

INSTITUTO HISTÓRICO E GEOGRÁFICO BRASILEIRO

Gilberto Bercovici

A ORGANIZAÇÃO JURÍDICA DA
ECONOMIA DURANTE A DITADURA
MILITAR (1964-1985)

BERCOVICI, Gilberto
A ORGANIZAÇÃO JURÍDICA DA ECONOMIA DURANTE A
DITADURA MILITAR (1964-1985)
R. IHGB, Rio de Janeiro, a. 183(490): 199-242, set./dez. 2022

Rio de Janeiro
set./dez. 2022

A ORGANIZAÇÃO JURÍDICA DA ECONOMIA DURANTE A DITADURA MILITAR (1964-1985)

THE LEGAL ORGANISATION OF THE ECONOMY DURING THE MILITARY DICTATORSHIP (1964-1985)

GILBERTO BERCOVICI¹

Resumo:

O artigo trata da imposição de um modelo econômico pela ditadura militar que ainda permanece hoje como fundamento da acumulação capitalista no Brasil: a manutenção do país como uma estrutura fundada na acumulação primitiva permanente de capital. Para tanto, descreve a organização constitucional da economia, o regime do planejamento e do capital estrangeiro, o papel das empresas estatais e a política de desenvolvimento seguida durante o período ditatorial e conclui debatendo a continuidade do modelo econômico ditatorial sob o regime constitucional de 1988.

Palavras-chave: Ditadura Militar; Constituição Econômica; Intervenção do Estado na Economia; Desenvolvimento; Acumulação Primitiva.

Abstract:

The article deals with the imposition of an economic model by the military dictatorship still existing today as the foundation of capitalist accumulation in Brazil: the maintenance of the country as a structure founded on the permanent primitive accumulation of capital. To this end, we describe the constitutional organisation of the economy, the planning and foreign capital regime, the role of state-owned enterprises and the development policy followed during the dictatorial period. We conclude by discussing the continuity of the dictatorial economic model under the constitutional regime of 1988.

Keywords: *military dictatorship; economic constitution; state intervention in the economy; development; primitive accumulation.*

O Modelo Econômico da Ditadura Militar

O desvirtuamento do modelo nacional-desenvolvimentista, centrado no Estado, que objetivava a formação de um sistema econômico nacional, cujo centro dinâmico e unificador era o mercado interno, teve início com o golpe militar de 1º de abril de 1964, que depôs João Goulart. O modelo econômico imposto pela ditadura militar ainda permanece hoje como fundamento da acumulação capitalista no Brasil: a manutenção do país como uma estrutura fundada na acumulação primitiva permanente de capital.

1 – Professor Titular de Direito Econômico e Economia Política da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Professor do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Nove de Julho – Uninove. Doutor em Direito do Estado e Livre Docente em Direito Econômico pela Universidade de São Paulo. E-mail: gilberto.bercovici@gmail.com.

A acumulação primitiva (*“ursprüngliche Akkumulation”*) de capital é o processo que marcou os primórdios do capitalismo, envolvendo fraudes, roubos e todo tipo de violência². Trata-se de uma “acumulação por espoliação”, em que se aliam o poder do dinheiro e o poder do Estado, seja diretamente, por conivência ou por omissão. Abrem-se, assim, espaços para a acumulação privada desenfreada, geralmente com dinheiro público a juros subsidiados.

Inspirando-se na concepção de Caio Prado Jr. sobre o “sentido da colonização”³, Leda Paulani entende que o sentido da industrialização no pós-1964, fundado em empresas multinacionais, foi construir a base para o regime de acumulação sob dominação financeira que se consolidaria nos anos 1990. A internacionalização da produção industrial promovida pelos militares foi o substrato necessário para o desenvolvimento da financeirização e para a consolidação do Brasil como uma plataforma de valorização financeira internacional, processo consumado na década de 1990 e mantido em suas bases até hoje. A ditadura de 1964 deixou de construir uma economia industrial avançada e ajudou a estruturar um complexo de apropriação e promoção mercantil que utiliza permanentemente formas diversificadas de acumulação primitiva, instituindo, nas palavras de Carlos Brandão, uma máquina de produzir desigualdades potente e sofisticada.

A diferença entre a acumulação primitiva de capital do início do capitalismo para o atual está no discurso econômico dominante. Antes,

2 – MARX, Karl. *Das Kapital: Kritik der politischen Ökonomie*. 38ª ed. Berlin: Dietz Verlag, 2007, vol. 1, capítulo 24, pp. 741-791.

3 – Nas palavras de Caio Prado Jr: “*Se vamos à essência da nossa formação, veremos que na realidade nos constituímos para fornecer açúcar, tabaco, alguns outros gêneros; mais tarde ouro e diamantes; depois, algodão, e em seguida café, para o comércio europeu. Nada mais que isto. É com tal objetivo, objetivo exterior, voltado para fora do país e sem atenção a considerações que não fossem o interesse daquele comércio, que se organizarão a sociedade e a economia brasileiras. Tudo se disporá naquele sentido: a estrutura, bem como as atividades do país. Virá o branco europeu para especular, realizar um negócio; inverterá seus cabedais e recrutará a mão-de-obra que precisa: indígenas ou negros importados. Com tais elementos, articulados numa organização puramente produtora, industrial, se constituirá a colônia brasileira*”. In: PRADO Jr., Caio. *Formação do Brasil Contemporâneo – Colônia*. São Paulo: Companhia das Letras, 2011, p. 29.

era o discurso mercantilista, de defesa dos mercados pelo Estado. Na atualidade, o discurso hegemônico é o da supremacia dos mercados, da concorrência, da competitividade, da eficiência⁴, cuja concretização se demonstra no privilégio patrimonialista de uma minoria privilegiada e bem posicionada junto ao Estado. A acumulação primitiva permanente no Brasil está baseada na apropriação privada do território e dos bens públicos pela minoria privilegiada, na retenção especulativa da propriedade e do dinheiro e na preponderância da esfera da circulação, e não da produção, no espaço nacional. Essa apropriação privada do território e dos recursos naturais mantém uma contínua “fuga para a frente”, com abundância de terra, força de trabalho, recursos naturais e financiamento público. A consequência deste modelo é a estrutura concentrada da propriedade e da renda, mantidas por um pacto político conservador que impede qualquer possibilidade de ruptura.

Com o modelo econômico imposto a partir de 1964, o Brasil se tornou uma plataforma de valorização financeira, capaz de proporcionar aos rentistas nacionais e estrangeiros ganhos incalculáveis em moeda forte. O Poder Público, assim, extrai boa parte da renda real da população e a transfere para a esfera da valorização financeira, garantindo o rentismo fundado nos títulos da dívida pública⁵.

4 – Vide, por todos, STÜRNER, Rolf. *Markt und Wettbewerb über alles? Gesellschaft und Recht im Fokus neoliberaler Marktideologie*. München: C. H. Beck, 2007.

5 – ARANTES, Paulo. A Viagem Redonda do Capitalismo de Acesso. In: ARANTES, Paulo. *Extinção*. São Paulo: Boitempo, 2007, pp. 176-178; PAULANI, Leda Maria. Capitalismo Financeiro, Estado de Emergência Econômico e Hegemonia às Avessas. In: OLIVEIRA, Francisco de; BRAGA, Ruy & RIZEK, Cibele (orgs.). *Hegemonia às Avessas: Economia, Política e Cultura na Era da Servidão Financeira*. São Paulo: Boitempo, 2010, pp. 131-134; PAULANI, Leda. Investimentos e Servidão Financeira: O Brasil do Último Quarto de Século. In: PAULANI, Leda. *Brasil Delivery: Servidão Financeira e Estado de Emergência Econômico*. São Paulo: Boitempo, 2008, pp. 87-95 e BRANDÃO, Carlos. Acumulação Primitiva Permanente e Desenvolvimento Capitalista no Brasil Contemporâneo. In: ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de et al. *Capitalismo Globalizado e Recursos Territoriais: Fronteiras da Acumulação no Brasil Contemporâneo*. Rio de Janeiro: Lamparina, 2010, pp. 39-41 e 43-59. Vide, ainda, TAVARES, Maria da Conceição. Império, Território e Dinheiro. In: FIORI, José Luís (org.). *Estados e Moedas no Desenvolvimento das Nações*. 3ª ed. Petrópolis: Vozes, 2000, pp. 449-487.

As Cartas de 1967 e 1969: Subsidiariedade e Concentração de Capital

O Ato Institucional nº 4, de 7 de dezembro de 1966, determinava que o Congresso Nacional teria que apreciar entre 12 de dezembro de 1966 e 24 de janeiro de 1967 o projeto de Constituição encaminhado pelo Marechal Castello Branco para substituir a Constituição de 1946, que, na prática, havia deixado de vigorar em 1º de abril de 1964. A possibilidade de modificação do projeto dos militares era muito remota. Tratava-se de uma outorga constitucional com uma passagem pelo Congresso Nacional, desfalcado pelas cassações de vários parlamentares opositores do regime, para efeitos de legitimação formal. A melhor síntese da Carta de 1967 é de Afonso Arinos de Melo Franco, então Senador pela ARENA, feita durante os debates no Congresso Nacional sobre o projeto do Marechal Castello Branco: *“A Constituição pode ser definida como social e economicamente reacionária por esta razão: porque fortalece, indiscutivelmente, o poder político do executivo, e afrouxa, enormemente, o controle do Estado, no campo da economia e no campo das relações sociais. A segunda contradição fundamental que saliento no texto é exatamente esta: o autoritarismo político equilibrado por uma negligência do Estado em relação ao terreno da vida econômica”*⁶.

Comprovando essa constatação, apesar de as Cartas outorgadas de 1967 e de 1969 (esta intitulada de Emenda Constitucional nº 1), em seus capítulos “Da Ordem Econômica e Social” (artigos 157 a 166 da Carta de 1967 e artigos 160 a 174 da Emenda nº 1, de 1969)⁷, preverem o desenvolvimento como fim da ordem econômica constitucional⁸, a preocupação principal dos “novos” donos do poder, ancorados pelos poderes de exce-

6 – Discurso pronunciado na sessão de 16 de dezembro de 1966 *apud* NODARI, Ariadne da Silva Rocha (coord.). *Debates Parlamentares na Constituição de 1967: Recursos Minerais, Monopólio Estatal do Petróleo e Minerais Nucleares*. Brasília: CNPq, 1987, p. 95.

7 – Para uma análise da ordem econômica da Carta de 1969 (que introduziu poucas alterações, geralmente de forma, à ordem econômica constitucional de 1967), vide CARVALHOSA, Modesto. *A Ordem Econômica na Constituição de 1969*. São Paulo: RT, 1972, pp. 1-45.

8 – Vide, especialmente, CARVALHOSA, Modesto. *A Ordem Econômica na Constituição de 1969 cit.*, pp. 69-106.

ção propiciados pela “Doutrina da Segurança Nacional”⁹, era aperfeiçoar as condições de funcionamento e expansão da empresa privada nacional e internacional. Os grandes beneficiados foram as empresas transnacionais e os grandes grupos empresariais brasileiros a elas ligados¹⁰.

A chamada “modernização” passava pela condenação da “democracia clássica” e a hegemonia da tecnocracia¹¹. O Estado interferiu de modo cada vez mais crescente na economia, principalmente para proporcionar as condições favoráveis ao crescimento e florescimento do setor privado, particularmente estrangeiro, que obteve inúmeras facilidades de acesso ao crédito para se expandir. A estrutura empresarial do Brasil mudou durante a ditadura militar, com o seu controle nas mãos dos grandes grupos transnacionais, reforçando ainda mais a dependência estrutural da economia brasileira¹². Grande parte dos centros de decisão econômica foram novamente internacionalizados. A grande contradição do regime ocorria entre a política econômica de favorecimento das empresas transnacionais e os arroubos “nacionalistas” ligados à soberania e à segurança nacional. A grande caracterização dessa retórica nacionalista e prática internacionali-

9 – A “Doutrina da Segurança Nacional” dava às Forças Armadas um papel fundamental na estruturação do Estado brasileiro de acordo com os imperativos internos e externos da segurança nacional. Esta foi a expressão máxima do poder militar, que, para assegurar a manutenção ou conquista dos seus objetivos nacionais não hesitou em utilizar a ameaça e a violência contra seus opositores. Essa concepção ampla e abrangente de segurança nacional institucionalizou o chamado “processo revolucionário”, transformando a segurança do Estado em insegurança da sociedade. O Ato Institucional nº 5, de 13 de dezembro de 1968, realçou o papel desempenhado pelos “órgãos de segurança”, que obtiveram considerável autonomia, sem maior controle. Eles mesmos definiram suas regras e objetivos, cuidando da preservação da segurança nacional e estipulando para cada situação o grau de repressão e coerção para eles necessário. Cf. LAFER, Celso. *O Sistema Político Brasileiro: Estrutura e Processo*. 2ª ed. São Paulo: Perspectiva, 1978, pp. 117-119.

10 – IANNI, Octavio. *Estado e Planejamento Econômico no Brasil*. 5ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1991, pp. 229-242 e 259-276 e FURTADO, Celso. *O Brasil Pós-“Milagre”*. 7ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982, p. 39. Sobre o favorecimento às empresas multinacionais pelo regime militar, vide também CARVALHOSA, Modesto. *A Nova Lei das Sociedades Anônimas - Seu Modelo Econômico*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977, pp. 40-51, 63-65 e 150-158.

11 – IANNI, Octavio. *Estado e Planejamento Econômico no Brasil cit.*, p. 249.

12 – IANNI, Octavio. *Estado e Planejamento Econômico no Brasil cit.*, p. 297.

zante ocorreu durante o período expansionista do “Brasil Potência”, configurando-se na elaboração dos Planos Nacionais de Desenvolvimento¹³.

Em função dos interesses das empresas transnacionais, todos os investimentos e a poupança foram canalizados para o financiamento do consumo de grupos de renda alta e média. Os salários foram rebaixados para diminuir os custos e atrair mais empresas estrangeiras produtoras de bens duráveis. Concentrou-se mais a renda para estimular a poupança, o que não deu certo, pelo contrário, causando o aumento do consumo. As empresas públicas e privadas foram estimuladas a captar recursos no exterior, com o Estado assumindo a responsabilidade cambial. Boa parte das deformações atuais do Estado brasileiro são consequência da subordinação desse Estado a um desenvolvimento que patrocinou transnacionais e serviu a uma minoria, reforçando a exclusão da maioria da população¹⁴.

A abertura para o capital estrangeiro foi uma das primeiras medidas tomadas pelo regime militar. Logo após o golpe militar, a lei do capital estrangeiro (Lei nº 4.131, de 03 de setembro de 1962) foi alterada com a aprovação da Lei nº 4.390, de 29 de agosto de 1964, regulamentada pelo Decreto nº 55.762, de 17 de fevereiro de 1965. A mudança essencial foi determinar que o capital externo deveria receber o mesmo tratamento que o capital nacional, revogando a maior parte das limitações anteriormente previstas às remessas de lucros e dividendos, pagamentos de *royalties* e juros, desde que houvesse o devido registro dos recursos no Banco Central¹⁵.

A Lei nº 4.131/1962, com as alterações da Lei nº 4.390/1964, possibilitou, ainda, boa parte do endividamento externo do país no decorrer das décadas de 1960 e 1970. De acordo com a legislação, as empresas brasileiras podiam obter empréstimos diretamente no exterior, desde que tivessem a autorização prévia do Banco Central sobre as características

13 – IANNI, Octavio. *Estado e Planejamento Econômico no Brasil cit.*, pp. 288-297.

14 – FURTADO, Celso. *O Brasil Pós-“Milagre” cit.*, pp. 21-89.

15 – DE CHIARA, José Tadeu. Capitais Estrangeiros. *Revista de Direito Mercantil, Industrial, Econômico e Financeiro* n. 26, 1977, pp. 68-72 e 78-80 e GONÇALVES, Reinaldo. *Globalização e Desnacionalização*. São Paulo: Paz e Terra, 1999, pp. 60-61.

gerais do empréstimo e suas garantias, geralmente fornecidas por bancos brasileiros, sob a forma de aval ou expedição de carta de garantia ao credor no exterior. Outra forma de endividamento externo foi autorizada pela Resolução do Banco Central nº 63, de 21 de agosto de 1967 (as “Operações 63”). Esta resolução autorizava os bancos brasileiros a contraírem empréstimos no exterior com a finalidade de repassá-los a empresas brasileiras, sendo os responsáveis diretos pelo pagamento no exterior¹⁶.

Este sistema foi capaz de captar grandes quantidades de recursos externos, especialmente por parte das grandes empresas e das filiais das empresas multinacionais que atuavam no país. A maior parte dos empréstimos feitos no exterior foi realizada por empresas privadas, com apoio ostensivo do governo militar, que entendia ser a “política de administração da dívida” suficiente para evitar qualquer desequilíbrio financeiro. Com a crise internacional, a partir de 1973, a perda de dinamismo da economia mundial e a elevação abrupta dos preços do petróleo e derivados geraram, entre outros efeitos, também a elevação das taxas básicas de juros e *spreads* bancários, o que aumentou o peso do serviço da dívida nas contas externas brasileiras, especialmente após a mudança da política de juros praticada pelo *Federal Reserve* norte-americano, sob a presidência de Paul Volcker, em 1979. Tinha início a “crise da dívida externa”, que levaria, inclusive, à estatização de boa parte desta dívida, a adoção de políticas econômicas ortodoxas e a sérios problemas de financiamen-

16 – DE CHIARA, José Tadeu. Capitais Estrangeiros *cit.*, pp. 73-74; CRUZ, Paulo Davidoff. *Dívida Externa e Política Econômica: A Experiência Brasileira nos Anos Setenta*. 2ª ed. Campinas: Instituto de Economia da UNICAMP, 1999, pp. 41-48, 113-127, 142-166; SOUZA, Washington Peluso Albino de. Capitais Estrangeiros: Regime Jurídico e Modelo Econômico. In: SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Estudos de Direito Econômico*. Belo Horizonte: Movimento Editorial Faculdade de Direito da UFMG, 1996, vol. 2, tomo II, pp. 305-307; CRUZ, Paulo Davidoff. Capitais Externos e o Financiamento de Longo Prazo no Brasil. In: SZMRECSÁNYI, Tamás & SUZIGAN, Wilson (orgs.). *História Econômica do Brasil Contemporâneo*. São Paulo: Hucitec/FAPESP/ABPHE, 1997, pp. 192-194 e NUSDEO, Fábio. Reescalonamento da Dívida Externa Brasileira: Um Exemplo de Integração Jurídico-Econômica no Final do Século. *Revista da Faculdade de Direito (Universidade de São Paulo)*, vol. 88, 1993, pp. 500-501.

to do Estado brasileiro¹⁷. O resultado desta política, iniciada em 1964 e aprofundada nas décadas seguintes, foi anunciado sinteticamente por José Luís Fiori: “*Ao partilhar com o sistema financeiro internacional o privilégio de gerar moeda de crédito internamente e estimular a tomada de créditos forâneos, primeiro por parte do setor privado e depois do setor público, a política econômica tornou o Estado vulnerável frente aos choques do petróleo e dos juros internacionais. E, ao implementar uma política de ajustamento do balanço de pagamentos através da estatização da maior parte da dívida externa, deu-se início a um processo de encilhamento financeiro que é hoje o grande responsável pela multiplicação exponencial da dívida externa e do déficit público, pela degradação progressiva da infraestrutura econômica e dos serviços públicos e pela mais completa paralisia da política econômica*”¹⁸.

O discurso oficial do regime militar sempre privilegiou a defesa da ortodoxia econômica. As próprias constituições outorgadas pelos militares, em 1967 e em 1969, chegaram, não por mera coincidência, a incorporar o chamado “princípio da subsidiariedade”, cuja concepção é entender o Estado como subsidiário da iniciativa privada. Este “princípio da subsidiariedade” é originário da legislação fascista¹⁹ de Benito Mussolini

17 – Sobre a crise da dívida externa e seus efeitos sobre a capacidade de atuação do Estado brasileiro na década de 1980, vide CRUZ, Paulo Davidoff. *Dívida Externa e Política Econômica cit.*, pp. 127-142 e 184-199; FURTADO, Celso. *ABC da Dívida Externa: O Que Fazer para Tirar o País da Crise Financeira*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989, pp. 15-16 e 18-39 e CRUZ, Paulo Davidoff. *Capitais Externos e o Financiamento de Longo Prazo no Brasil cit.*, pp. 194-197. Vide, ainda, TAVARES, Maria da Conceição. *Império, Território e Dinheiro cit.*, pp. 465-467 e NUSDEO, Fábio. *Reescalonamento da Dívida Externa Brasileira: Um Exemplo de Integração Jurídico-Econômica no Final do Século cit.*, pp. 501-511. Samuel Pinheiro Guimarães ressalta o paradoxo do financiamento de empresas estrangeiras por meio de empréstimos junto a bancos públicos ou privados brasileiros, pois significa a mobilização da poupança nacional para financiar investimentos estrangeiros, contribuindo para a remessa de parte dos lucros gerados para o exterior. Vide GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. *Capital Nacional e Capital Estrangeiro. Estudos Avançados* n. 39, 2000, pp. 146-147.

18 – FIORI, José Luís. *Sonhos Prussianos, Crises Brasileiras - Leitura Política de uma Industrialização Tardia*. In: FIORI, José Luís. *Em Busca do Dissenso Perdido: Ensaio Crítico sobre a Festejada Crise do Estado*. Rio de Janeiro: Insight, 1995, p. 78.

19 – ASENJO, Oscar de Juan. *La Constitución Económica Española: Iniciativa Económica Pública "versus" Iniciativa Económica Privada en la Constitución Española de*

(*Carta del Lavoro*, de 1927²⁰) e de Francisco Franco (*Fuero del Trabajo*, de 1938²¹, e *Ley de Principios del Movimiento Nacional*, de 1958²²), e se encontra explícito em vários dispositivos da Carta de 1967, outorgada pelo Marechal Castello Branco, como, por exemplo, nos seus artigos 157, §8^o²³ e 163²⁴.

Para o regime militar brasileiro, o Estado só poderia explorar diretamente a atividade econômica em caráter subsidiário à iniciativa privada. A liberdade econômica, na descrição de Modesto Carvalhosa, não era somente admitida, como protegida e condicionada a fins sociais. Estes

1978. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1984, pp. 92-93.

20 – Carta del Lavoro, IX: *"L'intervento dello Stato nella produzione economica ha luogo soltanto quando manchi o sia insufficiente l'iniziativa privata o quando siano in gioco interessi politici dello Stato. Tale intervento può assumere la forma del controllo, dell'incoraggiamento e della gestione diretta"*.

21 – Fuero del Trabajo, XI, 4 e XI, 6: *"4 - En general, el Estado no será empresario sino cuando falte la iniciativa privada o lo exijan los intereses superiores de la Nación. (...) 6 - El Estado reconoce la iniciativa privada como fuente fecunda de la vida económica de la Nación"*.

22 – Ley de Principios del Movimiento Nacional, X: *"Se reconoce al trabajo como origen de jerarquía, deber y honor de los españoles, y a la propiedad privada, en todas sus formas, como derecho condicionado a su función social. La iniciativa privada, fundamento de la actividad económica, deberá ser estimulada, encauzada y, en su caso, suplida por la acción del Estado"*.

23 – Art. 157, § 8º: *"São facultados a intervenção no domínio econômico e o monopólio de determinada indústria ou atividade, mediante lei da União, quando indispensável por motivos de segurança nacional, ou para organizar setor que não possa ser desenvolvido com eficiência no regime de competição e de liberdade de iniciativa, assegurados os direitos e garantias individuais"*, mantido com redação similar no artigo 163 da Carta de 1969: *"Art. 163 - São facultados a intervenção no domínio econômico e o monopólio de determinada indústria ou atividade, mediante lei federal, quando indispensável por motivo de segurança nacional ou para organizar setor que não possa ser desenvolvido com eficácia no regime de competição e de liberdade de iniciativa, assegurados os direitos e garantias individuais"*.

24 – Artigo 163 da Carta de 1967: *"As empresas privadas compete preferencialmente, com o estímulo e apoio do Estado, organizar e explorar as atividades econômicas. §1º - Somente para suplementar a iniciativa privada, o Estado organizará e explorará diretamente atividade econômica. §2º - Na exploração, pelo Estado, da atividade econômica, as empresas públicas, as autarquias e sociedades de economia mista reger-se-ão pelas normas aplicáveis às empresas privadas, inclusive quanto ao direito do trabalho e das obrigações. §3º - A empresa pública que explorar atividade não monopolizada ficará sujeita ao mesmo regime tributário aplicável às empresas privadas"*.

Este artigo foi reproduzido integralmente como artigo 170 da Carta de 1969.

fins sociais consistiam em parâmetros dentro dos quais se poderia exercer plenamente a livre iniciativa²⁵. A crítica deste dispositivo está presente nos textos de Washington Peluso Albino de Souza, para quem, corretamente, o artigo 163 da Carta de 1967 (repetido no artigo 170 da Carta de 1969) adotou o princípio ideológico liberal originário, mas seus acréscimos o desfiguraram exageradamente. Deste modo, criaram-se instrumentos constitucionais que, na prática, consagraram o tradicional “capitalismo sem risco” brasileiro, sempre defendido pelos nossos ideólogos da iniciativa econômica privada, com a socialização dos prejuízos e a privatização dos lucros. O mesmo Estado que deve ser “subsidiário” ou “suplementar à iniciativa privada”, deve também conceder “estímulo e apoio” às empresas privadas, abrindo inúmeras possibilidades de favoritismo a determinados grupos econômicos privados²⁶. Não por acaso, a política econômica do regime militar foi francamente favorável à concentração empresarial e à formação de conglomerados²⁷.

O Esvaziamento da Federação e a Política de Desenvolvimento Regional

Com os militares, o Governo Central passou a enfeixar uma série de poderes e atribuições, ocasionando forte centralização na esfera da União. O federalismo, praticamente, desapareceu neste período, apesar de nominalmente estar previsto nas Cartas outorgadas de 1967 e 1969²⁸.

25 – CARVALHOSA, Modesto. *A Ordem Econômica na Constituição de 1969 cit.*, pp. 6-8, 115-116, 122-130, 138-150 e 158. Vide, ainda, VIDIGAL, Geraldo de Camargo. *Teoria Geral do Direito Econômico*. São Paulo: RT, 1977, pp. 96-98.

26 – SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Teoria da Constituição Econômica*. Belo Horizonte: Del Rey, 2002, pp. 50-53, 69-70 e 94-96. Vide também GRAU, Eros Roberto. *Elementos de Direito Econômico*. São Paulo: RT, 1981, pp. 69-75, 84-85 e 99-101.

27 – CARVALHOSA, Modesto. *A Nova Lei das Sociedades Anônimas - Seu Modelo Econômico cit.*, pp. 66-71 e 144-148.

28 – Com a ditadura militar, através da Reforma Tributária de 1965 e as mudanças posteriores, houve forte centralização de recursos na órbita federal, com diminuição das transferências para Estados e Municípios, tornando-os extremamente dependentes da União. Vide OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. *Autoritarismo e Crise Fiscal no Brasil (1964-1984)*. São Paulo: Hucitec, 1995, pp. 18, 27-30, 41-48, 61-64, 112-113, 125 e 149-151. Vide também LOPREATO, Francisco Luiz C. Um Novo Caminho do Federalismo no Brasil? *Economia e Sociedade* n. 9, dezembro de 1997, pp. 95-97.

Como modo de matizar a total falta de autonomia dos entes federados, criaram-se eufemismos como o “federalismo de integração”.

A elaboração teórica do “federalismo de integração” é de Alfredo Buzaid, então Ministro da Justiça do General Médici, que considerava o desenvolvimento e a segurança nacional como fundamentos do novo “federalismo”²⁹. Sob o pretexto da “integração nacional”, todos os instrumentos de promoção do desenvolvimento econômico deveriam ser centralizados na esfera da União³⁰. Para Buzaid, o “federalismo de integração” iria além do federalismo cooperativo, atribuindo à União os poderes necessários para dirigir a política nacional, evitar conflitos com as unidades federadas e promover o desenvolvimento econômico com o máximo de “segurança coletiva”³¹. Realmente, o “federalismo de integração” foi tão além do federalismo cooperativo que praticamente extinguiu o sistema federativo brasileiro, sempre com a justificativa da “segurança nacional”. Em síntese, sob a denominação “federalismo de integração”, procuraram os juristas ligados à ditadura militar esconder a supressão do federalismo naquele período.

Com o golpe militar, a SUDENE (Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste), criada em 1959, perdeu, formalmente, a sua natureza de instituição administrativamente autônoma, ligada diretamente ao Presidente da República. A partir de 1964, com a Lei nº 4.344, de 21 de junho de 1964, foi incorporada ao Ministério Extraordinário para a Coordenação dos Organismos Regionais (rebatizado em 1967 de Ministério do Interior), sendo equiparada, hierarquicamente, aos órgãos governamentais que deveria coordenar e que sempre se opuseram à sua política, como o IAA (Instituto do Açúcar e do Alcool) e o DNOCS (Departamento Nacional de Obras contra as Secas). Este “rebaixamento” foi mantido pela Reforma Administrativa, com o artigo 199, II do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967³². Voltou-se formalmente

29 – BUZAID, Alfredo. *O Estado Federal Brasileiro*. Brasília: Ministério da Justiça, 1971, pp. 31-34.

30 – Cf. BUZAID, Alfredo. *O Estado Federal Brasileiro cit.*, pp. 34-38.

31 – BUZAID, Alfredo. *O Estado Federal Brasileiro cit.*, pp. 40-41.

32 – KOCH-WESER, Caio K. *La SUDENE, Doce Años de Planificación para el Desar-*

à situação pré-1959, com as políticas federais de desenvolvimento regional executadas por uma multiplicidade de órgãos superpostos, descoordenados e contraditórios.

A eficácia da SUDENE na promoção do desenvolvimento regional iria depender de reformas que não eram defendidas pelos militares, embora o discurso pré-1964 contra as desigualdades regionais se mantivesse até o final da década de 1960. A prática, por sua vez, foi totalmente oposta ao discurso³³. O III Plano Diretor da SUDENE, aprovado pela Lei nº 4.869, de 1º de dezembro de 1965, adotou estratégias adequadas aos novos tempos. A questão agrária foi solenemente ignorada, com a SUDENE sendo transformada em um órgão de coordenação e indução de investimentos da iniciativa privada, não mais de planejamento propriamente dito. A prioridade passou a ser a atração de indústrias por meio dos incentivos fiscais. No tocante ao setor agropecuário, a preocupação se desloca para o aumento de produtividade, que não exigia nenhuma mudança estrutural³⁴.

rollo en el Nordeste Brasileiro: Análisis de una Política de Reformas Neutralizada. Santiago: ILDIS, 1973, p. 29; ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti de & CAVALCANTI, Clóvis de Vasconcelos. *Desenvolvimento Regional no Brasil*. Brasília: IPEA, 1976, pp. 80-81; CARVALHO, Inaiá Maria Moreira de. *O Nordeste e o Regime Autoritário: Discurso e Prática do Planejamento Regional*. São Paulo: Hucitec/Sudene, 1987, pp. 90-91 e CODATO, Adriano Nervo. *Sistema Estatal e Política Econômica no Brasil pós-64*. São Paulo/Curitiba: Hucitec/ANPOCS/EdUFPR, 1997, pp. 81-83.

33 – CARVALHO, Inaiá Maria Moreira de. *O Nordeste e o Regime Autoritário cit.*, pp. 87-88 e 91-93; ALMEIDA, Rômulo. A Experiência da SUDENE no Decênio, Problemas Atuais e Soluções. In: ALMEIDA, Rômulo. *Nordeste: Desenvolvimento Social e Industrialização*. Rio de Janeiro/Brasília: Paz e Terra/CNPq, 1985, pp. 61-63; ARAÚJO, Tânia Bacelar de. Planejamento Regional e Relações Intergovernamentais. In: AFFONSO, Rui de Britto Álvares & SILVA, Pedro Luiz Barros (orgs.). *A Federação em Perspectiva: Ensaios Selecionados*. São Paulo: FUNDAP, 1995, pp. 476-477; GUIMARÃES Neto, Leonardo. O Planejamento Regional no Nordeste: Notas para uma Avaliação. In: KON, Anita (org.). *Planejamento no Brasil II*. São Paulo: Perspectiva, 1999, pp. 235-238 e ARAÚJO, Tânia Bacelar de. O Setor Público e o Nordeste. In: ARAÚJO, Tânia Bacelar de. *Ensaio sobre o Desenvolvimento Brasileiro: Heranças e Urgências*. Rio de Janeiro: Revan, 2000, pp. 159-163.

34 – GOODMAN, David Edwin & ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti de. *Incentivos à Industrialização e Desenvolvimento do Nordeste*. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1974, pp. 172-175; CARVALHO, Otamar de. *Desenvolvimento Regional: Um Problema Político*. Rio de Janeiro: Campus, 1979, pp. 186-188 e CARVALHO, Inaiá Maria Moreira de. *O Nordeste e o Regime Autoritário cit.*, pp. 93-96 e 127-129.

No período pós-1964, o planejamento regional caracterizou-se pela superposição de áreas territoriais e materiais de ação³⁵, com inúmeros conflitos entre os organismos regionais e os entes federados, e entre os próprios organismos regionais. Os resultados foram atuações muitas vezes contraditórias, apenas contribuindo, assim como a centralização financeira do sistema tributário implementado sob o regime militar, para aumentar a dependência dos Estados menos desenvolvidos da União³⁶.

A política federal de desenvolvimento da Amazônia também foi redefinida pelos militares. Com a Lei nº 5.173, de 27 de outubro de 1966, extinguiu-se a SPVEA (Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia), instituída em 1953, e criou-se a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia – SUDAM, com estrutura administrativa semelhante à da SUDENE. A transposição do modelo nordestino também se deu no nível do órgão de fomento, com a criação do Banco da Amazônia S.A. – BASA, pela Lei nº 5.122, de 28 de setembro de 1966, com estrutura e funções semelhantes às do BNB (Banco do Nordeste do Brasil). Não houve nenhum estudo prévio sobre as diferenças entre as regiões e as falhas do modelo da SUDENE, com a transferência pura e simples de uma estrutura administrativa elaborada para planejar e executar uma política de desenvolvimento regional no Nordeste para a Amazônia, onde não havia infraestrutura nenhuma³⁷.

O modelo da SUDENE foi expandido também para o Centro-Oeste (Superintendência do Desenvolvimento da Região Centro-Oeste – SUDECO) e Sul (Superintendência do Desenvolvimento da Região Sul

35 – Por exemplo, a área de atuação da Superintendência da Zona Franca de Manaus – Suframa (Amazonas, Roraima, Acre e Rondônia) era, em parte, a mesma da SUDAM. Por sua vez, Rondônia, Mato Grosso e Goiás faziam parte da área de atuação da SUDAM e da Superintendência do Desenvolvimento da Região Centro-Oeste – SUDECO, e o Maranhão pertencia à área de atuação da SUDAM e da SUDENE.

36 – Vide SOUZA, Washington Peluso Albino de. O Planejamento Regional no Federalismo Brasileiro. In: SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Estudos de Direito Econômico cit.*, vol. 2, pp. 87-206.

37 – Vide também ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti de & CAVALCANTI, Clóvis de Vasconcelos. *Desenvolvimento Regional no Brasil cit.*, pp. 97-98 e MAHAR, Dennis J. *Desenvolvimento Econômico da Amazônia: Uma Análise das Políticas Governamentais*. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1978, pp. 21-24 e 46.

– SUDESUL). O que não foi levado em conta neste transplante de um modelo, elaborado para uma região específica, para o resto do país foi a configuração da estrutura econômica e social sobre a qual se pretendia intervir. A adequação das instituições e instrumentos de intervenção é fundamental. O sucesso ou não desta intervenção do Estado depende da inserção dos órgãos de desenvolvimento regional, que pode ser dinâmica e gerar inovações ou simplesmente contribuir para a manutenção do *status quo*, sem qualquer contribuição para a reorientação da região para o desenvolvimento³⁸.

Os incentivos fiscais para promover a industrialização regional foram introduzidos no artigo 34 da Lei nº 3.995, de 14 de dezembro de 1961³⁹, que aprovou o I Plano Diretor da SUDENE, e o capital estrangeiro não era contemplado com incentivos. Esta restrição ao capital estrangeiro foi derrubada pelo II Plano Diretor, aprovado na Lei nº 4.239, de 27 de junho de 1963, que, em seu artigo 18, *caput*⁴⁰, também criava mecanismos fiscais para o incentivo aos investimentos no Nordeste. Nesta lei, não só investimentos industriais, mas também os agrícolas foram contemplados com os incentivos, além de ter sido derrubada a exclusividade do capital nacional na obtenção dos incentivos. O valor correspondente aos incentivos era recolhido a uma conta bloqueada do BNB. Estes fundos deveriam ser aplicados em projetos específicos de interesse do desenvolvimento

38 – IANNI, Octavio. *Estado e Capitalismo*. 2ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1989, pp. 162-167; OLIVEIRA, Francisco de. Mudança na Divisão Inter-Regional do Trabalho no Brasil. In: OLIVEIRA, Francisco de. *A Economia da Dependência Imperfeita*. 5ª ed. Rio de Janeiro: Graal, 1989, pp. 40-41 e GUIMARÃES Neto, Leonardo. A Experiência Brasileira de Planejamento Regional da Perspectiva do Nordeste. In: VVAA. *A Política Regional na Era da Globalização*. São Paulo: Konrad Adenauer Stiftung, 1996, pp. 166-167.

39 – Artigo 34 da Lei nº 3.995/1961: “É facultado às pessoas jurídicas e de capital 100% nacional efetuarem a dedução de até 50%, nas declarações do imposto de renda, de importância destinada ao reinvestimento ou aplicação em indústria considerada, pela SUDENE, de interesse para o desenvolvimento do Nordeste”.

40 – Artigo 18, *caput* da Lei nº 4.239/1963: “A pessoa jurídica poderá descontar do imposto de renda e adicionais não restituíveis que deva pagar: a) até 75% (setenta e cinco por cento) do valor das obrigações que adquirir, emitidas pela SUDENE, através do FIDENE, para o fim específico de ampliar os recursos do mesmo Fundo; b) até 50% (cinquenta por cento) de inversões compreendidas em projetos agrícolas ou industriais que a SUDENE, para os fins expressos neste artigo, declare de interesse para o desenvolvimento do Nordeste”.

regional, aprovados pela SUDENE. O sistema de incentivos fiscais para investimentos industriais no Nordeste, devido à numeração dos artigos que os regulamentavam, ficou conhecido como “Sistema 34/18”⁴¹.

Com o regime militar, a industrialização regional se tornou o eixo da nova política de desenvolvimento, mas totalmente desvinculada de reformas sociais e da diminuição das desigualdades. Para tanto, seriam utilizados os mecanismos de incentivos fiscais, o “Sistema 34/18”, criados antes do golpe, mas pouco utilizados até então. A recessão econômica do período seguinte ao golpe militar (1964-1967), entre outros fatores, tornou o Nordeste uma grande oportunidade para investimentos graças aos incentivos fiscais, que remuneravam melhor o capital. Na época, o Nordeste consistia na única alternativa disponível de subsidiar investimentos industriais, antecipando a nova política de desenvolvimento industrial que o Estado iria promover no final da década de 1960 e na década de 1970. E, assim, graças aos incentivos fiscais, motivou-se a transferência de capitais para o Nordeste, com a expansão para o espaço nordestino da industrialização brasileira⁴². Deste modo, a SUDENE foi, praticamente,

41 – Sobre o funcionamento e características originais do “Sistema 34/18”, vide especialmente HIRSCHMAN, Albert O. Desenvolvimento Industrial no Nordeste Brasileiro e o Mecanismo de Crédito Fiscal do Artigo 34/18. *Revista Brasileira de Economia*, ano XXI, n. 4, dezembro de 1967, pp. 5-34 e GOODMAN, David Edwin & ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti de. *Incentivos à Industrialização e Desenvolvimento do Nordeste cit.*, pp. 195-200. Vide também OLIVEIRA, Francisco de. *Elegia para uma Re(li)gião: Sudene, Nordeste. Planejamento e Conflito de Classes*. 6ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993, pp. 119-120 e 123; CASTRO, Antônio Barros de. O Desenvolvimento Recente do Nordeste. In: CASTRO, Antônio Barros de. *Sete Ensaios sobre a Economia Brasileira*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1980, vol. 2, pp. 191-211; MOREIRA, Raimundo. *O Nordeste Brasileiro: Uma Política Regional de Industrialização*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979, pp. 88-97 e GUIMARÃES Neto, Leonardo. O Planejamento Regional no Nordeste: Notas para uma Avaliação *cit.*, pp. 244-246.

42 – Cf. CASTRO, Antônio Barros de. “O Desenvolvimento Recente do Nordeste” *cit.*, pp. 191-192 e 201-205; GOODMAN, David Edwin & ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti de. *Incentivos à Industrialização e Desenvolvimento do Nordeste cit.*, pp. 193-194; MOREIRA, Raimundo. *O Nordeste Brasileiro cit.*, pp. 63-64, 77 e 82-87; CANO, Wilson. *Desequilíbrios Regionais e Concentração Industrial no Brasil, 1930-1995*. 2ª ed. Campinas: Instituto de Economia da UNICAMP, 1998, pp. 40-41; ARAÚJO, Tânia Bacelar de. Industrialização do Nordeste: Intenções e Resultados. In: MARANHÃO, Sílvio (org.). *A Questão Nordeste: Estudos sobre Formação Histórica, Desenvolvimento e Processos Políticos e Ideológicos*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984, pp. 77-80; CAR-

reduzida pela ditadura à aprovação de projetos beneficiados pelos incentivos fiscais. Nas palavras de Rômulo Almeida: “*Dir-se-ia que antes havia uma SUDENE relativamente forte, puxando um processo industrial com pobres incentivos; depois, veio um esquema poderoso de incentivos, rebocando uma SUDENE enfraquecida*”⁴³.

Logo após a sua introdução na promoção do desenvolvimento industrial da região nordestina, os incentivos fiscais foram ampliados para a região da Amazônia, ainda em 1963, pela Lei nº 4.216, de 06 de maio de 1963. Os beneficiários eram exclusivamente empresas de capital 100% nacional. Esta primeira expansão não gerou uma forte sangria de recursos de uma região para outra. A extensão do “Sistema 34/18” para a Amazônia, sob supervisão já da SUDAM, só foi efetivamente consolidada por meio da Lei nº 5.174, de 27 de outubro de 1966. O funcionamento ocorreu nos mesmos moldes que no Nordeste. A única diferença foi a substituição de SUDENE e BNB por SUDAM e BASA⁴⁴.

A partir da década de 1970, a industrialização regional não era mais a única prioridade das políticas de desenvolvimento regional, com a ênfase deslocando-se para a modernização da agricultura. Neste contexto, a SUDENE e a SUDAM perderam 50% dos recursos do “Sistema 34/18” com a criação dos “programas especiais”, como o Programa de Integração Nacional – PIN e o Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agroindústria do Norte e Nordeste – Proterra. Não bastasse isto, a extensão dos incentivos fiscais para determinados setores da economia (principalmente os do turismo, pesca e reflorestamento) beneficiou as regiões mais desenvolvidas, em detrimento da Amazônia e do Nordeste⁴⁵.

VALHO, Inaiá Maria Moreira de. *O Nordeste e o Regime Autoritário cit.*, pp. 96-102 e GUIMARÃES Neto, Leonardo. *Introdução à Formação Econômica do Nordeste (da Articulação Comercial à Integração Produtiva)*. Recife: Massangana/Fundação Joaquim Nabuco, 1989, pp. 133-136.

43 – ALMEIDA, Rômulo. A Experiência da SUDENE no Decênio, Problemas Atuais e Soluções *cit.*, pp. 62-63.

44 – MAHAR, Dennis J. *Desenvolvimento Econômico da Amazônia cit.*, pp. 107-111 e CARVALHO, Otamar de. *Desenvolvimento Regional cit.*, pp. 210-211 e 214-215.

45 – MAHAR, Dennis J. *Desenvolvimento Econômico da Amazônia cit.*, pp. 114-115; MOREIRA, Raimundo. *O Nordeste Brasileiro cit.*, pp. 153-159; CARVALHO, Otamar

A extensão generalizada dos incentivos fiscais causou uma disputa por recursos entre os vários órgãos governamentais, tanto de desenvolvimento regional, como de desenvolvimento setorial. Consequentemente, surgiram taxas de corretagem e custos de captação dos recursos que não deveriam existir. A disputa pelos recursos dos incentivos fiscais com outras regiões e outros programas governamentais, bem como a falta de planejamento e de um projeto de industrialização, fez com que fosse aprovado pela SUDENE o maior número de projetos possível para elevar o nível de inversões no Nordeste. O resultado, além do desperdício de dinheiro público, foi a implantação de indústrias com escasso efeito ocupacional⁴⁶.

A política de incentivos fiscais para a promoção do desenvolvimento regional foi totalmente reformulada pelo Decreto-Lei nº 1.376, de 12 de dezembro de 1974, que instituiu o Fundo de Investimentos do Nordeste (FINOR) e o Fundo de Investimentos da Amazônia (FINAM), operados pelo BNB e BASA, e supervisionados pela SUDENE e SUDAM, respectivamente. A criação destes fundos teve o objetivo de corrigir as distorções existentes no sistema de incentivos fiscais, particularmente as altas taxas de captação até então cobradas, devido à escassez de recursos em relação à demanda existente. Eliminou-se a captação feita por cada investidor, com a SUDENE (ou a SUDAM) passando a determinar a alocação de recursos em cada projeto, devendo o investidor apostar na rentabilidade média do fundo⁴⁷.

de. *Desenvolvimento Regional cit.*, pp. 210-217; CARVALHO, Inaiá Maria Moreira de. *O Nordeste e o Regime Autoritário cit.*, pp. 151-152 e GUIMARÃES Neto, Leonardo. *Introdução à Formação Econômica do Nordeste cit.*, pp. 136-155. Foi criado, ainda neste período, pelo Decreto-Lei nº 880, de 18 de setembro de 1969, o Fundo de Recuperação Econômica do Estado do Espírito Santo – Funres, ampliando ainda mais a utilização dos incentivos fiscais. Cf. CARVALHO, Otamar de. *Desenvolvimento Regional cit.*, pp. 216-217.

46 – KOCH-WESER, Caio K. *La SUDENE cit.*, pp. 45-52; GOODMAN, David Edwin & ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti de. *Incentivos à Industrialização e Desenvolvimento do Nordeste cit.*, pp. 200-217 e MAHAR, Dennis J. *Desenvolvimento Econômico da Amazônia cit.*, pp. 118-120.

47 – ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti de & CAVALCANTI, Clóvis de Vasconcelos. *Desenvolvimento Regional no Brasil cit.*, p. 89; CARVALHO, Otamar de. *Desenvolvimento Regional cit.*, pp. 219-222 e GUIMARÃES Neto, Leonardo. *Introdução à Formação Econômica do Nordeste cit.*, pp. 138-139.

Os incentivos fiscais foram um instrumento importante na concretização do processo de desconcentração espacial, que, no entanto, foi realizado sem qualquer correspondência a uma política de desenvolvimento regional. Os agentes econômicos que promoveram o processo de industrialização no Nordeste ou na Amazônia eram os mesmos que atuaram no Centro-Sul. Embora os incentivos fiscais pressuponham a região como uma realidade autônoma, é impossível tornar o modelo socioeconômico regional nordestino (ou amazônico) distinto do nacional. Inclusive, a legislação diferenciada como forma de correção das desigualdades só é aceitável por determinado período de tempo e seus resultados positivos não podem ser mantidos eternamente, pois dependem de inúmeros fatores conjunturais⁴⁸.

A industrialização rompeu com o fraco dinamismo da economia nordestina. A partir da década de 1960, o PIB do Nordeste, particularmente o seu setor industrial, foi o que teve taxas médias de crescimento mais elevadas, em comparação com as outras regiões⁴⁹. Todavia, os benefícios fiscais não estiveram ao alcance dos pequenos e médios capitais, o que ocorreu apenas subsidiariamente, servindo como instrumento financiador da acumulação concentrada de capital no Nordeste⁵⁰. Com a integração produtiva do Nordeste à economia nacional, a economia nordestina foi desregionalizada, integrando-se mais ao mercado nacional, mas, ao mes-

48 – SOUZA, Washington Peluso Albino de. O Planejamento Regional no Federalismo Brasileiro *cit.*, pp. 179-180; MOREIRA, Raimundo. *O Nordeste Brasileiro cit.*, pp. 150-152 e 157 e CANO, Wilson. *Desequilíbrios Regionais e Concentração Industrial no Brasil cit.*, pp. 88-96.

49 – HIRSCHMAN, Albert O. Desenvolvimento Industrial no Nordeste Brasileiro e o Mecanismo de Crédito Fiscal do Artigo 34/18 *cit.*, pp. 5-6; ARAÚJO, Tânia Bacelar de. Industrialização do Nordeste: Intenções e Resultados *cit.*, pp. 73-74 e 77-80; ARAÚJO, Tânia Bacelar de. Herança de Diferenciação e Futuro de Fragmentação. *Estudos Avançados*, n. 29, 1997, pp. 7-10 e OLIVEIRA, Francisco de. A Metamorfose da Arribaça: Fundo Público e Regulação Autoritária na Expansão Econômica do Nordeste. In: OLIVEIRA, Francisco de. *Os Direitos do Antivalor: A Economia Política da Hegemonia Imperfeita*. Petrópolis: Vozes, 1998, pp. 109-111.

50 – OLIVEIRA, Francisco de. *Elegia para uma Re(li)gião cit.*, pp. 130-131; OLIVEIRA, Francisco de. A Metamorfose da Arribaça: Fundo Público e Regulação Autoritária na Expansão Econômica do Nordeste *cit.*, pp. 85-94 e 108; CARVALHO, Inaiá Maria Moreira de. *O Nordeste e o Regime Autoritário cit.*, pp. 101-102 e GUIMARÃES Neto, Leonardo. *Introdução à Formação Econômica do Nordeste cit.*, pp. 257-261.

mo tempo, ocorreu, nas palavras de Francisco de Oliveira, a “reificação da Região”, como argumento para a constante manutenção e ampliação dos incentivos fiscais que possibilitaram o crescimento industrial nordestino⁵¹.

As Reformas do PAEG e as Empresas Estatais

As principais reformas promovidas pelos militares no poder foram estruturadas no PAEG (Plano de Ação Econômica do Governo) de Roberto Campos e Octávio Gouvêa de Bulhões, entre 1964 e 1967⁵². Dentre as reformas implementadas esteve a criação, pela Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964, do Banco Central do Brasil como órgão de defesa da moeda nacional, juntamente com o Banco do Brasil, dotado, ainda, de algumas funções de fomento econômico e com uma diretoria “independente”, com mandato fixo, não coincidente com o mandato presidencial. Esta primeira tentativa de instituir um banco central “independente”, no entanto, fracassou já no governo seguinte ao do Marechal Castelo Branco (1964-1967), o do Marechal Costa e Silva (1967-1969). A maior parte da legislação ainda vigente sobre o sistema financeiro nacional foi quase toda aprovada durante o Governo do Marechal Castello Branco, como a Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964 (lei do Sistema Financeiro da Habitação), a já mencionada Lei nº 4.595/1964 (que cria o Banco Central e o Conselho Monetário Nacional), a Lei nº 4.728, de 14 de julho de 1965

51 – OLIVEIRA, Francisco de. A Metamorfose da Arribação: Fundo Público e Regulação Autoritária na Expansão Econômica do Nordeste *cit.*, pp. 79-80 e 112-116. Vide também GUIMARÃES Neto, Leonardo. *Introdução à Formação Econômica do Nordeste cit.*, pp. 133-155 e ARAÚJO, Tânia Bacelar de. Herança de Diferenciação e Futuro de Fragmentação *cit.*, pp. 9-10.

52 – Sobre o PAEG, vide MARTONE, Celso L. Análise do Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG) (1964-1966). In: LAFER, Betty Mindlin (org.). *Planejamento no Brasil*. São Paulo: Perspectiva, 1970, pp. 69-89; NUNES, António José Avelãs. *Industrialização e Desenvolvimento: A Economia Política do “Modelo Brasileiro de Desenvolvimento*. São Paulo: Quartier Latin, 2005, pp. 351-413; IANNI, Octavio. *Estado e Planejamento Econômico no Brasil cit.*, pp. 229-242 e 261-288 e OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. *A Reforma Tributária de 1966 e a Acumulação de Capital no Brasil*. 2ª ed. Belo Horizonte: Oficina de Livros, 1991, pp. 43-48.

(lei do mercado de capitais) e o Decreto-Lei nº 73, de 21 de novembro de 1966 (que reestrutura todo o setor de seguros e resseguros do país)⁵³.

O PAEG patrocinou, ainda, a atual configuração do sistema tributário nacional (Emenda Constitucional nº 18, de 1º de dezembro de 1965, e Código Tributário Nacional, Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966)⁵⁴. A estruturação financeira do Estado brasileiro durante o regime militar vai se caracterizar pela presença de quatro peças orçamentárias distintas⁵⁵: a) o Orçamento Geral da União, o orçamento fiscal, única peça orçamentária aprovada formalmente pelo Congresso Nacional, caracterizado por sempre estar equilibrado durante a ditadura militar; b) o Orçamento da Previdência Social, definido e implementado apenas no âmbito do Executivo; c) o Orçamento das Empresas Estatais, também elaborado e executado exclusivamente pelo Executivo e d) o Orçamento Monetário, definido pelo Conselho Monetário Nacional (CMN). O Orçamento Monetário consistia na peça em que eram fixadas as metas quantitativas das duas autoridades monetárias, o Banco Central e o Banco do Brasil e era manipulado pela conta-movimento do Banco do Brasil, criada em março de 1965. Na prática, a conta-movimento representava emissão de moeda para o financiamento do déficit público, propositadamente ausente do Orçamento Geral da União, pelo tesouro nacional⁵⁶.

53 – Vide VIANNA, Maria Lúcia Teixeira Werneck. *A Administração do "Milagre": O Conselho Monetário Nacional - 1964-1974*. Petrópolis: Vozes, 1987, pp. 91-110; GOUVÊA, Gilda Portugal. *Burocracia e Elites Burocráticas no Brasil*. São Paulo: Paulicéia, 1994, pp. 133-148 e NOVELLI, José Marcos Nayme. *Instituições, Política e Idéias Econômicas: O Caso do Banco Central do Brasil (1965-1998)*. São Paulo: Annablume, 2001, pp. 129-133.

54 – Vide OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. *A Reforma Tributária de 1966 e a Acumulação de Capital no Brasil cit.*, pp. 43-90 e OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. *Autoritarismo e Crise Fiscal no Brasil (1964-1984) cit.*, pp. 15-30.

55 – Vide OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. *Autoritarismo e Crise Fiscal no Brasil (1964-1984) cit.*, pp. 73-93.

56 – Sobre o orçamento monetário e a conta-movimento do Banco do Brasil, vide OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. *A Reforma Tributária de 1966 e a Acumulação de Capital no Brasil cit.*, pp. 185-186; GOUVÊA, Gilda Portugal. *Burocracia e Elites Burocráticas no Brasil cit.*, pp. 143-146 e 153-162; FRANÇA, Paulo. A 'Conta de Movimento' entre o Banco Central e o Banco do Brasil. *Conjuntura Econômica*, vol. 40, n. 3, março de 1986, pp. 47-48; OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. *Autoritarismo e Crise Fiscal no Brasil (1964-1984) cit.*, pp. 77-82 e NOVELLI, José Marcos Nayme. *Instituições, Política e*

A reforma administrativa da ditadura militar foi elaborada a partir de uma comissão denominada COMESTRA (Comissão Especial de Estudos de Reforma Administrativa), criada pelo Decreto nº 54.501, de 9 de outubro de 1964. Esta comissão era presidida pelo Ministro do Planejamento, Roberto Campos⁵⁷. No entanto, a reforma administrativa proposta não seria debatida no Congresso Nacional, mas, com base nos poderes de exceção do artigo 9º, §2º do Ato Institucional nº 4, de 7 de dezembro de 1966, foi promulgada diretamente pelo Marechal Castello Branco, por um decreto-lei, o Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967.

A descentralização administrativa promovida pelo Decreto-Lei nº 200/1967 esvaziou o núcleo central do governo (onde ocorria o “congestionamento da Presidência da República”) e fortaleceu os órgãos da Administração Indireta na implementação das políticas públicas. Outro “alvo” da reforma foi o antigo DASP (Departamento Administrativo do Serviço Público), criado ainda na década de 1930, visto como excessivamente centralizador⁵⁸. A compensação dessa perda de poder foi a criação de vários órgãos colegiados dotados de grandes atribuições e de poder normativo durante todo o regime militar, dos quais se destacam o Conselho Monetário Nacional e o Conselho de Desenvolvimento Econômico⁵⁹. Na visão de Luciano Martins, o Decreto-Lei nº 200/1967

Idéias Econômicas cit., pp. 74-76.

57 – Sobre os trabalhos da COMESTRA, vide DIAS, José de Nazaré Teixeira. *A Reforma Administrativa de 1967*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1969, pp. 1-30. O autor foi Secretário-Executivo da COMESTRA, Chefe de Gabinete e Secretário-Geral do Ministério do Planejamento durante o período em que Roberto Campos exerceu as funções ministeriais (1964-1967).

58 – O DASP teve suas atribuições limitadas à gestão do funcionalismo público civil (artigo 115 do Decreto-Lei nº 200/1967).

59 – DIAS, José de Nazaré Teixeira. *A Reforma Administrativa de 1967 cit.*, pp. 47 e 83-84 e REZENDE, Fernando. O Crescimento (Descontrolado) da Intervenção Governamental na Economia Brasileira. In: LIMA Jr., Olavo Brasil de & ABRANCHES, Sérgio Henrique (coords.). *As Origens da Crise: Estado Autoritário e Planejamento no Brasil*. São Paulo/Rio de Janeiro: Vértice/IUPERJ, 1987, pp. 232-233. Sobre a política do Conselho Monetário Nacional, especialmente durante o período do “milagre econômico” (1969-1974), vide VIANNA, Maria Lúcia Teixeira Werneck. *A Administração do “Milagre” cit.*, pp. 110-180. Para uma análise do Conselho de Desenvolvimento Econômico, criado pela Lei nº 6.036, de 1º de maio de 1974, estrutura administrativa importante da Presidência do General Ernesto Geisel (1974-1979), vide CODATO, Adriano Nervo. *Sistema Estatal*

propiciou uma espécie de “feudalização” do Estado: as várias partes que o integram passaram a ter existência própria e autônoma, com interesses, inclusive, conflitantes entre si. Este processo teria sido acelerado com a introdução da lógica empresarial como prática administrativa, que estaria em constante choque e contradição com os interesses coletivos⁶⁰.

As empresas estatais, para os formuladores do Decreto-Lei nº 200/1967, deveriam ter condições de funcionamento e de operação idênticas às do setor privado. Além disso, sua autonomia deveria ser garantida, pois elas seriam vinculadas, não subordinadas, aos ministérios, que só poderiam efetuar um controle de resultados⁶¹. Esta concepção havia sido defendida, inclusive, pelo próprio Marechal Castello Branco, que afirmou em sua *Mensagem ao Congresso Nacional*, de 1965, que desejava, com a reforma administrativa, “*obter que o setor público possa operar com a eficiência da empresa privada*”⁶².

O governo militar brasileiro instaurado após 1964 tem uma grande preocupação em conter o déficit público e combater a inflação. Para tanto, vai promover medidas que reformulam a captação de recursos e as transferências intergovernamentais para as empresas estatais, além de exigir uma política “realista” de preços. As reformas realizadas pelo PAEG visavam, fundamentalmente, recuperar a economia de mercado. Um dos objetivos explícitos do Decreto-Lei nº 200/1967 foi, justamente, aumentar a “eficiência” do setor produtivo público por meio da descentralização na execução das atividades governamentais. As empresas estatais tiveram, assim, que adotar padrões de atuação similares aos das empresas privadas, foram obrigadas a ser “eficientes” e a buscar fontes alternativas de financiamento.

e *Política Econômica no Brasil pós-64 cit.*, pp. 32-33, 42-43, 89-102, 123-127, 135-143, 220-224 e 227-228.

60 – Cf. MARTINS, Luciano. *Estado Capitalista e Burocracia no Brasil pós-64*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991, pp. 80-82.

61 – DIAS, José de Nazaré Teixeira. *A Reforma Administrativa de 1967 cit.*, pp. 78-80.

62 – *Apud* DIAS, José de Nazaré Teixeira. *A Reforma Administrativa de 1967 cit.*, p. 50 e CAMPOS, Roberto. *A Lanterna na Popa: Memórias*. Rio de Janeiro: Topbooks, 1994, p 697.

A partir de 1964, as relações entre capital estatal, capital privado nacional e capital estrangeiro sofreram modificações no Brasil. Os recursos do BNDE (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico), antes destinados ao financiamento do setor público, foram “privatizados”, destinando-se, em sua maior parte, para o financiamento da iniciativa privada. As empresas estatais, fragilizadas pela perda dos recursos públicos do BNDE, tiveram que adotar a lógica empresarial privada, ou seja, não poderia existir no setor produtivo estatal qualquer especificidade pública que justificasse uma atuação distinta das empresas privadas⁶³.

Dotadas de maior autonomia, as empresas estatais passaram a ser legalmente entendidas como empresas capitalistas privadas (artigo 27, parágrafo único do Decreto-Lei nº 200/1967⁶⁴). Deste modo, aplicando a “racionalidade empresarial”, muitas empresas estatais se expandiram para ramos de atuação diferenciados e de alta rentabilidade, além de também passarem a recorrer ao endividamento externo e se associarem ao capital estrangeiro⁶⁵. O Estado ampliou sua participação no setor de bens e serviços, aumentando a quantidade de empresas estatais nos setores de energia, transportes, comunicações, indústria de transformação (petroquímica, fertilizantes, etc), financeiras e outros serviços (processamento de dados, comércio exterior, equipamentos, etc). A expansão das empresas

63 – DAIN, Sulamis. Empresa Estatal e Política Econômica no Brasil. In: MARTINS, Carlos Estevam (org.). *Estado e Capitalismo no Brasil*. São Paulo: Hucitec/Cebrap, 1977, pp. 152-158; DAIN, Sulamis. *Empresa Estatal e Capitalismo Contemporâneo*. Campinas: EdUNICAMP, 1986, pp. 287-291 e CRUZ, Paulo Davidoff. Capitais Externos e o Financiamento de Longo Prazo no Brasil *cit.*, pp. 188-191.

64 – Artigo 27, parágrafo único do Decreto-Lei nº 200: “Parágrafo Único – Assegurar-se-á às empresas públicas e às sociedades de economia mista condições de funcionamento idênticas às do setor privado cabendo a essas entidades, sob a supervisão ministerial, ajustar-se ao plano geral do Governo”.

65 – IANNI, Octavio. *Estado e Planejamento Econômico no Brasil cit.*, pp. 266-276; EVANS, Peter. *Dependent Development: The Alliance of Multinational, State and Local Capital in Brazil*. Princeton: Princeton University Press, 1979, pp. 216-227; ABRANCHES, Sérgio Henrique. A Empresa Pública como Agente de Políticas do Estado: Fundamentos Teóricos do Seu Papel, Inclusive Em Face de Nossas Relações com o Exterior. In: ABRANCHES, Sérgio Henrique *et al.* *A Empresa Pública no Brasil: Uma Abordagem Multidisciplinar*. Brasília: IPEA/SEMOR, 1980, pp. 15-18 e CONTRERAS, Edelmira del Carmen Alveal. *Os Desbravadores: A Petrobrás e a Construção do Brasil Industrial*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará/ANPOCS, 1994, pp. 79-83.

estatais pode ser explicada também pelo arcabouço jurídico do Decreto-Lei nº 200/1967. A descentralização operacional prevista no Decreto-Lei nº 200/1967 propiciou a oportunidade para a criação de várias subsidiárias das empresas estatais já existentes, formando-se *holdings* setoriais e expandindo-se, assim, a atuação das estatais⁶⁶. O Estado já vinha atuando na maior parte dos setores mencionados, mas expandiu sua atuação para manter a política de crescimento econômico acelerado.

A autonomia das estatais (como bem ressalta Luciano Martins, autonomia em relação ao governo, não em relação ao sistema econômico) é reforçada, assim, com a capacidade de adquirir autofinanciamento e de contrair empréstimos no exterior. Quanto maior for essa capacidade, mais autônoma (em relação ao governo) é a empresa estatal. Segundo Fernando Rezende, foi justamente esta “eficiência” a causa da maior amplitude da intervenção direta do Estado na produção de bens e serviços, contradizendo o discurso governamental oficial de limitação e redução do papel do Estado na economia⁶⁷.

Mesmo com a retomada da expansão econômica, a partir de 1967, as restrições de financiamento do BNDES para as empresas estatais são mantidas. A facilidade de obtenção de créditos no exterior será a nova estratégia de financiamento do setor produtivo estatal, que atua na vanguarda do processo de crescimento econômico. A maior ou menor dependência de empréstimos externos estará vinculada à maior ou menor autonomia da empresa estatal, variando muito de caso a caso. O II Plano

66 – ABRANCHES, Sérgio Henrique. *A Empresa Pública como Agente de Políticas do Estado: Fundamentos Teóricos do Seu Papel, Inclusive Em Face de Nossas Relações com o Exterior* cit., pp. 10-15 e 18-26; DAIN, Sulamis. *Empresa Estatal e Política Econômica no Brasil* cit., pp. 146 e 156; DAIN, Sulamis. *Empresa Estatal e Capitalismo Contemporâneo* cit., pp. 48-50 e 53-54; MARTINS, Luciano. *Estado Capitalista e Burocracia no Brasil pós-64* cit., pp. 60-72 e CONTRERAS, Edelmira del Carmen Alveal. *Os Desbravadores: A Petrobrás e a Construção do Brasil Industrial* cit., pp. 43-45, 58-67 e 130-141.

67 – SUZIGAN, Wilson. *As 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, pp. 89-90 e 126; REZENDE, Fernando. *O Crescimento (Descontrolado) da Intervenção Governamental na Economia Brasileira* cit., pp. 216-218 e MARTINS, Luciano. *Estado Capitalista e Burocracia no Brasil pós-64* cit., pp. 70-71 e 75-79.

Nacional de Desenvolvimento vai reforçar a importância das empresas estatais para a expansão econômica. O aumento dos investimentos estatais (o “financiamento estatal autônomo” com empresas estatais endividadas no exterior) visava manter o controle estatal sobre a exploração dos recursos minerais e garantir uma “reserva de mercado” ao capital privado nacional, beneficiário, em tese, do projeto de modernização conservadora dos militares. O objetivo de monopolização capitalista a favor do empresariado nacional, no entanto, não consegue se efetivar, gerando uma maior participação das empresas multinacionais na economia brasileira e os protestos contra a suposta “estatização da economia” por parte do empresariado nacional⁶⁸.

As empresas estatais, inclusive, passaram a especular nas bolsas de valores, incentivadas pelo governo, especialmente após 1976, com a promulgação da Lei nº 6.385, de 7 de dezembro de 1976, que reforma a legislação sobre mercado de capitais e cria a Comissão de Valores Mobiliários (CVM), e da Lei nº 6.404, de 17 de dezembro de 1976, a nova lei das sociedades anônimas. Não por acaso, seus papéis respondem ainda pela maior parte das operações realizadas na bolsa, refletindo a gestão “empresarial” que busca maximizar o lucro na empresa estatal, ao invés da persecução do interesse público⁶⁹.

O controle sobre as empresas estatais, apesar de formalmente previsto no Decreto-Lei nº 200/1967, nunca foi realmente implementado. A supervisão ministerial, prevista no artigo 26 do Decreto-Lei nº 200/1967, foi um fracasso, inclusive, devido à maior importância de muitas das empresas estatais em relação aos órgãos encarregados de sua supervisão. Deste modo, o controle interno acabou sendo limitado na esfera pura-

68 – DAIN, Sulamis. *Empresa Estatal e Capitalismo Contemporâneo cit.*, pp. 291-296 e FIORI, José Luís. *Sonhos Prussianos, Crises Brasileiras - Leitura Política de uma Industrialização Tardia cit.*, pp. 70-80. Sobre a adoção por parte do empresariado do discurso da ameaça de “estatização da economia” durante o Governo Geisel, vide CRUZ, Sebastião C. Velasco e. *Empresariado e Estado na Transição Brasileira: Um Estudo sobre a Economia Política do Autoritarismo (1974-1977)*. Campinas: EdUNICAMP, 1995.

69 – MARTINS, Luciano. *Estado Capitalista e Burocracia no Brasil pós-64 cit.*, p. 71.

mente burocrática e às questões jurídico-formais⁷⁰. A última tentativa de instituição de um controle interno sobre as empresas estatais deu-se com a criação, em 1979, da Secretaria de Controle das Empresas Estatais (SEST), que tentou substituir o modelo de 1967 por um controle centralizado de caráter eminentemente orçamentário, o que, para Fernando Rezende, “subverte o princípio da autonomia gerencial”. A ênfase de todo e qualquer controle administrativo passou para a responsabilização do gasto público como causa da crise econômica⁷¹. Com a crise econômica dos anos 1970, que se prolongou por décadas no Brasil, a política de controle de gastos e centralização orçamentária, iniciada com a criação da SEST, seria mantida por todo o processo de redemocratização e constitucionalização do país.

Os Planos Nacionais de Desenvolvimento e o Fim do Planejamento

Durante o período militar, instituiu-se um regime jurídico do planejamento pelo Ato Complementar nº 43, de 29 de janeiro de 1969 (com as modificações introduzidas pelo Ato Complementar nº 76, de 21 de outubro de 1969, e pelo Decreto nº 71.353, de 9 de novembro de 1972) que concebia o plano como o programa de um determinado governo, tanto que a duração do Plano Nacional de Desenvolvimento era igual à do mandato do Presidente da República (artigo 1º do Ato Complementar nº 43, com redação modificada pelo Ato Complementar nº 76).

70 – REZENDE, Fernando. O Crescimento (Descontrolado) da Intervenção Governamental na Economia Brasileira *cit.*, pp. 224-226. Para a defesa do modelo da “supervisão ministerial”, vide DIAS, José de Nazaré Teixeira. *A Reforma Administrativa de 1967 cit.*, pp. 89-98.

71 – REZENDE, Fernando. O Crescimento (Descontrolado) da Intervenção Governamental na Economia Brasileira *cit.*, pp. 228-232. Para a crítica do argumento de que as empresas estatais seriam as principais responsáveis pelo déficit público brasileiro, vide BRAGA, José Carlos de Souza. Os Orçamentos Estatais e a Política Econômica. In: BELLUZZO, Luiz Gonzaga de Mello & COUTINHO, Renata (orgs.). *Desenvolvimento Capitalista no Brasil: Ensaio sobre a Crise*. 3ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1984, vol. 1, pp. 194-206. Vide também SAYAD, João. Aspectos Políticos do Déficit Público. In: POMERANZ, Lenina; MIGLIOLI, Jorge & LIMA, Gilberto Tadeu (orgs.). *Dinâmica Econômica do Capitalismo Contemporâneo: Homenagem a Michal Kalecki*. São Paulo: EDUSP, 2001, pp. 248-250.

O objetivo central era assegurar o crescimento econômico acelerado, e a partir daí os planos nacionais de desenvolvimento foram totalmente impostos pelo Governo Central, desprezando-se a participação e colaboração dos entes federados. Por sua vez, o Congresso Nacional tinha um papel passivo, pois não podia votar propostas de planos que não fossem enviadas pelo Poder Executivo, além de ter seu poder de emenda restringido: o Congresso tinha competência apenas para formular ressalvas ao plano, que poderiam ser acatadas ou não pelo Executivo, conforme o artigo 2º do Ato Complementar nº 43, sob a alegação de que poderia comprometer o conjunto do plano. Como última restrição, passados noventa dias do envio do plano ao Congresso, o plano poderia ser aprovado por decurso de prazo⁷². Seguindo estes procedimentos, os militares elaboraram dois Planos Nacionais de Desenvolvimento: o I PND, aprovado pela Lei nº 5.727, de 04 de novembro de 1971, para o período de 1972 a 1974, e o II PND, aprovado pela Lei nº 6.151, de 4 de dezembro de 1974, para o período de 1975 a 1979.

O II PND foi um amplo programa de investimentos estatais, com o objetivo de transformar a estrutura produtiva brasileira e superar a barreira do subdesenvolvimento⁷³. Buscou-se um novo padrão de industrialização, fortalecendo as indústrias de base e o capital nacional, além de investimentos nas áreas de energia e transportes⁷⁴. A distribuição de renda e os problemas sociais, no entanto, foram relegados a segundo plano,

72 – Sobre o regime do planejamento na ditadura militar, vide GRAU, Eros Roberto. *Planejamento Econômico e Regra Jurídica*. São Paulo: RT, 1978, pp. 144-149; SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Direito Econômico do Planejamento*. In: SOUZA, Washington Albino Peluso de. *Estudos de Direito Econômico cit.*, vol. 2, pp. 55-60 e 77-81 e COMPARATO, Fábio Konder. Um Quadro Institucional para o Desenvolvimento Democrático. In: JAGUARIBE, Hélio et al. *Brasil, Sociedade Democrática*. 2ª ed. Rio de Janeiro: José Olympio, 1986, pp. 415-417.

73 – Sobre a retórica grandiloquente do "Brasil Grande Potência", cristalizada no II PND, vide IANNI, Octavio. *Estado e Planejamento Econômico no Brasil cit.*, pp. 288-297; LESSA, Carlos. *A Estratégia de Desenvolvimento, 1974-1976: Sonho e Fracasso*. 2ª ed. Campinas: Instituto de Economia da UNICAMP, 1998, pp. 77-86 e TAVARES, Maria da Conceição. *Império, Território e Dinheiro cit.*, pp. 467-474.

74 – LESSA, Carlos. *A Estratégia de Desenvolvimento, 1974-1976 cit.*, pp. 19-37.

com a alegação oficial do regime de que, com o crescimento econômico, a renda da população aumentaria⁷⁵.

O II PND desconsiderou, no entanto, a reversão do ciclo de crescimento econômico, o recrudescimento da inflação e as dificuldades externas. O resultado foi o recurso extremo ao financiamento externo, a desaceleração da economia e a desarticulação do plano a partir de 1977, com a crise econômica mundial. De acordo com Carlos Lessa, a estratégia do II PND estava baseada apenas na vontade de seus formuladores em transformar o Brasil em uma potência emergente, buscando legitimar o regime ditatorial. Mas o resultado da tentativa de implantação do plano de qualquer modo em uma conjuntura econômica desfavorável foi o início do descolamento do regime militar de suas bases empresariais de sustentação e a perda do controle sobre os agentes econômicos⁷⁶. O insucesso do II PND marcou a última experiência de planejamento ocorrida no Brasil.

Além do fracasso do II PND, deixou de existir um regime jurídico do planejamento a partir de 1º de janeiro de 1979, de acordo com a Emenda nº 11, de 13 de outubro de 1978, à Carta de 1969, que revogou os atos institucionais e complementares, dentre os quais o Ato Complementar nº 43⁷⁷. Durante a década de 1980, o planejamento foi abandonado pelo Estado. A atuação estatal desde então, ficou desprovida de uma diretriz global para o desenvolvimento nacional. A política econômica limitou-se à gestão de curtíssimo prazo dos vários “planos” de estabilização econômica. Deste modo, o Poder Público foi incapaz de implementar políticas

75 – LESSA, Carlos. *A Estratégia de Desenvolvimento, 1974-1976 cit.*, pp. 50-58.

76 – Vide LESSA, Carlos. *A Estratégia de Desenvolvimento, 1974-1976 cit.*, pp. 11-13, 17-18 e 58-60 e CARNEIRO, Ricardo. *Desenvolvimento em Crise: A Economia Brasileira no Último Quarto do Século XX*. São Paulo: EdUNESP/Instituto de Economia da UNICAMP, 2002, pp. 55-82. Em sentido distinto, defendendo a racionalidade e coerência das políticas do II PND, que teriam gerado a transformação da estrutura produtiva brasileira e repercutido até a década de 1980, vide CASTRO, Antônio Barros de & SOUZA, Francisco Eduardo Pires de. *A Economia Brasileira em Marcha Forçada*. 3ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 2004, pp. 27-47.

77 – Cf. SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Primeiras Linhas de Direito Econômico*. 3ª ed. São Paulo: LTr, 1994, p. 311.

públicas coerentes, com superposição e implementação apenas parcial de diversos planos ao mesmo tempo⁷⁸.

A Política Agrária

A narrativa liberal da modernização agrária caracteriza-se pela defesa implacável da propriedade, a organização da produção para a maximização de lucros e a inserção direta da agricultura brasileira no mercado mundial. Deste modo, esvazia-se o desenvolvimento agrário, cada vez mais mercantilizado, e voltado à geração de divisas com a exportação de *commodities*. Este foi o percurso seguido no pós-1964, que tornou o campo complementar à modernização urbana, dando origem ao agronegócio (*agribusiness*). A modernização das relações produtivas no campo, com a empresarialização e o agronegócio, no entanto, não alterou o sistema de concentração fundiária. Embora elogiado por representar um setor em que o país tem liderança no mercado internacional, a lógica do agronegócio é a mesma lógica de concentração, exploração e exclusão que caracteriza o modelo agrário brasileiro⁷⁹.

Os militares, assim que assumiram o poder, por meio do Decreto nº 53.883, de 13 de abril de 1964, revogaram o Decreto nº 53.700, de 13 de março de 1964, que iniciaria a reforma agrária no Brasil ao declarar de que seriam de interesse social, portanto, passíveis de desapropriação, os imóveis de mais de 500 hectares situados até a 10 quilômetros da margem

78 – AFFONSO, Rui de Britto Álvares. A Ruptura do Padrão de Financiamento do Setor Público e a Crise do Planejamento no Brasil nos Anos 80. *Planejamento e Políticas Públicas* n. 4, dezembro de 1990, pp. 37-40, 49-53 e 60.

79 – GUIMARÃES, Juarez Rocha. Do Sentimento à Imaginação Republicana: Em Busca de uma Narrativa para a Reforma Agrária do Século XXI. In: STARLING, Heloísa Maria Murgel; RODRIGUES, Henrique Estrada & TELLES, Marcela (orgs.). *Utopias Agrárias*. Belo Horizonte: EdUFMG, 2008, pp. 276-279; BUAINAIN, Antônio Márcio. Reforma Agrária por Conflitos: A Gestão dos Conflitos de Terras no Brasil. In: BUAINAIN, Antônio Márcio (coord.). *Luta pela Terra, Reforma Agrária e Gestão de Conflitos no Brasil*. Campinas: EdUNICAMP, 2008, pp. 17-20 e FERNANDES, Bernardo Manchano. Conflitualidade e Desenvolvimento Territorial. In: BUAINAIN, Antônio Márcio (coord.). *Luta pela Terra, Reforma Agrária e Gestão de Conflitos no Brasil cit.*, pp. 210-212. Sobre a política agrária do regime militar, vide, por todos, GONÇALVES Neto, Wenceslau. *Estado e Agricultura no Brasil: Política Agrícola e Modernização Econômica Brasileira 1960-1980*. São Paulo: Hucitec, 1997.

das rodovias, ferrovias e açudes. No entanto, a questão agrária não poderia ser deixada de lado. A reestruturação do setor agrário era uma necessidade do avanço da industrialização e das próprias condições econômicas do país, além de servir como elemento de legitimação social do novo regime. Para tanto, o Marechal Castello Branco pressionou o Congresso Nacional no sentido de aprovar uma emenda à Constituição de 1946, que eliminava as exigências da indenização em dinheiro no caso de desapropriação. Esta foi a Emenda nº 10, de 9 de novembro de 1964. A partir desta emenda, a desapropriação por interesse social seria realizada mediante prévia e justa indenização em títulos especiais da dívida pública. Caía o retrocesso implantado na Constituição de 1946, que praticamente inviabilizava a reforma agrária no Brasil⁸⁰.

O primeiro diploma legal aprovado no bojo da Emenda nº 10 foi a Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964, conhecida como Estatuto da Terra. O Estatuto, enquanto projeto de reestruturação do setor agrário, não se colocou frontalmente contra os interesses dos grandes proprietários que apoiavam o regime militar. A sua tônica principal era o combate ao minifúndio e latifúndio improdutivos, mas a prioridade deveria ser a modernização e o aumento da produtividade do setor rural. As propriedades geridas da maneira tradicional possuíam a opção de se adequarem ao novo padrão produtivo através de facilidades creditícias por parte do Estado. A produção agropecuária, com o Estatuto da Terra, recebeu um forte estímulo para adotar a organização empresarial.

A exigência do cadastramento prévio e global das propriedades rurais em todo o país, a ser realizado pelo recém-criado IBRA (Instituto Brasileiro de Reforma Agrária)⁸¹, acabou por adiar as transformações prometidas pelo Estatuto. Segundo José Gomes da Silva, ao invés de aplicar as suas verbas na desapropriação por interesse social, o IBRA acabou

80 – Sobre os debates em torno da Questão Agrária sob o regime constitucional de 1946, vide BERCOVICI, Gilberto. A Questão Agrária na Era Vargas (1930-1964). *História do Direito: Revista do Instituto Brasileiro de História do Direito*, vol. 1, n. 1, julho/dezembro de 2020, pp. 194-215.

81 – A SUPRA (Superintendência para Reforma Agrária), criada por meio da Lei Delegada nº 11, de 11 de outubro de 1962, foi extinta pelo artigo 116 do Estatuto da Terra.

por empregá-las quase totalmente na confecção do cadastro. Os Decretos nº 55.889 e nº 55.891, ambos de 31 de março de 1965, acabaram por fazer prevalecer a primazia do cadastro, zoneamento e tributação sobre a desapropriação como meios de execução da reforma agrária. A desapropriação por interesse social foi relegada a segundo plano pelo IBRA, que nunca atuou decisivamente na consecução da reforma agrária. A ênfase do instituto sempre foi dada à tributação progressiva, não à desapropriação, como meio de obtenção da reforma agrária⁸².

Na realidade, a preocupação fundamental do Estatuto da Terra foi a modernização das atividades agropecuárias, servindo apenas como um instrumento de legitimação do regime militar. O Estatuto da Terra, nas palavras de José Gomes da Silva, “*foi desperdiçado*”⁸³ e falhou em sua intenção de promover a reforma agrária. As únicas mudanças ocorridas durante o regime militar foram a edição do Decreto-Lei nº 554, de 25 de abril de 1969, que passou a regular o processo judicial de desapropriação por interesse social, de imóvel rural para fins de reforma agrária e a fusão do IBRA, do INDA (Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário) e do GERA (Grupo Executivo da Reforma Agrária) e a concentração suas atribuições no INCRA (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária), criado pelo Decreto-Lei nº 1.110, de 3 de julho de 1970.

O que ocorreu no Brasil a partir de 1964, e de modo acelerado a partir dos anos 1990, foi uma maior especialização regressiva, com a perda do dinamismo industrial, cada vez com maiores acréscimos de conteúdo importado e redução de inovações tecnológicas, chegando, em alguns setores, à desindustrialização. O núcleo da economia voltou a ser a produção de produtos primários (*commodities*) para exportação, reforçando as características patrimonial-rentistas dos grupos econômicos nacionais.

82 – José Gomes da SILVA, *A Reforma Agrária no Brasil: Frustração Camponesa ou Instrumento de Desenvolvimento?*, Rio de Janeiro, Zahar, 1971, pp. 149-151 e 179-189.

83 – José Gomes da SILVA, *A Reforma Agrária no Brasil cit.*, p. 145. Sobre a política agrária do regime militar, vide, por todos, Wenceslau GONÇALVES Neto, *Estado e Agricultura no Brasil: Política Agrícola e Modernização Econômica Brasileira 1960-1980*, São Paulo, Hucitec, 1997.

Sem uma estratégia industrial definida por parte do Estado, ganha força a reprimarização da economia brasileira⁸⁴.

A Política de Exploração dos Recursos Minerais e do Petróleo

A partir de 1964, há uma mudança profunda no sentido da legislação sobre os recursos minerais brasileiros, com a retirada da maior parte das restrições ao capital estrangeiro no setor⁸⁵. Logo após o golpe militar, foi revertida a expropriação das refinarias privadas expropriadas pelo Presidente João Goulart no Comício das Reformas de 13 de março de 1964. Os controladores das refinarias conseguiram obter uma liminar junto ao Tribunal Federal de Recursos contra a imissão de posse, decisão mantida pelo Supremo Tribunal Federal. Com a legitimação da decisão judicial no sentido almejado pelos proprietários das refinarias, o Decreto nº 53.701, de 13 de março de 1964, foi revogado, então, pelo Decreto nº 56.570, de 9 de julho de 1965⁸⁶.

A única modificação obtida no projeto de Constituição enviado pelos militares ao Congresso Nacional, apesar da oposição do governo, foi a constitucionalização do monopólio estatal do petróleo, proposta tanto por parlamentares da situação (o Senador Afonso Arinos de Melo Franco, por exemplo) como da oposição (os Deputados Adolpho de Oliveira e Celso Passos, entre outros), assegurada no artigo 162 da Carta de 1967⁸⁷. Em

84 – BRANDÃO, Carlos. *Acumulação Primitiva Permanente e Desenvolvimento Capitalista no Brasil Contemporâneo*, cit., pp. 59-66.

85 – NODARI, Ariadne da Silva Rocha (coord.). *Debates Parlamentares na Constituição de 1967: Recursos Minerais, Monopólio Estatal do Petróleo e Minerais Nucleares* cit., pp. 17-20 e MACHADO, Iran F. *Recursos Minerais: Política e Sociedade*. São Paulo: Ed. Edgard Blücher, 1989, pp. 297-299.

86 – CARVALHO, Getúlio. *Petrobrás: Do Monopólio aos Contratos de Risco*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1977, pp. 174-176. Apesar da manutenção das refinarias privadas, a refinaria de Manaus foi adquirida pela Petrobrás em 1971 e a Refinaria União, em 1973. A ampliação da capacidade de refino no país é, inclusive, uma implicação direta da verticalização e da conglomeração da Petrobrás, processo que se consolida a partir de 1969, com a direção de Ernesto Geisel. Vide CONTRERAS, Edelmira del Carmen Alveal. *Os Desbravadores: A Petrobrás e a Construção do Brasil Industrial* cit., pp. 87-92.

87 – Artigo 162: "A pesquisa e a lavra de petróleo em território nacional constituem monopólio da União, nos termos da lei". Este artigo foi mantido na Carta de 1969, apenas renumerado para artigo 169.

relação à abertura da exploração dos recursos minerais ao capital estrangeiro, apesar da oposição de vários parlamentares, inclusive do partido de sustentação do regime, a ARENA, não houve possibilidade de modificação do projeto dos militares, o que contrariava toda a construção jurídico-política da tese dos recursos minerais como patrimônio nacional, revertendo as conquistas introduzidas na legislação brasileira desde 1934⁸⁸.

A Carta de 1967 manteve o regime de propriedade do subsolo instituído em 1934. A Carta eliminou, no entanto, a prioridade da exploração do subsolo pelo proprietário do solo, como previa a Constituição de 1946, e manteve a expressão “sociedades organizadas no país”, autorizando a participação de empresas estrangeiras na exploração dos recursos minerais. Como compensação à perda da prioridade, o proprietário do solo passou a ter direito à participação nos resultados da lavra, na proporção de 10% do Imposto Único sobre Minerais, participação esta conhecida como “dízimo”⁸⁹.

O novo Código de Mineração (Decreto-Lei nº 227, de 28 de fevereiro de 1967) foi elaborado por Mario Thibau, Octávio Gouveia de Bulhões e Roberto Campos, excluindo qualquer restrição à participação de em-

88 – NODARI, Ariadne da Silva Rocha (coord.). *Debates Parlamentares na Constituição de 1967: Recursos Minerais, Monopólio Estatal do Petróleo e Minerais Nucleares cit.*, pp. 26-32 e 43-79.

89 – Artigo 161: “As jazidas, minas e demais recursos minerais e os potenciais de energia hidráulica constituem propriedade distinta da do solo para o efeito de exploração ou aproveitamento industrial. § 1º - A exploração e o aproveitamento das jazidas, minas e demais recursos minerais e dos potenciais de energia hidráulica dependem de autorização ou concessão federal, na forma da lei, dada exclusivamente a brasileiros ou a sociedades organizadas no País. § 2º - É assegurada ao proprietário do solo a participação nos resultados, da lavra; quanto às jazidas e minas cuja exploração constituir monopólio da União, a lei regulará a forma da indenização. § 3º - A participação referida no parágrafo anterior será igual ao dízimo do imposto único sobre minerais. § 4º - Não dependerá de autorização ou concessão o aproveitamento de energia hidráulica de potência reduzida”. Este texto foi reproduzido no artigo 168 da Carta de 1969. Vide PEREIRA, Osny Duarte. *Ferro e Independência: Um Desafio à Dignidade Nacional*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1967, pp. 271-278; NODARI, Ariadne da Silva Rocha (coord.). *Debates Parlamentares na Constituição de 1967: Recursos Minerais, Monopólio Estatal do Petróleo e Minerais Nucleares cit.*, pp. 17-18 e MACHADO, Iran F. *Recursos Minerais: Política e Sociedade cit.*, p. 230.

presas estrangeiras na atividade mineradora⁹⁰, o que ampliou de forma incontrolada a internacionalização do aproveitamento dos recursos minerais brasileiros. O Código, inclusive, estabeleceu que a autorização de lavra só pode ser dada a empresas mineradoras, sem nenhuma restrição ao número de concessões outorgadas à mesma empresa (artigo 37, parágrafo único do Código de Mineração), como havia na legislação anterior. Este era um estímulo às grandes empresas mineradoras, além da permissão aos titulares de concessões próximas formarem consórcios de mineração (os “grupamentos mineiros”, previstos no artigo 53 do Código de Mineração)⁹¹.

A tentativa dos elaboradores do Código de Mineração de afastar a atuação estatal do setor foi tamanha, que chegaram a incorporar no texto a determinação que uma sociedade de economia mista só poderia atuar no setor de mineração para suplementar a iniciativa privada, inviabilizando, assim, entre outras, a atuação da Companhia Vale do Rio Doce. Após uma manifestação do Conselho de Segurança Nacional, o Marechal Castello Branco editou, então, o Decreto-Lei nº 318, de 14 de março de 1967, que

90 – O texto do artigo 80 do Código de Mineração é explícito neste sentido: “Art. 80 - Entende-se por Empresa de Mineração, para os efeitos dêste Código, a firma ou sociedade constituída e domiciliada no País, qualquer que seja a sua forma jurídica, e entre cujos objetivos esteja o de realizar aproveitamento de jazidas minerais no território nacional. §1º - Os componentes da firma ou sociedade a que se refere o presente artigo podem ser pessoas físicas ou jurídicas, nacionais ou estrangeiras, mas nominalmente representadas no instrumento de constituição da Empresa. §2º - A firma individual só poderá ser constituída por brasileiro”.

91 – SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Capitais Estrangeiros: Regime Jurídico e Modelo Econômico cit.*, pp. 274-275 e 277-278; NODARI, Ariadne da Silva Rocha (coord.). *Debates Parlamentares na Constituição de 1967: Recursos Minerais, Monopólio Estatal do Petróleo e Minerais Nucleares cit.*, pp. 17-19; MACHADO, Iran F. *Recursos Minerais: Política e Sociedade cit.*, pp. 129-132, 230-231 e 299-300 e VILLAS-BÔAS, Ana Lucia. *Mineração e Desenvolvimento Econômico: A Questão Nacional nas Estratégias de Desenvolvimento do Setor Mineral (1930-1964)*. Rio de Janeiro: CNPq/CETEM, 1995, vol. 2, pp. 17-19.

revogou o artigo 59 do novo Código de Mineração⁹², que impedia a atuação estatal no setor mineral⁹³.

O crescimento do consumo nacional de combustíveis, sem que a produção interna de petróleo aumentasse, e o agravamento das contas externas do país em virtude da crise do petróleo na década de 1970, ampliaram a pressão sobre a Petrobrás e seu projeto de exploração da plataforma continental, até então, limitado a pequenos campos de produção. A situação se modificou com a descoberta, em 1973, mas só confirmada no ano seguinte, da Bacia de Campos, no Rio de Janeiro. No entanto, as jazidas se encontravam em grandes profundidades, maiores do que as com que a Petrobrás já havia trabalhado, exigindo desenvolvimento de tecnologia própria para a prospecção e para a produção. A decisão governamental seria a de explorar e desenvolver o mais rápido possível a Bacia de Campos, visando diminuir a dependência brasileira do petróleo importado. A partir de modelos testados no Mar do Norte, a Petrobrás desenvolveu um sistema próprio de exploração de petróleo em águas profundas⁹⁴.

A grande polêmica da política do petróleo durante a ditadura militar ocorreu com os contratos de risco, na realidade, contratos de serviço com cláusula de risco⁹⁵. Anunciados pelo General Ernesto Geisel, em pronunciamento no dia 9 de outubro de 1975⁹⁶, o seu modelo estava inspirado no implantado no Irã, em 1974. A crise do petróleo e a falta de recursos

92 – Artigo 59 do Código de Mineração: "*A lavra de jazida somente poderá ser organizada e conduzida por sociedade de economia mista controlada por pessoa jurídica de direito público, para suplementar a iniciativa privada*".

93 – PEREIRA, Osny Duarte. *Ferro e Independência cit.*, pp. 281-285 e VILLAS-BÔAS, Ana Lucia. *Mineração e Desenvolvimento Econômico cit.*, vol. 2, p. 19.

94 – DIAS, José Luciano de Mattos & QUAGLINO, Maria Ana. *A Questão do Petróleo no Brasil: Uma História da Petrobrás*. Rio de Janeiro: Ed. FGV/Petrobrás, 1993, pp. 128-131.

95 – A natureza jurídica dos contratos de risco é a de um contrato administrativo, portanto, um contrato de direito público, não de direito privado. Vide CUNHA, Thadeu Andrade da. O Contrato com Cláusula de Risco para Exploração de Petróleo no Brasil. *Revista de Informação Legislativa* n. 127, julho/setembro de 1995, pp. 229-230.

96 – O discurso do General Geisel, transmitido em cadeia nacional de rádio e televisão, está transcrito em KUCINSKI, Bernardo (coord.). *Petróleo: Contratos de Risco e Dependência*. São Paulo: Brasiliense, 1977, pp. 203-212.

financeiros e tecnológicos da Petrobrás foram utilizadas como justificativa da adoção dos contratos de risco. Na realidade, foi a descoberta das reservas da Bacia de Campos o fator que gerou o recrudescimento do empenho do regime militar pelos contratos de risco. De acordo com o governo, a Petrobrás manteria a propriedade sobre o petróleo e quaisquer outros recursos eventualmente encontrados e sobre os bens utilizados permanentemente na exploração e produção. O controle e a fiscalização dos serviços seriam feitos pela Petrobrás. O contratado deveria renunciar aos direitos sobre quaisquer minerais encontrados e teria que dar preferência à mão-de-obra e equipamentos nacionais. Os riscos e custos da pesquisa e do desenvolvimento dos campos de petróleo seriam do contratado, que só seria reembolsado no caso de descoberta de jazidas e, após o término do prazo do contrato, a Petrobrás tomaria o controle de toda a produção. Os críticos dos contratos de risco, como Euzébio Rocha, que os denominou “*contratos de entrega*”, e Fausto Cupertino, alegaram a inconstitucionalidade destes contratos, por violação ao monopólio constitucional do petróleo, previsto no artigo 169 da Carta de 1969. Em sua opinião, não poderia haver meio termo entre o monopólio estatal e o regime de concessões. A execução do monopólio do petróleo era exclusiva da Petrobrás, que não poderia delegá-la por meio de um contrato. Além disso, argumentava-se que as multinacionais petrolíferas não teriam risco nenhum, pois explorariam áreas que a Petrobrás já havia pesquisado, e passariam a ter direito à participação nos resultados da exploração. O fato é que os contratos de risco não proporcionaram nenhum resultado concreto nos doze anos de sua duração⁹⁷.

97 – CARVALHO, Getúlio. *Petrobrás: Do Monopólio aos Contratos de Risco cit.*, pp. 212-218; ROCHA, Euzébio. *Petróleo: Do Monopólio à Entrega*. São Paulo: Ed. Quilombo, 1982, pp. 19-20, 26-27, 43-48, 59-60, 63-65, 67-70 e 77-82; CUPERTINO, Fausto. *Os Contratos de Risco e a Petrobrás (O Petróleo é Nosso, o Risco é Deles?)*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1976, pp. 12-17 e 36-44; KUCINSKI, Bernardo. A Campanha Contra o Monopólio. In: KUCINSKI, Bernardo (coord.). *Petróleo: Contratos de Risco e Dependência cit.*, pp. 37-43 e 48-61; GOMES, Marcos. Petrobrás: Uma 'Oitava Irmã' do Petróleo? In: KUCINSKI, Bernardo (coord.). *Petróleo: Contratos de Risco e Dependência cit.*, pp. 97-98 e CUNHA, Thadeu Andrade da. O Contrato com Cláusula de Risco para Exploração de Petróleo no Brasil *cit.*, pp. 225-227.

A política de exportação de minérios do regime militar teve seu maior projeto implementado a partir da descoberta das reservas de Carajás, no sul do Pará. Com a independência das colônias africanas e a nacionalização da produção mineral nos países recém libertados, as empresas multinacionais norte-americanas começaram a pesquisar jazidas em outras partes do mundo nos anos 1960. A *United States Steel* desenvolveu um programa de explorações na Amazônia oriental, a partir de 1966, e, em agosto de 1967, uma de suas equipes, liderada pelo geólogo Breno Augusto dos Santos, descobriu Carajás. O Ministro das Minas e Energia, General José Costa Cavalcanti, e o Presidente da Companhia Vale do Rio Doce, Antonio Dias Leite, convenceram o Marechal Costa e Silva do risco de deixar o controle de uma jazida de tamanho potencial com uma empresa multinacional, e foi proposta a formação de uma *joint venture* entre a Companhia Vale do Rio Doce e a *United States Steel*, denominada Amazônia Mineração (Amza)⁹⁸.

Após o levantamento geológico, descobriu-se que Carajás era uma das maiores províncias minerais do planeta, com mais de 18 bilhões de toneladas de ferro, além de manganês, níquel, cobre e outros minérios, o que despertou uma série de interesses políticos e econômicos. As primeiras disputas giraram em torno da infraestrutura de transportes, se seria construída uma ferrovia ou um sistema de hidrovias, o que envolveu as elites políticas dos Estados do Maranhão e do Pará. Como a política de exploração de recursos minerais era destinada essencialmente para a exportação, as hidrovias foram rejeitadas, evitando-se promover a exploração de Carajás em um projeto de desenvolvimento regionalmente integrado. A opção por um enclave de exportação levou à decisão da construção da estrada de ferro de Carajás ao porto de São Luís do Maranhão, apto a receber navios de grande porte⁹⁹.

98 – SANTOS, Breno Augusto dos. Carajás: Patrimônio Nacional. In: FERNANDES, Francisco Rego Chaves et al. *A Questão Mineral da Amazônia: Seis Ensaio Críticos*. Brasília: CNPq, 1987, pp. 95-98 e SILVA, Marta Zorzal e. *A Vale do Rio Doce na Estratégia do Desenvolvimentismo Brasileiro*. Vitória: EDUFES, 2004, pp. 299-303.

99 – SANTOS, Breno Augusto dos. Carajás: Patrimônio Nacional cit., pp. 115-125 e SILVA, Marta Zorzal e. *A Vale do Rio Doce na Estratégia do Desenvolvimentismo Brasileiro cit.*, pp. 307-310.

Após constatar a falta de interesse da *United States Steel* em investir no projeto, a Companhia Vale do Rio Doce comprou a parte da multinacional norte-americana em 1977 e se tornou a única empresa responsável pela exploração das jazidas de Carajás. Ao final do regime militar, Carajás foi visto como uma excelente alternativa para melhorar a posição do país no mercado internacional, sendo renomeado para “Programa Grande Carajás” (Decreto-Lei nº 1.813, de 24 de novembro de 1980) e difundido como um gigantesco pólo de desenvolvimento que traria bilhões de dólares de receitas de exportação. A estruturação do pólo de Carajás deveria estar preocupada com o fornecimento de matérias-primas e insumos básicos direcionados para o desenvolvimento tecnológico e industrial nacional, efetivando uma ocupação e exploração racionais e em harmonia com a preservação do meio ambiente. Mas a opção do desenvolvimento interno não conseguiu sair vitoriosa. Apesar da retórica grandiloquente, o “Projeto Grande Carajás” não foi um projeto elaborado para contribuir com o processo de industrialização e de desenvolvimento integrado do país, mas consiste em um enclave de mineração, voltado para a exportação de matérias-primas¹⁰⁰.

Outro caso paradigmático é o do alumínio. O Brasil possuía grandes reservas de bauxita, mas não era grande produtor de alumínio até os anos 1980. O regime militar desenvolveu uma política visando transformar o Brasil em exportador de alumínio, o que veio a ocorrer a partir de 1983. O eixo da política foi promover a integração vertical da extração de bauxita à produção de alumínio, aproveitando o potencial energético da Amazônia, com a pretensão de instituição de um pólo industrial. Além da política de desenvolvimento do setor de alumínio perseguida pelos militares, fundada na colaboração entre a Companhia Vale do Rio Doce, empresas privadas nacionais (Companhia Brasileira de Alumínio, do Grupo Votorantim) e empresas multinacionais (*Nippon Amazon Aluminum Company – Nalco*), a crise do petróleo da década de 1970 favoreceu a

100 – SANTOS, Breno Augusto dos. Carajás: Patrimônio Nacional *cit.*, pp. 125-127; VILLAS-BÔAS, Ana Lucia. *Mineração e Desenvolvimento Econômico cit.*, vol. 2, pp. 44-48 e SILVA, Marta Zorzal e. *A Vale do Rio Doce na Estratégia do Desenvolvimentismo Brasileiro cit.*, pp. 293-299, 303-307 e 310-331.

realização do projeto, elevando os preços internacionais da bauxita e do alumínio e incentivando as plantas industriais que necessitavam de muita energia, como as produtoras de alumínio, a se instalarem fora dos países centrais. O acordo final, estabelecido entre o Brasil e o Japão, no Governo do General Geisel, criou a Albrás (Alumínio Brasileiro S.A.), *joint-venture* entre a *Nalco* e a Companhia Vale do Rio Doce, sediada no Pará, e fez o Estado brasileiro se comprometer com a construção da usina hidrelétrica de Tucuruí, no Pará, para fornecer a eletricidade necessária, a preços subsidiados, para a produção de alumínio. O projeto foi criticado também por uma série de vantagens concedidas ao consórcio japonês na repartição dos dividendos, política de preços, não-tributação dos lucros no Brasil, etc. O resultado do projeto foi a manutenção do Brasil como fornecedor de matéria-prima para os japoneses, abrindo mão de instituir um processo de industrialização autônomo, com o agravante do fornecimento de energia subsidiada pelo Estado à Albrás, consistindo, na prática, em exportação de energia elétrica às custas da Eletrobrás¹⁰¹.

O regime militar tentou, ainda, efetuar uma “privatização branca” da Companhia Vale do Rio Doce, promovendo entre 1979 e 1985, durante o Governo do General João Baptista Figueiredo, a emissão de debêntures conversíveis em ações da empresa. Esta operação fez com que, ao final da ditadura, a participação da União tenha caído de 80,4% para 50,8% do capital votante da Companhia Vale do Rio Doce. A política de emissão de debêntures conversíveis em ações foi alvo, inclusive, de uma Comissão Parlamentar de Inquérito no Congresso Nacional, solicitada pelo Senador Severo Gomes (PMDB-SP), que foi obstaculizada pela maioria da base

101 – SÁ, Paulo César de & MARQUES, Isabel. Projeto Albrás/Alunorte. In: FERNANDES, Francisco Rego Chaves *et al.* *A Questão Mineral da Amazônia cit.*, pp. 187-211; VILLAS-BÔAS, Ana Lucia. *Mineração e Desenvolvimento Econômico cit.*, vol. 2, pp. 42-44 e SILVA, Marta Zorzal e. *A Vale do Rio Doce na Estratégia do Desenvolvimentismo Brasileiro cit.*, pp. 274-293. A Companhia Vale do Rio Doce controlava, ainda, a Valenorte Alumínio Ltda. e a Alunorte (Alumina Norte do Brasil S.A.), também no Pará, e a Valesul Alumínio S.A., no Rio de Janeiro, além de dividir com a Companhia Brasileira de Alumínio o controle da Mineração Rio do Norte, a maior produtora de bauxita, na região do rio Trombetas, no norte do Pará.

parlamentar que dava sustentação ao regime militar, não chegando a nenhum resultado concreto¹⁰².

Em suma, durante a ditadura militar, a política de exploração dos recursos minerais tinha por eixo privilegiar a exportação, não o abastecimento interno ou o desenvolvimento industrial do país. Ao favorecer os grandes projetos de exportação de minérios, o regime militar contribuiu também para que o controle efetivo dos recursos minerais ficasse com as grandes empresas multinacionais¹⁰³, o que geraria uma série de disputas em torno do controle efetivo da atividade mineradora no Brasil no período da redemocratização.

A Manutenção do Modelo Econômico da Ditadura Militar sob a Constituição de 1988

O discurso da crise fiscal do Estado se tornou lugar comum no período final da ditadura militar¹⁰⁴, marcado pela instabilidade monetária, pela crise da dívida externa e pela falta de qualquer projeto ou plano econômico consistente¹⁰⁵. No entanto, o modelo econômico implementado pela ditadura militar não foi alterado com a redemocratização. Pelo contrário, foi mantido em suas estruturas e, algumas vezes, aprofundado sob a Constituição de 1988. Há muito de continuidade no texto constitucional de 1988 com o regime militar de 1964¹⁰⁶, mais do que setores do pensamento constitucional e político brasileiro gostariam de admitir.

102 – Vide GOMES, Severo. *Companhia Vale do Rio Doce: Uma Investigação Truncada*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987, pp. 19-52 e PINHEIRO, João César de Freitas. *Companhia Vale do Rio Doce: O Engasgo dos Neoliberais*. Belo Horizonte: Centro de Documentação e Informação, 1996, pp. 107-110.

103 – GOMES, Severo. *Companhia Vale do Rio Doce: Uma Investigação Truncada cit.*, pp. 71-73 e VILLAS-BÔAS, Ana Lucia. *Mineração e Desenvolvimento Econômico cit.*, vol. 2, pp. 19-25 e 29-38. Para um balanço exaustivo da política de exploração dos recursos minerais efetivada durante a ditadura militar, vide MACHADO, Iran F. *Recursos Minerais: Política e Sociedade cit.*, pp. 294-308.

104 – Sobre a chamada “crise fiscal” do Estado brasileiro, vide BAER, Monica. *O Rumo Perdido: A Crise Fiscal e Financeira do Estado Brasileiro*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.

105 – Vide a análise de TAVARES, Maria da Conceição & ASSIS, José Carlos de. *O Grande Salto para o Caos*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1986.

106 – ARANTES, Paulo Eduardo. 1964, O Ano Que Não Terminou. In: TELES,

Algumas das pautas das Reformas de Base chegaram a ser incorporadas no processo de redemocratização, como o voto dos analfabetos, adotado em 1985, ou a inclusão de dispositivos favoráveis à reforma urbana (artigos 182 e 183) e à reforma agrária (artigos 184 a 186 e 188 a 191)¹⁰⁷ no texto constitucional. A Constituição, ainda, promoveu a maior distribuição de renda da nossa história, ao assegurar expressamente o direito à aposentadoria a todos os trabalhadores rurais (artigos 7º, XXIV, 195, §8º, 201, §7º, II)¹⁰⁸.

No entanto, a Constituição democrática de 1988 recebeu basicamente o Estado estruturado sob a ditadura militar, ou seja, o Estado reformado pelo PAEG do Governo Castello Branco. O PAEG, e as reformas a ele vinculadas, propiciou a atual configuração do sistema monetário e financeiro, com a criação do Banco Central do Brasil, das bases do sistema tributário nacional e da atual estrutura administrativa, por meio da reforma instituída pelo Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, ainda hoje em vigor¹⁰⁹. Implementada desde a crise econômica dos anos 1970, que se prolongou por décadas no Brasil, a política de controle de gastos e centralização orçamentária seria mantida por todo o processo de redemocratização e constitucionalização do país. A Constituição de 1988 consolidou o papel do Banco Central como autoridade monetária (artigo 164) e consagrou a centralização da elaboração e controle orçamentários. A finalização deste processo de centralização monetária e orçamentária,

Edson & SAFATLE, Vladimir (orgs.). *O Que Resta da Ditadura: A Exceção Brasileira*. São Paulo: Boitempo, 2010, pp. 205-236.

107 – Os dispositivos sobre a reforma agrária foram os que geraram, talvez, a maior disputa ideológica durante a Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988. Para um testemunho e análise desta disputa, vide SILVA, José Gomes da. *Buraco Negro: A Reforma Agrária na Constituinte de 1987/88*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

108 – Sobre a importância dos dispositivos sobre seguridade social da Constituição de 1988, vide SANTOS, Cláudio Hamilton dos & GENTIL, Denise Lobato. A CF/88 e as Finanças Públicas Brasileiras. In: CARDOSO Jr., José Celso (org.). *A Constituição Brasileira de 1988 Revisitada: Recuperação Histórica e Desafios das Políticas Públicas nas Áreas Econômica e Social*. Brasília: IPEA, 2009, vol. 1, pp. 152-157.

109 – Sobre a permanência da estrutura administrativa da ditadura sob a Constituição de 1988, vide BERCOVICI, Gilberto. “O Direito Constitucional Passa, o Direito Administrativo Permanece”: A Persistência da Estrutura Administrativa de 1967. In: TELES, Edson & SAFATLE, Vladimir (orgs.). *O Que Resta da Ditadura cit.*, pp. 77-90.

iniciado no período ditatorial, se deu com a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000)¹¹⁰.

O desmonte do projeto nacional-desenvolvimentista iniciado com Getúlio Vargas e interrompido em 1964 continuou sob o regime constitucional de 1988 e sua democracia de baixa intensidade. O espantinho do “populismo econômico” dos governos militares, bem como a interpretação historicamente equivocada da continuidade da política econômica “desenvolvimentista” de 1930 a 1980, justificaram a adoção das reformas neoliberais e o aprofundamento do combate à herança do nacional-desenvolvimentismo, atribuído a Vargas e aos seus “continuadores” militares¹¹¹.

Os mesmos que se intitularam opositores à ditadura militar, paradoxalmente, mantiveram no texto constitucional de 1988 e depois ampliaram as reformas do regime militar que tinham por objetivo “modernizar” o processo de acumulação de capital no país, preservando e aprofundando o modelo econômico de 1964. As elites brasileiras, assim, mantiveram as bases econômicas instauradas com a ditadura militar e, a partir da década de 1990, as incorporaram às políticas neoliberais do “Consenso de Washington”¹¹², gerando o paradoxo de um discurso liberalizante prove-

110 – Sobre o contexto de aumento do controle sobre o orçamento público no Brasil, processo que se encerraria com a Lei de Responsabilidade Fiscal, em 2000, vide BERCOVICI, Gilberto & MASSONETTO, Luís Fernando. A Constituição Dirigente Invertida: A Blindagem da Constituição Financeira e a Agonia da Constituição Econômica. *Boletim de Ciências Econômicas*, vol. XLIX, 2006, pp. 60-64.

111 – ARANTES, Paulo Eduardo. 1964, O Ano Que Não Terminou *cit.*, pp. 217-222. Vide também MELLO, João Manuel Cardoso de & NOVAIS, Fernando. *Capitalismo Tardio e Sociabilidade Moderna*. 2ª ed. São Paulo/Campinas: EdUNESP/FACAMP, 2009.

112 – A aplicação das teses neoliberais na América Latina foi imposta pelo chamado “Consenso de Washington”, um programa de dez instrumentos de política econômica e fiscal sintetizado pelo economista John Williamson: disciplina fiscal, reordenação e controle rígido dos gastos públicos, reforma tributária, liberalização das taxas de juros, liberalização das taxas de câmbio, liberalização do comércio, liberalização dos investimentos estrangeiros, privatização de empresas estatais, desregulação econômica e garantias efetivas aos direitos de propriedade. Cf. WILLIAMSON, John. What Washington Means by Policy Reform. In: WILLIAMSON, John (org.). *Latin American Adjustment: How Much has Happened?* Washington: Institute for International Economics, 1990, pp. 7-17 e WILLIAMSON, John. A Short History of the Washington Consensus. In: SERRA, Narcis & STIGLITZ, Joseph E. *The Washington Consensus Reconsidered: Towards a New Global Governance*. Oxford/New York: Oxford University Press, 2008, pp. 14-17. Especifica-

niente dos grandes beneficiários da “ineficiência” estatal. Ao fazer isto, confundiram propositadamente a reforma do Estado com a simples redução do tamanho do setor público, destruindo o aparato estatal e abandonando a perspectiva de internalização dos centros de decisão econômica pela associação subordinada ao mercado internacional¹¹³. Romper definitivamente com o modelo econômico da acumulação primitiva permanente de capital implantado pela força em 1964 consiste no principal desafio que se apresenta para o futuro do Brasil¹¹⁴ e a adoção de uma política econômica que efetivamente possibilite a retomada do processo de superação do subdesenvolvimento.

Texto apresentado em novembro de 2022. Aprovado para publicação em novembro de 2022.

mente para o caso latino-americano, vide PALMA, Gabriel. Latin America During the Second Half of the Twentieth Century: From the “Age of Extremes” to the Age of “End-of-History” Uniformity. In: CHANG, Ha-Joon (org.). *Rethinking Development Economics*. London/New York: Anthem Press, 2006, pp. 128-129, 131-132 e 143-148.

113 – FIORI, José Luís. Reforma ou Sucata? O Dilema Estratégico do Setor Público Brasileiro. In: FIORI, José Luís, *Em Busca do Dissenso Perdido cit.*, pp. 113-116; GONÇALVES, Reinaldo. *Globalização e Desnacionalização cit.*, pp. 185-190 e BIONDI, Aloysio. *O Brasil Privatizado: Um Balanço do Desmonte do Estado*. São Paulo: Editora da Fundação Perseu Abramo, 1999, pp. 6-18.

114 – ARANTES, Paulo Eduardo. 1964, O Ano Que Não Terminou *cit.*, pp. 223-236 e BERCOVICI, Gilberto. Reformas de Base e Superação do Subdesenvolvimento. *Revista de Estudios Brasileños*, vol. 1, n. 1, 2014, pp. 103-106.

