira (CERQUEIRA, Ceres Aires. Dívida externa brasileira: processo negocial. Brasília: Banco Central, 1997).

reestruturação da dívida, o que impôs uma suspensão de negociações até a posse do Presidente Sarney.

Assim, ao final do regime militar, parecia despontar um novo caminho para a negociação da dívida externa, já que a

visível improdutividade das negociações visando a solução do problema da dívida, que após quatro anos (dois sob a supervisão do FMI) de recessão e transferência de recursos ao exterior só fez aumentar o montante devido sem que houvesse sinais de restabelecimento dos fluxos voluntários de crédito ao país, levavam ao descontentamento interno e a debates sobre os rumos das negociações. O ano de 1986 ainda reservava novas reviravoltas nas negociações, algumas ‘vitórias’ ao governo brasileiro e, novamente, colocaria o Brasil numa nova encruzilhada que desembocaria na moratória de 1987.³⁵⁴

A equipe econômica ligada ao futuro governo, especialmente os que foram escolhidos pelo presidente Sarney, argumentava que deveria ser adotada uma postura mais soberana nas negociações da dívida externa, sendo vistos como mais confrontacionistas que os Ministros do governo militar. Dilson Funaro, que seria Ministro da Fazenda após agosto de 1985, e João Sayad, Ministro do Planejamento, estavam entre o que faziam duras críticas às imposições do sistema internacional. Defendiam a ideia de que o “equilíbrio econômico dos contratos” de empréstimo feitos entre 1968 e 1982 dependia de duas situações: de um lado, a manutenção da taxa de juros em um nível razoável; de outro, a possibilidade de que fossem feitos refinanciamentos do principal e de parte dos juros.

Segundo a perspectiva desses futuros chefes das pastas econômicas, era evidente que os prazos de maturação dos investimentos, para os quais os empréstimos foram feitos, eram muito mais dilatados que os prazos dos contratos. Esse fator teria sido determinante para que o país, já no início da década de 1980, estivesse preparado para obter superávits na balança comercial tão altos que conseguissem atender aos exorbitantes níveis de transferência de recursos para o exterior, após a alta unilateral dos juros pelos Estados Unidos. Dessa forma, de acordo com esses opositores à política de negociação da dívida durante o regime militar, foram rompidas as bases de sustentação dos contratos, e, portanto, o Brasil não deveria se subordinar às condicionalidades do FMI, mas sim ao objetivo econômico interno de crescimento sem inflação.

³⁵⁴ MENEZES, 2008, p. 148-9.

2.4. Às vésperas da Assembleia Constituinte

No meio da crise econômica e de tensões sobre a necessidade um novo texto constitucional, houve as Diretas Já, o processo eleitoral negociado no ambiente institucional, a escolha de Tancredo Neves em uma disputa com Paulo Maluf e o fim do regime militar via eleições indiretas. Inicialmente, Sarney manteve a equipe econômica estabelecida na transição de governo arquitetada por Tancredo.

Ainda no relatório da equipe de transição de governo, a Comissão do Plano de Governo (COPAG)³⁵⁵, havia sido definida a opção pela continuidade da forma das negociações com o FMI. O único ajuste que os designados por Tancredo a participar desse repasse de informações entre equipes achavam necessário era que as metas teriam de ser mais realistas. Essa equipe, coordenada por José Serra, pensava que a:

Alternativa no caso será rediscutir com o Fundo os termos das metas de ajustamento, procurando não só estabelecer metas realistas como introduzir novas condicionalidades [...]. Esse processo de renegociação deverá ser difícil, mas colocase como opção mais adequada do que a simples ruptura com o FMI, com todas suas consequências negativas a curto prazo no tocante a ingresso de divisas e aos entendimentos com os bancos credores.³⁵⁶

O documento, no entanto, retratava o incômodo da nova equipe com a forma da relação com o FMI: a inoperância do tipo de negociação herdada do regime militar, assim como o papel determinante dos choques externos no problema do endividamento brasileiro; o peso das transferências de recursos do Brasil ao exterior nos níveis de crescimento; a necessidade do país de alcançar um novo modelo de negociação, que, além de aliviar essas transferências, não determinasse quais políticas econômicas deveriam ser implementadas pelo novo governo³⁵⁷.

As novas chefias de pastas das principais instituições econômicas tomavam posse em um contexto de crise econômica e logo após uma das interrupções de acordo com o FMI e de negociações com bancos privados. A heterogeneidade na nova equipe era tão significativa que iria ditar as controvérsias internas sobre como lidar com o sistema financeiro internacional, sendo o Ministro da Fazenda inicial, Francisco Dornelles, indicado por Tancredo Neves e

³⁵⁵ BRASIL. Comissão para o planejamento do governo (COPAG). *Subsídios para Renegociação da Dívida Externa*. 1985.

³⁵⁶ BRASIL. Comissão para o planejamento do governo (COPAG). *Subsídios para Renegociação da Dívida Externa*. 1985, p. 5.

³⁵⁷ BRASIL. Comissão para o planejamento do governo (COPAG). *Subsídios para Renegociação da Dívida Externa*. 1985.

favorável à continuidade no método de negociação da dívida. E havia ainda uma instituição tendo competências reestabelecidas: o Congresso Nacional.

A sociedade estava mobilizada, especialmente por conta da inflação e do papel desempenhado pelo FMI na geração de externalidades negativas do processo de negociação da dívida externa, como o desemprego, o arrocho salarial e a inflação, que afetavam de formas diversas as diferentes camadas sociais. Entre as agendas em disputa na sociedade sobre a solução que o novo governo, o Congresso e até a Constituinte poderiam dar a essa crise, a prioridade do governo foi a tentativa de acertar outro acordo com o FMI. O sobrinho de Tancredo, Francisco Dornelles, na chefia do Ministério da Fazenda, propôs – e levou a cabo no seu curto e turbulento mandato – um plano de controle inflacionário via austeridade fiscal e corte de gastos públicos.

A chefia da equipe econômica do governo democrático permaneceu com a política de não confrontar a agenda de reformas proposta pela comunidade financeira internacional quanto ao tratamento da dívida externa durante o mandato de Dornelles, substituído em agosto de 1985. Havia ainda uma esperança de que o bom comportamento e a obediência ao *mainstream* em política econômica atrairiam novos fluxos de crédito como um movimento natural do mercado. Os bancos credores continuaram retendo os vencimentos da dívida desde janeiro de 1985, com base em extensões *ad hoc* dos acordos de 1984.

De um lado, houve alguns resultados econômicos positivos na transição de 1984 para 1985, principalmente no que se refere às exportações, o que até poderia assinalar uma possível autonomia na renegociação da dívida externa. De outro, a inflação escalou a níveis estratosféricos desde o começo de 1985³⁵⁸, e, mesmo com a substituição de Francisco Dornelles por Dilson Funaro, no Ministério da Fazenda, não foi possível frear a grande repercussão dos protestos de “fora FMI!” e até mesmo uma defesa de retorno ao desenvolvimentismo.

De acordo com Cristiano Paixão,

É com a crise do Estado Social que se viabiliza a construção – ainda em pleno andamento – de um novo paradigma: o Estado Democrático de Direito. Ele decorre da constatação da crise do Estado Social e da emergência – a partir da complexidade das relações sociais – de novas manifestações de direitos. Desde manifestações ligadas à tutela do meio ambiente, até reivindicações de setores antes ausentes do processo de debate interno (minorias raciais, grupos ligados por vínculos de gênero ou orientação sexual), passando ainda pela crescente preocupação com lesões a direitos cuja titularidade é de difícil determinação (os chamados interesses difusos), setores das sociedades ocidentais, a partir do pós-guerra e especialmente da década de 1960, passam a questionar o papel e a racionalidade do Estado-interventor. A ênfase conferida ao paradigma emergente concentra-se na ideia de cidadania, compreendida

³⁵⁸ A inflação acumulada do ano de 1984 foi de 223,9%.

em sentido procedimental, de participação ativa. Como seria de se esperar na mudança paradigmática, os direitos consagrados nos modelos anteriores de constitucionalismo são redimensionados. Verificam-se, no interior da sociedade, novas formas de associação: organizações não-governamentais, sociedades civis de interesse público, redes de serviços não-verticalizadas.³⁵⁹

Nesse contexto de questionamento profundo do papel do Estado na economia, fundamentalmente da entrada em cena do paradigma do Estado Democrático de Direito, ocorre a troca de um Ministro da Fazenda mais simpático à agenda neoliberal por outro relativamente refratário a essa agenda de reformas. Já no segundo semestre de 1985, Dilson Funaro assumiu a pasta da Fazenda em agosto, com uma diferença marcante com relação a Dornelles na condução das tratativas da dívida externa. O ex-presidente do BNDES e empresário³⁶⁰ questionava o processo de recessão imposto nos 4 anos anteriores, já que fracassado no intuito de combater a crise econômica. Sua estratégia foi a de tentar liderar uma iniciativa de países endividados a fim de demonstrar que eram *too big to fail*. Ou seja, que não interessava muito, para sociedade nenhuma, naquele estágio de globalização financeira, que tantos países estivessem em crise. Não se tratava da reedição do Consenso de Cartagena, mas foi sob esse argumento que, na reunião conjunta do FMI e do Banco Mundial de Seul, em 1985, houve uma tentativa de resistir às condições de negociação até então impostas pelos bancos e pelo Fundo. A crítica, pelo menos, ganhou visibilidade:

Funaro assumiu posição de liderança no grupo dos países endividados, defendendo o esgotamento dos processos de ajuste recessivos. A partir da posição crítica às tradicionais estratégias de ajuste, o Ministro adotou como palavra de ordem a sustentação do crescimento. E, quando as pressões externas começaram a aumentar, reafirmou essa atitude, defendendo a autodeterminação da política econômica. Essa postura mais dura, liderada por Dilson Funaro, ganhou algum respaldo político interno, principalmente por setores progressistas no âmbito parlamentar.³⁶¹

³⁵⁹ PAIXÃO, 2003. Nesse mesmo sentido, segundo Karl Polanyi, a forma como ocorreu a grande transformação do capitalismo às vésperas da Segunda Guerra ecoou fortemente nas crises econômicas das décadas de 1970 e 1980. Naquele contexto de ascensão dos fascismos, no início do século XX, Polanyi tem a mesma preocupação que Max Horkheimer e Theodor Adorno, em “Dialética do Esclarecimento”, e que Joseph Schumpeter, em “Capitalismo, democracia e socialismo”, de compreender as razões históricas do êxito político e econômico de agendas antidemocráticas. A conclusão desses três estudos, conquanto tenham pressupostos e previsões diferentes, é a de que alguma força opera nos subterrâneos da sociedade. Segundo Nancy Fraser, pelo menos inicialmente a crise do capitalismo nas décadas de 1970 e 1980 teve suas raízes nos primeiros esforços para livrar os mercados de regimes regulatórios (tanto nacional quanto internacional) estabelecidos no pós-II Guerra. Para a autora, o que hoje chamamos “neoliberalismo” nada mais é que uma reativação da fé do século XIX na “autorregulação do mercado” que provocou a crise do capitalismo analisada por Polanyi. Como naquela ocasião, as tentativas de implementar essa crença nos anos 1970 e 1980 não só provocaram fissuras no tecido social como também foram destrutivas ao meio ambiente. Como naquela ocasião, nas décadas mais recentes houve forças de oposição se mobilizando contra essa investida do mercado. A crise pode ser vista, portanto, como uma grande transformação reeditada (FRASER, 2011).

³⁶⁰ Sócio da fábrica de brinquedos Trol.

³⁶¹ BAER, 1989, p. 199.

A posição de Funaro não foi exitosa, como se veria nos meses subsequentes. Com efeito, entre setembro de 1985 e abril de 1987, houve um longo período de impasse entre a equipe econômica e o sistema financeiro internacional – credores privados, oficiais e FMI.

Às vésperas do ano de 1986, o governo elaborou unilateralmente um novo plano para ser apresentado ao Comitê Assessor dos Bancos. Um dos pontos mais importantes dessa proposta seria o de não haver supervisão do Fundo em sua implementação, já que a instituição não participaria da elaboração, embora concordasse que todos os dados solicitados pelo FMI pudessem ser prontamente fornecidos, conforme previsto no artigo 4º do Estatuto do Fundo. No entanto, o acordo acabaria sendo postergado, estendendo as negociações para o ano seguinte.

A partir dessa derrota, o governo adotou, no início de 1986, a estratégia de entrar em contato diretamente com os bancos e governos credores, e passar ao largo do FMI. Durante o processo de negociação direta com bancos credores, Funaro conseguiu implementar o Plano Cruzado, um plano econômico de controle inflacionário que não era de viés econômico liberal, pois previa congelamento de preços e salários entre outros pontos. Não que os bancos do Comitê Assessor tenham aprovado o plano, mas, sob as condicionalidades do FMI, o plano seria, em grande medida, incompatível com as metas. Nesse processo de negociação direta com os bancos, a equipe econômica assumiu o compromisso de regularizar os valores devidos do ano anterior para 1985. Também definiu a extensão da *Trade Commitment Letter* e da *Interbank Commitment Letter* até março de 1987.

O Clube de Paris, grupo dos credores oficiais, imediatamente se opôs a esse contato direto entre governo brasileiro e bancos credores, passando ao largo dos acordos com o FMI. Para o grupo, havia um tratamento discriminatório em relação a outros países devedores, e que, portanto, o Brasil deveria retomar a intermediação do FMI³⁶². No entanto, o Banco Central seguiu negociando bilateralmente com cada banco específico. Entre abril e dezembro de 1986, o Clube de Paris teve de aceitar essa proposta do Banco Central de acordos informais, sem a necessidade de aceitação do programa do FMI³⁶³.

³⁶² CPDOC-FGV, Dicionário do Acervo do Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil da Fundação Getúlio Vargas. Verbetes “Dívida Externa”, por Carlos Eduardo de Freitas. Disponível em: <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/divida-externa-2>>. Acesso em 10 de maio de 2021.

³⁶³ CPDOC-FGV, Dicionário do Acervo do Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil da Fundação Getúlio Vargas. Verbetes “Dívida Externa”, por Carlos Eduardo de Freitas. Disponível em: <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/divida-externa-2>>. Acesso em 10 de maio de 2021.

Ou seja, a equipe econômica havia adotado o argumento de que metas econômicas, como o índice de desemprego e a renda nacional, não poderiam ser estabelecidos pelo sistema financeiro internacional. Tratava-se de uma mudança de posição em relação à postura que a equipe do regime militar, Ernani Galvêas e Carlos Langoni especialmente, conseguia impor, mas ainda era dissonante da opinião boa parte da sociedade, especialmente dos que não viam resultados na inflação. A inflação era alarmantemente crescente: 223,9% em 1984, 235% em 1985, 65% em 1986 – ano de eleições legislativas, inclusive para compor a futura Assembleia Nacional Constituinte –, 415,8% e 1037,6% nos anos de 1987 e 1988 – anos em que esteve ativa a ANC –, 1782,9% em 1989 – ano da primeira eleição direta após o fim da ditadura.

As disputas em torno da gestão da dívida externa e da inflação passariam a tensionar outras agendas da sociedade, tanto no Congresso quanto na Assembleia Constituinte. No contexto das eleições de 1986, o Plano Cruzado significou uma pausa na aceleração inflacionária, por conta de uma medida marcadamente heterodoxa de política econômica, o congelamento de preços³⁶⁴.

Como vimos até aqui, às vésperas de eleições a *mão invisível* é sempre mais generosa com a sociedade do que com o mercado³⁶⁵. Assim o foi em 1982, em 1984, e não foi diferente em 1986. Então, o ano de 1986, marcado pelas eleições para renovar o Congresso Nacional e

³⁶⁴ Segundo o economista Modiano, “[...] as condições que a economia oferecia eram consideradas apropriadas: o produto industrial, impulsionado pelos bens de consumo durável, crescera 9,2% durante os 12 meses anteriores a fevereiro; a balança comercial acumulara um superávit de US\$ 12,8 bilhões nos últimos 12 meses; as reservas internacionais alcançavam em dezembro US\$ 11,6 bilhões e US\$ 4,7 bilhões nos conceitos do FMI e de liquidez respectivamente; o déficit público em 1986 estaria praticamente eliminado, com o resultado do pacote fiscal anunciado em dezembro de 1985; o preço do petróleo, que correspondia a 45% das importações brasileiras, caía no mercado internacional; e o dólar norte-americano, ao qual estava atrelado o cruzeiro, desvalorizava-se em relação às moedas europeias e ao iene” (MODIANO, 1990, p. 357).

³⁶⁵ O sentido aqui é o de que, no contexto eleitoral, seria mais factível que a sociedade amplamente mobilizada conseguisse “inserir” o mercado, ou, pelo menos, que o mercado fizesse algumas concessões à sociedade. Na relação entre os “três monstros inventados” – estado, mercado e sociedade (CARVALHO NETTO, 2003), Karl Polanyi fez uma importante distinção entre mercados inseridos e desinseridos. Essa diferenciação constitui o conceito de crise como compreensiva dos conceitos de sociedade e proteção social feita pelo Estado e de seu duplice movimento. Polanyi distinguiu dois tipos diferentes de relação entre mercados e sociedades. De um lado, o mercado pode estar “inserido”, ou seja, estar submetido a instituições não-econômicas e sujeito a normas não-econômicas, tais como “preço justo” e “salário-mínimo”. De outro, o mercado pode estar “desinserido”, isto é, livre de controle extra econômico, sendo governado apenas pelas leis da oferta e da demanda. O primeiro caso, segundo Polanyi, é a norma histórica: durante toda a história, em civilizações diversas e em lugares totalmente diferentes, mercados se sujeitaram a controles não econômicos, que limitavam o que pode ser objeto de compra e venda, por quem e em que termos. O segundo caso é historicamente anômalo para o autor: uma invenção britânica do século XIX, o “mercado autorregulado” era uma ideia totalmente nova, cujo desenvolvimento, Polanyi rebate, ameaça não só a coesão do tecido da sociedade humana, mas a própria constituição da humanidade como sociedade. Para Polanyi, os mercados não podem, de maneira nenhuma, estar completamente desinseridos da sociedade (POLANYI, 2001). De acordo com Nancy Fraser, as lutas por emancipação mediam cada conflito entre mercado e sociedade. Ao abranger categorias como o mercado, a proteção social e a emancipação, tem-se mais condições de se prestar ao mapeamento dos três projetos políticos, proeminentes nas décadas posteriores à publicação original de Polanyi, configurando uma nova e quasi-Polanyian perspectiva que pode esclarecer a crise capitalista do século XXI (FRASER, 2011).

formar a ANC, foi um hiato em termos inflacionários na década de oitenta. Houve aumento do poder de compra dos salários, já que preços foram congelados, o que tanto estimulava o consumo quanto levava à escassez de inúmeros produtos. Foi um ano de eleições, inflação relativamente controlada, aquecimento econômico e altíssimo consumo³⁶⁶. As eleições foram em 15 de novembro, e a partir de meados daquele ano, principalmente após setembro, o governo implementou medidas para desaquecer a economia. O lançamento do Plano Cruzado II, ou *Cruzadinho*, anunciado em outubro, cumpria esse escopo, visando a reduzir a inflação.

No final do ano de 1986, as medidas eleitoreiras de estabilidade econômica não se sustentaram. Passadas as eleições, o governo Sarney não conseguiu manter essas medidas de controle da inflação e, com isso, houve grande queima de reservas internacionais do país. Uma das soluções aventadas foi retomar a estratégia de 1983-84, quando o Fundo Monetário Internacional participava da execução de planos de estabilidade³⁶⁷.

O recurso ao FMI era a opção defendida por Fernão Bracher³⁶⁸, o Presidente do Banco Central, e apoiada por uma figura central nessas articulações, Marcílio Marques Moreira, embaixador em Washington³⁶⁹ e um tradicional defensor da reinserção do FMI na solução da questão da dívida. Bracher e Moreira viam o acordo com o FMI e a renovação do acordo com os bancos comerciais como formas de demonstrar, no mercado de crédito privado, que o sistema financeiro do Brasil era um destino seguro, assim atraindo investimento privado.

Segundo o economista Paulo Nogueira Batista Júnior, então assessor para assuntos da dívida externa na equipe do Ministro Funaro, após

quatro anos e meio de crise, não era difícil perceber que os mecanismos acionados para administrar o problema da dívida não estavam levando [...] a solução alguma. Nem poderiam, pois não haviam sido concebidos para solucionar seus problemas, e sim para assegurar determinados fluxos de transferência de recursos para os credores.³⁷⁰

O Ministério da Fazenda, liderado por Funaro, via como problema principal a retomada do crescimento econômico, e, por consequência, da geração de emprego e queda da inflação. Na perspectiva desse Ministro, o foco não seria a melhora do comércio internacional

³⁶⁶ CPDOC-FGV, Dicionário do Acervo do Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil da Fundação Getúlio Vargas. Verbetes “Dívida Externa”, por Carlos Eduardo de Freitas. Disponível em: <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/divida-externa-2>>. Acesso em 10 de maio de 2021.

³⁶⁷ BATISTA JR., 1988; BAER, 1989; BELLUZZO *et al*, 1991.

³⁶⁸ Fernão Bracher era ex-vice-presidente do Banco Bradesco.

³⁶⁹ Posteriormente, Marcílio Marques Moreira seria Ministro da Fazenda do governo Collor.

³⁷⁰ BATISTA JR., 1988, p. 27.

a fim de honrar o pagamento da dívida, e, por isso, sua opção por uma negociação que julgava ser menos subserviente junto aos bancos credores, pois estes não eram o centro dos problemas do país e não deveriam ter o poder de impor, via FMI, reformas normativas e institucionais ao sistema financeiro doméstico. Em 1987, Funaro conseguiu manter o formato de negociações que havia implementado desde o início de sua gestão, passando ao largo do aval do FMI. No entanto, a economia não mostrava sinais de recuperação: as contas externas permaneciam desfavoráveis (queima de reservas).

O que ocorreu em 1987 foi central em dois aspectos: primeiro que, como veremos, não havia uma posição homogênea dentro do Ministério da Fazenda sobre esse assunto, tanto que ficará evidente, mais adiante, o dissenso entre Funaro e o funcionário posteriormente alçado a Ministro, Maílson da Nóbrega; segundo, que as negociações da dívida externa passaram a coincidir com a Assembleia Constituinte.

Em 20 de fevereiro de 1987, foi decretada a moratória da dívida externa. A Assembleia Constituinte havia sido instaurada em 1º de fevereiro de 1987. Ao mesmo tempo em que se discutiriam questões fundantes do sistema financeiro da nova democracia, seria decidido sobre as condicionalidades do sistema financeiro internacional.

De acordo com o economista Paulo Nogueira Batista Júnior, o anúncio da moratória foi o ponto culminante de um processo em que se defrontavam, de um lado, o Ministério da Fazenda, favorecendo uma postura mais dura e também mais inovadora para tratar da questão da dívida, e, de outro, o Banco Central - chefiado inicialmente por Fernão Bracher, substituído poucas semanas antes do episódio por Francisco Gros – e seu aliado, o embaixador do Brasil em Washington (onde também é a sede do FMI), Marcílio Marques Moreira, que defendiam a via convencional de negociação, na expectativa de que o Brasil se reintegrasse ao mercado voluntário de empréstimos. Ainda segundo Paulo Nogueira Batista Júnior, Marcílio teria tentado, até o último momento, demover o presidente Sarney da intenção de decretar a moratória³⁷¹.

Essa, contudo, não é a versão fornecida pelo próprio Marcílio Marques Moreira. Segundo ele, Sarney o teria convocado para ir a Brasília, incógnito, nos primeiros dias de fevereiro. Lá, ele participou de jantar na casa do ministro Funaro e, no dia seguinte, de uma reunião com o presidente e seu assessor especial, Rubens Ricupero. Sarney lhe teria dito que a

³⁷¹ CPDOC-FGV, Dicionário do Acervo do Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil da Fundação Getúlio Vargas. Verbete “Dívida Externa”, por Carlos Eduardo de Freitas. Disponível em: <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/divida-externa-2>>. Acesso em 10 de maio de 2021.

moratória era inevitável e que pretendia dela retirar o máximo de dividendos políticos internos, buscando a recuperação da popularidade perdida por seu governo devido ao fracasso do plano de estabilização econômica, Plano Cruzado - que, entre outros pontos, decretou o fim da correção monetária e congelou preços e salários. Márcio teria, então, arguido contra a abordagem confrontadora adotada pela equipe da Fazenda, recebendo a autorização do presidente para, com Ricupero, amenizar o conteúdo original do discurso e do telex enviado aos bancos credores.

No dia 21 de fevereiro, um dia depois de decretada a moratória, a capa do Jornal do Brasil estampava a reunião entre Presidente da República, Ministro da Fazenda e presidente da Assembleia Nacional Constituinte. A fotografia introduzia a notícia de que: “Sarney pede união contra dívida”,.



A preocupação em compatibilizar a negociação da dívida com os limites e possibilidades de um regime democrático era clara. No *Telex* enviado pelo Ministro Funaro, pode-se ver que havia, de sua parte, o entendimento de que a consolidação da democracia, prioridade daquele momento, era incompatível com a transferência maciça de recursos ao exterior.

Um dos pilares do governo brasileiro é o compromisso com a promoção do crescimento econômico e a consolidação da democracia. Esses objetivos não são

compatíveis com a maciça transferência de recursos ao exterior ou com os recursos exigidos pelo modelo de reescalonamento de dívida aplicado até agora.³⁷².

No sistema do direito, a posição de Funaro era a de não aceitar o discurso de que, para reestruturar a dívida externa, seria indispensável abrir mão de – ou pelo menos restringir significativamente a – autonomia política do Presidente, da Administração, do Congresso e da ANC para gerir recursos econômicos. Nesse momento, as preocupações sociais quanto a recursos eram amplas, de incentivo ao crescimento econômico à promoção de direitos sociais. Ou seja, na Nova República, seria necessário minorar a transferência de recursos e o estrangulamento econômico na retomada de pagamentos. Não era politicamente sustentável compatibilizar as condicionalidades do FMI com o projeto de constituição que se avisava³⁷³.

A reserva em torno de 4 bilhões de dólares e a saída de recursos fizeram Sarney decretar a moratória em 1987 com a expectativa de amplo apoio político³⁷⁴. No entanto, o próprio governo estava dividido. A avaliação de que não houve tanto impacto em termos de apoio popular a Sarney após a moratória levou à renúncia de Funaro e à nomeação de Luiz Carlos Bresser Pereira. Logo no início, Bresser decretou uma minidesvalorização de 8,5% como estímulo às exportações e à entrada de recursos para fazer frente ao serviço da dívida (juros). Como resposta à impopularidade das medidas econômicas anteriores, Bresser retomou a política de ajuste e reaproximação com o FMI. Considerando que 1987 é o ano de instauração da Assembleia Constituinte, todas essas tensões passam a ser catalisadas nas discussões de elaboração da nova constituição.

³⁷² Telex enviado aos bancos comerciais comunicando a suspensão dos pagamentos de juros em 1987, conforme o Relatório do Banco Central sobre a dívida externa brasileira, coordenado pelo servidor Aires Cerqueira (CERQUEIRA, Ceres Aires. Dívida externa brasileira: processo negocial. Brasília: Banco Central, 1997, p. 23).

³⁷³ “Numa reunião que durou cerca de meia hora, o líder do PMDB no Senado, Fernando Henrique Cardoso, e o líder do governo na Constituinte, deputado Carlos Sant’Anna, conseguiram obter dos líderes de todos os partidos, exceto do PDT, apoio político imediato à suspensão do pagamento dos juros da dívida externa. [...]”. Para o líder do PT, Luiz Inácio Lula da Silva, “Somos contra o pagamento e pela sua suspensão. Se o governo agiu assim, ainda que temporariamente, ele tem o nosso apoio”. “Eram 15h20min quando o senador Fernando Henrique Cardoso abriu a reunião dizendo: ‘Estou aqui em nome do presidente’ [...] ‘é preciso união nacional porque o momento é grave. Nós temos 4,1 bilhões de dólares em reservas e o governo precisa que todos se unam em torno dele no momento em que decide suspender o pagamento de juros’ – apelou Fernando Henrique. O deputado Luiz Inácio Lula da Silva quis saber se a suspensão era mesmo para valer e ouviu do líder do PMDB no Senado que o governo iria colocar assessores à disposição dos parlamentares para explicarem a crise e as medidas nos seus mínimos detalhes” (“PDT é o único a negar apoio”, *Jornal do Brasil*, 21 de fevereiro de 1987).

³⁷⁴ Sarney viria a afirmar posteriormente em entrevista que foi “[...] um erro (a moratória), um erro extraordinário. Não fizemos a moratória por razões políticas, mas por questões técnicas. Posso revelar, agora, o patamar de nossas reservas na época: apenas 3,2 bilhões, dinheiro que não dava para um mês de importações. Quando decretei a moratória, imaginei que fosse ter apoio interno ao menos daqueles partidos que diziam condenar o pagamento da dívida externa, mas nem isso aconteceu. Passaram a gritar ‘Fora Sarney’” (Revista Veja, 1998).

2.5. O papel do Banco Mundial: redesenhar por completo a ossatura do Estado

Na imbricada relação entre os bancos credores, o Fundo Monetário Internacional, o Clube de Paris e o governo brasileiro – com os presidentes Figueiredo e Sarney –, recorrer ao Banco Mundial foi uma estratégia das equipes econômicas sob o argumento de forjar um aliado do Brasil. A estratégia era equivocada e revela uma compreensão ingênua das origens e da história do sistema financeiro internacional. E mesmo considerando apenas o contexto da década de 1980, a relação umbilical entre o Banco Mundial e o FMI era praticamente um consenso. O grupo Banco Mundial adotara, naquela década, um novo modelo teórico-ideológico para orientar o financiamento, estabelecendo novos critérios. Assim, por ser uma crise de dívida de natureza estrutural, na nova concepção do BM e do FMI, a solução demandaria “políticas de ajuste estrutural para corrigir as inconsistências e artificialidades dessas economias. A partir desse momento, as ações e programas do Banco Mundial se concentrariam nesse sentido”³⁷⁵.

Por que essas reformas seriam relevantes para a nova constituição, especialmente em que elas afetariam um projeto de sociedade mais igualitário e inclusivo?

Em primeiro lugar, a crise econômica se impunha como prioridade, considerando a instabilidade provocada pela altíssima saída de dinheiro para cumprir obrigações mensais de pagamento da dívida externa e a inflação descontrolada. Todavia, os empréstimos que o governo fizera para resolver a crise estavam condicionados a sua alocação, e a equipe econômica não teria autonomia para ter seu próprio diagnóstico do que deveria ser feito para equacionar o problema. Ou até teria, desde que a conclusão fosse consoante com a imposta pelo BM e pelo FMI.

As condicionalidades não consistiam em apenas medidas para resolver a crise imediatamente, mas o que é mais importante para a discussão a respeito do processo constituinte: tratava-se de reformas no arcabouço jurídico, já que “as condicionalidades impostas operariam, segundo os argumentos do Banco [Mundial], uma reestruturação produtiva apropriada ao desenvolvimento sustentável”³⁷⁶. Havia o “objetivo de redesenhar por completo a ossatura material do Estado. A gestão pública deveria se adequar ao ajuste macropolítico”³⁷⁷.

³⁷⁵ MENEZES, 2008, p. 151.

³⁷⁶ MENEZES, 2008, p. 151.

³⁷⁷ PEREIRA, 2010, p. 259-9. João Márcio Mendes Pereira avalia a mudança da seguinte forma: “para atender mais prontamente às exigências dos credores, o componente institucional embutido nos acordos de empréstimo do Banco foi modificado. Até então, de maneira geral, a ingerência do Banco nesse âmbito havia se concentrado na criação de enclaves dentro do aparelho de Estado voltados para a gestão e disseminação de projetos de desenvolvimento ou para a criação de instituições responsáveis pela elaboração e execução de políticas setoriais. Com a política de ajustamento, as condicionalidades institucionais passaram a envolver, simultaneamente, órgãos

Conquanto já houvesse o Programa de Assistência Especial, de 1982, também oriundo desse aumento de empréstimos em troca de reformas do sistema financeiro³⁷⁸, dois outros projetos foram elaborados em 1983 entre Brasil e Banco Mundial para cumprir condicionalidades assumidas junto ao FMI. Entre os objetivos desses projetos, constava a redefinição do papel do Estado na economia, com medidas de desregulamentação do mercado, reformas institucionais e privatizações em médio e longo prazo.

Em outubro de 1983 o Ministro do Planejamento, Delfim Netto, e o diretor do Banco Mundial, Nicolás Ardito Barletta, assinaram os acordos, cujo objetivo era ajudar a cumprir as metas assumidas com o FMI para conseguir manter os empréstimos com os bancos privados estrangeiros³⁷⁹. Ou seja, o BM surgiu como recurso viável à crise quando houve descumprimento das metas do FMI e suspensão dos repasses tanto por essa instituição quanto pelos bancos credores. Foram assinados dois acordos com o Banco Mundial: para exportações em geral e para o setor agrícola especificamente³⁸⁰.

públicos de vários setores em diversos níveis de governo, com o objetivo de redesenhar por completo a ossatura material do Estado. A gestão pública deveria se adequar ao ajuste macropolítico. A ênfase na política macroeconômica e na remodelagem institucional também fez parte das atividades de formação de quadros nacionais desenvolvidas pelo Instituto de Desenvolvimento Econômico. A partir de 1983, o número de cursos, oficinas e encontros para tais finalidades ganhou fôlego, enquanto as atividades voltadas para a administração de projetos declinaram” (PEREIRA, 2010, p. 259-9).

³⁷⁸ Os programas setoriais “foram criados no ano de 1980. Tratava-se de empréstimos para programas – ao invés de empréstimos para projetos – os quais proveem recursos livres em divisas para países em desenvolvimento com problemas estruturais no balanço de pagamentos. Para se candidatar a esses empréstimos, os governos dos países membros devem “reconhecer a necessidade de formular e introduzir, com urgência, um conjunto de medidas integradas destinadas a ajustar a estrutura das atividades produtivas de suas economias à situação externa marcadamente deteriorada. Em essência, o objetivo dos empréstimos de ajuste estrutural tem sido o de apoiar um programa de mudanças específicas de política e de reforma estruturais com o objetivo de conseguir um uso mais eficiente de recursos.” (*Relatório Anual*, Banco Mundial, 1980, *apud* BACHA, 1986).

³⁷⁹ É importante notar que, nas negociações para a implementação da Fase II de renegociação com os bancos credores, o Brasil solicitou formalmente a maior participação do Banco Mundial no financiamento das contas externas do país.

³⁸⁰ O Banco emprestaria US\$ 650 milhões – a metade já em 1983 e o remanescente a ser distribuído até o 1987, ano previsto para o fim da execução dos projetos. “[...] dois empréstimos ao Brasil no valor de 655 milhões de dólares, a serem desembolsados a partir de sexta-feira. Com um terceiro empréstimo de 52 milhões 700 mil dólares ao Paraná, que já havia sido aprovado, totalizam recursos de 707 milhões e 700 mil dólares. [...] Na sexta-feira, já serão desembolsados 100 milhões de dólares do crédito para operações de draw-back (importação de produtos a serem beneficiados e reexportados) e 120 milhões de dólares do crédito para auxílio à agricultura brasileira. [...] O Banco este ano aumentou consideravelmente os seus desembolsos para o Brasil que, segundo fontes, deverão chegar a 900 milhões de dólares. Com os desembolsos destes dois últimos empréstimos, esta quantia, entretanto, poderá aproximar-se de 1 bilhão 300 milhões de dólares. Em 1982, o Brasil havia recebido 623 milhões de dólares e em 1981, 390 milhões de dólares de desembolsos do FMI” (“BIRD libera sexta-feira mais recursos para o Brasil”, *Jornal do Brasil*, 5 de outubro de 1983). “O Brasil necessita, para fechar seu balanço de pagamentos deste ano, de 3 bilhões 500 milhões de dólares, fora os recursos ainda não desembolsados pelos bancos (1 bilhão 700 milhões de dólares) e o dinheiro comprometido pelo Fundo Monetário Internacional e ainda não desembolsado (1 bilhão 200 milhões de dólares), somando 6,4 bilhões. [...] A informação é do Ministro da Fazenda, Ernane Galvêas, que adiantou ontem uma das formas para fechar o balanço de pagamentos ainda em negociação com banqueiros estrangeiros: ‘uma das expectativas é um desembolso inicial de 3 bilhões de dólares e o restante em 4 parcelas’, disse Galvêas. Questionado sobre a posição do FMI, de que o Brasil estaria com reservas negativas de 4 bilhões 400 milhões de dólares (quantia devida pelo país ao exterior), Galvêas argumentou que, se o conceito é esse ‘eu também tenho a receber do FMI, tenho a receber dos bancos os desembolsos já programados. Se eu fizer este

Primeiro, o *Export Development Project*³⁸¹ previa uma alteração da incidência tributária sobre produtos importados que fossem destinados às atividades exportadoras. Ou seja: tinha por finalidade baratear os custos de produtos a serem exportados às custas da arrecadação fiscal. Para isso, seriam necessárias reformas no ordenamento jurídico, como a revogação da Lei de Similares Nacionais; concessão de licenças automáticas para as importações selecionadas; redução do tempo de processamento dos requerimentos de permissão das importações selecionadas. O Banco Mundial exigia que a liberalização desses produtos importados específicos deveria ser paulatinamente mais abrangente.

O segundo projeto foi subdividido, sendo que o Programa de Crédito e das Exportações (US\$ 303 milhões) foi assinado também em outubro de 1983, e o Programa de Reforma do Crédito e Comercialização (US\$500 milhões) é de junho de 1986. Ambos tinham o objetivo final de eliminar subsídios à agricultura. Era parte do projeto do Banco Mundial nos anos 1980 envolver-se no financiamento da economia brasileira, aproveitando as fendas abertas pela crise para negociar reformas na forma de regulação do capital – de preferência, para que passassem a desregular o máximo possível.

A estratégia de trazer o Banco Mundial para financiar projetos de estímulo à exportação para socorrer o país frente ao FMI e bancos privados gerou resultados muito aquém das necessidades. Em várias ocasiões, os recursos do BM sequer puderam ser investidos, já que o aquecimento da economia levaria a resultados que seriam contrários às metas assumidas junto ao FMI (por exemplo, os limites à expansão monetária).

2.6. A avaliação da CPI da dívida: ilegalidades, inconstitucionalidades e crimes de responsabilidade

Entre 1982 e 1987, a negociação da dívida externa foi formalizada por diversos tipos de documentos. Houve a edição de projetos, o envio de *Telex* e acordos não-escritos, entre outros estratagemas, que foram eficazes na transferência de recursos e na imposição de reformas legais, mas não seguiram a forma prescrita em lei. Os termos desses “contratos” (ou negociações) que tratavam da dívida externa foram discutidos no âmbito dos gabinetes da

cálculo, tenho que contar do lado que não entrou e do lado que vai sair’. E conclui: ‘se você tem atrasados, você não pode dizer que tem reservas em caixa’. Ao resumir a captação dos 11 bilhões 200 milhões de dólares que o país está negociando, nesta segunda fase, com os bancos estrangeiros, governos e instituições oficiais, ‘e que é tudo dinheiro novo’, o Ministro enumerou: ‘Do total, 2 bilhões aproximadamente virão de negociações com o Clube de Paris; 6 bilhões e meio dos bancos estrangeiros; 200 milhões de dólares do Banco Mundial; 1 bilhão 500 milhões de linhas de crédito às exportações (Eximbank) e 1 bilhão de dólares de instituições semelhantes ao Eximbank, de outros países’.

³⁸¹ O valor era de US\$ 353 milhões para ser investido até 1987.

equipe econômica do governo. Durante o regime militar (1982-1984), foram centralizadas no presidente do Banco Central. Já na democracia (1985-86), ficaram sob a batuta do Ministro da Fazenda. A implementação e o acompanhamento do que foi acordado eram considerados competência do BC, “na qualidade de agente do governo federal, como executor da política cambial determinada pelo Conselho Monetário Nacional (Lei n. 4.595/64, art. 11, inciso II)”³⁸².

Além disso, os próprios “contratos” criavam novas competências para o Banco Central, por considerarem que a “principal característica na Fase I consistiu no clima de emergência em que foram desenvolvidas as negociações”. As “cláusulas contratuais” criando um novo desenho institucional da autoridade monetária brasileira foram “preparadas pelos advogados dos credores, Davis Polk, no caso do Projeto 1, e Sherman & Sterling, no caso do Projeto 2”³⁸³. Os relatórios sobre a dívida externa produzidos pelo BCB também mostram que a implementação e o acompanhamento dos contratos foram exercidos “em conjunto com os bancos agentes para os projetos 1 e 2, *Morgan Guaranty* e *Citibank, N.A.*, respectivamente, e com os bancos coordenadores para os projetos 3 e 4, *Chase Manhattan Bank* e *Bankers Trust*”³⁸⁴.

Como visto, havia ocorrido o ‘setembro negro’ de 1982, nome como ficou conhecido o período em que o México decretou moratória e, em consequência, os bancos interromperam o fluxo de empréstimo para o Brasil. O Governo, tendo de recorrer às reservas, quase provocou a inadimplência em dezembro de 1982. O recurso ao Fundo Monetário Internacional teve como resultado a Fase I de programa de solução da dívida “sob condições escandalosamente humilhantes”³⁸⁵.

De acordo com o constitucionalista Dalmo de Abreu Dallari, desde 1982 havia “imperfeição de formalidades” nesses “muitos acordos [...] que constituem a base jurídica da dívida externa brasileira”. Nas décadas anteriores, “durante o período dos governos militares, houve grande estímulo à contratação de empréstimos externos por empresas brasileiras, tanto privadas quanto públicas”³⁸⁶. Mas os credores internacionais queriam mais segurança e por isso exigiram que o governo brasileiro fosse avalista”.

³⁸² *Relatório Final* da Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a apurar as causas e consequências da dívida brasileira e o Acordo FMI/Brasil (BRASIL, 1984).

³⁸³ Relatório do Banco Central sobre a dívida externa brasileira, coordenado pelo servidor Aires Cerqueira (CERQUEIRA, Ceres Aires. Dívida externa brasileira: processo negocial. Brasília: Banco Central, 1997, p. 31).

³⁸⁴ Relatório do Banco Central sobre a dívida externa brasileira, coordenado pelo servidor Aires Cerqueira (CERQUEIRA, Ceres Aires. Dívida externa brasileira: processo negocial. Brasília: Banco Central, 1997, p. 31).

³⁸⁵ *Relatório Final* da Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a apurar as causas e consequências da dívida brasileira e o Acordo FMI/Brasil (BRASIL, 1984).

³⁸⁶ Segundo a Folha de São Paulo, o professor Dalmo Dallari defendia a inconstitucionalidade dos compromissos assumidos junto ao sistema financeiro internacional já em 1983. No entanto, não pudemos encontrar parecer ou artigo daquele ano, mas apenas trecho de sua fala. Posteriormente, em 2 de junho de 1995, Dalmo Dallari publicou um artigo na *Folha de S. Paulo* em que desenvolve o argumento jurídico. Henrique Zeferino de Menezes avalia

Recorrendo à história anterior ao regime militar, a Constituição de 1946, em seu artigo 65, inciso VI, atribuía a competência constitucional para “autorizar abertura de crédito” – ou seja, contratar empréstimos externos – ao Congresso Nacional, com sanção do Presidente da República. Não foram poucos os exemplos de contratação de empréstimos externos que seguiram essa regra. Foi observada essa regra, por exemplo, na edição da Lei n. 1.518, de 24 de dezembro de 1951³⁸⁷, que autorizava o Poder Executivo a dar garantia do Tesouro Nacional a operação de crédito, até o limite de US\$ 750 milhões destinados ao reaparelhamento de portos, sistemas de transportes, aumento da capacidade de armazenamento, frigoríficos e matadouros, elevação do potencial de energia elétrica e desenvolvimento de indústrias e agricultura. Também seguiu esse rito a Lei n. 4.457, de 6 de novembro de 1964, que alterava o valor da primeira para algo acima de US\$ 2 bilhões de dólares. Já a Lei n. 5.000³⁸⁸, de 24 de maio de 1966, que dispunha sobre a concessão do aval do Tesouro Nacional em operação de crédito no exterior, rompia com a norma constitucional, pois atribuía ao Ministro da Fazenda a possibilidade de conceder a garantia em alguns casos, mas que inequivocamente deveria ser submetida previamente ao Ministro do Planejamento, que deveria se manifestar sobre sua necessidade.

No caso da dívida que estava em questão na década de 1980, Dallari afirmava que “além das ilegalidades de muitas cláusulas dos acordos, ocorre que a Constituição brasileira de 1967, então vigente, estabelecia a competência privativa do presidente da República para ‘celebrar tratados, convenções e atos internacionais, *ad referendum* do Congresso Nacional’ (art. 83, VIII)”³⁸⁹. Segundo o constitucionalista, o dispositivo, que fora mantido pela Emenda

que “o modelo de industrialização adotado pelo Brasil, desde o seu grande surto de modernização, crescimento econômico e urbanização, iniciado nos anos Vargas, fundou-se basicamente no binômio financiamento e planejamento estatais. O governo federal se manteve responsável, por décadas, por prover os recursos necessários à industrialização brasileira, assim como gerir os investimentos produtivos e atuar diretamente como agente econômico. [...] No caso específico do padrão de financiamento adotado, uma peculiaridade do caso brasileiro foi relevante para o processo de desenvolvimento e crise econômica nacional. O Brasil sempre foi dependente de recursos captados externamente para sustentar seus projetos de crescimento econômico, uma vez que não contava com um nível satisfatório de poupança doméstica nem com um sistema de financiamento capaz de gerir os seus escassos recursos e estimular a captação internamente. Dessa forma, o Brasil fez uso sistemático do sistema de crédito internacional: instituições multilaterais de fomento, bancos comerciais e programas governamentais de ajuda, etc” (MENEZES, 2008, p.169).

³⁸⁷ BRASIL. Lei n. 1.518, de 24 de dezembro de 1951. Autoriza o Poder Executivo a dar a garantia do Tesouro Nacional operação de crédito até o limite de US\$ 750.000.000,00 (setecentos e cinquenta milhões de dólares), destinados ao reaparelhamento de portos, sistemas de transportes, aumento da capacidade de armazenamento, frigoríficos e matadouros, elevação do potencial de energia elétrica e desenvolvimento de indústrias e agricultura. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/11518.htm>. Acesso em: 10 de julho de 2021.

³⁸⁸ BRASIL. Lei n. 5.000, de 24 de maio de 1966. Dispõe sobre a concessão do aval do Tesouro Nacional em operação de crédito no exterior. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/1950-1969/L5000.htm>. Acesso em: 10 de julho de 2021.

³⁸⁹ “Direitos desiguais”, artigo de Dalmo de Abreu Dallari. *Folha de S. Paulo*, 2 de junho de 1995.

Constitucional n. 1/69, vigorou até a Constituição de 1988, de modo que os atos internacionais que deram origem à dívida externa deveriam ter sido, obrigatoriamente, submetidos ao Congresso Nacional, que poderia referendá-los ou não. “Essa formalidade, expressamente exigida, era importantíssima no caso, porque estava implicada a colocação de enormes encargos financeiros nas costas do povo brasileiro”. Para ele, “a conclusão lógica e indiscutível é que os atos relacionados com a dívida externa brasileira que não tiverem sido referendados pelo Congresso Nacional não têm valor legal. E, na realidade, nenhum daqueles atos foi submetido ao Congresso para necessária aprovação”³⁹⁰.

O Relatório da CPI da dívida também avaliou como impróprios os instrumentos jurídicos de endividamento e de negociação da dívida após a crise. Com a edição do Ato Institucional n. 2, as competências do Congresso na contratação de empréstimos externos foram modificadas. O parágrafo único do artigo 31 do AI-2 permitia que o Executivo emitisse decretos-lei em todas as matérias previstas na Constituição durante os momentos de recesso parlamentar. Na esteira do arcabouço normativo da legalidade autoritária do regime, foram emitidos inúmeros decretos-leis e decretos, fosse para ampliar as áreas a que os créditos externos eram destinados, fosse para autorizar a contratação de novos empréstimos e elevar o seu limite³⁹¹.

Nesse sentido, foi editado o Decreto n. 71.315, de 6 de novembro de 1972³⁹², que autorizava o Ministro da Fazenda a contratar operação externa. O Decreto-Lei n. 1.312, de 1973, por exemplo, inovou ao abolir a referência ao valor em dólares na autorização para contratar novos créditos externos, podendo ser expresso em cruzeiros e sujeita automaticamente à correção monetária, no início de cada ano.

Até o final de 1978, o endividamento crescia, mas obedecendo a um teto fixado. O Decreto-Lei n. 1.460, de 22 de abril de 1976, elevou esse teto para Cr\$ 43 bilhões; e o Decreto-Lei n. 1.562, de 29 de julho de 1977, para Cr\$ 110 bilhões. Entretanto, em 21 de dezembro de 1978, houve uma profunda alteração desse limite para os empréstimos externos: a mudança, nos diplomas legais editados, da preposição “para” pela preposição “em”. E, assim, naquela data, o Decreto-Lei n. 1.651, fez aumentar o teto do endividamento em Cr\$ 280 bilhões. É claro o efeito desse estratagema, pois evidentemente mais favorável essa cifra do que divulgar que o

³⁹⁰ Dallari, nesse artigo publicado em 1995, ainda faz o apelo de que “se o presidente da República quiser ser coerente e justo, deverá mandar suspender imediatamente o pagamento da dívida externa e dos juros respectivos”, já que a dívida, contraída sob tais meios, ainda estava sendo paga quando foi publicado o artigo.

³⁹¹ *Relatório Final* da Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a apurar as causas e consequências da dívida brasileira e o Acordo FMI/Brasil (BRASIL, 1984).

³⁹² *Relatório Final* da Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a apurar as causas e consequências da dívida brasileira e o Acordo FMI/Brasil (BRASIL, 1984).

teto estava sendo reajustado para Cr\$ 390 bilhões – a soma entre o teto prévio, previsto pelo Decreto-Lei n. 1.460, de 1970, e o reajuste de Cr\$ 280 bilhões.

Uma vez que os atos institucionais e complementares deixaram de vigorar (1978), a regra válida seria a da Constituição. Segundo o artigo 58, inciso II, desse diploma, o Presidente da República, em casos de urgência ou de interesse público relevante, poderia expedir decretos com força de lei sobre finanças públicas. E esse foi o embasamento invocado pelo Poder Executivo para autorizar a contratação de novos empréstimos externos. No entanto, na íntegra, o texto desse dispositivo era o seguinte:

Art 58 - O Presidente da República, em casos de urgência ou de interesse público relevante, e desde que não resulte aumento de despesa, poderá expedir decretos com força de lei sobre as seguintes matérias:

[...]

II - finanças públicas.

Sobre esse aspecto, relatório da CPI da Dívida Externa apontava que:

[...] não se poderá dizer que a constituição de empréstimos no exterior não implica aumento de despesas [...]. Estas são decorrentes da própria natureza da operação, já que não se trata de créditos obtidos gratuitamente: deverá o principal, na sua liquidação, ser obrigatoriamente acrescido dos juros e demais taxas acordadas.³⁹³

Todavia, como vimos, na prática os gabinetes do setor econômico do governo tiveram sua capacidade de legislar bastante ampliada em temas de política econômica e finanças durante o regime militar. E, em decorrência dessa atuação, foram editadas medidas como o Decreto 62.700, de 18 de maio de 1968, consubstanciado no artigo 4º do Decreto-Lei n. 1.312, de 15 de fevereiro de 1974 (em sua versão original, alterada em 1977), que condicionava a contratação de empréstimos externos pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal Direta ou Indireta ao prévio e expresso pronunciamento do Ministro do Planejamento “sobre a existência de previsão dos correspondentes recursos orçamentários”. Como a previsão de orçamento é anual e o prazo mínimo dos empréstimos externos era 5 anos, o Governo alterou esse trecho por meio do Decreto-Lei n. 1.558, de 13 de junho de 1977, para prever que bastaria a declaração do Ministro do Planejamento “sobre a capacidade de pagamento de empréstimo, pelo órgão”:

[...] no que tange aos empréstimos diretamente contratados pela União, isto é, aqueles em relação aos quais a responsabilidade não é meramente eventual, como no caso das

³⁹³ *Relatório Final* da Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a apurar as causas e consequências da dívida brasileira e o Acordo FMI/Brasil (BRASIL, 1984, p. 79).

garantias, parece evidente que implicam em aumento de despesa, pois os recursos destinados ao serviço da dívida integram, necessariamente, o orçamento fiscal.³⁹⁴

Com efeito, em consonância com a tese de Dallari, o artigo 60 da Constituição de 1967 previa como “competência exclusiva do Presidente da República a iniciativa das leis que [dispusessem] sobre matéria financeira”, conquanto mantivesse também a obrigatoriedade da aprovação do Congresso Nacional. Além disso, decretos-leis que aumentavam o teto do valor possível e atribuíam a competência do Ministro da Fazenda para formalizar esse tipo de empréstimo sem o referendo do Congresso Nacional não seriam válidos a partir do momento em que foram derogados os atos institucionais. Portanto, também segundo a perspectiva da CPI da Dívida, os instrumentos de contratação de empréstimos não teriam validade, tendo descumprido os requisitos previstos no artigo 83 do Código Civil de 1916, vigente à época (capacidade dos agentes, forma prescrita e não defesa em lei, objeto lícito e solenidade considerada por lei essencial a sua validade). A aprovação do Congresso era essencial à validade dos dispositivos legais que aumentaram a despesa pública.

O Presidente da República não estava autorizado pela Constituição a emitir decretos-leis que dispusessem sobre matéria financeira com vistas a aumentar despesas, ato que seria nulo desde a origem. O relatório da CPI concluiria que:

Essa nulidade pode ser alegada por qualquer interessado e, uma vez declarada pelo Poder Judiciário, torna sem efeito todos os atos praticados ao abrigo do ato nulo. Ao contrário dos atos anuláveis, que podem ser ratificados pelas partes interessadas, o ato nulo é como se jamais houvesse existido e, com ele, dissolvem-se, automaticamente os seus efeitos. Nulos por inconstitucionais, os decretos-leis do Executivo, expedidos após a derrogação dos atos excepcionais, exigem, no entanto, que essa nulidade seja declarada, como decorrência de sua inconstitucionalidade. E, uma vez declaradas inconstitucionais, aos seus efeitos não aproveita a prescrição do art. 55 § 2º [artigo 58, parágrafo único], da Constituição da República, pois este prevê, apenas, que a rejeição de decreto-lei (pelo Congresso Nacional) não implicará na nulidade dos atos praticados durante a sua vigência. Um decreto-lei, cuja inconstitucionalidade foi reconhecida pelo Poder Judiciário, não é rejeitado, mas tido por inexistente antes e depois do julgado.³⁹⁵

Em 8 de julho de 1983, quando já estava acertado o Projeto 2 (da Fase I) entre o Banco Central e os bancos credores estrangeiros, tanto a Ordem dos Advogados do Brasil quanto o Instituto dos Advogados Brasileiros³⁹⁶ se pronunciaram contrários aos termos dos contratos.

³⁹⁴ *Relatório Final* da Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a apurar as causas e conseqüências da dívida brasileira e o Acordo FMI/Brasil (BRASIL, 1984, p. 80).

³⁹⁵ *Relatório Final* da Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a apurar as causas e conseqüências da dívida brasileira e o Acordo FMI/Brasil (BRASIL, 1984, p. 81).

³⁹⁶ *A Revista do Instituto dos Advogados Brasileiros* veiculou, durante a década de 1980, alguns artigos sobre a relação entre a legalidade autoritária e o sistema financeiro, como “A dívida externa”, publicado por Júlio César

Proposta pelo advogado Benedito Calheiros Bonfim, o IAB publicou a nota afirmando sua “profunda repulsa às obrigações assumidas pelo Brasil no aludido acordo”:

Tal pacto, firmado com nossos credores internacionais, não encontra, pela extrema gravidade de que se reveste, precedentes em toda a história. A Nação brasileira, que nunca, antes, abdicou de sua soberania, máxima com o despudor que agora se faz, de forma expressa, sente-se estarecida, envergonhada, humilhada. Dir-se-á que os responsáveis por esse malsinado acordo são irresponsáveis apátridas. Nenhum país que aliena explicitamente sua soberania tem condições de possuir um ordenamento jurídico constitucional próprio.³⁹⁷

Junto com a nota, o Instituto aprovou uma moção de que:

No momento em que o Governo renegocia a dívida externa e demonstra o ânimo de resistir a exigências alienadoras de nossa autonomia, vimos propor que este Instituto, na esteira de suas manifestações anteriores, exorte as altas autoridades a darem tratamento político à dívida com os países industrializados, distinguindo nesta o que foi originariamente legítimo do que se acumulou ilegitimamente, e não submetam a imposições que importem manter a recessão interna e impliquem em redução de nossa soberania.³⁹⁸

A CPI da Câmara dos Deputados concluiu que a dívida havia sido contraída e negociada de modo inconstitucional. Conseqüentemente, a responsabilização pelos termos e condições financeiras dos empréstimos deveria recair individualmente nos Ministros da área econômica e no presidente do Banco Central. O relatório afirma que, além de ter feito uso de instrumentos nulos, as condições que a equipe econômica aceitou eram as piores do mercado, e que o interesse dessas autoridades era que continuasse havendo entrada de divisas não importasse qual fosse o seu custo:

a filosofia básica da decantada ‘administração da dívida’, reiteradamente exposta pelo Ministro Delfim Netto em seus contatos com a imprensa, era de que os ‘spreads’ não se constituíam em questão relevante, pois o importante seria assegurar o permanente fluxo de recursos em moeda estrangeira. O Ministro Karlos Richsbierter, que tentou e conseguiu, com relativo êxito, baixar os ‘spreads’ de quase 3% para 0,75%, foi intensamente criticado nos círculos da burocracia governamental, porque após a concessão de um crédito de um bilhão de dólares ao Brasil, nas novas condições, os credores nos castigaram, detendo o fluxo dos empréstimos por um período de cinco meses.³⁹⁹

do Prado Leite no volume de jun/jul., 1987; ou ainda “Efeitos negativos do excessivo apoio governamental ao sistema financeiro nacional”, de Mario Slerca Junior, no volume de jan./dez., 1985.

³⁹⁷ Instituto dos Advogados Brasileiros, 150 anos de história (IAB, Rio de Janeiro, Editora Destaque, 1995).

³⁹⁸ Instituto dos Advogados Brasileiros, 150 anos de história (IAB, Rio de Janeiro, Editora Destaque, 1995).

³⁹⁹ *Relatório Final* da Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a apurar as causas e conseqüências da dívida brasileira e o Acordo FMI/Brasil (BRASIL, 1984, p. 74).

Os deputados, com relatoria do parlamentar Sebastião Nery, concluíam que, no tema específico de contratação de empréstimos, a Constituição da República atribuía ao Congresso Nacional a competência exclusiva para ratificar ou rejeitar tratados, convenções e atos internacionais celebrados pelo Presidente da República, conforme artigo 83, inciso VIII e artigo 47, inciso I. Sobre esse aspecto, o relatório usa como fundamento, entre outros, os *Comentários à Constituição de 1967, Tomo III, p. 115*, de Pontes de Miranda, para reforçar o argumento de que

qualquer acordo interestatal, inclusive de participação em organizações supra-estatais ou interestatais, está sujeito à aprovação do Congresso Nacional. Não importa o nome que se dê ao acordo (tratado, convenção, acordo, declaração, protocolo), nem a classificação ou discriminação (tratados políticos, tratados econômicos ou tratados de comércio, tratados consulares) nem sequer a distinção de fundo (tratados-contratos, tratados-leis)⁴⁰⁰.

Antecipando-se contra o argumento de que esses tratados seriam meros *executive agreements*, e que, portanto, prescindiriam de referendo do Congresso, havia uma plethora de argumentos doutrinários no relatório. Entre eles, o recurso à história constitucional republicana do Brasil, pois, desde sempre, as Cartas Constitucionais previam a necessidade de referendo congressional, “com insignificantes variações de estilo redacional”⁴⁰¹.

De outro ângulo, até mesmo a prática internacional que abrandava a obrigatoriedade do crivo do Legislativo, adotando possibilidades mais amplas de *executive agreements*, foi atacada pela CPI no sentido de que seria uma prática de alto potencial inconstitucional e antidemocrático, reiteradamente recusada no Brasil. Traz o relatório que “o emérito jurista Afonso Arinos, embora reconheça essa tendência do direito norte-americano, entende que tal não deve acontecer no Brasil, mesmo porque os *executive agreements* nos Estados Unidos surgiram em função do que denomina ‘vício insanável constitucional [...]’, o que, evidentemente, não se dá entre nós”⁴⁰². Para Afonso Arinos, a previsão constitucional quanto à competência para decidir definitivamente sobre tratados deveria ser interpretada de modo restritivo, ou seja, “em qualquer hipótese o *referendum* se faz necessário”⁴⁰³.

⁴⁰⁰ *Relatório Final* da Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a apurar as causas e consequências da dívida brasileira e o Acordo FMI/Brasil (BRASIL, 1984, p. 74).

⁴⁰¹ *Relatório Final* da Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a apurar as causas e consequências da dívida brasileira e o Acordo FMI/Brasil (BRASIL, 1984, p. 187).

⁴⁰² *Relatório Final* da Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a apurar as causas e consequências da dívida brasileira e o Acordo FMI/Brasil (BRASIL, 1984, p. 188).

⁴⁰³ *Relatório Final* da Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a apurar as causas e consequências da dívida brasileira e o Acordo FMI/Brasil (BRASIL, 1984, p. 188). O relatório traz também o entendimento do ex-consultor jurídico do Ministério das Relações Exteriores de quais atos seriam isentos do crivo do Congresso: “a – sobre assuntos de competência privada do Poder Executivo, que *não sejam de importância transcendente*; b – para

A conclusão da equipe que investigava a dívida externa no Legislativo era a de que o “o acordo assinado com o Fundo Monetário Internacional não é de importância secundária, nem se alinha entre as hipóteses [...] de admitir o acordo firmado apenas pelo Executivo”⁴⁰⁴.

Portanto, a CPI da Dívida apontou como crime de responsabilidade a inobservância do Executivo das competências constitucionais, afirmando que houve violação da Lei n. 1.079, de 10 de abril de 1950, em seus artigos 4º, incisos VII; artigo 5º, item 6; artigo 11, itens 3 e 4; artigo 13, itens 1 e 2. Sobre esse assunto, o administrativista Sérgio Ferraz teria dito em reunião do Conselho Federal da OAB que “o país pode renunciar aos apanágios de sua soberania se sua Constituição expressamente o permitir”⁴⁰⁵.

Além disso, os instrumentos negociados com o FMI indicavam a impossibilidade de invocar as eventuais nulidades para se eximir da observância integral do acordo (cláusula 2.13, “b”, “i”), ainda que essas nulidades fossem causadas pela absoluta incapacidade ou falta de personalidade legal dos bancos financiadores e de seus representantes no ato (cláusula 2.13, “b”, “iii”); a concessão em garantia do patrimônio do Brasil e do Banco do Brasil à execução do que foi pactuado. Teria havido, nesses aspectos, violação dos princípios constitucionais implícitos da inalienabilidade, da imprescritibilidade e da impenhorabilidade do patrimônio público, conforme o artigo 67 do Código Civil, sem lei anterior que o permita. No mesmo sentido, as cláusulas 4.02.n, 8.07.c e 8.08.b previam a penhora antecipada de patrimônio público, o que, segundo o relatório da CPI da Dívida, era inconstitucional, baseado no artigo 117, da constituição então vigente.

O acordo que previa o Projeto 2 com essa cláusula sobre a execução do pactuado, criando constrições para o patrimônio do Estado brasileiro e do Banco Central, também consubstanciava crime de responsabilidade contra a segurança interna, o que estava previsto no artigo 8º, item 7, da Lei n. 1.079, já que permitia “de forma expressa ou tácita, a infração de lei federal de ordem pública”⁴⁰⁶.

O professor Cristovam Buarque e sua equipe detalharam no relatório, coordenado pelo parlamentar Sebastião Nery, como os acordos foram adotados nos termos que o FMI gostaria,

execução aplicação ou elucidação de dúvida sobre ponto de *importância secundária* de algum tratado; c – de *modus vivendi* visando apenas manter o mesmo estado de coisas ou estabelecendo bases para negociações futuras; d – de prorrogação, ou modificação, de acordo executivo celebrado por notas reversais, ainda em vigor; e – de promessa de reciprocidade em matéria de extradição” (BRASIL, 1984, p. 189).

⁴⁰⁴ *Relatório Final* da Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a apurar as causas e consequências da dívida brasileira e o Acordo FMI/Brasil (BRASIL, 1984, p. 190).

⁴⁰⁵ *Relatório Final* da Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a apurar as causas e consequências da dívida brasileira e o Acordo FMI/Brasil (BRASIL, 1984, p. 184).

⁴⁰⁶ *Relatório Final* da Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a apurar as causas e consequências da dívida brasileira e o Acordo FMI/Brasil (BRASIL, 1984).

de modo que todas as assessorias de órgãos públicos brasileiros endossaram, “abdicando da forma nacional de redigir e dar parecer”⁴⁰⁷. Ou como teria dito um dos congressistas, ao longo das discussões da CPI, é espantoso como até o assessor jurídico norte-americano era mais cauteloso com as cláusulas dos acordos assumidos pela equipe econômica brasileira, pois não pareciam “juridicamente normais e aceitáveis”⁴⁰⁸.

O próximo capítulo aborda a formação do sistema financeiro na Assembleia Nacional Constituinte de 1987/88. O projeto escrito pelos burocratas e as reformas legais iniciadas pelas chefias de pastas econômicas ao longo da década de 1980 amparam a descrição de como essas ideias foram ativadas e apropriadas no contexto constituinte.

⁴⁰⁷ *Relatório Final* da Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a apurar as causas e consequências da dívida brasileira e o Acordo FMI/Brasil (BRASIL, 1984).

⁴⁰⁸ *Relatório Final* da Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a apurar as causas e consequências da dívida brasileira e o Acordo FMI/Brasil (BRASIL, 1984).

Capítulo 3 – A Assembleia Nacional Constituinte e o Congresso Nacional: a constituição da democracia inclusiva e o sistema financeiro

Este capítulo será dedicado à reforma do sistema financeiro tendo como base dois acontecimentos concomitantes: a Assembleia Constituinte de 1987-88 e a negociação da moratória da dívida externa. Naquele momento, burocratas da Comissão de 84 circularam entre as chefias de Ministérios, a comissão de transição para o governo Tancredo Neves, diretorias de bancos estrangeiros e a assembleia constituinte – fosse como parlamentares constituintes, fosse como assessores. Nessa porta giratória, carregaram suas propostas reformistas, porém, quando confrontados com as pressões sociais por um projeto de constituição garantidora de direitos sociais, encontraram como saída postergar a discussão de temas fundantes de um sistema financeiro neoliberal para a decisão futura, ou seja, para serem regulamentados por normas infraconstitucionais, que tiveram melhor recepção quando da crise que ensejou o Plano Real.

3.1. A decretação de moratória

Em 20 de fevereiro de 1987, o recém nomeado presidente do Banco Central (BC), Francisco Gros, determinou a suspensão do pagamento dos juros da dívida de médio e longo prazo com bancos comerciais estrangeiros por meio da Resolução n. 1.263⁴⁰⁹. Conjuntamente, a diretoria do BC emitiu a Circular n. 1.131 estabelecendo disposições complementares. Entre 1983 e 1986, o Brasil já havia quitado o valor líquido de US\$ 34 bilhões de dívida, sendo US\$ 21 bilhões com bancos comerciais⁴¹⁰. A estes, o país ainda devia aproximadamente US\$ 70 bilhões – US\$ 15 bilhões venceriam no curto prazo –, o que equivalia a 65% do total da dívida (US\$ 107 bilhões). No curto prazo, e sem registro no Banco Central, havia uma dívida de US\$ 13 bilhões, conformando uma dívida total de US\$ 120 bilhões. Os juros que incidiam sobre essa dívida correspondiam a aproximadamente US\$ 8 bilhões, devidos no médio e curto prazo.

⁴⁰⁹ Os jornais dos dias seguintes circularam reiteradamente a informação de que havia o prazo de 90 dias. Todavia, essa prefixação do período não ocorreu, embora tenha sido cogitada pela ala do governo contrária à moratória, sob a justificativa de que facilitaria a contabilidade dos bancos norte-americanos. A regra dos Estados Unidos determinava que, passados 30 dias, estaria oficializado o calote. A informação foi difundida de modo tão amplo que o senador americano Bill Bradley chegou a usá-la em discurso oficial no Senado americano: “na semana passada, o Brasil suspendeu o pagamento da sua dívida externa por três meses” (SNI, “Declaração do senador Bill Bradley na subcomissão de finanças, comércio e política monetária internacional do Senado”, 24 de novembro de 1987, Código BR DFANBSB V8.TXT, CEX.0.1406 – Dossiê. Sistema SIAN, AN-RJ).

⁴¹⁰ BATISTA JÚNIOR, 1988, p. 36.

O valor suspenso na moratória de 1987 foi esse, e tratava-se de 70% de tudo o que seria pago pelo Brasil naquele ano⁴¹¹.

O Presidente Sarney havia convocado para o final de tarde daquela sexta-feira, 20 de fevereiro, a primeira reunião do Conselho de Segurança Nacional em seu governo, em que fez o anúncio da moratória a todos os seus ministros⁴¹². Dessa vez, os ministros das pastas econômicas não comunicaram a decisão previamente aos credores nem solicitaram meios para tentar resolver o problema de insolvência com supervisão do Fundo Monetário Internacional, como era a prática desde 1982. Os credores receberam a informação da declaração de moratória por meio de um *telex* enviado durante a reunião do Conselho de Segurança Nacional⁴¹³.

Após a reunião do Conselho de Segurança Nacional, o presidente Sarney comunicou à sociedade, por meio de rádio e televisão, que a dívida, “com estes altos custos sociais e econômicos, a ser mantida a situação atual, é paga pela liberdade, porque um débito pago com a miséria certamente é uma conta que se paga com democracia”⁴¹⁴. Assegurou, ainda, que não se tratava de confronto com a comunidade internacional.

O Presidente demonstrava, no discurso, apreensão com a proteção da democracia. E não era só ele. Um mês antes de formalizada a moratória, o chefe da embaixada do Brasil nos EUA à época, Marcílio Marques Moreira, alertou para o fato de que o receio primordial dos EUA em relação à crise econômica brasileira também já não era apenas o colapso do setor financeiro:

[na] verdade, a natureza do problema da dívida está também passando por uma evolução. Logo após a crise de 1982, o risco maior residia em colapso do sistema financeiro. Hoje, esta ameaça é mais remota e o risco maior reside na eventual ruptura política e social nos países devedores, sobretudo na América Latina. Daí a participação ampliada e positiva do Departamento de Estado no processo decisório em matéria de dívida latino-americana, etapa importante em direção da crescente inserção das dimensões política e social no encaminhamento do problema da dívida neste país⁴¹⁵.

⁴¹¹ SNI, “Acompanhamento de fatos e ou situações relativas ao campo político”, 16 de junho de 1987, Código BR DFANBSB V8.MIC, GNC.AAA.87062606 – Dossiê. Sistema SIAN, AN-RJ.

⁴¹² Posteriormente, em 21 de setembro de 1988 ocorreu a segunda reunião do Conselho, quando um acordo com os bancos credores encerrou a suspensão de pagamento dos juros.

⁴¹³ SNI, Ata da quinquagésima quinta sessão do Conselho de Segurança Nacional, 20 de fevereiro de 1987, p. 30. BR DFANBSB N8.0.ATA.9-4, p.19-37 – Dossiê. Sistema SIAN, AN-RJ.

⁴¹⁴ BRASIL. “Suspensão dos juros da dívida externa, Cadeia nacional de rádio e televisão”, 20 de fevereiro de 1987. Biblioteca da Presidência da República, Brasília, p. 68. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/jose-sarney/discursos/1987/12.pdf/view>>. Acesso em: 17 de março de 2021.

⁴¹⁵ WASHINGTON, Embaixada do Brasil em. Telegrama 270, 21 de janeiro de 1987. Washington, EUA, para Ministério das Relações Exteriores, Brasília. Arquivo do MRE, Brasília.

A questão era que, junto com a grave crise econômica, a maioria desses Estados devedores passava por uma crise de representatividade em suas transições de ditaduras militares para regimes democráticos. E, como marca dessa trajetória, alguns ainda enfrentavam o desafio de elaborar novas constituições. No caso brasileiro, era um contexto de grande mobilização social e aceleração política. Para os credores do Brasil, especialmente para as instituições internacionais que tinham o objetivo de implementar uma compatibilização dos inúmeros sistemas financeiros domésticos naquela conjuntura, o momento constituinte significava duas coisas. De um lado, a fenda ideal para inserir pontos da reforma financeira. De outro, a faísca disruptiva que poderia impedir ou tornar impossível a liberalização dos mercados. Todavia, segundo Rubens Ricupero, à época assessor especial do Presidente,

os credores em geral não tiveram a flexibilidade necessária para perceber a delicadeza do momento de transição [para a democracia], nem o Tancredo, nem o Sarney encontraram [flexibilidade] da parte dos americanos, e por via dos americanos, do Fundo Monetário, já que quem dava as cartas no FMI eram os americanos. [...] E o comitê dos credores era presidido pelo Citibank, né⁴¹⁶.

Além da crise de representatividade que resultou na mudança de regime de governo, havia o problema da legitimidade do Presidente Sarney. Sarney, em grande medida, ainda era considerado aliado dos setores militares, e não tinha o mesmo prestígio que Tancredo, principalmente depois do fracasso do Plano Cruzado na esteira das eleições de 1986, quando perdeu a confiança do alto escalão do seu partido, o PMDB. Com sua popularidade em baixa às vésperas da abertura da Assembleia Nacional Constituinte, Sarney teria visto na postura confrontadora em relação aos credores do Brasil no exterior uma razão para decretar a moratória⁴¹⁷.

Ainda de acordo com Rubens Ricupero:

primeiro ele imaginou que ia fazer isso graças à popularidade gigantesca no Plano Cruzado. Quando o Plano Cruzado fracassou, é possível que ele tivesse imaginado repetir o que o Juscelino tinha feito com o Fundo Monetário Internacional. Mas eu não acho que tenha sido decisivo, sabe, por mais que possa ter tido alguma influência⁴¹⁸.

⁴¹⁶ Entrevista, Rubens Ricupero, 3 de junho de 2019, São Paulo (GARCIA, 2020).

⁴¹⁷ MODIANO, 2014, p. 365.

⁴¹⁸ Entrevista, Rubens Ricupero, 3 de junho de 2019, São Paulo (GARCIA, 2020).

A declaração de moratória, no entanto, foi fracassada no sentido de desmobilizar a sociedade naquele momento, ou pelo menos de mobilizar a sociedade a favor do Presidente⁴¹⁹. De acordo com a *Gazeta Mercantil*, Sarney considerava que

se obtiver êxito nesta batalha com os bancos internacionais, não só terá dado um passo decisivo para a mudança das regras nas relações econômicas internacionais como também garantirá respaldo político interno à legitimidade do seu mandato, estabelecido em seis anos, hoje questionada na Constituinte⁴²⁰.

Em consonância com essa ideia, Fernão Bracher, o presidente do Banco Central que havia sido substituído dias antes da declaração de moratória, afirmaria que:

Sarney convidou-me para almoçar no final de semana [...]. A razão do almoço, contudo, era saber minha opinião sobre a moratória (sem pronunciar esse nome). O objetivo com a declaração da moratória era conchamar a população para, juntos, combater a inflação e o inimigo externo [os credores internacionais]. A mobilização popular era vital para que a proposta funcionasse, mas Sarney não se prestou a isso, teria que querer vestir a camisa, ser agressivo e isso não combinava com sua personalidade. De minha parte, saí tranquilo. Mas sei que diversas pessoas ficaram aliviadas com minha saída porque, embora seja simpático e cordial, sabiam que algumas coisas eu não faria⁴²¹.

Além do componente político na tomada de decisão do Presidente Sarney, um documento produzido por Paulo Nogueira Batista Júnior, então assessor para assuntos da dívida externa na equipe do Ministro Dilson Funaro, trazia argumentos técnicos de crítica à forma como a dívida colapsou:

como se sabe, prevalece nos meios políticos e na opinião pública, aliás justificada, [...] que o problema da dívida externa vem sendo equacionado nos últimos anos às custas dos devedores e sem sacrifícios correspondentes da parte dos credores. O governo não pode, portanto, insistir na tentativa de manter estratégia relativamente

⁴¹⁹ Em termos de impacto nas negociações da dívida, a medida fez “o Citibank [...] separar cerca de US\$ 3 bilhões em reservas contra suas reivindicações em países em desenvolvimento, ou cerca de ¼ de seus débitos soberanos. Isso não significa, evidentemente, que os bancos assimilaram o prejuízo sem forte pressão sobre devedores, ou mesmo que partes da equipe brasileira não tentaram amortecer de alguma forma o impacto da decisão. Nepomuceno (1990, p. 173) afirma que as listas de tarefas pré e pós-moratória de Sarney foram mostradas a Rubens Ricupero, que teria feito alterações como mudar o comunicado da suspensão para um prazo de três meses apenas, forma de acenar para as normas americanas de classificação de débitos e minimizar a possibilidade de retaliações mais graves. ‘Alertado a tempo, o ministro da Fazenda conseguiu, na última hora, riscar essa frase do discurso que, minutos depois, o presidente leu’. A opção por um prazo não definido faz sentido no conceito de moratória defensiva, como definido por Batista Júnior (1989, p. 71): para ser eficaz, precisa ser decretada ‘pela duração do processo de negociação’ e ‘atingir, em princípio, todas as obrigações que o país devedor pretenda incluir no processo posterior de reestruturação da dívida’” (GARCIA, 2020, p. 165-166).

⁴²⁰ “Sarney comanda negociações da dívida”, *Gazeta Mercantil*, 24 de fevereiro de 1987.

⁴²¹ BRASIL. Banco Central do Brasil. Depoimento de Fernão Bracher in “Coleção História Contada do Banco Central do Brasil”. 2019d. Brasília, Banco Central do Brasil, p. 45.

passiva na área externa (aliás frontalmente contrária aos compromissos políticos do PMDB) sem incorrer em expressivo ônus político⁴²².

Fracassada no objetivo de atrair respaldo social ao Presidente da República, a declaração de moratória fez com que “o palco [estivesse] armado para a possibilidade de uma eventual redução de dívida, em razão de uma maior habilidade do sistema financeiro internacional de amortecer o choque”⁴²³. Segundo Rubens Ricupero, no entanto, embora a situação, em 1987, já fosse mais favorável ao enfrentamento,

Nessa época, a política latino-americana dos Estados Unidos era determinada muito mais pelo Departamento do Tesouro do que pelo Departamento de Estado. E o Departamento do Tesouro era unha e carne com Wall Street, com os bancos. O que eles queriam era recuperar o dinheiro dos bancos e minimizavam problemas que pudessem existir nos países⁴²⁴.

De toda forma, no programa *Roda Viva*, o Ministro da Fazenda Dilson Funaro afirmou que:

a moratória não era o objetivo em si mesmo, era uma consequência de uma política de falta de financiamento externo. Eu discuti um ano e meio com os banqueiros, e eles não encontraram um mecanismo para refinanciar o Brasil. O que fizeram com o México? Deixaram sete meses esperando uma resposta. Argentina? Exatamente a mesma coisa. Então naquele momento era importante passar por um processo que permitisse ao Brasil ter um entendimento que nós não chegamos a ter, sempre acenavam com um mercado voluntário que não existia⁴²⁵.

A retomada de negociações entre os credores internacionais e os chefes das pastas econômicas ocorreu a partir de setembro de 1987, quando a Comissão de Sistematização da Assembleia Constituinte entrava na reta final de seus trabalhos. Antes disso, em abril de 1987, Bresser Pereira substituiria Dilson Funaro no Ministério da Fazenda, e, em maio, Fernando Milliet substituiria Francisco Gros na presidência do Banco Central. Essa dança das cadeiras ocorreu por conta do fracasso do Plano Cruzado e da consequente disparada da inflação, assim que as eleições de 1986 passaram. Nesse contexto, Maílson da Nóbrega, que fora o Presidente

⁴²² BATISTA JÚNIOR, P. N. Documento “Dívida externa: Vulnerabilidades da estratégia convencional”, p. 5, datado de 21 de julho de 1986, Acervo pessoal de Paulo Nogueira Batista Júnior no Ministério da Fazenda, 1986, Brasília (GARCIA, 2020).

⁴²³ CLINE, 1994, p. 324.

⁴²⁴ Entrevista, Rubens Ricupero, 3 de junho de 2019, São Paulo.

⁴²⁵ Entrevista com Dilson Funaro no programa “Roda Viva”, em 8 de fevereiro de 1988. Transcrição feita pelo Acervo Fapesp. Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo, São Paulo. Disponível em: <http://www.rodaviva.fapesp.br/materia/333/entrevistados/dilson_funaro_1988.htm>. Acesso em: 14 de fevereiro de 2021.

da Comissão de 1984 e estava ocupando o cargo de diretor executivo do Eurobraz⁴²⁶, em Londres, foi convidado a voltar à Secretaria Geral do Ministério da Fazenda, que ocupara também em 1984.

Na primeira reunião com o Ministro Bresser, que o convidara para o cargo, este perguntou qual seria o plano de Maílson no sentido de aumentar os poderes dessa pasta a fim conseguir reverter o fracasso do Plano Cruzado e implementar uma efetiva reforma de austeridade fiscal. Então, Maílson respondeu: “Ministro, o senhor tem de *perder* e não *ganhar* poderes”, e demonstrou sua postura de que “o controle é eficaz quando o ministro pode dizer ‘não’ baseado em instituições que criam restrições fortes ao gasto”. E apresentou seu plano: “está tudo pronto. Basta retomar as reformas já iniciadas”⁴²⁷.

3.2. A Assembleia Constituinte de 1987-88: o sistema financeiro

Segundo depoimento do ex-presidente do Banco Central, Fernando Milliet, durante a Constituinte,

Bresser teve inúmeros contatos com o doutor Ulysses, mas eu tive poucos. Eu tinha um bom relacionamento com o doutor Ulysses, pois seu enteado, o Tito Enrique da Silva Neto, foi meu colega no Banespa. Mas tive contatos com outras lideranças políticas, senadores e deputados de diversos estados. [...] pude convidar políticos de diversos partidos para almoçar e eram oportunidades para trocar ideias, esclarecer alguns aspectos e ter mais receptividade para nossas propostas.⁴²⁸

A organização dos debates em torno do sistema financeiro teve um componente de ineditismo na Assembleia Nacional Constituinte de 1987-88, pois tratava-se da primeira vez que o texto constitucional teria um capítulo específico sobre o tema. Ao longo de todo o processo, circularam propostas como a de nacionalização e estatização do sistema bancário, a

⁴²⁶ O Banco Eurobrás era composto por Banco do Brasil (35%), Bank of América (17,5%), Banco América de Luxemburgo (17,5%), Deutsche Bank (15%) e Union Bank da Suíça (15%).

⁴²⁷ Relato de Maílson da Nóbrega em “O futuro chegou” (NÓBREGA, 2005, p. 305).

⁴²⁸ BANCO CENTRAL DO BRASIL. Depoimento de Fernando Milliet in “Coleção A História Contada do Banco Central do Brasil”, 2019e. Brasília, Banco Central do Brasil, p. 56. À época do depoimento, Milliet foi questionado “sobre a independência formal do Banco Central, o senhor é a favor?”, a que respondeu: “sem dúvida, um Banco Central independente seria melhor, pois haveria maior capacidade de executar políticas, tendo os objetivos essenciais do Banco Central em mente, sem ser alvo de pressões políticas. Contudo, na prática, mesmo quando o Banco Central tem independência legal, governo e Banco Central procuram adotar políticas não conflitantes, o que leva a melhores resultados. A questão da rotatividade dos dirigentes também deve ser considerada, adotando-se mandatos de duração não coincidentes para os membros da diretoria do Banco. [...] Acredito que, se o governo não tem uma postura respeitosa, seja para com as agências reguladoras, seja com o Banco Central ou com a Comissão de Valores Mobiliários (CVM), teremos problemas. Se, ao contrário, há respeito e as escolhas são realizadas de modo criterioso, o país todo funciona muito melhor” (p. 61).

de fixação da taxa de juros e criminalização da usura, a de anistia da dívida que produtores rurais tivessem em bancos oficiais.

A forma como os debates se desdobraram comportou uma riqueza de atores, de agenda políticas e, especialmente, uma miríade de composições políticas muito específicas desse tema, e contraintuitivas de um ponto de vista muito rígido de ortodoxia e heterodoxia econômica. Como consequência, os constituintes decidiram remeter a lei complementar futura a eficácia do que ficaria definido na carta constitucional. Brasília Sallum analisa que a recomposição política em torno do estabelecimento de um regime democrático não se refletiu em consenso sobre uma nova ordem econômica: “nenhuma das estratégias tentadas conseguiu obter a adesão ou, pelo menos, o assentimento dos componentes da antiga aliança desenvolvimentista que se conservava no poder, mas desestruturada e sem direção definida”⁴²⁹.

Na história constitucional brasileira, os constituintes nunca haviam dedicado parte do texto exclusivamente a essa matéria, sequer um mero dispositivo sobre o sistema financeiro, as instituições ou o banco central. Além disso, o tema era tão pulsante naquela conjuntura da década de 1980 que os foros constituintes dedicados a ele abrangeram discussões acaloradas, provavelmente entre as mais polêmicas da ANC. Não é à toa que, no dia seguinte à promulgação da nova Constituição, o dispositivo que previa o limite de juros em 12% foi objeto de deliberação do presidente do Banco Central, bem como de manifestação do Procurador-Geral da República e de judicialização ante o Supremo Tribunal Federal⁴³⁰. E esse é apenas um dos exemplos.

O texto constitucional originalmente previa o seguinte sobre o sistema financeiro:

Art. 192. O sistema financeiro nacional, estruturado de forma a promover o desenvolvimento equilibrado do País e a servir aos interesses da coletividade, será regulado em lei complementar, que disporá, inclusive, sobre:

I - a autorização para o funcionamento das instituições financeiras, assegurado às instituições bancárias oficiais e privadas acesso a todos os instrumentos do mercado financeiro bancário, sendo vedada a essas instituições a participação em atividades não previstas na autorização de que trata este inciso;

II - autorização e funcionamento dos estabelecimentos de seguro, previdência e capitalização, bem como do órgão oficial fiscalizador e do órgão oficial ressegurador;

III - as condições para a participação do capital estrangeiro nas instituições a que se referem os incisos anteriores, tendo em vista, especialmente:

- a) os interesses nacionais;
- b) os acordos internacionais

⁴²⁹ SALLUM JR., 1995, p.163.

⁴³⁰ Sobre o assunto, o STF reafirmou, em ADI proposta pelo Partido Democrático Trabalhista, que a aplicabilidade da limitação da taxa de juros reais em 12% ao ano (Art. 192, § 3º, da CF) estaria condicionada à edição de lei complementar (Supremo Tribunal Federal. ADI n. 4/DF. Relator: Ministro Sydney Sanches. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266153>>. Acesso em: 12 de novembro de 2021).

IV - a organização, o funcionamento e as atribuições do banco central e demais instituições financeiras públicas e privadas;

V - os requisitos para a designação de membros da diretoria do banco central e demais instituições financeiras, bem como seus impedimentos após o exercício do cargo;

VI - a criação de fundo ou seguro, com o objetivo de proteger a economia popular, garantindo créditos, aplicações e depósitos até determinado valor, vedada a participação de recursos da União;

VII - os critérios restritivos da transferência de poupança de regiões com renda inferior à média nacional para outras de maior desenvolvimento;

VIII - o funcionamento das cooperativas de crédito e os requisitos para que possam ter condições de operacionalidade e estruturação próprias das instituições financeiras.

§ 1º A autorização a que se referem os incisos I e II será inegociável e intransferível, permitida a transmissão do controle da pessoa jurídica titular, e concedida sem ônus, na forma da lei do sistema financeiro nacional, a pessoa jurídica cujos diretores tenham capacidade técnica e reputação ilibada, e que comprove capacidade econômica compatível com o empreendimento.

§ 2º Os recursos financeiros relativos a programas e projetos de caráter regional, de responsabilidade da União, serão depositados em suas instituições regionais de crédito e por elas aplicados.

§ 3º As taxas de juros reais, nelas incluídas comissões e quaisquer outras remunerações direta ou indiretamente referidas à concessão de crédito, não poderão ser superiores a doze por cento ao ano; a cobrança acima deste limite será conceituada como crime de usura, punido, em todas as suas modalidades, nos termos que a lei determinar.

A construção do texto desse artigo carrega as marcas das diversas fases do processo de elaboração da Constituição. O mecanismo básico de funcionamento da ANC era que as discussões partissem de anteprojetos. De acordo com o andamento da constituinte, o texto ia sendo reescrito por meio de emendas e de substitutivos.

O tema “sistema financeiro” ganhou um espaço próprio por uma questão de ordem. De início, a matéria foi atribuída à competência de uma das subcomissões dentro da Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças. E, segundo o Relator dessa Comissão, teria sido por uma simples questão numérica que a subcomissão sobre o sistema financeiro fora criada. De acordo com o Relator José Serra, como cada Comissão deveria se subdividir em três subcomissões temáticas, na falta de um terceiro tema, definiram que poderia ser “sistema financeiro”. Segundo Serra revelou em palestra de 2014:

A Constituinte teve que fazer primeiro um regimento. Já foi uma grande discussão esse regimento. O José Roberto falava do sistema financeiro – só por curiosidade – é óbvio que não tinha nenhum sentido ter uma subcomissão do sistema financeiro. Primeiro foi separado: a ordem econômica (propriedade, etc e tal) ficou separado da ordem fiscal, digamos assim, porque tributação e orçamento têm a ver com a parte fiscal. No entanto se introduziu “sistema financeiro”. Por quê? Porque cada comissão precisava ter três subcomissões. É um problema de simetria. Todas as comissões tinham três subcomissões. E precisava até de espaço para colocar todos os constituintes, que era toda a Câmara dos Deputados mais o Senado. [...] E aí puseram o sistema financeiro. Eu fui lá junto aos relatores combatendo isso: ‘não vai fazer um sistema financeiro que vai dar bobagem. Onde é que já se viu? [...] É a única constituição do mundo, e de quaisquer outros planetas que eventualmente existam,

que tem um capítulo sobre sistema financeiro. Vai ser pra dizer bobagem. Vai fazer bobagem. Vão querer regulamentar juros [...]’. Dito e feito. Criou-se só por causa da questão da simetria, porque tinha que ter três. Todas tinham que ter três. Foi esta a razão. Ninguém acompanhou melhor que eu isso, porque eu antecipei aquilo que ia acontecer e fui lá pressionar os relatores do regimento inutilmente”⁴³¹

3.3. De abril a setembro:

3.3.1. A constituição da Subcomissão do Sistema Financeiro

Cid Sabóia de Carvalho (PMDB-CE) e Fernando Gasparian (PMDB-SP) foram o presidente e o relator da Subcomissão do Sistema Financeiro (V-c), a qual era parte da tríade que compunha a Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças (V)⁴³². Nessa fase, os debates que ocorriam nas sessões partiam de um Anteprojeto apresentado pelo relator Gasparian. A partir da primeira versão, os constituintes não só tinham a oportunidade de tensionar seus projetos entre si, mas também de ouvir e discutir com economistas, empresários, banqueiros, professores, enfim, profissionais que os organizadores das audiências públicas consideravam especializados no tema⁴³³. Dessa forma, a etapa das comissões e subcomissões temáticas foi quando a sociedade civil pôde participar de forma direta nos debates. Por meio desse processo, teve origem o anteprojeto da Subcomissão.

Em seu discurso de posse, Cid Sabóia disse que:

[...] é certo que o Brasil dará esse passo gigantesco, obtendo o controle de suas finanças e submetendo esse controle não apenas a um Poder, mas dando um encaminhamento de maior valorização do Poder Legislativo, ao dotá-lo de todas as aptidões necessárias para que dirija e seja co-responsável nessa faceta indigesta que é a falta de um sistema constitucional financeiro no Brasil.⁴³⁴

Durante os trabalhos da Subcomissão, houve sete reuniões de audiências públicas, organizadas em painéis, em que foram distribuídos os 32 convidados, obedecendo ao critério de similaridade de escola de pensamento econômico. Dos debates dessa etapa, surgiram os

⁴³¹ Palestra “Reconstrução Histórica da Constituinte”, de José Serra. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=q1hdj879kNA&ab_channel=IDP. Acesso em: 12 de abril de 2021.

⁴³² A composição partidária da Subcomissão era a seguinte entre os titulares: PMDB, com 11 constituintes; PFL, com 4; PDS, PDT, PTB e PT, todos com 1 constituinte.

⁴³³ A tabela com nomes, qualificações e tema das palestras pode ser encontrada em BACKES; AZEVEDO; ARAÚJO, 2009, p. 353-355.

⁴³⁴ BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. Anais da Assembleia Nacional Constituinte. Ata da Subcomissão 5-c. Brasília: Senado Federal, 1987-1988, p. 3.

artigos 163, 164 e 192 (este com 8 incisos e 3 parágrafos). Os temas dos painéis foram os seguintes: diagnóstico do Sistema Financeiro Nacional (SFN); amplitude e abrangência do texto constitucional; funções do Banco Central e seu grau de autonomia; privatização ou estatização do sistema financeiro; tratamento dos bancos estrangeiros; estabelecimento de limite para as taxas de juros; o papel dos pequenos bancos regionais; alocação de recursos entre as regiões; execução e controle da dívida pública⁴³⁵.

Embora esses temas estivessem diretamente conectados com a proposta da Comissão de 1984 de solução para a crise econômica e com as metas das Cartas de Intenções com o sistema financeiro internacional, o relator, Fernando Gasparian, reafirmava que, de início, sua prioridade seria estruturar o tema de forma a não se deixar dominar completamente pelas urgências da conjuntura de crise financeira, nem reagindo nem endossando projetos reformistas do contexto específico:

[...] temos que elaborar uma Constituição sem nos influenciarmos pela conjuntura. Mas de tal modo o sistema financeiro funciona como uma carga que asfixia a produção brasileira, tantos erros existem nesse setor que julgo que a nossa Subcomissão poderá, realmente [...], inovar, colocando na Constituição, que estamos começando a produzir, os itens, os princípios que poderão ajudar, em muito, a agilização da reforma bancária, da legislação, mesmo a penal.⁴³⁶

Fernando Gasparian era um parlamentar empresário, e se filiava ao pensamento de que juros altos eram um entrave ao desenvolvimento. Mesmo com a intenção de não se deixar afetar pelas necessidades imediatas da economia, havia se reunido com o Presidente Sarney no início de fevereiro de 1987, situação em que este demonstrou estar mais preocupado com as taxas de juros do que com a Constituinte, já que a elaboração de uma nova Constituição para o país “era competência do Congresso”, mas a redução da taxa de juros seria uma atribuição exclusiva do governo. Gasparian relatou que encontrara o Presidente “muito preocupado com o problema dos juros”⁴³⁷. E a defesa que Gasparian iria fazer, ao longo das discussões constituintes, de estabelecimento do teto de juros, seria consonante com a política monetária posta em prática pelo Ministro Dilson Funaro para dar conta das urgências conjunturais:

Ao retornar de uma audiência com o presidente, às 18h, o ministro da Fazenda, Dilson Funaro, a quem está subordinada a política monetária, via Banco Central, disse que havia determinado ao BC, a adoção de medidas para reduzir a rentabilidade dos

⁴³⁵ BACKES; AZEVEDO; ARAÚJO, 2009, p. 341-355.

⁴³⁶ BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. Anais da Assembleia Nacional Constituinte. Ata da Subcomissão 5-c, Brasília: Senado Federal, 1987-88, p. 4.

⁴³⁷ “Taxas precisam cair, insiste Planalto”. *Folha de S. Paulo*, 06 de fevereiro de 1987.

bancos. Esta decisão, segundo o Ministro, foi baseada em diagnóstico do governo indicando que o setor está com uma rentabilidade muito alta.⁴³⁸

A posição dos banqueiros era totalmente refratária ao controle de juros em baixos patamares, afinal significaria queda de seus lucros. Nesse sentido, o presidente da Federação Brasileira das Associações de Bancos (Febraban), Antonio de Pádua Rocha Diniz, afirmava ser a medida uma punição ao setor bancário. O diretor do Banco Central, Pêrsio Arida, ao telefonar para o presidente da Febraban para lhe participar da medida e justificar que seria uma medida de redução inflacionária do lucro dos bancos, ouviu o seguinte de resposta: “[o governo] induz de forma teórica à prática de juros maiores pelos bancos para manter a sua lucratividade”⁴³⁹.

O relator Fernando Gasparian era membro de uma das “poderosas famílias do setor de comunicações [durante o período da ditadura militar]. [...] Fundou o semanário *Opinião*, que abrigava artigos de intelectuais como Fernando Henrique Cardoso e Celso Furtado”⁴⁴⁰. De acordo com a descrição que a *Folha de S. Paulo* fez de constituintes relatores, Gasparian “foi membro do Conselho Nacional de Economia (1963-67) e presidente do Sindicato Nacional dos Editores de Livros (1982-86). É diretor das editoras Paz e Terra e Graal. Centro-esquerda”⁴⁴¹.

Para o relator, um dos objetivos dessas normas constitucionais financeiras seria corrigir distorções do sistema financeiro no sentido de promover “o caráter social das atividades financeiras e a retomada, pelo Congresso Nacional, do poder de legislar sobre a matéria financeira”. No contexto de preparação para a moratória e de construção da sintonia da equipe econômica do governo Sarney para o anúncio da medida, Gasparian foi um dos líderes dos parlamentares que reclamavam dos juros altos, grupo entre os quais pressionaram pela demissão do presidente do BC, Fernão Bracher, o qual “se sentia mal [...] diante das queixas sucessivas de alguns deputados recém-eleitos e de setores do pequeno e médio empresariado”⁴⁴².

Mas, retomando os temas guarda-chuva dos debates da Subcomissão, veremos como a autonomia do BC era o foco principal nesse embate constituinte. Nas discussões preliminares, em que fizeram um diagnóstico do sistema financeiro nacional, os constituintes apuraram, já que nunca antes uma constituição brasileira havia abordado o tema, qual regulamentação ordinária compunha esse ordenamento específico⁴⁴³. Sobre isso, André Lara Rezende, então

⁴³⁸ “Taxas precisam cair, insiste Planalto”. *Folha de S. Paulo*, 06 de fevereiro de 1987.

⁴³⁹ “Taxas precisam cair, insiste Planalto”. *Folha de S. Paulo*, 06 de fevereiro de 1987.

⁴⁴⁰ GASPARI, 2016p. 336.

⁴⁴¹ “Presidentes e Relatores das Subcomissões”, *Folha de S. Paulo*, 09 de abril de 1987.

⁴⁴² “A equipe”. *Folha de S. Paulo*, 11 de fevereiro de 1987.

⁴⁴³ Tratava-se das seguintes normas: **Decreto n. 22.626, de 1933**, a “Lei da Usura”, que limitava as taxas de juros contratuais a 12% ao ano e proibia a cobrança de juros sobre juros. Posteriormente, entre 1964 e 1971: a **Lei n. 4.357, de 1964**, que previa a correção monetária por meio de Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional

diretor do BC para a dívida externa, destacou em audiência pública que a autonomia da autoridade monetária seria fundamental para corrigir os erros detectados no diagnóstico do sistema financeiro até então organizado em normas infraconstitucionais:

[...] temos ainda, como lembrou aqui também o professor Dércio Munhoz, dentro do Banco Central, uma área estranha à atribuição de autoridade monetária e de banco central em si, qual seja, a área de fomento. A parte de crédito agrícola, com os programas do Proagro e outros, está afeta ao Banco Central. São atribuições de fomento ao desenvolvimento, e não se enquadram no **perfil clássico de um banco central, de uma autoridade monetária** [...]. Porque o sistema é híbrido e bastante complexo, ainda teríamos de introduzir o relacionamento desse sistema de autoridades monetárias com o Tesouro, acima e abaixo, com o restante do Sistema Financeiro. O relacionamento das autoridades monetárias com o Tesouro também é bastante confuso, e o é porque, **do ponto de vista clássico, o Tesouro deveria ter um orçamento com suas receitas – todas as receitas fiscais e demais receitas parafiscais que porventura venha a ter – e o orçamento de despesas** [...].⁴⁴⁴

Da mesma forma, Carlos Langoni, ex-presidente do BC, argumentou em audiência pública que a prioridade da Constituinte deveria ser a redefinição das competências do Banco Central, incluindo a definição de regras orçamentárias:

O problema fundamental está na dificuldade de controle sobre o chamado Orçamento Monetário. Na realidade, o Orçamento Monetário é uma figura totalmente nova, uma figura que normalmente não deveria existir. Deveria existir, sim, um programa monetário, metas monetárias, dos meios de pagamento, do crédito em geral, e não o Orçamento Monetário. A própria expressão Orçamento Monetário simboliza a confusão institucional que mencionei anteriormente, ou seja, ele é um prolongamento do orçamento fiscal. Ele é utilizado na realidade para cobrir despesas que não tenham uma contrapartida de receita fiscal adequada, definida em nível do Orçamento Fiscal da União e tampouco pode contar com a contrapartida, por exemplo do endividamento do setor público, através da colocação de títulos de longo prazo. Portanto, há essa interdependência entre o orçamento fiscal e o orçamento monetário, que cria enormes dificuldades, especialmente para que o Congresso Nacional possa avaliar, com precisão, com realismo, o nível de dispêndio público que está sendo implementado na economia brasileira.⁴⁴⁵

(ORTN), com o objetivo de “superar o impasse causado pela aplicação da Lei da Usura em um ambiente inflacionário”. A **Lei n. 4.380, de 1964**, que criava o Sistema Financeiro de Habitação, coordenado pelo Banco Nacional de Habitação (BNH). A **Lei n. 4.595, de 1964**, que estabelecia a estrutura do SFN, criava o CMN e o BC, deixando, ainda, algumas funções de autoridade monetária no Banco do Brasil. A **Lei n. 4.728, de 1965**, que estabeleceu a estrutura do mercado de capitais, regulado pelo CMN e fiscalizado pelo BC. A **Lei n. 4.829, de 1965**, que delegava ao BC a administração de diversos fundos e programas agroindustriais, atribuindo-lhe, assim, funções de banco de fomento. A **Lei Complementar n. 12, de 1971**, que regulamentava o artigo 69 da Constituição, estabelecendo a possibilidade de as operações de crédito referentes à colocação e resgate de título de Tesouro serem realizadas independentemente da estimativa e fixação das respectivas receitas no orçamento fiscal.

⁴⁴⁴ BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. *Diário da Assembleia Nacional Constituinte* (Suplemento), de 4 de agosto de 1987. Brasília: Senado Federal.

⁴⁴⁵ BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. *Diário da Assembleia Nacional Constituinte* (Suplemento), de 4 de agosto de 1987. Brasília: Senado Federal.

O economista João do Carmo Oliveira, professor da USP e pesquisador do IPEA, também corroborava esse pensamento:

[...] surgiu, então, algo totalmente estranho ao sistema: o chamado orçamento monetário. O que era mera programação monetária do ano, que, **a rigor, a autoridade monetária deveria expor para o resto da nação ou para seus representantes, ou seja, a política monetária de controle e de moralização da moeda**, passou a ser um orçamento, através do qual se passava a fazer a distribuição de recursos, a distribuição das finanças públicas.⁴⁴⁶

Sintetizando as “disfunções do Sistema Financeiro Nacional”⁴⁴⁷, destacadas nas audiências iniciais, o presidente do Banco do Brasil, Camilo Calazans de Magalhães, apontou os seguintes problemas:

[na] apreciação genérica, pode-se dizer que, desde há muito, se detectam claros sinais de desvio dos propósitos que presidiram tanto a Lei n. 4.595, de 31/12/64, quanto a Lei n. 4.728, sobre as quais ainda se apoia o sistema financeiro. Três desses desvios poderiam ser citados de passagem:

- o Banco Central assumiu funções que não lhe são próprias;
- os intermediários financeiros, incluindo os bancos de investimento, são avessos ao financiamento de longo prazo;
- o processo de especialização, apoiado nos conglomerados, restringiu-se apenas aos seus enunciados.⁴⁴⁸

Posteriormente, outro tópico de disputas entre os palestrantes foi o da abrangência do texto constitucional sobre o sistema financeiro. Ou seja, o que seria constitucional e o que seria específico o suficiente para ser remetido a legislação infraconstitucional. Sobre esse aspecto, há uma síntese interessante, na exposição de por João Paulo de Almeida Magalhães, professor da UFRJ e diretor do Departamento Econômico da Confederação Nacional da Indústria (CNI):

- independência do Banco Central;
- limitação da emissão de moeda;
- taxa real de juros;
- transferências inter-regionais de poupança;
- destinação de percentual da receita tributária aos bancos regionais

No entanto, sua posição era contrária à inclusão da independência do BC e da limitação de emissão da moeda, sendo favorável aos demais pontos:

⁴⁴⁶ BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. *Diário da Assembleia Nacional Constituinte* (Suplemento), de 17 de junho de 1987. Brasília: Senado Federal.

⁴⁴⁷ BACKES; AZEVEDO; ARAÚJO, 2009, p. 344.

⁴⁴⁸ BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. *Diário da Assembleia Nacional Constituinte* (Suplemento), de 14 de maio de 1987. Brasília: Senado Federal.

[resumindo], parece que, desses seis princípios que coloquei aqui, dois deveriam de qualquer maneira ser inseridos no texto: **primeiro, garantia do controle nacional sobre o sistema de bancos comerciais; segundo, garantia de destinação de percentagem da receita tributária, como receita para os bancos regionais de desenvolvimento**, das regiões mais atrasadas do país – isso deveria ser colocado em qualquer hipótese. E na hipótese de opção por uma Constituinte extensa, acho que deveriam considerar os outros dois princípios, ou seja, o da limitação da taxa de juros reais e o da limitação das transferências interzonais determinadas pelo sistema de intermediação financeira, tal como existe hoje.⁴⁴⁹

A posição do professor da PUC-SP Carlos Eduardo Pereira de Carvalho também enfatizava a necessidade de que os poderes elegíveis pudessem limitar a atividade financeira:

[a] Constituinte, a meu ver, deveria propor [...] que a atividade de intermediação financeira tenha **um caráter eminentemente social e deva estar vinculada aos objetivos gerais de desenvolvimento econômico, de eliminação ou de redução das desigualdades regionais**, e por aí afora. Esse princípio constitucional deveria ser consagrado, porque dará **base a que a legislação ordinária posterior cerceie esse poder ilimitado que os bancos têm**, essa condição que desfrutam de agir, praticamente, à revelia de qualquer controle.⁴⁵⁰

Com efeito, a sugestão foi incorporada no *caput* do artigo 192 então em elaboração. No mesmo sentido, o professor da UFRJ e diretor do BNDES, Carlos Lessa, defendeu uma regulamentação mais forte do setor financeiro:

Gostaria, em primeiro lugar, de destacar o imenso poder na sociedade econômica contemporânea que tem o sistema financeiro. É evidente que esse imenso poder de que é dotado esse elemento constitutivo do corpo econômico leva necessariamente a ter sua organização e seu desempenho **regulados, monitorados e controlados pela expressão da sociedade como um todo, que é o Estado nacional**. Por conseguinte, o princípio de uma possibilidade de regulação, de uma interferência de conhecimento, de devassa e de controle – estou usando expressões que a impropriedade de um economista pede desculpas –, deve obviamente ser preceito constitucional [...].⁴⁵¹

Também em concordância, André Franco Montoro Filho, professor da USP e ex-presidente do BNDES, defendeu a constitucionalização de dois pontos fundamentais: “a velha atribuição do Estado, da União, de controlar a emissão de moeda, é um elemento suficientemente geral para ser considerado. Em segundo lugar, [...] a necessidade de

⁴⁴⁹ BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. *Diário da Assembleia Nacional Constituinte* (Suplemento), de 4 de agosto de 1987. Brasília: Senado Federal.

⁴⁵⁰ BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. *Diário da Assembleia Nacional Constituinte* (Suplemento), de 17 de junho de 1987. Brasília: Senado Federal.

⁴⁵¹ BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. *Diário da Assembleia Nacional Constituinte* (Suplemento), de 14 de maio de 1987. Brasília: Senado Federal.

fiscalização das operações financeiras de todos os tipos, supervisionadas pelo Poder Público”⁴⁵². As sugestões resultaram nos artigos 163, inciso V e 164, *caput*.

Especificamente sobre Banco Central e sua autonomia, as conclusões foram no sentido da perspectiva clássica de que a atribuição do BC deveria ser a de executar as políticas monetária e cambial, assim como de fiscalizar as instituições financeiras, privadas ou não, mas com a competência de limitar o dinheiro público que estaria disponível para as decisões do Executivo e do Legislativo. Nesse sentido, João do Carmo Oliveira propôs que “deveria ainda constar da Constituição um dispositivo que proibisse o Banco Central de financiar diretamente o Tesouro Nacional. Isto faz parte, inclusive, da própria **independência [...] da política monetária**”⁴⁵³, o que ficou previsto no artigo 164, §1º. Como a autonomia da autoridade monetária geraria a atribuição de competências entre os poderes para dispor sobre o dinheiro público e os mecanismos de controle tanto desses valores quanto do dinheiro privado, o tema gerou grande comoção.

Favorável à autonomia da autoridade monetária estava o grupo que se filiava a posições econômicas mais ortodoxas e a pressupostos de que a pressão dos políticos eleitos, dado seus interesses de curto prazo, seria incompatível com a estabilidade monetária, a qual deveria ser o objetivo primordial do planejamento econômico:

O que eu proporia para discussão, no caso, seria evidentemente a independência do Banco Central. Essa independência do Banco Central, porém, parece-me que vem sendo entendida com diferentes sentidos. Quando se fala em independência do Banco Central, não se quer dizer que deverá ser criada uma autoridade monetária independente de tudo mais, senhora de si mesma. Não é a ideia correta. Em um país tudo tem que ter uma autoridade superior que regule. **Quando se está falando em independência da autoridade monetária, está se falando em independência da autoridade monetária com relação à autoridade fiscal. Ou seja, independência do presidente do Banco Central com relação ao Ministro da Fazenda.** O ministro da Fazenda é autoridade fiscal por excelência. É ele quem regula os gastos da nação, por comando do presidente da República, no que diz respeito ao Plano Nacional de Desenvolvimento, aos grandes investimentos, à política de combate à pobreza, à política de distribuição de renda, etc. Por outro lado, temos uma política que deve correr paralela e independente.⁴⁵⁴

O ex-presidente do BC, Langoni, até fez apelo ao fato de que uma democracia, naqueles tempos, dependia de um BC autônomo como elemento de equilíbrio entre os poderes

⁴⁵² BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. *Diário da Assembleia Nacional Constituinte* (Suplemento), de 14 de maio de 1987. Brasília: Senado Federal.

⁴⁵³ BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. *Diário da Assembleia Nacional Constituinte* (Suplemento), de 17 de junho de 1987. Brasília: Senado Federal.

⁴⁵⁴ BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. *Diário da Assembleia Nacional Constituinte* (Suplemento), de 17 de junho de 1987. Brasília: Senado Federal.

eleitos, já que “nas sociedades democráticas, há hoje uma tendência clara para dar ao Banco Central maior independência, não apenas em relação ao próprio Legislativo, mas também e principalmente em relação Executivo”⁴⁵⁵. Reforçando a ideia, o diretor-tesoureiro da Fiesp, Rui Altenfelder, defendia que nem a autoridade monetária “nem a política monetária podem ficar a reboque do Poder Executivo e da política fiscal [...]”⁴⁵⁶.

Contrário a essa visão clássica de autonomia do BC, o Ministro da Cultura, Celso Furtado, reforçou seu já notório pensamento de que a política monetária deveria, sim, se submeter às decisões mais importantes de política econômica:

Carece, portanto, de fundamento imaginar uma política monetária desvinculada da política fiscal; em outras palavras: um banco central agindo por conta própria, em desacordo com as autoridades que comandam a política econômica e financeira. O papel da **política monetária** não é apenas combater a inflação, se bem que este é um grande objetivo, mas também contribuir com a política financeira, através **dos meios de que dispõe o governo, para a promoção do crescimento da renda e do emprego** [...].⁴⁵⁷

Nesse mesmo sentido, o que explicava o professor da PUC-Rio, Dionísio Dias Carneiro, era que se

[...] o Banco central tiver a função de impedir que se desenvolvam crises de liquidez nos sistemas financeiros modernos e esses sistemas, baseados na confiança, estão permanentemente sujeitos à crise de liquidez, a solução é controlar este poder a fim de se impedir as disfunções, tentar cobrar resultados e permitir principalmente [...] correção de rumos toda vez que o comportamento dos funcionários se desviar sistematicamente do que é desejável para os representantes da sociedade. Ora, **o poder de regular, de socorrer, de gerir o sistema financeiro não é, entretanto, a única razão para que se deseje ter maior controle social sobre a atuação do Banco Central. A outra razão é, obviamente, a condição de banqueiro do governo, ou seja, sua capacidade de financiar o gasto público.**⁴⁵⁸

No mesmo sentido de que a política monetária é apenas um dos ramos de gestão dos recursos públicos na promoção de políticas públicas e na consecução de direitos sociais, Hélio César Bontempo, economista funcionário do Banco do Brasil indagava algumas questões:

Se o banco central clássico cuidasse basicamente da política monetária, então, como atingir os objetivos de crescimento e de redução das injustiças? Seria através de uma

⁴⁵⁵ BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. *Diário da Assembleia Nacional Constituinte* (Suplemento), de 4 de agosto de 1987. Brasília: Senado Federal.

⁴⁵⁶ BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. *Diário da Assembleia Nacional Constituinte* (Suplemento), de 18 de junho de 1987. Brasília: Senado Federal.

⁴⁵⁷ BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. *Diário da Assembleia Nacional Constituinte* (Suplemento), de 17 de junho de 1987 Brasília: Senado Federal.

⁴⁵⁸ BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. *Diário da Assembleia Nacional Constituinte* (Suplemento), de 19 de junho de 1987. Brasília: Senado Federal.

independência do Banco Central, o que implica o controle quantitativo da base monetária, independentemente das outras variáveis econômicas? Ou seria através da subordinação dessa política monetária aos objetivos da política fiscal, privilegiando, assim os objetivos de crescimento, independente do controle monetário? [...] Ou seja, a orientação da resposta puxa um pouco pelo lado da subordinação da política monetária aos objetivos maiores da política econômica, mas clama pela necessidade de um controle mais efetivo e, nesse sentido, de uma profissionalização da política monetária.⁴⁵⁹

Reforçando que o modelo de Banco Central autônomo que vinha sendo defendido na ANC era de bases neoliberais, Walter Barelli, economista e sociólogo do Dieese, explicou que:

[...] a proposta de independência do Banco Central é uma proposta monetarista, de quem quer um suprapoder, de quem quer dominar o Estado e vai exercer uma pressão muito grande no sentido de seguir políticas não adequadas ao desenvolvimento. Normalmente, essas políticas seriam restritivas. A tendência é caminhar para um figurino que não combina com as necessidades do processo de crescimento, da geração de emprego, com execução da política monetária.⁴⁶⁰

Um aspecto acessório relevante em termos de autonomia do BC era a questão da autonomia da Diretoria do banco, que afetava diretamente os interesses dos bancos. Segundo Carlos Eduardo Pereira de Carvalho, professor da PUC-SP, uma das propostas apresentadas “é de que [...] seja proibido que qualquer pessoa vinculada a cargo de diretoria de instituição financeira ocupe diretorias no Banco Central, por um período de quatro anos, e depois da indicação. Principalmente, para evitar que o Banco Central se transforme em um instrumento de *lobby* dos banqueiros”⁴⁶¹. E assim ficou disposto no artigo 192, inciso V.

Subjacente ao tema da autonomia técnica das decisões sobre política monetária, Inácio Rangel, professor de Direito e Economia, abordou a discussão mais radical de privatização ou estatização do sistema financeiro. Nas palavras dele:

A essência da reforma é esta: temos de privatizar os serviços de utilidade pública. Privatizar significa estritamente isto: transformar os serviços concedidos à empresa pública em serviços concedidos à empresa privada, mas continuar a ser serviço público, e não há como ser de outra maneira.⁴⁶²

⁴⁵⁹ BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. *Diário da Assembleia Nacional Constituinte* (Suplemento), de 17 de junho de 1987. Brasília: Senado Federal.

⁴⁶⁰ BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. *Diário da Assembleia Nacional Constituinte* (Suplemento), de 14 de maio de 1987. Brasília: Senado Federal.

⁴⁶¹ BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. *Diário da Assembleia Nacional Constituinte* (Suplemento), de 17 de junho de 1987. Brasília: Senado Federal.

⁴⁶² BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. *Diário da Assembleia Nacional Constituinte* (Suplemento), de 14 de agosto de 1987. Brasília: Senado Federal.

Defendendo o oposto, Osny Duarte Pereira⁴⁶³, desembargador aposentado do TJRJ, defenderia que “a estatização do sistema bancário [teria] que ser fatalmente total, porque a mercadoria do banco é o dinheiro. Ele retira dinheiro da indústria, de quem tem capital, para aplicar, outra vez, na indústria. Nessa intermediação, ele desorganiza a produção”. Da mesma forma, Carlos Eduardo Pereira de Carvalho defendia que:

Eu seria, pois, favorável à estatização da intermediação financeira, da atividade bancária, desde que atendidas algumas pré-condições que considero fundamentais. A primeira é que houvesse condições efetivas de **controle democrático sobre esse sistema estatizado, por parte do Congresso Nacional e da sociedade civil**. A segunda, que as condições de indenização da estatização não a transformassem num prêmio aos banqueiros.⁴⁶⁴

Prevaleceu, no Anteprojeto, um ponto intermediário, apoiado por palestras de Dércio Munhoz, André Franco Montoro Filho, Luiz Correia do Lago e Camilo Calazans. Tratava-se da ideia de que a privatização total dos bancos seria “uma questão ideológica”, e por isso defendiam que “devemos discutir é sua eficiência. E, então, volto a dizer que os dois, estatal e privado, devem coexistir”⁴⁶⁵. A ideia, para Correia do Lago seria a de “um sistema misto, em que [houvesse] um número significativo de instituições operando no sistema financeiro”⁴⁶⁶. Dércio Munhoz ponderava que a

[...] estatização, colocada pelo constituinte Luiz Gushiken, não tenho uma visão clara dos custos que acarretaria, mas temo que não seja este, ao menos no momento, o caminho a seguir. Antes, deve-se fazer uma tentativa de fortalecimento do sistema estatal e de controle do setor privado.⁴⁶⁷

Da mesma forma, para André Franco Montoro Filho, “o modelo que mais ou menos se desenvolveu ao longo do tempo na economia brasileira de ter no mercado financeiro instituições públicas, instituições privadas e, ao mesmo tempo, um poder regulatório forte do Estado é uma situação adequada”⁴⁶⁸.

⁴⁶³ BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. *Diário da Assembleia Nacional Constituinte* (Suplemento), de 4 de outubro de 1987. Brasília: Senado Federal.

⁴⁶⁴ BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. *Diário da Assembleia Nacional Constituinte* (Suplemento), de 17 de agosto de 1987. Brasília: Senado Federal.

⁴⁶⁵ BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. *Diário da Assembleia Nacional Constituinte* (Suplemento), de 14 de maio de 1987. Brasília: Senado Federal.

⁴⁶⁶ BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. *Diário da Assembleia Nacional Constituinte* (Suplemento), de 14 de maio de 1987. Brasília: Senado Federal.

⁴⁶⁷ BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. *Diário da Assembleia Nacional Constituinte* (Suplemento), de 14 de agosto de 1987. Brasília: Senado Federal.

⁴⁶⁸ BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. *Diário da Assembleia Nacional Constituinte* (Suplemento), de 14 de maio de 1987. Brasília: Senado Federal.

Já que se adotaria um sistema misto de instituições privadas e públicas, outra questão sobre a qual teriam de decidir era sobre o tratamento a bancos estrangeiros. Para Carlos Lessa, deveria ser uma atividade reservada a “residentes no país”, em função de sua “capacidade de direção, de interferência para o bem ou para o mal, de comando do próprio processo de formação de capital da sociedade”⁴⁶⁹. Complementando, João Paulo Magalhães disse que “no sistema financeiro, no caso dos bancos comerciais, sou absolutamente incapaz de ver qualquer contribuição positiva do capital estrangeiro”⁴⁷⁰. Até mesmo André Lara Rezende, que em outro ponto de sua exposição tinha afirmado que se filiava ao pensamento econômico clássico quanto à necessidade de autonomia do BC, aqui afirmou que:

Pode não ser do interesse do país ter participação estrangeira no setor e, em outros, isto pode ser interessante [...]. Concordo com o constituinte Fernando Gasparian em que onde é mais questionável a participação de capital estrangeiro no Sistema Financeiro é em bancos de depósito, bancos comerciais. Claramente o chamado banco comercial é uma indústria muito simples, onde não há, em essência, tecnologia, nem grande vantagem em trazer o capital estrangeiro.⁴⁷¹

Já o ex-presidente do BC, Carlos Langoni, que à época da Constituinte era diretor do Centro de Economia Internacional da FGV, via grande importância “[...] na presença de alguns bancos estrangeiros, até porque estimula o grau de competição, e o nosso sistema financeiro precisa ser mais competitivo”⁴⁷². No entanto, a regulamentação do capital estrangeiro ficou prevista no artigo 192, III, sendo válido, enquanto isso, o ADCT, em seu artigo 52, inciso I, que vedava a instalação de novas agências de instituições financeiras estrangeiras, exceto pelo disposto no parágrafo único.

Outro subtema discutido foi sobre como seria estabelecida a taxa de juros. Havia um grupo de expositores e de constituintes que defendia que o estabelecimento de um limite para os juros deveria ser matéria constitucional. Em geral, esse setor estava de alguma forma ligado ao setor produtivo da economia, a quem não convinha juros muito altos. Não é demais lembrar que juro é o preço do produto vendido pelos bancos: dinheiro. Então, aos banqueiros privados interessava liberdade de mercados para estabelecer a taxa de juros. Foi contra essa possibilidade que Antonio Carlos Borges Freire, presidente do Banco do Estado de Sergipe afirmou que “[...]”

⁴⁶⁹ BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. *Diário da Assembleia Nacional Constituinte* (Suplemento), de 14 de maio de 1987. Brasília: Senado Federal.

⁴⁷⁰ BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. *Diário da Assembleia Nacional Constituinte* (Suplemento), de 4 de agosto de 1987. Brasília: Senado Federal.

⁴⁷¹ BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. *Diário da Assembleia Nacional Constituinte* (Suplemento), de 4 de agosto de 1987. Brasília: Senado Federal.

⁴⁷² BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. *Diário da Assembleia Nacional Constituinte* (Suplemento), de 4 de agosto de 1987. Brasília: Senado Federal.

a limitação das taxas de juros [...] é realmente necessária para podermos disciplinar esse ganho absurdo que há por parte de alguns participantes do sistema [...]”⁴⁷³. Para Walter Barelli, a usura, que seria essa obtenção desmedida de lucros por meio de altos juros, deveria ser proibida em consonância com “o espírito da Constituição de 1946”⁴⁷⁴.

Nesse sentido, André Franco Montoro Filho afirmava que

não é necessária ou benéfica a reedição da Lei da Usura. Devem existir regras que levem o mercado financeiro a funcionar adequadamente, que levem as autoridades a ter ação neste mercado e, ao mesmo tempo, a possibilidade, através do Congresso Nacional, de a sociedade cobrar das autoridades determinados resultados.⁴⁷⁵

Contrários à fixação de teto de juros no texto constitucional estavam dois outros tipos de pensamento. De um lado, aqueles que se fiavam à ideia de que os juros não são estabelecidos por políticas, mas pelo movimento do dinheiro no mercado. Por outro, aqueles que reconheciam que, na estrutura financeira globalizada complexa dos anos 1980, fixar a taxa de juros em lei, mantendo o resto do sistema financeiro nos patamares da tendência internacional, era ilusório. André Lara Rezende, por exemplo, defendia que seria

[...] ilusão achar que poderíamos, através do texto constitucional, ou mesmo como matéria de lei ordinária, resolver um problema, uma distorção da função do sistema financeiro, uma espécie de hipertrofia que o sistema financeiro adquire em ambientes de inflação. É da maior relevância e urgência atacar as causas básicas da inflação.⁴⁷⁶

Também segundo Luiz Correia do Lago,

Não cabe à Constituinte abordar a questão dos juros e criar regras com relação aos juros. No caso da legislação ordinária, cabe lembrar que a Lei da Usura se tornou absolutamente inócua, no caso brasileiro, não pelo fato de 12% ser uma taxa real correta ou não, mas porque há várias maneiras de o sistema financeiro contornar a Lei da Usura e cobrar do tomador de recursos, taxas adicionais. Portanto, acharia uma coisa descabida a continuação da Lei da Usura, nos termos em que foi inicialmente promulgada.⁴⁷⁷

⁴⁷³ BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. *Diário da Assembleia Nacional Constituinte* (Suplemento), de 18 de junho de 1987. Brasília: Senado Federal.

⁴⁷⁴ BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. *Diário da Assembleia Nacional Constituinte* (Suplemento), de 14 de maio de 1987. Brasília: Senado Federal.

⁴⁷⁵ BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. *Diário da Assembleia Nacional Constituinte* (Suplemento), de 14 de maio de 1987. Brasília: Senado Federal.

⁴⁷⁶ BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. *Diário da Assembleia Nacional Constituinte* (Suplemento), de 4 de agosto de 1987. Brasília: Senado Federal.

⁴⁷⁷ BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. *Diário da Assembleia Nacional Constituinte* (Suplemento), de 14 de maio de 1987. Brasília: Senado Federal.

Outra discussão entabulada nas fases temáticas foi a da administração da dívida pública. O que estava em discussão era se deveria ou não se atribuir a competência apenas à autoridade monetária e, conseqüentemente, retirar o controle das mãos da sociedade civil e de seus representantes. Segundo Dércio Munhoz,

Não temos qualquer controle institucional hoje sobre os compromissos assumidos pelo Banco Central, especificamente, quer em termos de dívida pública interna, quer em termos da dívida pública externa [...]. Parece-me que é uma questão de caráter constitucional que se limite o poder do Executivo de assumir dívidas externa e interna.⁴⁷⁸

Segundo João do Carmo Oliveira,

a emissão e o controle da dívida pública não é uma questão de política monetária. A emissão e o controle da dívida pública é uma questão de política fiscal, porque o devedor é o Tesouro Nacional e, por conseguinte, é uma questão de política fiscal. Em sendo uma questão de política fiscal, tem que ser gerido e emitido pela autoridade devedora, a autoridade fiscal, no caso o Tesouro Nacional.⁴⁷⁹

Então, sob a coordenação de Gasparian, o texto final da subcomissão previa: a submissão dos interesses das instituições financeiras aos da coletividade; a abertura do mercado a todos que demonstrem idoneidade; a nacionalização dos bancos de depósito; a delegação ao Congresso Nacional, através de uma comissão especial mista, da competência para legislar sobre a matéria financeira – limitar e autorizar a emissão de moeda e títulos públicos, bem como empréstimos; aprovar orçamentos públicos; e ainda fiscalizar e sustar atos das autoridades monetária e governamentais em geral; o disciplinamento das atividades do Banco Central, inclusive dispendo sobre nomeação e mandato de seus dirigentes, e vedando que este financie o governo e o setor produtivo⁴⁸⁰.

Gasparian ressaltou a proposta rejeitada, mas que voltaria mais à frente na Constituinte, sobre a constitucionalização do teto da taxa de juros reais, abrangendo a previsão do limite de emissão de moeda para compor o orçamento da União.

Paralelamente à ANC, no contexto político mais amplo, “o presidente José Sarney [engatilhava] decisões em duas áreas sensíveis, capazes de trazer ao Congresso, gabinetes ministeriais e até ao Palácio do Planalto poderosos grupos de pressão: bancos estaduais e

⁴⁷⁸ BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. *Diário da Assembleia Nacional Constituinte* (Suplemento), de 4 de agosto de 1987. Brasília: Senado Federal.

⁴⁷⁹ BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. *Diário da Assembleia Nacional Constituinte* (Suplemento), de 17 de junho de 1987. Brasília: Senado Federal.

⁴⁸⁰ Vide Anteprojeto (BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. Anais da Assembleia Nacional Constituinte. Ata da Subcomissão 5-c. Brasília: Senado Federal, 1987-1988).

subsídios”⁴⁸¹. Como consequência disso, já havia grande expectativa de que incentivasse “uma proposta na Constituinte: a independência do Banco Central [no sentido deixar a instituição] fora da subordinação de interesses circunstanciais, defendendo não interesses eleitorais, mas o valor da moeda”⁴⁸².

Como visto, em audiência pública na Subcomissão, o economista e então Ministro da Cultura Celso Furtado rebateu a ideia de autonomia do BC, afirmando que o planejamento econômico deveria ser competência do governo, em diálogo com o Congresso, ou seja, entre autoridade monetária e autoridades fiscais. Para ele, ao contrário do que defendiam os burocratas da Comissão de 1984, a política monetária é que deveria decorrer das decisões do governo quanto ao orçamento. Furtado defendia que

é preciso que o Governo tenha a responsabilidade de regular o sistema financeiro e monetário. Ele deve ser o poder regulador e também o poder supletivo. Onde não existe capacidade de organização, ele tem que estar presente, e daí por diante. Não iria tão longe a ponto de dizer que o mandato do Presidente do Banco Central tem de ser longo para que se mude a situação. Da mesma forma, não seria o fato de a Diretoria do Banco Central ser responsável diante do Congresso que iria mudar muito a situação. Ela tem que ser integrada em uma política, política essa aprovada primeiramente pelo Congresso, que balize toda ação do setor monetário, das autoridades monetárias e outras autoridades fiscais. A política monetária decorre da própria votação do Orçamento, quando o Governo estabelece seu déficit, como financiar esse déficit, que operações de caixa realizar. Aí já estão todos os parâmetros de dedução política monetária, que, em verdade, é um instrumento essencial, mas complementar, da política global de desenvolvimento. Não coloco o problema em termos assim de que não deve haver isso, devemos controlar a diretoria do Banco Central, ou devemos, digamos assim, do mandato do seu Diretor. Isso se pensava no passado. O que nos interessa hoje é que o Congresso defina o essencial da política econômica e financeira, que também baliza a política monetária.⁴⁸³

O texto final da Subcomissão V-c previa questões como o fim da exigência da carta-patente para a abertura de instituições financeiras; a aprovação do Congresso Nacional para os nomes indicados pelo Presidente da República para a diretoria e presidência do Banco Central; a vedação para que o Banco Central financiasse o Tesouro e as instituições não bancárias; a ausência de responsabilidade da União sobre depósitos e aplicações em instituições financeiras.

3.3.2. O texto da Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças

⁴⁸¹ “Rombos socializados”. *Folha de S. Paulo*, 25 de fevereiro de 1987.

⁴⁸² “Rombos socializados”. *Folha de S. Paulo*, 25 de fevereiro de 1987.

⁴⁸³ BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. Anais da Assembleia Nacional Constituinte. Ata da Subcomissão 5-c, Brasília: Senado Federal, 1987-1988, p. 78.

Na Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças da Assembleia Constituinte, o presidente foi Francisco Dornelles (PFL-RJ), que havia sido membro da Comissão de 1984 e Ministro da Fazenda em 1985. Como relator, foi designado José Serra (PMDB-SP), que havia presidido a equipe de transição de Tancredo Neves. Segundo a *Folha de S. Paulo*, o primeiro seria representante dos conservadores enquanto Serra estaria “do lado ‘progressista’”⁴⁸⁴. Nessa etapa, seriam discutidos, além do sistema financeiro, outros dois anteprojetos: um sobre sistema tributário e outro sobre orçamento. O tema do sistema financeiro deixaria de ser o principal, passando não só a dividir espaço com outras questões, por vezes consideradas mais relevantes, mas também a ser associado a esses outros problemas, que também abordavam a alocação do dinheiro público. Seria essa a Comissão que trataria de dinheiro. Mas entre as oito comissões, essa não era a única que trataria do papel do Estado na economia. Como sabemos, os constituintes reunidos na Comissão da Ordem Econômica igualmente se debruçariam sobre competências e responsabilidades estatais com a propriedade privada, rural e urbana. Qual era a diferença e por que ela importa aqui?

Como afirmam Bercovici e Massonetto, esse é o reflexo da tensão entre as ordens financeira e econômica que caracterizavam um processo em curso, cujo início antecedeu em muito a Assembleia Constituinte:

[...] o constitucionalismo do século XX evoluiu a partir da estruturação de uma ordem econômico-financeira integrada, tendo no planejamento o principal instrumento da organização estatal do modo de produção capitalista. A partir das últimas décadas do século XX, o padrão de financiamento público da economia do segundo pós-guerra passou a ser contestado, dando início à reação neoliberal e ao desmonte institucional do Sistema de Bretton Woods. Desde então, o paradigma constitucional que sustentara o Estado Social passou a ser frontalmente atacado, trazendo à tona questões que já pareciam superadas – a cisão entre a economia e as finanças públicas, a abstenção do Estado no domínio econômico e a pretensa neutralidade financeira propugnada pelos liberais. Como consequência, a integração estruturante do paradigma dirigente foi substituída por um novo fenômeno, apto a organizar o processo sistêmico de acumulação na fase atual do capitalismo. O que se viu então foi o recrudescimento dos aspectos instrumentais da constituição financeira e o ocaso da constituição econômica, invertendo o corolário programático do constitucionalismo dirigente.⁴⁸⁵

Dito de outro modo, trata-se de uma lógica de técnica constitucional que, junto a progressos nas telecomunicações, na eletrônica e na informática, “autorizaram a interligação, em tempo real, das bolsas, dos bancos e das praças financeiras, possibilitando uma circulação verdadeiramente frenética de diferentes tipos de dinheiro”⁴⁸⁶. Segundo Milton Santos e Maria

⁴⁸⁴ “Partidos escolhem nomes para comissões da Constituinte”. *Folha de S. Paulo*, 17 de março de 1987.

⁴⁸⁵ BERCOVICI; MASSONETTO, 2006, p. 59-60.

⁴⁸⁶ SANTOS; SILVEIRA, 2010, p. 185.

Laura Silveira, uma revolução nas formas de circulação de dinheiro, proporcionadas por novas regras do jogo das finanças, em que “as grandes empresas mundiais [...] estabelecem os umbrais e ganham com as conversões entre sistemas monetários, balanços do comércio exterior, juros, pagamento de *royalties* e outros instrumentos da macroeconomia”⁴⁸⁷.

Então, embora já esteja evidente a razão por que essa diferença entre o econômico e o financeiro importa aqui, é mister dizer que se trata de uma época em que o sistema do dinheiro, para além do sistema econômico mais amplo, mobiliza uma série de técnicas para estabelecer uma estrutura que reconheça a moeda como o principal produto de uma economia.

[a] sociedade [...] é chamada a consumir produtos financeiros, como poupanças de diversas espécies e mercadorias adquiridas com dinheiro antecipado. Com isso o sistema financeiro ganha duas vezes, pois dispõe de um dinheiro social nos bancos e lucra emprestando, como próprio, esse dinheiro social para o consumo. Eis um dos caminhos da financeirização da sociedade e do território. É um movimento de concentração e dispersão.⁴⁸⁸

E, ainda, como avalia Geraldo Biasoto Jr., “[o] aparelho estatal amoldou-se às necessidades colocadas pelo capitalismo e antecipadas pela própria tecno-burocracia pública na busca do desenvolvimento”⁴⁸⁹. No caso aqui discutido, a divisão temática da Constituinte por si só não determinava qual seria o texto produzido, mas veremos, a partir da Comissão, a tendência em alçar para o futuro a tomada de decisão sobre a temática financeira. Embora fuja ao escopo desta pesquisa, o que aconteceria nas décadas posteriores seria que a doutrina e a prática constitucionais pós-1988 promoveriam uma separação “entre a constituição financeira e a constituição econômica, como se uma não tivesse nenhuma relação com a outra e como se ambas não fizessem parte da mesma Constituição de 1988”⁴⁹⁰. E, além dessa função desagregadora da doutrina e da prática constitucionais, também a desconstituição de direitos por meio de alterações do texto da Carta de 1988⁴⁹¹.

Assim, os trabalhos da Comissão foram inaugurados com a incisiva e contundente discordância do relator José Serra com o anteprojeto da Subcomissão do Sistema Financeiro, organizado por Fernando Gasparian. Já na terceira reunião da Comissão, Fernando Gasparian foi à tribuna pedir esclarecimentos de Serra sobre o que estava circulando na imprensa:

⁴⁸⁷ SANTOS; SILVEIRA, 2010, p. 185.

⁴⁸⁸ SANTOS; SILVEIRA, 2010, p. 195.

⁴⁸⁹ BIASOTO Jr, 1995, p. 66.

⁴⁹⁰ BERCOVICI; MASSONETTO, 2006, p. 67.

⁴⁹¹ PAIXÃO, 2016.

[o] Relator Fernando Gasparian conduziu os trabalhos de modo contrário ao pensamento da maioria. Ele conseguiu, através de manobras, uma série de restrições ao funcionamento das instituições bancárias, financeiras, aumentando consideravelmente a importância dos bancos estatais, principalmente o Banco do Brasil.⁴⁹²

O primeiro substitutivo da Comissão, de junho de 1987, teve alterações de forma e conteúdo feitas por Serra, e esse anteprojeto teve poucas alterações até sua versão final. Uma das mudanças foi a alteração dos dispositivos em seções diferentes, como a separação entre sistema financeiro e finanças públicas. Outra estratégia foi a de inviabilizar a aplicabilidade imediata das normas constitucionais sobre sistema financeiro, condicionando-as a lei posterior. O que se propunha era a edição de uma “Lei do Sistema Financeiro Nacional” no futuro. Paralelamente, Serra defendia que também fosse editado um Código de Finanças Públicas que adequasse os impactos dos gastos públicos no sistema financeiro.

A determinação mais importante tratava do Banco Central, como defendia Serra:

[no] que se refere ao sistema financeiro, os princípios de maior transparência, abrangência, participação legislativa, controle e fiscalização desdobram-se na proposta referente ao sistema financeiro; e, por outro lado, na clara separação de funções do Banco Central do Brasil e do Tesouro Nacional. **Transfere-se do Banco Central para o Tesouro as atividades que de fato são afetadas a este último: emissão de títulos de dívida pública e administração de recursos de fomento – proibição de que o Banco Central financie, direta ou indiretamente, o Tesouro, embora ele possa comprar papéis do Tesouro no mercado, para efeito de política monetária,** mas não diretamente do Tesouro, para que ele possa desempenhar assim seu papel de regular a oferta de moeda e a taxa de juros; e, por outro lado, a maior independência dada à sua diretoria, cuja nomeação e destituição deveriam ser aprovadas, a nosso ver, pelo Senado Federal.

Outro aspecto fundamental, envolvendo a utilização dos recursos públicos, refere-se à garantia de que as disponibilidades de caixa da União sejam depositadas no Banco Central, fator que permitia maior controle dos fluxos de recursos públicos, **uma alocação mais racional dos recursos** e uma diminuição do custo da dívida pública.⁴⁹³

No tema da relação entre Banco Central e Tesouro, as diferenças de perspectiva entre a Subcomissão e a da Comissão ficam evidentes. Permaneceu no anteprojeto final da Comissão o que Serra havia incluído na primeira versão: a proibição de que recursos do Banco Central fossem usados para financiar o Tesouro ou qualquer outra instituição não-financeira. Por outro lado, permitia que o Banco Central comprasse e vendesse no mercado⁴⁹⁴ títulos emitidos pelo Tesouro com o propósito de controlar a taxa de juros via oferta de moeda. No anteprojeto da

⁴⁹² BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. Anais da Assembleia Nacional Constituinte. Ata da Comissão V, Brasília: Senado Federal, 1987-88, p. 13.

⁴⁹³ BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. Anais da Assembleia Nacional Constituinte. Ata da Comissão 5, Brasília: Senado Federal, 1987-1988, p. 39.

⁴⁹⁴ É importante registrar que a expressão “no mercado”, sugerida pelo relator José Serra (artigo 64, § 2º), desapareceu na versão final do anteprojeto da Comissão de Finanças (artigo 70, § 2º).

Subcomissão, o Banco Central estaria impedido, em qualquer hipótese, de adquirir títulos do Tesouro, pois a autoridade monetária deveria fazer uso dos próprios títulos como instrumento de política monetária. Serra justificava da seguinte forma:

imagine-se a ocorrência de calamidade pública de largas proporções, em combinação com uma situação de liquidez apertada na economia. O Governo Federal ver-se-ia obrigado a colocar uma grande quantidade de papeis no mercado para captar os recursos necessários ao atendimento da calamidade. Como o Banco Central não poderia adquirir esses papeis, o resultado seria uma considerável elevação de todas as taxas de juros, o que redundaria em prejuízos para o Tesouro Nacional, Estados e Municípios, sem falar no restante da Sociedade, duplamente penalizada. Além disso, não podendo adquirir títulos do Tesouro, o Banco Central, para injetar liquidez na economia, teria que adquirir exclusivamente papeis privados. Ou seja, estaria dando mais competitividade a esses papeis privados, assumindo risco maior do que se estivesse adquirindo títulos do Tesouro Nacional e prejudicando a colocação dos títulos federais, que teriam menores vantagens em relação aos papeis privados. Na verdade, o artigo 6º do Anteprojeto da Subcomissão, na forma como ficou, terminou sendo de uma ortodoxia provavelmente muito além das aspirações dos mais próximos discípulos do F. Hayek e M. Friedman, no que se refere à rigidez da política monetária e à discriminação do setor público.⁴⁹⁵

Outro alvo de alteração e críticas era um tema polêmico: a nacionalização dos bancos e a forma da apreciação da matéria pelo Congresso Nacional.

Em termos regulamentares, atualmente é vedada a participação estrangeira em bancos comerciais, e limitada a até 50% do capital total e até um terço do capital votante, a participação estrangeira nos bancos de investimento, financeiras, corretoras, distribuidoras, sociedades de arrendamento mercantil e de crédito imobiliário. Ademais, já é uma realidade a participação de instituições financeiras brasileiras nos mercados internacionais, principalmente o Banco do Brasil. A proibição de participação estrangeira em instituições financeiras no País, alterando a norma hoje vigente, levará algumas nações a adotar medidas de retaliação, com o possível fechamento de agências de bancos brasileiros no Exterior. Em muitos casos, a abertura de agências do Banco do Brasil no exterior foi autorizada no contexto de negociações bilaterais, que conduziram o Governo brasileiro, em reciprocidade, a autorizar a abertura de igual número de agências de bancos desses países no território nacional. Aliás, é comum a ideia de que esta medida não acarretaria retaliações porquanto as agências brasileiras no Exterior captam, preponderantemente, no mercado interbancário, e não diretamente junto ao público. Ora, trata-se de grave erro.⁴⁹⁶

Como previa o Regimento da ANC, o anteprojeto de Serra teve por base o da Subcomissão. Então, suas posições foram tomadas em relação àquilo previsto no texto da etapa anterior, o que fica claro na justificativa do relator. Foram esses os casos dos dispositivos que previam tanto a criação de uma comissão especial no Congresso com competências financeiras

⁴⁹⁵ BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. Anais da Assembleia Nacional Constituinte. Ata da Comissão 5, Substitutivo do Relator. Brasília: Senado Federal, 1987-1988, p. 27.

⁴⁹⁶ BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. Anais da Assembleia Nacional Constituinte. Ata da Comissão 5, Substitutivo do Relator. Brasília: Senado Federal, 1987-1988, p. 24-25.

quanto a extinção do Conselho Monetário Nacional uma vez promulgada a Constituição. Com relação à Comissão Mista Especial do Congresso, Serra afirmava que:

Ressalte-se, desde logo, a impropriedade de se tratar no texto constitucional matéria atinente ao disciplinamento da forma como se organizará o Congresso Nacional, para cumprir sua missão constitucional. Examinando o artigo em foco quanto ao mérito, entendemos que a tarefa de definir e executar políticas, seja em regimes presidencialistas, seja em regimes parlamentaristas, incumbem ao Governo, no âmbito do Poder Executivo. Aos representantes do povo, divididos em partidos, cabe definir a composição majoritária do governo que deverá conduzir a política financeira. É questão pacífica, mormente no parlamentarismo, deverem os agentes do governo prestar contas de seus atos ao Congresso. **A condução política do Estado, na época atual, não pode, a nosso ver, ficar paralisada à espera de decisão do Congresso.** No Estado Social contemporâneo, a maioria parlamentar faz o Governo, acompanha sua atuação e, caso retire sua sustentação, derruba-o e o substitui por outro. No período que antecedeu a apresentação do anteprojeto em exame, foram ouvidos representantes dos mais diversos segmentos da sociedade e, se houve uma questão que obteve unanimidade, foi a da absoluta necessidade de serem traçadas regras claras e estáveis para o Sistema Financeiro Nacional. A adoção da medida proposta, a nosso ver, implicaria em se institucionalizar a paralisia no Governo e a insegurança no setor privado. **Ademais, a estrutura funcional de um governo, fiel à célebre proposição de Montesquieu e hodiernamente consagrada em todos os países democráticos, presume a tripartição de suas funções em Executiva, Legislativa e Judiciária. No Brasil, a independência é princípio consagrado. No tocante aos parágrafos do artigo 4º, cria-se a Comissão Mista Permanente do Sistema Financeiro com poderes para sustar, temporária ou definitivamente, deliberações do Poder Executivo em matérias de política monetária, cambial e creditícia, mecanismo que invade a área específica do Poder Executivo, porque os atos inerentes a estas políticas são, em verdade, decisões relativas à gestão da coisa pública.**⁴⁹⁷

Para Serra, a proposta de extinção do CMN se justificava

[...] devido às competências indevidas que [...] têm sido atribuídas a este Conselho, em prejuízo da ação do Congresso Nacional. A rigor, entretanto, a extinção ou não do Conselho Monetário Nacional somente teria sentido no âmbito de uma reforma do Sistema Financeiro Nacional, dando-se uma nova redação às Leis da Reforma Bancária (Lei n. 4595 de 31.12.64), do Mercado de Capitais (Lei n. 4728 de 14.07.65), do Crédito Rural (Lei n. 4829 de 05.11.65), e legislação complementar.⁴⁹⁸

Dessa forma, algumas das disposições do anteprojeto da Subcomissão foram mantidas, porém alterada a definição, como é o caso da extinção da carta-patente. No anteprojeto de Serra, foi prevista a autorização irrestrita para o exercício da atividade financeira, embora também tenha ficado aberta à regulamentação via Lei do Sistema Financeiro e do Banco Central. Sua justificativa era a de que:

⁴⁹⁷ BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. Anais da Assembleia Nacional Constituinte. Ata da Comissão 5, Substitutivo do Relator. Brasília: Senado Federal, 1987-1988, p. 26.

⁴⁹⁸ BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. Anais da Assembleia Nacional Constituinte. Ata da Comissão 5, Substitutivo do Relator. Brasília: Senado Federal, 1987-1988, p. 30.

[nos] termos em que está redigido o parágrafo 1º do artigo 2º do Anteprojeto [da Subcomissão], qualquer pessoa poderá opor, ao Banco Central ou à autoridade a quem competir o exame dessa pretensão, o direito de abrir uma instituição bancária, financeira ou cooperativa de crédito, bastando, para tanto, que comprove, no momento da concessão, idoneidade e capacidade técnica, econômica e financeira. Dessa forma, tratando-se de direito subjetivo que deflui da própria Constituição, não poderá o próprio Congresso Nacional, em atendimento aos reclamos da sociedade, ou em função de fatores econômicos, obstar o exercício desse direito individual, através de legislação ordinária⁴⁹⁹.

Além dessas modificações no anteprojeto da subcomissão, Serra incorporou a competência do Sistema Financeiro de decidir sobre a autorização para funcionamento de instituições de seguro, previdência complementar e capitalização; ou a determinação para que as disponibilidades de caixa da União fossem depositadas no Banco Central (e não em instituições financeiras públicas, como pretendia a subcomissão); a proibição para utilização de recursos na cobertura de aplicações em quaisquer instituições financeiras (e não apenas nas privadas).

De um modo geral, o anteprojeto apresentado por José Serra, bem como a versão final decidida pela Comissão, transferia a competência decisória para o legislador ordinário futuro. Nesse sentido, a previsão de uma Lei do Sistema Financeiro para regulamentar matéria dessa natureza foi um marco do texto rascunhado pelos constituintes nessa etapa⁵⁰⁰.

A estratégia de transferir a competência para o legislador ordinário não decorria apenas do reconhecimento da maior habilidade destes para abordar o tema. Tratava-se, outrossim, de um meio de se desviar do conflito onipresente, naquela década de 1980, em torno da alocação do dinheiro público. Até aqui, na ANC o conflito estava evidente em questões como ter ou não uma subcomissão para sistema financeiro; se, existindo essa subcomissão, ela deveria ser um subtema de “Orçamento e Tributos” ou da “Ordem Econômica”; se a ordem financeira deveria estar submetida às decisões dos Poderes eleitos (Executivo e Legislativo) ou se o Governo e o Parlamento é que deveriam se submeter aos critérios da autoridade monetária, já que estes seriam neutros e livres “dos políticos de última hora”. Essas questões envolviam o debate estruturante do Estado democrático, pois constituíam, em síntese, quais seriam os instrumentos do Estado no planejamento econômico e, portanto, na promoção de políticas públicas de redução das desigualdades, na geração de empregos, na entrada e saída de capital estrangeiro, nos lucros das empresas.

⁴⁹⁹ BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. Anais da Assembleia Nacional Constituinte. Ata da Comissão 5, Substitutivo do Relator. Brasília: Senado Federal, 1987-1988, p. 24.

⁵⁰⁰ Na legislação vigente, a regulação do Sistema Financeiro e do mercado de capitais está concentrada em duas amplas leis federais (respectivamente, a Lei n. 4.595, de 1964, e a Lei n. 4.728, de 1965). Trata-se de duas leis ordinárias e não complementares (como foi estabelecido no texto final da Constituinte).

Com esse desvio de conflito dos constituintes, as “discussões travadas durante a Constituinte fatalmente [seriam] retomadas no processo legislativo complementar”⁵⁰¹. No entanto, isso não necessariamente aconteceu. Inúmeros fatores contam para a intensidade como os conflitos são catalisados no Congresso fora do momento constituinte. Embora fuja ao escopo temporal desta tese, podemos cogitar a hipótese de que a pauta da alocação do dinheiro público talvez não sensibilize a sociedade em momentos de estabilidade (pós-Plano Real) tanto quanto sensibiliza em conjunturas de crise de hiperinflação (1987-88).

Assim, por exemplo, na polêmica questão da participação do capital estrangeiro nas instituições financeiras com operação no Brasil, o constituinte passou ao largo de decidir se o mercado seria mais aberto ou fechado, já que transferiu para a regulamentação para lei complementar futura. E, ainda que previsse a obediência aos interesses nacionais (artigo 192, III, “a” e “b”), não estipulava mais que um critério genérico para o legislador ordinário.

Os constituintes da Comissão também legaram para o futuro a definição das competências da autoridade monetária, o Banco Central. Foram atribuídas a lei complementar questões como “impedimentos aplicáveis a quem houver exercido cargo” na diretoria do BC; a formação de fundo para proteger a poupança; a contratação de dívidas e a concessão de garantias; a realização de operações de câmbio pela administração pública; a fiscalização financeira; e o depósito de recursos públicos em bancos oficiais. Para Serra,

[no] Anteprojeto, a citação extensiva das funções do Banco Central, adicionada ao final do caput do artigo (“compete, sem prejuízo de outras atribuições que lhe foram cometidas em lei”) é inócua, porquanto faz referência a uma série de assuntos não definidos na própria Constituição (por exemplo, o que é ‘programação monetária’, ‘serviços do meio circulante’, etc), e poderá, no futuro, trazer rigidez desnecessária na regulamentação do funcionamento do Banco Central. O Substitutivo procura evitar este problema, citando apenas a principal função do Banco Central, que é emitir moeda.⁵⁰²

Nas votações, os membros da Comissão não acataram todos os pontos que Serra combatia do anteprojeto da Subcomissão. O primeiro deles diz respeito à presidência do Banco Central. No anteprojeto da Subcomissão, estava previsto que tanto a indicação quanto a exoneração, pelo Presidente da República, do cargo deveria passar pela aprovação do Congresso Nacional. Para Serra, deveria ser apenas a nomeação, e passar pelo crivo somente do Senado Federal:

⁵⁰¹ AFONSO, 2013, p. 12.

⁵⁰² BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. Anais da Assembleia Nacional Constituinte. Ata da Comissão 5, Substitutivo do Relator. Brasília: Senado Federal, 1987-1988, p. 26-27.

Suprimiu-se a possibilidade de o Congresso Nacional, sem um quórum qualificado para proposição, tomar a iniciativa do processo de destituição da Diretoria do Banco Central. Nesse caso, mesmo **se um único parlamentar propusesse o ato mencionado, haveria séria instabilidade no mercado financeiro, pela quebra da autoridade dos dirigentes máximos do órgão fiscalizador**, e, principalmente, seria ferida, na própria essência, a autonomia que se pretende assegurar ao Banco Central do Brasil, em contradição com a própria proposta da Subcomissão.⁵⁰³

Ao final, foi mantida a posição da Subcomissão por meio do artigo 67, parágrafo único do Anteprojeto da Comissão. Outras duas situações em que a Comissão foi majoritariamente contrária ao substitutivo de Serra foram: a equiparação das cooperativas de crédito às instituições bancárias; a determinação de que os recursos públicos federais para programas regionais fossem depositados e aplicados por instituições regionais de crédito – também ficariam vedadas as transferências de poupança de regiões mais pobres para regiões mais ricas:

[não] discordo do espírito ou da intenção que norteou a iniciativa dos seus autores. Meu voto contrário baseou-se na convicção [...] de que, na redação apresentada, aquelas disposições são impróprias a um texto constitucional, quando não inexecutáveis e desvirtuáveis em relação aos próprios objetivos desejados pelos seus autores [...]⁵⁰⁴

3.3.3. A Comissão de Sistematização e a caixa de ressonância dos conflitos

O contraste entre os dispositivos criados pela Subcomissão e, posteriormente, pela Comissão revelam que a complexidade do tema já estava toda posta para os constituintes. A ampla diferença de posicionamentos quanto aos instrumentos de intervenção do Estado no disciplinamento do fluxo do dinheiro, especialmente entre os coordenadores da Subcomissão e os da Comissão, trouxe para a superfície tantas questões polêmicas que daí em diante não haveria mais tema inédito nas demais fases da ANC, mas, sim, a intensificação dos debates já iniciados. Exemplo disso foi a criminalização da usura, dos focos principais em disputa nessa etapa da Constituinte.

O primeiro projeto (Projeto A) apresentado pelo relator da Sistematização, Bernardo Cabral, já trouxe uma mudança significativa. Se as discussões sobre o sistema financeiro tinham sido conduzidas, até então, a reboque do sistema tributário e do orçamento, a partir da Sistematização os dispositivos passaram a figurar no título da Ordem Econômica. Do Projeto

⁵⁰³ BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. Anais da Assembleia Nacional Constituinte. Ata da Comissão 5, Substitutivo do Relator. Brasília: Senado Federal, 1987-1988, p. 27.

⁵⁰⁴ BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. Anais da Assembleia Nacional Constituinte. Ata da Comissão 5, Anteprojeto e Relatório Final. Brasília: Senado Federal, 1987-1988, p. 7.

A até o Substitutivo de Bernardo Cabral, as emendas propostas tensionaram quatro debates principais sobre o sistema financeiro.

Primeiro, ganhou relevo o debate sobre a possibilidade de se estipular a criação da Lei do Sistema Financeiro e se seria necessário que houvesse previsão regulamentar para o setor público e o setor privado separadamente. Ficou definido, por fim, que a regulamentação fosse feita por lei complementar, rechaçando a ideia de uma lei ordinária, aprovada pela comissão temática. Igualmente, os constituintes rejeitaram a previsão de um Código de Finanças Públicas e de uma Lei do Sistema Financeiro Nacional.

Segundo, sobre o Banco Central, foram retiradas do texto a previsão de que o mandato da diretoria seria de quatro anos e a imposição de que houvesse referendo parlamentar em caso de exoneração de dirigentes. A regulamentação de ambas foi remetida a lei posterior. Além disso, desde a primeira versão do Relator Bernardo Cabral a previsão de aquiescência parlamentar na nomeação de diretoria coube ao Senado e não ao Congresso.

Na realidade, atualmente o Presidente do Banco Central do Brasil é nomeado unicamente pelo Executivo. Então, desde a fase inicial na Comissão de Organização dos Poderes incluiu-se como atribuição do Legislativo, através do Senado Federal, a aprovação do Presidente do Banco Central e dos seus diretores. E isso vem sendo mantido em todos os relatórios. Só que agora, no Cabral II incluiu-se a expressão: 'deliberar sobre sua exoneração'. O destaque pretende retirar esta expressão 'deliberar sobre sua exoneração' porque acreditamos que já sendo o Presidente do Banco Central aprovado pelo Legislativo, não sendo o Banco Central um órgão do Legislativo, mas do Executivo, não há por que deliberarmos sobre a sua exoneração, mas somente aprovar o novo nome que vier a ser indicado.⁵⁰⁵

Terceiro, ainda sobre o Banco Central, debateram-se as atividades de fomento ao desenvolvimento. Ao final, a Comissão rejeitou a disposição transitória que passaria do Banco Central para o Tesouro os programas de financiamento e fomento ao setor produtivo da economia. José Serra explicou didaticamente aos constituintes o que isso significava:

Hoje, o Banco Central emite os títulos que são do Tesouro, sem qualquer espécie de controle. Uma coisa é o título de curto prazo que o Banco Central tem que ter para regular a oferta monetária. Mas acontece que ele emite inclusive os títulos do Tesouro, que deveriam ser emitidos tendo em vista não a política monetária, mas o financiamento da despesa pública no Brasil. Portanto, estamos devolvendo ao Tesouro Nacional a função de emitir os seus títulos. Isto significa, também, que esta Casa terá de aprovar o montante de títulos que vão ser emitidos, as condições e tudo o mais. Isto é o que está por trás deste artigo. [...] Trata-se apenas de transferir o centro de decisão para o Ministério da Fazenda, porque neste caso a Fazenda só poderá gastar o dinheiro que tenha sido aprovado no nosso orçamento ou concedido através de

⁵⁰⁵ BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. Anais da Assembleia Nacional Constituinte. Ata da Comissão de Sistematização – 9-b. Brasília: Senado Federal, 1987-1988, p. 876.

suplementação que nós fazamos. Isto é a maioria do Congresso em matéria orçamentária, tudo isto contido num artigo e num parágrafo.⁵⁰⁶

O constituinte Virgílio Távora se posicionou contrário à previsão desse rearranjo institucional no texto constitucional, já que o arranjo poderia “ser feito paulatinamente, através de lei, que se não tiver perfeita, poderá ser revogada, modificada. Como inserir, ‘engessar’ numa Constituição [...] um dispositivo de ida sem volta”. Temia, no entanto, que o reajuste de funções institucionais gerasse a incapacidade do BC em captar recursos no sistema financeiro internacional para o desenvolvimento:

[...] do conhecimento de todos [...] que esse banco é o nosso grande instrumento nas negociações com aquele centro financeiro maior, onde as expectativas de financiamento que se abrem para nós surgem apenas por parte do Japão. Não vamos dizer que com essa mudança seria cortado esse fluxo de recursos, mas toda aquela engrenagem constitucionalmente estaria eliminada. Estamos de acordo em que este assunto seja objeto de lei. Já temos decretos e portarias, vários dos quais baixados desde 1964, que regulamentam o funcionamento desse banco e essas atividades, as quais hoje, através de um item das ‘Disposições Transitórias’, queremos, num passe de mágica transferir para o Tesouro.⁵⁰⁷

Fernando Gasparian, concordando com José Serra nesse aspecto, achava que não era função do Banco Central lidar com atividade de fomento, que seria “fundamental que o Banco Central do Brasil [passasse] a desempenhar papel de autoridade monetária – e só. E que [ficasse] estrito a esse trabalho”⁵⁰⁸. Em linha com esse posicionamento, Serra explicava o que significaria essa transição da competência para ofertar crédito à industrialização da seguinte forma:

Estamos retirando do Banco Central as suas funções de fomento, deixando-lhe a função exclusiva e precípua de autoridade monetária, que ele deve ter. Então, o que acontece com o fomento no Brasil? Ele não vai acabar, mas o Banco Central não vai mais entregar recursos para crédito subsidiado diretamente ao sistema financeiro da economia. Quem vai fazer isto é o Tesouro Nacional. Mas quando o Tesouro Nacional entregará esses recursos? Ele só poderá fazê-lo se recursos estiverem no orçamento; e só poderá fazê-lo, se não estiverem no orçamento, pedindo um crédito suplementar ao Congresso Nacional. Isto significará que o gasto em subsídio no Brasil terá que ser aprovado por esta Casa, no seu montante e no seu destino. Isto é absolutamente essencial. Do contrário, continuaremos cumprindo um papel decorativo em matéria de orçamento.⁵⁰⁹

⁵⁰⁶ BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. Anais da Assembleia Nacional Constituinte. Ata da Comissão de Sistematização – 9-c. Brasília: Senado Federal, 1987-1988, p. 492.

⁵⁰⁷ BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. Anais da Assembleia Nacional Constituinte. Ata da Comissão de Sistematização – 9-c. Brasília: Senado Federal, 1987-1988, p. 493.

⁵⁰⁸ BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. Anais da Assembleia Nacional Constituinte. Ata da Comissão de Sistematização – 9-c. Brasília: Senado Federal, 1987-1988, p. 493.

⁵⁰⁹ BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. Anais da Assembleia Nacional Constituinte. Ata da Comissão de Sistematização – 9-c. Brasília: Senado Federal, 1987-1988, p. 492.

Quarto, no que se refere ao endividamento público, o Relator da Comissão de Sistematização já tinha alterado o texto da Comissão de Finanças que previa redirecionar à lei complementar a especificação de regras de controle para o endividamento público. Na Sistematização, os constituintes incrementaram as competências do Senado quanto às operações de crédito externo. Já estava previsto que a Casa deveria estabelecer os limites nos casos dos empréstimos estaduais e municipais, mas a Sistematização acrescentou outras atribuições, como o limite de débitos da União e suas empresas, e sobre a dívida mobiliária federal:

Evolução mais significativa apresenta-se na parte concernente às operações de crédito externo e interno realizadas, pelos Estados, Distrito Federal e Municípios. Tais operações também passariam a prescindir do exame caso a caso do Senado Federal. O exame concreto de cada operação e o controle da aplicação dos recursos daí oriundos de endividamento ficariam a cargo dos próprios Legislativos e dos Tribunais ou Conselhos de Contas, respectivamente. Suprime-se o exame caso a caso também para as operações federais. Apenas como exemplo, pode-se prever que se o item III do artigo 4º do Anteprojeto viesse a prevalecer na forma em que foi redigido, a Petrobras para fazer uma operação de crédito de um dia no Oriente Médio, por ínfima que fosse, necessitaria da autorização do Congresso. Isto, evidentemente paralisaria sua ação no exterior, assim como a do Banco do Brasil, da Cia. Vale do Rio Doce etc.⁵¹⁰

Ante a ampliação do apoio ao Centrão e sob a pressão dos prazos, a Sistematização acelerou o ritmo de trabalho. No dia 18 de novembro, após a apreciação de 2.612 destaques, aconteceu a última votação (535^a), sendo definido o texto final. O Projeto de Constituição A, com cerca de 1.800 dispositivos, possuía 335 artigos, dos quais 271 nas disposições permanentes, e 63 em disposições transitórias⁵¹¹.

3.3.4. A nova negociação da dívida externa

Enquanto a Subcomissão do Sistema Financeiro, a Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças e, posteriormente, a Comissão de Sistematização da ANC preparavam o novo texto constitucional, o Presidente Sarney fez uma alteração nas chefias de pastas econômicas para compatibilizar o pensamento dos ministros com a necessidade de equacionar

⁵¹⁰ BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. Anais da Assembleia Nacional Constituinte. Ata da Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças – V (Substitutivo do Relator). Brasília: Senado Federal, 1987-1988, p. 26-27.

⁵¹¹ CPDOC-FGV, Dicionário do Acervo do Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil da Fundação Getúlio Vargas. Verbetes “Assembleia Nacional Constituinte de 1987-88”, por André Magalhães Nogueira. Disponível em: <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/assembleia-nacional-constituente-de-1987-88>>. Acesso em 10 de maio de 2021.

o problema da moratória. No Banco Central, circularam, em 1987 e 1988, Fernão Bracher, Francisco Gros, Fernando Milliet e Elmo Camões. No mesmo período, pelo Ministério da Fazenda passaram Luiz Carlos Bresser Pereira e Maílson da Nóbrega.

Nesse processo de retomada das negociações, o Ministro da Fazenda exerceu um protagonismo muito maior que o presidente do Banco Central. Por isso, duas fases marcaram esse processo de negociação. Entre setembro de 1987 e janeiro de 1988, com Bresser Pereira, foram negociados acordos provisórios. Entre janeiro e setembro de 1988, com Maílson da Nóbrega, foram firmados acordos oficiais com o FMI, com o Clube de Paris e com os bancos comerciais estrangeiros, passando ao largo do que estava sendo decidido como solução para a crise da dívida na Comissão da Dívida Externa, no Senado.

A posse de Bresser Pereira, em 29 de abril de 1987, representava continuidade de posição sobre a moratória, tanto é que, em seu discurso inaugural, afirmou que

[quando] foi suspenso o pagamento dos juros, não havia [...] qualquer objetivo de confronto. O Brasil tem interesses nacionais claros, não está disposto a sacrificar o seu desenvolvimento nem a abdicar a sua soberania para fazer um acordo com os credores. Sabemos que fazemos parte do sistema econômico internacional, que somos uma parte pequena, mas já significativa desse sistema. [...] Somos perfeitamente capazes de realizar uma política econômica austera e responsável, como o momento exige⁵¹².

No entanto, logo após a posse, Bresser descobriu que as reservas internacionais brasileiras estavam em níveis tão preocupantes que enfraqueceria muito a continuidade da estratégia de negociar sob o argumento de que “somos uma parte pequena, mas já significativa desse sistema”:

[em] minha primeira entrevista com Sarney depois de assumir, ele me disse: ‘Ministro, estou informado de que as reservas do Brasil terminam em agosto, apesar da moratória’. Eu não sabia ainda. Tinha chegado ao Ministério naquele dia ou no dia anterior. Telefonei para Eduardo Freitas, no Banco Central, e perguntei: ‘É verdade, Freitas?’ Ele respondeu que sim.⁵¹³

Em julho de 1987, Bresser foi aos Estados Unidos tentar negociar com os credores, mas em sua visita “disse o seguinte em relação à dívida externa: ‘por enquanto, não tenho proposta de como resolver o problema. Vocês também não têm, então... volto para casa com a moratória funcionando’. Aí voltei para casa”⁵¹⁴. Bresser adotou a mesma posição considerada

⁵¹² BRESSER-PEREIRA, 1987: Discurso proferido na posse no Ministério da Fazenda, em 29 de abril de 1987, p. 2.

⁵¹³ Bresser-Pereira, 2010, pp. 51-54.

⁵¹⁴ Bresser-Pereira, 2010, p. 54.

confrontacionista de Funaro, ou seja, demandar um acordo com os bancos sem ter que aceitar o entendimento com o FMI como contrapartida. Posteriormente, Bresser analisaria a relação entre o regime político e a estrutura econômica da seguinte forma:

O quadro político, portanto, era realmente muito negativo. O grande pacto político que caracterizou todo o desenvolvimento brasileiro a partir de 1930 foi o pacto entre os empresários industriais e a alta burocracia pública, da qual o Ministério da Fazenda era uma parte importante. **Esse era o grande pacto que havia no Brasil; em certos momentos ele foi democrático, em outros, autoritário, mas foi sempre um pacto nacional-desenvolvimentista, que teve um enorme êxito em promover a industrialização brasileira. Ao fracassar o Plano Cruzado, fracassava também o Pacto Popular-Democrático de 1977.** Fracassava o acordo liderado por empresários industriais, e se estabelecia no país um vácuo político – **um vácuo de poder – que só resolveria quatro anos mais tarde, quando, já no governo Fernando Collor – cuja eleição só pode ser explicada no quadro desse vácuo –, o Brasil se submeteu ao Consenso de Washington** ou à ortodoxia convencional. Por que o Brasil se rendeu? Porque a crise era muito grande; porque o último pacto desenvolvimentista fracassara com o Plano Cruzado; e porque a onda neoliberal ganhou forças nos anos seguintes, com o colapso da União Soviética, e impôs em todo o mundo suas novas ideias de liberalização, de mercados autorregulados e de Estado mínimo.⁵¹⁵

Para Bresser, havia um “quadro de crise econômica aguda e de vazio político”, agravados por um problema pontual, mas com grande potencial disruptivo dentro do PMDB, que era o debate sobre a duração de quatro ou cinco anos do mandato presidencial⁵¹⁶:

a decisão do Presidente Sarney, tomada 15 dias depois que assumi, de ficar no poder cinco, ao invés de quatro anos, abriu uma crise política no país. Meu partido, o PMDB, se dividiu, e a maioria dos políticos aos quais eu estava associado – Fernando Henrique Cardoso, André Franco Montoro e Mário Covas – ficou contra os cinco anos. Foi nesse quadro de crise generalizada que me coube administrar a economia do país.⁵¹⁷

Em meio a essa discussão, havia a incontornável decisão sobre aceitar ou não um acordo com o FMI para resolver definitivamente a moratória com os bancos credores. Segundo um assessor de Bresser à época, “toda vez que nós vamos viajar, chovem telex e abaixo-assinados de parlamentares contra a aceitação de um acordo com o FMI”⁵¹⁸.

⁵¹⁵ Bresser-Pereira, 2010, p. 51.

⁵¹⁶ Segundo Cristiano Paixão, essa foi uma das tensões icônicas na disputa em torno do poder constituinte ativado na década de 1980: “[ao] longo da Constituinte, ocorreu outro episódio de desencontro entre a política do momento e os trabalhos de redação do texto constitucional. E ele foi significativo para a controvérsia em torno da ruptura ou da continuidade da constituição em relação ao regime anterior. Havia uma disputa essencialmente política ligada à duração do mandato do então Presidente da República, José Sarney. A Assembleia se dividia entre a fixação do mandato em quatro ou cinco anos. Eram comuns também manifestações de integrantes do ministério do Governo Sarney que eram contrários aos rumos que a Constituinte vinha tomando” (PAIXÃO, 2014, p. 445-446).

⁵¹⁷ Bresser-Pereira, 2010, p. 51.

⁵¹⁸ “Opções pra a Dívida”. *Gazeta Mercantil*, 10 a 12 de outubro de 1987.

A Comissão Especial do Senado para a Dívida Externa, cujas atividades perduraram de março de 1987 até agosto de 1989, também se imbuía da tarefa de “examinar a questão da dívida externa brasileira e avaliar as razões que levaram o Governo a suspender o pagamento dos encargos financeiros dela decorrentes, nos planos interno e externo”. Tratava-se de uma Comissão, que, é importante ressaltar, não se propunha produzir uma investigação, como havia sido a CPI para a dívida externa, que se encerrou em 1985, da qual tratamos no capítulo 2. Essa Comissão Especial do Senado tinha a função precípua de articular democraticamente a solução da crise da dívida, sendo conduzida por parlamentares em diálogo constante com ministros e burocratas do setor econômico do governo.

Em viagem aos Estados Unidos para uma série de reuniões entre 28 de junho e 2 de julho de 1987, a delegação da Comissão Especial demonstrou amplamente seu consenso sobre a resistência ao papel do FMI na mediação dos acordos. Isso ficou evidente quando o senador Fernando Henrique Cardoso esclareceu a Paul Volcker, presidente do *Federal Reserve*, que a posição brasileira, negociada entre ministros, burocratas e parlamentares, era a de que a solução da moratória tinha que ocorrer sob uma redefinição do relacionamento com o FMI, pois a

[...] experiência passada do Brasil com o Fundo deixou a impressão de que é impossível compatibilizar combate à inflação com crescimento. Esta é a imagem que ficou na opinião pública. Queremos normalizar as relações com a comunidade financeira, mas temos de evitar o problema político relativo ao relacionamento com o FMI”.⁵¹⁹

Em discussão junto aos parlamentares na Comissão do Senado, o Ministro Bresser detalhou que seu plano era captar “o que eles chamam de ‘dinheiro novo’, mas que prefiro chamar de financiamento de juros”. Ou seja, na avaliação do Ministro, o Brasil não tinha condições de pagar sem incorrer em aumento do déficit público, “de forma que, não tendo o Brasil condições para isto, não teria como pagar a dívida”, necessitando de novos empréstimos⁵²⁰. Posteriormente, quando a negociação foi finalizada com o Ministro Mailson da Nóbrega, em 1988 – como veremos adiante – ficou claro inclusive que a parcela de dinheiro novo calculada pelos técnicos brasileiros em 1987 ainda era insuficiente para a necessidade real. De acordo com o plano que Bresser discutiu junto à Comissão do Senado, o Brasil retomaria o pagamento de juros em janeiro de 1988.

⁵¹⁹ BRASIL. Senado Federal. Relatório final da Comissão da Dívida Externa. Comissão Especial do Senado Federal para a Dívida Externa. Brasília, Agosto de 1989, pp. 57-58.

⁵²⁰ BRASIL. Senado Federal. Relatório final da Comissão da Dívida Externa. Comissão Especial do Senado Federal para a Dívida Externa, Brasília. Agosto de 1989, pp. 67-68.

As ordens do Presidente Sarney a Bresser eram de que as reservas internacionais não poderiam cair abaixo de US\$ 6 bilhões. Como o próprio Ministro informou à Comissão do Senado, “só fizemos a suspensão dos pagamentos com um número inferior de reservas porque houve uma deficiência de comunicação”⁵²¹. Tratava-se de um círculo vicioso, já que o Brasil tinha que interromper o pagamento porque o nível de reservas baixava a um nível alarmante, e, conseqüentemente, o FMI e os bancos cortavam pagamentos por descumprimento do acordo. Nessa espiral, segundo o Ministro Bresser, “nossas reservas começariam a baixar e não teríamos outra alternativa, já que não teríamos empréstimos voluntários, senão suspendermos novamente o pagamento de juros. De forma que a moratória viraria uma espécie de hábito – o que realmente não me parece razoável”⁵²². Então, sua proposta era a de que “o Brasil participasse de alguma forma” dos descontos sobre as dívidas de países em igual situação. No entanto, o presidente do *Fed*, Volcker, achava que

os governos [de países desenvolvidos] não têm condições de oferecer recursos [a países devedores] para que os devedores paguem os bancos, os bancos por sua vez não têm condições de cancelar dívida ou dispensar o pagamento de juros, medidas que poderiam ter repercussões negativas sobre os próprios devedores a médio prazo⁵²³.

As autoridades estrangeiras com quem a delegação da Comissão do Senado se reunia nos Estados Unidos eram uníssonas no sentido de que as condicionalidades do FMI teriam que ser aceitas. Nas palavras do Secretário do Tesouro norte americano à época, James Baker, “o Brasil tem agora que recuperar a confiança da comunidade financeira e mostrar que está disposto a ‘play by the rules’”⁵²⁴. Ou seja, “**elaborar um programa econômico convincente**, restabelecer o entendimento com o FMI [**a despeito do prejuízo político interno**] e reiniciar o entendimento com os bancos privados o quanto antes”⁵²⁵. O que o secretário do Tesouro americano determinava era que a abordagem dos bancos já deveria ser feita por meio de um *menu approach*, o que significava um projeto com as possibilidades de conversão da dívida em investimento. Sobre essa imposição inflexível, “o FMI recebe de volta destes países

⁵²¹ BRASIL. Senado Federal. Relatório final da Comissão da Dívida Externa. Comissão Especial do Senado Federal para a Dívida Externa, Brasília. Agosto de 1989, p. 68.

⁵²² BRASIL. Senado Federal. Relatório final da Comissão da Dívida Externa. Comissão Especial do Senado Federal para a Dívida Externa, Brasília. Agosto de 1989, p. 68-69.

⁵²³ WASHINGTON, Embaixada do Brasil em. Telegrama 2256, microfilme 2569, 2 de julho de 1987. Washington, EUA, para Ministério das Relações Exteriores, Brasília. Arquivo do MRE, Brasília.

⁵²⁴ WASHINGTON, Embaixada do Brasil em. Telegrama 2258, microfilme 2569, 2 de julho de 1987. Washington, EUA, para Ministério das Relações Exteriores, Brasília. Arquivo do MRE Brasília.

⁵²⁵ Essa informação está tanto no Telegrama 2258, acima referenciado, quanto no Relatório da Comissão Especial. BRASIL. Senado Federal. Relatório final da Comissão da Dívida Externa. Comissão Especial do Senado Federal para a Dívida Externa, Brasília. Agosto de 1989, p. 58.

[devedores], em pagamento de empréstimos feitos no período 1982-1984, mais do que lhes empresta, tendo-se transformado, na prática, em parte do problema”⁵²⁶.

Nova delegação foi aos Estados Unidos entre setembro e outubro de 1987. Compunham a equipe brasileira o embaixador Rubens Ricupero e o presidente do Banco Central, Fernando Milliet. Além deles, estava presente o ex-presidente do BC, Fernão Bracher, que na ocasião ocupava a função de assessor especial nas negociações da dívida. O grupo brasileiro defendia que o acordo deveria passar ao largo do FMI e que deveria exigir do Brasil um volume de dinheiro bem menor do que o que estava sendo aventado, porque não seria interessante para os credores no médio prazo que o desenvolvimento brasileiro fosse reprimido⁵²⁷. Em Nova York, onde ocorreu o encontro entre a delegação brasileira e os representantes dos bancos credores, a reação à proposta brasileira foi a mesma de sempre: “não via como séria”, como chegou a dizer Willard Butcher, representante do banco Chase Manhattan⁵²⁸. Na perspectiva dos bancos credores, a delegação Brasileira não tinha outra opção para conseguir “dinheiro novo” senão aceitar os ônus que as organizações multilaterais do sistema financeiro impunham a órgãos públicos.

A única forma de negociação que os credores aceitavam era a do *menu approach*, como dito no jargão econômico. E esse cardápio devia prever que o Brasil converteria sua dívida em investimento e *exit bonds*, ou seja, concederia títulos de crédito aos bancos credores, cuja conversão em dinheiro poderia ser feita conforme a preferência de cada banco. Além disso, descartavam a possibilidade de recálculo da dívida, devendo ser considerados os valores de mercado. Na perspectiva dos credores, o Brasil deveria ficar obrigado ao pagamento de um valor simbólico de taxa de juros, o que foi aceito no acordo interino⁵²⁹.

Havia uma grande pressão dos atores internacionais para que as autoridades brasileiras aceitassem um acordo com o FMI, conforme informava o embaixador brasileiro em Washington: “o Departamento do Tesouro e o Fed têm insistido reiteradas vezes na necessidade de início concreto das negociações e da realização de algum tipo de entendimento no menor prazo possível”⁵³⁰. Ainda assim, Bresser interpretava que estava havendo aceitação da proposta brasileira, pois, para ele, “tanto o secretário do Tesouro norte-americano, quanto o presidente do Banco Mundial e o diretor-gerente do FMI [se referiram] positivamente à hipótese. [...]

⁵²⁶ “O novo Plano Baker”. *Gazeta Mercantil*, 1 de outubro de 1987.

⁵²⁷ “Opções pra a dívida”, *Gazeta Mercantil*, 10 a 12 de outubro de 1987.

⁵²⁸ “Opções pra a dívida”, *Gazeta Mercantil*, 10 a 12 de outubro de 1987.

⁵²⁹ “Opções pra a dívida”, *Gazeta Mercantil*, 10 a 12 de outubro de 1987.

⁵³⁰ WASHINGTON, Embaixada do Brasil em. Telegrama 3019, caixa 34 - ultrassecretos, 8 de setembro de 1987. Washington, EUA, para Ministério das Relações Exteriores, Brasília. Arquivo do MRE, Brasília.

Ficou mais claro, segundo o ministro, que as ideias brasileiras eram factíveis e não revolucionárias”⁵³¹. Posteriormente, Bresser reafirmou essa sua perspectiva sobre a reação dos credores, ao contar que, em uma reunião com outras pessoas que se opunham fortemente à desvinculação de acordo com o FMI, “Baker manteve o acordo que fizera comigo pessoalmente. E perguntou quem falaria com a imprensa”⁵³².

No entanto, em nenhum momento, qualquer dos negociadores estrangeiros dispensaram publicamente a assinatura de um acordo com o FMI. A exigência desse critério fica evidente em todas as reuniões relatadas pela Comissão do Senado. Como Bresser relata na situação específica acima, em reunião pessoal e a portas fechadas, Baker teria deixado subentendido que estava de acordo com o plano brasileiro de passar ao largo das imposições do FMI, mas, em qualquer pronunciamento público e oficial, era cristalino sobre a centralidade das imposições do Fundo:

Terminada a conversa com ele, que durou uma hora, fomos para a reunião geral. Agora, eram os dois ministros e seus assessores sentados dos dois lados de uma grande mesa. Nós relatamos o que havíamos combinado, e os dois assessores fundamentais do Baker, David Mulford e Charles Dallara, protestaram violentamente contra o acordo, dizendo que não concordavam nem com a desvinculação do FMI com os bancos, nem com a securitização voluntária. Insisti, porém, que o acordo já havia sido estabelecido e que a ideia era boa para todos. Ao final de longo debate, Baker manteve o acordo que fizera comigo pessoalmente. E perguntou quem falaria com a imprensa. Eu disse que podia falar, porque a imprensa me esperava na escadaria do Tesouro. Para os repórteres, expliquei com muita clareza que eu havia feito um pequeno recuo, porque desistira dos 20% obrigatórios, mas estava muito satisfeito porque a securitização voluntária e a desvinculação relativa teriam o apoio dos Estados Unidos. E fui almoçar na Embaixada do Brasil. No almoço, veio a notícia: Baker estava irritado, porque a Reuters dera a notícia de que ele aceitara todas as propostas do Brasil. Telefonei para ele, e ele me disse “Não se preocupe. Eu já soltei uma nota”. Fui para o aeroporto, cheguei ao Rio de Janeiro na manhã seguinte, abri os jornais, e qual era a nota do Baker? Eram três linhas, dizendo que a proposta do Brasil era um *non-starter*. Nada mais, não obstante o noticiário da Reuters estivesse absolutamente correto, como veio me mostrar um ano depois o pessoal da Reuters, quando contei pela primeira vez esta história a uma grande revista brasileira. Era o imperialismo americano funcionando. O desrespeito aos países ‘associados’⁵³³.

Bresser irritou os banqueiros credores do Brasil ao fazer o anúncio precoce à imprensa de que o Secretário do Tesouro americano havia aceitado a proposta brasileira: “se Bresser distribuir o documento [com a proposta dos bancos ao Brasil] à imprensa, como fez com a proposta brasileira [a Baker], é porque não quer negociar seriamente”⁵³⁴. Para o presidente do

⁵³¹ “Amanhã, novo encontro; para Chase, proposta do Brasil ‘não é séria’”. *Gazeta Mercantil*, 1 de outubro de 1987.

⁵³² Bresser-Pereira, 2010, p. 55

⁵³³ Bresser-Pereira, 2010, p. 55-56.

⁵³⁴ “Credores avaliam hoje proposta do Brasil”, *Gazeta Mercantil*, 2 de outubro de 1987.

Banco Central, Fernando Milliet, que trabalhou com Bresser desde o início dos anos 1980 no Banespa⁵³⁵, o maior desafio de fazer a proposta brasileira ser exitosa era que “para convencer muitas dezenas de bancos de inúmeros países, vencendo o ‘espírito de manada’, o que no caso era não inovar em nada, seria muito útil a colaboração dos governos dos países credores, o que infelizmente não estava acontecendo”⁵³⁶. Até os Estados Unidos atravessavam uma fase de crescimento do déficit público, necessitando igualmente desse financiamento. Ainda segundo Milliet,

sob a presidência de Reagan, [a economia norte-americana] passou a conviver com substanciais *déficit* públicos e a demandar financiamento externo em grandes volumes, os países em desenvolvimentos passaram a ser chamados a reduzir seu endividamento em uma proporção que não previam e que os estava levando à recessão e a uma séria crise de liquidez ou mesmo de solvência⁵³⁷.

Nas viagens dos parlamentares constituintes brasileiros aos Estados Unidos, a discussão sobre soluções da crise da dívida não se restringia aos setores oficiais. Durante um almoço dessa equipe, na sede do *think tank* Wilson Center, em 29 de junho de 1987, os senadores brasileiros da delegação reuniram-se com pesquisadores estrangeiros. “Com este grupo de ‘scholars’ a discussão foi menos específica sobre a dívida e mais ampla sobre a transição política do Brasil para a democracia”⁵³⁸. Os acadêmicos opinaram de diversas formas. Rudiger Dornbusch, do MIT, avaliava que “o prosseguimento do serviço da dívida por parte dos países devedores é pouco viável, pois o pagamento aos credores representa uma parcela elevada do orçamento público. Por isto, o custo do serviço da dívida é muito alto e implica ou em inflação ou em corte do investimento produtivo”⁵³⁹. Para ele, os bancos deveriam fornecer novos empréstimos ao Brasil, já que achava “a iniciativa do Citibank em elevar suas reservas

⁵³⁵ “Tínhamos uma relação bem próxima, havia uma identidade de pontos de vista que contribuía muito com o sucesso das políticas. Como morávamos em São Paulo, viajávamos a Brasília e retornávamos semanalmente no mesmo avião que, aliás, era do Banco Central. [...] Usualmente, nos sábados pela manhã, Bresser fazia uma reunião na casa dele, em São Paulo, da qual participavam integrantes do governo e alguns colaboradores que nos ajudavam, como Persio Arida, André Lara Resende, Chico [Francisco Lafayete] Lopes e Edmar Bacha entre outros”. (Banco Central, 2019e, p. 50.)

⁵³⁶ BANCO CENTRAL DO BRASIL. Depoimento de Fernando Milliet in “Coleção A História Contada do Banco Central do Brasil”, 2019e. Brasília, Banco Central do Brasil, p. 50.

⁵³⁷ BANCO CENTRAL DO BRASIL. Depoimento de Fernando Milliet in “Coleção A História Contada do Banco Central do Brasil”, 2019e. Brasília, Banco Central do Brasil, p. 50.

⁵³⁸ BRASIL. Senado Federal. Relatório final da Comissão da Dívida Externa. Comissão Especial do Senado Federal para a Dívida Externa, Brasília. Agosto de 1989, p. 48.

⁵³⁹ BRASIL. Senado Federal. Relatório final da Comissão da Dívida Externa. Comissão Especial do Senado Federal para a Dívida Externa, Brasília. Agosto de 1989, p. 49.

[...] uma resposta adequada, pois significa retirar a dívida velha do centro das atenções e abrir espaço para a definição de mecanismos novos de financiamento”⁵⁴⁰.

Igualmente, o professor de Harvard Jeffrey Sachs, assessor da Bolívia na negociação da dívida externa daquele país,

insistiu na tese de, como estratégia negociadora, manter por um tempo longo a suspensão do pagamento dos juros. [...] Entretanto, se o Brasil vier a seguir uma linha moderada nas negociações e dispuser-se a retomar os pagamentos dos juros aos bancos, poderá por a perder os ganhos alcançados com a moratória. A seu ver, a moratória brasileira mudou o quadro negociador da dívida dos países em desenvolvimento e está na base da decisão dos bancos de aumentar as reservas e de diferentes iniciativas no âmbito do Congresso norte-americano. Todos, exceto o Secretário do Tesouro Baker, [...] acreditam hoje na necessidade de uma solução inovadora para a dívida, que leve em consideração o valor dos créditos no mercado secundário. Uma mudança na posição brasileira colocaria em questão estes progressos⁵⁴¹.

Robert Solomon, do *think tank* Brookings Institution, “ponderou que uma das alternativas seria o prosseguimento do endividamento, processo que o Brasil tem condições de suportar. [...] Outra possibilidade estaria na abertura do mercado de capitais ao investidor estrangeiro”⁵⁴². E, para os economistas do Instituto para a Economia Internacional, a saída era a rígida ortodoxia econômica e um “relacionamento mais estreito com o FMI [que] ajudaria a normalizar as relações com os bancos e com o restante da comunidade financeira”⁵⁴³.

Do lado dos credores, em 2 de julho houve um outro almoço com representantes dos bancos regionais. Nas reuniões pessoais, estes sempre pareciam mais favoráveis à proposta brasileira de evitar a cartilha de reformas do FMI. Segundo Richard Thomas, presidente do First National Bank of Chicago, “o seu banco, embora espere que a dívida venha a ser integralmente paga, está disposto a discutir com os devedores diferentes modalidades de alívio da dívida”⁵⁴⁴. Paralelamente, o vice-presidente do Philadelphia National Bank, Charles Coltman, dizia que “o Philadelphia National tem defendido a tese de que uma parte dos juros deve ser restituída aos credores”⁵⁴⁵.

⁵⁴⁰ BRASIL. Senado Federal. Relatório final da Comissão da Dívida Externa. Comissão Especial do Senado Federal para a Dívida Externa, Brasília. Agosto de 1989, p. 49.

⁵⁴¹ BRASIL. Senado Federal. Relatório final da Comissão da Dívida Externa. Comissão Especial do Senado Federal para a Dívida Externa, Brasília. Agosto de 1989, p. 50-51.

⁵⁴² BRASIL. Senado Federal. Relatório final da Comissão da Dívida Externa. Comissão Especial do Senado Federal para a Dívida Externa, Brasília. Agosto de 1989, p. 48.

⁵⁴³ BRASIL. Senado Federal. Relatório final da Comissão da Dívida Externa. Comissão Especial do Senado Federal para a Dívida Externa, Brasília. Agosto de 1989, p. 51.

⁵⁴⁴ BRASIL. Senado Federal. Relatório final da Comissão da Dívida Externa. Comissão Especial do Senado Federal para a Dívida Externa, Brasília. Agosto de 1989, p. 64.

⁵⁴⁵ BRASIL. Senado Federal. Relatório final da Comissão da Dívida Externa. Comissão Especial do Senado Federal para a Dívida Externa, Brasília. Agosto de 1989, p. 64.

Nesse cenário de tensões, o embaixador Marcílio Marques Moreira, que posteriormente seria Ministro da Fazenda, disse em telegrama de tom otimista que sua avaliação desde Washington era a de “que [o Brasil] não deveria sobrecarregar a concessão de recursos financeiro com condicionalidades excessivas, sobretudo aquelas alheias ao seu contorno econômico financeiro”⁵⁴⁶.

O plano do Ministro Bresser Pereira e do presidente do Banco Central, Fernando Milliet, era o de retomar o pagamento de juros o mais rápido possível, ainda que não conseguissem um acordo definitivo e tivessem que o fazer interinamente. O que os amedrontava era um critério subjetivo de avaliação do mercado financeiro que poderia afastar a entrada de divisas: a possibilidade de rebaixamento pelo *Interagency Country Exposure Review* após 26 de outubro de 1987. Na prática, isso significava, segundo informara o embaixador em Washington, Marcílio Marques, que a instituição avaliaria:

falta de pagamento de juros por prazo superior a seis meses, descumprimento de programa com o FMI, inexistência de diálogo com o Fundo, ausência de processo negociado com os bancos em andamento, deterioração de desempenho da economia, que comprometa a capacidade de retomar os pagamentos do serviço da dívida. Embora a suspensão do pagamento de juros seja o critério mais objetivo, e, portanto, de maior peso, nas presentes condições isso não significa necessariamente a reclassificação do Brasil.⁵⁴⁷

Considerando esse cenário ameaçador, na visão do embaixador, a instituição avaliadora poderia “atuar com margem de subjetividade [quanto ao que seria] atitude confrontacionista ou construtiva do país devedor”⁵⁴⁸.

De fato, nesse período de moratória, houve saída de capital dos bancos privados no Brasil, seguindo a tendência por toda a parte endividada do mundo. A composição da dívida externa se alterou (ver anexo 1).

A proposta do Ministro Bresser Pereira para sair da moratória foi a de fazer um depósito simbólico. Em compensação, os bancos credores fariam depósitos em um valor equivalente ao dobro do que Brasil havia depositado, ou seja, US\$960 milhões⁵⁴⁹.

⁵⁴⁶ WASHINGTON, Embaixada do Brasil em. Telegrama 2883, microfilme 2678, 4 de outubro de 1988. Washington, EUA, para Ministério das Relações Exteriores, Brasília. Arquivo do MRE, Brasília.

⁵⁴⁷ WASHINGTON, Embaixada do Brasil em. Telegrama 3019, caixa 34 - ultrassecretos, 11 de setembro de 1987. Washington, EUA, para Ministério das Relações Exteriores, Brasília. Arquivo do MRE, Brasília.

⁵⁴⁸ WASHINGTON, Embaixada do Brasil em. Telegrama 3019, caixa 34 - ultrassecretos, 11 de setembro de 1987. Washington, EUA, para Ministério das Relações Exteriores, Brasília. Arquivo do MRE, Brasília.

⁵⁴⁹ “Presidente do BC revela bases do acordo”. *Gazeta Mercantil*, 28 de outubro de 1987.

Da parte dos bancos credores, que no fim das contas conseguiriam impor seu plano, a demanda era de que o Brasil depositasse um terço dos juros devidos desde a data de decretação da moratória (20 de fevereiro). Seria, segundo a demanda, US\$1,5 bilhão em troca de depósitos dos bancos, no Brasil, de US\$3 bilhões, com uma condição: esse dinheiro não poderia ser usado para pagar os juros de 1988⁵⁵⁰. Para Bresser, o problema dessa proposta era que o país não teria outra fonte de renda para cumprir com os valores devidos de juros em 1988⁵⁵¹.

Finalmente, quase nove meses após declarada a moratória, o acordo foi praticamente finalizado por Fernão Bracher, ex-presidente do BC que trabalhava nas negociações da dívida como assessor especial, e Antônio de Pádua Seixas, diretor de Dívida Externa do BC⁵⁵², que foram para os Estados Unidos em 14 de outubro com essa finalidade. Como afirmaria Milliet, o então presidente do BC, a “novela está ficando comprida demais e, pelo meu gosto, está na hora de resolver”⁵⁵³. A formalização das transações dependia da notificação de 750 credores, e o acordo era considerado

precário, propositalmente vago em diversos de seus aspectos mais controversos e ainda não resolvidos e que, a despeito dessas limitações, terá de ser vendido aos grandes bancos – e à classe política brasileira – antes de produzir seu efeito mais imediato: a suspensão da moratória decretada pelo presidente José Sarney, em fevereiro passado⁵⁵⁴.

Dois telex cumpriram o papel de veicular o acordo. De um lado, o do comitê de bancos credores e, de outro, o do governo brasileiro. Como informou Bresser à imprensa: “os telex são semelhantes, mas no nosso telex foi omitida a necessidade de um acordo com o Fundo, e por isto ficamos desvinculados. Foi tudo fechado na base do quem cala, consente”⁵⁵⁵.

Bresser tinha um discurso político mais voltado à sociedade naquele contexto constituinte, e tentava assegurar que não se tratava do fim da moratória, pois não havia sido acordada a retomada do pagamento de juros para 1988. No entanto, para os banqueiros, os próximos passos do acerto seriam “expandir sua cooperação com as agências governamentais, instituições financeiras multilaterais, junto com a comunidade financeira internacional, como forma de assegurar o financiamento externo para seu crescimento econômico”⁵⁵⁶.

⁵⁵⁰ “A dívida não é rebaixada”. *Gazeta Mercantil*, 12 de novembro de 1987.

⁵⁵¹ “Um pré-acordo para satisfazer os bancos norte-americanos”. *Gazeta Mercantil*, 2 e 3 novembro de 1987.

⁵⁵² “Acordo está fechado, diz Washington”. *Gazeta Mercantil*, 6 de novembro de 1987.

⁵⁵³ “Esta novela está ficando comprida demais e está na hora de resolver”. *Gazeta Mercantil*, 6 de novembro de 1987.

⁵⁵⁴ “Os próximos passos do acerto externo”. *Gazeta Mercantil*, 7 e 9 de novembro de 1987.

⁵⁵⁵ “Para Bresser, não é o fim da moratória”. *Gazeta Mercantil*, 7 e 9 de novembro de 1987.

⁵⁵⁶ “Os próximos passos do acerto externo”. *Gazeta Mercantil*, 7 e 9 de novembro de 1987.

Do ponto de vista dos banqueiros estrangeiros, esse seria o acordo para o fim da moratória, mas o governo tentava manter o discurso de enfrentamento ao FMI e ao sistema financeiro internacional para não confrontar diretamente com alguns setores sociais e políticos, como boa parte do PMDB. Até mesmo o presidente da Assembleia Nacional Constituinte, Ulysses Guimarães, relatou que o deputado Hélio Duque, do PMDB, foi quem lhe contou sobre esse arranjo, informação que este descobrira via imprensa⁵⁵⁷.

Seguindo a mesma sequência de 1982, uma vez negociada uma solução para o impasse da dívida, chegava ao Brasil a missão do FMI para averiguar se havia condições de cumprir com tudo o que foi prometido pelas chefias das pastas econômicas do governo. No entanto, a diferença para 1987 é que houve uma cronologia mais sofisticada, com mais atores envolvidos. Preliminarmente, em 12 de novembro, foi afastado o temor de que a *Interagency Country Exposure Risk Committee* (ICERC) rebaixaria a classificação do país em sua avaliação, pois a posição do Brasil se manteve inalterada⁵⁵⁸. No dia 19 de novembro, chegou ao país a equipe representante do comitê de bancos credores e, no dia 23, desembarcaram os economistas do FMI para avaliação do programa econômico. A equipe de economistas do fundo veio acompanhada de Alexandre Kafka, diretor para o Brasil do FMI, alegadamente com o único propósito de “avaliar os dados” econômicos⁵⁵⁹.

Em 27 de novembro, o Presidente Sarney e o Ministro Bresser-Pereira viajaram para participar da cúpula latino-americana de Acapulco, no México. No dia 15 de dezembro, foi concluído, embora sem “cerimônia formal”, o *Interim Financing Agreement* – um acordo interino⁵⁶⁰. Quando o FMI concluiu o relatório, o parecer foi favorável a um empréstimo de US\$ 3 bilhões, negociação finalizada em 15 de dezembro de 1987.

Em 18 de dezembro, três dias após concluído o empréstimo, Bresser-Pereira apresentou sua carta de demissão. Passadas algumas semanas de intensas negociações, 114 bancos se reuniram para efetivar esse empréstimo no valor de US\$ 3 bilhões, em três parcelas, voltados para a quitação de juros atrasados desde 20 de fevereiro, quando foi decretada a

⁵⁵⁷ “Ulysses soube do acerto com bancos à tarde, através das agências noticiosas” 7 e 9 de novembro de 1987.

⁵⁵⁸ “A dívida não é rebaixada”, *Gazeta Mercantil*, 12 de novembro de 1987.

⁵⁵⁹ Quando a equipe já estava no Brasil, noticiou-se seu caráter de negocial, bem como a meta de assinar um acordo até janeiro, junto com o acerto dos bancos comerciais (“Começa a negociação com o FMI”. *Gazeta Mercantil*, de 14 e 16 de novembro de 1987).

⁵⁶⁰ “Sem cerimônia formal Brasil e credores assinam acordo”, *Gazeta Mercantil*, 15 de dezembro de 1987.

moratória – no total, um valor acumulado de US\$ 4,5 bilhões⁵⁶¹. O restante do valor, no total de US\$ 1,5 bilhões, foi quitado com dinheiro das reservas brasileiras⁵⁶².

Nos dias 30 de dezembro e em 11 de janeiro, o BIS (*Bank for International Settlements*) entregou US\$ 500 milhões e os bancos comerciais estrangeiros, US\$ 1 bilhão para ser usado no pagamento de juros referentes a outubro, novembro e dezembro.

Naquele processo constituinte, o problema dessas negociações eram as reformas que o programa econômico do FMI determinava. No relato de Milliet:

Quando o Bresser deixou o Ministério da Fazenda, pensei em sair também, mas permaneci por mais algum tempo negociando a dívida. Contudo, percebi que não conseguiria ir além de certo ponto. O governo brasileiro estava disposto a fazer concessões e virar a página da negociação. Houve um dia em que o Pedro [Sampaio] Malan, que na época era diretor do Banco Mundial, telefonou-me dizendo: ‘Olha, Fernando, faça o possível para que não se façam essas concessões. Elas são tão drásticas que o próprio Banco Mundial evitava ter que conviver com aquilo porque era contraproducente’⁵⁶³.

Entre os 85 bancos que detinham a maior parte do crédito contra o Brasil, apenas cinco apresentaram dificuldades em aceitar o acordo⁵⁶⁴. No entanto, o Comitê Assessor dos Bancos fez grande pressão para que o entendimento fosse concluído em 24 de dezembro de 1987.

Brasília assistiu, com a conclusão das negociações sobre a moratória, à demissão do Ministro da Fazenda. Na carta de demissão, Bresser-Pereira expunha seu entendimento de que a solução do déficit público dependia de outros problemas que, no fim das contas, travancavam o desenvolvimento: uma baixa capacidade de captar poupança, uma dívida externa e uma inflação descontroladas:

O objetivo conjunto **de decretos e projetos de lei** que lhe apresentei tinham um objetivo básico de redução de déficit público. Uma parte das medidas, inclusive a extinção de empresas, visava reduzir a despesa pública. Por outro lado, a reforma tributária tinha como meta recuperar parcialmente o nível da carga tributária, reduzindo o déficit público, e ao mesmo tempo tomar o sistema tributário socialmente mais justo. Não tendo sido possível a V. Excia. aprová-las de uma forma que

⁵⁶¹ James Baker, secretário do Tesouro norte-americano, articulou com outros governos europeus e do Japão para que seus bancos tomassem parte no empréstimo. Em troca, exigiu de Bresser que não inventasse mais nenhuma fórmula não tradicional para solucionar o problema da dívida. (“A dívida não é rebaixada”, *Gazeta Mercantil*, 12 de novembro de 1987).

⁵⁶² Relatório do Banco Central sobre a dívida externa brasileira, coordenado pelo servidor Aires Cerqueira (CERQUEIRA, Ceres Aires. Dívida externa brasileira: processo negocial. Brasília: Banco Central, 1997, p. 46).

⁵⁶³ BANCO CENTRAL DO BRASIL. Depoimento de Fernando Milliet in “Coleção A História Contada do Banco Central do Brasil”, 2019e. Brasília, Banco Central do Brasil, p. 52-53.

⁵⁶⁴ Tratava-se de KFTCIC, Sociedade Financeira Europeia, Saudi International, Krediet Bank, da Bélgica, e Banco Exterior, da Espanha. *Gazeta Mercantil*, 16 de dezembro de 1987. WASHINGTON, Embaixada do Brasil em. Telegrama 4052, microfilme 2569, 17 de dezembro de 1987. Washington, EUA, para Ministério das Relações Exteriores, Brasília. Arquivo do MRE, Brasília.

mantivessem seu equilíbrio interno, não vejo mais condições de continuar conduzindo a pasta da Fazenda⁵⁶⁵.

Em uma carta de demissão estendida, que o Ministro Bresser acabou arquivando, esclarecia que:

[...] foi realizada uma reunião do Ministério com o objetivo de solicitar dos Ministros sua colaboração para o combate do déficit público. Verificou-se, então, que esse apoio seria limitado.

[...] Em todo esse processo ficava claro que a debilidade política do governo refletia-se diretamente em sua capacidade de contar os gastos.

[...] A solução fácil de um novo choque não era nem viável politicamente nem justificável economicamente. Antes era preciso tomar medidas mais enérgicas e mais corajosas para diminuir o déficit público, reduzindo a despesa e aumentando a receita do setor público⁵⁶⁶.

O principal conflito entre o Presidente e o Ministro da Fazenda era sobre os “inúmeros cortes que sofreu o ‘pacote’ fiscal apresentado por ele ao presidente, há dois dias”⁵⁶⁷.

3.3.5. A ação autônoma e isolada de Mailson da Nóbrega

O novo Ministro da Fazenda seria Mailson Ferreira da Nóbrega. A semana entre o Natal e o Ano Novo de 1987 foi um “período de reflexão e consultas [...] para anúncio do nome que [substituiria] o economista Luiz Carlos Bresser Pereira”⁵⁶⁸, portanto Mailson da Nóbrega assumiu o cargo interinamente. Sua indicação como Ministro efetivo representava o “fim de um ciclo” peemedebista na Fazenda, que tinha começado na gestão de Dilson Funaro, em agosto de 1985, após a demissão de Francisco Dornelles, o Ministro escolhido por Tancredo Neves⁵⁶⁹.

Durante a reunião do Conselho de Segurança Nacional que colocou fim à moratória, no dia 21 de setembro de 1987, o Presidente Sarney já havia manifestado sua insatisfação com a morosidade da negociação com os bancos:

daí porque quando convidei o Ministro Bresser Pereira, a primeira coisa que lhe encarreguei foi que procurasse restabelecer e regularizar a situação do Brasil na área financeira internacional. Não vou analisar o que passou, vou apenas dizer que ao

⁵⁶⁵ BRESSER PEREIRA, L. C. Carta de demissão do Ministério da Fazenda, 18 de dezembro de 1987. Brasília. Disponível em: <<http://bresserpereira.sitepessoal.com/documento/574>>. Acesso em: 6 de abril de 2021.

⁵⁶⁶ BRESSER PEREIRA, L. C. Carta de demissão do Ministério da Fazenda, 18 de dezembro de 1987. Brasília. Disponível em: <<http://bresserpereira.sitepessoal.com/documento/574>>. Acesso em: 6 de abril de 2021.

⁵⁶⁷ “Sarney decide sorte de Bresser”. *Gazeta Mercantil*, 18 de dezembro de 1987.

⁵⁶⁸ “Livres das amarras do PMDB”. *Gazeta Mercantil*, 19 de dezembro de 1987.

assumir, ao convidar o Ministro Maílson da Nóbrega eu repeti com maior ênfase nesse ponto⁵⁷⁰.

A ênfase de Sarney no objetivo imediato de regularizar a situação do país no sistema financeiro internacional juntamente com a nomeação de Maílson da Nóbrega marcariam o início de uma relação de menos enfrentamento e de maior aquiescência com o FMI, os bancos e os governos credores. Com o fim da moratória, e a negociação de empréstimo em 23 de dezembro, o país retomaria os pagamentos de 1987. No entanto, ainda estava indefinido como seria feito o pagamento de juros referentes a 1988 e como seria reescalonado o pagamento do principal da dívida.

Em fevereiro de 1988, foi convocada outra reunião do Icerc, e, portanto, surgia nova ameaça de rebaixamento do país.

De acordo com Maílson da Nobrega, entre sua efetivação no cargo de Ministro e setembro de 1988⁵⁷¹ foram feitas intensas negociações seguindo a orientação do Presidente. Os entendimentos com os credores tiveram quatro fases⁵⁷²:

um acordo com os bancos, a partir da constatação de que a ausência desse acordo estava custando muito caro ao país. Nós pagávamos pela nossa dívida mais do que os nossos parceiros da América Latina. O Brasil era na América Latina o único país a não dispor de um acordo de longo prazo que previsse, além de um prazo longo de reescalonamento e de carência, uma redução dos juros sobre todo o estoque ou sobre quase todo o estoque da dívida. A segunda fase seria a retomada dos entendimentos com as instituições multilaterais, um acordo com o Fundo Monetário Internacional, a aceleração dos entendimentos com o Banco Mundial e o BID, enfim, a retomada do diálogo com essas instituições. O Brasil se apresentava como doador líquido de recursos às instituições multilaterais, isto é, pagava mais do que recebia, e no caso do Fundo Monetário Internacional, nós tínhamos o direito ao saque de aproximadamente um bilhão e meio de dólares e estávamos pagando amortizações. A terceira fase seria um acordo com o Clube de Paris, o reescalonamento da dívida com os nossos credores oficiais, agências governamentais dos países industrializados, incumbidas de financiamentos das importações brasileiras, especialmente de bens de capital, e o restabelecimento da cobertura de financiamento para ampliar o nível dessas importações necessárias à modernização do parque industrial brasileiro. **A quarta fase seria a realização de esforços, a exploração de mecanismos para reduzir o peso da dívida, para viabilizar, paralelamente a captação de recursos para o desenvolvimento econômico-social do país**⁵⁷³.

⁵⁷⁰ SNI, Ata da quinquagésima sexta sessão do Conselho de Segurança Nacional, 20 de fevereiro de 1987, p. 16. Código BR DFANBSB N8.0.ATA.9-6, p.44-54 ATA. Sistema SIAN, AN-RJ.

⁵⁷¹ SNI, Ata da quinquagésima sexta sessão do Conselho de Segurança Nacional, 20 de fevereiro de 1987, p. 7. Código BR DFANBSB N8.0.ATA.9-6, p.44-54 ATA. Sistema SIAN, AN-RJ.

⁵⁷² SNI, Ata da quinquagésima sexta sessão do Conselho de Segurança Nacional, 20 de fevereiro de 1987, pp. 7-8. Código BR DFANBSB N8.0.ATA.9-6, p.44-54 ATA. Sistema SIAN, AN-RJ.

⁵⁷³ SNI, Ata da quinquagésima sexta sessão do Conselho de Segurança Nacional, 20 de fevereiro de 1987, pp. 7-8. Código BR DFANBSB N8.0.ATA.9-6, p.44-54 ATA. Sistema SIAN, AN-RJ.

A primeira reunião com a equipe brasileira que iria negociar diretamente com o comitê assessor dos bancos ocorreu já no dia 9 de janeiro, três dias depois da posse do Ministro. Havia grande pressão dos bancos para que o Brasil voltasse a pagar os juros, pois era o previsto no acordo de dezembro. Além disso, atrás dos bancos estavam os governos, especialmente o norte-americano, exigindo dos bancos que recebessem os valores acordados, sob ameaça de rebaixamento dessas instituições. “Uma explicação óbvia para a atitude dos credores seria a sua tentativa de testar, de imediato, até onde a nova equipe está disposta a ceder em busca de um acordo”⁵⁷⁴.

Essas pressões de governos em cima de bancos internacionais, e a conseqüente pressão destes por uma ação do Brasil, casavam-se perfeitamente com a orientação mais recente do presidente Sarney e com a escolha de seu novo Ministro da Fazenda. O país retomou imediatamente o pagamento de aproximadamente 40% dos juros referentes a janeiro de 1988 após ter fechado um acordo preliminar proposto pelo Comitê dos Bancos. O anúncio foi feito em 29 de fevereiro, quando o Brasil tinha apenas US\$ 350 milhões em suas reservas internacionais⁵⁷⁵.

Os parlamentares membros da Comissão do Senado, reunidos para promover um diálogo institucional de solução da crise da dívida, ficaram surpresos com a articulação do Ministério da Fazenda “cercada de sigilo”, até porque tiveram “a palavra recente do Ministério da Fazenda de que não haveria mudança substantiva na linha de atuação do governo”⁵⁷⁶. No entanto, esse novo acordo ocorreu “dentro de critérios que não nos foram comunicados”⁵⁷⁷.

Sob o comando de Bresser-Pereira, durante as negociações conduzidas por Fernão Bracher, a equipe brasileira pensava em um empréstimo de US\$ 11 bilhões e a contraproposta dos bancos era de US\$ 7 bilhões em dinheiro novo, e um prazo de financiamento de 20 anos, e não 25. Os banqueiros pediam, ainda, a volta do FMI à mesa de negociação, voltando também a ser indispensável a assinatura de um acordo com o Fundo para acessar o valor dos empréstimos, que seriam efetivados entre março e junho. Além disso, os empréstimos vindos diretamente do FMI estariam vinculados aos dos bancos.

⁵⁷⁴ “EUA pode reclassificar o Brasil”. *Gazeta Mercantil*, 11 de janeiro de 1988.

⁵⁷⁵ BRASIL. Senado Federal. Relatório final da CPI da Dívida Externa. Comissão Especial do Senado Federal para a Dívida Externa, Brasília. Agosto de 1989, p. 107.

⁵⁷⁶ BRASIL. Senado Federal. Relatório final da CPI da Dívida Externa. Comissão Especial do Senado Federal para a Dívida Externa, Brasília. Agosto de 1989, pp. 107-108.

⁵⁷⁷ BRASIL. Senado Federal. Relatório final da CPI da Dívida Externa. Comissão Especial do Senado Federal para a Dívida Externa, Brasília. Agosto de 1989, pp. 107-108.

Os parlamentares-constituintes da Comissão do Senado emitiram uma nota demonstrando o rompimento do governo com o compromisso democrático de promover o diálogo institucional no tratamento da crise da dívida:

Ao contrário dos Ministros Funaro e Bresser, que mantinham a Comissão permanentemente informada a respeito da evolução das negociações, **o Ministro Mailson da Nóbrega restringiu a prestação de informações, tanto à opinião pública como ao Congresso**, tornando mais difícil o acompanhamento desses entendimentos⁵⁷⁸.

Tínhamos a palavra recente do Ministério da Fazenda de que não haveria mudança substantiva na linha de atuação do Governo. Cercada de sigilo a negociação do Governo brasileiro com o Comitê Assessor apresentou ontem um desdobramento importante do qual a Nação tomou conhecimento por meio de nota oficial. O governo brasileiro decidiu, sem aparente contrapartida, pagar 37% dos juros de janeiro, retirando para tanto de nossas reservas, US\$ 350 milhões.

[...]

Em relação ao FMI, diz a nota do Ministério da Fazenda que o processo de reaproximação deverá iniciar-se imediatamente para preparar um acordo formal com a Instituição, contrariando assim surpreendentemente outra nota oficial do Ministério da Fazenda de meados de novembro.⁵⁷⁹

Logo após a troca de chefia no Ministério da Fazenda, a presidência do Banco Central também foi substituída, assumindo o cargo Elmo Camões. Camões relata que, quando tomou posse, tinha uma lista de “coisas a fazer” em primeiro e em segundo plano. De um lado, estavam a negociação da dívida externa. De outro, a preocupação com a Constituição que estava sendo escrita:

Estive inúmeras vezes com o doutor Ulisses, conversando sobre vários assuntos, inclusive sobre como transformar ouro em ativo financeiro. Na época, o ouro era mercadoria, e consegui que fosse aprovado na Constituinte sua transformação em ativo financeiro. Perdia horas indo ao Senado, à Câmara, entregando documentos. Era complicado. Mas conseguimos ser bem sucedidos em diversas iniciativas⁵⁸⁰.

A nova equipe, sob o comando de Mailson da Nóbrega, também firmou um acordo com o Clube de Paris em 29 de julho de 1988 para o refinanciamento de US\$ 4,8 bilhões. Até então, tratava-se do maior acordo com a entidade⁵⁸¹.

⁵⁷⁸ BRASIL. Senado Federal. Relatório final da CPI da Dívida Externa. Comissão Especial do Senado Federal para a Dívida Externa, Brasília. Agosto de 1989, p. 105.

⁵⁷⁹ BRASIL. Senado Federal. Relatório final da CPI da Dívida Externa. Comissão Especial do Senado Federal para a Dívida Externa, Brasília. Agosto de 1989, pp. 109-110.

⁵⁸⁰ BANCO CENTRAL DO BRASIL. Depoimento de Elmo Camões in “Coleção A História Contada do Banco Central do Brasil”. 2019h. Brasília, Banco Central do Brasil, p. 38-39.

⁵⁸¹ MEYER, 1992, p.61.

Segundo Meyer, a mudança de postura na gestão de crise de Bresser e Milliet para a de Maílson e Camões era principalmente no sentido de que “a rápida normalização das relações com a comunidade financeira internacional facilitaria a obtenção de novos financiamentos de fontes tradicionais de crédito”⁵⁸². O discurso do Clube de Paris, dos bancos credores e do Fundo Monetário Internacional era o de que a declaração unilateral da moratória não passaria incólume, pois legaria ao país a perda de confiabilidade, e a dificuldade de retomada dos fluxos de crédito. Nesse cenário, a Comissão do Senado avaliava que

[com] a nomeação do novo Ministro da Fazenda, Maílson da Nóbrega, o governo brasileiro passou a adotar, segundo esclarecimento prestado por Sua Excelência a esta Comissão, uma posição mais flexível. O pragmatismo nas negociações passou a significar a aceitação de um acordo mais convencional e a colocação para um segundo plano de alguns pontos mais sensíveis da discussão com os bancos, atitude aparentemente baseada, entre outras razões, na expectativa de que a conclusão de negociações com os bancos reabriria o mercado financeiro internacional ao Brasil⁵⁸³.

O documento do BC intitulado “Dívida Externa Brasileira” relata que:

Simultaneamente à reforma econômica do país, prosseguia a transição ao regime democrático. Nesse período, a Assembléia Nacional Constituinte, presidida pelo deputado Ulysses Guimarães, concluía seus trabalhos para instituir um Estado Democrático [...].

[...]

Os pontos básicos dessa negociação foram descritos no documento intitulado República Federativa do Brasil – *Financing Plan*, Sumário de Termos e Condições (*term sheet*), que foi expedido à comunidade financeira internacional em 22.6.88, explicando e convidando os credores a participarem do acordo [...].

O acordo [...] foi materializado através das assinaturas dos referidos contratos em 22.9.88, com vigência a partir de 31.10.88. Como nas fases anteriores, foi condição precedente para a formalização dos contratos, a adoção de várias providências, tais como: elaboração pelo Brasil de atos normativos necessários à implementação dos contratos, emissão de pareceres jurídicos, certificações emitidas por autoridades brasileiras, realização de determinados pagamentos, entre outras, em seu conjunto intitulados *closing documents*.⁵⁸⁴

O programa econômico brasileiro foi aprovado pelo FMI imediatamente após essa aceitação dos “acordos mais convencionais” do novo Ministro. Estava previsto o prazo de um ano e meio, além do sistema de metas a serem cumpridas, condição indispensável para a

⁵⁸² MEYER, 1992, p. 62.

⁵⁸³ BRASIL. Senado Federal. Relatório final da CPI da Dívida Externa. Comissão Especial do Senado Federal para a Dívida Externa, Brasília. Agosto de 1989, p. 105.

⁵⁸⁴ Relatório do Banco Central sobre a dívida externa brasileira, coordenado pelo servidor Aires Cerqueira (CERQUEIRA, Ceres Aires. Dívida externa brasileira: processo negocial. Brasília: Banco Central, 1997, p. 47-48).

liberação de cada parcela dos novos empréstimos⁵⁸⁵. À imprensa, Maílson da Nóbrega alega que tentou evitar a imposição de metas, argumentando aos credores que “a experiência passada [...] condena um vínculo automático: em 1984, o não cumprimento de uma das metas do acordo com o FMI levou os bancos a suspender o financiamento ao Brasil, colocando-o na rota que conduziu à moratória”⁵⁸⁶. Além disso, informou que havia tentado pleitear a impenhorabilidade das reservas brasileiras caso houvesse nova interrupção do pagamento⁵⁸⁷. Em maio de 1998, desembarcaram os economistas do FMI para preparar mais um memorando técnico com base em informações como déficit público nominal, agregados monetários, crédito interno líquido e reservas internacionais líquidas e a necessidade de financiamento para aquele ano.

A rodada de negociações iniciada com Maílson da Nóbrega terminou em 22 de junho. Nessa data, ficou definido entre os chefes das pastas econômicas e os credores estrangeiros que a dívida de US\$ 63,6 milhões, somando o que venceria entre 1987 e 1993 seria parcelada em 20 anos, mas com 8 anos de carência. Entre os pontos do acordo defendidos pela equipe econômica brasileira estavam os seguintes: a previsão de que uma variação inesperada que compromettesse a capacidade de pagamento – por exemplo, a queda nas exportações ou altas de juros no exterior – poderia ser usada como justificativa para a suspensão; não poderia haver a penhora das reservas; não haveria securitização via bônus. Para o chefe do comitê de bancos credores, o presidente do Citibank, William Rhodes, tratava-se do “mais amplo e inovador de todos os ‘pacotes’ desde que a crise da dívida começou, em agosto de 1982”⁵⁸⁸.

Na reunião do Conselho de Segurança Nacional que ocorreu em 21 de setembro, Maílson da Nóbrega defendeu sua atuação afirmando que foi

[o] maior prazo já conseguido por um país do terceiro mundo. O maior prazo antes do acordo brasileiro, teria sido o mexicano, de dezenove anos com sete de carência. Recursos novos de US\$ 5,2 bilhões de médio prazo com doze anos, cinco de carência, nenhum país obteve mais do que isso. Argentina e México conseguiram condições idênticas, iguais⁵⁸⁹.

O Presidente Sarney estava satisfeito por ter fechado “o melhor acordo que podia”⁵⁹⁰ e anunciou ao corpo ministerial na reunião do Conselho que seria retomado o pagamento após o acordo. Na mesma tarde, o Ministro Maílson apresentou ao Conselho Monetário Nacional o

⁵⁸⁵ “Limites do acordo com o Fundo”. *Gazeta Mercantil*, 17 de maio de 1988.

⁵⁸⁶ “Brasil volta a negociar com os bancos”. *Gazeta Mercantil*, 24 de maio de 1988.

⁵⁸⁷ “Missão brasileira retoma negociação”, *Gazeta Mercantil*, 24 de maio de 1988.

⁵⁸⁸ “Brasil fecha acordo e paga juros”, *Gazeta Mercantil*, 23 de junho de 1988.

⁵⁸⁹ SNI, Ata da quinquagésima sexta sessão do Conselho de Segurança Nacional, 20 de fevereiro de 1987, p. 10. Código BR DFANBSB N8.0.ATA.9-6, p.44-54 ATA. Sistema SIAN, AN-RJ.

⁵⁹⁰ “Foi o melhor acordo já feito com os bancos privados”, diz Sarney”, *Gazeta Mercantil*, 23 de junho de 1988.

pedido de revogação da Resolução 1.263, que estabeleceria a moratória, restabelecendo o pagamento da dívida. Consequentemente, foi arrastada com essa Resolução a centralização de câmbio no Banco Central. Concluindo a reunião do Conselho de Segurança Nacional, Maílson já comunicou ao Presidente que “com a autorização de Vossa Excelência assinarei amanhã os acordos com os bancos”⁵⁹¹.

3.4. Após setembro de 1987

3.4.1. O Plenário da Constituinte e a Redação Final

A fase do Plenário foi composta por todos os constituintes e organizada em dois turnos de votação. No primeiro, os constituintes apresentaram emendas ao projeto da Comissão de Sistematização. Aqui, um importante componente foi acrescentando às forças político-partidárias da ANC: a formação do Centrão e a alteração do Regimento Interno da ANC. No entanto, no que tange ao capítulo do Sistema Financeiro, esse grupo não teve impacto significativo, embora seja relevante aqui resgatar que:

Pela Resolução nº 2, uma vez colocado na ordem do dia, o projeto da Sistematização seria discutido pelo plenário da ANC, havendo um prazo para a apresentação de emendas. Tais emendas, que poderiam ser supressivas, substitutivas, aditivas ou modificativas, seriam analisadas pelo relator, que emitiria um parecer ou elaboraria um projeto substitutivo. As emendas não acolhidas poderiam ser objeto de pedidos de destaque para votação, devendo obter a maioria absoluta dos votos — 280 — para serem incorporadas ao texto. O Regimento Interno, porém, vedava a apresentação de emendas que substituíssem integralmente o projeto, a partir do suposto de que um substitutivo de plenário, mesmo que apoiado pela maioria absoluta, não poderia se sobrepor ao trabalho já realizado.

[...]

A alteração do Regimento Interno ganhou forma após serem anexados três projetos de resolução. No dia 10 de novembro, o projeto de resolução do Centrão, apresentado pelo deputado Cardoso Alves (PMDB-SP) e contando com 319 assinaturas, foi entregue à mesa da ANC, iniciando-se a sua tramitação. A mesa designou o primeiro vice-presidente da Assembléia, Mauro Benevides, para elaborar um parecer sobre a proposta, o que resultou em um projeto de resolução substitutivo. As negociações entre a mesa, o Centrão e as lideranças partidárias foram difíceis, e entremeadas por conturbadas sessões de votação. No início de 1988, o Centrão alcançou seu objetivo, com a aprovação do substitutivo da mesa — Projeto de Resolução nº 21-A — que preservava a espinha dorsal da proposta original do grupo.

A Resolução nº 3, publicada em 5 de janeiro de 1988, trazia profundas alterações. A mais importante era a permissão para apresentação de emendas coletivas. Tais

⁵⁹¹ SNI, Ata da quinquagésima sexta sessão do Conselho de Segurança Nacional, 20 de fevereiro de 1987, p. 22. Código BR DFANBSB N8.0.ATA.9-6, p.44-54 ATA. Sistema SIAN, AN-RJ.

emendas, que podiam compor um projeto abrangente, caso fossem subscritas pela maioria absoluta dos constituintes, adquiriam preferência automática de votação.⁵⁹²

Embora a reforma não tenha tido impacto significativo nos debates sobre sistema financeiro, é importante ter em mente que “[a] posição sustentada pelo Centrão decorre da manifesta perda de controle das lideranças parlamentares sobre a feitura da Constituição. Sem um grupo hegemônico capaz de estruturar os trabalhos em torno de um projeto, o processo abriu-se a uma maior influência da sociedade civil”⁵⁹³.

No Plenário da Constituinte, os debates mais polêmicos sobre sistema financeiro foram provocados por emendas individuais, resultando em mudanças expressivas do texto, especificamente nos seguintes temas: limites da atuação de bancos em atividades não financeiras (incluindo a questão das cooperativas de crédito); teto da taxa de juros; e correção monetária dos débitos das instituições liquidadas ou falidas.

Em primeiro lugar, no caso do funcionamento das cooperativas de crédito, o Plenário decidiu que deveria ser objeto de regulamentação futura, em deliberação que não gerou profundas discussões⁵⁹⁴.

Em segundo lugar, os constituintes José Carlos Coutinho (PL-RJ) e Aloísio Vasconcelos (PMDB-MG) apresentaram emendas sobre a limitação das atividades das instituições financeiras bancárias. Sua proposta era impedir que essas instituições oferecessem produtos que não fossem considerados parte do “mercado financeiro bancário”. O que estava por trás dessa justificativa genérica era a questão específica do mercado de seguros. Segundo José Carlos Coutinho,

a democracia tem de ser também econômica e social. Nossa emenda tira dos banqueiros esse superpoder que têm de nos coagir nas suas agências bancárias, quando vamos apanhar um empréstimo, e nos impingir seguro de vida, seguro de automóvel, ações do próprio banco [...]. Peço, pois, a esta Constituinte, [...] que nos dê apoio da democratização do capital, permitindo a participação a nossa sociedade em todos os mercados, em igualdade de condições.⁵⁹⁵

E, para o constituinte Roberto Jefferson (PTB-RJ):

⁵⁹² CPDOC-FGV, Dicionário do Acervo do Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil da Fundação Getúlio Vargas. Verbete “Assembleia Nacional Constituinte de 1987-88”, por André Magalhães Nogueira. Disponível em: <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/assembleia-nacional-constituente-de-1987-88>>. Acesso em 10 de maio de 2021.

⁵⁹³ BARBOSA, 2016, p. 226-227.

⁵⁹⁴ BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. *Diário da Assembleia Nacional Constituinte* (Suplemento), 12 de maio de 1988. Brasília: Senado Federal.

⁵⁹⁵ BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. *Diário da Assembleia Nacional Constituinte* (Suplemento), 12 de maio de 1988. Brasília: Senado Federal, p. 32.

[...] o PTB entende que tem de acabar com a chantagem de gerente de banco vender seguro e passagem de avião, porque banco não é supermercado, não pode ter agência de turismo nem empresa de corretagem de seguro. Então, o PTB vota ‘sim’, para acabar com o supermercado financeiro.⁵⁹⁶

As emendas que propuseram essas alterações foram aprovadas com apenas nove votos de folga. Com uma votação apertada, os dissidentes alegavam que essa mudança consistia, em verdade, em uma reserva de mercado para as empresas de seguros, e que se tratava da constitucionalização da cultura do cartório. Segundo o constituinte César Maia (PDT-RJ):

[...] uma coisa é a intenção dos autores da emenda, outra coisa é o que está escrito no texto [...]. É um absurdo, porque proíbe os bancos, por exemplo, de pagarem os aposentados ou pensionistas, de receberem contas de luz, de gás, de telefone e de receberem o pagamento do Imposto de Renda. Por quê? Porque eles apenas podem receber aplicações e fazer aplicações [...].⁵⁹⁷

O constituinte e ex-Ministro da Fazenda Francisco Dornelles (PFL-RJ) também contrário à emenda, alegava que o texto constitucional já previa, em outro dispositivo, que caberia à lei complementar tratar do funcionamento dos estabelecimentos de crédito e de seguro. Portanto via como incongruente estabelecer essa vedação, mesmo porque, segundo Dornelles, estaria endossando a lógica de “cartório para intermediários de seguros”⁵⁹⁸.

Em terceiro lugar, a polêmica mais alardeada no Plenário foi sobre a estipulação de um limite constitucional para a taxa de juros, bem como a criminalização da usura. A forma como a taxa de juros é determinada está diretamente ligada ao papel do Estado na economia. O dispositivo propunha o estabelecimento de um teto de 12% ao ano e seu descumprimento constituiria crime de usura. Quem despertou esse debate foi o constituinte Fernando Gasparian, o antigo relator da Subcomissão do Sistema Financeiro, que já tinha tentado emplacar esse debate nas etapas anteriores da ANC⁵⁹⁹. A justificativa de aprovação da emenda era a de que ela alteraria a estrutura jurídica que permitia a existência de ciranda financeira, vista como um

⁵⁹⁶ BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. *Diário da Assembleia Nacional Constituinte* (Suplemento), 12 de maio de 1988. Brasília: Senado Federal, p. 32.

⁵⁹⁷ BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. *Diário da Assembleia Nacional Constituinte* (Suplemento), 12 de maio de 1988. Brasília: Senado Federal, p. 32.

⁵⁹⁸ BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. *Diário da Assembleia Nacional Constituinte* (Suplemento), 12 de maio de 1988. Brasília: Senado Federal, p. 10356.

⁵⁹⁹ A Emenda n. 1.498, do constituinte Fernando Gasparian, propunha o seguinte texto: “as taxas de juros reais, nelas incluídas comissões e quaisquer outras remunerações direta ou indiretamente referidas à concessão de crédito, não poderão ser superiores a 12% ao ano. A cobrança acima desse limite será conceituada como crime de usura, punida, em todas as suas modalidades, nos termos em que a lei determinar (BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. *Diário da Assembleia Nacional Constituinte* (Suplemento), 11 de maio de 1988. Brasília: Senado Federal, p. 10362-10367.

entreve ao desenvolvimento econômico. Além disso, uma taxa de juros mais alta que essa seria um entrave ao investimento, ou seja, tratava-se do conflito mais amplo e longo entre setor financeiro e setor produtivo da economia. Foi um importante conflito do segmento empresarial brasileiro: os devedores – em grande medida, o agronegócio – e os credores – banqueiros.

Conforme analisava Maria da Conceição Tavares, em um texto publicado originariamente em 1985:

Todos os países desenvolvidos do mundo, quaisquer que sejam seus governos – socialistas, social-democratas, conservadores, etc. – estão praticamente alinhados em termos de política cambial, política de taxa de juros, política monetária e política fiscal. O resultado deste movimento é que o espectro das taxas de crescimento, das taxas de câmbio e de juros passou a ser concêntrico ao desempenho destas variáveis no âmbito da economia americana.⁶⁰⁰

O manejo, pelo direito, de instrumentos como a taxa de juros, o câmbio e a autonomia da autoridade monetária encontravam limites tão pré-determinados, tão enraizados na economia globalizada de 1987-88 que atores com agendas políticas diversas concordariam naquele momento constituinte que fixar juros no texto constitucional era inviável. É nesse sentido que, conforme analisaria posteriormente o professor Menelick de Carvalho, cada contexto histórico permite uma constituição possível, pois a

Constituição canaliza e viabiliza a democracia, mas se espera que ela, unicamente por seu texto normativo, possa substituir, apenas a título de exemplo, [...] o cuidado econômico das questões econômicas por imperativos constitucionais cogentes que dispensem o jogo democrático e a condução concreta de políticas econômicas e sociais, terminar-se-á por pagar o preço do incremento da desestima constitucional a corroer toda a sua potencial força normativa e a gerar a ineficácia de suas normas, produzindo, na prática, efeitos opostos aos almejados.⁶⁰¹

Ainda assim, segundo o constituinte Gastone Righi (PTB-SP):

Não podemos continuar vivendo sob um sistema que destrói todos os tipos de salários, de rendimento, até de economia. Não se pode continuar favorecendo os banqueiros, as casas de créditos, enriquecendo os mais ricos e empobrecendo aqueles que precisam do crédito.⁶⁰²

Para o constituinte Mário Assad (PFL-MG):

⁶⁰⁰ TAVARES, 1997, p. 33-34.

⁶⁰¹ CARVALHO NETTO, 2004, p. 3.

⁶⁰² BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. *Diário da Assembleia Nacional Constituinte* (Suplemento), 12 de maio de 1988. Brasília: Senado Federal, p. 10362-3.

É bom que este Plenário saiba que somos representantes do povo e que aqui estamos para atender aos anseios da agricultura, da mini, média e pequena indústrias, do trabalhador, do proprietário e, acima de tudo, de toda a Nação brasileira [...]. Este país está falido por causa exclusivamente desses juros escorchantes que estão levando agricultores [...] até ao suicídio [...] povo que sofre e vive desgraçadamente, trabalhando para 1% dos banqueiros viverem poderosamente nesta Nação [...]. Não é possível que se deixe falir as empresas e a agricultura deste país [...] o banco, que também tem função social, deve assumir a parcela que lhe cabe na área social deste país [...] não vamos aceitar a alegação de que essa matéria não é constitucional. Rui Barbosa sempre pregou que constitucional é tudo aquilo que parte da alma do povo, bem como o que atende aos anseios populares.⁶⁰³

Contrários à posição da bancada do agronegócio nesse tema, alguns constituintes defenderam o argumento de que a matéria deveria ser de competência infraconstitucional, sobretudo por seu caráter inoperacionalizável. Segundo o constituinte José Serra, relator da Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças,

O problema é a pertinência, a propriedade e a eficácia de estabelecer-se tabelamento de juros numa Carta Constitucional: além do mais, baseado num conceito que é extremamente vago, quando se vai medir em termos jurídicos o que é uma taxa de juros real [...] depende da estrutura e do financiamento do Sistema Financeiro que organizaremos numa lei complementar [...] depende da inflação, depende de expectativas, do déficit público, da política monetária, da inflação externa [...] Para combatê-la devemos ter uma política econômico-financeira-monetária adequada, não uma fixação simplesmente.⁶⁰⁴

O deputado César Maia ocupou novamente a tribuna para reforçar o argumento de José Serra, apontando o motivo pelo qual não seria possível fixar juros na constituição. Foi então que houve grande equívoco nas discussões, já que alguns constituintes haviam entendido que se tratava de juros nominais, enquanto a emenda de Gasparian tratava de juros reais. Nesse momento, o relator Bernardo Cabral pediu a palavra ao presidente Ulysses Guimarães para esclarecer a justificativa de seu parecer contrário à emenda:

Sr. Presidente, o eminente constituinte Fernando Gasparian havia me dito que sua emenda fala em juros reais. [...] **Se o eminente constituinte Delfim Netto está achando estranho o modo como se calculará isso, muito mais eu, que não fui ministro da Fazenda.** Agora, sr. presidente, a questão é realmente contraditória e polêmica. Acho que V.Exa. deveria indagar – e aí seria o *mens legis* – o que pretende o constituinte Fernando Gasparian.⁶⁰⁵

⁶⁰³ BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. *Diário da Assembleia Nacional Constituinte* (Suplemento), 12 de maio de 1988. Brasília: Senado Federal, p. 10363.

⁶⁰⁴ BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. *Diário da Assembleia Nacional Constituinte* (Suplemento), 12 de maio de 1988. Brasília: Senado Federal, p. 10363.

⁶⁰⁵ BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. *Diário da Assembleia Nacional Constituinte* (Suplemento), 12 de maio de 1988. Brasília: Senado Federal, p. 10364.

Gasparian subiu à tribuna para se explicar, mas incitou ainda mais a crítica a respeito da definição do conceito de juros reais:

Sr. presidente, não quero aqui fazer o jogo daqueles tecnocratas que durante anos nos enganaram, dizendo que ‘no mês que vem vão baixar os juros’. [...] Sr. presidente, sei que qualquer tribunal saberá julgar o que é juro real. É o que se faz, todos os meses, para fixar os rendimentos da caderneta de poupança: a taxa de inflação mais meio por cento de juro ao mês. A inflação, somada com esse juro, dá o juro real. Agora vamos definir – e peço a atenção do sr. relator, já que estou respondendo a sua consulta – uma lei do sistema financeiro que, se for aprovada a minha emenda, disciplinará, com maior clareza, qual será a forma de calcular juro real.⁶⁰⁶

O debate foi polarizado por agendas políticas muito transparentes. Na votação, as lideranças de PCdoB, PTB, PDC, PSB, PCB, PDT e PT foram favoráveis, enquanto a do PMDB deixou em aberto, mas seu representante, o constituinte Severo Gomes, votou a favor. O encaminhamento de voto contrário foi do PDS e do PFL.

Embora sob argumento de que taxas de juros muito altas seriam prejudiciais, o grupo que votou favoravelmente ao estabelecimento de limites constitucionais à taxa real de juros era composto de constituintes muito variados. O Plenário aprovou a medida por 314 a 112 votos.

A pauta do setor produtivo da economia, que queria o estabelecimento de limites à taxa de juros, mobilizava constituintes em torno dos demais temas do sistema financeiro. Em geral, queriam a restrição da atuação dos bancos. Tanto o debate sobre juros quanto a questão das cooperativas de crédito e das seguradoras estavam abarcados por esse argumento.

Para além do que ficou disposto sobre sistema financeiro no capítulo da Constituição, outro debate foi relevante no Plenário. Tratava-se de uma anistia, debate que ocorreu no âmbito das Disposições Transitórias. A proposição era no sentido de dar anistia da correção monetária – a micro e pequenas empresas; a pequenos e médios produtores rurais – na quitação de empréstimos obtidos sob o Plano Cruzado. Por fim, o Plenário definiu que a anistia se aplicaria apenas a pequenos empreendimentos. Havia grande preocupação sobre peso orçamentário de uma medida como essa, pois a fonte dos recursos para dar conta do perdão seria o Tesouro – por meio de fundos e programas que compunham o orçamento monetário).

O conflito aqui ocorreu dentro das mesmas chaves argumentativas dos anteriores. Foi aprovado por 286 votos a 163, com apoio das lideranças de PCdoB, PSB, PDT e PDC. O PMDB, o PTB e o PTD deixaram em aberto, sendo que PT e PDS foram contrários⁶⁰⁷. A

⁶⁰⁶ BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. *Diário da Assembleia Nacional Constituinte* (Suplemento), 12 de maio de 1988. Brasília: Senado Federal, p. 10364.

⁶⁰⁷ BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. *Diário da Assembleia Nacional Constituinte* (Suplemento), 30 de junho de 1988. Brasília: Senado Federal, p. 11766-11774.

emenda que restringiu a distribuição dos subsídios creditícios foi aprovada por 297 contra 115 votos, sendo apoiada pelas lideranças de todos os partidos mencionados⁶⁰⁸.

Em meio à discussão, o constituinte Vicente Bogo (PMDB-RS) pediu a palavra para dizer que, além dos empresários, a medida deveria beneficiar os produtores rurais:

[...] em primeiro lugar, a fusão aqui examinada [de pequenos e médios produtores rurais] não representa nenhuma costura, nenhuma articulação do latifúndio, da UDR, dos setores conservadores ou de oportunidades que querem aproveitar o momento para obter privilégios [...]. Os produtores rurais que também contraíram débitos para produzir no país durante o chamado período Bresser estão hoje impossibilitados de pagar seus débitos, na eminência de serem jogados nas favelas e de perderem seu instrumento de trabalho e o sustento de suas famílias [...]⁶⁰⁹

Com o mesmo pensamento, o constituinte Humberto Souto (PFL-MG) subiu à tribuna para explicar que:

[...] apresentamos esta emenda porque entendemos que este país saberá separar o homem que produz e trabalha daquele que especula no mercado financeiro [...]. Ninguém neste país parece se preocupar com o homem que planta o feijão, o arroz, o milho. Mas há uma preocupação por parte daqueles que defendem os banqueiros e o governo [...]. Fala-se muito em trabalhador, mas esquece-se que a microempresa e o pequeno empresário são responsáveis por 70% da mão de obra brasileira. [...] Esta é uma emenda que não tem partidos, não tem fronteiras, não tem ideologias, e está acima dos interesses dos líderes.⁶¹⁰

Nesse tema, 51% dos constituintes favoráveis à restrição da atuação dos bancos também aprovaram a criminalização da usura e a anistia creditícia.

Quando, em Plenário, se reuniram para discutir as normas do ADCT, voltaram a debater outro tipo de correção monetária específica: a referente a créditos do Banco Central do antigo BNH junto a instituições financeiras em processo de intervenção, liquidação e falência. Foram 387 votos favoráveis, 9 abstenções e 1 voto contrário (de Homero Santos – PFL-MG).

Para José Serra, favorável à proposta de Oswaldo Lima Filho:

Esta emenda reproduz, de fato, o Decreto-Lei n. 2.015, de fevereiro de 1983, de maneira a evitar a invocação da irretroatividade por parte dos autores dos crimes de colarinho branco, até hoje impunes e, de certa maneira, desfrutando da situação de falência de instituições financeiras. Uma norma constitucional como esta, repondo aquela disposição posteriormente revogada, permitirá evitar essas situações que o país tanto tem lamentado [...]. Em face da alta inflação existente e da circunstância de que

⁶⁰⁸ BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. *Diário da Assembleia Nacional Constituinte* (Suplemento), 30 de junho de 1988. Brasília: Senado Federal, p. 11778-11783.

⁶⁰⁹ BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. *Diário da Assembleia Nacional Constituinte* (Suplemento), 30 de junho de 1988. Brasília: Senado Federal, p. 11767.

⁶¹⁰ BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. *Diário da Assembleia Nacional Constituinte* (Suplemento), 30 de junho de 1988. Brasília: Senado Federal, p. 11768.

a correção monetária das dívidas passadas passou a ser suspensa, mantendo-se, por outro lado, a atualização do ativo, houve rapidamente uma inversão na situação, fazendo parecer um lucro tão mais elevado quanto maior o período de liquidação extrajudicial [...].⁶¹¹

No Plenário, o sistema financeiro ficou definido já no primeiro turno. No segundo, conforme o regimento, seriam aceitas somente emendas supressivas. Na etapa de Redação Final, seria feita a revisão final do texto do Projeto C, a versão final do Plenário. A principal função seria a revisão ortográfica do texto produzido pela Constituinte. Nesse momento, Eiel Rodrigues (PMDB-PA) redigiu a proposta de corrigir a grafia de “banco central” para uma versão com iniciais maiúsculas, para “manter a coerência de redação adotada para outras entidades congêneres, oficiais, [...] por exemplo [...] Banco da Amazônia, Banco do Nordeste do Brasil S.A., Banco do Brasil S.A.”⁶¹². O constituinte Aluizio Campos (PMDB-PB) também apresentou um outro pedido de alteração, para retirar todas as menções diretas ao BC, substituindo pela expressão genérica “instituições financeiras”. Segundo ele, “quando fizermos a reforma do Sistema Financeiro Nacional não será possível extinguir ou mudar a denominação do Banco Central sem emendar a Constituição”⁶¹³.

A implicação desse trecho da Constituição para o desenvolvimento da democracia será abordada na conclusão do trabalho, mas certos aspectos devem ser apontados desde já. Em artigo no *Jota* sobre a importância da Lei Complementar n. 179, de 2021⁶¹⁴, procuradores do Banco Central tentam explicar “o que se deve entender por autonomia de um banco central e compreender em que termos o Banco Central brasileiro foi concebido pela Constituição”⁶¹⁵, justificando, por exemplo que:

parece justo crer que o constituinte considerou, ainda, o fato de que, no período em que instalada a Assembleia Nacional Constituinte (1987-1988), a autoridade monetária, tendo em conta especialmente a inflação então vigente, não contava com

⁶¹¹ BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. *Diário da Assembleia Nacional Constituinte* (Suplemento), 30 de junho de 1988. Brasília: Senado Federal, p. 11747.

⁶¹² BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. *Anais da Assembleia Nacional Constituinte*. Comissão de Redação. Brasília: Senado Federal, 1987-1988, p. 47.

⁶¹³ BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. *Anais da Assembleia Nacional Constituinte*. Comissão de Redação. Brasília: Senado Federal, 1987-1988, p. 62.

⁶¹⁴ BRASIL. Lei Complementar n. 179, de 24 de fevereiro de 2021. Define os objetivos do Banco Central do Brasil e dispõe sobre sua autonomia e sobre a nomeação e a exoneração de seu Presidente e de seus Diretores; e altera artigo da Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp179.htm>. Acesso em: 13 de novembro de 2021.

⁶¹⁵ “Autonomia do Banco Central e Constituição”, *Jota*, 6 de abril de 2021.

maturidade institucional suficiente [...]. A inflação apurada entre fevereiro de 1987 e setembro de 1988 atingiu expressivos 2.037%! Daí concluir que pareceria mais prudente confiar ao legislador infraconstitucional discricionariedade para apurar o momento mais oportuno [...]. E não se pode negar que foi acertado o juízo do constituinte.⁶¹⁶

Apresentada desse modo, a discussão sobre a autonomia parece se encerrar em si mesma, ou seja, seria uma discussão a respeito do que está escrito no texto constitucional. No entanto, a Constituinte revela outras discussões e questões que ficaram em aberto. O modelo de relação entre Estado e sistema financeiro que tem o banco central autônomo como instituição central estava previsto no projeto da Comissão de 84, nas condicionalidades do FMI e na agenda de parte dos constituintes. Há, no entanto, uma relação entre constitucionalismo e direitos sociais que é reflexo da relação entre Estado e mercado. Nesse sentido, Gilberto Bercovici afirma que:

[...] não podemos esquecer que o subdesenvolvimento, em suas raízes, é um fenômeno de dominação. O subdesenvolvimento é um processo histórico autônomo, não uma etapa pela qual, necessariamente, os países desenvolvidos passaram. Segundo Celso Furtado, ele é a manifestação de complexas relações de dominação entre os povos e que tende a perpetuar-se. Deste modo, é fundamental ter consciência da dimensão política do subdesenvolvimento. O que houve nos países periféricos foi a modernização, sem nenhuma ruptura com as estruturas sócio-econômicas, mantendo-se a reprodução do subdesenvolvimento. Não existe uma tendência à passagem automática da periferia para o centro do sistema econômico capitalista. Pelo contrário, a única tendência visível é a da continuidade do subdesenvolvimento dos países periféricos. Portanto, o esforço para superar o subdesenvolvimento requer um projeto político apoiado por vários setores sociais, pois trata-se da superação de um impasse histórico.⁶¹⁷

A estratégia de legar ao legislador ordinário desviava o conflito em torno da alocação do dinheiro público para um momento de menor mobilização política. Afinal, o debate sobre o papel do Estado frente ao mercado no regime democrático deveria definir os instrumentos do Executivo e do Legislativo no planejamento econômico e, portanto, na promoção de políticas públicas que garantissem os direitos sociais. Nesse sentido, Paixão e Meccarelli fizeram uma associação muito correta da relação entre a abordagem ultraliberal da economia e o crescente autoritarismo político da gestão Paulo Guedes no Ministério da Economia, apontando a reverência explícita deste ao projeto econômico de Pinochet. A questão que devemos fazer é: “qual a implicação desse contexto político turbulento da segunda década do século XXI para as estruturas estabelecidas pela Constituição promulgada em 1988?”⁶¹⁸.

⁶¹⁶ “Autonomia do Banco Central e Constituição”, *Jota*, 6 de abril de 2021.

⁶¹⁷ BERCOVICI, 2003, p. 143-144.

⁶¹⁸ PAIXÃO; MECCARELLI, 2020, p. 48.

Considerações Finais

Em 1995, em entrevista ao programa Roda Viva, a professora Maria da Conceição Tavares sintetizou de maneira cristalina a discussão sobre a autonomia/independência do banco central:

Independente de quem, meu companheiro? Existe algum banco central independente do Presidente da República e do Congresso? Independente do sistema financeiro, você quer dizer [...]. Os Congressos, no mundo, controlam a emissão de dívida pública. O nosso banco central emite dívida por conta do Tesouro, sem pedir licença ao orçamento. Isso é um escândalo. Se é essa independência que você quer, o nosso banco central é independentíssimo. Faz o que lhe dá na telha. Endivida o Tesouro sem pedir licença ao Congresso. Você conhece algum banco central que faça isso? Eu não. É o único. O nosso banco central é totalmente irresponsável. O que é preciso não é que ele seja independente, é que ele responda politicamente ao Congresso e publicamente através do Conselho Monetário.⁶¹⁹

Como vimos, o banco central autônomo é a instituição focal de uma perspectiva teórica econômica específica, na qual se basearam a burocracia e as chefias de pastas do setor econômico do governo na década de 1980. Quando falamos em autonomia do banco central, estamos ativando uma perspectiva sobre sistema financeiro que envolve a inserção da autoridade monetária na criação de novas dinâmicas de interação entre as autoridades políticas e o dinheiro público. Conforme elucidou Conceição Tavares, trata-se de estabelecer novas atribuições ao Tesouro Nacional – a instituição responsável pelos dados de arrecadação e gastos públicos –, ao Banco Central, ao Congresso Nacional e ao Presidente da República. Desse modo, é uma estrutura que mexe no equilíbrio entre os Poderes, especialmente o Executivo e o Legislativo, ocupados por eleições populares nos regimes democráticos.

Em “O que a proposta de autonomia para o BCB esconde?”, o professor João Sicsú caracteriza “uma questão fundamental que não tem sido explicitada pelos defensores da autonomia do banco central”⁶²⁰:

Há uma hipótese que está escondida do debate e que sustenta a proposta de autonomia do BCB. Esta hipótese é conhecida como hipótese do viés inflacionário (em inglês, é conhecida como *inflationary bias*) e tem o seguinte significado: deputados, senadores, ministros e o próprio presidente de um país são sempre irresponsáveis na condução da política monetária – mais precisamente, determinarão a taxa de juros de acordo com os seus interesses individuais mais mesquinhos, por exemplo, vão reduzir a taxa

⁶¹⁹ Entrevista com Maria da Conceição Tavares no programa “Roda Viva”, em 1995. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=xKXT_gfBbIA&ab_channel=RodaViva>. Acesso em: 12 de novembro de 2021.

⁶²⁰ SICSÚ, 2003, p. 295.

de juros em períodos pré-eleitorais para elevar o nível de emprego, ainda que isto cause inflação, para tentar colher frutos eleitorais. [...] os defensores da tese da autonomia do banco central avaliam que seria melhor para uma economia que o governo e sua base de apoio parlamentar não tivessem a capacidade de influenciar a determinação da taxa de juros. Segundo os autonomistas, os parlamentares e dirigentes do governo somente teriam um objetivo: garantir a sua reeleição.⁶²¹

A teoria econômica que desenha o sistema financeiro com um banco central como instituição fulcral é predominante nas instituições econômico-financeiras globais estabelecidas no século XX, embora variem constantemente a depender da combinação de alguns fatores⁶²². Como bem resume Reginaldo Sales Magalhães,

O Bank for International Settlements (BIS) é a instituição financeira internacional mais antiga, sediado em Basileia, na Suíça. Foi criado em 1930, logo após a Primeira Guerra Mundial, como parte do Tratado de Versailles, com a função original de receber, administrar e distribuir os fundos para a reconstrução de Berlim. Após a Segunda Guerra Mundial sua principal função era a implementação e defesa do sistema de Bretton Woods. Após os anos 70, com a crise do petróleo, o BIS passou a ter uma posição ativa na criação de padrões de supervisão regulatória, o que resultou na criação por 10 países, em 1974, do Comitê sobre Regulação Bancária e Práticas de Supervisão.

O capital do BIS é subscrito pelos 56 bancos centrais ou autoridades monetárias, que são a eles associados e possuem direito de voto. É atualmente a principal instituição de regulação do mercado financeiro em âmbito global.⁶²³

Entre outras instituições, o Fundo Monetário Internacional exerceu, ao longo das décadas seguintes a sua criação (1944), um papel determinante na divulgação – e imposição – de filosofias econômicas, de “padrão global de gestão das finanças públicas e uma importante fonte de informações e conhecimento sobre as finanças globais”⁶²⁴. Segundo José Marcos Novelli,

[do] final dos anos 1970 ao início dos anos 1980, período também de crise, verificou-se uma nova alteração da ‘filosofia’ dominante rumo ao neoliberalismo. Observa-se, desde então, uma modificação no papel dos bancos centrais, que passam a assumir uma única função, qual seja, a estabilidade de preços, iniciando-se na década de 1990 uma nova onda de independência destas instituições.⁶²⁵

⁶²¹ SICSÚ, 2003, p. 295-296.

⁶²² José Novelli aponta os seguintes fatores: “1) a mais geral e de longo prazo diz respeito ao papel reservado ao Estado pela ‘filosofia política e econômica’ dominante no momento; 2) a curto prazo, na conjuntura política e econômica, encontram-se os elementos que causam ou detonam a mudança, como, por exemplo, guerra, paz, crise política e/ou econômica, inflação e deflação; 3) a complexidade ou simplicidade das operações do banco central, ou seja, quanto mais simples e reduzidas – podendo ser apenas única – as tarefas do banco central, maior a probabilidade de este ser independente do centro decisório do aparelho de Estado. Ao contrário, quanto mais complexas e variadas as suas funções, maior a possibilidade de ser dependente em relação àquele centro.” (NOVELLI, 2001, p. 43).

⁶²³ NOVELLI, 2001, p. 41.

⁶²⁴ NOVELLI, 2001, p. 43.

⁶²⁵ NOVELLI, 2001, p. 43.

Como afirma Novelli, “a incorporação dessas ideias pelos *policy-makers* não se limitou somente a sua viabilidade econômica, mas estava condicionada também pela sua viabilidade política e administrativa”⁶²⁶. A crise econômica brasileira da década de 1980 foi estrutural, oriunda do rompimento de uma perspectiva específica de papel do Estado. O modelo desenvolvimentista, de centralidade do Estado na alocação do dinheiro, chegou ao seu limite. Abria-se, então, a fenda na esfera política para discussão de novas ideias de arranjo institucional do setor econômico público.

No entanto, a crise estrutural na década de 1980 foi também uma característica dos sistemas da política e do direito⁶²⁷. Trata-se de um período de mudança social profunda. Sobre esse quadro amplamente crítico, Skidmore levantou a seguinte questão: “quais são as perspectivas para a continuação do desenvolvimento econômico do Brasil?”⁶²⁸ Segundo ele, uma das medidas a serem observadas seria a escolha de uma nova estratégia de desenvolvimento:

os governos militares deram aos seus tecnocratas virtual carta branca. Sua estratégia de desenvolvimento era neoliberal, com ênfase na industrialização [...]. Um dos resultados dessa estratégia foi o rápido crescimento industrial, especialmente no setor de bens de consumo duráveis. Outro resultado foi o aumento da desigualdade de renda em relação ao terço mais pobre da população.

[...] quando a oposição chegou ao poder, sua própria estratégia não ficou muito clara. Tancredo formulara diretrizes ecléticas, mas sua morte o impediu que as definisse na prática.

[...] O governo Sarney tem sofrido as pressões de neoliberais e de populistas ao tentar formular uma estratégia de desenvolvimento. [...] o próprio PMDB [...] não conseguiu chegar a acordo sobre [...] questões políticas básicas como as relações de trabalho, a reforma agrária e os investimentos estrangeiros.⁶²⁹

Na conjuntura crítica, um aspecto econômico teve centralidade nesta pesquisa: a crise da dívida externa. O caso da crise da dívida externa é importante para vermos como, no processo constituinte da década de 1980, foi abordada a questão essencialmente constitucional de definição das competências do Estado em um sistema econômico capitalista e democrático.

Em agosto de 1982, a falta de divisas para pagar parcelas da dívida dentro do prazo acordado fez burocratas e ministros da área econômica optarem por recorrer ao sistema financeiro internacional, como ocorreu em boa parte da América Latina. Os maiores credores do governo brasileiro eram bancos privados estrangeiros. No entanto, houve uma composição

⁶²⁶ NOVELLI, 2001, p. 45.

⁶²⁷ PAIXÃO, 2014.

⁶²⁸ SKIDMORE, p. 592.

⁶²⁹ SKIDMORE, p. 593.

de forças dos governos-sede destes bancos para que seus direitos creditícios fossem resguardados, afinal, como testemunhamos outras vezes na história, especialmente na crise norte-americana de 2008, governos não poupam esforços para evitar falência de bancos. Por isso, a simples ameaça da falência de bancos privados implica altos custos sociais, porque os governos irão elaborar pacotes econômicos de resgate a essas instituições financeiras. Assim, bancos privados e o Clube de Paris, principalmente, exigiram que, para negociar a dívida, o Fundo Monetário Internacional fosse incluído nas tratativas, como uma instituição com mecanismos para verificar a contabilidade doméstica dos devedores. Isso significava também a tentativa de disciplinar o sistema financeiro brasileiro de acordo com a filosofia econômica da época, como dissemos anteriormente.

A partir de agosto de 1982, na reunião do FMI em Toronto, começou a saga da equipe econômica do governo Figueiredo para renegociar a dívida. Inicialmente o Ministro da Fazenda, Ernane Galvêas, e o Presidente do Banco Central, Carlos Langoni, buscaram negociar apenas com bancos credores, sem incluir o FMI. A estratégia foi fracassada. Em novembro daquele ano, desembarcava no Brasil a primeira equipe do Fundo para fazer a investigação dos dados da economia brasileira e avaliar se havia possibilidades contábeis para o país fazer ajustes e voltar a pagar a dívida.

Nesse intervalo, entre a reunião de Toronto e a chegada da equipe do FMI no Brasil, houve eleições para o Congresso Nacional. Essas eleições seriam importantes em dois sentidos para aquele último governo do regime militar. Em primeiro lugar, tratava-se de formar o Colégio Eleitoral que, provavelmente, escolheria o próximo Presidente da República em eleições indiretas. Em segundo, uma questão que percebemos especialmente do lugar privilegiado do futuro, 1/3 do Senado seria constituinte em 1987-88. Em função dessas eleições, o presidente Figueiredo determinou que as negociações com o FMI fossem sigilosas até que saíssem os resultados das votações. Dito de outro modo, questões sobre o encaminhamento da dívida – ou a forma como seria comprometido o dinheiro público – foram definidas em dois ou três gabinetes ministeriais do setor econômico do governo. E mais do que isso, no processo investigativo do FMI, os economistas da instituição concluíram que inúmeros dos requisitos de suas análises não eram cumpridos pelo Estado brasileiro e exigiram, como era a *práxis* do momento, que o governo elaborasse um documento contendo propostas de reformas específicas do sistema financeiro. Foi, então, por meio de Planos Brasileiros de Financiamento, de Cartas de Intenção e de Memorandos Técnicos que o governo de Figueiredo assumiu compromissos consonantes com a ideia econômica prevalente no sistema financeiro internacional. Como podemos notar, sem envolver o Congresso Nacional.

Apenas no governo Figueiredo, foram elaboradas 7 Cartas de Intenção. Como as metas previstas eram sistematicamente descumpridas, os empréstimos eram interrompidos, e novas Cartas iam sendo enviadas ao Fundo, com ajustes necessários. De modo assaz apressado, poder-se-ia concluir que o sistema financeiro internacional não conseguiu, então, atingir seus objetivos reformistas no Brasil, afinal, em 1984, a 7ª Carta não chegou sequer a ser considerada válida pelo FMI. Não é, todavia, o que observamos nos processos narrados nos Capítulos 1 e 2 desta tese.

No Capítulo 1, pudemos acompanhar que, além da atuação dos chefes dos ministérios econômicos, alguns burocratas do setor econômico do governo se mobilizaram para iniciar um grupo de trabalho informal a fim de elaborar “as principais medidas necessárias à implantação do novo modelo de relacionamento institucional entre Tesouro Nacional, Banco Central e Banco do Brasil”⁶³⁰. Esses funcionários públicos do regime militar começaram a se mobilizar após a visita da primeira equipe do FMI. Reuniram-se inicialmente em meados de 1983, quando um funcionário do Ministério da Fazenda, Maílson da Nobrega, em despacho junto ao Ministro Ernane Galvêas, participou-lhe que o presidente do Banco do Brasil havia feito um parecer (ofício PRESI 83/1279) sugerindo reformas no sistema financeiro, especialmente quanto a créditos e subsídios do governo ao setor agrícola. Oswaldo Colin, presidente do BB, abrangia, em sua proposta, as funções de fomento do BB e da Diretoria de Crédito Rural, Industrial e de Programas Especiais (Dicri), do BC. Maílson propôs a Galvêas, então, um parecer contrário a essas medidas, já que entendia que o governo deveria cortar gastos, e não aperfeiçoar funções de fomentos de instituições públicas⁶³¹:

[o] assunto deverá ser abordado com maior profundidade, incluindo também a redefinição do Banco Central, dentro de uma abordagem que envolva ponderações sobre os custos e benefícios sociais da implantação de um novo arranjo institucional. Enfim, medidas abrangendo todos os ângulos da questão – políticos, legais, econômicos, contábeis e administrativos – inclusive suas consequências.⁶³²

O Ministro Galvêas apoiou a proposta de Maílson da Nóbrega, que, junto a seu assessor Raymundo Moreira, iniciou as atividades de reunir documentos e burocratas em um grupo informal de estudos sobre a reforma que pretendiam. Somaram-se a eles técnicos do Ministério da Fazenda, da Secretaria do Planejamento, do Banco Central e do Banco do Brasil. O caráter de informalidade dessa equipe é intrigante, pois um ano após sua criação, com estudos já

⁶³⁰ Relato de Maílson da Nóbrega em “O futuro chegou” (NÓBREGA, 2005, p. 363-364).

⁶³¹ Relato de Maílson da Nóbrega em “O futuro chegou” (NÓBREGA, 2005, p. 296).

⁶³² Relato de Maílson da Nóbrega em “O futuro chegou” (NÓBREGA, 2005, p. 296).

avançados, eles solicitaram ao Conselho Monetário Nacional que os formalizasse em uma Comissão, o que de fato foi feito pelo Voto CMN 283/1984. Daí em diante, foram necessários apenas três meses para que finalizassem o Relatório com as propostas de reforma. Ou seja, trabalharam durante um ano informalmente e três meses após criada oficialmente a Comissão para o Reordenamento das Finanças Públicas, como foi denominada. Segundo o relato de Maílson da Nóbrega produzido em 2005, esse teria sido o tempo de formar “consenso em torno de um conjunto de idéias, com as quais [construíram] os termos de referência para a condução final dos estudos”⁶³³. No entanto, um documento do Serviço Nacional de Informações, o SNI, elaborado à época, demonstra que circulava na imprensa a suspeita da existência desse grupo, o que gerava, entre setores militares e parlamentares, desconfianças sobre o tipo de reforma que estava sendo aventada.

De todo modo, em 21 de agosto de 1984, o CMN criou oficialmente a Comissão de 1984 (Comissão para o Reordenamento das Finanças Públicas), que reuniria mais de 150 técnicos daqueles mesmos órgãos de quando o grupo se reunia informalmente. Nesse momento em que se tornou pública e oficial a empreitada de elaboração de uma reforma, foram incluídos até os diretores do Banco do Brasil, além dos do BC, os demais chefes dos departamentos econômicos de ambos os bancos, os secretários e coordenadores de áreas ligadas às finanças públicas nos dois ministérios, o Secretário da Receita Federal, o Procurador-Geral da Fazenda Nacional. O Secretário da Receita Federal era Francisco Dornelles, que viria a ser nomeado Ministro da Fazenda no governo Sarney.

Não se pode afirmar com certeza que a formalização do grupo fora feita por pressão de outros setores da burocracia e da sociedade civil pela necessidade de dar maior publicidade às discussões, mas emergiam, na imprensa, dentro do que articulações sigilosas permitiriam, alguns conflitos sobre o teor da reforma. Um dos exemplos disso é que os burocratas afirmavam ser apenas uma reforma no sistema de finanças públicas, ou seja, organização das contas e da contabilidade do governo federal. No entanto, todas as demais referências ao projeto o denominavam “reforma bancária”, de tal modo que o Relatório Final da Comissão, entregue ao CMN em novembro de 1984 continha o seguinte trecho:

Preliminarmente, é preciso destacar que os estudos realizados constituem proposta de profunda revisão das finanças do governo federal e não uma ‘reforma bancária’, denominação que inadequadamente acabou por ser consagrada nos meios de comunicação.⁶³⁴

⁶³³ Relato de Maílson da Nóbrega em “O futuro chegou” (NÓBREGA, 2005, p. 297).

⁶³⁴ Relato de Maílson da Nóbrega em “O futuro chegou” (NÓBREGA, 2005, p. 361).

Conquanto já estivesse cristalina a recalcitrância de setores militares, parlamentares e de outros grupos da sociedade civil ao projeto de reforma dos burocratas, e não obstante ter elaborado um projeto de reforma passando ao largo do Congresso Nacional, o Ministro Galvêas preparou uma sessão de lançamento do Relatório Final na abertura do XV Congresso Nacional de Bancos, ocorrido em Salvador. A cerimônia dos banqueiros ocorreu antes mesmo de o documento ser apresentado ao Conselho Monetário Nacional. E tampouco os banqueiros deram respaldo político àquelas medidas de reforma.

No entanto, conforme afirmou em 1994 um dos burocratas que integrou a Comissão, “[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”⁶³⁵. Com efeito, parlamentares e sindicalistas conseguiram, na Justiça Federal do Distrito Federal, evitar que o CMN aprovasse o projeto, no entanto boa parte da burocracia e das chefias das pastas econômicas já tinham o plano em suas mãos. Em seu relato de 2005, Maílson da Nóbrega afirmou que passaram a adotar uma estratégia que eles mesmos apelidaram de “contrabando”. Como sabemos, a década de 1980 foi caracterizada, para além da crise da dívida externa, pela crise inflacionária, que gerou inúmeros pacotes econômicos, como o Plano Cruzado, o Plano Bresser e o Plano Verão, que propunham medidas majoritariamente emergenciais e que, pelo menos no primeiro momento, contavam com grande apoio popular. Nesse contexto, a estratégia de “contrabando” consistia em encaixar medidas de reforma junto aos pacotes emergenciais. Assim, foram sendo desarquivadas algumas das medidas previstas no Relatório Final da Comissão de 84.

As propostas ali delineadas foram paulatinamente sendo incorporadas ao ordenamento jurídico por meio de normas de reforma do sistema financeiro desenhadas pela Comissão de 84 e transmigradas junto com seus membros para diversos cargos públicos ao longo da década de 1980, como vimos ao longo da tese. Nesse sentido, foi suspensa a conta movimento – a conta do Banco Central junto ao Banco do Brasil – pelo Voto CMN n. 45/86. No mesmo ano, foi criada a Secretaria do Tesouro Nacional, responsável por administrar os fundos e programas de fomento que estavam sendo, até então, gerenciados pelo Banco Central (Decreto n. 92.452, de março de 1986). No rescaldo das medidas do Plano Bresser, com o Ministro da Fazenda Bresser

⁶³⁵ Entrevista anônima de um burocrata do setor econômico em 1990 a Gilda Gouvêa.

Pereira, de quem Maílson da Nóbrega fora Secretário-Geral, foram assinados os Decretos n. 94.443 e 94.444, no dia 12 de junho, e, em novembro, o Decreto-Lei n. 2376, que transferia a responsabilidade da dívida pública para o Ministério da Fazenda. No mesmo sentido, foram extintas as competências do Banco Central de financiar o Tesouro Nacional e de fomentar o desenvolvimento.

No capítulo 2, observamos como essa agenda reformista também foi sendo desenhada por chefes dos ministérios do setor econômico do governo durante negociações da dívida externa na década de 1980. Todas as vezes que os governos Figueiredo ou Sarney se viram diante de baixíssimos níveis de reservas e tiveram que interromper o pagamento de parcelas da dívida ou tiveram que negociar novos prazos e empréstimos, entraram em cena as contrapartidas exigidas pelos credores estrangeiros. O principal exemplo de exigência dos credores era a inclusão do Fundo Monetário Internacional nas negociações, embora a dívida fosse majoritariamente com bancos privados e instituições oficiais de outros países. Quando, em 1982, teve início essa crise extrema no Brasil, o Presidente do México López Portillo decretou moratória. A desconfiança dos banqueiros estrangeiros em relação aos demais países América Latina foi imediata.

“Dar calote” de dívida, especialmente, nos níveis elevados dos valores devidos, não era preocupante apenas para bancos, mas também para governos e para todo o sistema financeiro internacional. Então, a partir dessa moratória mexicana, os bancos e governos aumentaram a desconfiança em relação aos devedores e passaram a exigir que os países em dificuldade financeira demonstrassem que tinham planos de cortar gastos públicos. E não se tratava de uma exigência pontual, mas de uma agenda de reformas que retirassem poderes dos governos e parlamentares de aumentarem gastos novamente e provocarem novas crises de dívida. Nesse cenário, os ministros das pastas econômicas optaram por aceitar as medidas de reforma por meio da elaboração de projetos com o aval do FMI. Esses Planos, Cartas, Memorandos foram sendo elaborados por comunicações não oficiais entre Banco Central, em comunicação com os gabinetes do Ministério da Fazenda, e o Fundo. Carlos Langoni, o presidente do Banco Central, tentou e conseguiu, em alguma medida, alçar o BC à liderança das negociações, passando ao largo do Congresso Nacional, ao contrário do que previa a Constituição da época.

Entre 1983 e 1984, a cada parcela de empréstimos negociados em 1982 havia uma avaliação e um relatório do Fundo sobre o cumprimento dos compromissos de reforma assumidos pelos gabinetes da Fazenda e do BC. A inobservância das metas gerava a imediata interrupção das parcelas e, durante esses dois anos, a opção por refazer as Cartas de Intenção, renovar os compromissos e assumir novos. Sete Cartas foram escritas, repactuando medidas de

reformas, que iam sendo executadas, embora a passos mais lentos que os credores e o Fundo exigiam. Outra medida do Ministro Galvêas e do presidente Langoni foi fiar-se a um grupo que fizesse a mediação entre seus gabinetes e o Fundo: um comitê de bancos privados credores do Brasil. Como o país possuía mais de 500 credores, decidiram criar um Comitê Assessor de Bancos, composto por 14 representantes e conduzido pelo presidente do Citibank. Assim, passando ao largo do Congresso, o presidente do Banco Central fazia, junto a esse coletivo de bancos privados, as negociações com o FMI.

Como quase todas as metas foram descumpridas em 1983 e 1984, e o FMI sequer considerou o conteúdo da 7ª Carta de Intenções, o envio de recursos foi interrompido às vésperas do início do período democrático, o que prejudicaria o planejamento orçamentário do primeiro trimestre de 1985. Além disso, já imbuído de algumas decisões devido à transição de governo, Tancredo Neves não estava convicto da adequação do programa em curso de reestruturação da dívida, o que impôs uma suspensão de negociações até a posse do Presidente Sarney. Assim, ao final do regime militar, parecia despontar um novo caminho para a negociação da dívida externa.

Em 1985 e 1986 houve uma rotatividade maior nas pastas econômicas. Nesse contexto de compatibilização entre um regime já democrático e uma legalidade majoritariamente autoritária, costurada ao longo do regime militar, podemos notar algumas alterações e outras continuidades nos usos do direito para a resolução do problema financeiro. Na Fazenda, assume, primeiro, Francisco Dornelles, o sobrinho de Tancredo Neves que ele havia escolhido para compor seu governo. Dornelles fora membro da Comissão de 84, como vimos no Capítulo 1. No Planejamento, João Sayad. Ambos tinham posições opostas em relação aos gastos públicos, pois este se filiava a um pensamento desenvolvimentista e via o papel do Estado como fundamental na criação de instrumentos de crédito e subsídio, que elevassem investimentos na indústria e na agricultura, e que gerassem empregos. Dornelles era adepto das posições da Comissão de 84. A partir de agosto de 1984, os dois ministros se alinhariam, já que Dornelles fora substituído por Dilson Funaro. Naquele contexto, o presidente do BC, pasta em que também há uma considerável rotatividade nesse período, perdeu a predominância que Langoni havia conquistado na questão específica de solução da crise da dívida.

As novas chefias de pastas das principais instituições econômicas tomavam posse em uma situação de crise econômica e logo após uma das interrupções de acordo com o FMI e de negociações com bancos privados por falta de cumprimento das metas da Sexta Carta de Intenções. A nova equipe era demasiado heterogênea, o que iria ditar as controvérsias internas sobre como lidar com o sistema financeiro internacional. O Ministro da Fazenda inicial,

Francisco Dornelles, era favorável à continuidade no método de negociação da dívida. E havia ainda o reestabelecimento das competências do Congresso Nacional.

De modo geral, nesse momento pré-Constituinte e pós-regime militar, notamos que a posição do presidente do BC era quase sempre a de manter o esquema de incluir o Fundo Monetário Internacional e sua agenda de reformas no diálogo com os bancos privados credores. A posição dos Ministros da Fazenda e do Planejamento, a partir da nomeação de Funaro, era a de evitar o FMI e suas metas. Junto ao presidente do BC, o então embaixador em Washington e futuro Ministro da Fazenda, Marcílio Marques Moreira, onde também é a sede do FMI, sempre encorajou a inclusão do Fundo nas negociações. Ainda assim, de modo sucinto,

[entre] setembro de 1985 e fins de abril de 1987, cristalizou-se uma situação de impasse com os credores privados e oficiais e com o FMI. Não obstante, os vencimentos de principal da dívida bancária continuavam sendo retidos desde janeiro de 1985, com base em extensões ad hoc dos acordos de 1984.

O que ocorreu em 1987 foi central em dois aspectos: primeiro que, como vimos, não havia uma posição homogênea dentro do Ministério da Fazenda sobre esse assunto, exemplificado pelo dissenso entre Dilson Funaro e o funcionário, posteriormente alçado a Ministro, Maílson da Nóbrega; segundo, que as negociações da dívida externa passaram a coincidir com a Assembleia Constituinte.

Até aqui, vimos o processo de reforma financeira em curso por meio de dois casos: a) a atuação da burocracia na Comissão de 84 e seu acesso a instrumentos administrativos pela reforma do sistema financeiro; e b) o trabalho dos ministros das pastas econômicas nos usos do direito pela solução da crise da dívida externa. Quais as implicações da reforma financeira no processo constituinte em curso?

Ao longo da década de 1980, já estava em curso o processo constituinte. Desde antes da crise econômica disparada em 1979, se antevia uma fratura em algumas das concepções mais tradicionais na história constitucional brasileira. Até então,

[o] pensamento constitucional autoritário, que encontra suas origens na teoria do Estado na Alemanha da segunda metade do século XIX, revolve em torno da idéia de uma constituição que existe em função do Estado, cujos burocratas e autoridades executivas se responsabilizam pela definição do interesse público, o qual se confunde com o interesse estatal.⁶³⁶

⁶³⁶ PAIXÃO; BARBOSA, 2008, p. 15.

O que aconteceu ao longo da Assembleia Constituinte, de rompimento com essa mentalidade, já se antevia na demanda constituinte muito antes. De um lado, havia uma crescente demanda para que a constituinte fosse elaborada por membros eleitos, com intensa interferência da opinião pública, por meio de mecanismos institucionais de participação popular, da dinâmica de discussões descentralizada, sem a orientação de projetos pré-moldados. Junto a esse formato, havia uma intensa exigência de cidadania⁶³⁷. Assim, o “programa constitucional não tolhe a liberdade do legislador ou a discricionariedade do governo, nem impede a renovação da direção política e a confrontação partidária”⁶³⁸.

Em segundo lugar, como se antevia pelo processo constituinte em curso,

[a] Constituição de 1988 construiu um Estado Social, ao englobar entre as suas disposições as que garantem a função social da propriedade (artigos 5º, XXIII, e 170, III), os direitos trabalhistas (artigos 6º a 11) e previdenciários (artigos 194, 195 e 201 a 204), além de uma ordem econômica fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tendo por objetivo ‘assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social’ (art. 170). [...] a partir da Constituição de 1988, o Estado passou não apenas a conceder, mas a fornecer os meios de garantir e efetivar os direitos sociais (entre outros, mandado de segurança coletivo, mandado de injunção e inconstitucionalidade por omissão).⁶³⁹

A garantia de direitos é inerentemente custosa ao Erário. No entanto, para além da ideia de que o custo econômico da efetivação dos direitos depende do sistema tributário⁶⁴⁰, ou seja, dos instrumentos arrecadatórios do governo, podemos pensar que dependem de políticas econômicas de um modo mais amplo. Os mecanismos de política econômica podem ser fiscais ou monetários. Se olharmos apenas pela ótica fiscal, estamos nos filiando a um pensamento econômico que tem atribuído crises econômicas a gastos do governo, à irresponsabilidade fiscal, à baixa capacidade arrecadatória, à inadequação do sistema tributário. No entanto, se olharmos todos os instrumentos de política econômica, incluindo os instrumentos monetários – a taxa de juros, o câmbio, as reservas internacionais – veremos que há esse outro aspecto. Não quer dizer que o sistema tributário esteja adequado, mas sim que há outras estruturas a serem avaliadas, que, não raro, passam despercebidas, já que se trata de instrumentos extremamente técnicos e quase sempre vistos como neutros. Daí porque as reformas que estabeleceram novo equilíbrio na relação entre Banco Central, Tesouro Nacional e Banco do Brasil afetaram a capacidade política e governista de instrumentalizar, para além do sistema tributário, as taxas

⁶³⁷ PAIXÃO; BARBOSA, 2008, p. 16.

⁶³⁸ BERCOVICI, 1999, p. 40.

⁶³⁹ BERCOVICI, 1999, p. 40.

⁶⁴⁰ SUNSTEIN; HOLMES, 1999.

de juros, de câmbio, as reservas internacionais etc, e, conseqüentemente, a capacidade econômica de execução de um projeto constituinte garantidor de direitos.

Nesse sentido, *A Grande Transformação* do capitalismo às vésperas da Segunda Guerra, descrita por Karl Polanyi, ecoou fortemente nas crises econômicas das décadas de 1970 e 1980. Naquele contexto de ascensão dos fascismos, no início do século XX, Polanyi teve a preocupação de compreender as razões históricas do êxito político e econômico de agendas antidemocráticas⁶⁴¹. Segundo Nancy Fraser, pelo menos inicialmente a crise do capitalismo nas décadas de 1970 e 1980 teve suas raízes nos primeiros esforços para livrar os mercados de regimes regulatórios (tanto nacional quanto internacional) estabelecidos no pós-II Guerra. Para a autora, o que hoje chamamos “neoliberalismo” nada mais é que uma reativação da fé do século XIX na “autorregulação do mercado”, que provocou a crise do capitalismo analisada por Polanyi. Como naquela ocasião, as tentativas de implementar esse ideal nos anos 1970 e 1980 não só provocaram fissuras no tecido social como também foram destrutivas ao constitucionalismo. Igualmente, nas décadas mais recentes houve forças de oposição se mobilizando contra essa investida do mercado. A crise pode ser vista, segundo Nancy Fraser, como uma grande transformação reeditada⁶⁴².

Então, vemos a reforma financeira como desconstituente, já que retirou parte dos instrumentos de política econômica do alcance dos poderes eleitos, Executivo e Legislativo, reduzindo a capacidade de garantir os direitos que a Constituição viria a garantir. Ainda que esses temas tenham sido debatidos ao longo da Constituinte, a ideia é que as reformas fossem executadas o quanto antes. Nas palavras do presidente da Comissão de 84, “[era] conveniente que o novo presidente da República – que a essa altura parecia ser o então governador de Minas Gerais, Tancredo Neves – tomasse posse com um arranjo institucional nas finanças públicas que lhe protegesse das naturais pressões políticas”⁶⁴³.

Assim, no Capítulo 3, produzimos a descrição da relação entre a reforma financeira e o processo constituinte já oficialmente instaurado. Em 1987 e 1988, esses dois movimentos em curso se entrecruzaram em diversas camadas. De início, uma intersecção peculiar marcou o mês de fevereiro de 1987. No dia 1 de fevereiro, foi instalada a Assembleia Nacional Constituinte e, três semanas depois, no dia 20, uma sexta-feira, o Presidente Sarney decretou a moratória da dívida externa. Tratava-se de um momento em que duas situações intensificariam o debate sobre o papel do Estado na economia da nova democracia. Teríamos, a partir daí, alguns

⁶⁴¹ POLANYI, 2001.

⁶⁴² FRASER, 2011.

⁶⁴³ Relato de Maílson da Nóbrega em “O futuro chegou” (NÓBREGA, 2005, p. 299).

movimentos importantes. A criação, em março, de uma Comissão Especial do Senado para a Dívida Externa, que arrogava a competência de “examinar a questão da dívida externa brasileira e avaliar as razões que levaram o Governo a suspender o pagamento dos encargos financeiros dela decorrentes, nos planos interno e externo”. Não se tratava de uma CPI, portanto, mas de um foro para se discutir, junto a Ministros da Fazenda, Presidentes do BC, burocratas do setor econômico e parlamentares-constituintes, meios de conduzir as negociações da dívida externa. Foram produzidas várias entrevistas, com os ministros e presidentes do BC que circularam nessas pastas no contexto da alta rotatividade do biênio. Além disso, compuseram delegações de missões a Nova York e Washington, onde se reuniram inúmeras vezes com representantes de bancos credores, do FMI e do Tesouro norte-americano. No entanto, quando de sua posse como Ministro da Fazenda, em 1988, Maílson da Nóbrega chegou a um acordo, sigilosamente, com os bancos credores, incluindo o FMI nas tratativas, algo que vinha sendo evitado desde a redemocratização.

Nesse período, no Banco Central, circularam, em 1987 e 1988, os presidentes Fernão Bracher, Francisco Gros, Fernando Milliet e Elmo Camões. No mesmo período, pelo Ministério da Fazenda passaram Luiz Carlos Bresser Pereira e Maílson da Nóbrega. Após o insucesso imediato, para o que se esperava, da declaração de moratória, Dilson Funaro fora substituído por Bresser. Todo o processo de negociação da dívida externa nesse período foi feito por Bresser e Fernão Bracher, que saiu da presidência do BC e se tornou o responsável por negociar com as instituições estrangeiras, juntamente com os parlamentares da Comissão do Senado.

As questões sobre o sistema financeiro eram catalisadas para a Assembleia Constituinte. Em primeiro lugar, porque se tratava do espaço por excelência para se rediscutir o equilíbrio entre Estado, mercado e sociedade na nascente democracia. Ou seja, que projeto de Estado equilibraria os “monstros inventados” daquele momento em diante? Como o sistema de produção capitalista, em sua versão altamente financeirizada, seria composto com um constitucionalismo democrático e profundamente emancipatório? Em segundo lugar, as discussões teriam na Constituinte uma caixa de ressonância, principalmente porque circularam ali, fosse como constituintes fosse como assessores, ou ainda palestrantes, ex-membros da Comissão de 84. Conseqüentemente, os opositores a esse projeto de reforma tiveram espaço institucional para confrontá-lo e apresentar outras possibilidades.

Foi assim que o primeiro Anteprojeto já foi apresentado com pontos de enfrentamento ao projeto de reforma financeira em curso pelo relator da subcomissão, constituinte Fernando Gasparian. Os principais temas abordados nos painéis, em audiências públicas foram os mesmos que concentraram os debates ao longo da constituinte: funções do Banco Central e seu

grau de autonomia; privatização ou estatização do sistema financeiro; tratamento dos bancos estrangeiros; estabelecimento de limite para as taxas de juros; o papel dos pequenos bancos regionais; alocação de recursos entre as regiões; execução e controle da dívida pública.

Na Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças da Assembleia Constituinte, o presidente foi Francisco Dornelles (PFL-RJ), que havia sido membro da Comissão de 1984 e Ministro da Fazenda em 1985. Como relator, foi designado José Serra (PMDB-SP), que havia presidido a equipe de transição de Tancredo Neves. O primeiro substitutivo da Comissão, de junho de 1987, teve alterações de forma e conteúdo feitas por Serra, e esse anteprojeto teve poucas alterações até sua versão final. Uma das mudanças foi a alteração dos dispositivos em seções diferentes, como a separação entre sistema financeiro e finanças públicas, para “facilitar e melhor sistematizar a abordagem de questões fundamentais”. Outra estratégia foi a de inviabilizar a aplicabilidade imediata das normas constitucionais sobre o sistema financeiro, condicionando-as a lei posterior. O que se propunha era a edição de uma “Lei do Sistema Financeiro Nacional” no futuro. Paralelamente, Serra defendia que também fosse editado um Código de Finanças Públicas que adequasse os impactos dos gastos públicos no sistema financeiro.

No tema da relação entre Banco Central e Tesouro, as diferenças de perspectiva entre a Subcomissão e a Comissão ficaram evidentes. Permaneceu no anteprojeto final da Comissão o que Serra havia incluído na primeira versão: a proibição de que recursos do Banco Central fossem usados para financiar o Tesouro ou qualquer outra instituição não-financeira. Por outro lado, permitia que o Banco Central comprasse e vendesse no mercado⁶⁴⁴ títulos emitidos pelo Tesouro com o propósito de controlar a taxa de juros via oferta de moeda. No anteprojeto da Subcomissão, o Banco Central estaria impedido, em qualquer hipótese, de adquirir títulos do Tesouro, pois a autoridade monetária deveria fazer uso dos próprios títulos como instrumento de política monetária.

De um modo geral, o anteprojeto apresentado por José Serra, bem como a versão final decidida pela Comissão, transferia a competência decisória para o legislador ordinário futuro. Nesse sentido, a previsão de uma Lei do Sistema Financeiro para regulamentar matéria dessa natureza foi um marco do texto rascunhado pelos constituintes nessa etapa.

A estratégia de transferir a competência para o legislador ordinário não decorria apenas do reconhecimento da maior habilidade destes para abordar o tema. Tratava-se, outrossim, de

⁶⁴⁴ É curioso registrar que a expressão “no mercado”, sugerida pelo relator José Serra (artigo 64, § 2º), desapareceu na versão final do anteprojeto da Comissão de Finanças (artigo 70, § 2º).

um meio de se desviar do conflito onipresente, naquela década de 1980, em torno da alocação do dinheiro público. Até aqui, na ANC o conflito estava evidente em questões como ter ou não uma subcomissão para sistema financeiro; se, existindo essa subcomissão, ela deveria ser um subtema de “Orçamento e Tributos” ou da “Ordem Econômica”; se a ordem financeira deveria estar submetida às decisões dos Poderes eleitos (Executivo e Legislativo) ou se o Governo e o Parlamento é que deveriam se submeter aos critérios da autoridade monetária, já que estes seriam neutros e livres “dos políticos de última hora”. Essas questões envolviam o debate estruturante do Estado democrático, pois constituíam, em síntese, quais seriam os instrumentos do Estado no planejamento econômico e, portanto, na promoção de políticas públicas de redução das desigualdades, na geração de empregos, na entrada e saída de capital estrangeiro, nos lucros das empresas.

Enquanto isso, entre setembro de 1987 e janeiro de 1988, com Bresser Pereira, foram negociados acordos provisórios. Entre janeiro e setembro de 1988, com Maílson da Nóbrega foram firmados acordos oficiais com o FMI, com o Clube de Paris e com os bancos comerciais estrangeiros, passando ao largo do que estava sendo decidido como solução para a crise da dívida na Comissão da Dívida Externa, no Senado.

Paralelamente, no Plenário da Constituinte, os debates mais polêmicos sobre sistema financeiro foram provocados por emendas individuais, resultando em mudanças expressivas do texto, especificamente nos seguintes temas: limites da atuação de bancos em atividades não financeiras (incluindo a questão das cooperativas de crédito); teto da taxa de juros; e correção monetária dos débitos das instituições liquidadas ou falidas.

Desse modo, a Assembleia Constituinte catalisou as polêmicas e os embates entre modelos que marcavam aquela época. O texto da Constituição de 1988 foi o primeiro da história constitucional brasileira a se debruçar sobre essas tensões. Por fim, os temas disputados foram inúmeros, e, em todos estes, os constituintes trouxeram novos elementos ao debate ou novas correlações de forças políticas para suas propostas textuais. No entanto, não obstante o aberto e inarredável confronto de agendas econômicas durante todo o curso da ANC, a solução apresentada pelo relator da Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças, o constituinte José Serra, prevaleceu como forma de encerrar os trabalhos. Assim, a eficácia das normas financeiras constituintes foi alçada a lei complementar posterior.

Em 2003, a Emenda Constitucional n. 40 suprimiu incisos e parágrafos do artigo 192, mantendo a previsão do *caput* de remeter o sistema financeiro a lei complementar. Assim passaria a Constituição a abordar o tema financeiro:

Art. 192. O sistema financeiro nacional, estruturado de forma a promover o desenvolvimento equilibrado do País e a servir aos interesses da coletividade, em todas as partes que o compõem, abrangendo as cooperativas de crédito, será regulado por leis complementares que disporão, inclusive, sobre a participação do capital estrangeiro nas instituições que o integram.

Sob o ponto de vista de quem observava o capitalismo periférico naquele ano de 2003, o professor Bercovici sintetizou que:

[a] periferia vive em um estado de exceção econômico permanente, contrapondo-se à normalidade do centro. Nos Estados periféricos há o convívio do decisionismo de emergência para salvar os mercados com o funcionamento dos poderes constitucionais, bem como a subordinação do Estado ao mercado, com a adaptação do direito interno às necessidades do capital financeiro, exigindo cada vez mais flexibilidade para reduzir as possibilidades de interferência da soberania popular. A razão de mercado passa a ser a nova razão de Estado.⁶⁴⁵

Assim, o conceito de constitucionalismo autoritário não é completamente estranho. É comum que regimes autoritários busquem se legitimar pela constituição – e outros instrumentos legais –, o que várias vezes é ativado em momentos de crise econômica. Enquanto formas autoritárias de governo são mais evidentes nos contextos em que se busca responder a crises econômicas – sem necessariamente lançar mão de soluções de exceção –, o liberalismo autoritário pode ser uma marca estrutural do constitucionalismo. Daí que, de um lado, precisamos nos ater às categorias de democracia e liberalismo político, mas, de outro, não podemos perder de vista a relação entre democracia e capitalismo, para lançar luz à dimensão do autoritarismo normativo. O liberalismo autoritário é muito mais normativo do que excepcional; convive, em disputa, com os mecanismos participativos, representativos e inclusivos muito mais do que os exclui.

Nesse sentido, a partir da década de 1970, não são poucos os exemplos na América Latina do “neoliberalismo autoritário”⁶⁴⁶, pois a crise da dívida externa de vários dos países levou a uma situação assimétrica de negociação junto a bancos estrangeiros e o sistema financeiro internacional. Esse neoliberalismo autoritário, no entanto, não se deu apenas como

⁶⁴⁵ BERCOVICI, 2003, p. 145.

⁶⁴⁶ Sobre essa perspectiva de neoliberalismo autoritário, ver o capítulo de Roberto Gargarella, “Authoritarian constitutionalism in Latin America: from past to present” (GARCÍA; FRANKENBERG, 2019, p. 115-135).

uma “dócil” resposta dos devedores às condicionalidades do FMI e dos bancos estrangeiros, mas fundamentalmente por interesse de grupos nacionais, como o da burocracia e das chefias de pastas do setor econômico do governo, que em muito divergiam, mas várias vezes se compuseram.

Esse “neoliberalismo autoritário” convive com a mencionada onda de “constitucionalismo democratizante” latino-americana⁶⁴⁷. Nesses casos, os princípios de governo democrático e de promoção de direitos sociais estavam impregnados da lógica de acumulação do capital, da lógica do mercado e da racionalidade econômica⁶⁴⁸. E essa situação não se dá via “Estado mínimo”. Pelo contrário, se dá através de um forte aparato estatal, que é instrumentalizado e reforçado no sentido de desregulamentar o mercado e privatizar bens públicos, com inúmeros matizes de coerção, que operam no aparelho estatal e nas instituições internacionais⁶⁴⁹. Em termos gerais, tende a haver um fortalecimento do Estado e um enfraquecimento da democracia, corroborando os objetivos e o ideário liberal do mercado às custas da proteção social⁶⁵⁰. Daí que, ao entendermos o autoritarismo meramente como uma forma de governo não democrática, arriscamos perder várias camadas de conexões entre liberalismo econômico e autoritarismo⁶⁵¹. Como acertadamente afirma Leonardo Barbosa, não há “regime que se afirme antidemocrático, sem mais. O trabalho de Carl Schmitt é um bom exemplo”⁶⁵².

A relação entre autoritarismo político e liberalismo econômico, portanto, não é nova⁶⁵³. Hermann Heller falava em “liberalismo autoritário” para caracterizar os programas de austeridade levados a cabo via políticas autoritárias aconselhadas por Carl Schmitt no período entre guerras⁶⁵⁴. Karl Polanyi estende ainda mais a categoria para afirmar que não é que os usos do liberalismo autoritário como resposta à crise econômica na década de 1930 enterraram de vez o regime democrático na Alemanha, mas que foram paulatinamente enfraquecendo a

⁶⁴⁷ Segundo Helena García, em “Neoliberalism as a form of authoritarian constitutionalism”, ao contrário do que defendem Mark Tushnet (2015, p. 391-462) e Dani Rodrik (2018), “excluir certas políticas econômicas e escolhas da deliberação pública é uma forma autoritária de se restringir a liberdade de expressão e a participação política” (GARCÍA; FRANKENBERG, 2019, p. 41).

⁶⁴⁸ BERCOVICI, 2003.

⁶⁴⁹ KEDAR, 2013.

⁶⁵⁰ BERCOVICI, 2003.

⁶⁵¹ WILKINSON, 2019.

⁶⁵² BARBOSA, 2016, p. 12.

⁶⁵³ Segundo Paixão e Meccarelli, a orientação política brasileira pós-2019, por exemplo, pode ser descrita como uma combinação de crescente autoritarismo político com uma abordagem econômica ultraliberal. E, em várias ocasiões, o Ministro da Economia do período atual exalta expressamente o modelo da economia chilena do período Pinochet, deixando explícitas as referências (PAIXÃO; MECCARELLI, 2020d, p. 48).

⁶⁵⁴ Para a compreensão das relações entre Estado, direito e economia no contexto da República de Weimar e o debate do capitalismo periférico, v. BERCOVICI, 2003.

capacidade do regime democrático de responder à ameaça fascista que ia surgindo. Polanyi vai além ao dizer que essa característica é um constructo histórico da sociedade de mercado ao longo do século XIX, consistindo, portanto, em uma tarefa planejada e implementada através de políticas autoritárias e do aparato estatal.

Durante a vigência da Constituição de 1988, medidas tomadas em resposta às várias crises violaram normas constitucionais. A Emenda Constitucional n. 95, de 2016, é um exemplo de solução desconstituente no sentido de, “ao congelar por vinte anos os gastos públicos, impondo um regime fiscal draconiano”, acabar retirando “das gerações subsequentes o direito de deliberar sobre [...] a alocação dos recursos públicos”⁶⁵⁵. Mas como poderia existir ao mesmo tempo, operando em um mesmo ordenamento constitucional, um autoritarismo neoliberal e um liberalismo garantista?

O autoritarismo, para além da suspensão da norma em resposta a situações de emergência, está na própria norma, nas entrelinhas da constituição⁶⁵⁶, ou, como Menelick aponta, na “hermenêutica constitucional”⁶⁵⁷, ou como demonstra Paixão, “nas tentativas reformas”, nas alterações constitucionais feitas “por dentro”⁶⁵⁸, ou como analisa Bercovici, “na subordinação do Estado ao mercado, com a adaptação do direito interno às necessidades do capital financeiro, exigindo cada vez mais flexibilidade para reduzir as possibilidades de interferência da soberania popular”⁶⁵⁹. Houve uma relação intrínseca entre autoritarismo e liberalismo econômico nas forças que operaram no mesmo contexto em que houve ampla possibilidade de participação popular no processo constituinte da década de 1980. As reformas financeiras que priorizaram o mercado em relação à redistribuição de recursos econômicos – um processo que não foi meramente brasileiro e que foi potencializado após a extinção da cortina de ferro, o colapso do socialismo, a crise do petróleo e a alta dos juros americanos em 1979 – também ameaçavam o projeto de uma constituição emancipatória ao criar barreiras financeiras à consecução de direitos educacionais, sanitários, previdenciários, etc, pelo Estado.

No momento em que escrevo esta conclusão, estão em discussão, no Congresso Nacional, estratégias para alterar o teto de gastos a fim de equacionar orçamento anual e alta demanda social por auxílio econômico emergencial em função dos impactos da pandemia de COVID-19. Em meio a muitos dados econômicos funestos, como taxa de desemprego em torno de 13%, os principais bancos bateram recordes de lucros. Na mesma semana em que a

⁶⁵⁵ PAIXÃO, 2016.

⁶⁵⁶ POLANYI, 2001.

⁶⁵⁷ CARVALHO NETTO, 2003, p. 141

⁶⁵⁸ PAIXÃO, 2020c.

⁶⁵⁹ BERCOVICI, 2003, p. 145.

Organização Mundial da Saúde reconheceu a pandemia, o governo brasileiro concedeu R\$ 3,2 trilhões em um incentivo aos bancos⁶⁶⁰. Ao mesmo tempo, houve uma erosão acelerada de direitos sociais – um sistema de saúde sobrecarregado; escolas públicas funcionando remotamente para alunos que não tinham computador, enfim, poderíamos elencar inúmeros exemplos específicos. Podemos, no entanto, nos limitar ao número de 610 mil mortos pelo vírus, algo que me faz lembrar o tom fúnebre de uma crônica de Machado de Assis de 3 de junho de 1894, no contexto da crise do encilhamento:

“essa mistura [...] de gente morta e dinheiro vivo, não podia gerar nada bom; eram alhos com bugalhos.

Sucedeu o que era de esperar; tive um pesadelo.

[...]

Enfim, como eu era Hamlet e ele Horácio, tudo aquilo devia ser cemitério. Tanto era que ouvimos logo a um dos coveiros [...].

O homem calou-se afinal, não sem ouvir de outro coveiro que, como alívio, o banco não podia ter sido mais pronto. Faziam trocadilhos, como os coveiros de Shakespeare. Um deles, ouvindo apregoar sete ações do Banco Pontual, disse que tal banco foi realmente pontual até o dia em que passou do ponto à reticência. Como espírito, não era grande coisa; daí a chuva de túbias que caiu em cima do autor. Foi uma cena lúgubre e alegre ao mesmo tempo. Os coveiros riam, as caveiras riam, as árvores, torcendo-se aos ventos da Dinamarca, pareciam torcer-se de riso, e as covas abertas riam, à espera que fossem chorar sobre elas.

Sacudiram muitas outras caveiras ou títulos”.⁶⁶¹

⁶⁶⁰ “Governo adota medida que permitirá renegociar até 3,2 trilhões de crédito de famílias e empresas”, *O Globo*, 16 de março de 2020.

⁶⁶¹ Crônica de Machado de Assis *A Semana*, 3 de junho de 1894.

Referências

a) Livros e Periódicos

ACKERMAN, Bruce. The living constitution. *Harvard Law Review*, v. 120, n. 7, maio 2007.

_____. *We the people: transformations*. Cambridge: Belknap Press of Harvard Univ. Press, 1998.

_____. *We the people: foundations*. Cambridge: Belknap Press of Harvard Univ. Press, 1991.

AFFONSO, Rui de Britto A.; SAMPAIO JR., Plínio de Arruda. A Transição Inconclusa: a Política Econômica da Nova República. In: KOUTZII, F. (Org.). *Nova República: um balanço*. Porto Alegre: LPM Editores, 1986, p. 55-89.

AFONSO, José Roberto R. Memória da Assembleia Constituinte de 1987/88: o sistema financeiro. *Revista do IDP x Síntese*, ano IX, n. 51, mai-jun, 2013.

_____. Memória da Assembleia Constituinte de 1987/88: as finanças públicas. *Revista do BNDES*, n. 11. Rio de Janeiro, BNDES, jun, 1999.

ALEXANDER, Larry (ed). *Constitutionalism: Philosophical Foundations*. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.

ARAÚJO, Marcelo Luiz Delizio. *Rompendo o pecado original: a mudança de postura nas recomendações do FMI entre o Plano Baker (1985) e o Plano Brady (1989) – um estudo do caso brasileiro*. Dissertação de Mestrado. Universidade de São Paulo, Programa de Pós-Graduação em História Econômica, 2015.

ASSIS, *A chave do tesouro: Anatomia dos escândalos financeiros: Brasil 1974–1983*. [Rio de Janeiro](#): Paz e Terra, 1983.

_____. *Os mandarins da república: Anatomia dos escândalos na administração pública: 1968–1984*. [Rio de Janeiro](#): Paz e Terra, 1984.

BACHA, Edmar L. & FEINBERG, Richard. O Banco Mundial e o Ajustamento Estrutural na América Latina. In: BACHA, Edmar L & MENDOZA, Miguel R. (orgs.) *Recessão ou Crescimento: O FMI e o Banco Mundial na América Latina*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BACKES, Ana Luiza; AZEVEDO, Débora Bithiah de; ARAÚJO, José Cordeiro de (org.). *Audiências públicas na Assembleia Nacional Constituinte: a sociedade na tribuna*. Brasília: Edições Câmara, 2009.

BAER, Mônica. *O rumo perdido: a crise fiscal e financeira do Estado brasileiro*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.

_____. A dívida externa brasileira: estratégias de negociação e impactos internos (1983-1987). In: BRESSER PEREIRA, Luiz. (org.) *Dívida Externa: Crise e Soluções*. São Paulo:

Brasiliense, 1989.

_____. *A internacionalização financeira no Brasil*. Petrópolis: Vozes, 1986.

BARADARAN, Mehrsa. *The Color of Money: black banks and the racial wealth gap*. Cambridge: The Belknap Press of Harvard, 2019.

BARBOSA, Leonardo Augusto de Andrade. *História constitucional brasileira: mudança constitucional, autoritarismo e democracia no Brasil pós-1964*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2016.

BARROZO, Paulo. Law in Time: Legal Theory and Legal History. *Yale Journal of Law and the Humanities*, vol. 31, n. 2, 2021.

BATISTA JÚNIOR, Paulo Nogueira. *Mito e Realidade na Dívida Externa Brasileira*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

_____. Crise Financeira Internacional e Transferência de Recursos Reais. *Revista de Economia Política*. Vol. 04, n. 03, 1984.

_____. Formação de capital e Transferência de recursos ao Exterior. *Revista de Economia Política*. Vol.7, n.1, 1987.

_____. *Da Crise Internacional à Moratória Brasileira*. São Paulo: Editora Paz e Terra, 1988.

BECKERT, Sven. History of Capitalism, in *American History Now*, ed. Foner and McGirr Philadelphia, PA: Temple University Press, 2011, p. 314-335.

BELLUZZO, Luiz Gonzaga de Mello. *Ensaio sobre o capitalismo no Século XX*. São Paulo: EdUNESP; Campinas, SP: Instituto de Economia da UNICAMP, 2004.

_____. Prefácio. In: MANTEGA, Guido; REGO José Marcio. *Conversas com economistas brasileiros II*. São Paulo: Ed. 34, 1999. p. 25.

_____; COUTINHO, Renata. *Desenvolvimento capitalista no Brasil: ensaios sobre a crise*. Campinas: UNICAMP, 1998.

_____; ALMEIDA, Júlio S. G. *Endividamento externo e crise da economia brasileira nos anos 80*. Campinas: UNICAMP, 1991.

BERCOVICI, Gilberto. State Reform in Brazil: More of the Same?. In: INCU, Bogdan; TANASESCU, Elena Simina. (Org.). *Governance and Constitutionalism: Law, Politics and Institutional Neutrality*. 1ed.London/New York: Routledge, 2019, v. , p. 155-162.

_____. O Papel Recente do Estado no Capitalismo Brasileiro. *Estado, Planejamento e Administração pública no Brasil*, v. III, p. 269-288, 2016.

_____. A Influência do Poder Econômico sobre o Poder Político. *Boletim IBCCRIM*, v. 274, p. 8-9, 2015.

_____. As origens do Direito Econômico: Homenagem a Washington Peluso Albino de Souza. *Revista da Faculdade de Direito da UFMG*. Belo Horizonte. Número Especial em Memória do Prof. Washington Peluso Albino de Souza, pp. 253-263, 2013.

_____. Política econômica e direito econômico. *Revista da Faculdade de Direito (USP)*, v. 105, p. 389, 2010.

_____. Constituição Econômica e Dignidade da Pessoa Humana. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo*, São Paulo, v.102, p.457-467, 2007.

_____; MASSONETTO, Luís Fernando. *A Constituição Dirigente Invertida: A Blindagem da Constituição Financeira e a Agonia da Constituição Econômica*. Universidade de Coimbra. Faculdade de Direito. Boletim de Ciências Econômicas, Coimbra, Portugal, v. XLIX, p. 57-77, 2006.

_____. *Constituição econômica e desenvolvimento: uma leitura a partir da constituição de 1988*. São Paulo: Malheiros, 2005.

_____. *Constituição e estado de exceção permanente: atualidade de Weimar*. Rio de Janeiro: Azougue, 2004.

_____. *Entre o Estado Total e o Estado Social: atualidade do debate sobre direito, Estado e economia na República de Weimar*. 2003. Tese de Livre Docência (Direito Econômico e Financeiro – Departamento de Direito Econômico e Financeiro da Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, 2003.

_____. A Problemática da Constituição Dirigente: Algumas Considerações sobre o Caso Brasileiro. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 142, p. 35-51, 1999.

BIANCHI, Alvaro. Crise e representação empresarial: o surgimento do pensamento nacional das bases empresariais. *Rev. Sociol. Polit.*, Curitiba, n. 16, p. 123-142, junho 2001.

BIASOTO Jr, Geraldo. *A Questão Fiscal no Contexto da Crise do Pacto Desenvolvimentista*. Campinas, Tese de Doutorado (Instituto de Economia da UNICAMP), 1995.

BLUME, Norman. Pressure Groups and Decision-Making in Brazil. *Studies in Comparative International Development* 3, n. 11 (1967-8), p. 205-23.

BOHOSLAVSKY, Juan Pablo. Tracking down the missing financial link in transitional justice. *In: The International Human Rights Law Review*, 2012, Vol. 1, pp. 54-92.

_____. TORELLY, Marcelo D. Cumplicidade financeira na ditadura brasileira: implicações atuais. *Revista Anistia Política e Justiça de Transição*. Brasília, n. 6, jul-dez/2011, p. 70-116.

BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de. *História constitucional do Brasil*. 6 ed. Brasília: OAB, 2004.

BOSCHI, Renato Raul. *A arte da associação: política de base e democracia no Brasil*. São Paulo: Vértice; Rio de Janeiro: Iuperj, 1987.

_____. *Elites industriais e democracia: hegemonia burguesa e mudança política no Brasil*. Rio de Janeiro: Graal, 1979.

BRAUDEL, Fernand. *Sobre a História*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2002.

_____. *Civilization and Capitalism: 15th-18th Century*. Siân Reynolds, trans. London: Collins, 1981.

_____. *Afterthoughts on Material Civilization and Capitalism*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press, 1977.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. *Reforma do estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional*. Brasília: São Paulo: Enap: Ed. 34, 1998.

_____. Problematizando uma Experiência de Governo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n. 19, 1992.

_____, NAKANO, Yoshiaki. *Inflação e recessão*. São Paulo: Brasiliense, 1986.

BUCK-MORSS, Susan. Envisioning Capital: Political Economy on Display. *Critical Inquiry* 21 (Winter 1995), p. 434-67.

BULHÕES, Octávio Gouvêa de. *Memória do Banco Central*, Programa de História Oral do CPDOC/FGV, 1989.

CALDEIRA, Jorge. *História da Riqueza no Brasil: cinco séculos de pessoas, costumes e governo*. Rio de Janeiro: Estação Brasil, 2017.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Constituição dirigente e vinculação do legislador: contributo para compreensão das normas constitucionais programáticas*. 2. Ed. Coimbra: Coimbra Ed, 2001.

CAMPOS, Roberto. *Guia para os perplexos*. Rio de Janeiro: Nórdica, 1988.

_____. *Lanterna na popa*. Rio de Janeiro: Topbooks, 1994.

_____. *Temas e sistemas*. Rio de Janeiro: APEC, 1969.

CARDOSO, Eliana A. & FISHLOW, Albert. *Macroeconomia da Dívida Externa*. São Paulo: Brasiliense, 1989.

CARDOSO, Fernando Henrique. *O papel dos empresários no processo de transição: o caso brasileiro*. Dados, Rio de Janeiro, 26 (1), 1983, p. 09-27.

_____. FALETTO, Enzo. *Dependência e desenvolvimento na América Latina: Ensaio de interpretação sociológica*. Quarta Edição. Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1977.

_____. Estatização e autoritarismo esclarecido: tendências e limites. *Estudos CEBRAP*, São Paulo, vol 15, jan./fev./mar, 1976, p. 07-24.

CARNEIRO, Dionisio Dias; MODIANO, Eduardo. Ajuste externo e desequilíbrio interno :1980-1984. In: ABREU, M. P. (Org.). *A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana 1889-1989*. Rio de Janeiro: Elsevier Editora, 1990. p. 323-346

CARVALHO NETTO, Menelick de. Temporalidade, constitucionalismo e democracia. *Revista Humanidades*, Brasília, no 58, junho de 2011, p. 33-43.

_____. Reflexões sobre a relação entre Constituição, povo e estado a partir da discussão de uma Constituição para a Europa. *Revista do Instituto de Hermenêutica Jurídica*, 2004.

_____. A Hermenêutica constitucional e os desafios postos aos Direitos Constitucionais. In: SAMPAIO, José Adécio Leite (Org.). *Jurisdição constitucional e direitos fundamentais*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003. p. 141-163.

_____. A contribuição do Direito Administrativo enfocada da ótica do administrado para uma reflexão acerca dos fundamentos do controle de constitucionalidade das leis no Brasil: um pequeno exercício de Teoria da Constituição. In: MAUÉS, Antonio G. Moreira (org.). *Constituição e democracia*. São Paulo: Max Limonad, 2001.

CATTONI DE OLIVEIRA, Marcelo Andrade. *Devido processo legislativo: uma justificação democrática do controle jurisdicional de constitucionalidade das leis e do processo legislativo*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2000.

CAVALCANTE, Priscila da Mata. *O sistema internacional de cooperação para o desenvolvimento*. Dissertação (mestrado). Universidade Federal da Bahia, Faculdade de Direito, 2008.

CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. *História da Política Exterior do Brasil*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2015.

CLINE, William R. *International debt reexamined*. Washington, D.C.: Institute for International Economics, 1994.

CODATO, Adriano Nervo. Uma história política da transição brasileira: da ditadura militar à democracia. In: *Revista de Sociologia e Política*, No. 25, nov. 2005, p. 83-106.

_____. *Sistema Estatal e Política Econômica no Brasil pós-64*. São Paulo/Curitiba, Hucitec/ANPOCS/EdUFPR, 1997.

COELHO, João Gilberto Lucas. O processo constituinte. In: GURAN, Milton (ed.). *O processo constituinte: 1987-1988*. Brasília: Agil, 1988, p. 41-60.

COHEN, Gerry. *Rescuing Justice and Equality*. Cambridge: Harvard University Press, 2008.

COMMONS, John R. *Legal Foundation of Capitalism*. Madison: The University of Wisconsin Press, 1968.

COMPARATO, Fábio Konder. O indispensável direito econômico. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, n. 353, p. 22-26, mar. 1965.

CORSI, Giancarlo. Sociologia da Constituição. Tradução: Juliana Neuenschwander Magalhães. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais*, no 39, Belo Horizonte, UFMG, janeiro-junho 2001.

COUTINHO, Luciano G. O setor produtivo estatal: autonomia e limites. In *Ensaio de Opinião*, Rio de Janeiro, vol 5, 1977, p. 28-33.

CRISTI, Renato. *Carl Schmitt and Authoritarian Liberalism: Strong State, Free Economy*. Cardiff: University of Wales Press, 1998.

CRUZ, Sebastião C. Velasco e. *Empresariado e Estado na transição brasileira: um estudo sobre a economia política do autoritarismo (1974-1977)*. Campinas/São Paulo: Ed. da UNICAMP/FAPESP, 1995.

_____. Estado e sociedade no Brasil: uma revisão crítica. In: *O que se deve ler em Ciências Sociais no Brasil*. São Paulo: Cortez/ANPOCS, nº 1, 1986.

_____. Empresários, economistas e perspectivas da democratização no Brasil. In: REIS, Fábio Wanderley & O'DONNELL, Guillermo (orgs.). *A democracia no Brasil: dilemas e perspectivas*. São Paulo: Vértice, 1988.

_____. *Empresários e o regime no Brasil: a campanha contra a estatização*. Tese de Doutorado. São Paulo: FFLCH/USP, 1984.

_____; MARTINS, Carlos Estevam. De Castello a Figueiredo: uma incursão na pré-história da “abertura”. In: Sorj, Bernardo e Almeida, Maria Hermínia Tavares de (orgs.). *Sociedade e política no Brasil pós-64*. São Paulo, Brasiliense, 1983.

DANTAS, Eric. *A autonomia do Banco Central do Brasil: uma proposta de mensuração a partir do perfil dos seus diretores (1985-2016)*. Tese de Doutorado. Universidade Federal do Paraná, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, 2019.

DE CHIARA, José Tadeu. *Moeda e ordem jurídica*. Tese (Doutorado). Programa de Pós-Graduação em Direito, Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 1986.

_____. Operações de crédito contratada com o Estado: análise das relações. *Cadernos de Direito Econômico*, v. 1, p. 229, 1983.

_____. Instituições financeiras. In: FRANÇA, Rubens Limongi. (Org.). *Enciclopédia Saraiva de Direito*. São Paulo: Saraiva, 1980, v. 45, p. 45-68.

_____. Bancos: regime jurídico de seu relacionamento com o exterior. *Balancete*, n.53, p. 5-10, 1978.

_____. Disciplina jurídica das instituições financeiras. *Revista de Direito Público*, São Paulo, v. 41/42, p. 289-307, 1977.

DESAN, Christine. The Constitutional Approach to Money: Monetary Design and the Production of the Modern World. In BANDELJ, Nina; WHERRY, Fred. *Money Talks: Essays in Honor of Viviana Zelizer*. Princeton: Princeton University Press, 2017.

_____; BECKERT, Sven. (orgs.). *American Capitalism: new histories*. Nova York: Columbia University Press, 2018.

_____. *Making Money: coin, currency, and the coming of capitalism*. Nova York: Oxford University Press, 2015.

DEWEY, John. *The public and its problems: an essay in political inquiry*. Athens, Ohio: Swallow Press, 2016.

DINIZ, Eli. Empresariado, regime autoritário e modernização capitalista: 1964-85. SOARES, Gláucio Ary Dillon; D'ARAÚJO, Maria Celina (orgs.). *21 anos de regime militar: balanços e perspectivas*. Rio de Janeiro: Ed. da Fundação Getúlio Vargas, 1994.

_____; CAMARGO, Aspasia. *Continuidade e mudança no Brasil da nova República*. Rio de Janeiro: Instituto Universitário de Pesquisa do Rio de Janeiro, 1989.

_____; LIMA JR., Olavo. Brasil de. *Modernização autoritária: o empresariado e a intervenção do Estado na economia*. Brasília: IPEA/CEPAL, Série Estudos, nº 47, 1986.

_____; BOSCHI, Renato Raul. *Empresariado nacional e Estado no Brasil*. Rio de Janeiro: Forense-Universitária, 1978.

DREIFUSS, René. *1964: A conquista do Estado*. São Paulo: Vozes, 1981.

DUPLESSIS, Robert S. *Transitions to Capitalism in Early Modern Europe*. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1997.

ELSTER, Jon. SLAGSTAD, Rune (ed.). *Constitutionalism and democracy – studies in rationality and social change*. Cambridge: Cambridge University Press, 1988.

FARIA, Cláudia Feres. O que há de radical na teoria democrática contemporânea: análise do debate entre ativistas e deliberativos. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. 2010, vol.25, n.73, pp.101-111.

FEITOSA, Raymundo Juliano. *Finanças Públicas e Tributação na Constituinte: 1987/1988*. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2003.

FERNANDES, Florestan. *A Constituição inacabada*. São Paulo: Estação da Liberdade, 1989.

FIORI, José Luís. Para um diagnóstico da “modernização” brasileira. In: FIORI, José Luís e MEDEIROS, Carlos (Orgs.). *Polarização mundial e crescimento*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.

_____. *Em busca do dissenso perdido: ensaios críticos sobre a festejada crise do Estado*. Rio de Janeiro: Insight, 1995.

_____. *Ajuste, transición y gobernabilidad: el enigma brasileiro*. Washington: BID, mar. 1993.

_____. *A instabilidade e crise do Estado na industrialização brasileira*. Rio de Janeiro: UFRJ: IEI, 1988, p. 217-218. (Tese de Concurso de Professor Titular).

FRASER, Nancy. Rethinking the Public Sphere: A Contribution to the Critique of Actually Existing Democracy. CHLHOUN, Craig (ed.). *Habermas and the Public Sphere*. Cambridge: MIT Press, 1991.

_____. *Feminism, Capitalism, and the Cunning of History*. *New Left Review* 56 (2009): 97–117.

_____. Marketization, Social Protection, Emancipation: Toward a Neo-Polanyian Conception of Capitalist Crisis. In *Business as Usual: The Roots of the Global Financial*

Meltdown, Possible Futures 1, ed. Craig Calhoun and Georgi Derlugian. New York University Press, 2011, p. 137-158.

_____. JAEGGI, Rahel. *Capitalism: a conversation in critical theory*. Medford, MA: Polity, 2018.

FICO, Carlos. A ditadura documentada: acervos desclassificados do regime militar brasileiro. *Acervo* (Rio de Janeiro), v. 21, p. 67-78, 2010.

FILIPI, Thais. *Os ministros da Fazenda no Brasil (1889-2015): análise de carreira a partir da expertise ministerial*. Dissertação de Mestrado, Universidade Federal do Paraná, Programa de Pós- Graduação em Ciência Política, 2018.

FRANCO, Gustavo. *A moeda e a lei: uma história monetária brasileira (1933-2013)*. Rio de Janeiro: Zahar, 2017.

_____. *Reforma monetária e instabilidade durante a transição republicana*. Rio de Janeiro: BNDES, 1983.

FREITAS, Carlos Eduardo de. Breve história de las moratorias brasileñas. In: ALTIMIR, Oscar, DEVLIN, Robert. *Moratoria de la deuda en América Latina*. Bueno Aires: Fondo de Cultura Economica de Argentina, 1994.

FURTADO, Celso. *Brasil: a construção interrompida*. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

_____. *Formação Econômica do Brasil*. 14. ed. São Paulo: Editora Nacional, 1976.

GALBRAITH, John Kenneth. *Moeda: de onde veio, para onde foi*. São Paulo: Pioneira, 1977.

GARCIA, Anna Paula Martins Rangel. *Brasil devedor: o governo José Sarney e a moratória financeira de fevereiro de 1987*. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo. Departamento de História. São Paulo, 2020, 211f.

GARCÍA, Helena Alviar; FRANKENBERG, Günter. *Authoritarian Constitutionalism: comparative analysis and critique*. Cheltenham: Edward Elgar, 2019.

GARGARELLA, Roberto. *The Legal Foundations of Inequality*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

GASPARI, Elio. *A ditadura acabada*. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2016.

_____. *A ditadura derrotada*. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014a.

_____. *A ditadura encurralada*. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014b.

_____. *A ditadura envergonhada*. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014c.

_____. *A ditadura escancarada*. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014d.

GILENS, Martin; PAGE, Benjamin I. *Testing Theories of American Politics: Elites, Interest*

Groups, and Average Citizens. *Perspectives on Politics*, vol.12, n. 13, p. 564-581, 2014.

GOUVÊA, Gilda Portugal. *Burocracia e Elites Burocráticas no Brasil*. São Paulo: Paulicéia, 1994.

GRAU, Eros Roberto. *Direito, conceitos e normas jurídicas*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1988.

GREEN, James N. Introduction. *Latin American Perspectives: Brazil in the Aftershock of Neoliberalism*, v. 27, p. 5-8, 2000.

_____; SMITH, Peter (Org.); SKIDMORE, Thomas E. (Org.). *Modern Latin America*. New York: Oxford University Press, 2018.

GREMAUD, Amaury Patrick; VASCONCELLOS, A. S. de; TONETO JR., R. *Economia brasileira contemporânea*. São Paulo: Atlas, 2006.

_____; SAES, Flávio Azevedo Marques de; TONETO JUNIOR, Rudinei. *Formação Econômica do Brasil*. São Paulo: Atlas, 1997.

GUARDIA, Eduardo. *Orçamento público e política fiscal: aspectos institucionais e a experiência recente – 1985/1991*. Dissertação de Mestrado: Universidade de Campinas, 1992.

GUDIN, Eugênio. O discurso do “Homem de Visão”. *Digesto Econômico*. São Paulo, 32 (241): 03-10, jan./fev, 1975.

_____. *O pensamento de Eugênio Gudin*. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getúlio Vargas, 1978.

GUERRA, Maria Pia; COUTO, Ana Carolina. A Ordem dos Advogados do Brasil na Assembleia Nacional Constituinte (1987-88): entre a identificação social e a identificação profissional. In: COELHO, Saulo *et al* (org.). *Direito, história e política nos 30 anos da Constituição: experiência e reflexões sobre o contexto constitucional brasileiro*. Florianópolis: Tirant lo Blanch, 2018, p. 81-105.

GUIMARÃES, Cesar. Empresariado, tipos de capitalismo e ordem política. In *Dados*, Rio de Janeiro, vol 14, 1977, p. 34-47.

GUNDER FRANK, Andre. *Capitalism and Underdevelopment in Latin America: Historical Studies of Chile and Brazil*. New York: Monthly Review Press, 1969.

HABERMAS, Jürgen. *Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*. Cambridge: MIT Press, 1995.

HENKIN, Louis. The rebirth of constitutionalism. In: ROSENFELD, Michel (ed.). *Constitutionalism, identity, difference and legitimacy: theoretical perspectives*. Durham and London: Duke University Press, 1994.

HAYEK, Friedrich. *The constitution of liberty*. Chicago: The University of Chicago Press, 2011.

HECKSCHER, Eli F. *La época mercantilista: historia de la organización y las ideas económicas desde el final de la Edad Media hasta la Sociedad Liberal*. México: Fondo de Cultura Económica, 1983.

HARVEY, David. *Breve história do Neoliberalismo*. São Paulo: Cia das Letras, 2005.

_____. *The Enigma of Capital and the Crises of Capitalism*. Oxford, UK: Oxford University Press, 2010.

HARTOG, François. Tempo, história e a escrita da história: a ordem do tempo. Trad. Francisco Murari Pires. In: *Revista de História*, São Paulo, no 148, p. 9-34, 2003.

HELLER, Hermann. Authoritarian Liberalism. *European Law Journal*, 21(3), 2015, p. 295-301.

HOBBSBAWM, Eric. *The Age of Capital: 1848-1875*. New York: Vintage Books, 1975.

_____. *The Age of Extremes, A History of the World: 1914-1991*. New York: Vintage Books, 1994.

_____. *Sobre História*. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.

KEDAR, Claudia. *The International Monetary Fund and Latin America: The Argentine Puzzle in Context*. Philadelphia: Temple University Press, 2013.

KAFKA, Alexandre. The Brazilian Stabilization Program, 1964-66, *Journal of Political Economy*, p. 75, 1967, p. 596-631.

KEYNES, John Maynard. The General Theory of Employment, Interest and Money. (1936). *The Collected Writings of John Maynard Keynes*, VII. Londres: Royal Economic Society, 1973.

KLEIN, Naomi. *The Shock Doctrine: The Rise of Disaster Capitalism*. New York: Picador, 2007.

KOSELLECK, Reinhart. *Estratos do Tempo: estudos sobre história*. Rio de Janeiro: PUC-Rio, 2014.

_____. *Futuro Passado: contribuição à semântica dos tempos históricos*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2006.

_____. *Uma história dos conceitos: problemas teóricos e práticos*. *Estudos Históricos*, Rio de Janeiro, vol. 5, n.10, 1992. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/reh/article/view/1945/1084>. Acesso em 27 jun. 2020.

KUCINSKI, Bernardo. *O fim da ditadura militar*. São Paulo: Contexto, 2001.

LANGONI, Carlos Geraldo. *The Development Crisis*. San Francisco: International Center for Economic Growth, 1987.

LESSA, Carlos. *O conceito de política econômica: ciência e/ou ideologia?* Campinas, SP: Instituto de Economia da UNICAMP, 1998.

_____; CASTRO, Antônio Barros de. *Introdução à Economia: uma abordagem estruturalista*. Rio de Janeiro: Editora Forense, 1989.

_____. *Quinze Anos de Política Econômica*. São Paulo: Brasiliense, 1983.

_____. *Desenvolvimento Capitalista no Brasil: Ensaio sobre a Crise*. São Paulo: Brasiliense, 1984.

LIMA, João Alberto de Oliveira; PASSOS, Edilenice; NICOLA, João Rafael. *A gênese do texto da Constituição de 1988*. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2013. 2v.

LOUGHLIN, Martin. Constituent Power. In: *The Idea of Public Law*. Oxford: Oxford University Press, 2002, p. 32-52 e 99-113.

LOUREIRO, Maria Rita. Economistas e Participação Política no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 1992.

LOURENÇO NETO, S. A indústria pesada brasileira e a crise dos anos 80: o fim da aliança expansionista e a gestação da proposta privatista. *História & Perspectivas* (UFU), v. 44, 2011, p. 199-232.

MALAN, Pedro S. O debate sobre “estatização” no Brasil. *Dados*, Rio de Janeiro, vol. 24 (1), 1981, 25-36.

MANKIW, N. Gregory. *Introdução à economia*. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2005.

MARCOVITCH, Jacques. *Pioneiros e empreendedores: a saga do desenvolvimento no Brasil*. São Paulo: Edusp, 2007.

MARQUES, Moisés da Silva. *Reformas financeiras liberalizantes em democracias emergentes de mercado: o caso do Brasil*. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, 2005.

MARTINS, Carlos Estevam. *Capitalismo de Estado e modelo político no Brasil*. Rio de Janeiro: Graal, 1977.

MARTINS, Luciano. *Estado capitalista e burocracia no Brasil pós-64*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1985.

_____. “Estatização” da economia ou “privatização” do Estado?. *Ensaio de Opinião*, Rio de Janeiro, 9, 1978.

MASSONETTO, Luís Fernando. *O direito financeiro no capitalismo contemporâneo: a emergência de um novo padrão normativo*. Tese de Doutorado. São Paulo-SP, USP, 2006.

MATHIAS, Gilberto. Estado e capital: notas sobre um debate recente. *Contraponto*, Rio de Janeiro, vol 2, 1977, 50-74, nov./dez.

MENEZES, Henrique Zeferino. *A crise do desenvolvimento brasileiro: dívida externa, condicionalidades e as relações com o Fundo Monetário Internacional e Banco Mundial (1974-1987)*. Dissertação de Mestrado. Campinas-SP, UNICAMP, 2008.

MEYER, Arno. As negociações da dívida externa brasileira no âmbito do Clube de Paris. In: Luiz Gonzaga de M. Belluzzo e Paulo N. Batista Júnior, orgs. *A Luta pela Sobrevivência da Moeda Nacional: Ensaio em Homenagem a Dilson Funaro*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

MICHILES, Carlos et al. *Cidadão Constituinte: a saga das emendas populares*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

MINELLA, Ary Cesar. *Banqueiros: organização e poder político no Brasil*. Rio de Janeiro: Espaço e Tempo/ANPOCS, 1988.

_____. O discurso empresarial no Brasil: com a palavra os senhores banqueiros. *Ensaio*, FEE, Porto Alegre, (12)2, 505-546, 1994.

MODIANO, Eduardo. A ópera dos três cruzados. In: ABREU, Marcelo de Paiva (org.). *A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana*. Rio de Janeiro: Editora Campus, 2014.

MONTEIRO, Jorge Vianna. Sobre a teoria da organização econômica. In REZENDE, Fernando et al. *Aspectos da participação do governo na economia*. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1976.

MOREIRA, Vital. *Economia e constituição: para o conceito de constituição econômica*. Coimbra: Ed. Coimbra, 1979.

MOYN, Samuel. Thomas Piketty and the Future of Legal Scholarship. *128 Harvard Law Review Forum*, p. 49-55, 2014.

NOVELLI, José Marcos Nayme. *Instituições, política e idéias econômicas: o caso do banco central do Brasil (1965-1998)*. São Paulo: Annablume: Fapesp, 2001.

O'BRIEN, Tom. *The Century of U.S. Capitalism in Latin America*. Albuquerque, NM: University of New Mexico Press, 1999.

PAIXÃO, Cristiano. Entre regra e exceção: normas constitucionais e atos institucionais na ditadura militar brasileira (1964-1985). *História do Direito: revista do Instituto Brasileiro de História do Direito*, v. 1, p. 219-232, 2020.

_____. *Constitucionalismo social em tempo de pandemia*. Jun, 2020a. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=cMHLxC5c2o0>>. Acesso em 10 de maio de 2021.

_____; BUSTAMANTE, Thomas; PELUSO, Emilio; CATTONI, Marcelo; REIS, Jane; ZAIDEN, Juliano. Why Replacing the Brazilian Constitution Is Not a Good Idea: a Response to Professor Bruce Ackerman. *International Journal of Constitutional Law Blog (ICONnect)*, 28 de julho de 2020b.

_____. Captura da constituição e manobras desconstituintes: crônica do Brasil contemporâneo. *GGN*, 6 nov. 2020c.

_____ ; MECCARELLI, Massimo. Constituent Power and constitution-making process in Brazil: concepts, themes, problems. *Giornale di Storia Costituzionale / Journal of Constitutional History*, 40 / II, pp. 29-54, 2020d.

_____ ; CARVALHO, Claudia Paiva. O conceito de crise constitucional: esboço, delimitação e sua aplicação na história do Brasil República. In: WEHLING, Arno; SIQUEIRA, Gustavo; BARBOSA, Samuel (orgs). *História do Direito: entre rupturas, crises e descontinuidades*. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2018.

_____. Um golpe desconstituente? In: PRONER, Carol; CITADINO, Gisele, TENENBAUM, Marcio, RAMOS FILHO, Wilson (orgs.). *A resistência ao golpe de 2016*. Bauru: Canal 6, 2016a, p. 83-85.

_____ ; VARGAS, Beatriz. PEC 55: contra a política e contra a Constituição. *Jota*, 2 dez. 2016b.

_____. Autonomia, democracia e poder constituinte: disputas conceituais na experiência constitucional brasileira (1964-2014). *Quaderni Fiorentini per la Storia del Pensiero Giuridico Moderno*, v. 43, p. 415-460, 2014.

_____. Direito, política, autoritarismo e democracia no Brasil: da Revolução de 30 à promulgação da Constituição da República de 1988. *Revista Iberoamericana de Filosofia, Política y Humanidades*. Sevilla, ano 13, no 26, p. 146-169. Segundo semestre de 2011.

_____ ; CARVALHO NETTO, Menelick de. Entre permanência e mudança: reflexões sobre o conceito de constituição. In: MOLINARO, Carlos Alberto; MILHORANZA, Mariângela Guerreiro; PORTO, Sérgio Gilberto. (Org.). *Constituição, jurisdição e processo -- estudos em homenagem aos 55 anos da Revista Jurídica*. 1ed. Sapucaia do Sul-RS: Notadez, 2007, p. 97-109.

_____. BARBOSA, Leonardo A.A. Cidadania, democracia e Constituição: o processo de convocação da Assembléia Nacional Constituinte de 1987-1988. In: PEREIRA, Flávio Henrique Unes; DIAS, Maria Tereza Fonseca. (Org.). *Cidadania e inclusão social: estudos em homenagem à Professora Miracy Barbosa de Sousa Gustin*. 1a ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2008, p. 121-132.

_____ ; BIGLIAZZI, Renato. *História constitucional inglesa e norte-americana: do surgimento à estabilização da forma constitucional*. Brasília: Ed. UnB/Finatec, 2008.

_____. A Constituição Subtraída. *Constituição & Democracia*, Brasília, n. 1, p. 4-5, fev. 2006.

_____. *A reação norte-americana aos atentados de 11 de setembro de 2001 e seu impacto no constitucionalismo contemporâneo: um estudo a partir da teoria da diferenciação do direito*. Tese de Doutorado. Universidade Federal de Minas Gerais, Programa de Pós-Graduação em Direito, 2004.

_____. Arqueologia de uma distinção: o público e o privado na experiência histórica do direito. In: OLIVEIRA, Claudia Fernanda Pereira (org.). *O novo direito administrativo brasileiro: o Estado, as agências e o terceiro setor*. Belo Horizonte: Fórum, 2003. p. 19-50.

PASSOS, Carlos de Faro. *Estrutura financeira e desenvolvimento: o Caso do Brasil*. São Paulo, Atlas, 1973.

PAULANI, Leda *et al.* *O heterodoxo e o pós-moderno: o cruzado em conflito*. São Paulo: Paz e Terra, 1987.

PEREIRA, João Márcio Mendes. *O Banco Mundial como ator político, intelectual e financeiro (1944-2008)*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010.

PEREIRA, Osny Duarte. *Constituinte: anteprojeto da Comissão Afonso Arinos comentado*. Brasília: EdUnB, 1987.

PESSANHA, Charles. *Estado e economia no Brasil: a campanha contra a estatização — 1976-1978*. Dissertação de Mestrado. Rio de Janeiro, IUPERJ, 1981.

PETRAS, James. Os fundamentos do neoliberalismo. In: RAMPINELLI, Waldir J. & OURIQUES, Nildo D. (orgs.). *No fio da navalha: crítica das reformas neoliberais de FHC*. São Paulo: Xamã, 1997.

PINHEIRO, Douglas Antônio Rocha. *Às margens do caso Ellwanger: visão conspiracionista da História, ecos tardios do Integralismo e judicialização do passado*. Tese de Doutorado. Universidade de Brasília, Programa de Pós-Graduação em Direito, janeiro de 2013.

_____. *Direito, estado e religião: a constituinte de 1987/1988 e a (re)construção da identidade religiosa do sujeito constitucional brasileiro*. 2008. 129 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade de Brasília, Brasília, 2008.

PILATTI, Adriano. *A Constituinte de 1987-1988: Progressistas, Conservadores, Ordem Econômica e Regras do Jogo*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.

PISTOR, Katharina. *The Code of Capital*. Nova Jersey: Princeton University Press, 2019.

_____. From Territorial to Monetary Sovereignty. *Theoretical Inquiries in Law* 18, p. 491-517, 2017.

POLANYI, Karl. *The Great Transformation*. Boston: Beacon Press, 2001.

PRADO, Luiz Carlos Delorme; EARP, Fábio Sá. O “milagre” brasileiro: crescimento acelerado, integração internacional e concentração de renda. In: FERREIRA, Jorge (org.); DELGADO, Lucília de Almeida Neves. *O Brasil Republicano. O tempo da ditadura: regime militar e os movimentos sociais em fins do século XX*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009.

PRADO JÚNIOR, Caio. *Formação do Brasil contemporâneo*. 9.ed. São Paulo: Brasiliense, 1969.

_____. *Diretrizes para uma política econômica brasileira*. 1954. 230 f. Tese (Cátedra) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1954.

PRATES, Daniela Magalhães. *Abertura financeira e vulnerabilidade externa: a economia brasileira na década de noventa*. Dissertação de Mestrado. Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia. Campinas, SP, 1997.

PROL, Flávio Marques. *Direito e Macroeconomia: um estudo do regime jurídico da política fiscal no Brasil*. Dissertação de Mestrado. Universidade de São Paulo, Programa de Pós-Graduação em Direito, 2014.

QUADRAT, Samantha Viz (org). *Não foi tempo perdido: os anos 80 em debate*. Rio de Janeiro: 7 Letras, 2014.

RAWLS, John. *Political Liberalism*. New York: Columbia University Press, 1993.

REALE, Miguel. Como deverá ser a nova Constituição. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Belo Horizonte, n. 60/61, jan./jul. 1985.

REMMER, Karen. The Politics of Economic Stabilization: IMF Standby Programs in Latin America, 1954-1985. *Comparative Politics*, XIX, n. 1, 1986, p. 1-24.

RODRIGUES, Alberto. *Diretas Já: o grito preso na garganta*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003.

RODRIK, Dani. In defense of economic populism. *Project Syndicate*, 9 de janeiro de 2018.

ROBILLOTI, Paulo César das Neves Sanna. *O desenvolvimento capitalista na obra de Maria da Conceição Tavares: influências teóricas, economia política e pensamento econômico*. Dissertação (mestrado) – Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), 2016.

ROSENFELD, Michel. *The Identity of the constitutional subject: sefthood, citizenship, culture and community*. London: Routledge, 2010.

_____. The Rule of Law and the Legitimacy of Constitutional Democracy. 74 *South California Law Review* 1307-1352, 2001.

_____. SAJÓ, András (ed.). *Comparative constitutional law*. Oxford: Oxford University Press, 2012, SAJÓ, András. *Limiting government: an introduction to constitutionalism*. Budapest: Central European University Press. 1999.

_____. *Constitutionalism, identity, difference and legitimacy: theoretical perspectives*. Durham and London: Duke University Press, 1994.

REZENDE, Fernando; CUNHA, Armando. Rumos e caminhos para a reforma orçamentária. In: REZENDE, Fernando; CUNHA, Armando (Org.). *A reforma esquecida: orçamento, gestão pública e desenvolvimento*. Rio de Janeiro: FGV, 2013.

_____. Rigidez orçamentária e investimento público. In: *Disciplina fiscal e qualidade do gasto público: fundamentos da reforma orçamentária*. Rio de Janeiro: FGV, 2002.

SADER, Emir. *Constituinte e democracia no Brasil hoje*. São Paulo: Brasiliense, 1985.

_____ ; Transição política e crise de Estado. In: SOLA, Lourdes & Paulani Leda M.. (orgs.). *Lições da década de 80*. São Paulo: Edusp; Genebra: UNRISD, 1995. (Seminários, 1.)

SALOMÃO, Ivan. *Arroubos econômicos, legitimação política: uma análise da moratória da dívida externa de 1987*. Dissertação de mestrado. Departamento de Economia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2010.

SANTOS, Milton. *Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal*. Rio de Janeiro: Record, 2007.

_____ ; SILVEIRA, Maria Laura. *O Brasil: território e sociedade no início do século XXI*. 13ª ed. Rio de Janeiro: Editora Record, 2010.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *A crítica da razão indolente: contra o desperdício da experiência*. São Paulo: Cortez, 2000.

SARDEMBERG, Carlos Alberto. *Aventura e agonia: nos bastidores do cruzado*. São Paulo: Cia das Letras, 1987.

SCHEPPELE, Kim Lane. A Constitution Between Past and Future. In: *William & Mary Law Review*, 1377 (2008), vol. 49, p. 1377-1407.

SCHNEIDER, Ben Ross. *Politics within the state: elite bureaucrats and industrial policy in authoritarian Brazil*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1991.

_____. Elusive synergy: business-government relations and development. *Comparative Politics* 31(1), October: 101–22, 1998.

_____. *Business Politics and the State in 20th Century Latin America*. New York: Cambridge University Press, 2004.

_____. *Hierarchical Capitalism in Latin America: Business, Labor, and the Challenge of Equitable Development*. New York: Cambridge University Press, 2013.

SCHWARCZ, Lilia; STARLING, Heloisa. *Brasil: uma biografia*. São Paulo: Companhia das Letras, 2015.

SCHUMPETER, Joseph. *Capitalism, Socialism and Democracy*. New York: HarperPerennial, 1975

SEELAENDER, Airton Cerqueira-Leite. A história do direito contemporâneo: um projeto possível? *Revista da Faculdade de Direito da UFRGS*, no 36, agosto de 2017, p. 20-35.

_____. Juristas e ditaduras: uma leitura brasileira. In: FONSECA, Ricardo Marcelo; SEELAENDER, Airton (Orgs). *História do direito em perspectiva: do antigo regime à modernidade*. Curitiba: Juruá Editora, 2009.

_____. A polícia e as funções do Estado: notas sobre a polícia do antigo regime. *Revista da Faculdade de Direito da UFPR*, Curitiba, n. 49, p. 74-78, 2009.

_____. História Constitucional Brasileira. In: DIMOULIS, Dimitri (Coord.-Ger.). *Dicionário Brasileiro de Direito Constitucional*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p.191.

_____. O Contexto do Texto: Notas Introdutórias à História do Direito Público na Idade Moderna. In: *Revista Sequência*, Florianópolis, n. 55, p.253-286, dez. 2007.

SERRA, José. Three Mistaken Theses Regarding the Connection between Industrialization and Authoritarian Regimes. In COLLIER, David (ed.). *The New Authoritarianism in Latin America* (Princeton University Press, 1979), p. 99-163.

SICSÚ, João. O que a proposta de autonomia para o BCB esconde? In: *Revista de Análise Econômica*, ano 21, n. 40, Rio de Janeiro, 2003.

SIMONSEN, Mário Henrique; CAMPOS, Roberto de Oliveria. *A nova economia brasileira*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1974.

SINGER, Paul. O processo econômico. In: AARÃO REIS, Daniel. *Modernização, Ditadura e Democracia – 1964-2010*. Volume 5. Coleção História do Brasil Nação: 1808-2010. Direção Lília Moritz Schwarcz. São Paulo: Objetiva, 2014.

SKIDMORE, Thomas. *Brasil: de Castelo a Tancredo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

SOLA, Lourdes; KUGELMAS, Eduardo; WHITEHEAD, Laurence. *Banco Central: autoridade política e democratização - um equilíbrio delicado*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002.

_____. (org.). *O Estado da Transição: Política e Economia na Nova República*. São Paulo: Vértice, 1988.

CASTRO, Antonio Barros de. *O Desenvolvimento Brasileiro da Era Geisel ao Nosso Tempo*. Rio de Janeiro: Editora Forum, 2011.

_____; SOUZA, Francisco Eduardo Pires de. *A economia brasileira em marcha forçada*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Primeiras linhas de direito econômico*. São Paulo: LTr, 1994.

SOSNOWSKI, Saul; SCHWARTZ, Jorge (orgs.). *Brasil: o trânsito da memória*. São Paulo: EDUSP, 1994.

SPANG, Rebecca L. *Stuff and Money in the Time of the French Revolution*. Cambridge: Harvard University Press, 2015.

STEPAN, Alfred (org). *Democratizando o Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

SUNSTEIN, Cass; HOLMES, Stephen. *The cost of rights: why liberty depends on taxes*. New York: W. W. Norton & Company, 1999.

SUZIGAN, Wilson. Empresas do governo e o papel do Estado na economia brasileira. In REZENDE, Fernando *et al. Aspectos da participação do governo na economia*. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1976.

TAVARES, Maria da Conceição. BELLUZZO, Luiz Gonzaga de Mello. Desenvolvimento no Brasil – lembrando um velho tema. In BIELSCHOWSKY, Ricardo; MUSSI, Carlos (orgs.). *Políticas para a retomada do crescimento — reflexões de economistas brasileiros/ - Brasília: IPEA: CEPAL, 2002.*

_____. *Acumulação de Capital e Industrialização no Brasil*. Tese de Livre-Docência, FEA/UFRJ. Campinas, IE/Unicamp, 3a. edição, 1998.

_____. A Retomada da Hegemonia Norte-Americana. In: TAVARES, Maria da Conceição; FIORI, José Luís (orgs.), *Poder e Dinheiro: uma economia política da globalização*. Petrópolis: Vozes, 1997.

_____. A política econômica do autoritarismo. In: SOSNOWSKI, Saul; SCHWARTZ, Jorge (orgs.). *Brasil: o trânsito da memória*. São Paulo: EDUSP, 1994.

_____; ASSIS, J. Carlos de. *O grande salto para o caos*. 2 ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1985.

_____. *Ciclo e crise: o movimento recente da industrialização brasileira*. Campinas, SP: UNICAMP. IE, 1978.

TILLY, Charles. War Making and State Making as Organized Crime. In: EVANS, Peter B. e outros (orgs.), *Bringing the State Back In* Cambridge: Cambridge University Press, 1985, p. 169-86.

TREBAT, Thomas. *Brazil's State-Owned Enterprises: a case study of the state as entrepreneur*. Cambridge: Cambridge University Press, 1983.

TUSHNET, Mark. Authoritarian Constitutionalism. *Cornell Law Review*, vol. 100, 2015, p. 391-462.

WEBER, Max. *The Protestant Ethic and the Spirit of Capitalism*. 3rd ed.. KALBERG, Stephen. (trad.) Los Angeles: Roxbury Publishing, 2002.

WEBER, Max. *Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology*. ROTH, Guenther; WITTICH, Claus (eds.). FISCHOFF, Ephraim; KOLEGAR, Ferdinand; PARSONS, Talcott; RHEINSTEIN, Max; ROTH, Guenther; WITTICH, Claus (trad.). Berkeley, CA: University of California Press, 1978.

WILKINSON, Michael A. Authoritarian liberalism as authoritarian constitutionalism. In: GARCÍA, Helena Alviar; FRANKENBERG, Günter (eds.). *Authoritarian Constitutionalism: comparative analysis and critique*. Cheltenham: Edward Elgar, 2019.

ZAGREBELSKY, Gustavo. *Historia y constitución*. Tradução: Miguel Carbonell. Madrid: Trotta, 2005.

b) Artigos de jornal e revista

Jornal do Brasil, 29 maio 1981

“Simonsen: renegociar é solução de desespero”, *Gazeta Mercantil*, 1 de setembro de 1982.

“Notas Econômicas”, *Folha de S. Paulo*, 5 de setembro de 1982.

“Cresce a ideia de um novo Bretton Woods”, *Folha de S. Paulo*, 7 de setembro de 1982.

“Galvêas critica as barreiras protecionistas”, *Folha de S. Paulo*, 7 de setembro de 1982.

“Galvêas elogia bancos e critica os Governos”, *Jornal do Brasil*, 7 de setembro de 1982.

“Reagan elogia eleições apesar da crise”, *Jornal do Brasil*, 30 de novembro de 1982.

“Governo divulga documentos do FMI: acordo facilita remessa de lucros”, *Jornal do Brasil*, 7 de janeiro de 1983.

“Carta de Intenções”, *Jornal do Brasil*, 7 de janeiro de 1983.

“Figueiredo quer Constituição mais realista”, *Folha de S. Paulo*, 7 de janeiro de 1983.

“Atila explica a decisão de divulgar tudo”, *Folha de S. Paulo*, 7 de janeiro de 1983.

“Acordo com o FMI facilita remessa de lucro”, *Jornal do Brasil*, 7 de janeiro de 1983.

“Monopólio estatal do câmbio”, *Gazeta Mercantil*, 1 de agosto de 1983.

“PDS propõe moratória”, *Gazeta Mercantil*, 4 de agosto de 1983.

“Langoni discorda de acerto com o FMI e sai do BC”, *Jornal do Brasil*, 2 de setembro de 1983.

“Nova Carta ao FMI reduzirá mais os gastos de estatais”, *Jornal do Brasil*, 2 de setembro de 1983.

“Carta expõe os motivos e critica metas rígidas”, *Jornal do Brasil*, 3 de setembro de 1983.

“Figueiredo anuncia ataque à inflação”, *Jornal do Brasil*, 29 de setembro de 1983.

“Europeus estão mesmo hesitantes”, *Jornal do Brasil*, 1 de outubro de 1983.

“Galvêas acha sabotagem falar em fim do crédito”, *Jornal do Brasil*, 1 de outubro de 1983.

“William Simon prega mais recessão”, *Folha de S. Paulo*, 2 de outubro de 1983.

“Crise no poder torna difícil o entendimento”, *Folha de S. Paulo*, 2 de outubro de 1983.

“Estamos no caos”, *Folha de S. Paulo*, 3 de outubro de 1983.

“Ulisses compara Figueiredo a um colega desastrado da faculdade”, *Folha de S. Paulo*, 3 de outubro de 1983.

“Militares chamados a apoiar moratória”, *Folha de S. Paulo*, 3 de outubro de 1983.

“PMDB quer mudar acordos sobre a dívida externa”, *Folha de S. Paulo*, 5 de outubro de 1983.

“Credores detalharão empréstimo destinado a fechar contas de 83”, *Folha de S. Paulo*, 5 de outubro de 1983.

“Pastore quer maior prazo para amortização e carência”, *Folha de S. Paulo*, 5 de outubro de 1983.

“Política Fiscal mais restritiva”, *Folha de S. Paulo*, 5 de outubro de 1983.

“Delfim considera tolice dizer que 2045 é recessiva”, *Folha de S. Paulo*, 5 de outubro de 1983.

“País precisa de US\$ 6,4 bilhões”, *Jornal do Brasil*, 5 de outubro de 1983.

“BIRD libera sexta-feira mais recursos para o Brasil”, *Jornal do Brasil*, 5 de outubro de 1983.

“Ficções Jurídicas”, *Folha de S. Paulo*, 6 de outubro de 1983.

“Pastore viaja para ver credores”, *Jornal do Brasil*, 6 de outubro de 1983.

“Banqueiro pede prudência a credores internacionais”, *Folha de S. Paulo*, 6 de outubro de 1983.

“Figueiredo abre diálogo sobre o decreto salarial”, *Folha de S. Paulo*, 6 de outubro de 1983.

“Mudança de tom”, *Folha de S. Paulo*, 6 de outubro de 1983.

“Credores aceitam pedido de Pastore”, *Folha de S. Paulo*, 7 de outubro de 1983.

“Memória curta”, *Folha de S. Paulo*, 7 de outubro de 1983.

“Para Dallari, intelectual é útil ao Terceiro Mundo”, *Folha de S. Paulo*, 8 de outubro de 1983.

“Setúbal prevê alta dos juros e teme a ruptura”, *Folha de S. Paulo*, 20 de novembro de 1983.

Correio Brasiliense, 18 de março de 1984.

“Reunião agrada os banqueiros”, *Jornal do Brasil*, 22 de agosto de 1984.

“Funções do BB e do BC serão revistas”, *Jornal do Brasil*, 22 de agosto de 1984.

Jornal de Brasília, 14 de outubro de 1984.

“Reforma bancária, ato político”, *O Estado de S. Paulo*, 16 de novembro de 1984.

“Banco não poderá aplicar compulsório”, *Jornal do Brasil*, 21 de novembro 1984.

“Reforma e democracia em debate”, *A Tarde*, 20 de novembro de 1984.

“Os adversários da reforma bancária”, *O Estado de S. Paulo*, 28 de novembro de 1984

“Tardia reforma bancária”, *Folha de S. Paulo*, 1 de dezembro de 1984.

Jornal do Brasil, 6 de dezembro de 1984.

“Deputado defende reforma bancária contra ‘ganância’”, *O Estado de S. Paulo*, 8 de dezembro de 1984.

“Governo desiste de enviar hoje a reforma bancária”, *Correio Braziliense*, 13 de dezembro de 1984.

“Reforma bancária do CMN pode prejudicar o BB”, *Folha de S. Paulo*, 14 de dezembro de 1984

“Cota de Sacrificio”, *Correio Braziliense*, 15 de dezembro de 1984.

“Partidos políticos querem reforma bancária só em 85”, *Jornal do Brasil*, 8 de dezembro de 1984.

“Juíza concede liminar contra a reforma bancária”, *Folha de S. Paulo*, 21 de dezembro de 1984.

Procurador da Fazenda vai pedir suspensão dos efeitos da medida”, *Folha de S. Paulo*, 21 de dezembro de 1984.

Governo de assessores, não!”, *O Estado de S. Paulo*, 21 de dezembro de 1984

“Gofredo alerta para riscos de Constituinte ilegítima”, *Folha de S. Paulo*, 21 de dezembro de 1984.

Folha de S. Paulo, 23 de dezembro de 1984.

“Mito feminino na revolução malê”, entrevista de Lélia Gonzalez ao *Afrobrasil*, 27 de março a 2 de abril de 1985.

“A equipe”. *Folha de S. Paulo*, 11 de fevereiro de 1987.

“Sarney comanda negociações da dívida”, *Gazeta Mercantil*, 24 de fevereiro de 1987.

“Taxas precisam cair, insiste Planalto”. *Folha de S. Paulo*, 06 de fevereiro de 1987.

“PDT é o único a negar apoio”, *Jornal do Brasil*, 21 de fevereiro de 1987.

“Rombos socializados”. *Folha de S. Paulo*, 25 de fevereiro de 1987.

“Partidos escolhem nomes para comissões da Constituinte”. *Folha de S. Paulo*, 17 de março de 1987.

“Presidentes e Relatores das Subcomissões”, *Folha de S. Paulo*, 09 de abril de 1987.

“O novo Plano Baker”. *Gazeta Mercantil*, 1 de outubro de 1987.

“Credores avaliam hoje proposta do Brasil”, *Gazeta Mercantil*, 2 de outubro de 1987.

“Opções pra a Dívida”. *Gazeta Mercantil*, 10 a 12 de outubro de 1987.

“Presidente do BC revela bases do acordo”. *Gazeta Mercantil*, 28 de outubro de 1987.

“Um pré-acordo para satisfazer os bancos norte-americanos”. *Gazeta Mercantil*, 2 e 3 novembro de 1987.

“Acordo está fechado, diz Washington”. *Gazeta Mercantil*, 6 de novembro de 1987.

“Esta novela está ficando comprida demais e está na hora de resolver”. *Gazeta Mercantil*, 6 de novembro de 1987.

“Os próximos passos do acerto externo”. *Gazeta Mercantil*, 7 e 9 de novembro de 1987.

“Para Bresser, não é o fim da moratória”. *Gazeta Mercantil*, 7 e 9 de novembro de 1987.

“Ulysses soube do acerto com bancos à tarde, através das agências noticiosas” 7 e 9 de novembro de 1987.

“A dívida não é rebaixada”. *Gazeta Mercantil*, 12 de novembro de 1987.

“Começa a negociação com o FMI”. *Gazeta Mercantil*, de 14 e 16 de novembro de 1987.

“Sem cerimônia formal Brasil e credores assinam acordo”, *Gazeta Mercantil*, 15 de dezembro de 1987.

“Sarney decide sorte de Bresser”. *Gazeta Mercantil*, 18 de dezembro de 1987.

“Livres das amarras do PMDB”. *Gazeta Mercantil*, 19 de dezembro de 1987.

“EUA pode reclassificar o Brasil”. *Gazeta Mercantil*, 11 de janeiro de 1988.

“Limites do acordo com o Fundo”. *Gazeta Mercantil*, 17 de maio de 1988.

“Brasil volta a negociar com os bancos”. *Gazeta Mercantil*, 24 de maio de 1988.

“Missão brasileira retoma negociação”, *Gazeta Mercantil*, 24 de maio de 1988.

“Brasil fecha acordo e paga juros”, *Gazeta Mercantil*, 23 de junho de 1988.

“As contradições do ‘Centrão’”, *Folha de S. Paulo*, 26 de abril de 1988.

“Foi o melhor acordo já feito com os bancos privados”, diz Sarney”, *Gazeta Mercantil*, 23 de junho de 1988.

“Direitos desiguais”, artigo de Dalmo de Abreu Dallari. *Folha de S. Paulo*, 2 de junho de 1995.

“Autonomia do Banco Central e Constituição”, Jota, 6 de abril de 2021.

c) Legislação

BRASIL. Lei n. 4.595, de 31 de dezembro de 1964. Dispõe sobre a Política e as Instituições Monetárias, Bancárias e Creditícias, Cria o Conselho Monetário Nacional e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4595.htm>. Acesso em: 10 de julho de 2021.

_____. Lei n. 4.380, de 21 de agosto de 1964. Institui a correção monetária nos contratos imobiliários de interesse social, o sistema financeiro para aquisição da casa própria, cria o Banco Nacional da Habitação (BNH), e Sociedades de Crédito Imobiliário, as Letras Imobiliárias, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4380.htm>. Acesso em: 10 de julho de 2021.

_____. Lei n. 4.728, de 14 de julho de 1965. Disciplina o mercado de capitais e estabelece medidas para o seu desenvolvimento. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4728.htm>. Acesso em: 10 de julho de 2021.

BRASIL. Banco Central do Brasil. Resolução nº 851, de 29 de julho de 1983. Centralização de pagamentos no Banco Central. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/downloadNormativo.asp?arquivo=/Lists/Normativos/Attachments/41221/Res_0851_v1_O.pdf>. Acesso em 28 de janeiro de 2021.

_____. Circular nº 804, de 29 de julho de 1983, vinculada à Resolução no 851. Centralização de pagamentos no Banco Central. Disponível em: < https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/downloadNormativo.asp?arquivo=/Lists/Normativos/Attachments/41222/Circ_0804_v1_O.pdf >. Acesso em 28 de janeiro de 2021.

_____. Circular nº 806, de 05 de agosto de 1983, vinculada à Resolução no 851. Centralização de pagamentos no Banco Central. Disponível em: < https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/downloadNormativo.asp?arquivo=/Lists/Normativos/Attachments/41219/Circ_0806_v1_O.pdf >. Acesso em 28 de janeiro de 2021.

BRASIL. Poder Executivo. Ato Institucional nº 2, de 27 de outubro de 1965. Mantem a Constituição Federal de 1946, as Constituições Estaduais e respectivas Emendas, com as alterações introduzidas pelo Poder Constituinte originário da Revolução de 31.03.1964, e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ait/ait-02-65.htm >. Acesso em: Acesso em 12 de agosto de 2020.

BRASIL. Código Civil de 1916. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L3071.htm >. Acessado em: 12 de agosto de 2020.

_____. Constituição de 1967. Constituição do Brasil decretada e promulgada pelo Congresso Nacional. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm >. Acesso em: Acesso em 12 de agosto de 2020.

_____. Emenda Constitucional nº 1, de 1969. Edita o novo texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm >. Acesso em: 12 de agosto de 2020.

BRASIL. Decreto nº 62.700, de 18 de maio de 1968. Dispõe sobre requisitos prévios indispensável à contratação de créditos de origem externa, ou à concessão de garantia da União Federal a créditos da mesma origem e dá outras providências. Disponível em: < <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-62700-15-maio-1968-403808-publicacaooriginal-1-pe.html> >. Acesso em: 2 de setembro 2020.

_____. Decreto nº 71.315, de 6 de novembro de 1972. Autoriza o Ministro da Fazenda a contratar operação externa, e dá outras providências. Disponível em: < https://www.normasbrasil.com.br/norma/decreto-71315-1972_29048.html >. Acesso em: 2 de setembro 2020.

_____. Decreto nº 92.452, de 10 de março de 1986. Cria, no Ministério da Fazenda, a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), extingue a Secretaria Central de Controle Interno (SECIN), e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/1985-1987/D92452.htm >. Acesso em: 2 de setembro 2020.

_____. Decreto nº 93.872, de 23 de dezembro de 1986. Dispõe sobre a unificação dos recursos de caixa do Tesouro Nacional, atualiza e consolida a legislação pertinente e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d93872.htm >. Acesso em: 2 de setembro 2020.

_____. Decreto nº 93.874, de 23 de dezembro de 1986. Dispõe sobre os Sistemas de Administração Financeira, Contabilidade e Auditoria, e de Programação Financeira, organiza o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo, e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/1985-1987/D93874.htm>. Acesso em: 2 de setembro 2020.

_____. Decreto nº 94.442, de 12 de junho de 1987. Estabelece procedimentos para a proposta orçamentária de 1988 e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/1985-1987/D94442.htm>. Acesso em: 2 de setembro 2020.

_____. Decreto nº 94.443, de 12 de junho de 1987. Atribui ao Ministério da Fazenda competência para exercer atividades relativas aos serviços de colocação e resgate de títulos da dívida pública mobiliária federal, e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/1985-1987/D94443.htm>. Acesso em: 2 de setembro 2020.

_____. Decreto nº 94.444, de 12 de junho de 1987. Transfere os fundos e programas de crédito do Banco Central do Brasil para o Ministério da Fazenda e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D94444.htm>. Acesso em: 2 de setembro 2020.

_____. Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da administração federal, estabelece diretrizes para a reforma administrativa e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 27 fev. 1967. Retificado em 8 mar. 1967, retificado em 30 mar. 1967 e retificado em 17 jul. 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm>. Acesso em: 10 de janeiro de 2021.

_____. Decreto-Lei nº 1.312, de 15 de fevereiro de 1974. Autoriza o Poder Executivo a dar a garantia do Tesouro Nacional a operações de créditos obtidos no exterior, bem como, a contratar créditos em moeda estrangeira nos limites que especifica, consolida inteiramente a legislação em vigor sobre a matéria e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/Del1312.htm>. Acesso em: 10 de janeiro de 2021.

_____. Decreto-Lei nº 1.460, de 22 de abril de 1976. Aumenta os limites do Decreto lei número 1.312, de 15 de fevereiro de 1974, e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/Del1460.htm>. Acesso em: 10 de janeiro de 2021.

_____. Decreto-Lei nº 1.562, de 29 de julho de 1977. Aumenta os limites do Decreto-lei nº 1.312, de 15 de fevereiro de 1974, alterado pelo Decreto-lei nº 1.460, de 22 de abril de 1976, e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/Del1562.htm>. Acesso em: 10 de janeiro de 2021.

_____. Decreto-Lei nº 1.558, de 13 de junho de 1977. Altera a redação do artigo 4º, e seu parágrafo do Decreto-lei nº 1.312, de 15 de fevereiro de 1974. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/Del1558.htm>. Acesso em: 10 de janeiro de 2021.

_____. Decreto-Lei nº 1.651, de 21 de dezembro de 1978. Aumenta os limites do Decreto-lei nº 1.312, de 15 de fevereiro de 1974, alterados pelos Decretos-leis nºs 1.460, de 22 de abril de 1976 e 1.562, de 19 de julho de 1977 e da outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/Del1651.htm>. Acesso em: 10 de janeiro de 2021.

_____. Lei Complementar nº 12, de 8 de novembro de 1971. Regula o artigo 69 da Constituição e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/cCIVIL_03/LEIS/LCP/Lcp12.htm >. Acesso em: 2 de setembro 2020.

_____. Lei nº 1079, de 10 de abril de 1950. Define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/11079.htm >. Acesso em: 2 de setembro 2020.

_____. Lei nº 1.518, de 24 de dezembro de 1951. Autoriza o Poder Executivo a dar a garantia do Tesouro Nacional operação de crédito até o limite de US\$ 750.000.000,00 (setecentos e cinquenta milhões de dólares), destinados ao reaparelhamento de portos, sistemas de transportes, aumento da capacidade de armazenamento, frigoríficos e matadouros, elevação do potencial de energia elétrica e desenvolvimento de indústrias e agricultura. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/11518.htm>. Acesso em: 2 de setembro 2020.

_____. Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964. Dispõe sobre a política e as instituições monetárias, bancárias e creditícias, cria o conselho monetário nacional e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14595.htm>. Acesso em: 10 de janeiro de 2021.

_____. Lei nº 4.829, de 5 de novembro de 1965. Institucionaliza o crédito rural. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14829.htm>. Acesso em: 10 de janeiro de 2021.

_____. Lei nº 5.000, de 24 de maio de 1966. Dispõe sobre a concessão do aval do Tesouro Nacional em operação de crédito no exterior. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/1950-1969/L5000.htm >. Acesso em: 10 de janeiro de 2021.

d) Processo judicial

BRASIL, 1984. 5a Vara da Justiça Federal de Brasília. Ação Popular. Número original: 230-AD184. Atual número do processo: 0001274-78.1984.4.01.3400.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI n. 4/DF. Relator: Ministro Sydney Sanches. Disponível em: < <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266153>>. Acesso em: 12 de novembro de 2021.

e) Documentos

BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. Anais da Assembleia Nacional Constituinte. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. *Diários da Assembleia Nacional Constituinte* (Suplemento). Brasília: Senado Federal.

BRASIL. Conselho Monetário Nacional. *Ata da 433ª Sessão do Conselho Monetário Nacional*, de 21 de agosto de 1984, p. 17.

BRASIL. Comissão para o planejamento do governo (COPAG). *Subsídios para Renegociação da Dívida Externa*. 1985.

BRASIL. Banco Central do Brasil. Diretoria da Área Externa. *Relatório do setor externo da economia brasileira*, 1979/1984. Brasília, 1985.

BRASIL. Banco Central do Brasil. *Dívida Externa Brasileira*. 2ª ed. Brasília: Banco Central do Brasil, 2003.

_____. Câmara dos Deputados. Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a apurar as causas e consequências da dívida brasileira e o Acordo FMI/Brasil. *Relatório Final*. Brasília, 10 de setembro de 1984. Arquivo da Câmara dos Deputados.

_____. Senado. Comissão Especial do Senado Federal para a Dívida Externa. *Relatório Final*. Brasília, 23 de agosto de 1989. Disponível em: <<https://auditoriacidadada.org.br/wp-content/uploads/2012/10/RelatorioFHC.pdf>>. Acesso em 10 de janeiro de 2020.

_____. Conselho Monetário Nacional. Ata da Sessão de 13 de dezembro de 1984. Disponível em < https://www.bcb.gov.br/conteudo/cmn/AtasCmn/Ata_0441_CMN.pdf>. Acesso em 10 de agosto de 2020.

_____. Conselho Monetário Nacional. Ata da Sessão Extraordinária de 20 de dezembro de 1984. Disponível em < https://www.bcb.gov.br/conteudo/cmn/AtasCmn/Ata_CMN_Extra_1984-12-20.pdf>. Acesso em 10 de agosto de 2020.

_____. Ministério da Fazenda. Comissão para o Reordenamento das Finanças Públicas. *Relatório Final*. Brasília, de 27 de novembro de 1984.

INTERNATIONAL MONETARY FUND. *Articles of Agreement of the International Monetary Fund*. Disponível em: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/aa/index.htm>. Acesso em 20 de janeiro de 2021.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Parecer do Secretário-geral Adjunto do Ministério da Fazenda, Raymundo Monteiro Moreira, de 22 de janeiro de 1985, e publicado no Diário Oficial da União, de 20 de fevereiro de 1985, fls. 2820-2826.

BRASIL. SNI. Pronunciamentos e entrevistas de autoridades participantes do XV Congresso Nacional de Bancos realizado em Salvador-BA, no período de 19 a 23 de novembro de 1984. (Acervo da Biblioteca Nacional).

_____. SNI, 31 de maio de 1983, Dossiê “Relatório de missão junto ao FMI”, pp. 7-11. BR DFANBSB V8.MIC, GNC.AAA.84045593. Sistema SIAN, AN-RJ.

_____. SNI, “Acompanhamento de fatos e ou situações relativas ao campo político”, 16 de junho de 1987, Código BR DFANBSB V8.MIC, GNC.AAA.87062606 – Dossiê. Sistema SIAN, AN-RJ.

_____. SNI, Ata da quinquagésima quinta sessão do Conselho de Segurança Nacional, 20 de fevereiro de 1987, p. 30. BR DFANBSB N8.0.ATA.9-4, p.19-37 – Dossiê. Sistema SIAN, AN-RJ.

WORLD BANK. *World Development Report 1983*. Disponível em: < <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/5966/WDR%201983%20-%20English.pdf;sequence=1> >. Acesso em 20 de janeiro de 2021.

WASHINGTON, Embaixada do Brasil em. Telegrama 270, 21 de janeiro de 1987. Washington, EUA, para Ministério das Relações Exteriores, Brasília. Arquivo do MRE, Brasília.

_____. Telegrama 2256, microfilme 2569, 2 de julho de 1987. Washington, EUA, para Ministério das Relações Exteriores, Brasília. Arquivo do MRE, Brasília.

_____. Telegrama 3019, caixa 34 - ultrassecretos, 11 de setembro de 1987. Washington, EUA, para Ministério das Relações Exteriores, Brasília. Arquivo do MRE, Brasília.

_____. Telegrama 2883, microfilme 2678, 4 de outubro de 1988. Washington, EUA, para Ministério das Relações Exteriores, Brasília. Arquivo do MRE, Brasília.

f) Entrevistas⁶⁶² e Depoimentos

BRASIL. Banco Central do Brasil. Depoimento de Ernane Galvêas in “Coleção História Contada do Banco Central do Brasil”. 2019a. Brasília, Banco Central do Brasil. Disponível em <<https://www.bcb.gov.br/historiacontada/>>. Acesso em 20 de janeiro de 2021.

_____. Depoimento de Paulo Lira in “Coleção História Contada do Banco Central do Brasil”. 2019b. Brasília, Banco Central do Brasil. Disponível em <<https://www.bcb.gov.br/historiacontada/>>. Acesso em 20 de janeiro de 2021.

_____. Depoimento de Carlos Geraldo Langoni in “Coleção História Contada do Banco Central do Brasil”. 2019c. Brasília, Banco Central do Brasil. Disponível em <<https://www.bcb.gov.br/historiacontada/>>. Acesso em 20 de janeiro de 2021.

_____. Depoimento de Fernão Bracher in “Coleção História Contada do Banco Central do Brasil”. 2019d. Brasília, Banco Central do Brasil. Disponível em <<https://www.bcb.gov.br/historiacontada/>>. Acesso em 20 de janeiro de 2021.

⁶⁶² A pesquisa contou também com as entrevistas concedidas anonimamente em 1992 e 1993 pelos burocratas da “Comissão de 84” para a pesquisa da tese “Burocracia e Elites Burocráticas no Brasil”, de Gilda Gouvêa.

_____. Depoimento de Fernando Milliet in “Coleção História Contada do Banco Central do Brasil”. 2019e. Brasília, Banco Central do Brasil. Disponível em <<https://www.bcb.gov.br/historiacontada/>>. Acesso em 20 de janeiro de 2021.

_____. Depoimento de Affonso Pastore in “Coleção História Contada do Banco Central do Brasil”. 2019f. Brasília, Banco Central do Brasil. Disponível em <<https://www.bcb.gov.br/historiacontada/>>. Acesso em 20 de janeiro de 2021.

_____. Depoimento de Persio Arida in “Coleção História Contada do Banco Central do Brasil”. 2019g. Brasília, Banco Central do Brasil. Disponível em <<https://www.bcb.gov.br/historiacontada/>>. Acesso em 20 de janeiro de 2021.

_____. Depoimento de Elmo Camões in “Coleção História Contada do Banco Central do Brasil”. 2019h. Brasília, Banco Central do Brasil. Disponível em <<https://www.bcb.gov.br/historiacontada/>>. Acesso em 20 de janeiro de 2021.

_____. Depoimento de Denio Nogueira in “Coleção História Contada do Banco Central do Brasil”. 2019i. Brasília, Banco Central do Brasil. Disponível em <<https://www.bcb.gov.br/historiacontada/>>. Acesso em 20 de janeiro de 2021.

CERQUEIRA, Ceres Aires. *Dívida externa brasileira: processo negocial, 1983-1996*. Brasília: Banco Central do Brasil, 1997.

Entrevista com Dilson Funaro no programa “Roda Viva”, em 8 de fevereiro de 1988. Transcrição feita pelo Acervo Fapesp. Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo, São Paulo. Disponível em: <http://www.rodaviva.fapesp.br/materia/333/entrevistados/dilson_funaro_1988.htm>. Acesso em: 14 de fevereiro de 2021.

NÓBREGA, Maílson da. *O futuro chegou: instituições e desenvolvimento no Brasil*. Rio de Janeiro, Globo, 2005.

TV CULTURA, Memória do programa “Roda Viva”. Entrevista com Dilson Funaro. Transmissão em 8 de fevereiro de 1988. Transcrição feita pela Fapesp (www.rodaviva.fapesp.br). Acesso em 10 de setembro de 2020.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Pronunciamento do presidente José Sarney, por ocasião da abertura do debate geral da XL Assembléia-Geral da ONU”. 23 de setembro de 1985. Brasília, Biblioteca da Presidência da República. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/jose-sarney/discursos/1985/94.pdf/view>>. Acesso em 12 de setembro de 2020.

g) Discursos

BRASIL. “Suspensão dos juros da dívida externa, Cadeia nacional de rádio e televisão”, 20 de fevereiro de 1987. Biblioteca da Presidência da República, Brasília, p. 68. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/jose-sarney/discursos/1987/12.pdf/view>>. Acesso em: 17 de março de 2021.

BRESSER-PEREIRA, 1987: Discurso proferido na posse no Ministério da Fazenda, em 29 de abril de 1987.

h) Outros

BRESSER PEREIRA, L. C. Carta de demissão do Ministério da Fazenda, 18 de dezembro de 1987. Brasília. Disponível em: <<http://bresserpereira.sitepessoal.com/documento/574>>. Acesso em: 6 de abril de 2021.

COPAG. Subsídios para a renegociação da dívida externa. Revista de Economia Política, vol. 5, nº 4, outubro-dezembro/1985. São Paulo: 1985. Disponível em: <http://www.rep.org.br/PDF/20-10.PDF>. Acesso em 10 de maio de 2021.

CPDOC-FGV, Dicionário do Acervo do Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil da Fundação Getúlio Vargas. Verbetes “Dívida Externa”, por Carlos Eduardo de Freitas. Disponível em: <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/divida-externa-2>>. Acesso em 10 de maio de 2021.

_____, Dicionário do Acervo do Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil da Fundação Getúlio Vargas. Verbetes “Maílson Ferreira da Nóbrega”, por Luís Otávio de Sousa. Disponível em: <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/mailson-ferreira-da-nobrega>>. Acesso em 10 de maio de 2021.

_____, Dicionário do Acervo do Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil da Fundação Getúlio Vargas. Verbetes “Assembleia Nacional Constituinte de 1987-88”, por André Magalhães Nogueira. Disponível em: <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/assembleia-nacional-constituente-de-1987-88>>. Acesso em 10 de maio de 2021.

Palestra “Reconstrução Histórica da Constituinte”, de José Serra. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=q1hdj879kNA&ab_channel=IDP. Acesso em: 12 de abril de 2021.

Anexo 1 – tabelas

CRONOLOGIA GERAL DA DÍVIDA EXTERNA

1973-1980 O governo militar sustentou o milagre econômico tomando empréstimos abundantes. Com a crise do petróleo, a dívida externa disparou, para cobrir o rombo na balança comercial. O país importava 85% do petróleo que consumia.

1983 Com as reservas negativas, o governo informa aos credores que passará a pagar apenas os juros: não mais o principal de sua dívida externa.

1984-85 Durante esse período, o Brasil assinou vários acordos com o FMI, mas nunca cumpriu as metas fixadas nas cartas de intenção. O termo *waiver* (perdão) ficou conhecido no noticiário econômico. Nessa época, a fama do fundo entre os brasileiros piorou muito, diante das exigências do organismo para se renegociar a dívida, que arrojava a economia.

1987 O governo Sarney interrompe o pagamento dos juros da dívida, mantendo só o principal (US\$ 2 bilhões).

1998 Com a âncora cambial e a abertura econômica, as importações elevam o déficit comercial. Somado ao déficit das contas públicas e à crise da Ásia, o Brasil recorre de novo ao FMI, e assume o compromisso de ajuste externo, aumentando exportações.

Fonte: <<https://oglobo.globo.com/economia/historico-da-divida-externa-no-brasil-3626195>>

FASE I E FASE II

Fase I (1983)	Projeto I
	Novos recursos financeiros US\$ 4,4 bilhões (para 1983) US\$ 2,5 bilhões até março; US\$ 1,9 bilhões até dezembro
	Projeto II
	Parcelas do principal dos empréstimos e financiamento devidos a bancos comerciais Era uma rolagem automática do principal da dívida vincenda Previsto: US\$ 4 bilhões (para 1983) Efetivamente repassado: US\$ 4,7 bilhões
Fase II (1984)	Projeto III
	Renovação de linhas de crédito de curto prazo US\$ 9,9 bilhões (para 1983)
	Projeto IV
	Restauração do financiamento interbancário a bancos brasileiros localizados no Exterior Previsto: US\$ 9,4 bilhões (correspondente a 30.06.1982) Efetivo: US\$ 6 bilhões
Fase II (1984)	Projeto A
	US\$ 6,5
	Projeto B
	US\$ 5,35
Fase II (1984)	Projeto C
	US\$ 10,1
Fase II (1984)	Projeto D
	US\$ 6,1

Fonte: Relatório *Dívida Externa Brasileira* (BRASIL, 2003)

Projeto 1: acordo formal assinado pelo BCB e instituições financeiras no exterior

1. Formalizado com o Acordo *Credit and Guaranty Agreement* em 25/02/1983;
2. Consistia na liberação de novos empréstimos na ordem US\$ 4,4 bilhões para o Brasil no ano de 1983, para pagamento de juros que venciam no mesmo ano (tratava-se de “dinheiro novo”).
3. Esse projeto seria coordenado pelo *Morgan Guaranty* e participariam dele 176 bancos credores.
4. Os recursos seriam liberados em 4 parcelas a tomadores internos, se privados devidamente especificados pelo Banco Central do Brasil, nos meses de março, junho, setembro, dezembro.

Projeto 2: acordo formal assinado pelo BCB e instituições financeiras no exterior

1. Formalizado com o Acordo *Deposit Facility Agreement* em 25/02/1983;
2. Para implementar esse programa já a partir de 3.1.83, foram aprovados os votos 736/82, do Banco Central do Brasil e 510/82, do Conselho Monetário Nacional em 28.12.82;
3. O Projeto estipulava o refinanciamento dos empréstimos de médio e longo prazos devidos pelo Brasil (e agentes privados) com vencimento no ano de 1983.
4. Coordenado pelo Citibank.
5. Previa o refinanciamento de US\$ 4,6 bilhões do total de US\$ 7,2 bilhões devidos pelo prazo de 8 anos.

Projeto 3: não houve acordo formal

1. Não houve acordo formal (apenas um *Commitment Telex* do Banco Central do Brasil).
2. Valor de US\$ 10,4 bilhões.
3. Essas linhas tinham a função de fornecer crédito comercial ao país, através de depósitos em bancos brasileiros operando no exterior, para financiar importações brasileiras.
4. Linhas de crédito interbancário relacionadas ao crédito comercial (as linhas de crédito eram concedidas a bancos e empresas no país para o financiamento das exportações e importações brasileiras, pelo período de até 360 dias).
5. Coordenado pelo *Chase Manhattan*.

Projeto 4: não houve acordo formal

1. Não houve acordo formal.
2. Os compromissos se deram através de um *Commitment Telex* do Banco Central do Brasil.
3. Manutenção das linhas de crédito interbancárias ao país (O esquema do Projeto 4 foi semelhante ao do Projeto 3. As linhas de crédito interbancário eram concedidas às agências de bancos brasileiros no exterior por períodos mínimos de 30 dias, podendo ser renovadas).
4. O valor total do projeto foi de US\$6 bilhões, com a participação de 260 bancos.
5. Coordenado pelo *Bankers Trust*.

Fonte: Relatório *Dívida Externa Brasileira* (BRASIL, 2003)⁶⁶³

⁶⁶³ Os projetos A, B, C, D da Fase II eram equivalentes aos Projetos I, II, III, IV da Fase I. No Projeto III da fase 1, o ato jurídico que criava o empréstimo era uma mera troca de Cartas entre o governo brasileiro e os bancos credores. No projeto C, esse ato foi substituído por carta contratual, assinada pelo Banco Central e por todos os bancos credores.

CLUBE DE PARIS (1983-1984)

Acordo de consolidação do débito brasileiro (23.12.1983)

Estabeleceu regras básicas a serem observadas no reescalonamento da dívida brasileira com os países participantes da negociação.

A implementação seria feita por meio de acordos bilaterais a serem firmados posteriormente entre o Brasil e cada país, individualmente.

31.03.1983: corte temporal de início do reescalonamento do Clube de Paris.

Condições do acordo

Os contratos assinados até essa data terão reescalonados os seus pagamentos de principal e juros vincendos durante o período de consolidação da dívida.

O período de consolidação vai de 1º de agosto de 1983 até 31 de dezembro de 1984

8 pagamentos semestrais, sendo o primeiro em 1º de janeiro de 1989 e o último em 1º de julho de 1982 [SIC]

Fonte: Relatório *Dívida Externa Brasileira* (BRASIL, 2003).

Comitê Assessor de Bancos

Presidência e porta-voz: Citibank	
Citibank ⁶⁶⁴	New York
Bankers Trust Co.	New York
Chemical Bank	New York
Manufacturers Hanover Trust Co.	New York
Morgan Guaranty Trust Co.	New York
Lloyds Bank International	London
Arab Banking Corporation	Bahrein
Credit Lyonnais	Paris
Deutsche Bank AG	Frankfurt
Bank of Montreal	Montreal
Bank of Tokyo	Tokyo
Bank of America NT & SA	San Francisco
The Chase Manhattan Bank	N.A.
Union Bank of Switzerland	Zurich

Fonte: Relatório *Dívida Externa Brasileira* (BRASIL, 2003).

	Dívida registrada bruta	Dívida de curto prazo	Reservas	Dívida líquida	Empréstimos em moeda
1987	107,5	13,7	4,9 (liquidez) 3,3 (caixa)*	102,6	N/A
1988	102,8	9,9	8,1 (liquidez) 5,3 (caixa)	94,7	64,5*

Fonte: Banco Central. Boletim e programa econômico fev/1987 e mar/1989 *apud* Relatório Final da CPI da dívida externa no Senado Federal, agosto/1989, p. 24

* reservas em 20 de fevereiro de 1987

N/A: não disponível

** dados de 30 de junho de 1988

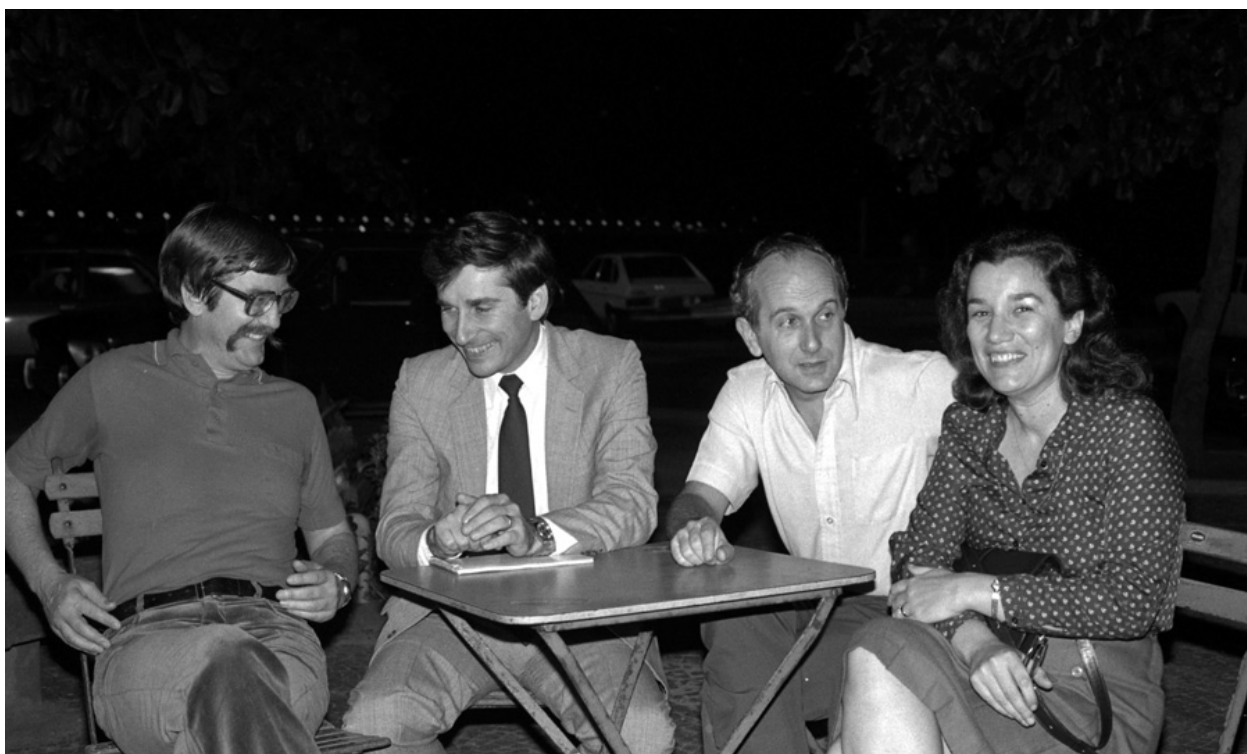
Dívida externa por categoria de credores

⁶⁶⁴ O presidente do comitê bancário de assessoria era o banqueiro William (Bill) Rhodes, do Citibank.

Discriminação	US\$ milhões	%	US\$ milhões	%
Agências governamentais*	4.160	5,0	18.324	15,9
Organismos multilaterais	4.391	5,3	13.953	12,1
Bancos comerciais*	66.468	79,9	75.126	65,3
Outros	8.186	9,8	7.693	6,7
Dívida externa total	83.205	100,0	115.096	100,0

Fontes: Banco Central do Brasil e Belluzzo e Batista Júnior (1992), p.52.

Anexo 2 – fotografias



A missão do FMI, composta por Hans Flickenschild, José Fajgenbaum, Thomas Reichmann e Ana Maria Jul (da esq. para a dir.), que veio ao Brasil negociar as condições para o empréstimo (Imagem: Cristina Paranaguá/CPDOC JB)



A imagem é da capa do Jornal do Brasil, matéria intitulada “Em 83, Brasil só quer pagar os juros – Proposta é uma forma de renegociação”, 21 de dezembro de 1982.

EM FOCO: O FMI E O BRASIL

História. Presidente do BC, Carlos Langoni, durante conferência para banqueiros no Hotel Plaza, em Nova York: na foto, aparece (à esquerda) o ministro da Fazenda, Ernane Galvêas. Encontro com 125 representantes de bancos credores da dívida externa do Brasil / 21/12/1982 / ARQUIVO

2/11

A charge de Angeli é capa da *Folha de S. Paulo* do dia 20 de dezembro de 1982: “Brasil pede socorro em Nova York”. A reunião também envolveu todo o primeiro escalão do Banco Central e do Banco do Brasil (“Delfim tem hoje reunião decisiva sobre o ‘jumbo’”, *Jornal do Brasil*, 20 de dezembro de 1982).

Delfim, Galvêas e Langoni acertam hoje com 114 bancos um empréstimo (US\$ 9,4 bilhões) que poderá afastar, por algum tempo, o fantasma da moratória



Entre 5 e 6 mil pessoas saíram em passeata pela Av. Rio Branco, interditada, contra o Decreto 2 045. Na Cinelândia houve o único incidente: jogaram um pó amarelo que causou lágrimas. (Página 4)

Capa do *Jornal do Brasil*, em 1 de outubro de 1983.



Jornal do Brasil, em 3 de março de 1983.



Imagens de *Jornal do Brasil*, 1 de outubro de 1983.

Relação dos participantes das negociações da Dívida Externa Brasileira

Negociadores-chefes com os credores privados

Carlos Geraldo Langoni – Fase I
Affonso Celso Pastore – Fase II
Fernão Carlos Botelho Bracher – Fase III
Fernando Milliet de Oliveira – Fase IV
Antônio de Pádua Seixas – Fase III e IV
Jório Dauster Magalhães e Silva – Acordo de Juros – IDU
Pedro Sampaio Malan – Acordo de 1992 – *Brady Bonds*
André Pinheiro de Lara Resende – Acordo de 1992 – *Brady Bonds*

Chefes das delegações brasileiras nas negociações com o Clube de Paris

Ernane Galveas – Fase I
Álvaro de Alencar – Fase II
Sérgio Amaral – Fase III
Francisco Roberto André Gros – Fase IV

Técnicos do governo que participaram das negociações

Banco Central do Brasil

Diretores

Arminio Fraga Neto
Arnim Lore
Carlos Eduardo de Freitas
Emílio Garófalo
José Carlos Madeira Serrano

Procuradores

Ailton Cesar dos Santos
Carlos Eduardo da Silva Monteiro
Diógenes Setti Sobreira
Flávio Maia
José Coelho Ferreira
Luiz Carlos Sturzenegger

Técnicos

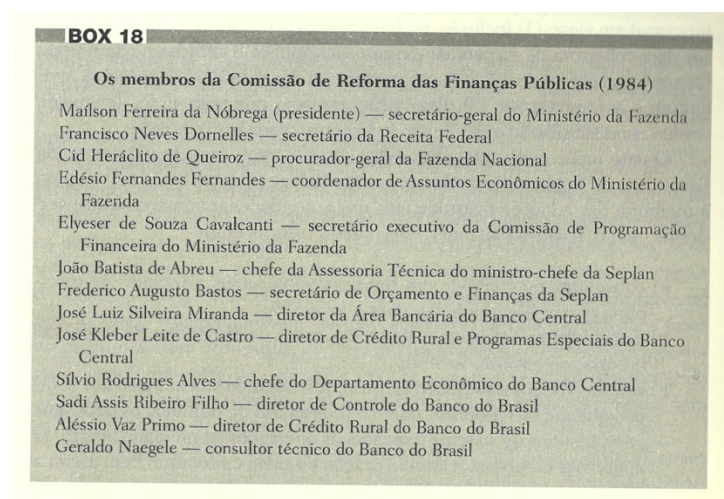
Altamir Lopes
Antonio Carlos Monteiro
Anuar Kalil
Arthur Campos Tavares
Ceres Aires Cerqueira
Eliana Nogueira de Souza
Gilberto de Almeida Nobre

Anexo 4 – relação de membros da Comissão de 84

NOMES DOS PRINCIPAIS MEMBROS DA COMISSÃO PARA O REORDENAMENTO DAS FINANÇAS PÚBLICAS INSTITUÍDA PELO VOTO 283/84 DO CONSELHO MONETÁRIO NACIONAL E DE PESSOAS QUE TIVERAM PARTICIPAÇÃO DIRETA NOS SEUS TRABALHOS

Akihiro Ikeda, Akira Ensiki, Alcindo Ferreira, Aléssio Vaz Primo, André Romar Fernandes, Anselmo de Oliveira Andrade, Antonio Carlos Ferreira de Paula, Antonio Carlos Monteiro, Antonio Carlos Tiago, Antonio Ribeiro Pontes Filho, Armando Thiers Farnese, Arnold Alicia da Silva Gaspar, Carlos Alberto Correa, Carlos Eduardo Tavares, Cid Heráclito de Queiroz, Cincinato Rodrigues Campos, Clair Ienite Gobbo, Claudiano Manoel de Albuquerque, Daniel Alves Ramires, Dilson Sampaio da Fonseca, Edgard Dias Junior, Edésio Ferreira Fernandes, Edilson Almeida Pedrosa, Edmar da Costa Barros, Edolier Cassio de Moraes, Edson Alves Sá Teles, Elyeser de Souza Cavalcanti, Faim Abrahão Filho, Flaviano Pereira Trindade, Francisco Amadeu Pires Felix, Francisco Carlos da Rocha, Francisco de Assis Campolina de Oliveira, Francisco Dornelles, Francisco Junqueira Bruzzi, Frederico Augusto Bastos, Fuad Jorge Noman Filho, Geraldo Cesar Machado Leal, Geraldo Naegele, Gilberto Florito, Haroldo Drefahl, Haroldo Nazareno Melo Monteiro, Helio Bebiano, Herley José de Almeida, Inácio José Barreira Danziato, Israel Pinheiro, Italo Sidney Gasparini Filho, Ivson Romero de Almeida Paraíso, João Batista A.Lemgruber, João Batista de Abreu, João Batista Gruginski, Jorge Caetano, Jorge Roiff, José Augusto Savasini, José Augusto Varanda, José Costa de Oliveira, José Dias de Alencar, José Ferreira Junior, José Guilherme da Silva Caldas, José Kleber Leite de Castro, José Luiz Silveira Miranda, Leonardo Mauricio Colombini Lima, Luciano Alvarenga de Aguiar, Luis Fernando Gusmão Wellisch, Luiz Antonio Andrade Gonçalves, Luiz Carlos Nerosky, Luiz Jorge de Oliveira, Mailson da Nóbrega, Manoel Francisco da Silva, Marcio Reinaldo Dias Moreira, Maria Izabel Pacheco de Lima, Maria Raimunda Leite de Assis, Nelmar de Castro Batista, Odair Lucietto, Osiris de Azevedo Lopes Filho, Osmar Victor do Espírito Santo, Paulo Cesar Ximenes Alves Ferreira, Paulo Maurício de Andrade, Pedro Pullen Parente, Plínio Euripedes de Castro, Raimundo Geraldo de Aguiar Pereira, Raymundo Monteiro Moreira, Renato Pimenta Furtado, Roberto Calaça da Costa, Rubens Luiz Pereira Rezende, Ruy Meneses Graça, Sadi Assis Ribeiro Filho, Sebastião Barros, Sergio de Castro, Silvio Rodrigues Alves, Udson Jaques Perdigão, Woner Resende de Miranda.

Fonte: GOUVÊA, 1994.



Fonte: NÓBREGA, 2005.