

Liberdade para o capital: intelectuais do IBRE-FGV e as legislações sobre capital estrangeiro no Brasil (1951-1967)

Freedom for capital: IBRE-FGV intellectuals and the laws about foreign capital in Brazil (1951-1967)

Libertad para el capital: los intelectuales del IBRE-FGV y las leyes sobre el capital extranjero en Brasil (1951-1967)

Rafael do Nascimento Souza Brasil*

<https://orcid.org/0000-0002-8517-1866>

RESUMO: Em 1951, uma poderosa agência da sociedade civil surgiu sob o crivo da Fundação Getúlio Vargas: o Instituto Brasileiro de Economia (IBRE), unidade que desde cedo elaborou e veiculou estratégias para a construção de um consenso em torno da “modernização conservadora” das estruturas capitalistas do país. Diversas esferas da vida social foram remodeladas após 1964: as relações e direitos trabalhistas, o arcabouço da administração pública, a previdência social, além dos sistemas judiciário, eleitoral, bancário, partidário, tributário e fiscal. No centro desses eventos históricos, a FGV não apenas participou como instituição em alguns momentos, como também forneceu personagens que atuaram vigorosamente no palco e nos bastidores dessa remodelagem estatal. Este artigo investiga as vinculações entre as propostas de intervenção econômica formuladas por intelectuais conectados ao IBRE-FGV e as diretrizes reformadoras implantadas durante o primeiro governo ditatorial pós-64.

Palavras-chave: Modernização-conservadora. Reformas estatais. Intelectuais.

ABSTRACT: In 1951, a powerful civil society agency emerged under the sieve of the Fundação Getúlio Vargas: the Instituto Brasileiro de Economia (IBRE) - a unit that from early on elaborated and conveyed strategies for building consensus around the "conservative modernization" of the country's capitalist structures. Several spheres of social life were remodeled after 1964: labor relations and rights, the framework of public administration, social security, as well as the judicial,

* Docente EBTT do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio de Janeiro – campus Arraial do Cabo. Doutor em História Social (PPGHIS-UFRJ), as suas áreas de investigação incidem em ensino de História, ditadura empresarial-militar, marxismo e militares na política. E-mail: rafael.brasil@ifrj.edu.br.

electoral, banking, party, tax and fiscal systems. At the center of these historical events, FGV not only participated as an institution at some moments, but also provided characters that acted vigorously on the stage and behind the scenes of this state remodeling. This article investigates the links between the proposals for economic intervention formulated by intellectuals connected to the IBRE-FGV and the reform guidelines implemented during the first dictatorial government after 1964.

Keywords: Conservative modernization. State reforms. Intellectuals.

RESUMEN: En 1951, surgió una poderosa agencia de la sociedad civil bajo el tamiz de la Fundação Getúlio Vargas: el Instituto Brasileiro de Economia (IBRE), una unidad que desde el principio elaboró y transmitió estrategias para construir un consenso en torno a la "modernización conservadora" de las estructuras capitalistas del país. A partir de 1964 se remodelaron varias esferas de la vida social: las relaciones y los derechos laborales, el marco de la administración pública, la seguridad social, así como los sistemas judicial, electoral, bancario, de partidos, tributario y fiscal. En el centro de estos acontecimientos históricos, FGV no sólo participó como institución en determinados momentos, sino que también aportó personajes que actuaron vigorosamente en el escenario y entre bastidores de esta remodelación del Estado. Este artículo investiga los vínculos entre las propuestas de intervención económica formuladas por los intelectuales vinculados al IBRE-FGV y las directrices de reforma aplicadas durante el primer gobierno dictatorial después de 1964.

Palabras clave: Modernización conservadora. Reformas del Estado. Los intelectuales.

Como citar este artigo:

Brasil, Rafael do Nascimento Souza. "Liberdade para o capital: intelectuais do IBRE-FGV e as legislações sobre capital estrangeiro no Brasil (1951-1967)". *Locus: Revista de História*, 28, n.1 (2022): 245-270.

Em 14 de julho de 1944, um Decreto-Lei expedido pelo presidente da República, Getúlio Vargas, e redigido pelo presidente do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), Luís Simões Lopes, garantiu os primeiros passos na gênese da Fundação Getúlio Vargas. Estabeleceu-se que a Fundação seria uma entidade de interesse público, mas com o estatuto jurídico de direito privado. Seu principal órgão deliberativo (a Assembleia Geral) reuniu doadores, fundadores e representantes das entidades que contribuíram para a criação da FGV, abrangendo 90 entidades públicas (29%), 78 empresas privadas (26%) e 137 pessoas físicas (45%). A primeira

reunião pública ocorreu em 20 de dezembro de 1944 e contou com a presença de seus 305 instituidores, que lhe garantiram a composição de um Fundo Patrimonial no valor de CR\$ 105.364.781,90. Esse volume de recursos à disposição da FGV ultrapassava o montante reunido das despesas previstas para o DASP (CR\$ 18.248.100,00), Departamento de Imprensa e Propaganda (CR\$ 14.165.160,00), para o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (CR\$ 19.137.600,00) e para o Conselho Nacional do Petróleo (CR\$ 50.021.000,00), conforme previsto no Decreto-Lei n.º 7.191, de 23 de dezembro de 1944.

Impressiona o peso que uma complexa teia de relações políticas e pessoais desempenhou nesse processo de formação da FGV: todos os interventores estaduais e dos territórios enviaram representantes comprometidos a realizar doações, assim como os prepostos das prefeituras das duas mais importantes cidades do país (Distrito Federal e São Paulo) e de diversas autarquias. Dificilmente poderíamos medir o grau de ingerência que a reunião desses fatores provocou (interventores, diretores e presidentes de agências estatais indicados pelo governo optaram pela doação de recursos a uma nova instituição, preconizada pelo presidente do organismo estatal, o DASP, responsável pelo orçamento do Governo Federal e membro do círculo íntimo de poder no período varguista), mas não poderíamos deixar de registrar uma suposição contrafactual: talvez nenhuma outra instituição, com os mesmos objetivos, pudesse surgir naquele contexto histórico com tamanho grau de concentração de recursos econômicos e políticos. Essa profunda ligação com os círculos governamentais estendia-se a grupos empresariais e servia ao discurso legitimador da Fundação, na medida em que creditava seu nascimento à “união das classes produtoras, dos homens de pensamento e do Governo” (FGV 1966, 15).

Surgida como uma instituição destinada a formar pessoal qualificado para as exigências da administração pública e privada, ancorados nos princípios da organização racional e científica do trabalho, a FGV ampliou, no decorrer de sua história, o seu leque de atividades, tornando-se um centro produtor e irradiador de concepções político-pedagógicas nos campos das ciências administrativas, políticas, econômicas e do direito. Nesse sentido, difundiu ideias assimiláveis em outras instituições formativas através de cursos, eventos e sistemáticos trabalhos editoriais, consolidando-se, ao longo de sua trajetória, como um importante aparelho privado de hegemonia dedicado à formulação e à propagação da hegemonia burguesa no país. Essa linha estratégica esteve vinculada, política e economicamente, a uma produção teórica abundante e a uma elaboração ideológica refinada: a ideologia “modernizante-conservadora”.

Referimo-nos ao corpo teórico-político emergente no campo internacional das ciências políticas do pós-guerra (1945), balizado na percepção de que o desenvolvimento de um país

envolvia sua “modernização” econômica e política. Essa ideologia foi revestida por conceitos científicos, ganhando, inclusive, o estatuto de teoria – para que, de certa forma, fosse despida de quaisquer conteúdos políticos e ideológicos, podendo, assim, ser veiculada com a suposta neutralidade inerente à ciência. A “modernização-conservadora” transformou-se ao longo das décadas do segundo pós-guerra em uma visão de mundo hegemônica, divulgada a partir dos EUA e com alcance planetário, sobretudo gerada a partir da expectativa estadunidense de conformar as mudanças globais naquele contexto histórico. Uma ampla rede de profissionais ligados a diferentes agências estatais e variados aparelhos privados de hegemonia das frações das classes dominantes ao redor do planeta, mas inspirados desde as terras estadunidenses, engajaram-se no movimento de investigações, reflexões e proposições para o atendimento das novas demandas do capital internacionalizado: economistas, sociólogos, antropólogos, cientistas políticos, psicólogos e administradores (Escobar 2007).

Os debates políticos e acadêmicos em torno da questão do “desenvolvimento” e da “modernização” exerceram enorme influência (sem contar as diferentes modalidades de pressões) nas políticas estatais dos países periféricos. Para prevenir o emperramento do processo “modernizador”, convulsionado, talvez, por um caos político, eram necessárias mudanças nas estruturas das sociedades periféricas: institucionalizar a autoridade do governo, oferecer treinamento de pessoal adequado às tarefas “modernizantes” e, por fim, munir o Estado de instrumentos jurídico-políticos condizentes com seu programa “modernizador”. Do ponto de vista deste trabalho, a presença e a influência da ideologia “modernizante-conservadora” nos rumos da FGV e na atuação dos intelectuais orgânicos do capital a ela associados, ao longo das décadas de 1950 e 1960, configuraram esse “esforço intelectual” capaz de mobilizar novas e antigas áreas de conhecimento consideradas essenciais nas tarefas da “modernização”.

Exprimindo esse conjunto de preocupações, a Fundação organizou, em 1946, o Núcleo de Economia, uma importante agência de economia aplicada, dedicada ao estudo de áreas pouco ou quase nada desenvolvidas no país: o cálculo da renda nacional e a elaboração do balanço de pagamentos. Vale lembrar que tais índices e dados eram estatísticas essenciais à implantação de políticas para o planejamento econômico de inspiração keynesiana. Em pouco tempo, o Núcleo reuniu uma constelação de professores e estudantes universitários, empresários e intelectuais que circulavam por diferentes agências do Estado restrito, como Américo Barbosa de Oliveira, Antônio Dias Leite, Arízio de Viana, Eugênio Gudín, Guilherme Pegurier, Jorge Kafuri, Jorge Kingston, Octávio Gouvêa de Bulhões, Rafael Xavier e Richard Lewinsohn. Pouco depois, em 1951, essa agência e outras unidades de pesquisa econômica existentes na FGV, como a Equipe de Estudos

da Renda Nacional e o Centro de Análises da Conjuntura Econômica, reuniram-se sob nova denominação: o IBRE, sob a presidência de Gudín e a vice-presidência de Bulhões, além da presença de Roberto Campos, Jorge Kingston e Alexandre Kafka na diretoria.

Loureiro chegou a afirmar, em sua pesquisa acerca da trajetória dos economistas brasileiros, que “esta instituição constituiu durante várias décadas o polo mais importante de produção do conhecimento e o espaço onde esta disciplina assumiu sua dimensão prática”, tornando o IBRE uma espécie de agência-chave para todos que desejassem galgar os degraus mais altos na condução de políticas econômicas no país (Loureiro 1997, 41). Trabalhando com a coleta de informações e a produção de estudos em áreas até então inexploradas pelos organismos governamentais – ainda que os frutos dessas pesquisas e análises fossem fundamentais na tarefa do planejamento econômico a ser implantado pelo Estado e suas agências – o IBRE dedicou-se a áreas de extrema importância naquele contexto: o cálculo das rendas nacionais, a preparação do balanço de pagamentos e a composição dos índices econômicos/preços por atacado¹.

No espaço de uma década, o IBRE ampliou seu espectro de influência na medida em que assumiu a tarefa de formação político-pedagógica de intelectuais: em 1961, o Centro de Aperfeiçoamento de Economistas (CAE) viabilizou a continuidade do preparo de recém-formados economistas brasileiros, oriundos de 19 faculdades de ciências econômicas distribuídas em 9 capitais do país (Belém, Fortaleza, Recife, Salvador, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo, Curitiba e Porto Alegre), que recebiam bolsas financiadas pela Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (*United States Agency for International Development* – USAID). Além disso, até 1965 os alunos mais bem avaliados internamente pelo Instituto eram encaminhados a universidades estrangeiras pré-determinadas (em sua maioria, cursavam os programas universitários nos EUA, embora outros fossem direcionados à Alemanha, França ou Inglaterra) para completarem seus estudos, patrocinados pela USAID ou pela Fundação Rockefeller. Em janeiro de 1966, a Escola de Pós-Graduação em Economia (EPGE) – fruto da reelaboração do CAE em 1964 – passou a ofertar o curso de mestrado em economia.

Dados e levantamentos produzidos pelas pesquisas realizadas sob a orientação do IBRE eram publicizados por meio de importantes periódicos: a *Revista Brasileira de Economia* (RBE) e a *Conjuntura Econômica*. A RBE originou-se no Núcleo de Economia da FGV em fins de 1947, sob a direção de Arízio de Viana, e possuía a pretensão de divulgar estudos e análises teóricas acerca de

¹ “É fácil perceber um fundo comum nas avaliações feitas pelos pioneiros e os fundadores do IBRE: a produção de informações capazes de dimensionar a economia nacional, e sobretudo projetá-la para o futuro, requeria um conjunto de iniciativas interligadas e simultâneas” (Motta e Rocha 2008, 19).

problemáticas econômicas no país. A revista *Conjuntura Econômica*, também de 1947, coordenada por Richard Lewinsonh, era bem mais acessível ao grande público, tendo em vista seu caráter informativo e linguagem menos eivada de conceitos do campo da economia. Daí ter alcançado certa popularização, o *status* de periódico mais comercializado da FGV e aquele que obtinha o maior fluxo de arrecadação em publicidade. O conjunto de periódicos editados pela Fundação exercia a função de caixa de ressonância dos ideais e projetos da intelectualidade orgânica, que empenhava-se em conquistar cada vez mais espaços na sociedade civil e no Estado restrito através da disseminação de ideias “modernizantes”, da projeção de etapas a serem observadas rumo ao desenvolvimento do país e da produção de sugestões reformadoras das estruturas mais amplas do sistema nacional, tendo em vista o estreitamento de espaços entre pesquisas aplicadas e políticas públicas em áreas diversas.

No âmbito da FGV, há, ao longo de sua história, uma grande proximidade entre os membros da instituição e segmentos de diferentes governos brasileiros, resultando em financiamentos e convites para integrar os altos e médios escalões da burocracia estatal. Com efeito, em uma rápida pesquisa por organismos governamentais e centros de estudos e debates econômicos existentes no Rio de Janeiro, nas décadas que antecederam o golpe de 1964, é possível perceber a intensa circulação de um grupo seletivo de atores políticos que transitavam entre aquelas instituições. Constituiu-se, assim, uma verdadeira rede de intelectuais que partilhavam experiências, sob as bênçãos do Estado restrito, formulando políticas públicas e construindo laços pessoais que serão ativados ao longo de suas carreiras profissionais e políticas. O longo e diversificado *curriculum* desses profissionais não deve encobrir o essencial em suas trajetórias: eles se inseriam em uma vasta teia de relações interpessoais que envolvia diversas agências estatais, órgãos de pesquisa e empresas nacionais e estrangeiras. Como ilustrativo, podemos citar a movimentação de intelectuais ligados ao IBRE entre as décadas de 1950-1960. Há dados (Chacel 1966) informando sobre economistas ali formados que exerciam funções em órgãos de planejamento regional, universidades e em grandes empresas particulares, além de cargos no próprio IBRE, em se tratando apenas do Brasil. Havia, ainda, funcionários no Fundo Monetário Internacional, na Organização dos Estados Americanos e no Banco Interamericano de Desenvolvimento – todos eram grandes organizadores político-econômicos do sistema capitalista. E não nos esqueçamos daqueles que alcançaram os estratos mais altos da administração pública no Brasil: entre 1954 e 1974, o IBRE forjou três

ministros da Fazenda, um ministro do Planejamento, um presidente do Banco Central e um presidente do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social².

Se nos concentrarmos no debate em torno das ideias “modernizante-conservadoras”, defendidas pelos membros do bloco multinacional e associado, e estabelecermos uma conexão com a trajetória de certos integrantes da FGV, veremos que a longa formação político-intelectual desse grupo e a abrangente rede de relacionamentos costurada em organismos governamentais, institutos de pesquisas e circuitos empresariais-militares, proporcionaram um posicionamento ideológico e um senso de ação política comuns, expressos na elaboração e veiculação de projetos hegemônicos para o capitalismo brasileiro. Desde o início, a articulação entre integrantes da FGV com círculos dirigentes estatais e segmentos empresariais-militares, “justamente os que percebiam mais de perto os obstáculos decorrentes da defasagem entre as novas metas da sociedade brasileira e o instrumental para alcançá-las” (Costa 1986, 43), converteu-se em sua marca constitutiva.

A legislação sobre capital estrangeiro no Brasil pós-1945

A trajetória histórica do Brasil está entrelaçada com a movimentação internacionalizada de capitais, quer analisemos sua fase colonial, quer pesquisemos a sua constituição enquanto país independente politicamente na primeira metade do século XIX. Nossos marcos temporais são menos dilatados no tempo e focam a conjuntura histórica que se principia no contexto pós-Segunda Guerra Mundial e se estende até a década de 1960. A conjuntura aberta com a cessação do conflito mundial em 1945 produziu impactos no funcionamento do sistema capitalista, alterando o fluxo de capitais, sobretudo ao longo da década de 1950, que passou a direcionar-se com intensidade para os países periféricos. Conjuntamente, é possível indicar as pressões promovidas por uma espécie de ‘onda liberal pós-45’, reverberando por diversas regiões do globo por meio de uma ofensiva protagonizada pela principal potência capitalista do período, os EUA, a demandar um retorno às livres transações dos negócios internacionais: a Conferência de Bretton Woods (1944) foi um elemento importante neste movimento (Mandel 1982).

Mas o ‘retorno’ carregava as sementes da novidade - a doutrina de contenção do comunismo internacional por parte dos EUA confere, no âmbito da Guerra Fria, uma marca cerceadora de determinadas políticas de planejamento econômico dos países periféricos. Os EUA utilizaram diversos expedientes diplomáticos, econômicos e militares para tolher práticas de nações que caminhassem em rota contrária, ou, pelo menos, mais autônoma à sua política de ‘incentivo’

² Respectivamente: Eugênio Gudín, Otávio Gouvêa de Bulhões, Mário Henrique Simonsen, João Paulo Reis Velloso, Dênio Nogueira e José Garrido Torres.

ao livre-cambismo. Nessa conjuntura, grandes empresas internacionalizadas, acompanhando a exportação de capitais, passaram a deslocar unidades produtivas para áreas periféricas dotadas de condições estruturais mínimas para o seu recebimento – parte desses capitais tinha origem no continente europeu, parte provinha do Japão e, em menor medida, originavam-se de terras estadunidenses.

Esse processo condicionou novas formas de interdependência, modificando a dinâmica das relações internacionais e o desenvolvimento econômico dos países periféricos. Ao mesmo tempo, houve movimentos de articulação de capitais nacionais para associarem-se aos capitais forâneos, forjando laços de profunda dependência econômica, tecnológica e financeira. Os grupos sociais que expressavam a internacionalização da economia nestas regiões – ancoradas, principalmente, na expansão do setor de bens de consumo duráveis – passaram a se destacar e, com isso, a influenciar (ou promoverem tentativas nesse sentido) os rumos decisórios das políticas estatais, afetando o relacionamento entre as classes na periferia e, conjuntamente, as formas e mecanismos de poder político naqueles países (Cardoso 1972).

No caso brasileiro, as questões sobre o intervencionismo estatal e o papel jogado pelo capital estrangeiro movimentaram o debate político-econômico desde o imediato pós-45, mas foi a partir do segundo governo Vargas (1951-1954) que esta dinâmica se ampliou, impelida pela alteração no modelo de acumulação capitalista no país. Uma diversidade de temas e situações políticas passou a constar na agenda organizativa dos grupos sociais afiliados a distintos projetos de desenvolvimento econômico em discussão no Brasil. O projeto liberal defendia a associação com o capital estrangeiro enquanto única forma possível da “modernização” industrial ser implantada no país, ao passo que seus adversários se engajavam na tarefa de limitar a entrada de capitais forâneos, a fim de estabelecer as bases de um “capitalismo nacional” (Mendonça 1986).

É possível identificar, desde os anos 1930, certas tentativas de controle sobre o capital internacional no país, ao passo que se criavam esforços para a sua atração. A política nacionalista varguista, por exemplo, não esteve marcada por traços anti-imperialistas. O que se buscava era a redefinição do papel do Brasil no sistema internacional capitalista: a sua inserção dependente, mas diferenciada. O volume de reservas cambiais acumulado durante o conflito mundial (1939-1945) condicionou a adoção de uma política econômica de liberdade cambial associada às facilidades para a importação de mercadorias – até mesmo aquelas que não possuíam relação com as demandas do parque industrial brasileiro. Essa conjugação de medidas provocou um esgotamento acelerado daquele volume de reservas – a partir de 1947 houve o retorno à política de controle cambial. As notícias sobre a escassez de divisas e as pressões sobre a balança de pagamentos brasileira eram

comuns e regulares nas seções político-econômicas dos periódicos nacionais, elevando a limitação das remessas de lucros do capital estrangeiro ao rol de assuntos que mobilizavam diversos grupamentos sociais ao longo da segunda metade do século XX. Dessa forma, durante as próximas décadas, tornaram-se centrais na política brasileira os debates em torno da legislação que deveria reger a atuação dos capitais estrangeiros no país, ao passo que os setores multinacionais e associados - e o próprio governo dos EUA - movimentaram-se para a derrubada de ordenamentos legais considerados lesivos aos seus interesses, chegando ao ápice de dedicarem-se à remoção do governo Goulart (Oliveira 1989).

Os primeiros anos do pós-Segunda Guerra, em especial o período 1945-1947, não modificaram o caráter essencial da dinâmica econômica brasileira, originada desde a década de 1930: a ampliação das atividades urbanas e industriais sobre os demais ramos produtivos. No campo econômico, o governo Dutra assumiu uma orientação liberal, ao passo que inexisteram sinais de abandono ao processo de industrialização. Para Bielschowsky, “a conjuntura de 1945/46 pode ser considerada como um momento de clímax no debate por décadas travado entre liberais e industrialistas sobre o protecionismo” (1988, 321). No âmbito dos canais governamentais, havia movimentações que pretendiam ampliar os espaços para a participação estrangeira na economia nacional, fortalecendo o campo ideológico que pregava a primazia da iniciativa privada. Essa corrente liberal esforçava-se em destacar a insuficiência de capitais e técnicas disponíveis no Brasil para aprofundar o processo de “desenvolvimento” econômico. Dessa forma, estimular e ofertar garantias aos capitais estrangeiros era importante para a atração de recursos – a participação direta do Estado não seria aconselhável pois, dentre outras razões, provocaria desperdícios dada a sua “crônica” má gestão econômica (Bielschowsky 1988). Em face desse cenário, não se percebe no Decreto-Lei nº. 9.025, editado em fevereiro de 1946, a presença de direcionamentos em prol de uma industrialização autônoma diante do capital estrangeiro. Os artigos 6º (determinando o limite de 20% para a repatriação de capital previamente registrado) e 8º (restringindo as remessas de juros, lucros e dividendos para até 8% do montante inicial) atingiam mais diretamente as empresas transnacionais, sobretudo aquelas que se expandiram após a instalação no país. Mas, pouco tempo depois (abril/1946), um termo aditivo enfraqueceu seu alcance e, em agosto de 1946, a expedição do Decreto-Lei nº. 9.602 anulou temporariamente seus preceitos legais. As instruções normativas exaradas, posteriormente, pela Superintendência da Moeda e do Crédito (Sumoc), não alteraram substancialmente este quadro (Campos 2003).

Em discurso realizado em 31 de dezembro de 1951, o presidente Getúlio Vargas direcionou agudas críticas às empresas transnacionais instaladas no país por conta do montante de capitais

remetidos às suas sedes, denunciando que tais valores haviam sido movimentados através de manobras tortuosas da legislação. O discurso foi marcante nas contendas em torno do relacionamento com o capital estrangeiro por jogar luz sobre um termo que se tornou usual – *reinvestimento*, “isto é, a incorporação da parcela dos lucros obtidos no interior do país e não remetidos ao valor contábil do capital estrangeiro registrado para efeito de cálculo da percentagem de remessa de lucros autorizados por lei” (Vianna 1987, 63).

Poucos dias após o seu discurso, Vargas editou o Decreto nº. 30.363, retomando os princípios elencados no Decreto-Lei nº. 9.025 e ignorando os aditivos exarados posteriormente. O novo decreto de janeiro de 1952 recuperava as taxações de 20% sobre o retorno de capitais e 8% sobre juros, lucros e dividendos, mas inovava ao descrever, com minúcias, a parte do capital relativa ao reinvestimento de lucros, proibindo suas remessas. Seu segundo artigo indicava que apenas o capital “oriundo do estrangeiro” mantinha direito ao retorno. No mais, instaurava um instrumento de controle a fim de retroagir até o capital inicial das empresas estrangeiras, ou seja, todo o capital até então remetido sob a forma de reinvestimentos no passado seria taxado até que o saldo “devedor” (a diferença entre o investimento inicial e as remessas realizadas até 1952) fosse liquidado.

Em face do volume de capitais estrangeiros que eram remetidos às respectivas matrizes, a postura assumida pelo governo varguista tendia a entrar em confrontação com tais interesses. Mas, como sublinhara em seu discurso, o presidente não pretendia desprezar a “contribuição do capital estrangeiro”. Acreditava-se que o regulamento disciplinador não desestimularia a entrada desses recursos internacionais e tampouco colidiria com os interesses de seus representantes associados no país – a expectativa varguista girava em torno da valorização dos capitais externos já instalados no país, que seguiam encontrando facilidades para a exploração do mercado interno e continuavam desfrutando dos incentivos à associação com os capitais nacionais. Por certo que a política de Vargas não eliminava o traço de dependência da estrutura social brasileira, mas objetivava sua redefinição, manobrando diante das fricções que medidas como o decreto de 1952 provocavam e administrando-as para não exacerbar o tom das ameaças, evitando demonstrar um grau de fraqueza que reduzisse o leque de vantagens a serem obtidas. As reações foram imediatas, sobretudo aquelas originadas nos EUA. Mas a dinâmica das negociações resultou não apenas na liberação de recursos por meio da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos para o Desenvolvimento Econômico (CMBEU), como também na revisão do relacionamento com o capital internacional, através da Lei do Mercado Livre (Lei n.º 1.807, de 7 de janeiro de 1953), que garantiu a “liberdade de movimentos

pelo mercado livre de câmbio ao capital estrangeiro no Brasil, além de reconhecer plenamente o direito ao reinvestimento” (Vianna 1987, 83).

O breve governo Café Filho (1955-1956) editou um ordenamento jurídico responsável pela ampliação dos vínculos associativos entre as empresas multinacionais que se instalavam no Brasil e pelo aumento do volume de capitais remetidos para o exterior – tratava-se da Instrução nº. 113, de 17 de janeiro de 1955, fruto da conjugação de esforços de dois *efegeveanos*, Eugênio Gudin (ministro da Fazenda) e Octávio Gouvêa de Bulhões (diretor-executivo da Sumoc). Ambos partilhavam preceitos comuns no que tange ao receituário adotado para garantir o desenvolvimento econômico do país sem abrir mão das preocupações com a estabilidade monetária, através da captação e facilitação do fluxo de capitais estrangeiros, da limitação das atividades econômicas estatais e do amparo mínimo a programas de planejamento. A Instrução facilitava o envio de remessas de lucros ao exterior e permitia à Carteira de Comércio Exterior (CACEX) despachar licenças para a aquisição de equipamentos importados sem quaisquer lastros cambiais, ou seja, tais movimentações implicavam em isenção completa do pagamento de divisas por serem considerados investimentos estrangeiros diretos. Dessa forma, extinguiu-se a tímida limitação sobre bens importados sem cobertura cambial, cuja liberação dependia de prévia seleção do poder estatal conforme os “interesses” da economia nacional.

O expediente preconizado pela Instrução 113 foi deveras funcional para o aprofundamento da internacionalização da economia brasileira, em especial pela via da associação direta, mas também por intermédio das novas demandas de mercado originadas pelo Departamento III (bens de consumo duráveis): o modelo, assentado na instalação das transnacionais, exigia um padrão de eficiência para a produção suplementar às atividades desempenhadas por aquelas empresas, o que contribuía para eliminar o pequeno capitalista do mercado nacional, reforçando a tendência à oligopolização. O financiamento da acumulação industrial harmonizava-se, assim, com a expansão do grande capital internacional que rumava para os países periféricos – expressão da nova etapa da acumulação capitalista internacional.

O Estado brasileiro precisou importar cada vez mais insumos para acompanhar o ritmo interno do Departamento III, já que o Departamento I (bens de capital) não satisfazia a demanda. Tal fato aumentou o grau de dependência e a própria entrada de capitais estrangeiros no país pela via dos empréstimos, já que o Estado também definia as prioridades de investimento e dirigia os recursos privados para essas áreas através de mecanismos de planejamento. Os enormes estímulos concedidos aos setores da burguesia brasileira para estabelecerem associações diretas com o capital internacional não impediram que outras frações burguesas obtivessem ganhos, materializados na

elevação tecnológica e na ampliação da capacidade produtiva de vários ramos industriais nacionais (Mendonça 1986).

Esta temática assumiu um grande protagonismo no cenário de debates acerca do desenvolvimento nacional. Em geral, os projetos políticos em confrontação polemizavam em torno de três eixos: o patamar de autonomia política nacional diante do capital internacional; o grau de sua contribuição ao desenvolvimento do país (determinando, assim, os formatos de vinculação); e, por fim, a definição sobre as condições para a sua remuneração. Os *efegeveanos* Gudín e Bulhões eram ferrenhos adeptos da inserção, com ampla margem de liberalidade, de capitais estrangeiros no mercado brasileiro, opondo-se sistematicamente ao que denominavam de “nacionalismo econômico exagerado”, empunhado por grupos sociais adversários de suas concepções. Em artigo redigido para a RBE, Bulhões considerava-se defensor do “desenvolvimento” brasileiro, compatibilizando a valorização do capital estrangeiro, dada a insuficiência da poupança nacional, e a desqualificação dos chamados “nacionalistas”, contrários a este ator econômico. Julgava, pois, descabida a diferenciação, operada pela lei, entre capital original e capital reinvestido e que, a rigor, o volume de capitais expedidos às matrizes estrangeiras estava compatível com a lei, uma vez que o equívoco residia em bases cambiais (Bulhões 1952).

Em conferência realizada pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), em 1957, o diplomata *efegeveano*, Roberto Campos, expôs sua conformidade com essa perspectiva condescendente que o governo brasileiro deveria manter na relação com o capital estrangeiro, a fim de assegurar sua participação rumo ao desenvolvimento econômico: ampliando a margem interna de poupança, expandindo a capacidade brasileira de importação ou garantindo a absorção de tecnologia externa. Para Campos, “aceitar ou não uma contribuição de capital externo não é questão de amor ou ódio: é uma necessidade técnica que deriva da condição de insuficiente desenvolvimento” (Campos 1963, 266). No entanto, Gudín, Bulhões e Campos implicaram outros companheiros *efegeveanos* nessa jornada em defesa da liberdade de ação do capital estrangeiro no âmbito da economia brasileira, dada a sua insuficiência de poupança interna³ e instabilidade monetária: José Garrido Torres e Dênio Nogueira.

³ Mário Henrique Simonsen compartilhava esse entendimento: “O investimento estrangeiro direto costuma trazer, em princípio, três vantagens para a economia nacional: o reforço da capacidade interna de poupança, o aporte de divisas para o balanço de pagamentos e a contribuição tecnológica. A contrapartida, e que representa o preço inevitável dessa contribuição, é a transferência para o exterior de uma componente do poder decisório sobre a produção e os investimentos no país” (Simonsen 1976, 162). Trata-se do depoimento que deu à Comissão de Inquérito, em 1976, instituída durante a ditadura para investigar o comportamento e a influência das empresas multinacionais e do capital estrangeiro no Brasil.

Torres e Nogueira desenvolveram um trabalho em conjunto, sob os auspícios da Fundação Ford, versando sobre a trajetória da participação histórica dos capitais estrangeiros no Brasil, com destaque para o papel “indissociável” que cumpriram em prol do “desenvolvimento nacional”. A pesquisa apresentada, em 1959, na Universidade de Columbia, nos EUA, expôs as modificações na legislação vigente no país para o bom acolhimento desses investimentos externos (citando a lei de 1953 e a Instrução 113 da Sumoc). Para os autores, os capitais estrangeiros não desempenhavam apenas uma função essencial no processo de desenvolvimento econômico “nos países em condição de subdesenvolvimento”, mas revestiam-se da importante tarefa contrarrevolucionária preventiva, qual seja: contribuir para a contenção de “doutrinas extremistas”, disseminadas por grupos comunistas e que poderiam aflorar no seio dos agrupamentos sociais mais empobrecidos da população (Penholato 2017, 32).

O envolvimento dos intelectuais *efegeveanos* nos debates públicos sobre o papel exercido pelos capitais estrangeiros no processo de “modernização” da economia brasileira e dos aparatos elaborados para o enquadramento jurídico do tema se fez a partir tanto de suas posições ocupadas no interior do Estado restrito, quanto nas atividades que desempenhavam no seio da sociedade civil. Estas intervenções se intensificaram durante os primeiros anos da década de 1960. A aprovação da Lei de Remessa de Lucros, durante o governo Goulart, aprofundou ainda mais a movimentação desses intelectuais “modernizante-conservadores”. É válido, ainda, ressaltar que os agentes “modernizante-conservadores” *efegeveanos* atrelados ao IBRE apresentavam um verniz ideológico inigualável naquela conjuntura: suas intervenções político-econômicas, os textos que redigiam, as aulas ministradas, as entrevistas concedidas, suas declarações públicas, enfim, revestiam-se de uma couraça técnica justamente pelo protagonismo desses economistas na elaboração do balanço de pagamentos, elemento fundamental nas disputas em torno da legislação sobre capital estrangeiro no Brasil. Manejando seus conhecimentos técnicos, experiência prática e decisões racionais, os *efegeveanos* do IBRE apresentavam-se (ou eram assim referenciados) como especialistas apolíticos, estudiosos que configuraram aquela área de estudo. Esse elemento é fundamental para compreender a dimensão de suas ações, posto o destaque que assumiram no palco ou nos bastidores da cena política nacional, circulando por uma ampla rede de agências estatais e construindo laços pessoais e profissionais no âmbito de instâncias da sociedade civil.

A década de 1960 se iniciou pagando pesados tributos a sua antecessora: a política industrializante posta em prática pelo presidente Juscelino Kubitschek provocou a elevação do endividamento externo, agravado pelas pressões que o capital estrangeiro passou a exercer sobre a economia brasileira (dado o volume crescente de remessas internacionais de juros, lucros e

dividendos). Por conta da retração no volume de exportações, ampliaram-se as dificuldades na geração de divisas a serem empregadas no alívio das pressões provocadas pela balança de pagamentos – as contradições do novo modelo de acumulação, gestado ao longo da década anterior, expandiam-se, pois o processo industrializante esteve atrelado às necessidades de importação de produtos (máquinas, equipamentos etc.) que não podiam ser paralisadas, sob pena de estancar o processo de “modernização” capitalista.

Foi nesse contexto que o recém-empossado presidente da República, Jânio Quadros, a fim de amenizar as dificuldades impostas pela balança de pagamentos e combater o aumento dos índices do custo de vida, adotou um novo plano, ancorado na Instrução 204 da Sumoc, de 13 de março de 1961 – lembremos que Bulhões era o superintendente da Sumoc nesse contexto. A medida trouxe manifestações de apoio por parte dos segmentos industriais e agroexportadores, através de suas associações de classe, sobretudo em relação à simplificação e liberalização do câmbio. Mas as restrições creditícias e os impactos que o aumento do custo de vida poderiam gerar na dinâmica salarial da classe trabalhadora modificaram essas avaliações positivas perante a “realidade cambial” instituída por Quadros. Do ponto de vista dos setores nacional-reformistas, houve uma explosão de insatisfações frente à previsão do aumento do custo de vida, graças à elevação dos preços de importação de determinados produtos que impactavam em um item básico da alimentação popular, o pão, e ainda, no consumo dos jornais – devido à majoração do papel para a imprensa.

Mas, foi no governo João Goulart (1961-1964), que as tensões políticas se elevaram a outro patamar no contexto dos debates travados no Congresso Nacional sobre a Lei de Remessa de Lucros. Durante o seu mandato, Jânio Quadros encaminhou à Câmara, em julho de 1961, um projeto de lei elaborado por Bulhões e Clemente Mariani (ministro da Fazenda) destinado a corrigir os lucros de empresas, nacionais e estrangeiras, através do imposto de renda. Sua apreciação, no entanto, ocorreu no período parlamentarista da presidência de Goulart. Após os debates parlamentares, foi aprovado um projeto substitutivo, apresentado pelo deputado Celso Brant (Partido Republicano-MG), restringindo o quantitativo das remessas de lucros e dividendos às matrizes internacionais e considerando reinvestimentos como capital nacional, inviabilizando, assim, sua remessa - o que repercutiu como um retorno aos termos da discussão durante o segundo governo Vargas. Desde o início das atividades do Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais (IPES)⁴,

⁴ Era composto, basicamente, por banqueiros, industriais, militares, grandes comerciantes e representantes de entidades da agricultura. O Instituto atuava na articulação de um bloco de forças político-partidárias no Congresso Nacional ou em cursos para militares e empresários, assumindo o protagonismo no processo de desestabilização do governo Goulart. A postura anticomunista, os vínculos econômicos com empresas transnacionais (por meio de participações

1961-1962, os intelectuais ipesianos se mobilizaram para a elaboração e apresentação de um projeto acerca da remessa de lucros para o exterior. Na classificação dos temas a serem contemplados por comissões de estudo da entidade, o assunto era considerado de máxima urgência, por conta das discussões do projeto de lei sobre a matéria em andamento no Congresso Nacional. Para tanto, foi constituído um Grupo de Estudos de Remessa de Lucros, composto por José Garrido Torres, M. H. Simonsen (coordenador e relator), Dênio Nogueira, General Heitor Herrera, Jorge Oscar de Melo Flores, José Luiz Moreira de Souza, Gilbert Huber Jr., Harold C. Polland e Glycon de Paiva.

Alguns dos *efegeveanos* que militavam no IPES já haviam produzido intervenções político-intelectuais ao longo daquele ano de 1962, mas pareciam surpresos diante da incapacidade de suas articulações produzirem o efeito esperado – a reversão ou mesmo a suspensão do projeto de lei sobre a limitação das remessas de lucros, juros e dividendos do capital estrangeiro atuante no Brasil, cujo fluxo de tramitação prosseguiu no Congresso Nacional. Sob o título “Situação cambial e remessa de lucros”, o texto publicado no primeiro número da revista *Conjuntura Econômica*, que contava com a direção e redação de ipesianos como Garrido Torres, Dênio Nogueira e Estanislau Fischlowitz, sinalizou que as taxas cambiais “flutuaram com extraordinária violência no mês de dezembro”, oscilações explicadas por dois acontecimentos: a aprovação na Câmara Federal, em 30 de novembro, de projeto “visando disciplinar capitais nacionais e estrangeiros e alterar a legislação cambial” e a greve geral deflagrada em São Paulo. Reclamava, também, sobre a injustiça que se praticava por concentrar o debate nas remessas de lucros, já que “as cifras oficiais parecem demonstrar com toda a clareza que se trata de quantias de somenos importância que não constituem problema algum e muito menos merecem inclusão entre as chamadas reformas de base” (FGV 1962, 43-44).

Quando o substitutivo de Celso Brant chegou ao Senado, foi constituída uma comissão mista de parlamentares para debaterem o documento. Um novo projeto foi encaminhado à Câmara, sob o nome de seu relator, Mem de Sá (Partido Liberal-RS), prevendo serem livres todas as remessas de lucros do montante dos capitais aplicados em atividades produtoras de bens e serviços – deixando à margem da taxação empresas transnacionais. Em nova batalha na Câmara Federal, o projeto de controle da remessa de lucros foi aprovado nos termos da proposta elaborada por Celso Brant, em 3 de setembro de 1962, transformando-se na Lei nº. 4.131 ou Lei de Remessa de Lucros,

acionárias ou pelos laços de dependência técnico-financeira) e os anseios reformistas conservadores eram os elementos que soldavam seus integrantes. Na conjuntura pós-golpe, o IPES procurou reunir forças para coordenar as tarefas de readequação da máquina estatal aos seus objetivos, discutidos no decorrer de sua trajetória (Dreifuss 1981).

como ficou mais conhecida⁵. Todavia, a lei não especificava se os reinvestimentos dos lucros praticados antes da sua promulgação estariam liberados para registro de capital perante à Sumoc – em caso positivo, os setores multinacionais poderiam remeter volumes maiores de lucros para o exterior; em caso negativo, a lei estenderia o seu entendimento retroativamente, ao caracterizar que os lucros obtidos no desenvolvimento das atividades estrangeiras no país seriam considerados capitais nacionais e, portanto, impedidos de constituírem remessas. Apenas a regulamentação presidencial poderia dirimir o imbróglio. Se durante o governo Vargas, em um cenário com menor grau de internacionalização da economia e menor índice de associações entre empresas multinacionais e brasileiras, as pressões se avolumaram contra o projeto que pretendia retroagir na caracterização de reinvestimentos como capitais nacionais e impor limitações de 20% nos volumes remetidos, é possível perceber as implicações político-econômicas que a nova lei provocou no complexo multinacional e associado.

Novos debates político-jurídicos marcaram a trajetória da Lei nº. 4.131 antes da sua regulamentação pelo presidente João Goulart. Da mesma forma, os agentes “modernizante-conservadores” *efegeveanos* que mantinham laços com o IPES permaneceram em atuação nas múltiplas trincheiras político-econômicas por onde transitavam. A revista *Conjuntura Econômica* seguiu em defesa da indispensabilidade do capital estrangeiro nos rumos do “desenvolvimento econômico” do país, destacando na sua seção *Ineditorial*, em dezembro de 1963, que o “capital estrangeiro cria riquezas no país em que é aplicado” (FGV 1963, 98). O Decreto nº. 53.451 foi expedido apenas em 18 de janeiro de 1964, contendo as regulamentações de Goulart, sobretudo a mais polêmica delas: determinando que os reinvestimentos não poderiam ser remetidos ao exterior por serem registrados em moeda nacional – a decisão tinha alcance retroativo, atingindo o volume de lucros possíveis de serem destinados às matrizes das corporações multinacionais e associadas⁶.

⁵ “Essa legislação estipulou restrições quantitativas à remessa de lucros e dividendos de investimentos estrangeiros no Brasil. Investidores estrangeiros só poderiam remeter para o exterior valor equivalente a até 10% do capital social registrado da empresa junto à Superintendência da Moeda e do Crédito (Sumoc). Remessas que ultrapassassem esse limite seriam classificadas como retorno de capital, entrando em outro tipo de faixa de tributação e acarretando diminuição do capital registrado para fins de futuras remessas. Estipulou-se ainda que lucros maiores do que 10% do capital registrado, e que não fossem remetidos ao exterior, não poderiam ser integralizados ao capital da empresa. Com isso, reinvestimentos realizados a partir da promulgação da lei não poderiam ser contabilizados para remessas posteriores” (Loureiro 2016, 156).

⁶ “O capital estrangeiro foi definido como os bens, maquinário e equipamentos que entrassem no Brasil destinados à produção de bens ou serviços sem as despesas iniciais de cobertura cambial, bem como investimentos com dinheiro em espécie introduzidos para atividades econômicas. Os novos regulamentos exigiam que todo capital estrangeiro que entrasse no país fosse registrado na Sumoc, assim como toda repatriação de capital e remessa de lucros, dividendos, juros, amortizações, royalties e pagamentos por assistência técnica. O registro do capital devia ser feito em moeda corrente do país de origem. Qualquer depósito no exterior devia ser declarado, sob pena de ser considerado ilegal, com processo criminal instaurado imediatamente contra as partes inadimplentes. Foi outorgado à Sumoc o poder de controlar as operações cambiais externas. Bancos pertencentes a nações que impunham restrições a bancos brasileiros

Obrigava-se, dessa forma, as companhias multinacionais a praticarem algo até então inédito no desenvolvimento de suas atividades no Brasil: investir capital no país por conta da exigência de reinvestimento dos próprios lucros auferidos. Levando-se em consideração a grandeza dos números envolvidos nas operações de remessas de lucros, juros e dividendos é possível compreender o grau de insatisfação que o decreto emitido por Goulart provocou nesses setores. A regulamentação, porém, não permaneceria em vigor por muito tempo: com a deflagração do golpe empresarial-militar em 1964, prevaleceram os entendimentos dos intelectuais “modernizante-conservadores” *efegeveanos* e *ipesianos*, como veremos a seguir.

As diretrizes econômicas pós-64 e suas conexões *efegeveanas*

A modificação das condições de funcionamento da economia brasileira constava na cartilha das tarefas prioritárias assumidas pelas frações sociais que dirigiram o Estado a partir de 1964. Viabilizar um novo ciclo ascendente de desenvolvimento capitalista no país havia sido uma diretriz capaz de agrupar distintas frações das classes dominantes, acompanhadas por amplos segmentos das camadas médias nacionais, no ataque ao regime político populista moldado há décadas no Brasil. Claro que uma composição tão heterogênea de forças sociais não permitia a prescrição de soluções unificadas para o quadro de crise econômica que se arrastava desde 1962 (e que se estendeu até 1967), sobretudo em torno de tópicos que se revestiam de considerável gravidade social (tal qual a temática da reforma agrária), como as possibilidades de atuação das empresas estrangeiras e nacionais no país – uma vez que tinham papel central nas estratégias de acumulação de capital. Dessa forma, a conjuntura pós-golpe foi marcada pela tentativa, protagonizada por intelectuais orgânicos e organizadores políticos, ligados aos interesses multinacionais e associados, de conjugação de esforços que garantissem a readequação da máquina estatal segundo os parâmetros “modernizante-conservadores” há muito debatidos e disseminados, tornando-se necessário ocupar os postos decisórios estatais – ou ao menos manter canais seguros para o encaminhamento de certas demandas político-econômicas.

Os responsáveis pela instituição do arcabouço econômico pós-64 foram dois intelectuais *efegeveanos*: Octávio Gouvêa de Bulhões e Roberto Campos, que executaram um amplo programa reformador das estruturas estatais vertebrado pelo Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG). Sua elaboração contou com uma imensa equipe de personagens ligados ao IPES, a

não podiam reter mais de 30% das ações com direito a voto dos bancos nacionais. A remessa anual de lucros não podia exceder a 10% dos investimentos líquidos registrados. A remessa que ultrapassasse essa percentagem seria considerada repatriação de capital, num máximo permitido de 20% anuais. Lucros acima desse limite seriam considerados capital suplementar e não poderiam ser remetidos, devendo ser reinvestidos no Brasil” (Dreifuss 1981, 131-132).

escritórios de consultoria e à Fundação Getúlio Vargas: Eudes Leão, Paulo de Assis Ribeiro, Carlos J. de Assis Ribeiro, Frederico M. Cardoso, Edgard T. Leite, Dênio Nogueira, J. Garrido Torres, Wanderbilt Barros, Eduardo da Silveira Gomes, José Carneiro, Alexandre Kafka, Og Leme, Estanislau Fischlowitz, Mário Henrique Simonsen, Luiz Bulhões Pedreira, Oswaldo Trigueiro, Antônio Casimiro Ribeiro, Walter Lorch, Harold Cecil Polland, Cláudio Cecil Polland, Carlos Almeida, Glycon de Paiva, Luiz Gonzaga Nascimento Silva, Gilberto Ulhoa Canto, Sebastião Sant'Anna e Silva e Edmar de Souza.

Combate gradual à inflação, expansão das atividades exportadoras e retomada do crescimento tornaram-se os eixos da política econômica de Campos e Bulhões. A consecução desses objetivos exigiu, segundo seus elaboradores, uma profunda reformatação das políticas associadas ao campo econômico no Brasil, alcançando as áreas bancária, cambial, salarial etc. Lembremos que uma das tarefas assumidas por esses segmentos dominantes era a interrupção das atividades mobilizatórias de amplas parcelas populares, nas áreas urbanas e rurais, que se tornaram cada vez mais autônomas frente ao sistema de controle presente no regime populista. A ausência de estabilidade política, na perspectiva do poder burguês, impactava negativamente a continuidade de qualquer tipo de planejamento governamental e ameaçava a segurança exigida para que prosseguissem os investimentos privados, nacionais e estrangeiros.

A remoção de entraves à recuperação econômica do país passava, na concepção da dupla Campos-Bulhões, pela realização de mudanças institucionais que: 1) garantissem a redução gradual das taxas inflacionárias; 2) aumentassem o volume do comércio exterior, através da concessão de incentivos fiscais para as exportações, sobretudo agrícolas, e alterações nas taxas cambiais; 3) reordenassem o sistema financeiro nacional, promovendo estímulos ao mercado de capitais e assegurando o controle monetário governamental; 4) incentivassem novas formas regulares para a atração de tecnologia e capitais estrangeiros, elevando o nível de investimentos privados, a partir da remoção de “áreas de atrito” e obtenção de financiamentos de instituições internacionais (Mendonça 1986).

O conjunto de medidas adotado pela equipe econômica de Castelo Branco revela a importância e a influência que os setores multinacionais e associados lograram obter no contexto pós-golpe, pois em curto espaço de tempo procedeu-se à revisão da lei acerca da restrição de remessa de lucros. Removeram-se as “áreas de atrito” com frações do capital transnacionalizado na medida em que foram revistos os valores relacionados à encampação de determinadas empresas nos últimos anos e celebraram-se acordos com a principal potência capitalista da época, os EUA, que se comprometiam a preservar a integridade dos investimentos estrangeiros no país. Tal agenda

econômica, afinada com o pensamento de Roberto Campos, pretendia recuperar a “confiança empresarial”, sobretudo a partir da sinalização quanto “aos limites de intervenção do Estado, que abandonaria sua mania estatizante” e na mudança de postura frente “ao capital estrangeiro, perturbado pelo clima de xenofobia nacionalista, pelos dispositivos da lei de remessa de lucros” e por um cenário de “instabilidade política e as ameaças de esquerdização” que “provocaram uma fuga de capitais, nacionais e estrangeiros” (Campos 1994, 1356).

Após pouco mais de quatro meses como presidente do país, Castelo Branco regulamentou uma nova legislação relativa à remessa de lucros. A Lei nº. 4.390, de 29 de agosto de 1964, alterou o marco legal anterior, de setembro de 1962, revogando os artigos 31 (que impunha uma limitação de 10% sobre o capital registrado a ser remetido como lucro), 32 (que submetia à taxaço qualquer remessa feita acima desse limite, compreendida como retorno de capital) e 33 (capitais suplementares, composto pelos lucros não remetidos, não teriam direito à remessa), bem como o Decreto nº. 53.451, de 20 de janeiro de 1964 (baseado na compreensão de que reinvestimentos de lucros só podiam ser registrados em moeda corrente nacional). O projeto governamental seguiu os prazos determinados para a apreciação do Congresso Nacional – já expurgado politicamente – previstos no Ato Institucional nº. 1 (abril/1964) e tratou de explicitar o seu entendimento acerca de um dos pontos mais polêmicos nas últimas décadas sobre o assunto: a questão do reinvestimento. O art. 7º especificava que tais capitais poderiam ser registrados em moeda estrangeira (“reinvestimentos para os efeitos desta lei, [são] os rendimentos auferidos por empresas estabelecidas no País e atribuídos a residentes e domiciliados no exterior, e que forem reaplicados nas mesmas empresas de que procedem ou em outro setor da economia nacional”), além de assegurar a elevação da alíquota relativa às remessas de lucros de 10% para 12%, removendo, deste modo, alguns dos entraves à livre movimentação de capitais transnacionais, em suas diversas modalidades (investimentos, reinvestimentos, pagamento de juros, *royalties* e pagamentos por assistência técnica). Configurava-se, portanto, uma nova dimensão do grau de dependência da economia brasileira, graças às facilidades concedidas para a repatriação de capital e o retorno dos lucros gerados pelas empresas multinacionais e associadas ao circuito internacional. O novo diploma legal dissolveu quaisquer limitações existentes à repatriação de capital, já que os “lucros reinvestidos também eram legalmente tratados como capital original”. No mais, “qualquer maquinaria ou equipamento importado para utilização em projetos considerados de interesse para o desenvolvimento do país eram classificados como investimento estrangeiro direto, ficando livre de impostos” (Alves 1984, 92) – medida em perfeita sincronia com o espírito da Doutrina de

Segurança Nacional, elaborada pela ESG, que almejava transformar o país em área prioritária do investimento estrangeiro.

Em 1965, parte considerável das agências estatais responsáveis pelas decisões no campo econômico estava ocupada por *efegeveanos*: o Conselho Consultivo do Planejamento (CONSPLAN), órgão criado tanto para assegurar a participação privada no planejamento da economia do país, quanto para obter apoio de parcelas do empresariado, contava com o general Edmundo Macedo Soares (industrial, banqueiro e presidente do Conselho de Administração da Escola de Administração de Empresas de São Paulo – EAESP-FGV), Antônio Delfim Netto, Antônio Dias Leite, João Paulo dos Reis Velloso e Paulo de Assis Ribeiro; na Sumoc, encontramos Bulhões (presidente), Dênio Nogueira (Carteira de Câmbio e diretor de Assuntos Exteriores), Casimiro Antônio Ribeiro (Carteira de Redescontos do Banco do Brasil – CARED), Roberto Campos (ministério do Planejamento) e José Garrido Torres (BNDE); o recém-criado Banco Central estava sob a presidência de Nogueira e C. Ribeiro integrava sua diretoria; no BNDE, havia o presidente Garrido Torres; C. Ribeiro chefiava a Carteira de Redescontos do Banco do Brasil; Paulo de Assis Ribeiro integrava o Conselho Nacional de Economia; e, por fim, a partir da criação do Conselho Monetário Nacional (CMN), em 31 de dezembro de 1964, abriu-se mais um espaço por onde circulavam conhecidos nomes associados à FGV, como Bulhões, Campos, Nogueira, Torres e C. Ribeiro (Dreifuss 1981).

Havia, sem dúvidas, um grau significativo de afinidades político-ideológicas entre estes agentes “modernizante-conservadores”, o que se traduziu, nos primeiros meses de 1965, na formulação e no estabelecimento de instrumentos econômicos facilitadores para a satisfação dos interesses multinacionais e associados, a fim de remover o “clima de xenofobia, estatismo e regulamentação restritiva” em relação ao capital transnacional no país (Campos 1994, 1355). A Instrução nº. 289 da Sumoc, expedida em 14 de janeiro de 1965, permitiu que as empresas em operação no Brasil pudessem solicitar empréstimos externos, direta e simplificada, junto a outras companhias e/ou bancos estrangeiros, através de procedimentos envolvendo a autorização do Banco Central e a compra de moedas através da Carteira de Câmbio do Banco do Brasil. Criavam-se, deste modo, circunstâncias privilegiadas para aquelas empresas com capacidade e relações vantajosas de acesso a capital estrangeiro: exatamente aquelas filiais e/ou associadas transnacionais que atuavam no país e contavam com todo o tipo de facilidades para a obtenção de créditos externos junto a suas matrizes e instituições financeiras, garantindo-lhes capital de giro e suporte econômico para o desenvolvimento e a expansão de suas atividades no mercado nacional brasileiro.

O grau de esforço empregado para a injeção de recursos estrangeiros no Brasil relacionava-se, de certa forma, à perspectiva da equipe econômica governamental de que o país sofria, cronicamente, de carência de capitais necessários para o seu desenvolvimento. Deste modo, não foram fortuitas as definições sobre os contornos dessa política, produzindo um considerável aumento no volume de remessa de lucros para o exterior, uma intensificação do processo de “desnacionalização” das atividades industriais no país e um aprofundamento na limitação do acesso das classes populares aos produtos do principal segmento industrial beneficiado nesse cenário (bens de consumo duráveis).

Afinados com este viés, os intelectuais “modernizante-conservadores” presentes na equipe econômica governamental buscaram uma variedade de meios que assegurassem a atração de capitais externos para a economia nacional, dada a pressuposta crônica limitação da poupança interna e que necessitava, assim, de reforços financeiros internacionais, quer por meio de investimentos diretos, quer via empréstimos. Nesse sentido, o Decreto nº. 55.762, de 17 de fevereiro de 1965, expandiu as facilidades de acesso a créditos internacionais, na medida em que flexibilizou a interpretação da lei de remessa de lucros de 1964, impactando no crescimento da dívida externa brasileira e no volume de capitais excedentes remetidos para as matrizes estrangeiras das empresas multinacionais e associadas instaladas no país.

O art. 2º do Decreto não deixava margem para dúvidas quanto ao procedimento reservado ao capital estrangeiro investido no país: “será dispensado tratamento jurídico idêntico ao concedido ao capital nacional em igualdade de condições, sendo vedadas quaisquer discriminações não previstas em lei”. Em sua totalidade, a nova regulamentação disciplinava a atuação do capital estrangeiro no Brasil, reforçando a sincronia entre o sistema econômico nacional e as condições demandadas pelo mercado internacional. Assegurava, também, condições privilegiadas ao repatriamento de capitais, ao pagamento de *royalties* e à consecução de empréstimos. Em suma, a livre movimentação de capitais transnacionais no país favorecia, sobremaneira, os segmentos multinacionais e associados responsáveis, em grande medida, pelos eventos políticos que culminaram no golpe de 1964⁷ e atingia, gravemente, o conjunto de empresas locais submetidas a um cenário de severa restrição de créditos e amplas facilidades para atuação das transnacionais. De tal forma que restavam quatro caminhos possíveis a serem trilhados por esses empresários locais envoltos nas dificuldades geradas pela política “modernizante-conservadora” do regime ditatorial:

⁷ “Os empresários brasileiros envolvidos no golpe tinham grande interesse no novo modelo, pois pretendiam assentar um padrão de economia e sociedade capaz de garantir e acelerar o processo de associação ao capital estrangeiro e de concentração de renda que já se articulava nas décadas anteriores, o que não era possível durante o governo Goulart, pois os movimentos sociais constituíam uma barreira a estes projetos” (Kuperman 2018, 61).

‘modernizar’ sua empresa segundo as novas regras, associar-se ao capital internacional, ser assimilado por este capital transnacionalizado ou retirar-se do mercado. Nas palavras de Skidmore: “não pode ser negado que por causa de sua forte dependência de crédito, agora sob rigoroso controle, muitas firmas locais financeiramente deprimidas foram compradas por empresas estrangeiras” com amplo acesso a créditos financeiros disponibilizados por suas matrizes no exterior (Skidmore 1988, 130).

Outras reformas econômicas foram implantadas durante o governo Castelo Branco, embasadas por diagnósticos atrelados ao PAEG e objetivando atender os interesses das frações burguesas multinacionais e associadas. Uma de suas expressões foi a reconfiguração do sistema tributário nacional, a partir da elaboração de novos impostos – como o Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICM), o Imposto sobre Serviços (ISS) e o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) – que ampliaram a capacidade arrecadatória do Estado brasileiro e concentraram uma massa de recursos econômicos na esfera federal⁸, contribuindo para a redução dos déficits governamentais. Os subsídios para esta reorientação vieram dos trabalhos realizados pela Fundação Getúlio Vargas, responsável por coordenar a Comissão de Reforma do Ministério da Fazenda (cujos resultados foram incorporados à legislação nacional por meio da Emenda Constitucional nº. 18, de 1965 e do Código Tributário, Lei nº. 5.172, de 25 de outubro de 1966) e com grandes contribuições dos estudos elaborados por Mário Henrique Simonsen (Campos e Simonsen 1976), muitos deles socializados a partir de suas atividades *efegeveanas* e nos cursos ofertados pelo IPES.

Uma reforma financeira também foi organizada e implantada pelos agentes “modernizante-conservadores” *efegeveanos*, a partir dos referenciais político-ideológicos articulados por M. H. Simonsen, O. G. Bulhões, R. Campos, D. Nogueira, C. Ribeiro e J. G. Torres. Tal constelação de intelectuais orgânicos foi responsável não apenas pelo ordenamento do Sistema Financeiro Nacional (SFN), através da Lei nº. 4.595, de 31 de dezembro de 1964, com o fito de obter meios de financiamento adequados à sustentação do processo industrializante do país, mas, também, pela sistematização das políticas monetárias através do comando de agências estatais encarregadas por sua execução, normatização e regulamentação.

Os fundamentos político-ideológicos para o surgimento de um Banco Central no Brasil (BC ou BACEN) foram articulados por *efegeveanos* como Bulhões e Nogueira. Aliás, a própria

⁸ É necessário levar em consideração as estratégias político-econômicas de criação de vultosas quantias de recursos oriundos de poupanças compulsórias, como o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), o PIS (Programa de Integração Social) e o PASEP (Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público).

criação da Sumoc integrou uma das táticas empregadas por Bulhões para o treinamento de pessoal especializado nas tarefas exigidas pela instituição financeira que surgiria com o BC. Além disso, Nogueira foi um dos principais articuladores do projeto de reforma bancária, defendendo a blindagem da diretoria do BC frente às influências políticas – uma das diretrizes implantadas durante o governo Castelo Branco. A criação do Banco Central do Brasil, em 1964, esteve associada às recomendações resultantes da Conferência de Bretton Woods, em fins da Segunda Guerra Mundial. Tratava-se de dotar o país de uma instituição responsável pelo monopólio do controle sobre as políticas monetárias. Até então, tais políticas estiveram dispersamente associadas a diversas agências estatais como a CACEX (encarregada de executar a política de comércio exterior brasileira), a Caixa de Mobilização Bancária (CAMOB) – voltada para o socorro a instituições bancárias – e a CARED (responsável pelo refinanciamento de atividades específicas no âmbito do sistema bancário). Dentre as várias atribuições conferidas, o BC assumiu “a condução das políticas monetária, cambial, de crédito (inclusive a taxa de juros), de relações financeiras com o exterior, a regulação e a supervisão do Sistema Financeiro Nacional e a administração do sistema de pagamentos e do meio circulante” (Kuperman 2018, 67). Conjuntamente, organizou-se o Conselho Monetário Nacional (CMN), com funções normativas e encarregado das projeções ligadas às áreas monetária, cambial e financeira. Por fim, complementando este quadro reformador, operaram-se mudanças no âmbito do mercado de capitais, a partir da criação de bancos de investimentos⁹.

Considerações finais

Nos diversos depoimentos concedidos ao projeto de história oral da FGV, ou nas linhas memorialísticas redigidas pelos *efegeveanos* (assim como pela própria instituição), encontramos o reconhecimento da influência conferida à longa trajetória comum desses personagens, colaborando tanto para a sintonia ideológica nos princípios seguidos pelas instâncias estatais que estes indivíduos comandavam, quanto na definição em torno das indicações a serem feitas para a composição dessas agências no Estado restrito. Ou seja, a teia de relacionamentos pessoais e profissionais forjada, a partir e, em torno, da Fundação Getúlio Vargas, desempenhou um papel decisivo no estreitamento de perspectivas comuns quanto à reformulação da engrenagem estatal e da associação com outros aparelhos privados de hegemonia, balizadas por perspectivas “modernizante-conservadoras”. Lembremos que suas vidas públicas se conectavam positivamente às operações de corte empresarial.

⁹ Luís Simões Lopes, o mais longo presidente da FGV (1944-1992), tornou-se, nessa época, o presidente do Banco de Investimento e Desenvolvimento Fiducial do Comércio e Indústria (1966 a 1971) e da Associação de Bancos de Investimento e Desenvolvimento (1967-1968).

Durante a sua longa trajetória, o Instituto Brasileiro de Economia auferiu imensos dividendos políticos à Fundação. Feito, inclusive, assentido pela própria entidade, em publicação comemorativa por suas duas décadas de atividades. Na ocasião, a FGV enalteceu o fato de que sua unidade atuante no campo econômico assumiu o caráter de “virtual órgão de assessoramento do Poder Público, que se socorre dos estudos, pesquisas, levantamentos e dados de variada natureza da Fundação para o planejamento econômico” e para projetos reformadores (FGV 1966, 26). Constituir-se como uma reserva político-profissional, onde o Estado e o conjunto das empresas privadas fossem buscar seus quadros dirigentes e assessores técnicos foi, desde o princípio, um dos grandes objetivos perseguidos pela FGV. Por isso, houve um grande empenho para garantir que as pesquisas, consultorias e recomendações traçadas pela instituição não se dissociassem da aura de “neutralidade técnica”, conferindo-lhe legitimidade frente ao conjunto da sociedade.

No entanto, as diversas propostas reformadoras para o conjunto da vida social, desenvolvidas ao longo das décadas de 1950 e 1960, não estiveram imunes a quaisquer interesses setoriais. As diretrizes “modernizante-conservadoras” que deram o sentido a este processo garantiram a satisfação dos anseios mobilizados pelas frações burguesas multinacionais e associadas. O perfil assumido pelo processo industrializante, consagrando o desenvolvimento do setor de bens de consumo duráveis, profundamente vinculado ao capital transnacionalizado, é indicativo dessa conexão. Parte considerável das orientações teórico-políticas manejadas por aqueles intelectuais *efegeveanos*, que se tornaram protagonistas no comando das agências estatais diretamente responsáveis pela condução das políticas econômicas durante o regime ditatorial, foi resultado de amplo e longo trabalho desenvolvido por esse grupo nos anos pré-1964. Nesse sentido, o IBRE foi um ponto fundamental na lenta elaboração e modelagem de perspectivas econômicas que deveriam inserir-se nas decisões estatais neste campo. As pesquisas desenvolvidas, as revistas de divulgação do instituto, os cursos regulares ministrados, os processos formativos envolvendo as universidades estrangeiras e as relações travadas nos circuitos empresariais conformaram certa unidade político-ideológica entre seus integrantes – aqueles que passaram a conduzir os caminhos econômicos do Estado brasileiro durante o governo Castelo Branco. Em entrevista concedida em 1995, Roberto Campos sintetizou, à sua maneira, o perfil do primeiro governo do regime político ditatorial, responsável pelas contumazes medidas reformadoras do Estado brasileiro pós-1964:

Sem dúvida não se pode julgar o governo Castelo Branco apenas em termos de resultados estatísticos da luta contra a inflação, porque foi um governo que se dedicou a grandes reformas institucionais. Na realidade, a ossatura institucional do Brasil moderno foi em grande parte concebida naquela época. Entre os episódios importantes, figurou a criação do Banco Central, em 1964, e a legislação sobre o mercado de capitais, em 1965, com a diferenciação de funções entre bancos comerciais,

bancos de investimento, sociedades de crédito e financiamento e sociedades de crédito imobiliário, além de corretoras que já existiam. Arquitetou-se assim um mercado de capitais. Um terceiro elemento importante foi a criação do FGTS, em substituição à estabilidade de emprego. Imaginem o que teria sido do desenvolvimento capitalista do Brasil se permanecesse a garantia da estabilidade de emprego (Biderman, Cozac, Rego 1996, 51-52).

O último trecho desta citação sintetiza o sentido de classe da “modernização” brasileira, que teve a FGV como uma de suas principais idealizadoras. Ajustar o país às novas condições de desenvolvimento capitalista, franqueando os caminhos para a associação com os setores mais dinâmicos do capital naquele contexto histórico, requereu o planejamento e a implantação de um conjunto de reformas “modernizante-conservadoras” capazes de garantir a efetivação dessa “ossatura institucional do Brasil moderno” a que se refere Roberto Campos. Nada disso foi possível sem a colaboração efetiva daqueles intelectuais *efegeveamos* analisados ao longo deste texto.

Referências bibliográficas

- Alves, Maria Helena Moreira. *Estado e Oposição no Brasil, 1964-1984*. Petrópolis: Vozes, 1984.
- Biderman, Ciro, Luís Felipe Cozac, e José Márcio Rego. *Conversas com economistas brasileiros*. São Paulo: Editora 34, 1996.
- Bielschowsky, Ricardo. *Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo*. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1988.
- Bulhões, Octávio Gouvêa de. “Economia e nacionalismo”. *Revista Brasileira de Economia*, v. 6, n. 1 (1952): 91-118.
- Campos, Fábio. “Estratégias de desenvolvimento nacional: o papel do capital estrangeiro entre o Segundo Governo Vargas e o Governo Castelo Branco (1951-1966)”. Dissertação de Mestrado, Campinas, Universidade Estadual de Campinas, 2003.
- Campos, Roberto de Oliveira. *A lanterna na popa: memórias*. Rio de Janeiro: Topbooks, 1994.
- Campos, Roberto de Oliveira. *Economia, planejamento e nacionalismo*. Rio de Janeiro: APEC, 1963.
- Campos, Roberto, e Mário Henrique Simonsen. *A nova economia brasileira*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1976.
- Cardoso, Fernando Henrique. “O modelo político brasileiro”. Em *O modelo político brasileiro e outros ensaios*, Fernando Henrique Cardoso, 50-82. São Paulo: Difusão Europeia do Livro, 1972.
- Chacel, Julian. “O Instituto Brasileiro de Economia”. *Revista Brasileira de Economia*, v. 20, n. 2-3 (1966): 37-46.
- Costa, Jorge Gustavo da. *Fundação Getúlio Vargas: pioneirismo a serviço do desenvolvimento nacional*. Rio de Janeiro: FGV, 1986.
- Dreifuss, René Armand. *1964: A conquista do Estado. Ação Política, Poder e Golpe de Classe*. Petrópolis: Vozes, 1981.
- Escobar, Arturo. *La invención del Tercer Mundo. Construcción y desconstrucción del desarrollo*. Caracas: Fundación Editorial El Perro y La Rana, 2007.
- Fundação Getúlio Vargas. *20 Anos de Atividades (1944 – 1964)*. Rio de Janeiro, FGV, 1966.
-

Fundação Getúlio Vargas. “Ineditorial”. *Conjuntura Econômica*, v. 17, n. 12 (1963): 98.

Fundação Getúlio Vargas. “Situação cambial e remessa de lucros”. *Conjuntura Econômica*, n. 1 (1962): 43-53.

Kuperman, Esther. “Tons de chumbo: o papel do Banco Central do Brasil no modelo econômico implantado a partir de 1964”. Em *Política econômica nos anos de chumbo*, org. Pedro Campos, Rafael Brandão, e Maria Martins, 55-69. Rio de Janeiro: Consequência, 2018.

Loureiro, Felipe Pereira. “A aprovação da lei de limitação de remessa de lucros no governo Goulart e o empresariado nacional e estrangeiro (1961-1964)”. *Revista Brasileira de História*, 36, n. 71 (2016): 155-177. https://doi.org/10.1590/1806-93472016v36n71_007

Loureiro, Maria Rita. *Os economistas no governo: gestão econômica e democracia*. Rio de Janeiro: FGV, 1997.

Mandel, Ernest. *O capitalismo tardio*. São Paulo: Abril Cultural, 1982.

Mendonça, Sônia Regina de. *Estado e economia no Brasil: opções de desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Graal, 1986.

Motta, Marly, e Dora Rocha. “O Brasil em números”. Em *Memórias do IBRE – Instituto Brasileiro de Economia: depoimentos ao CPDOC*, org. Marly Motta e Dora Rocha, 17-25. Rio de Janeiro: FGV, 2008.

Oliveira, Francisco de. *A economia da dependência imperfeita*. Rio de Janeiro: Graal, 1989.

Penholato, Diego. “José Garrido Torres nas sombras do poder: um economista na construção do projeto de modernização de 1964”. Dissertação de Mestrado, São Paulo, Universidade de São Paulo, 2017.

Simonsen, Mário Henrique. “O Brasil e as multinacionais”. *Revista de Administração Pública*, v. 10, n. 1 (1976): 161-170.

Skidmore, Thomas. *Brasil: de Castelo a Tancredo*. São Paulo: Paz e Terra, 1988.

Vianna, Sérgio. “A Política Econômica no Segundo Governo Vargas: 1951-1954”. Dissertação de Mestrado, Rio de Janeiro, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, 1987.

Recebido: 25 de março de 2021

Aprovado: 22 de junho de 2021