

MARIO AUGUSTO BATISTA DE SOUZA

**A CRISE DO ESTADO**

Monografia apresentada como requisito parcial  
à conclusão do curso de Ciências Econômicas  
da Universidade Federal do Paraná.  
Professora Orientadora: Ângela Welters.

CURITIBA

2004

**TERMO DE APROVAÇÃO**

MARIO AUGUSTO BATISTA DE SOUZA

A CRISE DO ESTADO

Monografia apresentada como requisito parcial à conclusão do curso de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Paraná, para a seguinte banca de professores:

Professor Orientador: Angela Welters

ANGELA WELTERS

Primeiro Avaliador: Ramón García Fernández

RAMÓN GARCIA FERNANDEZ

Segundo Avaliador: Demian Castro

DEMIAN CASTRO

Curitiba, fevereiro de 2004

*À Juliana  
cuja paciência e amor  
permitiram a conclusão  
deste trabalho.*

## RESUMO

Este trabalho tem como objetivo analisar a Crise do Estado. Para tanto traça uma síntese geral e despretensiosa da história econômica contemporânea, no que diz respeito ao cenário internacional e nacional, como forma de avaliar a evolução desta instituição nas últimas décadas. Ao mesmo tempo, busca demonstrar que a crise fiscal que hoje assola a economia brasileira está intimamente ligada à falência do modelo de Estado desenhado ainda na década de trinta sob o fundamento da teoria keynesiana de intervenção estatal na economia e do agigantamento de seu desempenho social-burocrático nos dias de hoje. Outrossim, indica de maneira geral as razões da crise fiscal e do Estado e as conclusões de alguns dos principais economistas brasileiros.

## SUMÁRIO

1.	<b>INTRODUÇÃO.....</b>	06
2.	<b>A CRISE DO ESTADO MODERNO – EVOLUÇÃO POLÍTICO ECONÔMICA.....</b>	09
2.1.	CENÁRIO HISTÓRICO INTERNACIONAL.....	10
2.1.1.	<i>Bretton Woods</i> e a Estabilidade das Relações Comerciais.....	10
2.1.2.	Empresas Multinacionais, Transnacionalização dos Bancos e o Fim do Sistema Econômico Nacional.....	13
2.1.3.	O Fim de <i>Bretton Woods</i> , a Crise Econômica Mundial e o Endividamento dos Países Subdesenvolvidos.....	17
2.1.4.	A Crise Internacional, A Necessidade de Reestruturação do Comércio Mundial e o “ <i>Consenso de Washington</i> ”.....	21
2.2.	CENÁRIO HISTÓRICO NACIONAL.....	25
2.2.1.	Política de Valorização do Café, Surto Industrial e o Projeto Desenvolvimentista do Plano de Metas .....	26
2.2.2.	Os Governos Militares, o “Milagre”, a Crise da Dívida Pública e a Hiperinflação.....	35
3.	<b>A NECESSIDADE DE REFORMAR O ESTADO – FALÊNCIA DO MODELO KEYNESIANO-INTERVENCIONISTA.....</b>	43
3.1.	O CONSENSO DE WASHINTON.....	45
3.2.	A CRISE FISCAL – PROBLEMAS A SEREM ENFRENTADOS .....	51
3.3.	A CRISE E A REFORMA DO ESTADO.....	57
4.	<b>CONCLUSÃO.....</b>	62
5.	<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	67

## 1. INTRODUÇÃO

A economia brasileira tem enfrentado graves problemas, muitos dos quais têm se mostrado constantes no último século: a dificuldade no financiamento do Estado e a instabilidade econômica. Assim, como deve ser entendido, o Estado não implica em falar somente da União, dos Estados ou dos Municípios, mas sim da Administração Pública em geral. Esta estrutura político-social idealizada na Revolução Francesa e modelado pelo Sistema Capitalista, tem uma base de financiamento que consiste em privar uma parcela da riqueza dos seus administrados em prol de um bem comum.

Ora, diante da importância da manutenção do Estado como elemento de união social, como capacidade de auto organização da sociedade, necessário se faz financiá-lo. Contudo, a teoria econômica e a história têm demonstrado que as formas de financiamento e administração do Estado, como a tributação e a implementação de políticas econômicas, influem diretamente na conjuntura e na estrutura econômica do país.

Neste sentido, este tema, financiamento do setor público e crise do Estado Moderno, estudado por muitos dos mais brilhantes economistas, assume relevância tanto no aspecto econômico quantitativo, como variável intrínseca a um modelo econômico, quanto no social ou qualitativo, posto que influi diretamente em variáveis relacionadas ao bem estar social de uma nação.

No Estado Brasileiro, o financiamento público sempre foi um tema controverso, alternando-se períodos de financiamento público superavitários e financiamentos deficitários. Ou seja, houve períodos na história econômica brasileira em que foi necessário o endividamento externo ou interno do país, para que fosse mantido o rumo determinado à economia como via de desenvolvimento econômico. Com efeito, apesar de o tema permanecer constante nas discussões acadêmicas, políticas e econômicas, e dos mais diversos posicionamentos doutrinários, certo é que o Brasil, sempre teve problemas no financiamento e de gerenciamento da Administração Pública.

Neste começo de milênio, outrossim, resta unísono, o posicionamento dos economistas de que há mais de vinte anos o Estado Brasileiro está em crise, o que implica em dizer que sustentar a “máquina administrativa” da maneira como vem sendo feito é inviável. A estrutura de financiamento dos gastos públicas é obsoleta, deficitária e ineficaz, o que acrescido à má conduta de políticas econômicas gera, atualmente, uma das maiores crises que o país já experimentou.

Assim, nos últimos anos algumas tentativas de regular ou de diminuir as disparidades fiscais brasileiras foram implementadas, as quais, aos poucos, vem surtindo seus efeitos, como a estabilização econômica, as “mini-reformas tributárias”, a abertura econômica, entre outras conquistas. No entanto, parece que algumas destas supostas soluções já foram colocadas em prática no passado restando infrutíferas. Outras, são métodos políticos paliativos para tentar amenizar um problema mais complexo do que simples controles inflacionários ou de gestão dívidas públicas.

Trata-se em verdade, de uma crise do Estado Moderno, não só econômica mas política e social.

Anteriormente à Crise de 1929, o Estado era pautado em princípios liberais, não intervencionistas. Contudo o excesso de liberalismo gerou a própria crise que assolou todo o planeta na década de 30. À época, o economista John Maynard KEYNES solucionou a conturbada situação econômica, sugerindo a intervenção dos Estados em sus respectivas economias como elemento regulador do sistema. A implementação de tais políticas não só deram certo, como foram regra nos últimos 60 anos.

Todavia, há aproximadamente 20 anos têm se constatado a falência deste modelo de Estado intervencionista. Cresce o número de teorias e modelos acerca da reformulação do papel do Estado frente a sociedade e em relação à sua intervenção econômica em termos gerais.

Portanto, o objetivo do presente trabalho é desenvolver a circunstanciação histórica do desempenho da atuação estatal do início do século XX até os dias de hoje, como forma de se estabelecer a evolução do Estado Moderno Intervenционista remodelado a partir da década de 30 até os engajamentos reformadores dos últimos vinte anos. Além disso, pretende-se estabelecer quais as origens do endividamento

público brasileiro face os ideais desenvolvimentistas que nortearam os últimos 70 anos, indicando concisamente os principais problemas referentes à crise fiscal, mostrando sua inter-relação com a Crise do Estado.

## 2. A CRISE DO ESTADO MODERNO - EVOLUÇÃO POLÍTICO-ECONÔMICA – ASPECTOS HISTÓRICOS

Os Estados modernos assim como desenhados por Montesquieu e Rousseau, após a Revolução Francesa, tinham características muito peculiares, tanto no seu aspecto político, quanto no seu aspecto econômico.

Politicamente, pela primeira vez na história consolidava-se um regime político-estatal representativo, no qual situação e oposição traçariam os rumos do Estado. Mais do que isto, abria-se o primeiro precedente do qual a oposição não seria perseguida pelo governo da situação, mas sim, participaria do processo de construção do país.

De outra sorte, economicamente, surge um Estado Moderno Mercantilista, que de forma constante interfere na economia e nas relações entre os agentes econômicos, como forma de buscar o equilíbrio. Há, na verdade, uma continuidade do Estado absolutista interventor. Este intervencionismo, contudo, não dura muito, haja vista a natureza eminentemente liberal da nova classe dominante nos países. Assim, já no século XIX, tem-se a Inglaterra como centro financeiro e político mundial e potência bélico-econômica, pregando o liberalismo político econômico como forma de desenvolvimento dos países.

Desta forma, anteriormente à análise das reformas do Estado Brasileiro que estão sendo implementadas por este governo, necessário se faz, um estudo, ainda que despretensioso e geral, sobre a evolução econômico-política dos Estados nacionais (“países cêntricos”) e a respectiva contrapartida do Governo Brasileiro a esta conjuntura histórica posta. Ou seja, o estudo das reformas estatais que estão sendo implementadas pelo atual Governo neste início de século XXI, só podem ser entendidas em todo o seu esplendor, através de uma contextualização histórica do posicionamento brasileiro diante do cenário internacional.

## **2.1. CENÁRIO HISTÓRICO INTERNACIONAL**

Nesta esteira de raciocínio, ressalte-se a idéia de que para a perfeita compreensão da estrutura da economia brasileira, bem como das formas pelas quais o Estado Brasileiro tem se financiado nas últimas décadas, faz-se necessário o estudo, ainda que de modo primário, da conjuntura internacional e das principais relações econômicas e financeiras estabelecidas entre os países, para que, posteriormente, possa-se traçar uma análise crítica das decisões tomadas pelo Governo Brasileiro.

### **2.1.1. BRETTON WOODS – A ESTABILIDADE DAS RELAÇÕES COMERCIAIS**

No período anterior aos das Grandes Guerras, a nação que detinha a hegemonia econômica mundial era a Inglaterra. País onde ocorreu a Revolução Industrial, plenamente adaptado ao “modelo capitalista” e ao capital comercial, esta potência acumulou ao longo dos anos as maiores reservas em ouro do mundo.

Assim, para facilitar as relações comerciais com o resto do mundo, o Reino Inglês, necessitava criar um “padrão monetário internacional”. A esta padronização econômica deu-se o nome de “padrão ouro”. Neste modelo os países deveriam manter o câmbio fixo e a conversibilidade de suas moedas pela quantidade de ouro que possuíam em suas reservas. Ou seja, a quantidade de uma determinada moeda em circulação em um determinado país, deveria possuir um lastro a câmbio fixo em ouro depositado em seu sistema bancário.

Este sistema foi adotado por todas as nações que realizavam o comércio internacional, não só porque facilitavam as trocas, mas porque geravam um método simples de se analisar as finanças de um país, além de sua viabilidade ou inviabilidade financeira, em termos de realização de negócios.

Lógico, pois através do balanço de pagamentos, percebe-se o nível de importações e exportações do país, e conseqüentemente, as reservas em ouro constantes em seus cofres. Desta constatação poderia se sugerir se um país estava bem ou mal financeiramente para realizar transações “confiáveis” internacionalmente, e

mais do que isto se os países emprestadores ou superávitários poderiam realizar empréstimos às economias com riscos reduzidos de inadimplimento das obrigações.

Tem-se, portanto, um mecanismo viável de controle financeiro internacional, capaz de diagnosticar a liquidez e a vulnerabilidade de uma determinada economia.

Este sistema funcionou com relativa harmonia até meados do século XX, quando ocorreram as Guerras Mundiais. Nestes períodos, houve um verdadeiro colapso das relações financeiras e comerciais entre os países.

Os gastos realizados pelos países para sustentar a “máquina de guerra” não tinham o devido respaldo em reservas em ouro, traduzindo, as nações envolvidas nas Guerras emitiam papel moeda para financiar as despesas de guerra sem, contudo lastreá-las em ouro. Obviamente, que a instabilidade financeira dos países gerou um aprofundamento da crise econômica internacional, tanto em termos de comércio como através da concessão de empréstimos pelos países detentores das maiores reservas do mundo.

Entretanto, a crise do “padrão ouro” não foi a única consequência econômica do chamado “Período entre Guerras”. Há na verdade uma grave crise econômica, sistêmica, institucional, estrutural, que muda o paradigma internacional de comércio. Constata-se que os mercados iniciaram um ciclo de protecionismo, principalmente, inspirados nos EUA que criaram a tarifa *Smooth Hawley*<sup>1</sup>. Há, na verdade, uma quebra do padrão-ouro na qual os países largam o câmbio fixo e passam a emitir moeda para tentar obter o equilíbrio interno; os países ao se fecharem ao comércio internacional passam a exportar menos e a produzir. Resumindo, o cenário econômico internacional, em termos de comércio entre países e estabilidade no sistema internacional de pagamentos era caótico, podendo ser resumido nas palavras “crise sistêmica”.

Então, após a 2ª Guerra Mundial os países que participavam do comércio internacional, se reuniram para estabelecer um acordo no qual se procuraria

---

<sup>1</sup> A instituição desta medida protecionista foi uma tentativa de proteção interna da indústria americana, a qual foi seguida por quase todos os países que atuavam no comércio internacional, o que acabou por agravar a crise. KRUGMAN, P.R. OBSTFELD, M. **Economia Internacional, Teoria e Política**. 4ª Edição. Makron Books, 1999.p. 241.

restabelecer as regras do antigo “padrão-ouro”. Assim, sob a tutela dos Estados Unidos, foi celebrado o *Acordo de Bretton Woods* o qual tinha como metas principais dinamizar o comércio internacional e assegurar a estabilidade da balança de pagamentos. Natural que os EUA, tutelassem este acordo, e mais do que isto, coordenassem as negociações em torno do restabelecimento da estabilidade econômico-comercial internacional, tendo em vista de que este país sagrou-se o grande vitorioso após a 2ª Guerra, assim como explicita Celso FURTADO:

Dava-se como evidente que os Estados Unidos, graças ao grande avanço tecnológico de que se beneficiavam, ao tamanho relativo de sua indústria de bens de capital e às formidáveis reservas em ouro que haviam acumulado, seriam por tempo indefinido um grande exportador de capitais. As transferências de capitais, contudo, deviam submeter-se a estrita disciplina, se se pretendia evitar a experiência do período entre as duas guerras, marcado pelos movimentos desestabilizadores de capitais especulativos. Caberia aos bancos centrais manter sobre supervisão as contas de capital das balanças de pagamentos dos respectivos países, introduzindo os controles que considerassem convenientes.<sup>2</sup>

Estes objetivos seriam alcançados com a adoção das seguintes medidas: possibilitar aos países mecanismos de regulação macroeconômica, alcance do equilíbrio externo através de taxas de câmbio fixo, equilíbrio no balanço de pagamentos através de manutenção de reservas internacionais e equilibrar balanças comerciais. Para tanto seriam necessárias instituições que regulamentassem e executassem estas medidas, neste sentido foram criados o FMI (Fundo Monetário Internacional), para ajudar economias em dificuldade com sua balança de pagamentos; o Banco Mundial, para reestruturar internamente as economias através de financiamentos ao setor produtivo; e o GATT, instituição que deveria regulamentar tarifas e comércio internacional.

Mais uma vez, mostra senso crítico o brilhante Celso FURTADO: “*As instituições criadas no imediato pós-guerra para atuar na esfera econômica integram-se formalmente no sistema de Organização das Nações Unidas mas, em realidade, operam sob estrita tutela do governo dos Estado Unidos.*”<sup>3</sup>

<sup>2</sup> FURTADO, C. **Transformação e Crise na Economia Mundial**. Ed Paz e Terra. p. 223.

<sup>3</sup> FURTADO, C. **Transformação e Crise na Economia Mundial**. Ed Paz e Terra. p. 225.

Desta afirmação de FURTADO, entende-se o motivo pelo qual o novo padrão monetário internacional foi uma imposição americana: o padrão “ouro-dólar”, no qual a moeda americana seria o meio de trocas internacionais atrelada às reservas de ouro de que dispunha os EUA em seus cofres.

Constituiu-se, portanto, uma nova e importante conjuntura econômica mundial. Através da mudança do polo hegemônico de poder na esfera bélica, comercial, econômica, política e estrutural. Há, na verdade, uma nova nação que dita as “regras do jogo”<sup>4</sup>: os Estados Unidos.

### **2.1.2. AS EMPRESAS MULTINACIONAIS, TRANSNACIONALIZAÇÃO DOS BANCOS E O FIM DO SISTEMA ECONÔMICO NACIONAL**

Impulsionado pelo crescimento econômico americano, o mundo capitalista teve um ávido desenvolvimento. Os países destruídos pela Segunda Grande Guerra iniciaram um processo vertiginoso de crescimento, incorporado diretamente a sua estrutura industrial e de tecnologia, impulsionados principalmente pelos empréstimos do Governo dos Estados Unidos.

Este país possuía enormes e fantásticas condições de se tornar a fonte financiadora do desenvolvimento mundial, haja vista que após o término das Guerras com quase a metade das reservas mundiais de ouro, o que atrelado ao seu poderio econômico, possibilitaram o crédito fácil e crescente para empresas e governos de todo o planeta. Ou seja, a facilidade em se conseguir empréstimos para investimentos diretos no próprio país ou no exterior era muito grande.

No caso dos Estados Unidos, a ação do governo estimulou indiretamente a abertura externa, ao criar facilidades de financiamento para a reconstrução das economias de mercado devastadas pela guerra, ao estimular o dismantelamento das velhas estruturas coloniais e ao promover o desarmamento tarifário. (...) Esse seria o ponto de partida das amplas transformações estruturais que parecem apontar para a formação de um sistema econômico de âmbito planetário, cujos dispositivos de regulação ainda estão por definir-se.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> A expressão: “Regras do Jogo” é utilizada por Paul Krugman in *Economia Internacional*, para descrever as regras internacionais de comércio e negócios instituídas com base no padrão ouro.

Assim, houve uma grande fase da economia americana na qual esta passou a ser a grande exportadora de capitais para investimentos diretos do mundo. Mais do que isto, os Estados Unidos vislumbraram uma grande oportunidade de incrementar o seu setor industrial através da exploração das economias que estavam se reestruturando e através daquelas que buscavam o crescimento. Na verdade, estas economias encontravam-se carentes de produtos industrializados e o único país capaz de suprir este déficit era os Estados Unidos.

Contudo, as empresas americanas ávidas por este nicho de mercado, ao invés de produzir no próprio território americano, para posterior exportação, onde estariam sujeitas à fiscalização do Governo bem como aos altos impostos, iniciou-se um processo de produção no próprio mercado consumidor. Logicamente, esta operação só foi possível em virtude da facilidade de financiamento internacional, principalmente do próprio crédito oferecido pelo Governo americano cujos enormes estoques em ouro possibilitavam empréstimos a juros muito baixos e prazo de amortização longos.

Assevera Celso FURTADO acerca desta facilidade de se obter crédito nos Estados Unidos:

A reestrutura de uma empresa industrial num espaço plurinacional cria, numa primeira fase, um fluxo de exportações na direção matriz – subsidiárias, principalmente de bens de capital e serviços técnicos. Como as taxas de juros eram mais baixas nos Estados Unidos e a oferta de equipamentos e tecnologia mais elástica nesse país, o fluxo referido alcançou considerável importância.<sup>6</sup>

Esta expansão do setor industrial americano para um “espaço plurinacional” gera, portanto, saldos positivos na balança de pagamentos, o que, por sua vez significa uma valorização do dólar. Esta chamada primeira fase de expansão e valorização da moeda e da economia dos Estados Unidos teria vida curta, no sentido de que em breve as próprias empresas fixadas nos exterior deveriam adquirir certa autonomia, e adquirir seu próprio mercado.

---

<sup>5</sup> FURTADO, C. *Transformação e Crise na Economia Mundial*. Ed Paz e Terra. 1987. p. 227.

<sup>6</sup> FURTADO, C. *Transformação e Crise na Economia Mundial*. Ed Paz e Terra. 1987. p. 228/229.

Numa Segunda fase, as exportações na direção subsidiárias – matrizes teriam de aumentar, o que foi estimulado pela sobrevalorização do dólar. Esse processo, conjugado com a ofensiva comercial dos países que concluíram a reconstrução de seu parque industrial, conduziu a mudança de sinal, de positivo para negativo da balança comercial e, mais adiante da balança de transações correntes dos Estados Unidos.<sup>7</sup>

Ora, percebe-se, portanto, que importantes transformações estão acontecendo na economia mundial, principalmente na economia americana. *Primeiro*, empresas americanas estão saindo do território nacional para produzir junto ao mercado consumidor no restante do mundo. *Segundo*, o financiamento desta abertura externa é incentivado e facilitado pelo crédito bancário existente no próprio sistema financeiro americano. E, *terceiro*, as empresas multinacionais que no pós guerra buscavam lucros através da exploração de economias em crescimento ou subdesenvolvidas, já na década de 60, iniciam um processo de concorrência com suas próprias matrizes ainda fixadas em território americano, dada sua evolução econômica.

Celso FURTADO explicita a essência desta última relação: *"Surge, assim, uma contradição que está na raiz de modificações futuras das relações econômicas internacionais: investimentos no exterior financiam atividades produtivas que concorrem com outras localizadas no território de origem dos capitais"*<sup>8</sup>.

Não é difícil constatar os enormes lucros auferidos por estas subsidiárias explorando os mercados "periféricos" e o próprio mercado consumidor americano. Também não é difícil constatar o início de problemas econômicos decorrentes desta concorrência dentro da própria economia americana, situação esta que traz importantes conseqüências para caracterizar a nova ordem econômica que irá se formar. Ressalte-se, que o fenômeno é único. Empresas americanas situadas no exterior concorrem com empresas americanas situadas no próprio território americano, pelo americano e pelo mercado internacional.

A solução encontrada na prática para essa situação paradoxal consistiu em reter no exterior parte dos dólares produzidos pelas exportações para os Estados Unidos, os quais iam aumentar as reservas dos bancos centrais ou permaneciam circulando nas praças internacionais. Esse quadro, que se configura desde início dos anos sessenta, é o ponto de partida do mercado de eurodólares.<sup>9</sup>

<sup>7</sup> FURTADO, C. **Transformação e Crise na Economia Mundial**. Ed Paz e Terra. 1987. p. 229.

<sup>8</sup> FURTADO, C. **Transformação e Crise na Economia Mundial**. Ed Paz e Terra. 1987. p. 229.

<sup>9</sup> FURTADO, C. **Transformação e Crise na Economia Mundial**. Ed Paz e Terra. 1987. p. 229.

Na verdade, a saída de dólares dos Estados Unidos para multinacionais americanas situadas fora do território americano estava trazendo problemas sérios à economia americana, como déficits sucessivos na conta corrente da balança de pagamentos. Esta retenção de dólares fora do sistema bancário americano trouxe uma outra importante consequência para o resto do mundo. *“o que estava efetivamente ocorrendo era a transnacionalização de um importante segmento do sistema bancário norte – americano”*.<sup>10</sup>

Este enorme volume de dólares começou a ser depositado no próprio setor bancário dos países que estavam concluindo sua industrialização, as quais, muitas vezes, apresentavam melhores condições de lucros e de aplicações. Para FURTADO:

As empresas que se organizavam num espaço plurinacional procuravam escapar a um controle das autoridades monetárias retendo recursos financeiros e monetários em praças de conveniência (off shore). A gestão dessa massa de liquidez internacional, que não se submetia a nenhum controle, transformou-se num negócio de alta lucratividade. A formidável capacidade dos bancos para captar e processar informações pôde, assim, ser colocada a serviço do processo em curso de transnacionalização das empresas.<sup>11</sup>

Ressalte-se, que a transnacionalização do sistema bancário surte efeito na própria forma de financiamento das empresas americanas, posto que, se a matriz não quer atender ao sistema bancário nacional para a obtenção de empréstimos, pode através de suas filiais obtê-lo em melhores condições no sistema de crédito internacional. Parece, o “início do fim” do sistema econômico nacional onde somente o Governo e as regras locais interferiam no sistema econômico deste país. Passa-se a ter uma complexa nova ordem econômica mundial.

Mais uma vez, com assaz propriedade, esclarece Celso FURTADO:

Essas transformações estão impondo novas formas de relacionamento externo, inclusive com outras economias industrializadas avançadas, que não podem ser assimiladas às formas tradicionais de interdependência ou dominação econômica internacional. Trata-se de emergência de nova configuração na organização espacial das grandes empresas.

---

<sup>10</sup> FURTADO, C. **Transformação e Crise na Economia Mundial**. Ed Paz e Terra. 1987. p. 230.

<sup>11</sup> FURTADO, C. **Transformação e Crise na Economia Mundial**. Ed Paz e Terra. 1987. p. 230.

exigindo uma regulação econômica internacional dificilmente compatível com a forma como os Estados exercem atualmente o poder político.<sup>12</sup>

### 2.1.3. O FIM DE BRETTON WOODS, A CRISE ECONÔMICA MUNDIAL E O ENDIVIDAMENTO DOS PAÍSES SUBDESENVOLVIDOS.

Resta claro, portanto, que vigia à época, meados da década de 60, uma nova ordem econômica internacional. **Trata-se do fim das decisões econômicas meramente nacionais.** O processo de transnacionalização de empresas e de bancos estava suficientemente avançado para que os Estados Unidos viabilizassem uma tentativa de reverter o sistema, como aduz Celso FURTADO:

A introdução da Interest Equalization Tax, em 1963, objetivando desencorajar a captação de recursos financeiros no mercado norte-americano por parte das empresas que investiam no exterior, foi o teste decisivo. O processo de transnacionalização já havia avançado suficientemente para que empresas e bancos contornassem facilmente esse obstáculo mediante a retenção de uma parcela maior de seus recursos líquidos no exterior.<sup>13</sup>

A retenção destes *eurodólares* financiou substancialmente os países europeus, reestruturando as economias que ainda não estavam completamente consolidadas. Mais do que isto, a liquidez internacional em dólares, iniciou um processo de “desconfiança” sobre a conversibilidade em ouro, assumida em *Bretton Woods*, pelos dólares emitidos pelo Governo Americano. Na verdade, percebia-se uma certa especulação no valor do dólar em relação às moedas internacionais de economias que se fortaleciam economicamente.

Esta desconfiança ou esta crise especulativa levou os Estados Unidos a uma situação insustentável internacionalmente no que diz respeito à manutenção do valor de sua moeda.

O aumento inusitado da liquidez em dólares, fora dos Estados Unidos, na Segunda metade dos sessenta, levaria em 1971, ao abandono da conversibilidade dessa moeda em

<sup>12</sup> FURTADO, C. **Transformação e Crise na Economia Mundial**. Ed Paz e Terra. 1987. p. 230.

<sup>13</sup> FURTADO, C. **Transformação e Crise na Economia Mundial**. Ed Paz e Terra. 1987. p. 232.

ouro à taxa então prevalecente. Mas o verdadeiro problema não estava aí e sim na sobrevalorização do dólar *vis-a-vis* da moeda de outros países exportadores de manufaturas, que competiam com os Estados Unidos tanto no seu mercado interno quanto no exterior.<sup>14</sup>

Em outras palavras, a taxa de conversão americana (cambio: ouro/dólar) atingiu o seu equilíbrio. Entretanto, historicamente, a desvalorização cambial representa o definitivo fim dos termos acertados em Bretton Woods. Definitivamente, tinha-se uma nova ordem econômica mundial.

Percebe-se, portanto, o choque econômico gerado por esta desvalorização. Criou-se um clima de instabilidade internacional, o que modifica substancialmente as formas de crédito internacional e as formas de comercialização internacional de produtos. Acrescenta ao raciocínio Paulo Nogueira BATISTA JUNIOR

A crise financeira mundial do início da década de 80 trouxe à tona a vulnerabilidade e a instabilidade do padrão de financiamento internacional que prevaleceu desde o início dos anos 70 e cuja característica principal foi o peso crescente dos bancos comerciais, em especial do chamado mercado de euro-moedas, como fonte de crédito externo para os países subdesenvolvidos.<sup>15</sup>

Celso FURTADO, por sua vez destaca outro fato que gerou importantes conseqüências para a economia mundial: *“Concomitantemente, surgiu pela primeira vez um grupo de países – os membros da OPEP – com vultuoso saldo positivo na conta corrente da balança de pagamentos e sem aptidão para aplicar internacionalmente esses recursos”*<sup>16</sup>

Estes países, através do cartel criado (Organização dos Países Exportadores de Petróleo – OPEP), tomaram a decisão conjunta de quadruplicar abruptamente o preço do petróleo, gerando uma das maiores crises econômicas desde a quebra da bolsa de 1929. Esta crise significativamente predominou sobre os países “energético-dependentes” do combustível com baixa produtividade do produto e com pouca capacidade de suportar o financiamento da importação do produto, ou seja, os países subdesenvolvidos.

<sup>14</sup> FURTADO, C. **Transformação e Crise na Economia Mundial**. Ed Paz e Terra. 1987. p. 232

<sup>15</sup> BATISTA JR, P.N. **Da Crise internacional à Moratória Brasileira**. Ed. Paz e Terra, 1989. p. 209.

<sup>16</sup> FURTADO, C. **Transformação e Crise na Economia Mundial**. Ed Paz e Terra. 1987. p. 233.

A desordem implantada no sistema monetário-financeiro internacional, em razão do excesso de liquidez gerado pela crise do dólar, foi o ponto de partida do processo de endividamento de quase todos os países da periferia. As taxas de juros em 1973 não passavam de 2% negativos, no ano seguinte alcançaram 6% negativos, e até fins do decênio se mantiveram extremamente baixas. Esse quadro de desajustes foi agravado no segundo semestre de 1973 pela elevação brutal dos preços do petróleo, o que permitiu a um grupo de países sem capacidade para absorver grandes recursos financeiros acumular de maneira precipitada enormes reservas sob a forma de certificados de depósito em bancos internacionais. O desequilíbrio provocado nas contas externas dos países cênicos – quase todos eles grandes importadores de petróleo – levou os a buscar por todos os meios o aumento de suas exportações. O esforço de abertura adicional das economias industriais, realizado em seguida à comoção do aumento do preço do petróleo, teve como contrapartida o incremento das importações dos países periféricos, assim como uma transformação do excesso de liquidez dos bancos internacionais em créditos sobre estes países. As economias subdesenvolvidas, que lutavam tradicionalmente com grande escassez de capital, encontram-se repentinamente em face de uma oferta completamente elástica de recursos financeiros no mercado internacional a taxas de juros negativas.<sup>17</sup>

Consagra-se, portanto, a conjuntura internacional que explica o endividamento dos países subdesenvolvidos nos anos 80. Ou seja, os países dependentes de importação de bens de consumo, bens de capital e de petróleo, tinham que buscar, inequivocamente, financiamento externo, haja vista o abrupto aumento do valor de suas importações e a necessidade de adquirir petróleo aos preços exigidos.

A facilidade de se obter crédito no sistema financeiro internacional para o financiamento dos países subdesenvolvidos dadas pelas baixíssimas taxas de juros cobradas no início dos anos 70 se contrapõe à conjuntura econômica do final dos anos 70.

Houve, na realidade, uma crise financeira internacional no final da década de 70 que levou países à beira da falência. Paulo Nogueira BATISTA JUNIOR explica esta contração do crédito:

Como se sabe, esta contração abrupta da oferta de crédito externo teve as suas causas mais próximas nas tensões acumuladas no período que se seguiu ao segundo choque do petróleo em 1979-80. Três anos consecutivos de estagnação ou redução do nível de atividade nas economias capitalistas desenvolvidas e de taxas de juros sem precedentes em termos nominais e reais, e os correspondentes e feitos negativos sobre o comércio mundial e sobre as exportações, as relações de troca e o serviço da dívida externa dos países subdesenvolvidos elevaram de maneira dramática o risco real associado à estrutura de ativos desenvolvida pelos bancos internacionais durante a década de 70. Pelas suas múltiplas repercussões diretas e indiretas, a elevação das taxas de juros internacionais a

---

<sup>17</sup> FURTADO, C. **Brasil - A Construção Interrompida**. Ed Paz e Terra. 1992. p. 68.

níveis reais inusitados (...) e a sua manutenção destes níveis por um período inesperadamente prolongado constituiu o principal fator desestabilizador do sistema de financiamento bancário internacional. Esta foi certamente a causa imediata mais importante da desagregação do padrão de empréstimos internacionais.<sup>18</sup>

Percebia-se, assim, com esta nova fórmula de financiamento e com a importância dada ao mercado de câmbio, a concretização definitiva do capital financeiro como fonte de instabilidade e financiamento internacional. Constatou-se o novo paradigma traçado pelo lucro e pelo financiamento do capital financeiro. Crítico, mais uma vez, explica FURTADO:

O endividamento descontrolado de um grande número de países, particularmente do terceiro mundo, não é senão um aspecto da forma irracional como atua o sistema de decisões gerado pela transnacionalização de empresas e bancos. A existência de uma massa considerável de liquidez fora de qualquer controle inviabilizou o sistema de taxas de câmbio fixas e reajustáveis a critério dos governos nacionais, mas também tornou extremamente onerosa a operação de taxas flutuantes. A instabilidade deste último transformou as operações de câmbio em um dos principais negócios dos bancos, negócio tanto mais lucrativo quanto maiores são as oportunidades que se apresentem para especular contra as principais moedas de circulação internacionais.<sup>19</sup>

De outra sorte, com assaz propriedade, Paulo Nogueira BATISTA JUNIOR, sintetiza as principais transformações conjunturais internacionais nas décadas de 60 à 80:

Depois de uma fase de expansão praticamente ininterrupta desde meados da década de 60, assistiu-se em 1982 a uma violenta e até certo ponto inesperada contração da oferta global de crédito bancário externo, que atingiu a quase todos os principais países devedores do chamado Terceiro Mundo e Europa Oriental. Em questão de um ou dois anos, passamos de um período enganosamente fácil de crescimento continuado do mercado bancário internacional, essencialmente à margem de controles governamentais diretos ou explícitos nos países de origem dos bancos engajados no processo, a uma etapa muito mais penosa de ajustamento difícil e muitas vezes traumático para os países devedores, de rescalonamento parcial de dívidas internacionais, de financiamento em escala inadequada e em bases semi compulsórias, e de maior envolvimento dos governos dos países credores e das agências internacionais.<sup>20</sup>

Percebe-se, portanto que países como o Brasil e o restante da América Latina ficaram totalmente desestabilizados com esta crise de desconfiança e de crédito

<sup>18</sup> BATISTA JR, P.N. *Da Crise internacional à Moratória Brasileira*. Ed. Paz e Terra, 1989. p. 211/212.

<sup>19</sup> FURTADO, C. *Transformação e Crise na Economia Mundial*. Ed Paz e Terra. 1987. p. 235.

<sup>20</sup> BATISTA JR, P.N. *Da Crise internacional à Moratória Brasileira*. Ed. Paz e Terra, 1989.p. 209/210.

internacional. Principalmente e exclusivamente em decorrência desta total crise financeira por que passava o sistema econômico mundial.

#### **2.1.4. A CRISE INTERNACIONAL, A NECESSIDADE DE REESTRUTURAÇÃO DO SISTEMA ECONÔMICO MUNDIAL E O “CONSENSO DE WASHINGTON”**

Como visto, a economia internacional entra em uma inusitada crise, gerada entre outros fatores já explicitados, pelo drástico aumento de juros da economia americana.

Os Estados Unidos, no início da década de 80, decidem tomar drásticas atitudes em relação ao controle da sua taxa de inflação, através de uma abordagem eminentemente monetarista, através de uma elevação da taxa de juros reais da economia. Ato contínuo, o que se obteve foi um redirecionamento dos recursos internacionais para a economia americana, ou seja, este país percebeu “a facilidade de se financiar através do crédito internacional”. Nas palavras de FURTADO:

Em 1979, o governo norte americano decidiu abandonar a atitude negligente face à inflação e optou por uma política de choque, de tipo cruelmente monetarista. Mas ocorre que o sistema monetário internacional se baseia no dólar, e a criação do euro-dólar não é mais do que um multiplicador de crédito, a partir de depósitos em dólares realizados fora dos Estados Unidos. As autoridades monetárias norte americanas têm, portanto, o poder de atuar sobre o mercado monetário internacional mediante a manipulação da base monetária de seu país. Se as taxas de juros são elevadas pela Reserva Federal, forma-se imediatamente uma corrente de recursos financeiros em direção a este país, junto com a alta das taxas de juros no mercado internacional.

Nestas circunstâncias, ao aplicar uma política monetária restritiva, o governo de Washington descobriu as facilidades de que dispõe para financiar-se no exterior; estava portanto aberta a porta para uma expansão descontrolada de seus gastos.<sup>21</sup>

Ora, sabendo-se da hegemonia econômica americana, da idoneidade que goza a sua moeda e das taxas de juros pagas por esta economia, o que se pode concluir é que qualquer outro país que necessitasse de crédito internacional para financiar o seu Estado, deveria pagar juros pelo capital a taxas mais altas que a cobrada pelos americanos. Ou seja, o financiamento público, principalmente dos países

subdesenvolvidos, deveria ser realizado com a moeda internacional corrente (dólar) e à taxas de juros altíssimas.

Todo este processo de ajustamento da economia americana e dos demais países industrializados, no sentido de equilibrar suas contas públicas, problema criado através desta descontrolada liquidez internacional, leva sem dúvida alguma países periféricos a incorrer em gravíssimos problemas econômicos e de financiamento estatal.

Estes fatos se comprovam através das moratórias decretadas pela Polônia em 1980/1981, pela Argentina em 1982, pelo México em 1982 e pelo Brasil em 1987, dentre outros países latino americanos que enfrentaram perturbações econômicas sérias.

Dessa maneira, dois processos de ajustamento ocorridos nas economias cêntricas – o primeiro, ligado ao esforço de recuperação do equilíbrio externo dessas economias em seguida à primeira elevação dos preços do petróleo e tornado possível pela abundância descontrolada de liquidez internacional; o segundo, no tocante às políticas monetárias restritivas do governo norte-americano e à forma como vem sendo financiado o déficit fiscal deste governo – se encontram no ponto de partida da enorme dívida que pesa atualmente sobre os países que constituem a periferia do sistema capitalista.<sup>22</sup>

Resume com precisão o ex-ministro de Estado e economista Luís Carlos BRESSER PEREIRA, acerca desta conjuntura econômico-política internacional que estava se desenvolvendo em meados da década de 80:

A crise econômica da década de 80 levou a direita e a esquerda, os sociais democratas ou sociais liberais e os conservadores a reformularem suas interpretações. A direita não teve grande dificuldade. Ela foi favorecida pela onda conservadora e neoliberal que ganhou forças na década de 70 em todo o mundo, em consequência da diminuição das taxas de crescimento dos países centrais, da crise do *Welfare State*, do colapso do consenso keynesiano e, mais amplamente da crise fiscal do Estado que se tornou então o principal problema em todos os países, desenvolvidos e subdesenvolvidos, capitalistas e estatistas.<sup>23</sup>

Tem-se, então, diante de toda esta conjuntura, a reafirmação dos Estados Unidos como potência econômica mundial, além da constatação da dependência dos

<sup>21</sup> FURTADO, C. **Brasil - A Construção Interrompida**. Ed Paz e Terra. 1992. p. 69.

<sup>22</sup> FURTADO, C. **Brasil - A Construção Interrompida**. Ed Paz e Terra. 1992. p. 70.

<sup>23</sup> PEREIRA, L.C.B. **Crise Econômica e Reforma do Estado no Brasil**. São Paulo: Ed. 34, 1996, p. 39.

países periféricos na estrutura econômica desta. Contudo, percebe-se, também que os Estados Unidos passam a “construir” uma dívida externa estrutural com outras economias, principalmente outras economias industrializadas da Europa e o Japão, acabando por gerar crescentes déficits nas contas públicas americanas, o que para FURTADO traz importantes conseqüências para os países sobreendividados:

É natural, portanto, que se indague como, nas circunstâncias atuais, está sendo desempenhada a função de centro principal. Os estados Unidos continuam exercendo parte dessa função, pois o sistema monetário internacional se baseia no dólar, mas já não exercem a função de grande provedor de recursos financeiros internacionais, papel que vem sendo exercido pelo Japão e pela Alemanha. Trata-se de uma situação evidentemente instável, pois implica o endividamento crescente dos Estados Unidos com respeito a outras economias cêntricas. Enquanto se mantiver este desequilíbrio, as taxas de juros permanecerão elevadas, o que se traduz em degradação progressiva da posição norte americana. São evidentes as conseqüências negativas para os países sobreendividados.<sup>24</sup>

Parece, portanto, que mais uma vez, se faz necessário “um novo consenso” entre os países no sentido de restabelecer a ordem econômica mundial. Mais do que isto, diante de uma crise iminente também aos países desenvolvidos através da desagregação dos mercados para os quais estes países exportam e exploram, há a indicação de que um novo paradigma deve ser instaurado para o melhor controle da forma de endividamento e de condução dos Estados, principalmente os periféricos. FURTADO explica que: *para que a economia internacional volte a funcionar adequadamente, na ausência de um centro principal, é necessário que se criem formas de regulação por consenso dos países cêntricos principais*.<sup>25</sup>

Este consenso nunca aconteceu, segundo reza a história econômica mundial, pelo menos materialmente. Mas, filosoficamente ainda vige hoje um consenso acerca de um novo paradigma mundial na condução dos Estados modernos. Trata-se, em verdade, de uma série de exigências que os países “cêntricos” impõe às economias que buscam o desenvolvimento e o crescimento econômico.

Este “acordo” ficou conhecido como “Consenso de Washington”, facilmente explicado por BRESSER PEREIRA:

<sup>24</sup> FURTADO, C. **Brasil - A Construção Interrompida**. Ed Paz e Terra. 1992. p. 71.

<sup>25</sup> FURTADO, C. **Brasil - A Construção Interrompida**. Ed Paz e Terra. 1992. p. 71.

A abordagem de Washington para a crise da América Latina vem se definindo e solidificando através dos anos 80. Recentemente John WILLIAMSON (1990), um proeminente economista do *Institute for International Economics*, escreveu um artigo que serviu de base para um seminário internacional e para um livro, no qual definiu o que chamou de "Consenso de Washington". Talvez a expressão "consenso" seja forte demais. Mas o fato é que existe, em Washington e mais amplamente nos países desenvolvidos da OECD, uma espécie de consenso sobre a natureza da crise latino americana e sobre as reformas que são necessárias para superá-la.<sup>26</sup>

Chega-se então à conjuntura econômica internacional e ao ideal neoliberal que norteiam as Reformas Estatais ocorridas na década de 90 e que serão palco de debate quando da análise do capítulo 4. Contudo, preteritamente a estas indagações, convém traçar uma análise histórica, ainda que despreziosa e geral, sobre como o Governo Brasileiro, durante as últimas décadas, conduziu a economia brasileira para que se chegasse ao exato ponto, histórico-político-socio-econômico, de ter-se que atender às exigências delineadas no chamado ideal "Consenso de Washington".

---

<sup>26</sup> <sup>26</sup> PEREIRA, L.C.B. *A Crise do Estado*. São Paulo: Nobel, 1992, p. 15.

## 2.2. CENÁRIO HISTÓRICO NACIONAL

Complementando a análise realizada na seção precedente, mas dentro do objetivo consolidado de traçar uma singela evolução histórica da economia brasileira em relação à economia mundial, pretende-se, nesta seção demonstrar a forma como se desenvolveu a economia brasileira nos últimos tempos, ressaltando de forma despretensiosa e não exaustiva, alguns aspectos que acabaram por constituir o quadro econômico e institucional existente.

Conquanto, busca-se reunir a análise de alguns autores, muitas vezes de correntes filosóficas diferentes, de posicionamentos políticos divergentes, para se tentar retratar com a máxima fidelidade a real condição econômica do Estado Brasileiro nos últimos anos.

Neste sentido o objeto de estudo, bem como as fases da economia brasileira, podem ser sintetizadas, nas palavras do economista Josef BARAT:

No ciclo da economia aberta, exportadora de produtos primários (1880-1930), a implantação e exploração das infra-estruturas tinham por características: (i) predomínio de decisões privadas, orientadas pela lógica de mercado; (ii) retorno do capital investido segundo estratégias definidas por interesses externos ao país; e (iii) investimentos e exploração dos serviços feitos por concessionárias privadas estrangeiras fiscalizadas pelo governo. Já no ciclo da economia industrial fechada, baseada na substituição de importações (1930-1980), toda a sistemática de implantação e exploração de infraestrutura modificou-se radicalmente: (i) predomínio de decisões públicas, orientadas pela lógica política e desenvolvimentista; (ii) critérios de ganhos políticos gradualmente temperados com avaliações técnicas, segundo estratégias decorrentes dos interesses do desenvolvimento nacional; e, (iii) investimentos e a exploração dos serviços feitos por empresas estatais, superpondo as funções de concessionárias, poder concedente e administração direta.<sup>27</sup>

Constata-se, em poucas linhas, a riqueza de detalhes e de divergências neste período histórico brasileiro, da economia primário exportadora ao desenvolvimento industrial, das crises de financiamento público ao Plano Real e a Crise do Estado Moderno.

Aliás, este é o objetivo global deste trabalho, analisar de que forma, o Estado Brasileiro chegou ao quadro econômico atual, e porque se pretende com tanto

---

<sup>27</sup> BARAT, Josef. **Reforma do Estado e Desenvolvimento.** In *Jornal O Estado de São Paulo*, 21 01/2004, p. B2.

esforço realizar as chamadas “Reformas do Estado”. Neste sentido conclui, mais uma vez, Josef BARAT:

Sabemos que há duas décadas (80 e 90) vêm sendo retiradas do Estado as suas funções desenvolvimentistas – deixando-lhes as assistenciais – e difundida a crença no mercado como indutor do crescimento. Crença descabida num país com graves desequilíbrios de renda entre regiões e pessoas. Para quebrar o persistente silêncio, ao qual se aplicaria a observação de Bernard Shaw – “a mais perfeita forma de desdém” – por parte dos nossos dirigentes e políticos, devemos nos perguntar: que Estado queremos afinal? Devolver a capacidade de investimento do Estado implica reformas – fiscal e previdenciária – que efetivamente reduzam a pesada carga sobre o contribuinte, racionalizem a estrutura dos tributos e encargos e modernizem a arrecadação. Mas implica, sobretudo, ousar enfrentar o mais grave dos problemas: ajustar o federalismo brasileiro à real capacidade econômica e financeira do Estado em seus três níveis. Ou seja, fazer com que a União, Estados e Municípios “caibam” efetiva e confortavelmente no PIB.<sup>28</sup>

Ressalte-se que a Crise do Estado não é um privilégio do Estado Brasileiro como pode ser percebido através da narrativa exposta na seção anterior, contudo, a análise deste capítulo tentará enaltecer como transcorreram as mais diversas decisões políticas e econômicas e suas conseqüências para a história econômica e institucional do país.

### **2.2.1. POLÍTICA DE VALORIZAÇÃO DO CAFÉ, SURTO INDUSTRIAL E O PROJETO DESENVOLVIMENTISTA DO PLANO DE METAS**

O Brasil-Colônia desde o período de seu descobrimento até meados do século XVIII, não despertou muitos interesses econômicos em sua metrópole. O território brasileiro, dada sua área territorial e extensão de sua costa marítima, possuía uma relevância mais geopolítica do que econômica. Neste sentido leciona Fábio GIAMBIAGI e Ana Cláudia ALÉM:

Até o século XVIII, a intervenção estatal era mínima, tendo em vista a falta de interesse de Portugal pelo Brasil. A falta de um maior controle estatal propiciou o desenvolvimento de um certo setor privado com orientação comercial, o que pode estar na origem do fato de, historicamente, o capitalismo brasileiro ter se revelado mais pujante que o de outros vizinhos da América Latina. De qualquer forma, a situação modificou-se com a

<sup>28</sup> BARAT, Josef. **Reforma do Estado e Desenvolvimento**. In *Jornal O Estado de São Paulo*, 21/01/2004, p. B2

descoberta de ouro no século XVIII, quando a metrópole passou a controlar mais de perto a colônia.<sup>29</sup>

Neste sentido, após o ciclo do ouro e da cana-de-açúcar, o país passa a receber maiores investimentos por parte da metrópole, tanto em termos econômicos quanto no deslocamento de colonos, o que por sua vez gera a necessidade do controle estatal sobre a colônia, consubstanciada nos regentes que aqui residiam.

Entretanto, o país somente percebeu um período de efetivo desenvolvimento econômico quando a família real portuguesa instalou-se no Brasil, segundo o entendimento de Fábio GIAMBIAGI e Ana Cláudia ALÉM:

Com a vinda da corte portuguesa no início do século XIX, aumentou o interesse no desenvolvimento da colônia. Dentre as principais ações estatais o início do século XIX, destacou-se a fundação do primeiro Banco do Brasil, em 1808. Além disso, o Estado introduziu alguns instrumentos regulatórios como a fixação de tarifas e a isenção de incentivos fiscais.<sup>30</sup>

Apesar dos avanços experimentados à época e da declaração de Independência do Brasil no início do século XIX, o país ainda no início do século XX não possuía um parque industrial desenvolvido, capaz de competir com outras nações ou disputar mercado. Toda a economia brasileira estava baseada no café, precisamente na exportação deste produto à Europa e aos Estados Unidos.

Relevante o destaque de que apesar de a produção brasileira ser realizada pelo setor privado, esta recebia importante apoio do Estado, o qual muitas vezes viabilizava intervenções na economia com a finalidade de garantir os preços do produto. Esta intervenção é relatada por GIAMBIAGI e ALEM:

Em relação ao apoio à agricultura, destacavam-se os esforços de ciclos agudos do café que se traduziam na política de preços mínimos para o produto. Em 1906, foi assinado pelos três principais produtores de café - São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais - o Convênio de Taubaté, pelo qual o governo dos Estados se engajaram em esquemas de preços mínimos e de controle de produção.<sup>31</sup>

---

<sup>29</sup> GIAMBIAGI, F. ALÉM, A.C. **Finanças Públicas – Teoria e Prática**. 2ª Ed. Editora Campos, 2002, p. 87.

<sup>30</sup> GIAMBIAGI, F. ALÉM, A.C. **Finanças Públicas – Teoria e Prática**. 2ª Ed. Editora Campos, 2002, p. 87.

<sup>31</sup> GIAMBIAGI, F. ALÉM, A.C. **Finanças Públicas – Teoria e Prática**. 2ª Ed. Editora Campos, 2002, p. 87.

Tratava-se, portanto, de uma política de valorização dos preços do café ou nas palavras de Celso FURTADO de “defesa do café”. Esta política governamental, instituída pelas classes dominantes do país trouxe importantes e benéficas conseqüências à economia brasileira.

Mesmo no auge da crise mundial em 1929, o Governo Federal interveio na economia na tentativa de segurar o preço do café. Esta estratégia econômica possibilitou a manutenção nível de renda à nação enquanto que a maioria dos outros países, incluindo os da Europa e os Estados Unidos estavam tendo uma depreciação muito rápida de sua renda real *per capita*. O deslinde lógico é bastante simples: ao manter o lucro dos cafeicultores, mantinha o incentivo à produção e, portanto, o emprego de mão-de-obra remunerada na lavoura, estes trabalhadores aliados ao lucro dos cafeicultores, ainda que de forma precária, mantiveram a economia funcionando, mantendo o nível geral de renda da população. Nas palavras de Celso FURTADO:

A diferença está em que os EUA a baixa de preços acarretava enorme desemprego, ao contrário do que estava ocorrendo no Brasil, onde se mantinha o nível de emprego se bem que se tivesse de destruir o fruto da produção. O que importa ter em conta é que o valor do produto que se destruía era muito inferior ao montante da renda que se criava. Estávamos, em verdade, construindo as famosas pirâmides que anos depois preconizaria Keynes.

Dessa forma, a política de defesa do setor cafeeiro nos anos da grande depressão concretiza-se num verdadeiro programa de fomento da renda nacional. Praticou-se no Brasil, inconscientemente, uma política anticíclica de maior amplitude que a que se tenha sequer preconizado em qualquer dos países industrializados.<sup>32</sup>

Complementa a idéia Marcelo de Paiva ABREU: “*de acordo com a interpretação tradicional, ao gerar déficits fiscais, em grande medida associados à política de compra da produção excedente de café, o governo teria adotado políticas pré-keynesianas de sustentação do nível de atividade econômica.*”<sup>33</sup>

A manutenção do nível de renda da economia possibilitou, *prima facie*, o surgimento de um surto industrial no país. Impulsionado, principalmente, pelo apoio governamental, o qual através de seus representantes apoiavam a mudança da essência econômica brasileira.

<sup>32</sup> FURTADO, C. **Formação Econômica do Brasil**. 1987, p. 193.

<sup>33</sup> ABREU, M. P. **Inflação, Estagnação e Ruptura: 1961-1964**. In ABREU, M. P. **A Ordem do Progresso**. Rio de Janeiro: Campus, 1990, p. 79.

Mais do que isto, a dificuldade em comercializar os produtos primários exportados pelo Brasil no exterior e a impossibilidade de obter importações (alto custo) levou o país a uma tentativa de proteger a industrialização que estava por se iniciar. Fábio GIAMBIAGI e Claudia ALEM atestam que:

A crise de 1930 marca uma verdadeira mudança de mentalidade no comportamento dos governos Brasileiros. A partir de então, a industrialização converteu-se crescentemente em uma preocupação e uma prioridade das autoridades. Os entraves às transações comerciais com o exterior, principalmente no que diz respeito às importações, resultante da Guerra e da depressão dos anos trinta, foram um importante impulso à industrialização. A impossibilidade de obtenção de importações levou ao reconhecimento da necessidade de uma diversificação industrial como condição para atenuar a vulnerabilidade externa, o que estimulou o crescimento da indústria local substituidora de importações.<sup>34</sup>

Percebendo este surto de industrialização brasileira, os EUA iniciaram um processo rápido para tentar conter esta ameaça à sua preponderância industrial nas Américas. Não uma ameaça no sentido de retirar o espaço americano no cenário mundial como principal país exportador de produtos industrializados, pois isto era praticamente impossível, mas como um empecilho de expansão do mercado consumidor aos seus produtos.

Ora, resta claro perante a história, o que Keynes posteriormente consolidou como a crise de demanda pela qual passou a economia americana em meados dos anos trinta. Neste sentido, parece plausível sugerir que a América do Sul e Central poderiam ser importantes fontes de escoamento da superprodução estocada. Assim, se a indústria brasileira crescesse demasiadamente, restringiria espaço aos produtos americanos.

Neste contexto, de forma bastante ágil, o governo americano iniciou uma série de tratativas para desestimular este surto industrial, inclusive apoiando a exportação pelo Brasil de produtos primários para o seu próprio território como afirma Marcelo de Paiva ABREU:

O acordo com os Estados Unidos resultou da negociação comercial brasileira mais importante da década de 30. Como parte do esforço de negociar acordo incondicionais, incluindo cláusula de nação mais favorecida, as autoridades norte americanas, já em junho de 1933, sugeriam o início de negociações na seguinte base: o Brasil considera

---

<sup>34</sup> GIAMBIAGI, F. ALÉM, A.C. **Finanças Públicas – Teoria e Prática**. 2ª Ed. Editora Campos, 2002, p. 88.

concessões tarifárias que poderia oferecer aos produtos norte americanos e os Estados Unidos manteriam as principais exportações brasileiras livres de tributação. As concessões brasileiras incluíram uma extensa lista de produtos, especialmente bens de consumo durável, enquanto as concessões norte-americanas, além do compromisso de manter na lista livre o café e alguns outros produtos.<sup>35</sup>

Contudo, a medida não surtiu o efeito desejado, pois havia o interesse de outros países Europeus em celebrar acordos comerciais com o Brasil (Alemanha e Inglaterra)<sup>36</sup>. Outrossim, iniciou-se um período de pesados investimentos estatais para a garantia de uma série de setores da economia, bem como, a criação de empresas estatais para impulsionar determinadas atividades até então inexploradas e inacessíveis à iniciativa privada nacional, como a produção de aço (CSN – Companhia Siderúrgica Nacional), de extração de minerais (Vale do Rio Doce) e de produção de barrilha e vidro (Companhia Nacional de Alçais).

Assim, há, inequivocamente um aumento da participação do setor industrial na economia brasileira, haja vista esta endogenização econômica ocorrida:

O desempenho medíocre da agricultura contrasta com o dos demais setores, em particular com o da indústria. Enquanto o produto agrícola cresceu pouco mais de 2% ao ano em 1934-37, o produto industrial cresceu mais de 11% ao ano. Os gêneros não tradicionais (borracha, papel, cimento, metalurgia, química), bem como a indústria têxtil, expandiram-se a taxas superiores à média industriai.<sup>37</sup>

Entretanto a partir deste período, precisamente a partir de 1939, houve uma drástica redução no nível agregado de exportações e importações, principalmente as relações comerciais que eram realizadas com a Europa Ocidental. Tratava-se do período negro da 2ª Guerra mundial, com o Eixo invadindo quase toda a Europa Ocidental e mais da metade da Europa Oriental.

Neste sentido teve o Brasil que readequar o foco central de suas exportações e importações, principalmente como medida a manter a atividade econômica do país a qual estava bastante dependente do setor externo. Além disso,

---

<sup>35</sup> ABREU, M. P. **Inflação, Estagnação e Ruptura: 1961-1964**. In ABREU, M. P. **A Ordem do Progresso**. Rio de Janeiro: Campus, 1990, p. 86.

<sup>36</sup> Segundo Marcelo de Paiva ABREU, esta tendência foi compensada pelo aumento das importâncias do Reino Unido e da Alemanha, bem como do Japão nos últimos anos da década. (ABREU, M. P. **A Ordem do Progresso**. Rio de Janeiro: Campus, 1990, p. 89-90)

durante todo o período da década de 30, o governo central manteve o financiamento agregado da economia através de uma ampla política de investimento público através da emissão de títulos.

Ou seja, o país chega ao começo da década de 40 numa situação de bastante dependência do setor exportador da economia como financiador do desenvolvimento econômico do país, inclusive como forma de atrair divisas para minimizar os efeitos da emissão de títulos públicos.

Nas palavras de Marcelo de Paiva ABREU: *“As restrições ao comércio brasileiro, tanto no caso das exportações, quanto no das importações, acarretam aumento considerável da dependência brasileira com relação aos Estados Unidos, seja como Mercado, seja como fonte supridora de produtos importados”*.<sup>38</sup>

As relações comerciais entre o Brasil e o Estado Norte Americano mostravam-se bastante cordiais com ganhos mútuos, e generosidades por parte do governo americano, que consistiam no apoio ao desenvolvimento industrial brasileiro e a incrementação do setor primário exportador.

Na medida em que se tornava clara a vitória aliada, evidenciou-se o desconforto das autoridades brasileiras em relação à intimidade das suas relações com os Estados Unidos. Tentou-se reorientar a política externa no sentido de usar o Reino Unido como contrapeso aos Estados Unidos, à semelhança da política classicamente adotada pelo Brasil antes de 1930. Os norte-americanos, de fato, demonstravam-se bastante menos generosos em relação ao Brasil do que havia sido o caso nos iniciais da guerra, quando os seus objetivos políticos e econômicos na América do sul ainda não haviam sido alcançados. Sua política em relação ao Brasil é bem resumida pela advertência aos ingleses de que as relações norte americanas com o Brasil deveriam ser vistas “no mesmo plano das relações das relações britânicas com o Egito ou com a África do Sul.

Os estados Unidos não apenas recusaram-se peremptoriamente a reajustar os preços do café, como pleiteavam insistentemente os países produtores, mas também mostravam-se crescentemente hostis ao desenvolvimento de indústrias substitutivas de importações – que prejudicariam as exportações norte americanas para o Brasil no pós-guerra- e não cumpriram suas promessas quanto ao suprimento de matérias-primas e bens intermediários e de capitais escassos no Brasil.<sup>39</sup>

<sup>37</sup> ABREU, M. P. **Inflação, Estagnação e Ruptura: 1961-1964**. In ABREU, M. P. **A Ordem do Progresso**. Rio de Janeiro: Campus, 1990, p. 85.

<sup>38</sup> ABREU, M. P. **Inflação, Estagnação e Ruptura: 1961-1964**. In ABREU, M. P. **A Ordem do Progresso**. Rio de Janeiro: Campus, 1990, p. 96.

<sup>39</sup> ABREU, M. P. **Inflação, Estagnação e Ruptura: 1961-1964**. In ABREU, M. P. **A Ordem do Progresso**. Rio de Janeiro: Campus, 1990, p. 102.

Apesar desta política norte americana de tentar transformar o Brasil em uma de suas colônias, o governo ainda conseguiu manobrar politicamente e contornar a situação. Diante da ameaça soviética no pós guerra, a benevolência econômica americana aumentou, sem contudo diminuir a “política do Big Stick” em relação aos regimes políticos da América Latina. Neste sentido, os Estados Unidos passaram a apoiar os regimes mesmo totalitários e não-democráticos das Américas, através de privilégios comerciais.

Outrossim, em 1948 foi assinado o Acordo de Bretton Woods onde as nações do mundo resolviam reestruturar seus sistemas econômicos e financeiros. Dentro deste contexto e de uma fase de reconstrução da economia mundial, o Brasil buscava sua reinserção em um cenário internacional bastante conturbado.

O governo Dutra elegeu duas metas para o seu governo: melhorar suas relações externas via aumento das exportações e controlar a inflação internamente. Sérgio Besserman VIANNA aponta o pensamento do Governo Brasileiro sobre o setor externo:

De fato, além da perspectiva de uma rápida reorganização da economia mundial de acordo com os princípios liberais de Bretton Woods, havia a esperança de uma significativa alta dos preços internacionais do café em consequência, principalmente, da eliminação em julho de 1946, de seu preço teto por parte do governo americano. Em consequência, as autoridades monetárias e cambiais tornaram-se vítimas de uma espécie de “ilusão de divisas” que apoiava-se sobre três pontos: (1) o país parecia estar em situação bastante confortável com relação às suas reservas internacionais; (2) julgava-se credor dos Estados Unidos da América pela colaboração oferecida durante a Segunda Guerra Mundial, e (3) acreditava que uma política liberal de câmbio seria capaz de atrair significativo fluxo de investimentos diretos estrangeiros, dando solução duradoura para o potencial desequilíbrio do balanço de pagamentos.<sup>40</sup>

Inobstante os erros de julgamento do governo acerca da conjuntura internacional, o desempenho econômico brasileiro foi relativamente satisfatório gerando ao seu sucessor, contudo, a tarefa de unificar uma ação do governo no sentido de viabilizar um plano de desenvolvimento para o país. Esta tarefa foi concedida o eleito Presidente Getúlio Vargas, o qual não conseguiu cumprir suas tarefas com primazia, face às diversas conturbações internas políticas e econômicas que enfrentou.

O erro segundo alguns economistas consistiria no fato de que Vargas arquitetou um plano de desenvolvimento nacional e popular, no qual o governo interveio várias vezes na economia para melhorar as condições das camadas menos abastadas, sem, contudo buscar uma aliança com a sociedade civil organizada.

O economista Fabio GIAMBIAGI sintetiza este período, no que diz respeito ao papel assumido pelo Estado no desenvolvimento econômico brasileiro:

Este período foi caracterizado pelo início da formação do setor produtivo estatal. Havia na época a preocupação em garantir o andamento do processo de industrialização, para o que era importante que não houvesse falta de insumos industriais, o que muitas vezes acontecia com o colapso das linhas de importação decorrentes das crises externas – como havia ocorrido à época da grande depressão e das guerras. Em muitos casos, houve também uma justificativa nacionalista para a criação de estatais, com o sentido de garantir o que se entendia então como sendo a segurança e a soberania nacional.<sup>41</sup>

Ou seja, percebe-se que desde o final da Segunda Grande Guerra, vem se solidificando o pensamento desenvolvimentista brasileiro, o qual consistia em modernizar e dotar o país de infraestrutura para alavancar o crescimento econômico. Esta corrente doutrinária nada mais era do que uma importante aliança entre tecnocratas e militares em favor da execução de um projeto nacional de desenvolvimento.

Ou seja, a intervenção do Estado na economia com a finalidade de suprir as necessidades do setor produtivo, viabilizando a expansão da industrialização nacional, superando completamente o atraso em relação a este processo e a erradicação da pobreza.

Nesta esteira de raciocínio, é que no governo do Presidente Juscelino Kubitschek foi lançado o Plano de Metas, o qual consistia-se num importante programa de incentivo a industrialização do país através da construção de infraestrutura básica. Contribui Fábio GIAMBIAGI e Ana Cláudia ALEM:

O Plano de Metas, implantado a partir de 1957, representou o primeiro grande esforço de planejamento pró industrialização do país. O Plano priorizava o aprofundamento da estrutura industrial e a construção da infra-estrutura necessária para tal objetivo. Ao

---

<sup>40</sup> VIANNA, S.B. **Duas Tentativas de Estabilização: 1951-1954.** In ABREU, M. P. *A Ordem do Progresso.* Rio de Janeiro: Campus, 1990, p. 108.

<sup>41</sup> GIAMBIAGI, F. ALÉM, A.C. **Finanças Públicas – Teoria e Prática.** 2ª Ed. Editora Campos, 2002, p. 89.

Estado caberiam os objetivos no setor de energia/transporte e em algumas atividades industriais básicas como siderurgia e refino de petróleo, além dos incentivos aos investimentos privados para a expansão e diversificação da indústria de transformação, com ênfase nos setores produtores de insumos básicos e bens de capital.<sup>42</sup>

No entanto, este ávido processo de desenvolvimento pretendido pelo Plano de Metas com financiamento executado pelo poder público não era acompanhado pelo nível de poupança interna, o que inobstante as fontes de financiamentos internacionais, acabaram por gerar pressões inflacionárias. Logicamente percebível, se constatado que houve grande expansão monetária no período.

O fracasso das tentativas de contenção inflacionárias através de Políticas de Estabilização Monetária (PEM), fez com que o Governo de Kubtschek tomasse a decisão garantir o projeto de desenvolvimento e a industrialização, deixando de lado a questão inflacionária, como observam os economistas Luiz ORENSTEIN e Antônio Carlos SOCHACZEWSKI:

Nesse contexto o presidente acabou por decidir pela continuação de seu governo desenvolvimentista sem balizamento de políticas de controle monetário, em oposição ao PEM e ao FMI e endossando a visão estruturalista de que economias subdesenvolvidas só poderiam se industrializar com algum nível de inflação que deveria ser administrada, ao invés de se buscar preços controlados com estagnação. A partir daí, as tentativas de estabilização de preços restringiram-se a uma sucessão de planos de contenção da despesa orçamentária, sempre frustrados pela execução efetiva de caixa.<sup>43</sup>

Estas seguidas tentativas de contenção inflacionárias nunca obtiveram o resultado esperado, além de comprometer seriamente as finanças públicas do Brasil. Concluem ainda os economistas sobre os rumos das políticas econômicas no período que se seguiu a até a metade da década de sessenta:

Ao governo Kubtschek segue-se um período de contenção de despesas e reequacionamento das contas externas sob Quadros no primeiro semestre de 1961, mas com a renúncia do Presidente. Inicia-se um período de instabilidades que irão repercutir fortemente na condução da política econômica brasileira pelo menos até 1967.<sup>44</sup>

<sup>42</sup> GIAMBIAGI, F. ALÉM, A.C. **Finanças Públicas – Teoria e Prática**. 2ª Ed. Editora Campos, 2002, p. 90.

<sup>43</sup> ORENSTEIN, L. SOCHACZEWSKI. A.C. **Democracia com Desenvolvimento: 1956-1961**. In ABREU, M. P. **A Ordem do Progresso**. Rio de Janeiro: Campus, 1990 p. 194.

<sup>44</sup> ORENSTEIN, L. SOCHACZEWSKI. A.C. **Democracia com Desenvolvimento: 1956-1961**. In ABREU, M. P. **A Ordem do Progresso**. Rio de Janeiro: Campus, 1990, p. 86.

## 2.2.2. OS GOVERNOS MILITARES, O “MILAGRE”, A CRISE DA DÍVIDA PÚBLICA E A HIPERINFLAÇÃO

Assim, como tratado no final da seção precedente, transcorrido o período desenvolvimentista das décadas de 40 e 50, iniciou-se um novo paradigma econômico, conter as altas taxas de inflação que minavam o poder de compra das famílias e tolham os investimentos do setor privado.

O economista André Lara REZENDE explicita com clareza as causas destas altas generalizadas de preços:

As três causas tradicionais da inflação brasileira: os déficits públicos a expansão do crédito às empresas e as majorações institucionais de salários em proporção superior à do aumento da produtividade. Estas causas conduzem inevitavelmente a um aumento dos meios de pagamento, gerando, destarte, o veículo monetário de propagação da inflação.<sup>45</sup>

Neste sentido somam-se esforços para garantir o controle inflacionário sem, contudo obter de forma satisfatória o resultado esperado. Em 1960 o aumento dos preços ao Consumidor na cidade do Rio de Janeiro eram de 29,5%; em 1961, 33,2%; em 1962, 49,4%; em 1963, 72,8%; e, em 1964, a inflação alcançava patamares em torno de 91,8%.<sup>46</sup>

Desta forma, urgia-se por um plano econômico firme que tratasse o problema inflacionário de forma agressiva e incisiva. Assim, em novembro de 1964 foi lançado pelo Governo Militar recém introduzido no poder, o Plano de Ação Econômica do Governo – PAEG, o qual tinha, obviamente, diante da conjuntura já explicitada, o objetivo de reduzir as taxas de inflação. Segundo Fábio GIAMBIAGI e Ana Cláudia ALÉM:

O programa de Ação econômica do Governo (PAEG) lançado em novembro de 1964 tinha como principal objetivo o controle do processo inflacionário, combinado com a retomada do desenvolvimento econômico, interrompido no período 1962/63. O PAEG constituiu-se em um programa de estabilização que enfatizava a importância da

<sup>45</sup> RESENDE, A. L. *Estabilização e Reforma: 1964-1970*. In ABREU, M. P. *A Ordem do Progresso*. Rio de Janeiro: Campus, 1990, p. 215.

<sup>46</sup> Dados disponibilizados In ABREU, M. P. *A Ordem do Progresso*. Rio de Janeiro: Campus, 1990, p.406.

recuperação das taxas de crescimento da economia. Em outras palavras, o objetivo era combater a inflação de forma a não ameaçar o ritmo da atividade produtiva.<sup>47</sup>

Contudo o Governo Militar tinha pleno conhecimento de que para que o controle inflacionário, não causasse prejuízos ao crescimento econômico do país, dependia de um agressivo e amplo programa de reformas institucionais capazes de estimular o setor privado a participar do processo de desenvolvimento brasileiro.

Nesta perspectiva, sentia-se a necessidade primeira de operacionalizar os instrumentos de política econômica através da criação do Conselho Monetário Nacional e do Banco Central do Brasil, modernizando o Sistema Financeiro Nacional. Outrossim, procurou-se readequar o Sistema Tributário Nacional à realidade financeira da época, viabilizando a instalação de empresas transnacionais em território nacional, bem como desonerando o setor produtivo nacional de impostos que impediam participação maior do setor na economia.

Ou seja, pretendia-se com estas reformas, criar um novo surto de desenvolvimento no país, tanto no que diz respeito à parte industrial, quanto na parte agrícola e de serviços. Entretanto, a essência do Plano Nacional de Desenvolvimento recém lançado era o de aproveitar a expansão das empresas multinacionais e a transnacionalização dos bancos para modernizar o parque industrial brasileiro com financiamento através da poupança internacional.

Ora, a instalação de empresas transnacionais, aliada às facilidades de obtenção de crédito internacional e a viabilização da invocação do setor privado a consolidar sua posição no crescimento brasileiro, gerou um surto de desenvolvimento econômico conhecido historicamente como “Milagre Econômico”.

Esta época do Milagre possibilitou à economia brasileira um ávido e vertiginoso processo de crescimento econômico. Em 1968 o Produto Interno Bruto – PIB Brasileiro aumentou 9,8%; em 1969, 9,5%; em 1970, 10,4%; em 1971, 11,3%; em 1972, 12,1 %; e, em 1973, 14%.<sup>48</sup>

Ou seja, a taxa de crescimento foi bastante alta perfazendo uma média de 10,8% a.a. Neste mesmo período, as taxas de inflação permaneceram relativamente

<sup>47</sup> GIAMBIAGI, F. ALÉM, A.C. **Finanças Públicas – Teoria e Prática**. 2ª Ed. Editora Campos, 2002. p. 106.

<sup>48</sup> Dados disponibilizados *In* ABREU, M. P. **A Ordem do Progresso**. Rio de Janeiro: Campus, 1990 p.409.

controladas, apesar de um pouco elevada em 20%, o que contribuiu para o incremento do desenvolvimento.

Contudo, alguns economistas como Luiz Aranha Correa do LAGO, alertam sobre o custo social deste grande crescimento do PIB, e em que condições ele foi arraigado:

Assim, são inegáveis os progressos em várias frentes, durante o período de crescimento de 1967 a 1973. Porém, os dados de salários e de distribuição de renda indicam que os benefícios do crescimento não foram distribuídos de forma equitativa entre a população e que esta situação decorreu, em parte, de políticas implementadas pelo governo naquele período. No caso do agravamento das desigualdades entre 1960 e 1970, o período de estagnação e as políticas de estabilização dos fatores adversos a partir de 1968. Assim, a concentração de renda observada em 1970 não pode simplesmente ser atribuída ao período do milagre, ainda que pareça ter ocorrido uma deterioração da distribuição de renda nos anos seguintes.<sup>49</sup>

Entretanto, com o advento da primeira crise do petróleo, iniciada pela recém criada OPEP em 1973, e a contração das fontes de crédito internacional, o Brasil passou a enfrentar sérios problemas econômicos. Isto decorreu, principalmente, da dependência brasileira sobre o combustível e da necessidade da poupança externa para continuar viabilizando o projeto de desenvolvimento.

A iniciativa privada, neste período responsável pela maior parte da dívida externa brasileira encontrava-se impossibilitada de continuar os investimentos na industrialização.

Mais do que isto, pautado em informações equivocadas e fazendo análises bastante otimistas, o Governo Brasileiro acreditava que o período do milagre poderia perdurar por vários anos e sendo assim, em 1974, lançou o II Plano Nacional do Desenvolvimento o qual não tinha possibilidade de obter êxito, como afirma FURTADO:

Os objetivos estratégicos, definidos no II Plano Nacional de Desenvolvimento, que deveria reger a ação do governo no período de 1974 – 1979, podem sintetizar-se em dois pontos: a) ampliar a base do sistema industrial e b) aumentar o grau de inserção da economia no sistema de divisão internacional do trabalho. Sem lugar à dúvida, esses objetivos são em si mesmos corretos, se bem que apareçam envoltos na bruma de uma

<sup>49</sup> LAGO, L.A.C. **A Retomada do Crescimento e as Distorções do Milagre.** In ABREU, M. P. **A Ordem do Progresso.** Rio de Janeiro: Campus, 1990, p.291.

visão paranóica da economia brasileira, idealizada como um sistema capaz de sustentar a longo prazo uma taxa de crescimento de 10 por cento anual e de abrir mercados no exterior de forma a aumentar suas exportações em termos reais com uma velocidade duas vezes maior.<sup>50</sup>

Ou seja, com a crise do petróleo, em 1973, houve uma contração do crédito internacional, um surto de protecionismo internacional consubstanciado numa endogenização econômica muito grande, o que, *prima facie*, freava a agregação e abertura de novos mercados.

Contudo, a decisão tomada pelo governo foi a de continuar o projeto de desenvolvimento através da estatização da dívida do setor privado e da captação de recursos internacionais, pagando juros altíssimos para atrair investimentos.

Não é de surpreender que hajam avançado paralelamente endividamento externo e inflação, pois o primeiro ao imobilizar o Governo realimentou a segunda. O custo desse endividamento para a sociedade foi tanto maior quanto em grande parte ele foi o fruto das facilidades dadas aos especuladores que realizavam operações de arbitragem no mercado de dinheiro, financiando-se no exterior a baixo custo sem incorrer em qualquer risco de câmbio. Como a utilização desses recursos dentro do país estava ao arbítrio de empresas e/ou intermediários que o obtinham no exterior, as autoridades monetárias se viram progressivamente cerceadas em sua capacidade de levar adiante uma política de controle da criação da liquidez.<sup>51</sup>

Ou seja, quando houve a segunda crise do petróleo, a economia brasileira já se encontrava completamente engessada, inerte à pressão inflacionária e ao aumento da dívida pública. Neste sentido, mais uma vez, FURTADO:

Em 1979, no momento da segunda elevação dos preços do petróleo, a situação dos centros de comando da economia brasileira era de semi-paralisia; quase nenhum espaço lhes restava para manobrar, seja no campo fiscal, seja no monetário, seja no cambial. As forças que o imobilizavam eram as mesmas que arrastavam o país ao crescente endividamento externo, forçando-o aceitar taxas de juros e prazos de amortização cada vez mais onerosos.<sup>52</sup>

Diante do exposto, percebe-se a fragilidade da economia brasileira no final da década de 70, a sua incapacidade de contornar os efeitos da crise, de superar a segunda grande alta do petróleo e o aumento das taxas de juros internacionais.

<sup>50</sup> FURTADO, C. **O Brasil "Pós Milagre"**. 5ª Ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra. 1981, p. 46/47.

<sup>51</sup> FURTADO, C. **O Brasil "Pós Milagre"**. 5ª Ed. Rio de Janeiro; Paz e Terra. 1981, p. 51.

Dionísio Dias CARNEIRO tece importantes comentários acerca da conjuntura político econômica da época:

Entre agosto de 1979 e outubro de 1980, o país experimentou sua última tentativa de ignorar a crise externa, agora agravada pelo novo choque do petróleo e pela elevação vertiginosa do custo do endividamento externo. A política heterodoxa adotada baseou-se explicitamente no controle dos juros, na maior indexação dos salários, seguida de desvalorização cambial com pré-fixação da correção monetária e na tentativa de manipular as expectativas inflacionárias durante a maior parte do ano de 1980. A incapacidade de fazer com que os banqueiros internacionais financiassem o experimento levou a uma perda rápida de reservas, enquanto o crescimento rápido do consumo alimentou a explosão do balanço de pagamentos e levou à rápida reversão da política macroeconômica em final de 1980.<sup>53</sup>

Entretanto, mesmo diante desta situação econômica mundial, o Governo de João Batista Figueiredo (1979-1985) lançou o III Plano Nacional de Desenvolvimento. Este tinha como meta principal aumentar as exportações brasileiras como forma de atrair divisas e solucionar o problema do balanço de pagamentos. Tarefa esta concluída com êxito como afirma Milton BRAGA FURTADO:

O esforço concentrado do governo no sentido de promover exportações e restringir importações, visando ao ajuste em contas correntes do balanço de pagamentos, foi em grande parte compensado. As exportações no quinquênio 1980-1984 superam em 174% as registradas no quinquênio anterior (1975-1979). A participação do País nas exportações mundiais, no entanto, depois de atingir 1,2% em 1973, caiu para 0,7% em 1984.<sup>54</sup>

Contudo, nem esta relativa melhora na atração de divisas foi capaz de suprir as necessidades do governo brasileiro de obter fontes internacionais de financiamento, dada a insubsistência da poupança interna. Aliás, esta forma de financiamento público através da captação de poupança externa é a regra durante todo o período de governo militar. Sendo esta, também, a fonte da crise da dívida pública brasileira nos anos 80, face a incapacidade de gestão e pagamento da economia brasileira, como propõe Argemiro J. BRUM:

---

<sup>52</sup> FURTADO, C. **O Brasil "Pós Milagre"**. 5ª Ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981, p. 51.

<sup>53</sup> CARNEIRO, D.D. **Crise e Esperança: 1974-1980**. In ABREU, M. P. **A Ordem do Progresso**. Rio de Janeiro: Campus, 1990, p. 309.

<sup>54</sup> FURTADO, M.B. **Síntese da Economia Brasileira**. São Paulo: LCT, 1998, p. 213.

Esse padrão de investimento entrou em colapso com a crise da dívida externa. Já a partir de 1979 os novos empréstimos concedidos pelos bancos credores passaram a ser apenas suficientes para o pagamento dos juros a eles próprios. A situação se deteriorou completamente em 1982, quando os credores se recusaram a continuar refinanciando a dívida e os juros, não só estancando o fluxo de financiamento externo líquido, mas também obrigando o Brasil a se tornar transferidor líquido de capital para os bancos internacionais para pagamento do serviço da dívida.<sup>55</sup>

Dionísio Dias CARNEIRO e Eduardo MODIANO emitem o mesmo diagnóstico para a crise da dívida brasileira, ressaltando, contudo os constantes esforços do governo brasileiro de tentar ajustar o balanço de pagamentos:

Ao contrário do que se seguiu no primeiro choque, em meados de 1980 foram sentidos os primeiros sinais de escassez de financiamento externo. A dificuldade de renovação de empréstimos evidenciava que já não havia disposição dos credores internacionais para financiar os ajustes sem pesados custos internos no curto prazo. Na medida em que a comunidade financeira internacional perdia confiança nos benefícios para as contas externas que advinham das políticas expansionistas adotadas a partir de 1979 pelo ministro Antonio Delfim Neto, tornava-se mais difícil obter recursos externos novos para cobrir o desequilíbrio do balanço de pagamentos.<sup>56</sup>

Constata-se, portanto, que qualquer atitude ou política macroeconômica a ser implementada só poderia ser posta em prática dependendo da disponibilidade de financiamento externo. Mais do que isto, o órgão gestor de recursos financeiros para ajustes no balanço de pagamentos, Fundo Monetário Internacional, passou a ditar as regras ortodoxas que o Brasil teria de cumprir se quisesse continuar a obter financiamentos do fundo.

Entretanto, esta situação econômica não foi um privilégio Brasileiro, pelo contrário quase todos os países da América Latina estavam na mesma situação, além de outros subdesenvolvidos espalhados pelo mundo.

Outrossim, além do problema de financiamento externo, havia outra dificuldade a ser enfrentada pelo governo brasileiro, a inflação. Esta foi gerada pela própria escassez internacional de crédito, a qual obrigou o governo a expandir a base monetária no intuito de manter a atividade econômica do país. Contudo, esta expansão gerou aquilo a que se chamava de inflação inercial, isto é, a previsão das taxas de

<sup>55</sup> BRUM, J. A. **O Desenvolvimento Econômico Brasileiro**. 9ª Ed. Petrópolis: Vozes, 1990, p. 267.

<sup>56</sup> CARNEIRO, D.D. MODIANO, E. **Ajuste Externo e Desequilíbrio Interno: 1980-1984**. In ABREU, M. P. A **Ordem do Progresso**. Rio de Janeiro: Campus, 1990, p. 323.

inflação para o período posterior fazia com que os agentes reajustassem os preços anteriormente ao previsto.

Durante a segunda metade da década de 80, a política econômica brasileira concentrou-se no combate à inflação. Os planos de estabilização de inspiração ortodoxa, adotados no período de 81-84, promoveram o ajuste externo da economia mas não conseguiram evitar a escalada da inflação. A inflação brasileira parecia ter propriedades específicas e uma dinâmica própria, resistindo às pressões deflacionárias da recessão e do desemprego. A predominância da inércia inflacionária sobre as condições da demanda e oferta agregadas dava prioridades à desindexação da economia no combate à inflação.<sup>57</sup>

Em 1986, diante da ameaça de hiperinflação dos preços, o Governo lançou o Plano de Estabilização Econômica<sup>58</sup>, o qual ficou conhecido como o Plano Cruzado. Em síntese, tratava-se de medida heterodoxa de controle inflacionário buscando a contenção do aumento generalizado de preços a través do seu congelamento, desindexando-a reformulando a sua gestão. E considerando os primeiros meses do plano os resultados foram surpreendentes:

No que concerne a inflação, o Plano Cruzado pareceu operar um milagre. As taxas de inflação, que giravam em torno de 400 por cento ao ano em fevereiro de 1986, tornaram-se praticamente nulas. Melhor do que isso. À recessão de 1983 se reverteu em acelerada expansão. A taxa de crescimento de 8% em 1985 sucedeu-se ao boom do primeiro semestre de 1986: a produção industrial nos primeiros seis meses de 1986 foi 12% mais alta do que a do primeiro semestre de 1985.<sup>59</sup>

Contudo a política adotada, de congelamento de preços e salários, e restrição severa da quantidade de moeda em circulação, deixou de considerar a inelasticidade do orçamento do governo. Ademais, deixou de considerar a necessidade de financiamento externo e da disponibilidade de divisas para honrar compromissos assumidos em períodos anteriores.

Assim, com o surto de aquecimento econômico, acima demonstrado, e a necessidade de se angariar fundos à manutenção do setor público, necessário se fazia complementar as medidas dantes implementadas com o Plano Cruzado, as quais todas, restaram infrutíferas. Na realidade, todas as medidas tomadas pelo governo na

<sup>57</sup> MODIANO, E. *A Ópera dos Três Cruzados: 1951-1954*. In ABREU, M. P. *A Ordem do Progresso*. Rio de Janeiro: Campus, 1990 p. 347.

<sup>58</sup> Decreto-Lei n.º 2283 de 27 de fevereiro de 1986)

tentativa de obter o controle inflacionário dos preços, acabaram não surtindo os efeitos desejados, pior que isto, acabaram por agravar o problema incluindo o do financiamento público.

Esta situação acabou por culminar com a decretação da moratória da dívida externa brasileira em fevereiro de 1987.

Concluindo, o Brasil chegava ao final década de 80 em plena crise. Não conseguia gerir suas dívidas internas e externas, nem tampouco controlar seu balanço de pagamentos, possuía uma hiperinflação que acabava com o poder aquisitivo de sua população e não tinha poupança interna capaz de gerar novos surtos de crescimento.

Nesta esteira de raciocínio resume o período com extrema maestria Argemiro J. BRUM:

A crise brasileira dos anos 80 decorre essencialmente do esgotamento do modelo de desenvolvimento capitalista brasileiro centrado na industrialização por substituição das importações, implantado a partir da década de 30, tutelado por um Estado forte e financiado pelo Estado e pelo capital estrangeiro. Na primeira fase esse modelo teve nítido conteúdo nacionalista, com base na expansão da empresa privada nacional apoiada pelo Estado. Na segunda fase, a partir da segunda metade da década de 50, e principalmente de 1964 em diante, ocorre uma redefinição do modelo na perspectiva do aprofundamento da internacionalização da economia brasileira. No final da década de 70/início dos anos 80 esgotam-se as possibilidades da matriz industrial, que serviu de carro chefe do processo de industrialização brasileiro, continuar sustentando a expansão econômica do país, bem como se esgotam também, ou se reduzem drasticamente as duas fontes básicas até então utilizadas para financiar o desenvolvimento econômico brasileiro ( o Estado e o capital externo).<sup>60</sup>

Ora diante de todo exposto nestas seções precedentes, cenário histórico nacional e internacional, tem-se a conjuntura político-econômica que originou a corrente de pensamento intitulada de Consenso de Washington. Forma-se, portanto, a necessidade tanto para países desenvolvidos como para países subdesenvolvidos, de diminuir o papel do Estado na economia, de tornar o Estado mais dinâmico, de que este deixe de ser um Ente gestor para ser fiscalizador, entre outras novas atribuições.

Assim, no próximo capítulo, busca-se discutir este novo modelo econômico implementado no Brasil, o Plano Real, diante deste novo papel do Estado frente aos seus administrados e como essas questões se refletem nos dias de hoje.

---

<sup>59</sup> CARDOSO, E.A. **Economia Brasileira ao Alcance de Todos**. São Paulo, Brasiliense, 1993, p. 110.

---

<sup>60</sup> BRUM, J. A. **O Desenvolvimento Econômico Brasileiro**. 9ª Ed. Petrópolis:Vozes, 1990, p. 273.

### 3. A NECESSIDADE DE REFORMAR O ESTADO – FALÊNCIA DO MODELO KEYNESIANO INTERVENCIONISTA

A crise dos anos trinta representou, em síntese, a falência generalizada do Estado Liberal, assentado nos pilares do liberalismo econômico e da iniciativa privada. À época, a solução da crise foi identificada por KEYNES, o qual sugeriu aos países que estes aumentassem o papel do Estado na intervenção econômica como forma de aumentar a demanda agregada da economia<sup>61</sup>.

A grande crise dos anos 30 originou-se no mal funcionamento do mercado. Conforme Keynes tão bem verificou o mercado livre levou então as economias capitalistas à insuficiência crônica da demanda agregada. Em consequência entrou também em crise o Estado Liberal, dando lugar à emergência do Estado Social-Burocrático: social porque assume o papel de garantir os direitos sociais e o pleno-emprego; burocrático, porque o faz através da contratação direta de burocratas. Reconhecia-se, assim, o papel complementar do Estado no plano econômico e social. Foi assim que surgiram o Estado do Bem-Estar nos países desenvolvidos e o Estado Desenvolvimentista e Protecionista nos países em desenvolvimento.<sup>62</sup>

Especificamente no modelo brasileiro de intervenção do Estado na economia a influencia keynesiana parece ter sido ainda mais forte. Durante os últimos 70 anos, como restou claro no item 2.2, o Estado foi o grande promotor do desenvolvimento econômico brasileiro. Através de um modelo econômico de desenvolvimento consubstanciado na substituição das importações como forma de promover a indústria nacional, o Estado assumiu papel determinante no crescimento econômico do país.

Contudo, conforme visto, com o passar das décadas houve o esgotamento do Estado intervencionista baseado em tais pressupostos. Com o transcorrer dos anos o Estado passou a exercer funções das quais não lhe eram inerentes, ensejando entre outras coisas problemas de financiamento público e a crise do Estado moderno. Ou seja, houve um “agigantamento” do Estado Brasileiro.

---

61 KEYNES, J.M. *A teoria geral do emprego, do juro e da moeda*. São Paulo: Atlas, 1982.

62 PEREIRA, L.C.B. *A Reforma do Estado nos anos 90: Lógica e Mecanismos de Controle*. Barcelona, Círculo de Montevideú, 1997. p. 04.

Importante ressaltar o fato de que esta crise não se trata de um privilégio de países subdesenvolvidos ou em desenvolvimento, também os países desenvolvidos economicamente experimentaram sérios problemas em suas economias, como assevera Luiz Carlos Bresser PEREIRA:

A Grande Crise Econômica dos Anos 80 reduziu a taxa de crescimento dos países centrais à metade do que foram nos vinte anos que se seguiram à Segunda Guerra Mundial, levou os países em desenvolvimento a terem sua renda por habitante estagnada por 15 anos, e implicou no colapso dos regimes estatistas do bloco soviético. Quando dizemos que esta Grande Crise teve como causa fundamental a crise do Estado - uma crise fiscal do Estado, uma crise do modo de intervenção do Estado no econômico e no social, e uma crise da forma burocrática de administrar o Estado - está pressuposto que o Estado, além de garantir a ordem interna, a estabilidade da moeda e o funcionamento dos mercados, tem um papel fundamental de coordenação econômica.<sup>63</sup>

A economia brasileira enfrentou sérias crises durante os últimos vinte anos, o que de uma forma ou de outra fragilizou o modelo de Estado nacional, tanto em aspectos fiscais quanto em aspectos de coordenação econômica.

Na década de 80, iniciaram-se doutrinas ortodoxas de controle e estabilização da economia, as quais, baseadas em paradigmas neoliberais, pregavam a diminuição do Estado Brasileiro. Todavia, somente nos anos 90 elas foram efetivamente colocadas em prática através de políticas sérias e determinadas a renovar a esfera de atuação do Estado na economia.

Em parte estas reformulações são decorrentes do próprio pensamento neoliberal divulgado a brados fortes por todo o planeta pelo chamado "Consenso de Washington" o qual impunha aos países latino americanos como deveria ser tratada a crise econômica que agravavam suas economias. Esta imposição, como restará demonstrado em capítulo específico, era coercitivamente realizada através de órgãos como FMI e o Banco Mundial em países que, por passarem por dificuldades econômicas, recorriam a estas instituições para obter ajuda financeira.

O fato é que resta uníssono na literatura econômica e política de que o Estado interventor baseado no modelo keynesiano de crescimento estava em decadência. O esgotamento desta instituição gerava como consequência a sua

---

<sup>63</sup> PEREIRA, L.C.B. *A Reforma do Estado nos anos 90: Lógica e Mecanismos de Controle*. Barcelona, Círculo de Montevideú, 1997. p. 02.

reformulação. Neste sentido insere-se este capítulo como uma tentativa de se obter a gênese destas transformações do Estado, especificamente, no caso brasileiro e as políticas que vem sendo implementadas para renovar o Contrato Social<sup>64</sup> de instituição do Estado Moderno.

### 3.1. O CONSENSO DE WASHINGTON

Os anos 80, para a América Latina e especificamente para o Brasil, ficaram marcados na história como a década perdida. A situação econômica e política destes países foi bastante conturbada caracterizada por crises em diversos setores da economia. Esta crise generalizada pode ser abreviado pelos seguintes fatores: inflação descontrolada, déficit público exacerbado, engessamento e burocratização do Estado, ineficiência econômica e instabilidade monetária, fiscal e cambial.<sup>65</sup>

Ora, diante de um contexto e de uma situação conjuntural como esta, poucas soluções eram sugeridas pelos modelos econômicos heterodoxos até então implementados na região. Tais paradigmas, por estarem baseados em relaxamento fiscal e relativa liberdade monetária, agravaram processos de hiperinflação de preços e de crise do financiamento público.

Esta situação persistiu por toda a década de 80, atribuindo a quase todos os países da América Latina problemas com relação à gestão do endividamento público.

Em contraposição a esta heterodoxia econômica implementada, insurge-se a doutrina ortodoxa sugerida pelos países desenvolvidos economicamente. Através de entidades já existentes, sob controle destas mesmas nações, Fundo Monetário Internacional e Banco Mundial, países com dificuldades econômicas que dependessem da ajuda destas instituições, deveriam implementar em seus países severas políticas econômicas com vistas a reduzir o quadro crítico por que passavam.<sup>66</sup>

<sup>64</sup> A expressão "contrato social" foi utilizada por Jean Jacques ROSSEAU em obra do mesmo nome no século XVIII, para designar um pacto entre os cidadãos (sociedade) para instituir o Estado. ROUSSEAU, J.J. **Do contrato social**. 2. ed. São Paulo: Abril Cultural, 1978.

<sup>65</sup> PEREIRA, L.C.B. **A Reforma do Estado nos anos 90: Lógica e Mecanismos de Controle**. Barcelona, Círculo de Montevideú, 1997.

<sup>66</sup> TAVARES, M.C. **O Consenso e o Dissenso de Washington**. In *Revista de Economia Política*, Vol. 14, n.º 2 (54), abril/junho/94.

Contudo como visto anteriormente, não bastava apenas a implementação de políticas ortodoxas nestes países haja vista que a crise que assolava estas economias já havia se institucionalizado. Necessário seria fazer uma verdadeira reforma estatal, mudando de enfoque a atuação do Estado frente a sociedade tanto em aspectos políticos, como sociais e econômicos.

Nesta esteira de raciocínio, inicia-se um processo de criação de uma espécie de doutrina a ser seguida por países em dificuldades econômicas. Nascida, como uma ideologia neoliberal, esta “cartilha” foi consolidada na expressão “Consenso de Washington” atribuída pelo economista John Williamson em célebre obra, conforme explica Roberto CANDELORI:

Reunidos na capital americana em novembro de 1989 no International Institute of Economy, funcionários do governo dos EUA, dos organismos internacionais e economistas latino americanos discutiam um conjunto de reformas essenciais para que a América Latina superasse a crise econômica e retomasse o caminho do crescimento. O diagnóstico era tenebroso: dívida externa elevada, estagnação econômica, inflação crescente, recessão e desemprego. As conclusões desse encontro passaram a ser denominadas formalmente como o consenso Washington, expressão atribuída ao economista inglês John Williamson. (...) Denominadas “neoliberais”, essas medidas foram aplicadas inicialmente no programa de governo de Margaret Thatcher, a partir dos anos 80. Tendo como eixo central o combate ao poder dos sindicatos e redução do papel do Estado na economia (Estado Mínimo), empregou-se o receituário neoliberal: privatização das empresas estatais, flexibilização da legislação trabalhista, redução da carga fiscal e abertura comercial.<sup>67</sup>

Apesar de não ter ocorrido materialmente um encontro entre os principais órgãos representativos dos países desenvolvidos, notório que este “Consenso” nasce de percepções realizadas por estas nações em relação a problemas enfrentadas por economias subdesenvolvidas. Ademais, houve, à época, toda uma construção teórica acerca do tema, ressaltando as qualidades desta cartilha como um rumo eficiente para que nações em precárias condições econômicas pudessem revitalizar seu processo de crescimento e desenvolvimento econômico.

Luis Carlos Bresser PEREIRA enumera e explica a referência teórica deste Consenso:

O Consenso de Washington formou-se a partir da crise do consenso keynesiano (Hicks, 1974; Bleaney, 1985) e da correspondente crise da teoria do desenvolvimento econômico elaborado nos anos 40 e 50 (Hirschman, 1979). Por outro lado essa perspectiva é influenciada pelo surgimento e afirmação, como tendência dominante, de uma nova direita, neoliberal a partir das contribuições da escola austríaca (Hayek, Von Mises), dos monetaristas (Friedman, Phelps, Johnson), dos novos clássicos relacionados com as expectativas racionais (Lucas e Sargent) e da escola da escolha pública (Buchanan, Olson, Tullock, Niskanen). Essas visões teóricas, temperadas com um certo grau de pragmatismo, próprio dos economistas que trabalham nas grandes burocracias internacionais, são partilhadas pelas agências multilaterais em Washington, pelo Tesouro, pelo FED e pelo Departamento de Estado dos Estados Unidos, pelos ministérios das finanças dos demais países do Grupo dos Sete e pelos Presidentes dos vinte maiores bancos internacionais constantemente ouvidos em Washington.<sup>68</sup>

Ou seja, antes mesmo de se realizar qualquer aprofundamento no tema, consubstanciado nas críticas de Maria da Conceição TAVARES, parece claro que se tratava de um esforço das nações mais abastadas economicamente, em fortalecer países em dificuldades, como forma de aumentar, inclusive, o âmbito de incidência dos seus mercados. Isto é, a doutrina neoliberal, não só visa a desregular a economia e aumentar sua eficiência como também deixar que “o mercado”<sup>69</sup>, dominado por países com poder econômico, dite as regras de como países e economias devem ser conduzidas.

Não parece, contudo, uma medida imposta com a finalidade de subjugar países, ou como um surto de benevolência das nações desenvolvidas, mas sim no próprio esgotamento deste Estado que está em constante evolução desde a Revolução Francesa.

Esta síntese neoclássica, cujo objetivo maior é reformular a inserção e a abrangência do Estado na sociedade, consolidada no chamado Consenso de Washington, pode ser resumida em algumas regras básicas, conforme argumentação de Moisés NAIM:

- 1) Disciplina fiscal. Altos e contínuos déficits fiscais contribuem para a inflação e fugas de capital.
- 2) Reforma tributária. A base de arrecadação tributária deve ser ampla e as *marginal tax rates* moderadas.

<sup>67</sup> CANDELORI, Roberto. Atualidades: O Consenso de Washington e o Neoliberalismo. In Folha de São Paulo, 14/11/2002.

<sup>68</sup> PEREIRA, L.C.B. A Crise do Estado: Ensaio sobre a Economia Brasileira. São Paulo: Nobel, 1992, p. 15.

<sup>69</sup> A expressão “o mercado” é utilizada no presente estudo como forma de representar todos os agentes econômicos, instituições públicas e privadas que atuam no comércio internacional.

- 3) Taxas de juros. Os mercados financeiros domésticos devem determinar as taxas de juros de um país. Taxas de juros reais e positivas desfavorecem fugas de capitais e aumentam a poupança local.
- 4) Taxas de câmbio. Países em desenvolvimento devem adotar uma taxa de câmbio competitiva que favoreça as exportações tornando-as mais baratas no exterior.
- 5) Abertura comercial. As tarifas devem ser minimizadas e não devem incidir sobre bens intermediários utilizados como insumos para as exportações.
- 6) Investimento direto estrangeiro. Investimentos estrangeiros podem introduzir o capital e as tecnologias que faltam no país, devendo, portanto, ser incentivados.
- 7) Privatização. As indústrias privadas operam com mais eficiência porque os executivos possuem um “interesse pessoal direto nos ganhos de uma empresa ou respondem àqueles que tem.” As estatais devem ser privatizadas.
- 8) Desregulação. A regulação excessiva pode promover a corrupção e a discriminação contra empresas menores com pouco acesso aos maiores escalões da burocracia. Os governos precisam desregular a economia.
- 9) Direito de propriedade. Os direitos de propriedade devem ser aplicados. Sistemas judiciários pobres e leis fracas reduzem os incentivos para poupar e acumular riqueza.<sup>70</sup>

Ora, não é necessário um grande esforço interpretativo para se auferir que esta tentativa de redução do Estado e conseqüentemente a forma pela qual este intervém na economia é na verdade uma grande reformulação das características mais essenciais do Estado Moderno. Ou seja, a mudança nos rumos econômicos de um país, atrelado a uma reformulação institucional levaria este a um surto de desenvolvimento e estabilidade.

Luiz Carlos Bresser PEREIRA, explicita melhor quais eram as intenções desta doutrina voltada aos países carentes de ajuda econômica;

Observe-se que as cinco primeiras reformas poderiam ser resumidas em uma: promover a estabilização da economia através do ajuste fiscal e da adoção de políticas econômicas ortodoxas em que o mercado desempenhe o papel fundamental. As quatro restantes são formas diferentes de afirmar que o Estado deveria ser fortemente reduzido. Esta lista de reformas é, portanto, perfeitamente coerente com o diagnóstico da crise latino-americana (origina-se na indisciplina fiscal (populismo econômico) e no estatismo (protecionismo nacionalista)).<sup>71</sup>

Rubens RICUPERO, também enaltece as qualidades desta doutrina neoliberal em finas palavras:

<sup>70</sup> NAÍM, Moisés. *Ascensão e Queda do Consenso de Washington. O consenso de Washington ou a Confusão de Washington?* In *Revista Brasileira de Comércio Exterior* – RBCE.

<sup>71</sup> PEREIRA, L.C.B. *A Crise do Estado: Ensaio sobre a Economia Brasileira*. São Paulo: Nobel, 1992, p. 16.

O chamado consenso apoiava-se em três grandes bases. Primeiramente, uma política macroeconômica sadia, ou seja, inflação baixa, contenção ao máximo do déficit orçamentário e contas externas equilibradas. Em segundo lugar, aconselhava-se os países que abrissem suas economias e seguissem o caminho da liberalização comercial e financeira. O terceiro elemento consistia em privatizar e desregular a economia, promovendo o papel do mercado e reduzindo o papel do Estado.<sup>72</sup>

Contudo, este diagnóstico para a economia da região latino americana não é unânime. Muitos são os economistas que divergem acerca das reais soluções sobre a crise<sup>73</sup> que atravessavam os respectivos países no período indicado. Até porque, como já ressaltado um dos enfoques deste entendimento neoliberal era a privatização de empresas estatais e a liberação econômica através da queda absoluta de barreiras comerciais, o que, *prima facie*, gera desconfiança a economistas com uma formação política de esquerda.

Nesta esteira de raciocínio, insere-se o contraponto de Maria da Conceição TAVARES:

O consenso de Washington é um conjunto de regras de condicionalidade, cada vez mais abrangentes, aplicadas pelos organismos internacionais, sobretudo o FMI e o Banco Mundial, que os países devedores do mundo capitalista periférico e agora do ex-mundo socialista tem de aceitar para obter apoio político das grandes potências e escasso apoio financeiro dos bancos e agências internacionais.<sup>74</sup>

Aduzindo ainda, a mesma autora, que a gênese da temática consiste em que: *“Na verdade, a peça de resistência do consenso é a que foi denominada “Reformas Estruturais” (não confundir com o velho e bom estruturalismo cepalino), das quais o porta voz mais potente é o Banco Mundial, que desde 1985 vem fazendo esforços redobrados para montar uma sólida doutrina neoliberal.”*<sup>75</sup>

Retoma sentido, portanto, a formulação de que na verdade não se trata de um problema eminentemente econômico, mas sim um problema de readequação do

<sup>72</sup> RICUPERO, Rubens. **Para Além do Consenso de Washington**. In Gazeta Mercantil, 13/08/2002.

<sup>73</sup> Celso FURTADO (in **Em Busca de Novo Modelo**, São Paulo: Paz e Terra, 2002) tem uma visão muito mais agressiva em relação a crise afirmando, inclusive a necessidade de moratória da dívida pública, colocando como secundária a questão a acerca da reformulação do papel do Estado como equacionador da economia.

<sup>74</sup> TAVARES, M.C. **O Consenso e o Dissenso de Washington**. In Revista de Economia Política, Vol. 14, n.º 2 (54), abril/junho/94, p. 140.

papel do Estado frente a economia e frente a sociedade que o constitui. Este é o motivo também de Maria da Conceição TAVARES, ter, com ironia, tecido comentários acerca das reformas estatais propostas pelo consenso de Washington:

O Estado não deve retirar-se, mas reformar-se e obrigar os mais ricos (os que usam medicina privada, os carros importados e têm acesso a mercados de trabalho privilegiados) a pagar, para estender os benefícios da educação, da saúde e da Previdência Pública aos excluídos, que só assim terão acesso à cidadania. O Estado não deve ceder aos lobbies empresariais, mas empreender junto às empresas, mesmo as maiores e mais tradicionalizadas, uma política industrial e tecnológica que lhes dê efetiva competitividade no “mercado global”, mas que assegure emprego e modifique as relações capital/trabalho, isto é, as relações industriais obsoletas do país. Este é o novo “Dissenso de Washington”. Nós com mais fortes razões do que eles, devemos optar com determinação pelas razões nacionais e sociais do nosso povo, tanto mais quanto as nossas elites cosmopolitas só por vaidade e alienação podem se prender “imperiais”, tornando-se paladinas da nova modernidade conservadora.<sup>76</sup>

Isto é, inobstante a tentativa dos países desenvolvidos de formular um “Consenso” estipulando a forma pela qual vários países subdesenvolvidos iriam traçar seus rumos econômicos e reformular seus quadros institucionais, a questão central a ser debatida como forma de remédio à crise, é a questão da crise do Estado, compreendida não só a crise institucional como a crise fiscal, as quais serão mais fortemente debatidas nas seções que se seguem.

Importante o destaque de que apesar de ser um tema muito discutido no final da década de 80 e início da de 90, ainda nos dias atuais esta questão permanece controversa, principalmente pelo fato de que a opção feita pelo país na década passada foi a de estabilizar a economia e não o de encarar o problema relativo à crise do Estado com a seriedade e veemência necessária.

---

<sup>75</sup> TAVARES, M.C. **O Consenso e o Dissenso de Washington**. In *Revista de Economia Política*, Vol. 14, n.º 2 (54), abril/junho/94. p. 141.

<sup>76</sup> TAVARES, M.C. **O Consenso e o Dissenso de Washington**. In *Revista de Economia Política*, Vol. 14, n.º 2 (54), abril/junho/94. p. 141/142.

### 3.2. A CRISE FISCAL – PROBLEMAS A SEREM ENFRENTADOS

Inobstante a discussão acerca da natureza político-dominadora dos modelos neoliberais consolidados no consenso de Washington, e as suas conseqüências para o Estado Brasileiro, a interpretação realizada por Washington a respeito das crises econômicas nos países latino americanos, parece ter sido adequada como medida necessária à estabilização dos principais problemas enfrentados por estes países.

Contudo o modelo proposto pelo Consenso apesar de viabilizar o equilíbrio econômico consubstanciado no processo inflacionário, acabou por aumentar o problema relativo ao endividamento público (crise fiscal). Neste sentido, o Consenso de Washington antecipou a reformulação natural do Estado, ante a necessidade iminente de sanar problemas desta natureza.

Com efeito, vale a ressalva de que não foi o Consenso de Washington que gerou a crise fiscal brasileira, na verdade foi a cartilha um acelerador do processo. devido, outrossim, à política econômica implementada pelo governo brasileiro consubstanciada no Plano Real, na tentativa de se obter o controle do nível agregado de preços mediante o sacrifício do sistema fiscal.

Na verdade, a crise fiscal, como visto em seção precedente, tem sua origem ainda na década de 70, quando o Governo Brasileiro fez a opção por estatizar uma dívida externa constituída pela iniciativa privada.

No início dos anos 70, albergado pelo líquido sistema de crédito internacional e pelos Programas Nacionais de Desenvolvimento (PND I e PND II), o empresariado brasileiro tomou a decisão de realizar uma quantidade substancial de empréstimos internacionais, calcados no fundamento de que o país estava engajado em um amplo programa de crescimento econômico e industrial.

Inobstante, os resultados terem sido bastante satisfatórios o fato é que por circunstâncias econômicas e políticas internacionais esta dívida tornou-se um empecilho à continuidade do chamado “Programa Nacional de Desenvolvimento”, posto que um aumento considerável nos juros internacionais impossibilitou à iniciativa privada de manter o nível de investimentos. Assim, constituiu-se a necessidade da intervenção do Estado na economia no sentido de garantir a continuidade do

crescimento econômico brasileiro, estatizando a dívida assumida pelo empresariado, consolidando, em termos gerais, o início do problema de financiamento público e de crise fiscal brasileiro.<sup>77</sup>

Desta época, início dos anos 80, em diante a conjuntura econômica mundial só se deteriorou no que diz respeito ao financiamento público e estabilidade monetária. A “Grande Crise dos anos 80” atrelada à instabilidade monetária gerou extremas dificuldades no gerenciamento desta dívida pública. Mais do que isto, a dificuldade de se aumentar a fonte de arrecadação do Estado e as incongruências econômico-fiscais geradas pela Constituição Federal de 1988, agravaram substancialmente esta crise fiscal.

Ou seja, a convergência de vários fatores acabou por agravar a crise fiscal da década de 80. Neste sentido, resta apenas consolidar o entendimento acerca da estrutura desta crise fiscal como uma maneira de sintetizar o diagnóstico oferecido pela literatura econômica à falência do Estado.

Nesta esteira de raciocínio, identificam-se as causas principais da crise fiscal brasileira, as quais podem ser traduzidas “*por quatro fatores: o papel atribuído ao Estado, a rigidez excessiva da despesa, decorrente do grande número de transferências obrigatórias e vinculações de receitas criadas na Constituição de 1988 e em outras leis, o irrealismo do Orçamento e o federalismo fiscal.*”<sup>78</sup>

Isto é, em grande parte a crise fiscal decorre do endividamento público assumido na década de 80 e agravada nos anos 90 como política de estabilização econômica e promotora do crescimento endógeno. De outra sorte, alguns problemas de natureza fiscal são devidos a imperfeições existentes na Carta Constitucional Brasileira que engessa o âmbito de atuação do Estado.

Outrossim, as várias políticas econômicas que acabaram por aumentar a dívida pública e geraram o déficit fiscal, eram medidas necessárias para fortalecer a economia brasileira tornando-a mais competitiva e dinâmica, possibilitando sua reinserção no mercado internacional. Em grande parte, estes avanços, e esta forma de

77 FURTADO, C. **O Brasil “Pós Milagre”**. 5ª Ed. Rio de Janeiro; Paz e Terra. 1981. FURTADO, C. **Brasil - A Construção Interrompida**. Ed Paz e Terra. 1992. BATISTA JR, P.N. **Da Crise internacional à Moratória Brasileira**. Ed. Paz e Terra, 1989.

78 NUNES, Ricardo Costa. NUNES, Selene Peres. **Crise Fiscal e Medidas de Ajuste**. Brasília: UNB, 1997, p. 8.

financiar o setor público, decorre de políticas ortodoxas implementadas consubstanciadas no “Consenso de Washington”. Contudo, como já ressaltado, esta não é a causa única deste endividamento, dada a necessidade de se reformular o papel do Estado como “órgão” gerenciador da atividade econômica.

Nesta esteira de raciocínio, a reforma do Estado dependia e ainda depende de modificações na Constituição Federal de 1988. Problemas como repartição das receitas públicas e federalismo fiscal, sistema tributário nacional e desoneração do setor produtivo, lei orçamentária e rigidez no âmbito de atuação do governo central na atuação econômica, consistem em grandes entraves à reformulação do papel desempenhado pelo setor público no desenvolvimento econômico brasileiro.

O federalismo fiscal consiste, ainda nos dias de hoje, em um dos principais problemas enfrentados pelo país na reformulação do Estado. Isto porque a Constituição Federal de 1988, ao estabelecer os três níveis do poder executivo (União, Estados e Municípios) buscou dar-lhes autonomia política e financeira suficiente através da distribuição eqüitativa de capacidades de arrecadação de tributos.<sup>79</sup> Contudo apesar desta relativa igualdade para a obtenção de recursos, a contrapartida representada na contraprestação social através das responsabilidades assumidas com a sociedade, constituíram-se de forma bastante desigual. Ou seja, apesar de arrecadarem eqüitativamente as receitas, restou à União (Governo Central) a consecução de quase todos os serviços sociais do Estado, o que de forma geral engessa seu âmbito de atuação.<sup>80</sup>

Esta ressalva é brilhantemente feita pelos economistas Ricardo Costa NUNES e Selene Peres NUNES: “o aumento da participação dessas esferas de

<sup>79</sup> O art. 18 da Constituição Federal de 1988 ao estabelecer a organização político administrativa da República Federativa do Brasil, estabelece a autonomia da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Já o Capítulo I do título VI da mesma Norma, estabelece o Sistema Tributário Nacional, o qual discrimina a competência de cada ente federativo no que tange à sua base de arrecadação.

<sup>80</sup> As competências da União são constitucionalmente estabelecidas através do artigo 21, no qual determina-se papel prioritário no desempenho de funções sociais a este ente federativo. A competência Estadual, por sua vez, é definida pelo artigo 25 §1º da Constituição Federal, o qual o estabelece como meramente residual, ou em outros termos, é de competência dos Estados e do Distrito Federal o que não for competência da União. Já a competência dos Municípios no desempenho da contraprestação social a ele atribuída pela Carta, é definida como concorrente à da União e dos Estados. Em outras palavras, a Carta Política Brasileira, preconiza a responsabilidade quase que exclusiva da União no desempenho da contraprestação dos serviços sociais assumidos pelo Estado, deixando aos Estados e Municípios competências residuais ou concorrentes, sem, contudo deixar um vasto orçamento por esta modalidade de responsabilidade.

*governo não foi acompanhado pela correspondente transferência de responsabilidades da União. Em outras palavras, a União manteve encargos e transferiu grande parte das receitas. Assim, criou-se mais um problema de arrecadação e distribuição de recursos”.*<sup>81</sup>

A crise fiscal tem também em sua essência um problema relacionado aos níveis de despesas da União e rigidez da Lei orçamentária, o que, obviamente está ligado ao problema principal do federalismo fiscal.

A Constituição Federal estabelece em seus artigos que uma determinada porcentagem dos recursos da União deverá ser dirigida a finalidades e órgãos específicos, como forma de manter a burocratização institucional representada pela máquina estatal. Estas vinculações e transferências obrigatórias representam a ausência de eficiência alocativa na aplicação dos recursos por este ente disponibilizado.

A vinculação obrigatória de uma determinada quantidade de despesas à lei orçamentária retira em grande parte a discricionariedade do Governo Central em buscar a excelência na aplicação dos recursos disponíveis nas áreas mais carentes do país. Assim, diante de uma obrigatoriedade constitucional, dotando de extrema rigidez a atuação econômica estatal, não há como se conter uma crise fiscal sem o remodelamento da forma de investimento de recursos estatais como forma de se alcançar a excelência no desempenho do Estado como órgão gestor da sociedade.

O grande problema fiscal brasileiro objeto dos mais fervorosos debates acadêmicos e políticos no ano de 2003, corresponde ao tema da ineficiência do Sistema Tributário Nacional.

A estrutura tributária brasileira há muito encontra-se na contramão do ritmo de crescimento que deseja ser dado ao país. A razão para tal afirmação é bastante simples, pois apesar de instaurado pela Constituição Federal de 1988, suas base legislativa consubstanciada no Código Tributário Nacional<sup>82</sup> é da década de sessenta. Ora, assim como amplamente explorado neste trabalho, a conjuntura econômico tributária nacional se alterou sem que houvesse sido arquitetada a readequação

---

<sup>81</sup> NUNES, Ricardo Costa. NUNES, Selene Peres. **Crise Fiscal e Medidas de Ajuste**. Brasília: UNB, 1997, p. 8.

<sup>82</sup> Lei Complementar n.º 5172/66.

legislativa. Esta simples constatação demonstra a dimensão do problema tributário brasileiro.

O Sistema Tributário Nacional, assim como foi concebido concretizava os interesses da época, contudo já não reflete a expectativa do empresariado e dos demais agentes econômicos nacionais. Isto porque este sistema onera demasiadamente o setor produtivo da economia e da forma como está consolidado facilita a elisão fiscal. Ou seja, há completa ineficiência na forma de arrecadação do Estado.

Algumas medidas vem sendo tomadas com a finalidade de melhorar esta legislação. Contudo, não passam de medidas paliativas para contornar um problema que deveria ser tratado de forma incisiva e radical.

Outrossim, a forma de financiamento do setor público, consiste em outro problema fiscal a ser enfrentado como medida para tentar se resolver esta crise.

Desde a crise da dívida na década de 80, e a escassez do crédito internacional, o financiamento do setor público brasileiro foi viabilizado via expansão monetária.<sup>83</sup> Contudo, já no final da década de 80 percebia-se que a consequência deste tipo de financiamento público acabava por gerar problemas mais sérios do que os decorrentes da própria crise, qual seja a inflação generalizada dos preços e a instabilidade econômica.

Nesta esteira de raciocínio buscou se uma forma alternativa de financiar o setor público, através da emissão de títulos do governo direcionados à iniciativa privada como forma de captar parte da poupança externa e interna. Marco Antônio VASCONCELLOS e Manuel E. GARCIA explicam esta forma de financiamento:

O Governo troca títulos ativo financeiro não monetário por moeda que já está em circulação, o que, a princípio não traria qualquer pressão inflacionária. Contudo este tipo de financiamento provoca elevação da dívida pública, e o Governo para conseguir colocar esses títulos para o público, necessitará oferecer taxas de juros mais atraentes, acarretando elevação adicional do endividamento.<sup>84</sup>

Ora, não é necessário um grande esforço interpretativo para se antever as consequências desta forma de financiamento para a economia de um país,

---

<sup>83</sup> FURTADO, C. **Em Busca de Novo Modelo**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

principalmente para a frágil economia brasileira. Além das claras dificuldades de gestão desta dívida, primordialmente, o que está-se trocando é uma redução da dívida consubstanciada na inflação via expansão monetária descontrolada por uma estabilidade econômica via sacrifício das dívidas externas e internas.

Inexoravelmente, que os problemas devem ser tratados de formas distintas, pois foi com sucesso que o Plano Real obteve o controle monetário. Contudo, a perda do controle fiscal acabou por agravar o problema referente à Reforma do Estado.

Luiz Carlos Bresser PEREIRA, resume em como a crise fiscal gerada por esta forma de financiamento pode causar problemas no desenvolvimento econômico brasileiro:

A abordagem da crise fiscal parte da hipótese de que o desenvolvimento não é retomado depois da estabilização porque esta foi alcançada às custas da poupança pública e do investimento. Depois da crise da dívida, os esforços de ajustamento patrocinados por Washington buscaram o equilíbrio do orçamento público frequentemente através da redução dos investimentos. A alternativa de alcançar a eliminação do déficit público através da redução das despesas correntes e do aumento dos impostos recebeu atenção muito menor. Dessa forma, as poupanças do Estado foram fortemente reduzidas. O Estado perdeu sua capacidade de investir e de promover políticas de longo prazo de forma a estimular o desenvolvimento industrial, agrícola e tecnológico.<sup>85</sup>

Ou seja, o governo brasileiro fez uma opção: trocou a forma de financiamento via expansão da base monetária por uma forma de financiamento de títulos públicos a altas taxas de juros.<sup>86</sup> Neste sentido, persiste a dívida: até quando esta forma de financiamento público (a taxas de juros muito altas) vai durar, face o conseqüente e exponencial aumento das dívidas públicas internas e externas. Esta é uma questão bastante controversa não pacífica nos debates acadêmicos, técnicos e políticos, mas que está fielmente ligado à questão do gerenciamento da crise fiscal.

Concluindo, neste capítulo, foram identificados alguns dos principais problemas relativos à crise fiscal brasileira como: engessamento das receitas e das despesas públicas, Sistema Tributário Nacional ineficiente, rigidez orçamentária, financiamento do setor público e federalismo fiscal. Contudo, não consiste em objetivo

---

<sup>84</sup> VASCONCELLOS, M.A.S. GARCIA, M.E. **Fundamentos e Economia**. 2ªEd. São Paulo: Saraiva, 2004.p. 201.

<sup>85</sup> PEREIRA, L.C.B. **A Crise do Estado: Ensaio sobre a Economia Brasileira**. São Paulo: Nobel. 1992, p. 17.

<sup>86</sup> FURTADO, C. **Em Busca de Novo Modelo**. São Paulo: Paz e Terra, 2002

do presente estudo sugerir as soluções aos problemas identificados, face a complexidade do tema e a ampla divergência de opiniões.

Entretanto insta informar que a resolução destas questões dependem em síntese da própria Reforma do Estado, a qual deve ser feita em consonância a uma reestruturação da Carta Constitucional, sempre alicerçada na teoria econômica como elemento de equilíbrio antes os embates políticos decorrentes destas discussões.

Neste sentido, o entendimento de Luiz Carlos Bresser PEREIRA:

O conceito de crise fiscal do Estado deve ser claramente distinguido da mera indisciplina fiscal e do correspondente déficit público. Trata-se de um problema estrutural, e não um simples problema conjuntural. Déficits públicos persistentes tendem naturalmente a levar uma crise fiscal, mas uma vez que esta se define, passamos a ter um problema muito mais grave do que a ocorrência de um mero déficit público. James O'Connor (1973) desenvolveu originalmente o conceito de crise fiscal do Estado. Em rigor existe a expressão uma redundância, já que uma crise fiscal é sempre uma crise do Estado. Mas a expressão é adequada ao salientar que é o Estado que está em crise – uma crise que tem no profundo desequilíbrio fiscal sua expressão econômica mais forte. O'Connor relacionou essa crise a impossibilidade e incapacidade do Estado de atender as crescentes demandas dos diversos setores da economia, particularmente dos setores mais “modernos” que tendem a se aliar: as grandes empresas oligopolistas, inclusive as grandes empresas que produzem para o Estado e os seus trabalhadores organizados sindicalmente.<sup>87</sup>

Nesta esteira de raciocínio, reafirma-se que a solução da crise fiscal do Estado Brasileiro está intrinsecamente atrelada ao problema da readequação da forma de intervenção econômica e social do Estado.

### **3.3. A CRISE E A REFORMA DO ESTADO**

A necessidade de se alterar a forma e a estrutura do Estado Brasileiro efetivamente é medida crucial para a retomada do crescimento econômico e de um início de planejamento de longo prazo de desenvolvimento social. Intrinsecamente, ainda que não evidente, esta era a pretensão do Consenso de Washington, dada a preferência manifesta de estabilizar economicamente países em dificuldades

---

<sup>87</sup> PEREIRA, L.C.B. *A Crise do Estado: Ensaio sobre a Economia Brasileira*. São Paulo: Nobel, 1992, p. 18/19.

financeiras. Ou seja, aquela abordagem previa como uma das formas de se retomar a direção de economias em Estados emergenciais, a sua reformulação.

Imperativo este destaque, dado que o estudo da reforma do Estado implica, logicamente, no estudo dos principais problemas a ele inerentes. Neste sentido, insere-se a temática referente à crise fiscal, a qual sozinha representa quase a totalidade das causas que geram iniciativa de reformular o Estado tal qual o concebemos.

Nesta esteira de raciocínio, a maioria das ideologias que pregam a reforma do Estado, devido à crise fiscal que há alguns assola, apontam para a diminuição da intervenção do Estado na vida de seus administrados. A proposta corrente seria diminuir o “tamanho” do Estado. Não só em termos econômicos, como políticos, jurídicos e etc.

De fato, diante da crise do Estado e do conseqüente predomínio ideológico do neoliberalismo, reformar o Estado tornou-se, nos anos 90, sinônimo de reduzir o seu tamanho. Redução que para os conservadores se tornou um artigo de fé, e para os progressistas, eventualmente uma solução pragmática para a crise do Estado. Dado que o Estado cresceu excessivamente neste século, assumiu a produção direta de uma quantidade enorme de bens e serviços, foi vítima de crescente assalto por grupos de interesse, e afinal caiu em grave crise fiscal, na maioria dos países há necessidade reduzi-lo. Mas reduzir o Estado para que tamanho? <sup>88</sup>

Em se tratando do Estado Brasileiro, difícil seria formular um novo modelo estatal no qual houvesse a diminuição de sua incidência, ou a redução de sua intervenção sobre seus jurisdicionados, dada a condição, já amplamente debatida, de que em todas as últimas décadas o Estado interveio fortemente na economia para gerar o tão sonhado crescimento econômico.

Outrossim, há o empecilho constitucional que amarra o aparelho fiscal do Governo Central e torna difícil a contenção de qualquer problema relativo à contenção da crise fiscal, sem uma contrapartida em termos de readaptação constitucional, o que encontra sérios problemas jurídicos<sup>89</sup>.

---

<sup>88</sup> <http://www.bresserpereira.org.br>. PEREIRA, L.C. **O Tamanho do Estado**. In Folha de São Paulo, 22.01/1996.

<sup>89</sup> O ordenamento jurídico brasileiro estabelece a máxima solenidade para um processo de reformas ou de emendas constitucionais, podendo classificar o processo legislativo de tramitação dos Projetos de Emendas Constitucionais – PEC, como rígidos.

Ademais, assim como amplamente debatido nos capítulos anteriores, o Governo Federal como ente representativo do Estado teve, durante os últimos 70 anos uma atuação determinante no desempenho econômico brasileiro principalmente no que diz respeito ao nível de investimento do país. Mais do que isto, o Estado assumiu parcela importante do desencadeamento da industrialização brasileira através de um amplo programa de substituição das importações.

Nesta esteira de raciocínio, é bastante complicado tentar desvencilhar o Estado como órgão interventor e financiador do desenvolvimento econômico brasileiro.

Atesta com assaz propriedade o brilhante José Luis FIORI, acerca desta situação do Estado na movimentação econômico-social brasileira:

A presença do Estado no desenvolvimento capitalista brasileiro cumpriu funções e produziu efeitos distintos dos ocorridos nos capitalismo cêntricos a despeito da coincidência cronológica das “crises” e da similitude formal das “intervensões”. Aqui, o Estado transformou-se em componente essencial e indispensável no processo de valorização de um capital, cujo trajeto de acumulação alterou a própria tendência histórica à equalização e à concentração, inscritas na forma em que a lei do valor opera na maioria dos países centrais.<sup>90</sup>

Logo, percebe-se a dimensão do problema que se pretende brevemente tratar. Falar sobre a Crise Fiscal do Estado Brasileiro, como já dito, implica em falar, em última análise, na reforma do Estado como um todo, pois tratam-se de assuntos correlatos acerca de um problema que nasce junto: o esgotamento da função do Estado Moderno assim como é concebido.

A reforma do Estado (...) é um processo histórico cuja dimensão é proporcional à da sua crise. Iniciou-se nos anos 70, explodiu nos anos 80, levou ao ressurgimento do liberalismo, e a uma crítica profunda das formas de intervenção ou de regulação do Estado por parte de alguns grandes intelectuais e de uns poucos políticos neoliberais. Poucos porque os políticos são mais realistas do que os intelectuais. E foi precisamente esse realismo dos políticos e mais amplamente das classes dirigentes a nível mundial que os levou, nos anos 90, a abandonar a idéia do Estado mínimo e a concentrar sua atenção na reforma do Estado. Já que a causa fundamental da Grande Crise econômica dos anos

---

<sup>90</sup> FIORI, J. L. **Sobre a Crise do Estado Brasileiro**. In Revista de Economia Política n.º 3, vol. 9, julho/setembro de 1989.p.106.

80 foi a crise do Estado, o mais acertado é reconstruí-lo ao invés de destruí-lo.<sup>91</sup>

Conquanto, qual seria este novo Estado? Em que bases estaria este assentado? Quais os princípios e a fonte da natureza que o regulará?

Resta claro que pilares como democracia, estabilidade e desenvolvimento social devem ser preservados, ainda que coloquem em xeque outras instituições. Luiz Carlos Bresser PEREIRA ressalta estas reformas, sugerindo os princípios sobre os quais devem estar alicerçadas as bases desta reformulação:

As linhas fundamentais dessa reforma que já está em curso tanto nos países desenvolvidos quanto nos em desenvolvimento. Dividimos essa reforma em quatro capítulos: delimitação da área de atuação do Estado, desregulação, aumento da governança e conquista da governabilidade. Para apresentar esses quatro temas desenvolvemos um modelo baseado na distinção entre a propriedade estatal, a pública não-estatal e a privada; baseado no ajuste fiscal e na reforma administrativa para assegurar a governança; baseado no desenvolvimento de instituições políticas que garantam uma melhor intermediação e representação de interesses. E para fundar esse modelo, desenvolvemos uma explicação geral que chamamos de "lógica do leque de controles", segundo a qual os mecanismos de controle das sociedades capitalistas contemporâneas obedecem a uma gradação que vai do controle pelo mercado ao controle hierárquico tradicional. O resultado dessa reforma será um Estado mais eficiente, que responda a quem de fato deve responder: o cidadão. Logo, será um Estado que estará agindo em parceria com a sociedade e de acordo com os seus anseios. Será um Estado menos voltado para a proteção e mais para a promoção da capacidade de competição. Será um Estado que não utilizará burocratas estatais para executar os serviços sociais e científicos, mas contratará competitivamente organizações públicas não-estatais. Será o que propusemos chamar de um Estado Social-Liberal, em substituição ao Estado Social-Burocrático do século vinte. Um Estado certamente democrático, porque o grande feito político do século vinte foi ter consolidado a democracia. O regime democrático logrou estabelecer instituições razoavelmente estáveis e uma cultura democrática suficientemente sólida para que sua grande limitação do passado - a instabilidade política - fosse superada ou contornada. Era essa instabilidade que levava os filósofos políticos gregos a preferirem a "boa" monarquia e "boa" aristocracia à democracia, embora sabendo que o risco da monarquia era a tirania e o da aristocracia, a oligarquia. Hoje, dado o desenvolvimento econômico e político ocorrido, os regimes democráticos são muito mais estáveis do que os regimes autoritários.<sup>92</sup>

Entretanto, independente do consenso acerca da reestruturação do Estado tal qual o concebemos e da necessidade de se solucionar problemas relativos ao

---

<sup>91</sup> PEREIRA, L.C.B. **A Reforma do Estado nos anos 90: Lógica e Mecanismos de Controle**. Barcelona, Círculo de Montevideú, 1997. p. 30.

<sup>92</sup> PEREIRA, L.C.B. **A Reforma do Estado nos anos 90: Lógica e Mecanismos de Controle**. Barcelona, Círculo de Montevideú, 1997. p. 30/31.

agigantamento desta instituição que deveria estar cunhada somente em atributos sociais, restará sempre a dúvida ora proposta por José Luis FIORI:

**Mais além do nevoeiro ideológico, entretanto, a realidade dura e crua dos fatos, impostos por uma estrutura construída durante os últimos 60 anos de centralização continuada, aponta para um quebra cabeças de difícil solução: como desvincilhar-se de um Estado de que todos dependem economicamente, numa luta em que o principal instrumento de poder de cada um é a própria fatia do Estado que controlam?**<sup>93</sup>

Logo, apesar de necessário e em vias de implementação a questão relativa à Reformulação do papel do Estado na economia ainda está longe de ser solucionada, tanto em termos teóricos como em termos práticos, mas persiste a esperança de que esta se constitua na readequação necessária do país como forma de gerar o tão sonhado desenvolvimento econômico e social, levando esta nação a alçar sonhos mais altos.

---

<sup>93</sup> FIORI, J. L. **Sobre a Crise do Estado Brasileiro**. In Revista de Economia Política n.º 3, vol. 9, julho/setembro de 1989.p.112.

## 4. CONCLUSÃO

O estudo desenvolvido neste trabalho, assim como ratificado na seção introdutória, pretendia alcançar três objetivos específicos. (I) Primeiramente, desenvolver a circunstanciação histórica do desempenho da atuação estatal do início do século XX até os dias de hoje, como forma de se estabelecer a evolução do Estado Moderno Intervenционista remodelado a partir da década de 30 até os engajamentos reformadores dos últimos vinte anos. (II) Num segundo momento, este trabalho buscou estabelecer quais as origens do endividamento público brasileiro face os ideais desenvolvimentistas que nortearam os últimos 70 anos, indicando concisamente os principais problemas referentes à crise fiscal. (III) Finalmente, houve a preocupação de indicar as referências teóricas que devem nortear a Reforma Estatal face a inequívoca falência e esgotamento do modelo de Estado tal qual é concebido nos dias de hoje.

### I

Anteriormente à década de 30, o modelo de Estado concebido mundialmente ainda era aquele definido nos ideais da Revolução Francesa. Aos brados de "*laissez-faire, laissez-passer*" a doutrina ideológica que imperava era a do liberalismo tanto em termos econômicos quanto em termos sociais. Neste sentido, à época o mercado era quem ditava as regras econômicas internacionais, minimizando a intervenção do Estado na economia.

Contudo, com o advento da Iª Guerra, constatou-se a falência deste modelo econômico. A maioria das economias mundiais entrou em crise, uma crise basicamente de demanda. Com efeito, o economista inglês John Maynard KEYNES, observado a situação econômica mundial, formulou teoria no sentido de que para resolver os problemas da crise bastaria que o Estado intervisse na economia, gerando renda e demanda agregada.<sup>94</sup>

---

<sup>94</sup> O estudo desenvolvido não esgotou o tema relativo à teoria Keynesiana posto que este não era o objetivo do trabalho, mas tão somente citar a síntese do ideal intervencionista desenvolvido por este autor.

Neste sentido, houve pela maior parte dos países um remodelamento no modo de atuação econômica do Estado. A intervenção econômica estatal gerou grandes surtos de crescimento econômico em vários países do planeta, além de desenvolver o papel econômico do Estado frente a sociedade.

Contudo, através deste “novo” modelo, o Estado passou a exercer um papel demasiadamente grande frente a sociedade. A burocratização e o agigantamento desta instituição começou a gerar certas crises já no início dos anos 70. Percebendo esta falência iminente deste modelo econômico inicia-se uma espécie de novo ideal para liberar a economia, ou o “neoliberalismo”.

Ademais, a grave crise econômica da década de 70 e 80 a qual levou vários países subdesenvolvidos à recessão, à crises de dívidas públicas e a instabilidade econômica, e países desenvolvidos a diminuir drasticamente o ritmo de suas economias, restou constatado a crise do Estado intervencionista do modo como imperava nos últimos 60 anos.

Todavia, esta percepção internacional não consistia apenas na análise econômica da crise mas sim na falência e esgotamento generalizado do Estado, haja vistas proporções que este havia assumido.

Portanto, os ideais neoliberais iniciados na década de 80 e vigentes até hoje que pregam a reforma estatal, não estão meramente pautados em problemas conjunturais econômicos mas sim em critérios eminentemente institucionais, os quais demandam a reformulação do Estado, para que este assuma as novas feições que a sociedade lhe impõe.

Outrossim, a Reforma do modelo deve ser visualizada como um fenômeno natural de adaptação desta instituição à situação econômico-político-social contemporânea, dadas as constantes transformações sociais porque passa a população mundial.

## II

O Estado brasileiro, através da análise de sua história, buscou direcionar o rumo da economia no desenvolvimento de políticas de industrialização via substituição

das importações. A implementação destas políticas foi viabilizada através de uma forte atuação do Estado na economia, buscando dotar o país de um parque industrial e de infra-estrutura básica capaz de competir em igualdade com o restante dos países que atuam no comércio internacional.

Assim, durante as últimas décadas vários foram os planos econômicos com a função específica de viabilizar este incremento industrial, tais como o Plano de Metas e os I, II e III PNDs. Inobstante a satisfatoriedade dos resultados alcançados, houve o endividamento externo da iniciativa privada. Logicamente, pois como amplamente demonstrado não havia poupança interna para financiar esta industrialização.

Com o início da crise econômica dos anos 70, Crise do Petróleo e elevação da taxa de juros internacional, tornou-se inviável ao empresariado brasileiro continuar investindo na industrialização. Entretanto, o Governo continuava engajado na obsessiva<sup>95</sup> idéia de industrializar o país.

Nesta esteira de raciocínio o Governo Brasileiro, inobstante os indicadores de agravamento da crise internacional, optou por continuar o processo de industrialização brasileiro, estatizando a dívida assumida pela iniciativa privada. Este é o ponto central para se entender o problema da dívida pública nos anos 80.

Com a complicação da crise internacional, consubstanciada na ausência de crédito internacional e a conseqüente elevação das taxas de juros para a captação de recursos, financiar o Estado Brasileiro e gerenciar a dívida pública, tornou-se uma tarefa bastante delicada.

Como dito anteriormente, além do gerenciamento da dívida e das dificuldades de financiamento enfrentadas na década de 80, importante ressaltar que a falência do Estado moderno já havia sido constatada, principalmente através de problemas de ordem fiscal-institucional.

Esta crise fiscal, tinha duas gêneses principais. Primeiro, o problema da dívida externa e da ausência de crédito internacional; e em segundo, as determinações

---

<sup>95</sup> Expressão utilizado por Celso FURTADO como forma de indicar que outras decisões poderiam ter sido tomadas para minimizar problemas de endividamento. FURTADO, C. **O Brasil "Pós Milagre"**. 5ª Ed. Rio de Janeiro; Paz e Terra. 1981.

estatuídas pela Constituição Federal no que diz respeito à administração fiscal brasileira.

Neste sentido foram identificados problemas fiscais: engessamento das receitas e das despesas públicas pela Constituição Federal de 1988, Sistema Tributário Nacional ineficiente, rigidez orçamentária, financiamento do setor público e federalismo fiscal.

Ademais, com o advento do Plano Real, houve a troca da forma de financiamento do país, substituindo a expansão da base monetária pela emissão de títulos do Governo atrelado a altas taxas de juros.

Enfim, pode-se concluir que a crise fiscal brasileira decorre de três problemas básicos: a opção realizada pelo Governo na década de 70 em estatizar a dívida e a ausência de resolução do problema na década que o sucedeu; O engessamento orçamentário e a ineficiência do Sistema Tributário Nacional arraigados em uma obsoleta Carta Política; e, a forma de financiamento do Estado Brasileiro consubstanciado em altas taxas de juros na última década.

### III

Inobstante a argumentação anteriormente exposta sobre as causas da crise fiscal brasileira, indicando especificamente a sua gênese e as suas características, importante salientar de que o problema fiscal nada mais é do que um sintoma da Crise do Estado.

A reforma do modelo estatal contemporâneo, pautado em ideais neoliberais de redução do papel do Estado na economia por si só irá reduzir substancialmente o problema relativo à crise fiscal. Principalmente pelo fato de que a reformulação do Estado pressupõe alterações significativas na Constituição Federal, modernizando a base de arrecadação do estado através da modernização do Sistema Tributário Nacional, a desvinculação de receitas e desinstitucionalização de transferências entre os entes federativos e o desengessamento da lei orçamentária, são aspectos fundamentais num quadro geral de reformulação estatal.

Entretanto, esta é uma tarefa árdua à sociedade brasileira, se analisada do ponto de vista histórico de que o Estado Brasileiro, sempre esteve engendrado no desenvolvimento político e econômico. Resta a esperança de que as reformas sejam realizadas de forma pacífica, técnica, preservado os princípios democráticos e a unidade nacional. Em outras palavras, não se constitui tarefa simples alterar um modelo que persiste a mais de setenta anos como regra no cenário econômico nacional.

Concluimos este estudo com a brilhante e sintetizadora indagação de José Luis FIORI: *“como desvincilhar-se de um Estado de que todos dependem economicamente, numa luta em que o principal instrumento de poder de cada um é a própria fatia do Estado que controlam?”*<sup>96</sup>

---

<sup>96</sup> FIORI, J. L. *Sobre a Crise do Estado Brasileiro*. In *Revista de Economia Política* n.º 3, vol. 9, julho/setembro de 1989.p.112.

## 5. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABREU, M. P. **Inflação Estagnação e Ruptura: 1961-1964.** In ABREU, M. P. **A Ordem do Progresso.** Rio de Janeiro: Campus, 1990.

BARAT, Josef. **Reforma do Estado e Desenvolvimento.** In *Jornal O Estado de São Paulo*, 21/01/2004, p. B2.

BATISTA JR, P.N. **Da Crise internacional à Moratória Brasileira.** Ed. Paz e Terra. 1989.

BRUM, J. A. **O Desenvolvimento Econômico Brasileiro.** 9ª Ed. Petrópolis:Vozes. 1990.

CANDELORI, Roberto. **Atualidades: O Consenso de Washington e o Neoliberalismo.** In *Folha de São Paulo*. 14/11/2002.

CARDOSO, E.A. **Economia Brasileira ao Alcance de Todos.** São Paulo, Brasiliense. 1993.

CARNEIRO, D.D. **Crise e Esperança: 1974-1980.** in ABREU, M. P. **A Ordem do Progresso.** Rio de Janeiro: Campus, 1990.

CARNEIRO, D.D. MODIANO, E. **Ajuste Externo e Desequilíbrio Interno: 1980-1984.** ABREU, M. P. **A Ordem do Progresso.** Rio de Janeiro: Campus, 1990.

Decreto-Lei n.º 2283 de 27 de fevereiro de 1986.

FIORI, J. L. **Sobre a Crise do Estado Brasileiro.** In *Revista de Economia Política* n.º 3, vol. 9, julho/setembro de 1989.

- FURTADO, C. **Transformação e Crise na Economia Mundial**. Ed Paz e Terra.  
----- **Brasil - A Construção Interrompida**. Ed Paz e Terra, 1992.  
----- **Formação Econômica do Brasil**. 1987.  
----- **O Brasil “Pós Milagre”**. 5ª Ed. Rio de Janeiro; Paz e Terra. 1981.  
----- **Em Busca de Novo Modelo**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.
- FURTADO, M.B. **Síntese da Economia Brasileira**. São Paulo: LCT, 1998.
- GIAMBIAGI, F. ALÉM, A.C. **Finanças Públicas – Teoria e Prática**. 2ª Ed. Editora Campos, 2002, p. 87.
- KRUGMAN, P.R. OBSTFELD, M. **Economia Internacional, Teoria e Política**. 4ª Edição. Makron Books, 1999.
- LAGO, L.A.C. **A Retomada do Crescimento e as Distorções do Milagre**. *In* ABREU, M. P. **A Ordem do Progresso**. Rio de Janeiro: Campus, 1990.
- MODIANO, E. **A Opera dos Três Cruzados: 1951-1954**. *In* ABREU, M. P. **A Ordem do Progresso**. Rio de Janeiro: Campus, 1990.
- NAÍM, Moisés. **Ascensão e Queda do Consenso de Washington. O consenso de Washington ou a Confusão de Washington?** *In* Revista Brasileira de Comércio Exterior – RBCE.
- NUNES, R. C. NUNES, S. P. **Crise Fiscal e Medidas de Ajuste**. Brasília: UNB, 1997.
- ORENSTEIN, L. SOCHACZEWSKI. A.C. **Democracia com Desenvolvimento: 1956-1961**. *In* ABREU, M. P. **A Ordem do Progresso**. Rio de Janeiro: Campus, 1990.

PEREIRA, L.C.B. **Crise Econômica e Reforma do Estado no Brasil**. São Paulo: Ed. 34, 1996.

----- **A Crise do Estado**. São Paulo: Nobel, 1992.

----- **A Reforma do Estado nos anos 90: Lógica e Mecanismos de Controle**. Barcelona, Círculo de Montevideú, 1997.

----- **A Crise do Estado: Ensaio sobre a Economia Brasileira**. São Paulo: Nobel, 1992.

----- **O Tamanho do Estado**. *In* Folha de São Paulo, 22/01/1996. Disponível em <http://www.bresserpereira.org.br>.

RESENDE, A. L. **Estabilização e Reforma: 1964-1970**. *In* ABREU, M. P. **A Ordem do Progresso**. Rio de Janeiro: Campus, 1990.

RICUPERO, Rubens. **Para Além do Consenso de Washington**. *In* Gazeta Mercantil, 13/08/2002.

TAVARES, M.C. **O Consenso e o Dissenso de Washington**. *In* Revista de Economia Política, Vol. 14, n.º 2 (54), abril/junho/94.

VASCONCELLOS, M.A.S. GARCIA, M.E. **Fundamentos e Economia**. 2ªEd. São Paulo: Saraiva, 2004.

VIANNA, S.B. **Duas Tentativas de Estabilização: 1951-1954**. *In* ABREU, M. P. **A Ordem do Progresso**. Rio de Janeiro: Campus, 1990.