

TCC/UNICAMP
Si38e
1290004348/IE

ida pública - Brasil



1290004348

TCC/UNICAMP
Si38e
IE

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS

CEDOC - IE - UNICAMP

A estatização da dívida no Brasil e sua repercussão sobre o que sobrou do século.

Felipe Francisco da Silva
Orientador: José Pedro Macarini

Macarini, Jose Pedro

CEDOC - IE - UNICAMP

Campinas
2009

00304

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS

Felipe Francisco da Silva

*A estatização da dívida no Brasil e sua
repercussão sobre o que restou do século.*

Monografia apresentada em Dezembro
de 2009.

Graduação em Ciências Econômicas.

Orientador: Prof. José Pedro Macarini

Campinas

Dezembro

2009

A minha família,
por seu exemplo de vida e perseverança,
que sempre estiveram sempre ao meu lado,
e foram responsáveis por tornar
meus sonhos uma realidade.

"O que sabemos é uma gota,
o que ignoramos é um oceano".

Isaac Newton
(1643-1727)

Resumo: A dívida externa brasileira ganhou vulto no início dos anos 70, sob o pretexto de captar recursos para financiar o II Programa Nacional de Desenvolvimento. Em 1973, a dívida externa era de US\$ 12,6 bilhões (7,9% do PIB), passando em 1978 para US\$ 43,5 bilhões (15,2% do PIB). A consequência desse processo de endividamento é a interrupção nos anos 80 de uma longa história de crescimento que caracterizava o Brasil. Os determinantes dessa estagnação esta em um amplo conjunto de causas entre as quais, o peso insustentável da dívida externa, o fracasso dos programas de estabilização no combate à inflação e o esgotamento de um modelo de desenvolvimento, baseado fundamentalmente na intervenção do Estado na economia. A crise do Estado brasileiro é notória no último quarto de século com redução em sua capacidade de investimento, retirando-lhe o grande papel de principal promotor do desenvolvimento.

Palavras-chave: estatização da dívida externa; estagnação econômica; anos 80; economia brasileira.

Abstract: Brazil's foreign debt has won major in the early 70's, under the pretext of raising funds to finance the Second National Development Plan. In 1973, external debt was U.S. \$ 12.6 billion (7.9% of GDP), moving in 1978 to \$ 43.5 billion (15.2% of GDP). The consequence of this process of debt is stop in the 80's the long history of growth that characterized Brazil. The determinants of this stagnation in a wide range of causes including the weight of unsustainable debt, the failure of stabilization programs in inflation and the exhaustion of a development model based primarily on state intervention in the economy. The crisis of the Brazilian state is notorious in the past quarter century with a reduction in its investment capacity, by removing the leading role as the main promoter of development.

Keywords: Brazil's foreign debt; economic stagnation; the 80's; brazilian economy.

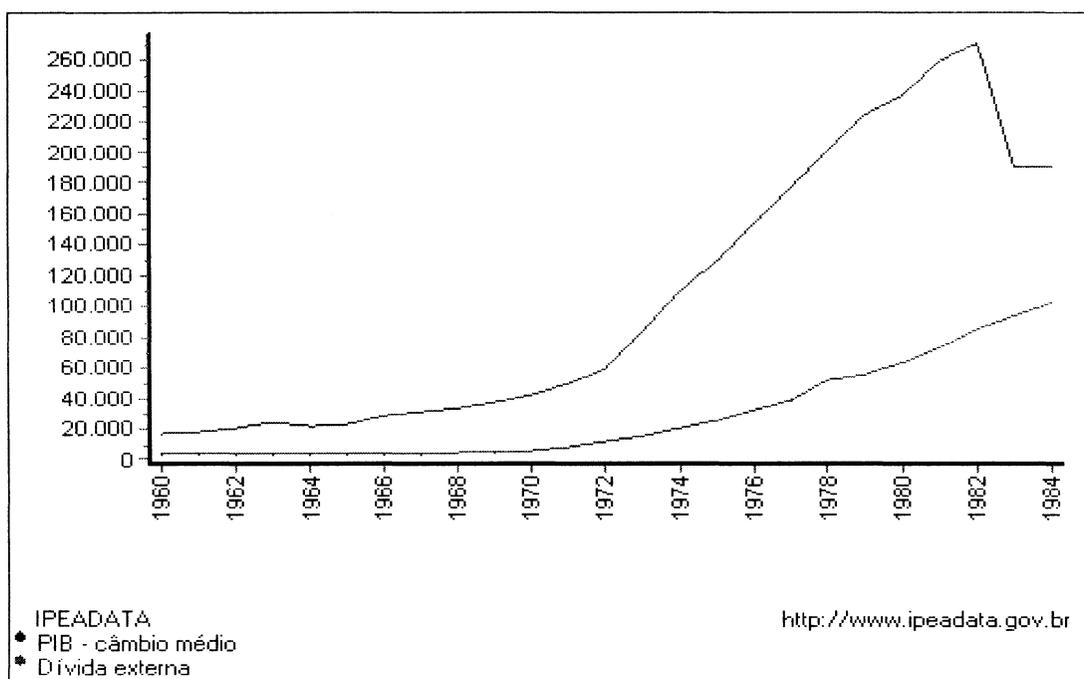
Sumário

Capítulo I. Panorama histórico.	7
Capitulo II. A Estatização da dívida.....	17
Capitulo III. A Conjuntura Econômica.	28
Capítulo IV. A Evolução dos Indicadores Sociais.	43
Capitulo V. Conseqüências da estatização.....	54
Capitulo VI. Conclusões	63

Capítulo I. Panorama histórico.

O presente capítulo consiste em relacionar os mecanismos de financiamento da economia brasileira no período predecessor ao processo de estatização da dívida, as ferramentas de política macroeconômica do período, os impactos das reformas feitas nos anos 60 e sua relação com o processo de estatização e crise da dívida brasileira no final dos anos 70. A correlação destes três eventos propiciam o crescimento vigoroso da economia nacional e internalização de setores produtivos estratégicos às custas de um cenário recessivo nos anos 80 e conseqüente explosão da dívida externa brasileira. O gráfico 1, retrata o crescimento dessas duas variáveis (PIB x Dívida) onde podemos ver um crescimento acentuado de ambas a partir de 1968. Contudo vale ressaltar a queda do crescimento no ano de 1979 em diante, em virtude do segundo choque do petróleo e aumento da taxa de juros norte americana. Este último item, taxa de juros americana, impactou fortemente o volume total da dívida assim como no valor de seus serviços e amortizações resultando em seu contínuo crescimento.

Gráfico 1 (PIB - Câmbio Médio US\$) x Dívida Externa - US\$)



Utilizando o legado deixado pelo PAEG (Plano de Ação Econômica do Governo), onde as reformas financeira e fiscal melhoraram as condições de financiamento do gasto público corrente, aumentaram o crédito ao consumidor, o período de 68 a 73 é marcado pela volta da capacidade de arrecadação do Estado abrindo caminho para este reassumir o seu papel como líder no processo de desenvolvimento econômico. No período seguinte ao milagre a continuidade do crescimento econômico dependia; das políticas governamentais. Afinal, era o Estado o personagem que impulsionava a economia durante toda essa fase. Por isso, para a manutenção do projeto nacional, era preciso que o Estado tivesse formas de financiamento condizentes com a situação do país.

Para tecer melhor um plano de fundo sobre os anos de chumbo e os anos do Brasil em marcha forçada é necessário dissertar minimamente sobre os eventos ocorridos à época e à sociedade, pois a despeito do PIB nacional e melhoria tecnológica de nosso parque industrial o Brasil viveu anos de repressão política e cerceamento das liberdades individuais. Os anos 60 encontraram um Brasil mais sofisticado e mais complexo. Surgiam novas necessidades e novos desafios, no campo cultural surgiam novos movimentos de vanguarda.

"O milagre econômico brasileiro e os anos de chumbo foram simultâneos. Ambos reais coexistiram negando-se. Passados mais de trinta anos, continuam negando-se. Quem acha que houve um, não acredita (ou não gosta de admitir) que houve outro."

Elio Gaspari, A Ditadura Escancarada

Tal cenário explicita a sociedade brasileira da época, polarizada entre defensores e críticos da Ditadura Militar. Nesse período áureo do desenvolvimento brasileiro em que, paradoxalmente, houve uma explosão no consumo de bens duráveis, construção de casas e maior oferta de crédito às classes de maior renda, o aumento da concentração de renda e pobreza também se verificaram. Instaurou-se um pensamento ufanista de "Brasil potência" onde a vitória na Copa do Mundo de 1970 é o retrato falado de uma nação entorpecida por fatos que pouco melhoravam a sua realidade, este evento futebolístico; por sinal ajudou a

manter no ar um clima de euforia generalizada e fomentou a criação de um mote bem direto e representativo daqueles que estavam alinhados com o regime: "Brasil, ame-o ou deixe-o". A lacuna de poder aberta pelo expurgo de João Goulart abriu espaços para a entrada dos setores mais conservadores da sociedade, via militares no executivo, os quais já esperavam há algum tempo pela retomada das rédeas da sociedade. Com a caserna no comando da administração é que surgem as reformas do PAEG.

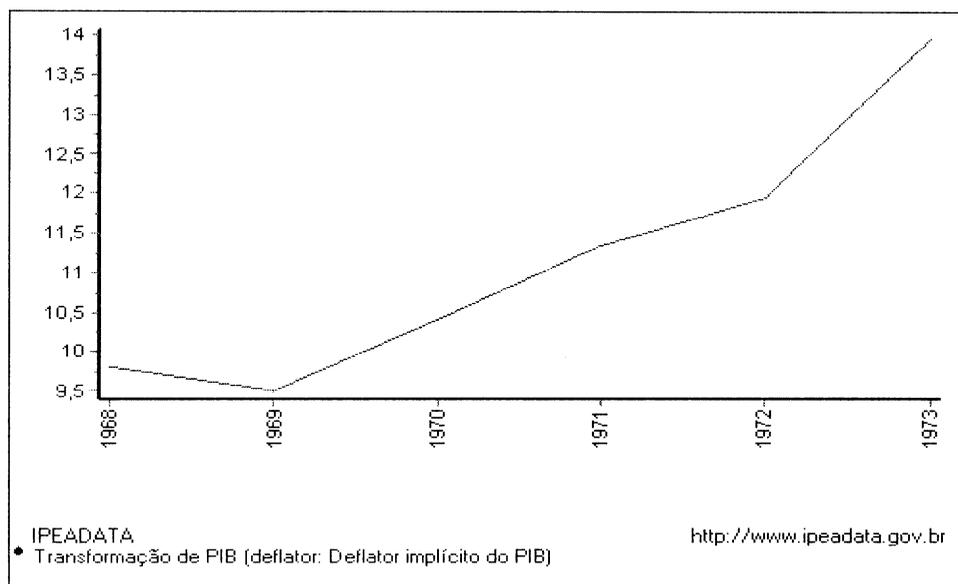
No início do governo Castelo Branco foi criado o Plano de Ação do Governo com basicamente dois objetivos: políticas de controle da inflação e reformas estruturais que permitiriam o equacionamento dos problemas inflacionários causados pela política de substituição de importações e das dificuldades que se colocavam ao crescimento econômico. O que requereria, agora, que fosse dado um segundo passo no processo: a expansão da indústria de base (siderurgia, energia, petroquímica) para evitar que o aumento da produção de bens industriais de consumo final, ampliada pela política de substituição das importações, provocasse um aumento insustentável nas importações brasileiras de insumos básicos, que a indústria consumia de forma crescente. Após um período inicial recessivo, de ajuste, março de 64 até fins de 67, com a reorganização do sistema financeiro, a recuperação da capacidade fiscal do Estado e com uma maior estabilidade monetária, inicia-se em 68 um período de forte expansão econômica.

O aumento da arrecadação do setor público via reforma fiscal com novas formas de impostos, arrecadação sobre consumo e transações financeiras, controle dos gastos governamentais e centralização de fundos como o FGTS, serviu como propulsor do Estado no período seguinte para os seus intentos de desenvolvimento. No que diz respeito às reformas das relações externas, empresas exportadoras recebiam incentivos fiscais e creditício, o Governo revalidou as relações com o capital estrangeiro, com a reestruturação da dívida externa.

A reforma mais profunda foi à financeira, com objetivos de ampliar o volume da poupança e de criar mecanismos de financiamento da atividade econômica. Reestruturou-se o sistema financeiro com a criação do Banco Central, e consolidaram-se Bancos de Investimento, as financeiras, que deveriam auxiliar a difusão de crédito privado e crédito direto para o consumidor. Todas essas ferramentas propiciam o aumento do consumo, principalmente de bens duráveis, e permitiu o endividamento por parte do estado com a criação da ORTN e das classes médias e altas via oferta de crédito barato.

A passagem da década de sessenta para setenta gerou condições externas favoráveis, num período de grande liquidez internacional, e por isso mesmo tanto o governo como as empresas podiam se endividar com créditos baratos. Apesar dos resultados positivos durante o milagre, a reversão desse processo era algo natural, por gerar algumas contradições como a situação social e estrutura produtiva desequilibrada. Nesse sentido, qualquer choque exógeno poderia antecipar essa reversão da economia, o que não demorou muito a acontecer, já que em 1973, com a rápida expansão econômica mundial, ocorreram pressões inflacionárias para a desvalorização do dólar, que somado a primeira crise do petróleo, gerou o tal contexto de instabilidade, culminando no fim do crédito estrangeiro barato e colocando em xeque a forma de financiamento utilizada pelo Milagre. De 68 a 73 o PIB brasileiro cresceu a uma taxa média; acima de 10% a.a em parte justifica-se esse grande crescimento pelo fato de o Brasil concentrar características excepcionais para a realização de lucros extraordinários de curto prazo.

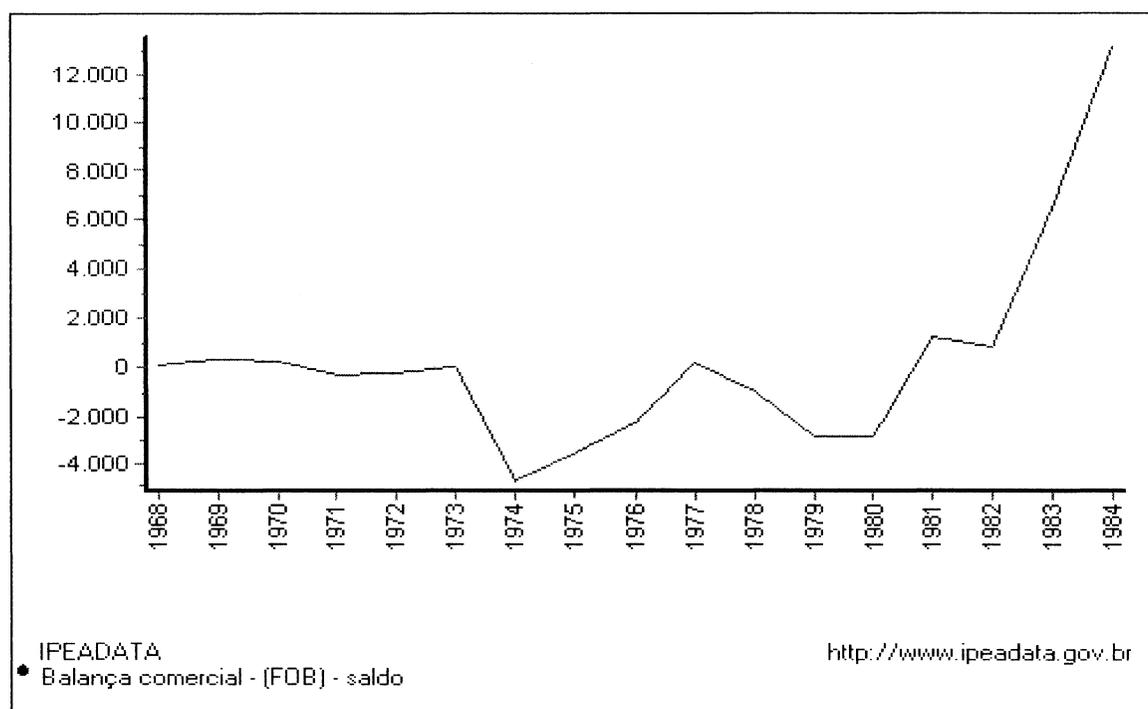
Gráfico 2 (Crescimento do PIB variação em porcentagem)



Para a realização de tal tarefa (crescimento econômico) o governo adotou medidas de inspiração Keynesiana, elevando os investimentos das empresas estatais e criando leis que dessem suporte para o sucesso deste objetivo. Estes investimentos agora poderiam ser financiados graças à política da chamada verdade tarifária, na qual as tarifas poderiam ser fixadas sem influências políticas, tornando o aparato estatal e no caso as empresas estatais mais lucrativas e competitivas. Os ganhos de eficiência obtidos através desta medida proporcionaram melhoras significativas em nosso parque industrial, com grandes inversões realizadas em setores da indústria pesada como siderurgia e petroquímica. Junto a internalização destes setores estratégicos o aumento do consumo e das oportunidades de crédito beneficiaram as classes média e alta neste período. Em parte por serem segmentos da sociedade que reuniam condições para pouparem a renda, e com o mecanismo de correção monetária o dinheiro guardado não sofreria corrosões inflacionárias estando assim protegidas de desvalorizações.

A partir de 1973 o crescimento da economia brasileira diminuiu consideravelmente com o esgotamento dos investimentos feitos até então e somado ao primeiro choque exógeno do petróleo o Brasil não pode continuar sustentando o mesmo nível de crescimento pautado pelo capital estrangeiro. A balança comercial, a partir de 1974, apresentou déficits causados em parte pela importação de combustíveis fósseis, de modo geral, o contexto era de que a geração de divisas não seria suficiente para sustentar o PIB.

Gráfico 3 (Balança comercial em US\$)



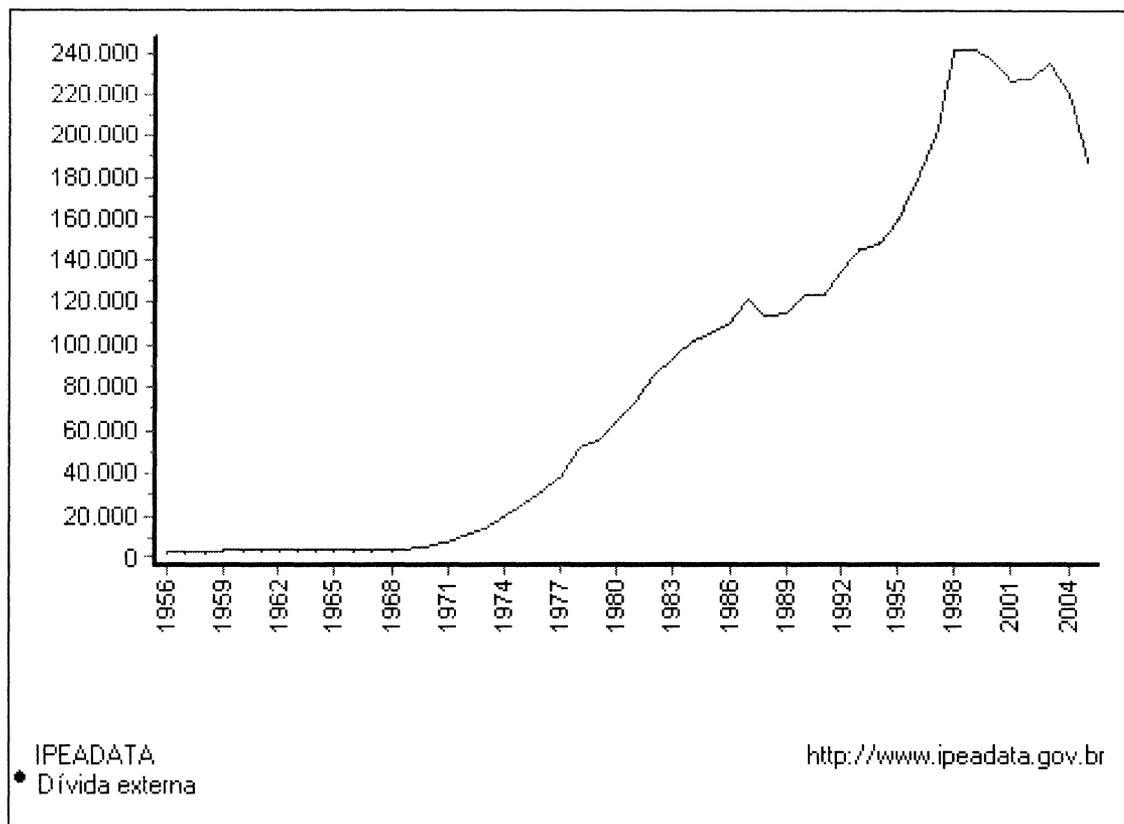
A continuidade do crescimento econômico dependia da política do Governo, afinal, era o Estado o personagem que impulsionara a economia durante toda essa fase. Por isso, para a manutenção do projeto, era preciso que o Estado tivesse formas de financiamento. Nasce então o II PND como forma de se perpetuar o crescimento vigoroso, internalização de setores industriais estratégicos não completados em ciclos anteriores e de certo modo manutenção do regime militar que estava em crise e em processo de distensão.

O II PND (Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento) tinha como objetivos o desenvolvimento dos setores de insumos básicos, como metais não ferrosos, exploração de minérios, petroquímica, fertilizantes e celulose. Na infraestrutura setores como energia, álcool e bens de capital. Para a realização desses objetivos, primeiro buscou-se importar máquinas e tecnologia, para compensar o Balanço de Pagamentos o governo entregava subsídios as empresas exportadoras. O Plano possuía grandes desafios para superar, como a desaceleração da economia mundial, transformações financeiras, reordenação política dos setores nacional-industrial, integração regional e redução das desigualdades sócio-produtivas entre as regiões¹

Mesmo com as dificuldades conjunturais internas e externas o plano conseguiu sustentar o crescimento do PIB em valores ainda elevados, embora não fossem os mesmos de anos anteriores não muito distantes daquele período. Entretanto o custo de tal esforço foi à explosão da dívida externa em dólares o que mais tarde se verificaria no processo de estatização da dívida e recessão dos anos 80.

¹ O interessante é notar que mesmo anos depois, a postura governamental brasileira diante de abalos sistêmicos internacionais de ordem financeira aparentemente é a mesma principalmente no que tange as declarações oficiais. No ano de 2008 com a crise global detonada pela emissão de papéis corrompidos no mercado de ações, lastreadas em hipotecas imobiliárias norte-americanas de falso valor real o ministro da Fazenda Guido Mantega adotou discurso semelhante ao dizer que os fundamentos da economia estavam sólidos e que o Brasil não sentiria os efeitos da crise como nos outros países.

Gráfico 4 (Divida Externa em US\$)



“A emergência da crise internacional – num momento em que o ciclo expansivo doméstico dava os primeiros sinais de esgotamento – em nada abala a retórica desenvolvimentista do governo brasileiro. Pelo contrário, tratava-se, agora, de responder criativamente à crise aproveitando as oportunidades abertas pela nova conjuntura internacional. Na visão das autoridades governamentais, a economia brasileira – uma ilha de tranqüilidade em meio a um mar revolto – deveria responder a crise através do crescimento acelerado resguardando um relativo controle sobre a inflação e sobre o Balanço de pagamentos”. (CRUZ, 1984, p. 37).

O II PND buscava capacitar a indústria a produzir bens mais sofisticados tecnologicamente, com financiamentos subsidiados. Os programas de investimento tiveram empréstimos externos no financiamento, mas o principal canal vinha das estatais: Eletrobrás, Petrobrás, Sidebrás, Embratel e outras

empresas públicas, que financiavam os déficits em transações correntes. A deficiência desse sistema era que os empréstimos eram concedidos a taxas de juros flutuantes, sendo que até 1977-78, o resto do mundo não praticava taxas de juros reais. O programa como um todo tinha um conjunto extremamente amplo de objetivos para consolidar em um prazo bastante curto. Era um projeto de nação potência, não apoiado pelas bases sociais de sustentação do setor de bens de capital, as lideranças empresariais do setor industrial, que criticavam a política econômica e defendiam a redemocratização do país.

Assim o final da década de 70 marcaria o rompimento dessa política estatal de desenvolvimento. Atrelado às conjunturas externas, o Brasil, sofreria grande choque com as transformações da política americana de 1979: valorizando o dólar mediante elevação das taxas de juros, enxugando liquidez do sistema e recuperando investimentos do mundo inteiro para dentro da economia estadunidense. A liquidez internacional tornou-se escassa e cara para países endividados e com moeda fraca como o Brasil. O contexto agora seria outro, o dólar passou a ser uma moeda fiduciária, e a dívida pública americana era o principal ativo mundial. A política americana tornou-se agressiva, com ampla defesa da liberalização financeira, enquanto na periferia a falta de recursos freou o desenvolvimento.

"A crise dos anos 80 maximizou e foi consequência, ao mesmo tempo, da contradição básica da estratégia desenvolvimentista da relação do Estado com o mercado, imposta pelo compromisso assumido, já na década de 30, entre as várias e heterogêneas frações do nosso empresariado. Este fator eminentemente político é que fez da nossa crise econômica uma crise de Estado, e de nossa transição democrática, um lento processo de implosão do próprio Estado desenvolvimentista, de tal forma que, ao longo dos anos 80, as empresas privadas se ajustaram financeiramente, acumulando lucros, gerando poupança e reduzindo o seu endividamento, usufruindo, como contra-face perversa, do desajustamento progressivo que levou o setor público à falência e a autoridade político-econômico à mais completa paralisia, expropriada do último e decisivo instrumento: a política monetária." (FIORI, 1990, p.144).

Como resultado desses quase 10 anos (1968-1979) o Brasil dos anos 80 se encontrava em uma situação difícil, sendo esta considerada como uma década perdida, em grande parte por sua incapacidade de se financiar e retornar a rota do crescimento. O estado que detinha o controle sobre o planejamento e construção de nosso parque industrial incompleto, perdeu sua capacidade de financiamento, dado o enorme estoque de dívidas acumulados, e somado a incapacidade de outros agentes assumirem tal função o Brasil passou os anos 80 esperando por dias melhores vendo estagnadas as condições da população e defasagem tecnológica de nosso parque industrial.

Capítulo II. A Estatização da dívida

2.1 Capitais Externos e II PND

A década de 1980 foi chamada de “década perdida” pela literatura econômica. A origem das crises e tensões desse período está no processo exacerbado de endividamento externo e de elevação da inflação, a partir de um momento de grande mudança do cenário internacional e da própria economia brasileira. A elevação dos juros internacionais, a crise do preço do petróleo, a estratégia do II PND e o setor público sendo o principal financiador da economia colocaram como um dos resultados finais da articulação desses fenômenos o alto endividamento externo nas mãos do Estado. O presente capítulo pretende mostrar e explorar como a articulação desses determinantes propiciou o aumento da dívida externa do setor público, ou seja, como a relação entre uma economia internacional em crise, uma estratégia de manter a economia em marcha forçada para o desenvolvimento (II PND) e uma opção estatal de financiamento da economia via endividamento e sua própria crise desembocou no processo de estatização da dívida.

O cenário internacional alterou-se consideravelmente no início dos anos 1970. O fim do ciclo de expansão do pós-guerra, a crise do petróleo e, principalmente, o crescente questionamento a cerca do papel do dólar no Sistema Monetário Internacional minaram as suas bases construídas, resultando num movimento em direção a adoção de taxas de câmbio flutuantes e liberalização dos movimentos de capitais. A economia brasileira foi bastante afetada por essa conjuntura. A elevação dos preços do petróleo causou, por um lado, a deterioração do balanço de pagamentos; e por outro, a disponibilidade de recursos, em decorrência da reciclagem dos petrodólares, que permitiu o financiamento dos crescentes déficits em transações correntes brasileiro.

Em relação ao primeiro aspecto, deve-se alertar que o petróleo possuía fundamental importância para as contas da balança comercial brasileira, uma vez que, dado a nossa matriz energética e a incipiente produção nacional, era um produto essencial na pauta de importações. Segundo Barros de Castro e Souza (1985), esse problema colocou no centro do debate uma série de questionamentos a respeito de características básicas da economia nacional. Em última instância, estava se colocando no centro do debate a estrutura produtiva, a inserção no comércio internacional e o próprio estilo de crescimento da economia. Ou seja, a debilidade frente às elevações do preço do petróleo e ao cenário externo deixava a nu a vulnerabilidade estrutural da indústria e do balanço de pagamentos, assim como, a capacidade de sustentar o desenvolvimento econômico.

Se o objetivo fosse manter o crescimento da economia, a nova situação internacional e a dependência estrutural das importações de petróleo resultariam necessariamente em aumento do endividamento externo, ou seja, além do crescimento econômico, assim como no período do Milagre, o endividamento estaria ligado também ao aumento das taxas de juros e dos spreads bancários no mercado internacional e ao crescimento do “hiato de recursos reais” (Davidoff Cruz, 1984). O choque do petróleo colocou esse problema para as contas externas nacionais – “hiato de recursos reais” –, mas também criou a sua “solução”. Isto porque, conforme aponta Lima (1997), a reciclagem dos petrodólares nada mais era do que a atuação do Euromercado no empréstimo de fundos dos “países em desenvolvimento” produtores de petróleo para os “países em desenvolvimento” não produtores de petróleo.

Nesse sentido, Hermann (2004) demonstra que os petrodólares foram responsáveis por financiar os déficits da balança comercial e os projetos de desenvolvimento do II PND.

“As dificuldades dos países em desenvolvimento no comércio internacional foram aliviadas, paradoxalmente, por outro efeito do choque do petróleo: a forte entrada de petrodólares no mercado financeiro internacional. A partir de 1974, as receitas de exportação dos países membros da OPEP começaram migrar para os países industrializados, em busca de retorno financeiro. O ingresso de capital estrangeiro nesses países promoveu forte expansão dos recursos à disposição dos bancos locais, estimulando seu “apetite” por investimentos de maior risco, já que, naquele período, a regulamentação financeira impunha tetos às taxas de juros de operações domésticas. Assim, os petrodólares acabaram financiando os déficits em conta corrente dos países endividados, como o Brasil.” (Hermann, 2004: 97)

Desde já, deve-se afirmar que o II PND considerava a integração com a economia internacional, como um ponto fundamental para a continuidade do desenvolvimento econômico:

O II PND reitera a opção pela articulação da economia brasileira com o comércio e o capital exterior (...). Está, pois, colocada no coração da nova Estratégia a proposição de dar continuidade à “integração com a economia mundial, para abrir ao país novas opções de progresso” (Lessa, 1978: 38).

Partindo dessa perspectiva, enumeram-se algumas proposições centrais do plano de desenvolvimento que se relaciona a essa integração com o mercado externo. Em primeiro lugar, seria necessária uma maior interação com o comércio exterior para manter o crescimento. Na seqüência, seria também fundamental a entrada de capital estrangeiro, para possibilitar o avanço do processo final de substituição de importações. Em terceiro lugar, o Estado seria uma instituição capaz de controlar o capital estrangeiro subordinando-o aos objetivos do próprio plano. Por fim, o “Estado também poderia se mover no nível das relações internacionais”. Assim, pode-se perceber que o II PND se considerava plenamente capaz de subordinar e coordenar o capital estrangeiro e, partindo dessa

concepção, o governo subestimou algumas transformações importantes na economia internacional. As metas ambiciosas do II PND enxergavam de maneira irrealista as turbulências internacionais.

Ou seja, o II PND considerava fundamental para manter o desenvolvimento econômico do Milagre a articulação com o mercado internacional; por sua vez este, simultaneamente, desconsiderou alguns efeitos adversos do cenário externo.

Segundo Lessa (1978), temos:

- a) A expansão e a diversificação do comércio internacional permitiriam enfrentar eventuais problemas futuros.
- b) A posição intermediária do país na crise internacional, ou seja, o país não era um dos que mais dependiam das importações de commodities.
- c) A idéia de “ilha de tranquilidade em meio ao mar revolto”, isto é, o Brasil apresenta condições seguras para atrair o capital externo de maneira subordinada.
- d) Crença na possibilidade de manutenção dos níveis de crescimento do Milagre.
- e) A crise internacional possibilitaria novas oportunidades para economia brasileira, como o aproveitamento de recursos naturais servindo como fontes alternativas ao petróleo.

Em suma, o governo considerava plenamente viável a articulação com o capital externo de maneira controlada e subordinada, sendo este essencial para manter o desenvolvimento e atingir o último salto da industrialização do país. Partindo dessa avaliação do cenário internacional, a estratégia do II PND foi de

utilizar exaustivamente o endividamento externo, como forma de financiamento dos projetos de desenvolvimento e do balanço de pagamentos. Segundo seus formuladores, os principais problemas econômicos de então eram: atraso nos setores de bens de capital e intermediários; forte dependência do petróleo e grande desequilíbrio externo (Campos, 1999).

Para superação desse problema, seria fundamental um ajuste estrutural realizando o último esforço substitutivo, avançando no desenvolvimento da indústria de bens de capital e revolucionando as bases de organização industrial, além de buscar desconcentrar regionalmente a atividade produtiva, assim como, a renda. Além disso, é fundamental frisar o objetivo de superação da dependência das importações de petróleo, isto é, a necessidade de criar fontes alternativas de energia e/ou melhorar o processo de extração e de produção interna deste insumo. O objetivo de ajustar estruturalmente a economia brasileira passava, portanto, pela remoção da restrição externa, seja pela finalização do processo de substituição de importação, seja pela capacidade de gerar uma estratégia de promoção de exportações conjuntamente com a redução da dependência de importar petróleo.

Em síntese, o II PND tinha objetivos ambiciosos, pois, além de querer sustentar as taxas de crescimento do PIB do período anterior – cerca de 10% a.a o plano pretendia dar o último salto industrial, avançando nos setores de bens intermediários e de capital; visava eliminar quase que inteiramente a dependência externa da economia brasileira, tanto pela necessidade de importação de bens primários e manufaturados, quanto pela exigência de financiamento externo; buscava fortalecer um setor exportador, garantindo uma estabilidade da conta comercial; e, por fim, visava reduzir os desequilíbrios e as desigualdades regionais do país.

Por sua vez, a necessidade de grandes volumes de recursos para executar os programas de avanço dos setores produtivos mais complexos (bens de capital, essencialmente), aliado às restrições para o crescimento das

exportações e a deterioração dos termos de troca, fora as considerações já feitas na seção anterior, deixavam como alternativa mais viável para o cumprimento dos objetivos do II PND e financiamento da economia, o aumento do endividamento externo. Nesse sentido, Campos (1999: 51) afirma que “em face à complexidade conjuntural, o governo Geisel opta pelo crescimento com endividamento externo”. Apesar de não ser o objetivo deste trabalho, é essencial ressaltar o caráter complexo e difuso em que se estruturava o II PND, pois o objetivo de superar um momento instável da economia internacional e nacional com crescimento econômico e continuidade do processo de industrialização, em uma fase de transição e alterações do contexto em que o país vivia, não era a única alternativa existente.

Portanto, ainda no bojo da estratégia do II PND, deve-se alertar que os setores público, privado e externo tinham papéis bem definidos neste novo impulso de desenvolvimento, sendo que cada um seria responsável por atuar em diferentes áreas de forma articulada, assim como, tomar recursos para os investimentos de diferentes fontes. Por sua vez, num contexto de incerteza da economia internacional e de desaceleração da economia interna, a atuação de investidor e de mobilizador de poupança do setor público acabou sendo maior do que inicialmente foi previsto. Dada as características do período, essa atuação teve como consequência o aumento do endividamento externo do setor público.

2.2 Trajeto percorrido pela dívida

Segundo Davidoff Cruz (1995), a estatização da dívida pode ser entendida em duas grandes fases: a primeira, que compreende o período do II PND, e a segunda, que vai de 1979 até meados da década de 1980. Na primeira fase, a maior participação do setor público como receptor do endividamento externo ocorreu, principalmente pela captação de novos empréstimos estrangeiros via empresas públicas (estatais). Posteriormente, além das empresas públicas, os órgãos de administração direta também se tornaram veículos de estatização da dívida.

"A transformação do Banco Central em depositário crescente de passivos denominados em moeda estrangeira, seja através da transferência maciça de dívidas velhas, contratadas originalmente pelo setor privado, seja através dos depósitos de projetos oriundos da sistemática de negociação instituída em 1982, após a interrupção das linhas voluntárias de crédito (Davidoff Cruz, 1995: 125)."

Antes de chegar a esse ponto, deve-se analisar detalhadamente a primeira fase da estatização da dívida. Como aponta a literatura sobre o assunto, o setor público nesse período tinha a responsabilidade, através das estatais, de executar grande parte dos projetos de insumos básicos e infra-estrutura concebidos no II PND, principalmente via empréstimo estrangeiro, já que o BNDE ficou responsável por financiar os projetos de longo prazo do setor privado. O problema, contudo, não se caracterizava simplesmente pelas opções de financiamento articuladas no II PND, outras questões também apresentaram grande relevância para explicar a primeira fase do processo de estatização. Vamos a elas.

Primeiramente, é fundamental lembrar que o esquema de financiamento do setor público não seguiu uma lógica microeconômica, ele simplesmente atendeu os requisitos macroeconômicos, caracterizado pelo hiato de recursos reais, isto é, a entrada maciça de capital estrangeiro direcionado ao setor público seria necessária para regular o balanço de pagamentos. Nesse sentido, vale apontar o comportamento tímido das captações externas do setor privado. Ademais, o governo militar tinha claros interesses, do ponto de vista estratégico, de guiar o endividamento externo para o setor público. Não é por acaso que os recursos do BNDE foram restringidos para o setor público.

Havia mais um motivo que impelia o setor público à captação de recursos no exterior. O controle de preços das estatais para auxiliar no combate à inflação crescente e, secundariamente, para servir como subsídio ao setor privado diminuía a capacidade de autofinanciamento dessas empresas, que, em meio à ampliação de seus investimentos, tiveram dadas àquelas restrições aos fundos internos que recorrer ao endividamento externo.

Segundo Davidoff Cruz (1984), o biênio 1977/78 deixa bem claro essa opção de financiamento, pois a existência de uma grande liquidez internacional e os constrangimentos para alavancar recursos internos iam eliminando outras opções de financiamento do setor público. Dessa forma, dado o objetivo de manter elevado o nível de atividade da economia no período e a necessidade de garantir o financiamento do balanço de pagamentos, o Estado precisou se endividar mais no exterior para continuar atendendo aos programas de desenvolvimento do II PND e contornar os problemas contábeis da economia, já que o setor privado não recorreu nesse período a essa forma de financiamento.

Em princípio, devemos deixar claro que a menor participação do setor privado no endividamento externo ocorreu por decisão dos próprios agentes privados, uma vez que os incentivos para captação de empréstimo estrangeiro foram mantidos. A própria estratégia do II PND buscava assegurar que diferentes modalidades do capital estrangeiro fossem aceitas pelos diversos setores da

economia. Mesmo tendo o BNDE como grande financiador, os incentivos para captação de empréstimos estrangeiros foram mantidos principalmente através da resolução 63 e da lei 4.131 (Campos, 1999; Biasoto Jr., 1988 e Davidoff Cruz, 1984).

Nos anos de 1974/75, a perda de participação do setor privado na captação de capital externo decorre, em parte, pelas fontes internas de financiamento (BNDE) e, no restante, pela desaceleração do crescimento econômico e do investimento. Portanto, o que se verifica, num primeiro momento, é uma redução da demanda por crédito externo do setor privado, dada a desaceleração da economia. No ano seguinte, a política econômica voltou a fazer esforços para que o setor privado ampliasse o endividamento externo, já que o cenário internacional melhorou graças à expansão da liquidez internacional oriunda da política monetária americana expansiva. Além disso, as taxas de juros para tomada de recursos se tornaram bem mais favoráveis, assim como, a Resolução 432 (*hedge cambial*) passou a proteger o setor privado das variações cambiais. Todavia, as novas medidas também foram incapazes de ampliar o volume de dívida externa para o setor privado, pois, em 1977/78, o aprofundamento do endividamento ocorreu basicamente pela ação do setor público.

Além da desaceleração da economia e da disponibilidade de fundos internos, a incerteza em relação ao cenário internacional e a queda dos investimentos externos concorreram para que os agentes privados, mesmo com uma série de incentivos disponíveis, tivessem um comportamento tímido na captação de empréstimos externos. O que se observa, portanto, é que nem os incentivos fornecidos pelo Estado brasileiro foram capazes de fazer com que o setor privado ampliasse seus empréstimos externos, o que significa dizer que “não obstante as novas medidas de estímulo ao aprofundamento do endividamento privado – hedge, diferencial de juros etc. –, o comportamento das empresas foi de cautela tendo em vista tanto o cenário internacional como a desaceleração (...) das inversões privadas” (Davidoff Cruz, 1995: 126)

A partir de 1979, as condições da economia internacional se deterioraram de vez. O aumento da taxa de juros americana e o novo aumento do preço do petróleo trouxeram efeitos nocivos à economia brasileira, definidos basicamente pelo aumento da inflação, piora considerável do perfil da dívida externa que estava indexada aos juros flutuantes e ao câmbio, deterioração do balanço de pagamentos e, conseqüentemente, queima das reservas internacionais. Esse novo cenário inaugura a segunda fase da estatização da dívida, pois, como lembra Davidoff Cruz (1984), o endividamento se tornou auto-alimentado. Além da ampliação do próprio fluxo do endividamento externo, principalmente nos termos da Lei 4.131, o Banco Central passa a ter uma função de destaque nessa nova fase do processo de estatização. Ele, Banco Central, protege as dívidas externas do setor privado frente às variações cambiais sob forma dos depósitos registrados em moeda estrangeira (DRME) e, posteriormente, torna-se o tomador final dos empréstimos junto aos bancos internacionais e o FMI.

O déficit da conta comercial que se ampliou a partir do 2º aumento do preço do petróleo e o desequilíbrio da conta de juros deixaram evidente a necessidade de induzir um maior volume de recursos externos para controlar a deterioração do balanço de pagamentos. A crise das economias capitalistas, todavia, inviabilizou a oferta de novos recursos, isto é, a liquidez do final da década de 1970 havia cessado e, afora isto, o setor privado, com o cenário externo extremamente adverso, passou a evitar, de uma vez por todas, o acúmulo de passivos em moeda estrangeira.

Tendo em vista o total desinteresse do setor privado em captar recursos externos, a opção que restou ao governo foi reforçar o papel das estatais e dos órgãos de administração direta como tomador de recursos externos. O grande problema é que as condições desses novos empréstimos eram cada vez piores e, além disso, seus objetivos não seriam mais para financiar projetos de investimento e, sim arcar com os desequilíbrios do balanço de pagamentos e com a rolagem da dívida, pois a conta comercial e a expansão dos juros já estavam numa dimensão incontrolável. Os choques externos no início dos anos 1970 impuseram complexos

desafios para a economia brasileira. Frente à crescente deterioração das contas externas, o regime autoritário decidiu adotar uma estratégia de ajuste estrutural que objetivava superar a dependência externa de nosso país. Essa estratégia, como vimos, tinha como consequência necessária o aumento do endividamento externo. Além da demanda brasileira, esse endividamento foi viabilizado pela existência de ofertantes (países em desenvolvimento produtores de petróleo) e pelas mudanças nos mercados financeiros internacionais.

A incerteza dos agentes privados em relação à evolução da economia, a desaceleração do investimento, os grandes projetos previstos no II PND, a vontade do governo de intervir na decisão de investimento dos agentes privados, as dificuldades no balanço de pagamentos e a necessidade de controlar a inflação fizeram com que o maior captador de recursos externos fosse o Estado, através de suas empresas. Essa foi a primeira fase de estatização da dívida externa. No final dos anos 1970, os choques do petróleo e dos juros ampliaram dramaticamente as dificuldades externas da economia brasileira. Nesse momento, a expansão da dívida se tornou auto-alimentada. Aqui, começou a segunda fase da estatização da dívida externa, caracterizada pelo protagonismo do Banco Central e que culminou na transferência quase que total dos compromissos externos do setor privado para o público.

Mesmo com o relativo equilíbrio das transações correntes, foi impossível estabilizar a economia e retomar as taxas de crescimento. Crise fiscal, necessidade de manter constantemente a moeda desvalorizada, ausência de crédito estrangeiro e pouca margem de manobra para a política econômica foram os motivos determinantes para explicar os resultados econômicos observados. Quando, no início da década seguinte, os créditos externos voltaram a estar disponível e a dívida interna estava menor, novas idéias e interesse surgiram. Nesse momento, um novo projeto para o país foi implementado, alterando (diminuindo) consideravelmente o papel do Estado na economia.

Capítulo III. A Conjuntura Econômica.

A interrupção na década de oitenta, de uma longa história de crescimento que caracterizava o Brasil, é resultado de um amplo conjunto de causas entre as quais, o peso insustentável da dívida externa, o imobilismo gerado pela estagnação do setor público e queda no dinamismo da indústria nacional, o fracasso dos programas de estabilização no combate à inflação e o esgotamento de um modelo de desenvolvimento, baseado fundamentalmente na intervenção generalizada do Estado na economia, esgotamento esse promovido pela própria crise do Estado brasileiro que diminuiu sensivelmente a capacidade de investimento, retirando-lhe o grande papel de principal promotor do desenvolvimento.

No entanto, é no seu aspecto financeiro que a crise se torna mais aguda levando a economia a uma espiral inflacionária, que provocou uma queda nos níveis de poupança do setor público, criando um ambiente de incertezas que dificultou a retomada dos investimentos e colaborou com o alargamento dos desníveis sociais, com conseqüências sobre o conjunto da população. A partir de 1979, o padrão de crescimento baseado no financiamento externo ou estatal, através do investimento direto do Estado ou do investimento privado subsidiado, que tinha prevalecido durante a década de 70, entrou em crise, quando o fluxo de financiamento externo líquido cessou em 1982. Assim, em razão da crise nacional que se segue, emerge uma questão política básica, que é a de que nos anos oitenta, o Brasil perdeu o controle do seu destino.

A crise pode ser explicada de várias maneiras. A crise fiscal que se desenvolveu a partir da dívida está, obviamente, no centro da estagnação econômica. A aceleração da inflação que se verificou durante os anos 80 pode ser parcialmente explicada pela crise fiscal, mas já era certamente o conflito distributivo, que caracteriza uma economia em que a renda é tão desigualmente distribuída como a brasileira, à causa fundamental da inflação e sua aceleração. A dívida externa, à medida que agiu agravando direta ou indiretamente o conflito

distributivo, desempenhou, obviamente, um papel importante na aceleração da inflação. Esta, por sua vez, realimenta a crise no setor real da economia, na medida em que agrava o déficit público, afasta os investimentos e diminui a produtividade do capital.

Três fatores contribuíram decisivamente para isso, frustrando os intentos de colocar o país na trajetória do progresso e da modernidade: a dívida externa, as elevadas taxas de inflação e uma profunda crise do Estado. Embora variem os graus de relevância destes três fatores, eles estiveram sempre presentes na conjuntura da crise.

3.1. Década de 80

A década de 1980 surge num contexto de profunda crise do Estado e atrelada a ela, uma profunda crise da economia. Devemos considerar que foi por meio das políticas governamentais, do investimento direto ou endividamento do Governo que a economia havia crescido naqueles últimos cinquenta anos. O padrão de financiamento básico da economia brasileira oscilou entre a expansão monetária e inflação ou a contratação de empréstimos frente ao capital estrangeiro e o endividamento, não dando garantias para a autonomia das políticas nacionais. A economia esteve durante todo esse período, certos governos mais que outros, atrelados aos acontecimentos externos, e a liquidez internacional. Com a ditadura militar seria possível reverter essa lógica, contudo as reformas propostas apenas aprofundaram a ligação entre economia brasileira e mercado internacional, com a maior liberdade à entrada e saída de capitais estrangeiros.

A economia cresceu e se desenvolveu amplamente durante todo esse período, aproveitou num primeiro momento o ajustamento financeiro do governo nacional até início da década de 1970, e conforme o fôlego do Estado foi diminuindo os empréstimos externos, que eram abundantes e baratos, foram crescendo como substituto ao capital nacional. Logo, a economia brasileira tentava correr para terminar sua incorporação tecnológica e industrial, e gerar rendas suficientes para pagar suas dívidas, e teoricamente se enquadrar como

país avançado. Todavia, com as transformações no mercado mundial, a economia brasileira demonstrou seus limites ao crescimento autônomo.

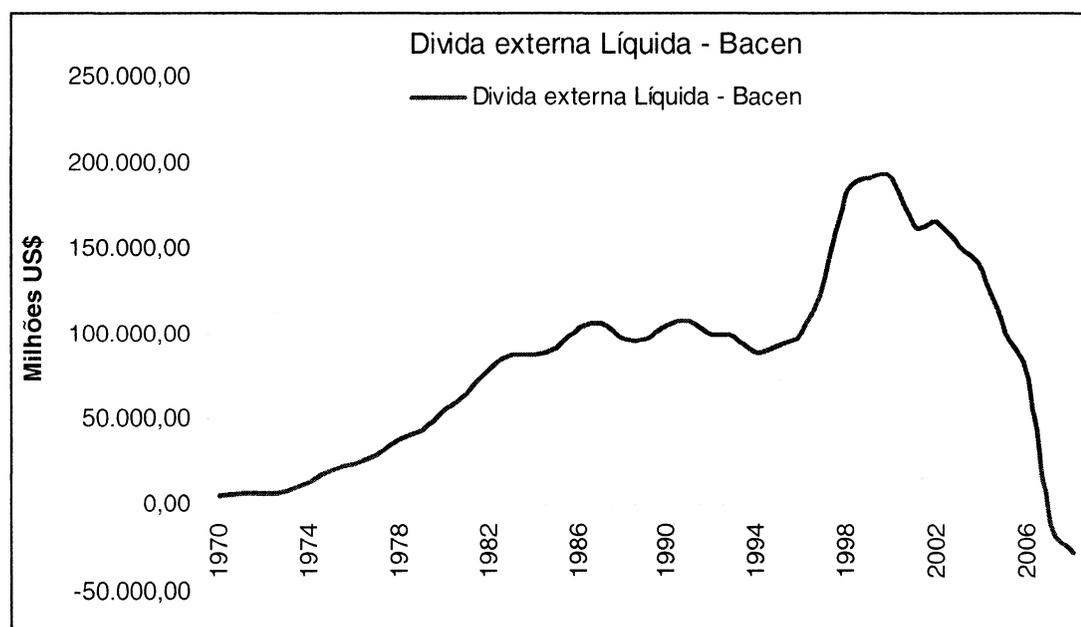
“... a crise dos anos 80 maximizou e foi consequência, ao mesmo tempo, da contradição básica da estratégia desenvolvimentista da relação do Estado com o mercado, imposta pelo compromisso assumido, já na década de 30, entre as várias e heterogêneas frações do nosso empresariado. Este fator eminentemente político é que fez da nossa crise econômica uma crise de Estado, e de nossa transição democrática, um lento processo de implosão do próprio Estado desenvolvimentista, de tal forma que, ao longo dos anos 80, as empresas privadas se ajustaram financeiramente, acumulando lucros, gerando poupança e reduzindo o seu endividamento, usufruindo, como contra-face perversa, do desajustamento progressivo que levou o setor público à falência e a autoridade político-econômico à mais completa paralisia, expropriada do último e decisivo instrumento: a política monetária.” (FIORI, 1990, p.144).

O crescimento da dívida externa pública foi, nos anos 70, consequência de uma estratégia de crescimento (o Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento — II PND) baseada no déficit público. O ajustamento interno ocorrido entre 1981 e 1983 foi acompanhado da estatização da dívida externa privada. No Brasil, como em praticamente todos os países altamente endividados, o ajustamento foi também uma oportunidade para que as empresas privadas pagassem suas dívidas em moeda local, passando ao setor público a responsabilidade pela dívida externa.

O processo de ajustamento de 1981-83 reduziu o déficit público (de uma maneira pouco satisfatória), mas não o eliminou. Internamente, sua principal consequência foi a de acelerar a redução da poupança pública enquanto estimulava a nacionalização da dívida externa. A redução do déficit público foi obtida graças à redução dos investimentos e não à redução das despesas correntes (o que levaria a um aumento da poupança pública). A limitada redução das despesas correntes entre 1981 e 1983 — conseguidas principalmente pela

diminuição dos salários e ordenados, ao invés da desregulamentação da economia e redução da força de trabalho no setor público — foi compensada pelo aumento da conta de juros, aumento esse que se verificou, em primeiro lugar, devido ao aumento da dívida externa pública e, em segundo, devido à dívida pública interna.

À medida que a dívida pública interna aumentava como consequência da impossibilidade de se obter fundos externos adicionais, a taxa de juros sobre a dívida interna e o déficit público aumentou ou tendeu a aumentar. O déficit público, reduzido de maneira pouco recomendável durante o processo de ajustamento (corte dos investimentos públicos e redução de salários, ao invés da demissão de pessoal, desregulamentação e privatização), começou novamente a crescer a partir de 1985, à medida que os salários reais do setor público retornavam ao nível anterior ao processo. A crise fiscal é claramente uma consequência da crise da dívida².



² Em 21 de fevereiro de 2008 o Banco Central do Brasil informou que o Brasil possui recursos suficientes para quitar a sua dívida externa. Pois o país registrou reservas superiores à sua dívida externa do setor público e do setor privado. Foi a primeira vez na história do País que o Brasil deixou de ser devedor líquido. Com o aumento mais forte dos ativos externos do País, a posição credora do Brasil no exterior ficou em 6,983 bilhões de dólares em janeiro de 2008.

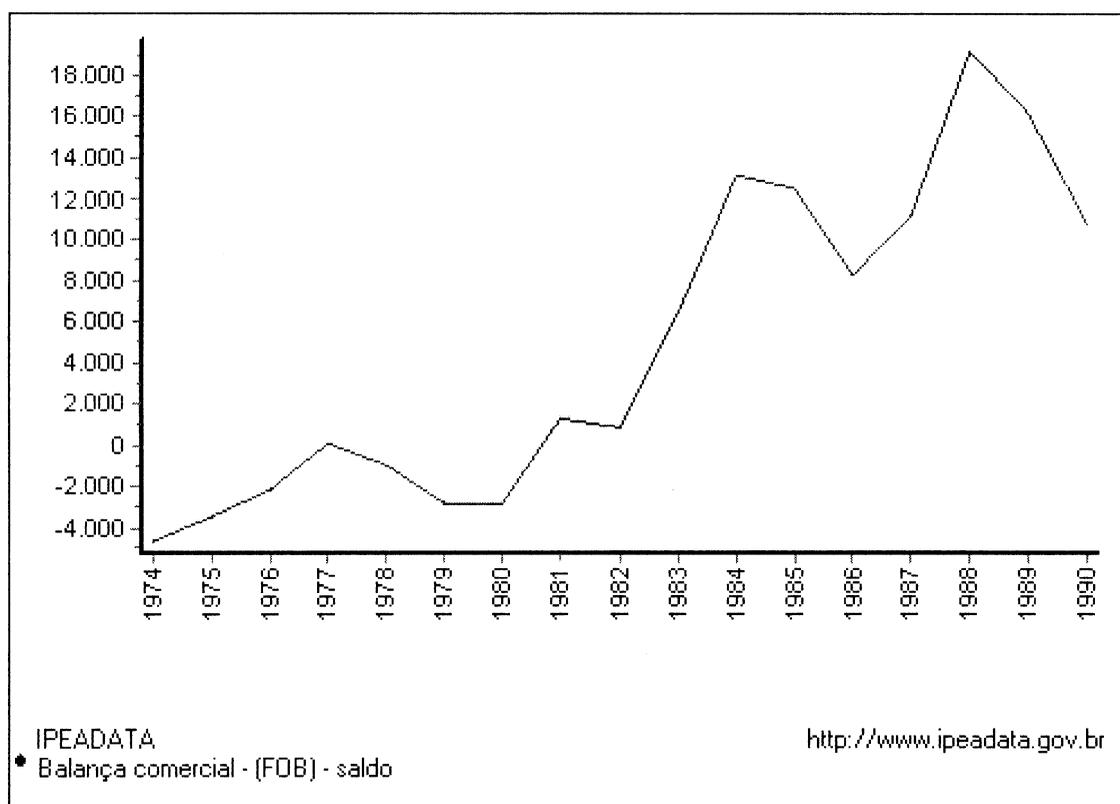
Com a escassez dos empréstimos no mercado internacional, estes se tornaram mais caros, e com prazos cada vez mais curtos. O Brasil como precisava dar continuidade aos projetos já iniciados anos antes de 79, buscou mais recursos, quase que dobrando o endividamento externo, superando os US\$ 80 bilhões: entrava-se na *ciranda financeira*, em que o capital privado se aproveitava do cenário de juros elevados para fazer arbitragem. Contudo essa nova fase durou até a moratória Mexicana, quando então os créditos de longo e médio prazo deixam de existir. Outro fator que complicava a situação brasileira era a deterioração de suas relações de troca.

"criaram uma forte restrição cambial na balança comercial, que foi enfrentada pelo governo como um esforço redobrado de expansão de exportações e a contenção das importações, através de um ajuste recessivo e medidas de contingenciamento" (BAER, 1993, p.74).

Delfim Netto retorna ao ministério para aplicar políticas ortodoxas de controle de demanda, de maneira que fosse possível pagar os juros. Por isso que a década de 80 foi um período de poucas importações, e com crescimento das exportações, para tentar saldar as dívidas; a estagnação da economia nascia da restrição do Estado poder financiar novos investimentos, já que a política restritiva e o encarecimento de empréstimos impossibilitavam novos negócios. Ao mesmo tempo, com a necessidade de pagar as dívidas (ou pelo menos os juros das dívidas), o Brasil, na década de 80, revertia em torno de 5% do PIB para fora.

Como já descrito por Fiori acima, enquanto vemos a falência do Estado, as grandes empresas privadas nacionais puderam continuar crescendo: muitas dessas empresas recebiam subsídios do governo, e com o aumento do grau de monopólio – já que havia pouca concorrência internacional – puderam manter o *mark-up* com liberdade, se favorecendo dentro da economia, com boas rentabilidades e políticas salariais controladas. A economia brasileira que havia passado os dois primeiros anos da década de 80 numa profunda recessão, nos anos de 1983-4 com a política de incentivo a exportações de controle fiscal, logo apresentou um melhor cenário, com superávits de US\$ 6,5 bilhões em 1983 e US\$

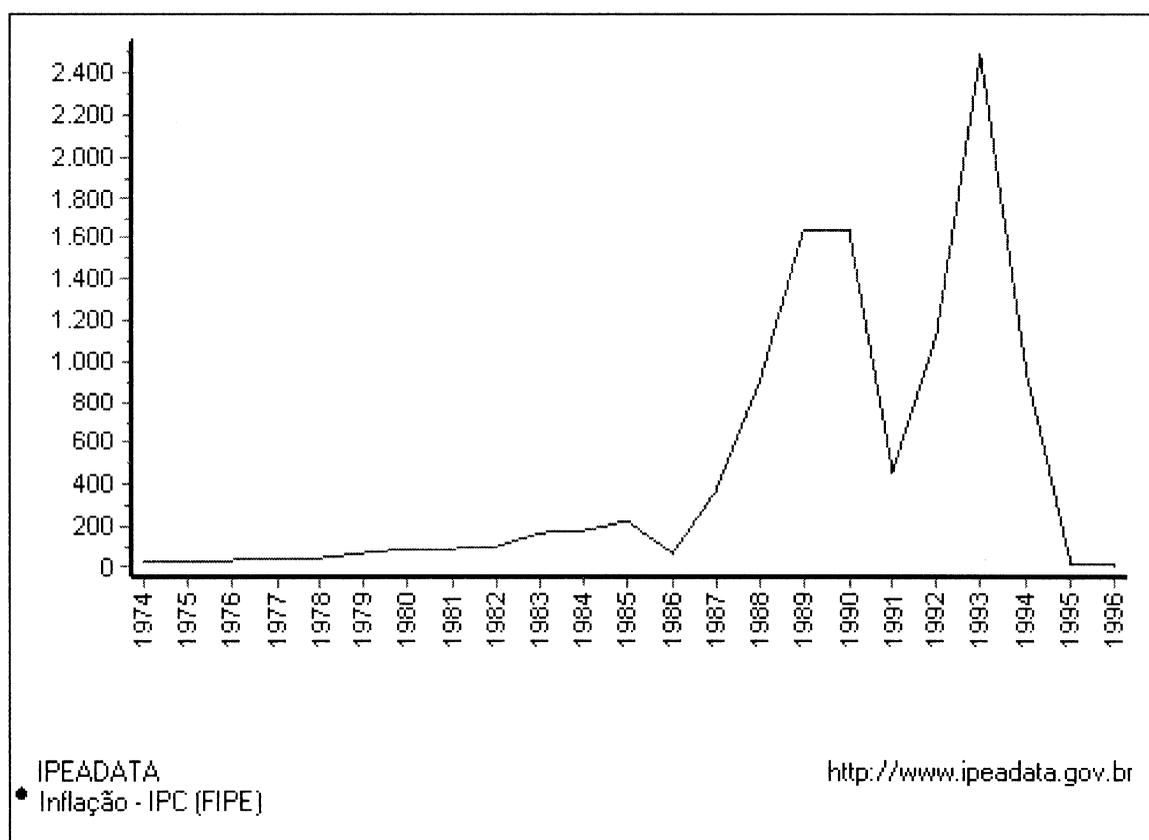
13 bilhões em 1984. Esses “mega-superávits” na balança comercial permitiram que o país pudesse começar a honrar os compromissos, aliviando um pouco o desequilíbrio externo (BELLUZZO, 1992).



Ainda quanto ao financiamento da economia, o governo precisa de alguma forma buscar dólares no mercado internacional para auxiliar o fechamento das contas nacionais. Porém, ao mesmo tempo em que o Estado não tinha mais crédito pela quantidade de dívidas já contraídas, as empresas privadas (que poderiam ser a outra saída) não se interessavam em adquirir empréstimos em outras moedas, sofrendo o risco de desvalorização. Por isso, o Estado criou um mecanismo em que garantia a estabilidade financeira para as empresas, em que ao contrair capitais estrangeiros, as empresas trocavam os dólares recebidos por cruzeiros no Banco Central. A antiga dívida da empresa passava de dólares para cruzeiros com o Banco Central, enquanto o BC que deveria arrumar dólares para pagar futuramente as dívidas das empresas nacionais (BELLUZZO, 1992). Desta

maneira, o Estado podia no curto prazo saldar algumas de suas dívidas, enquanto o setor privado continuava crescendo as custas da estatização das dívidas.

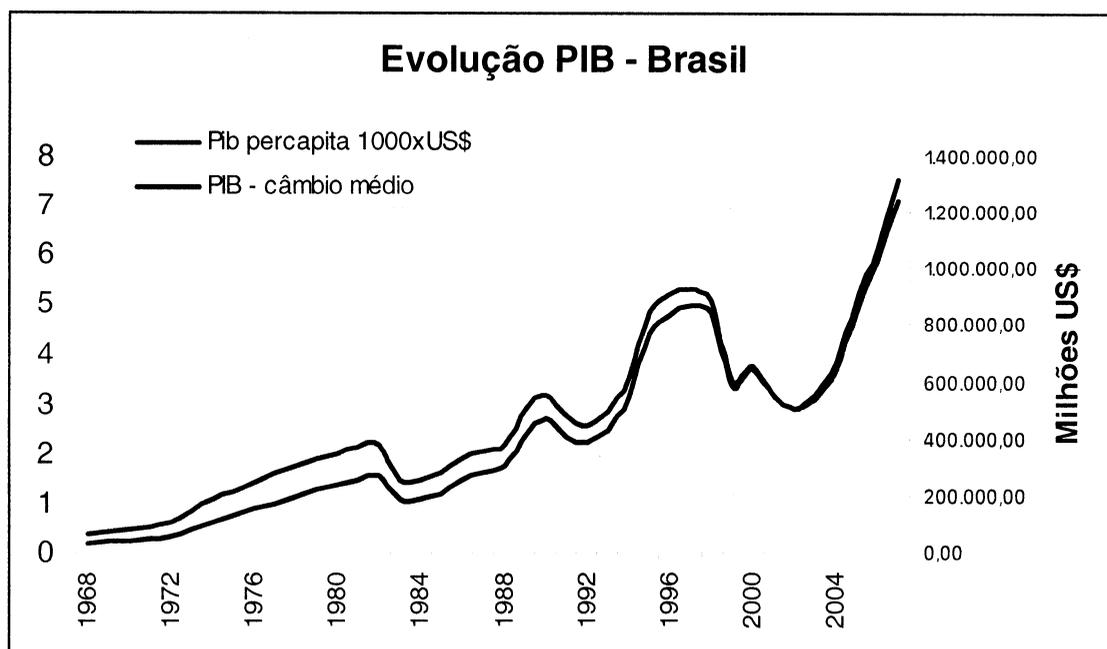
A estagnação e as altas taxas de inflação são as principais características da economia brasileira nos anos 80. Um país que nos últimos cem anos se desenvolveu a taxas muito elevadas teve o seu caminho de crescimento subitamente interrompido em 1981. Em 1988, a renda *per capita* era inferior à de 1980. Num primeiro momento — entre 1981 e 1983 — a diminuição no ritmo de crescimento foi corretamente atribuída ao esforço de ajustamento imposto pela crise da dívida; numa segunda etapa — 1984 a 1986 — a crise parecia estar superada e o processo de ajuste parecia haver logrado sucesso.



Se o endividamento foi um dos problemas centrais durante a década de 1980, outra questão fundamental era o controle da inflação. A inflação enquanto a economia crescia em geral, com condições favoráveis externas manteve-se

estável, entretanto ao sinal de problemas externos, vemos mudanças nas taxas inflacionárias. Foi o que aconteceu em 1973 com o primeiro choque do petróleo, e mesma coisa em 1979 com o novo choque de petróleo. Mas o fundamental da inflação brasileira em todo esse período é justamente essa conformação peculiar, em que a moeda indexada permite que a inflação perpetue-se, mas de maneira “teoricamente controlada”. Essa peculiaridade nacional foi muito debatida no país durante a década de 80, na busca de mecanismo para frear tal crescimento – já que com o colapso econômico a inflação extrapola os limites controláveis. Pêrsio Arida, Lara-Resende e Francisco Lopes estudando essas peculiaridades classificam a inflação brasileira como inercial, de maneira que choques ortodoxos eram impotentes para frear a inflação. Assim as propostas passam por formar mecanismos de articulação da moeda com paridades, fossem elas moedas estrangeiras ou indexadas, projetos semelhantes ao que foi apresentada uma década depois no Plano Real (ARIDA, 1986).

A década de 1980 foi considerada como uma década perdida, em grande parte por sua incapacidade de retomar meios de desenvolvimento. O Estado que detinha o controle sobre o planejamento e construção do crescimento da economia perdeu sua capacidade como comandante do navio, e nenhum outro setor ou agente teve como substituí-lo. Portanto, o plano de desenvolvimento da economia brasileiro perdurou de suas diversas formas entre os anos de 1930 e 1979, isso é, cinquenta anos de programas para formar um país industrializado e desenvolvido. Mas o novo direcionamento da economia mundial imposta pelos EUA reverte tal possibilidade de autonomia nacional.



Como pudemos perceber que independentemente dos momentos de grande avanço da economia nacional, a situação de dependência acabou não sendo abandonada: a necessidade de créditos externos como forma última de desenvolvimento nacional (quando não a própria importação de produtos e tecnologia, e ainda recepção de empresas estrangeiras) foi recolocada no cenário, redefinindo o padrão de dependência, num modelo neoliberal e financeiro. O intercâmbio universal não se transforma em relações de igualdade, uma interdependência entre países vai se conformando nessa nova ordem mundial, em que o Brasil assume mais efetivamente um caráter passivo dentro do processo de desenvolvimento.

3.2. Década de 90.

As preocupações das diferentes políticas econômicas brasileiras durante a década de 80 tiveram basicamente como meta à resolução de dois problemas da economia; num plano externo, como já verificamos, as restrições do mercado financeiro internacional fizeram à economia brasileira se reorganizar de uma nova forma, enquanto num plano interno, economistas tentavam criar mecanismo para solucionar as pressões inflacionárias que já acompanhavam

nossa economia há décadas. Os Planos Cruzado, Bresser, Verão e Collor foram todas tentativas de conter a inflação, por meio da aplicação de políticas ortodoxas, heterodoxas, e até mesmo o misto dessas; entretanto, o grande limite de todas essas políticas, pode-se afirmar, eram as condições externas, que favoráveis em 1994, com um plano não muito diferente dos anteriores, o Real, logrou êxito.

O Plano Collor foi o responsável por elementos novos. Partindo de mecanismos aplicados anteriormente (nos planos Bresser e Verão), promoveu o confisco da poupança para tentar controlar a demanda. O controle da inflação não foi alcançado, porém a idéia da necessidade das privatizações e a mudança estratégica de comércio exterior, com a abertura comercial, seriam marcas que permaneceriam nos governos seguintes e Plano Real (MODIANO, 1990, p.347).

“O objetivo parecia muito mais amplo: estávamos diante de um projeto de desenvolvimento liberal que supõe a convergência relativamente rápida das estruturas produtivas e da produtividade da economia brasileira na direção dos padrões competitivos e modernos das economias avançadas” (BELLUZZO, 2002, p.373).

Evidentemente essas mudanças no plano interno seguiam transformações da economia internacional, com adoção de políticas liberais, desregulamentação e financeirização da economia, num projeto que Fernando Henrique Cardoso já considerava como necessário. O país novamente viria a recorrer ao capital estrangeiro como forma de financiamento da economia, entretanto de uma maneira direta, e não por meio do Estado como durante as décadas anteriores; isso é, a partir desse momento ficávamos ainda mais suscetíveis às condições externas.

O Plano Real foi pensado ainda durante o governo de Itamar Franco, e não era um plano de estabilização profundamente inovador. Em grande medida, o Plano Real se apropriava das idéias desenvolvidas por Pêrsio Arida e André Lara Resende durante a década de oitenta, e ainda matinha semelhanças ao Plano Cruzado. O diferencial entre os planos foi o contexto de implantação; o Plano Real

se beneficiava no período pela expansão da liquidez internacional, e ainda aceitava a seguir as metas do Consenso de Washington, com a renegociação das dívidas por meio do Plano Brady e com apoio do FMI (BACHA, 1997).

Dividido basicamente em três fases, o Plano Real teve em sua primeira fase a implementação de uma política ortodoxa, cujo objetivo era equilibrar o orçamento público. Desta maneira, um grande ajuste fiscal, deveria auxiliar a composição da receita do governo. Ao mesmo tempo, o Governo tentava acumular reservas cambiais para que o Banco Central tivesse condições de administrar as políticas monetária e cambial. A segunda fase, heterodoxa e parecida à idéia do Cruzado, o Plano deveria estabelecer uma nova unidade de conta, com o objetivo de eliminar a inflação inercial. Essa fase de indexação da moeda antiga à URV (Unidade Real de Valor) faria os preços serem cotados em nova unidade que estaria ajustada aos preços. Por fim, na terceira fase a URV seria transformado na nova moeda, o Real, rompendo com a indexação existente até então.

Mas o sucesso desse programa de estabilização dependia das condições do mercado e da política econômica, que deveriam garantir a manutenção da estabilidade, sem uma expansão da demanda e do crédito como visto nos planos anteriores. Diante essas exigências, o Governo adotou uma política de juros reais elevados (ficando acima de 40% no início do plano e nos momentos de instabilidade mundial), aumentou-se o depósito compulsório junto ao Banco Central, de maneira a diminuir a liquidez da economia. Mas como já apontamos acima, a grande liquidez internacional possibilitou que o país acumulasse reservas de aproximadamente U\$ 40 bilhões, permitindo a valorização do real e ainda facilitando o processo de importações que além de suprir a demanda interna de produtos, por meio da concorrência evitava o aumento dos preços internos (BACHA, 1997).

O início do Plano Real foi visto com grande entusiasmo pela população, afinal por causa do fim do imposto inflacionário a população de baixa renda aumentou seu consumo, e com a valorização do real e entrada de produtos importados os consumidores se abarrotaram de “novos” produtos. A alta taxa de juros brasileira atraía capitais estrangeiros que deveriam assumir importante papel na expansão do desenvolvimento nacional. Antes do Plano Real o investimento direto estrangeiro não somava 1 bilhão de dólares, contudo tal política condicionou o aumento desses investimentos que chegaram a 10 bilhões em 1996 e mais de 33 bilhões de dólares em 2000 (CARNEIRO, 2002, p. 277).

Ao final do primeiro governo Fernando Henrique os limites desse processo já podiam ser vistos: com a problemática manutenção da valorização cambial o Governo teve que se desfazer por meio das privatizações de importantes empresas e setores estratégicos para o desenvolvimento, para aumentar as reservas nacionais. A justificativa era de reduzir os custos do Estado, e defender a entrada de capitais estrangeiros que teoricamente aumentariam a eficiência dos serviços públicos.

A valorização da moeda também acabou liquidando com importantes setores e empresas nacionais, que não tiveram tempo suficiente e apoio para se reestruturar e suportar a pressão dos preços importados. Não é para menos que o balanço de transações correntes tornou-se negativo durante esse período. De uma situação altamente favorável do início da década de noventa, com superávits acima de 10 bilhões entre 1992-4, o país chegou a 6,8 bilhões em 1997 na balança comercial e num total do déficit de transações correntes de 30,8 bilhões (CARNEIRO, 2002, p.387).

Os resultados finais do primeiro governo eram de uma pressão cambial para a desvalorização, no mercado de trabalho (após um pequeno crescimento entre 1994-5 referente ao aumento de consumo) com o fechamento de várias empresas nacionais as taxas de desemprego passam a crescer demasiadamente.

“Do ponto de vista do investimento e da estrutura de produção, a combinação juros-câmbio do Plano Real desestimulou os projetos voltados para as exportações, promoveu um ‘encolhimento’ das cadeias produtivas – afetadas ademais pelas importações predatórias – e aumentou a participação da propriedade estrangeira no estoque de capital doméstico”.(p.380). Belluzzo (2002).

Esse aumento da participação estrangeira deu-se em certa medida por mudanças no marco regulatório que facilitava a entrada de empresas estrangeiras pela liberalização financeira. Assim, com CC-5, agentes não residentes poderiam aplicar no Brasil, e ainda a denominação de empresa nacional muda de 50% de capital nacional para aquelas que atuavam no país, de maneira que aumentou o número de empresas que passariam receber apoio do BNDES. Por isso pensar que o aumento do Investimento Direto Estrangeiro foi altamente positivo é deixar de enxergar que grande parte desses investimentos eram aplicados nos processos de privatizações e fusões. Nesse sentido o país estava na verdade, ao invés de expandir novos setores, abrindo espaço para as empresas estrangeiras assumirem velhos setores nacionais. Como os setores estratégicos da economia nacional de energia elétrica e telecomunicações que somados receberam aproximadamente 60 bilhões de dólares durante a década de noventa, passando o controle das empresas para concessionárias estrangeiras (CARNEIRO, 2002, p. 339).

As medidas vinculadas ao ideário neoliberal apontavam a liberalização financeira como a nova forma de auxiliar os países em desenvolvimento. Desta forma, o financiamento de novos projetos dentro do Brasil, daquele momento até os dias de hoje, dependem em grande parte do fluxo de capitais internacionais para a economia, que fundava

“... a nova etapa de dependência do financiamento externo (que) aumentou consideravelmente a vulnerabilidade da economia brasileira a um choque externo”. (BELLUZZO, 2002, p. 378).

Principalmente porque a entrada desse capital estrangeiro que é essencial para a continuidade de programas de desenvolvimento assumia condições que desfavorecem a economia nacional, como a necessidade de uma política de juros que atenda aos interesses das corporações internacionais (e nos momentos de incerteza a tendência é de aumento das taxas de juros), e de investimentos no curto prazo. O país havia sofrido um grande crescimento do passivo externo, e por isso a dependência ao capital acabou por gerar uma condição instável frente aos ataques especulativos (CARNEIRO, 2002, p.299-303).

“novo modelo, mantém o mesmo padrão de financiamento anterior, só que agora com o endividamento externo se dando em condições nacionais e internacionais mais instáveis do que as dos anos 70 (...) Tudo indica que se houver uma ‘era Cardoso’ ela manterá quase tudo de nefasto que herdou da ‘era Vargas’, incluindo a imensa desigualdade social, mas com a grande diferença de que terá afastado o Estado da função de locomotiva e da coordenação dos investimentos que forma responsáveis pelo sucesso de todos os casos nacionais que buscaram recuperar rapidamente o seu atraso econômico.” (FIORI, 2002, p.205).

Em 1999, depois de grandes pressões cambiais, o segundo governo de Fernando Henrique Cardoso acabou por optar pela desvalorização do real. A desvalorização da moeda nacional proporcionou uma recuperação das industriais nacionais, que deixaram de sofrer tanto com a concorrência de produtos importados. Porém, com a dependência de bons resultados na economia para manutenção de apoio do FMI, o Brasil tem defendido uma política econômica restritiva, com altas taxas de juros (que além de atrair capitais externos, agora tem a função primordial de inibir o crescimento interno para evitar o crescimento da inflação), política de superávit primário e de crescimento das exportações para dar condições ao governo de pagamento das dívidas públicas, e consecutivamente dos juros dessas dívidas.

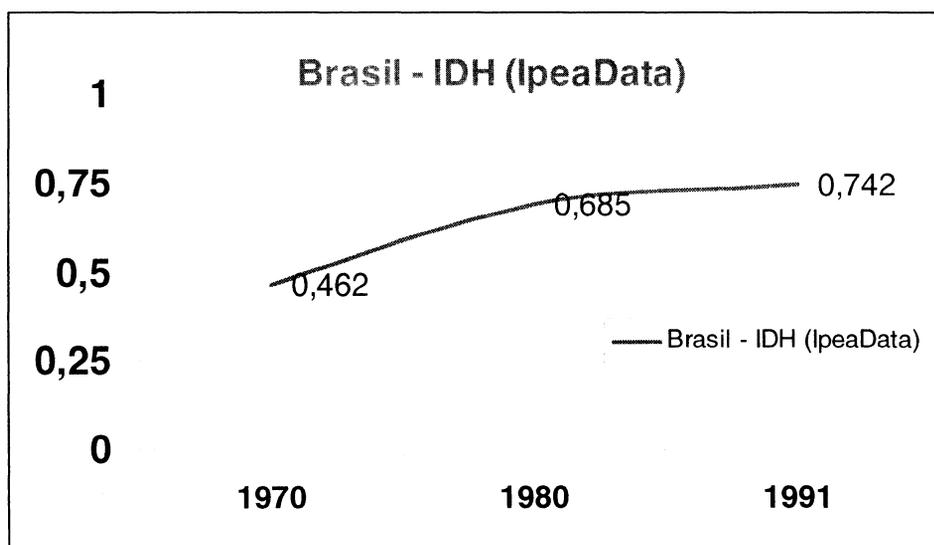
Por isso nos últimos quinze anos o novo modelo aberto com o Plano Real não resolveu um importante problema de nossa economia, encontrar formas de financiamento autônomas.

Capítulo IV. A Evolução dos Indicadores Sociais.

A profunda crise que se instalou no país na década de 80 interrompeu a tendência de crescimento que a economia brasileira vinha apresentando nos anos 60 e 70 e resultou na estagnação do PIB *per capita*, no aumento das desigualdades de renda e na aceleração do processo inflacionário. Apesar desse quadro econômico desfavorável, os indicadores sociais nos anos 80 registraram ganhos significativos. A análise da evolução das estatísticas de esperança de vida e de mortalidade infantil nos últimos sessenta anos indica que a década de 80 não pode ser considerada “a década perdida” no que se refere ao aspecto social.

O Gráfico 1 mostra uma evolução acentuada no índice de desenvolvimento humano entre as décadas de 70 e 80, paradoxalmente nos anos 80 a oferta de serviços básicos e infra-estrutura melhoram a qualidade de vida da população mas a pobreza e a concentração de renda aumentaram de maneira expressiva no mesmo período.

Gráfico 1. Índice de Desenvolvimento Humano - Brasil



As raízes desse processo se encontram mais fortemente vinculadas à crise em que mergulhou a economia brasileira no final dos anos 70, associada à crise fiscal do Estado e às mudanças que se operaram nas relações federativas como seu resultado, no bojo de um amplo movimento surgido em prol do processo de descentralização no país. Entretanto, os resultados desse processo de redistribuição das receitas entre os entes federativos (que se traduziram, inicialmente, em perdas substanciais para a União), somados ao aprofundamento da crise fiscal e financeira do Estado, reforçaram e redirecionaram esse processo de descentralização dos encargos entre as esferas governamentais, insuficientemente delineadas com a Constituição de 1988.

Da interação dessas forças resultaria um processo de descentralização *forçada* de gastos na área social, impulsionado pela redução das transferências federais negociadas para estados e municípios e pelo fortalecimento de sua capacidade de geração própria de receitas. Tal processo, embora ainda em curso e realizado de forma descoordenada, aceleraria as mudanças que vinham se operando em sua dinâmica desde os anos 80, com ênfase na introdução de novas formas de gestão e distribuição entre as esferas governamentais, de acordo com o grau de abrangência dos serviços públicos oferecidos à sociedade.

Nos anos 60 o crescimento econômico foi moderado, com o PIB *per capita* aumentando ao redor de 36%. Entretanto, os ganhos potenciais desse crescimento, em termos do bem-estar da população, não se concretizaram, em virtude do intenso processo de concentração de renda verificado no período. A década de 70 foi marcada por uma grande redução de pobreza, decorrente de dois condicionantes: o acentuado crescimento econômico e a desaceleração do processo de concentração de renda entre pessoas. A tabela 1 mostra a evolução dos rendimentos, dos níveis de desigualdade e de pobreza entre pessoas economicamente ativas e entre famílias brasileiras. Verifica-se por essa tabela que a distribuição de renda entre famílias permanece praticamente inalterada na década de 70. O moderado crescimento na concentração de renda entre pessoas

concomitante à manutenção da concentração de renda entre famílias é apontado por Hoffmann e Kageyama como resultante do crescimento do número de pessoas economicamente ativas por família.

Tabela 1. Rendimento médio, desigualdade e pobreza absoluta na distribuição da renda entre pessoas economicamente ativas com rendimento, e entre famílias no Brasil, em 1960, 1970 e 1980.

ESTATÍSTICA		ENTRE PESSOAS			ENTRE FAMÍLIAS	
		1960	1970	1980	1970	1980
Rendimento médio ¹		1,349	1,665	2,926	2,260	4,830
Rendimento mediano ¹		0,870	0,920	1,399	1,170	2,450
Índice de Gini		0,504	0,561	0,592	0,608	0,597
Participação na renda total dos	50% + pobres	18,0	15,6	13,8	12,1	12,2
	10% + ricos	40,5	46,7	49,6	48,3	47,1
Porcentagem de pobres ²		58	55	34	–	–

1) Em unidades de valor real igual ao salário mínimo de agosto de 1980, usando o deflator implícito das Contas Nacionais para o período 1960-70 e o índice de custo de vida do DIEESE para o período 1970-80.

2) A linha de pobreza interpolada tem valor real igual ao salário mínimo de agosto de 1980.

FONTE: HOFFMANN, 1992, HOFFMANN & KAGEYAMA 1986.

O intenso crescimento do PIB observado na economia brasileira na década de 70 (6,2% a.a.) se interrompe nos anos 80. A profunda crise que se instalou no país se reflete numa diminuição do PIB *per capita* da ordem de 13% entre 1980 e 1983, e a tímida recuperação observada nos anos posteriores faz com que, no fim da década, o PIB *per capita* tenha apenas alcançado os níveis de 1980, levando os economistas a denominarem esse período de “década perdida”.

A tabela 2 apresenta a evolução dos rendimentos médios e dos índices de concentração de renda entre famílias entre 1979-90. Os efeitos da crise econômica e os efeitos benéficos, mas passageiros, do Plano Cruzado em termos da queda de rendimentos são claros. Nota-se, também, que os indicadores de

concentração de renda, que durante a primeira metade da década estavam praticamente estabilizados, reduzem-se bruscamente em 1986 e em seguida apresentam um aumento contínuo até 1989.

Tabela 2. Distribuição das famílias de acordo com o rendimento familiar, no Brasil, de 1979 a 1990: rendimento familiar médio (*m*), índice de Gini (*G*), porcentagem da renda correspondente aos 50% mais pobres (50-), aos 10% mais ricos (10+) e aos 5% mais ricos (5+).

ANO	<i>m</i>¹	<i>G</i>	50-	10+	5+
1979 ²	4,64	0,588	12,6	46,1	32,8
1980	4,83	0,597	12,2	17,1	33,8
1981 ³	4,50	0,584	12,9	45,8	32,7
1982 ³	4,59	0,587	12,6	45,7	32,6
1983 ³	3,84	0,589	12,6	45,9	32,6
1984 ³	3,83	0,588	12,8	46,3	33,2
1985 ³	4,43	0,592	12,5	46,5	33,2
1986 ³	6,06	0,586	12,9	45,6	32,4
1987 ³	4,73	0,597	12,2	46,5	33,1
1988 ³	4,67	0,606	11,8	47,5	33,9
1989 ³	5,35	0,617	11,2	48,3	34,3
1990 ³	4,26	0,603	11,7	46,4	32,9

Nota: dados básicos das PNAD e, apenas para 1980, do Censo Demográfico. As perguntas sobre rendimento nas PNAD e no Censo são diferentes.

(1) Em múltiplos do salário mínimo de agosto de 1980, usando como deflator o INPC restrito com período de referência ajustado para o mês civil nos anos anteriores a 1986.

(2) Excluindo a área rural da Região VII (Norte e Centro-Oeste, excluindo o DF).

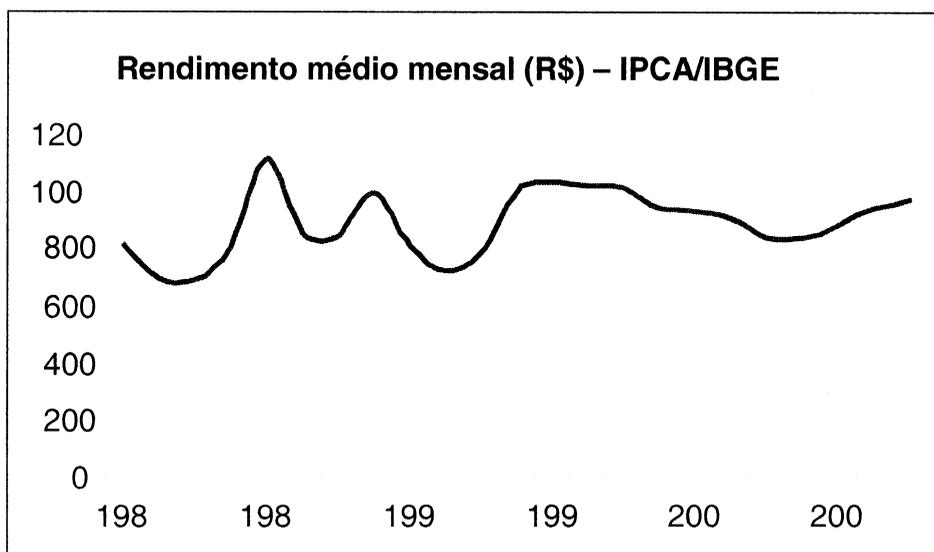
(3) Excluindo a área rural da Região Norte.

FONTE: HOFFMANN, 1992.

Em decorrência da estagnação da economia brasileira na década de 80 e da aceleração dos índices de concentração de renda observados, registra-se uma elevação nos índices de pobreza. Dessa forma, enquanto 20,8% das famílias brasileiras tinham rendimento inferior a um salário mínimo em 1979, em 1990 essa proporção atinge 26,5%.

O Gráfico 2 mostra que em 1991 um trabalhador formalmente empregado possuía um salário com o mesmo poder de compra de 1981, ou seja, descontado a alta inflação do período e o acréscimo no custo de vida, os salários passaram por uma forte desvalorização.

Gráfico 2. Rendimento médio mensal de um trabalhador formalmente empregado.



Apesar desse quadro econômico desfavorável, os indicadores sociais na década de 80 registram, surpreendentemente, ganhos significativos. Aliás, considerando-se a evolução das estatísticas de esperança de vida e de mortalidade infantil ao longo dos últimos sessenta anos, percebe-se que a verdadeira década perdida no aspecto social foi a de 60, não a de 80, como poder-se-ia supor. Dessa forma, a esperança de vida ao nascer do brasileiro, que vinha desde a década de 30 registrando uma tendência contínua de elevação, nos anos 60 permanece praticamente inalterada. No período 1960/70 para 1970/80 volta a se elevar acentuadamente, passando de 52,67 para 60,08 anos. Logicamente, há discrepâncias entre regiões, sendo as menores estimativas observadas no Nordeste e as maiores na Região Sul.

Tabela 3. Esperança de vida ao nascer, segundo as Grandes Regiões - 1930-1980.

GRANDES REGIÕES	ESPERANÇA DE VIDA AO NASCER (ANOS)				
	1930/ 1940	1940/ 1950	1950/ 1960	1960/ 1970	1970/ 1980 ¹
Brasil	42,74	45,90	52,37	52,67	60,08
Norte	40,44	44,26	52,62	54,06	64,17
Nordeste	38,17	38,69	43,51	44,38	51,57
Sudeste	44,00	48,81	56,96	56,89	63,59
Sul	50,09	53,33	60,34	60,26	66,98
Centro-Oeste	48,28	51,03	56,40	55,96	64,70

1) Estimativas sujeitas à revisão, em virtude de não estar concluído o processo de avaliação de consistência das informações sobre filhos tidos nascidos vivos e nascidos mortos do Censo Demográfico de 1980.

FONTE: IBGE, 1990a.

Os dados referentes à taxa de mortalidade infantil mostram uma evolução em termos de ganhos sociais semelhante: um declínio acentuado da década de 30 até a de 50, seguida por uma estagnação nos anos 60 e novamente redução acentuada nos anos 70, quando cai de 116,94 para 87,88. Novamente registram-se diferenças regionais significativas com as regiões Nordeste e Sul apresentando, respectivamente, as piores e melhores estimativas.

Tabela 4. Taxa de mortalidade infantil, segundo as Grandes Regiões - 1930-1980.

GRANDES REGIÕES	TAXA DE MORTALIDADE INFANTIL (%)				
	1930/ 1940	1940/ 1950	1950/ 1960	1960/ 1970	1970/ 1980 ¹
Brasil	158,27	144,73	118,13	116,94	87,88
Norte	168,42	151,70	117,14	111,39	72,31
Nordeste	178,71	176,34	154,94	151,18	121,36
Sudeste	152,82	132,62	99,97	100,24	74,50
Sul	127,37	114,31	86,88	87,19	61,80
Centro-Oeste	134,81	123,56	102,17	103,90	70,32

1) Estimativas sujeitas à revisão, em virtude de não estar concluído o processo de avaliação de consistência das informações sobre filhos tidos nascidos vivos e nascidos mortos do Censo Demográfico de 1980.

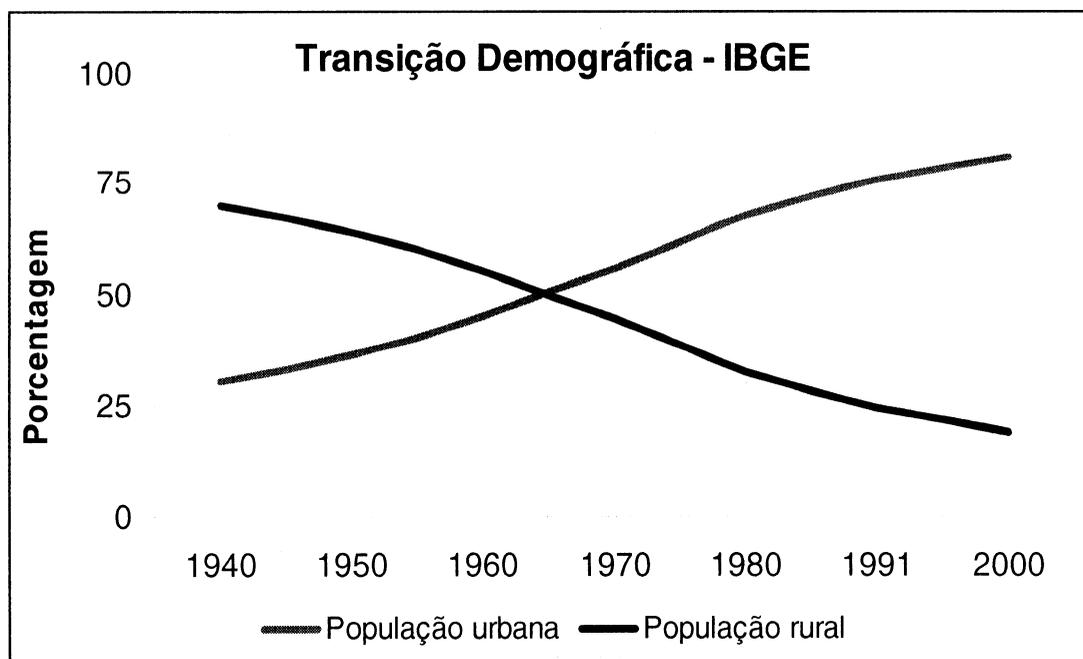
FONTE: IBGE, 1990a.

As estatísticas sociais desfavoráveis dos anos 60 encontram uma série de justificativas, entre as quais pode-se mencionar o grave processo de concentração de renda ocorrido e os baixos investimentos públicos na área social,

resultantes não apenas de seu caráter não prioritário em termos da política vigente, como também da falência dos mecanismos de financiamento do Estado então verificado. O desempenho satisfatório desses indicadores na década seguinte pode ser explicado pelo acentuado crescimento econômico do período, que foi acompanhado pela manutenção dos patamares dos índices de concentração de renda.

O Gráfico 3 a seguir permite estabelecer um paralelo entre a oferta de serviços sociais como saneamento, educação, emprego e outros com o processo de urbanização brasileiro. Nos anos 80 o Brasil já era um país majoritariamente urbano. Mesmo que este processo não fosse planejado e trouxesse conseqüências futuras, como a precarização de áreas pobres próximas aos grandes centros urbanos e criminalidade, o acesso aos serviços de proteção social também se intensificaram.

Gráfico 3. População Urbana e Rural.



Além disso, o processo de urbanização verificado e a implementação das políticas de habitação e saneamento básico, viabilizadas por mecanismos estabelecidos através da criação do Sistema Financeiro da Habitação, a melhoria da assistência prestada pela rede básica de saúde e a maior cobertura dos programas de vacinação foram, também, pré-condições para o progresso observado nesses indicadores.

É interessante verificar que a crise enfrentada pela economia brasileira na primeira metade dos anos 80 e o aumento dos níveis de desigualdade observado na segunda metade da década, embora resultassem em elevação dos níveis de pobreza absoluta, não interrompem o processo de melhoria dos indicadores sociais. A tabela 5 apresenta as taxas de mortalidade infantil no Brasil e em São Paulo no período 1980-89. Pode-se perceber que, embora ocorram algumas oscilações, no cômputo geral a mortalidade infantil no país se reduz em cerca de 40% nesse período.

Tabela 5. Taxa de mortalidade infantil no Brasil e Estado de São Paulo: 1980-89.

<i>ANO</i>	<i>MORTALIDADE INFANTIL*</i>	
	<i>Brasil</i>	<i>São Paulo</i>
1980	75,0	51,2
1981	68,4	49,3
1982	64,5	47,9
1983	66,7	42,3
1984	65,9	44,9
1985	58,1	36,4
1986	53,2	36,2
1987	51,0	33,7
1988	47,5	33,9
1989	45,0	30,9

* Mortalidade de < de 1 ano/1.000 nascidos vivos.

FONTE: IBGE/Seade, 1990.

Novamente são apontadas como causas desse bom desempenho a expansão da cobertura de determinados serviços públicos, entre os quais os ligados à ampliação da rede de saneamento básico relatados na tabela 6, as

intervenções médico-sanitárias preventivas como, por exemplo, os programas de vacinação e a expansão da cobertura dos programas de suplementação alimentar.

Tabela 6. Distribuição dos domicílios particulares permanentes, segundo algumas características - 1981-1989. Brasil.

DISTRIBUIÇÃO DOS DOMICÍLIOS PARTICULARES PERMANENTES (%)								
CARACTERÍSTICAS	1981	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Total ¹	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Situação do domicílio								
Urbana	73,7	74,6	75,2	75,5	75,6	75,8	76,3	76,7
Rural	26,3	25,4	24,8	24,5	24,4	24,2	23,7	23,3
Forma de Abastecimento de água								
Rede geral	60,1	64,6	66,2	67,9	69,9	70,0	70,9	72,7
Outra	39,9	35,4	33,8	32,1	30,1	30,0	29,1	27,3
Destino do lixo								
Coletado	49,2	54,1	56,1	57,7	58,5	59,8	60,1	62,9
Outro	50,8	45,9	43,9	42,3	41,5	40,2	39,9	37,1
Existência de								
Iluminação elétrica	74,9	77,9	79,4	81,1	83,2	84,4	85,9	86,9
Filtro	51,7	53,1	53,6	54,5	55,9	55,5	57,0	56,8

Nota: exclusive os domicílios da área rural da Região Norte.

1) Inclusive os domicílios sem declaração de qualquer característica.

FONTE: IBGE, 1990b.

A tabela 7 mostra a evolução da participação relativa dos dispêndios do governo federal na área social.

Tabela 7. Brasil: Participação relativa das diferentes áreas nas despesas do governo federal na área social - 1980-86.

ÁREAS	ANOS						
	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Alimentação e nutrição	0,6	0,7	0,7	1,0	1,2	2,0	2,6
Saúde	18,8	17,3	17,0	16,0	19,5	18,9	18,0
Saneamento	3,5	4,3	4,1	3,2	2,3	3,7	2,9
Educação e cultura	11,0	11,3	11,7	11,0	11,7	13,9	16,5
Habitação e urbanismo	12,2	9,4	9,2	8,5	5,8	4,9	3,9
Trabalho	0,4	0,4	0,4	0,5	0,4	0,5	0,7
Assist. e previdencia	53,5	56,7	56,9	59,8	59,1	56,1	55,4

FORNTE: VIANNA, MÉDICI & PIOLA, 1988.

Pode-se notar o grande crescimento relativo nos percentuais gastos pelo setor público na área de alimentação e nutrição, a relativa estagnação desses percentuais nas áreas de saúde e saneamento e a redução significativa da participação na área de habitação, refletindo possivelmente as dificuldades enfrentadas pelo Sistema Financeiro da Habitação. Além do crescimento real significativo observado nos dispêndios públicos na área de alimentação e nutrição em praticamente todos os anos desse período. Deve-se ressaltar que, embora o padrão de gastos sociais adotado pelo Estado brasileiro nos anos 80 esteja positivamente correlacionado à evolução dos indicadores demográficos, esse tema tem sido pouco explorado, merecendo uma análise mais profunda.

Cabe mencionar, também, que esses resultados favoráveis não nos colocam em posição confortável na área social, nem mesmo quando os demais países da América Latina são tomados como referência. Apesar de sermos a principal economia industrial da região, ainda somos o país com maior desigualdade de distribuição, o que tem uma das maiores proporções da população abaixo da linha de pobreza e consideráveis taxas de mortalidade infantil e de analfabetismo. Para finalizar, deve-se salientar que, embora as

políticas sociais tenham, aparentemente, um impacto positivo nos indicadores sociais, tais políticas devem ser encaradas como ações complementares, passíveis de implementação no curto prazo, na busca de amenizar os graves problemas enfrentados pela população brasileira, e não como substitutas das transformações mais profundas que devem ser perseguidas pela nossa sociedade.

Capítulo V. Conseqüências da estatização.

O Brasil já está completando um quarto de século de semi-estagnação econômica, fortemente contrastante com o período anterior e com o resto do mundo. No decorrer do presente estudo entende-se de que a atuação estatal, em termos de investimentos públicos e de planejamento estratégico, é a variável explicativa do desempenho desse período. Por isso, passaria pelo equacionamento dessa questão a construção de um novo ciclo de desenvolvimento sustentável na economia brasileira.

Por várias décadas, até 1980, o Brasil viveu sob um padrão de desenvolvimento que promoveu a industrialização e proporcionou elevadas taxas de crescimento do produto. Nesse modelo, o Estado cumpriu um papel estruturante fundamental, comandando o tripé formado conjuntamente com as empresas privadas nacionais e internacionais. O crescimento foi centrado no mercado interno, com baixo índice de abertura econômica e grande proteção às empresas contra a concorrência internacional. Ao mesmo tempo, esse padrão era socialmente excludente, promovendo alta concentração de renda e baixos salários. O modelo, comandado por um Estado Desenvolvimentista, pode ser visto também como resultante de um pacto de poder conservador.

Esse Estado promovia o desenvolvimento, mas com uma fragilidade financeira dada pelo fato de que, em geral, era impedido pelas elites de promover uma reforma fiscal que as tributasse fortemente. Desse modo, o financiamento funcionava como um processo de “fuga para frente”, com o uso de dívidas externa e interna e de inflação. O Estado protegia os capitais nacionais fracos, socializando custos e perdas, ao mesmo tempo em que era politicamente autoritário para com “os de baixo”. Dessa forma, soldava-se o pacto de poder.

Nos anos 1980 esse padrão de desenvolvimento entrou em colapso. A crise impediu o funcionamento das bases do pacto de poder. O Estado perdeu capacidade financeira de sustentar via subsídios os capitais nacionais mais frágeis, e os instrumentos de “fuga para frente” perderam funcionalidade. Ao mesmo tempo, as elites continuaram impedindo a recomposição financeira do Estado. Ao contrário, fizeram esse arcar com o ônus mais pesado do ajustamento. Desse modo, gerou-se um impasse, que pode ser interpretado como uma crise de hegemonia, não se gestando durante toda a década um novo padrão para substituir o esgotado. A crise financeira do Estado levou à redução de seus investimentos. O setor privado não compensou essa redução, o que fez a capacidade produtiva aumentar muito pouco. Ao mesmo tempo, as empresas multinacionais também assumiram uma postura passiva no Brasil, com seus investimentos produtivos concentrando-se no próprio Primeiro Mundo ou em países do leste asiático. Por isso, o tripé característico do padrão anterior não mais funcionou, e ocorreu uma queda nas taxas de investimento. Portanto, no momento em que o Estado perdeu sua capacidade de articulação, o modelo ruiu.

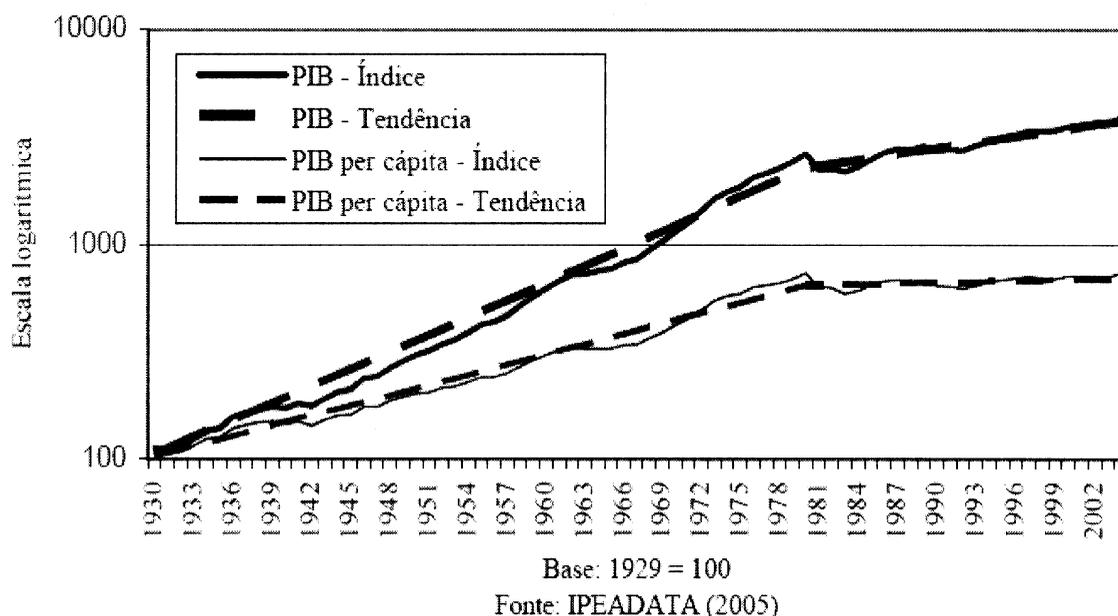
Houve uma acomodação da política econômica às exigências colocadas pela restrição externa. As políticas econômicas ficaram concentradas no curto prazo, buscando a geração de superávits comerciais, o que provocou um ainda maior fechamento da economia às importações. Desse modo, políticas industriais ou de longo prazo foram abandonadas. Nesse processo, o Estado teve minada sua capacidade de planejamento, tendo a crise fiscal levado à perda de sua autonomia e de sua capacidade regulatória. Por outro lado, houve também uma grande aceleração da inflação causada pelas crises externa e do financiamento público. Ocorreu, concomitantemente, a perda do papel dinâmico das empresas estatais, que foram conduzidas à crise pela sua manipulação para fins macroeconômicos de curto prazo desde a década de 1970. Tendo em vista a importância dos investimentos das estatais e dos investimentos públicos em infraestrutura, a repercussão desses cortes foi decisiva para a estagnação econômica.

Em nível internacional, ocorria o desgaste das políticas keynesianas ativas e intervencionistas, ao mesmo tempo em que a globalização financeira diminuía a capacidade regulatória tradicional dos estados nacionais. Dessa forma, uma recuperação dessa capacidade regulatória e dos investimentos do Estado não encontrava mais respaldo externo. O padrão de desenvolvimento anterior não tinha resolvido dois aspectos básicos para a superação do subdesenvolvimento: a capacidade de financiamento de longo prazo e o potencial de inovação tecnológica. A queda dos investimentos das décadas de 1980 e 1990 ocorreu justamente quando se desenvolvia nos países centrais um novo paradigma científico e tecnológico. Assim, o modelo de desenvolvimento brasileiro também entrava em crise por esse fator. A estrutura industrial que estava basicamente completada era a da segunda revolução industrial, ao mesmo tempo em que existia baixa capacidade interna de geração de tecnologias de ponta.

O impasse dos anos 1980 e 1990 indicam a crise do padrão anterior e a falta de hegemonia para um novo, que precisaria redefinir as formas de financiamento, de intervenção do Estado, de inserção internacional, de incorporação de progresso técnico e a relação salarial. Houve um consenso de que uma volta ao padrão anterior não poderia e não deveria ocorrer, mas ao mesmo tempo as propostas alternativas não geraram um consenso ou não tiveram peso político suficiente para se impor. As propostas de recuperação da capacidade financeira e regulatória do Estado sofreram um veto. Ao contrário, o ajuste deveria ser jogado sobre o Estado. Esse impasse e a estagnação acabaram por favorecer as propostas liberais, com uma perda de poder de resistência e de convencimento de propostas alternativas. Por isso, impulsionados pela onda liberalizante internacional, a solução apresentada como novo padrão passaria por abertura comercial e financeira da economia, diminuição do papel do Estado, desregulamentação, privatizações e flexibilizações de mercados, o que gerou um modelo econômico muito mais passivo e dependente.

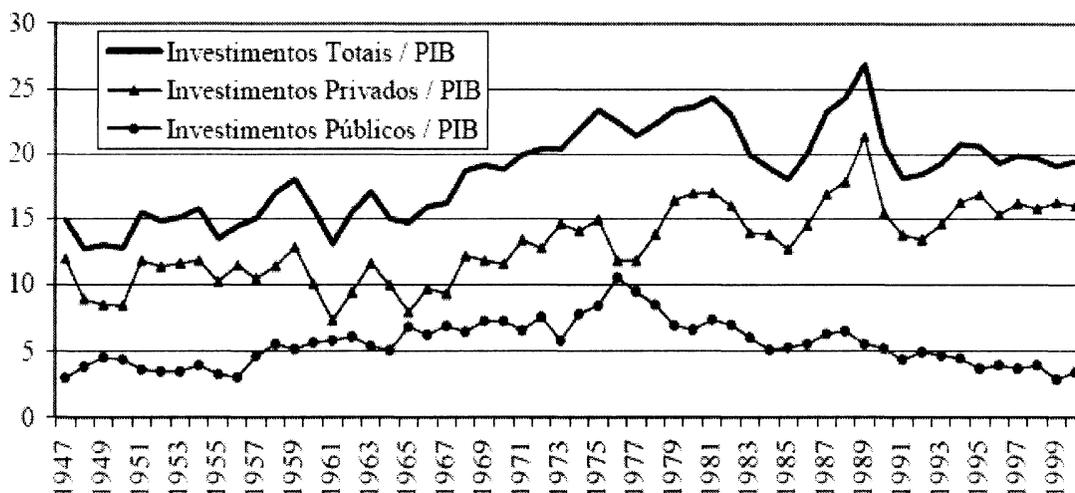
Esse foi o modelo adotado pela América Latina, mas não foi, de forma alguma, o de vários outros países não desenvolvidos, que acabaram por apresentar um desempenho econômico muito superior. A reversão do padrão anterior de desenvolvimento já possui um quarto de século. Não se trata, portanto, de uma simples crise ou sucessão de crises, ou de uma década perdida seguida de outra. Trata-se, mais profundamente, de uma mudança de regime de acumulação, sem perspectivas de saída no curto prazo. A análise dos dados dos períodos nos quais existe predominância do liberalismo na economia nos mostra um desempenho inferior ao da Era Desenvolvimentista.

Gráfico 1- PIB e PIB per capita - Índice e tendência
Períodos: 1930-1980 e 1981-2004



O Gráfico 1 ilustra uma clara reversão de tendência na economia brasileira a partir de 1980. Em termos de PIB per capita, depois de um extraordinário crescimento médio por meio século, no último quarto de século ocorreu uma virtual estagnação econômica. Sendo assim em termos do PIB per capita, é notável a piora de desempenho na Era do Ajustamento comparativamente à Era Desenvolvimentista (mais de dez vezes menor), os dados demonstram que os períodos liberais apresentam resultados muito inferiores ao período não liberal.

Gráfico 2- Taxas de Investimentos - 1947-2000



Investimentos a preços correntes

Fonte: IBGE (2003)

O que tentamos aqui é evidenciar a importância da atuação e do investimento estatal para explicar a mudança de desempenho da economia brasileira antes e após 1980 e, portanto, indicar que uma recuperação da capacidade de investimento e de planejamento do Estado é crucial para gerar uma nova etapa de crescimento sustentável. Como mostra o Gráfico 2, a taxa de investimentos da economia brasileira cresceu substancialmente até o início dos anos 1980, e depois apresentou tendência de queda. Os investimentos públicos também cresceram fortemente, até 1976, e depois decresceram muito.

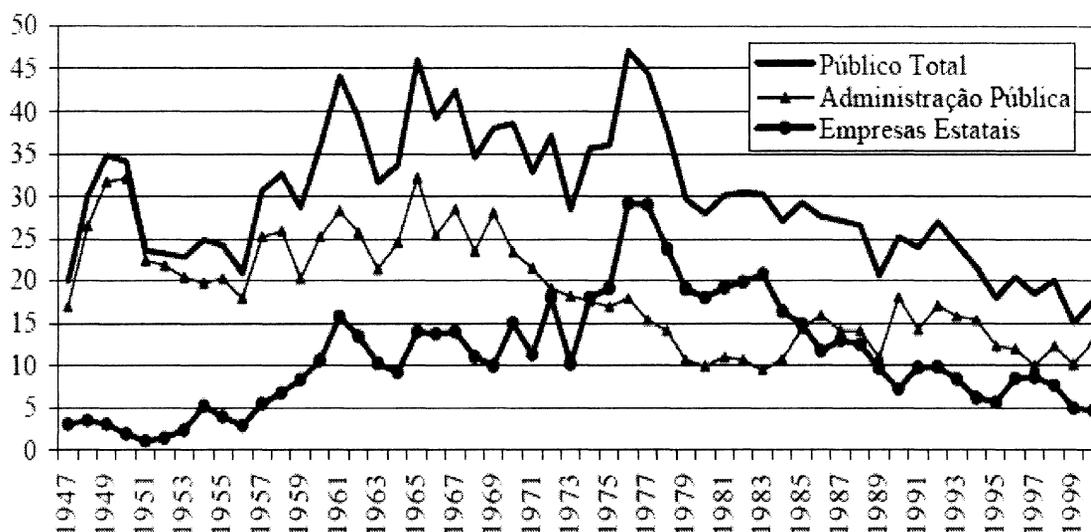
O problema da redução da participação do Estado nos investimentos é que não houve um aumento concomitante, depois de 1980, dos investimentos privados, que permaneceram, em média, em torno de 15% do PIB (com fortes oscilações), e isso mesmo com o grande processo de privatizações dos anos 1990. Na primeira fase, até 1976, tanto os investimentos públicos quanto os privados cresceram. Posteriormente, a redução dos investimentos públicos não foi acompanhada por aumento dos investimentos privados, a não ser em um pequeno período no final dos anos 1970. Portanto, a evidência é de que não ocorre um processo de *crowding-out* entre investimentos públicos e privados. Ao contrário, a

evidência mais forte é de *crowding-in*, ou seja, os investimentos privados são impulsionados pelos públicos. Mesmo o aumento dos investimentos privados do final da década de 1970 pode ter sido consequência dos fortes investimentos públicos em infraestrutura e insumos básicos ocorridos nos anos imediatamente anteriores.

Em relação ao crescimento econômico, o problema parece não ter sido do volume dos investimentos, que foi, de 1980 a 2000, inclusive superior (20,8% do PIB) ao das três décadas anteriores (17,6% do PIB). O fato de que entre esses períodos a taxa média de crescimento do PIB reduziu-se a um terço (de 7,4% a 2,5%) indica uma forte redução da produtividade dos investimentos. Nas décadas de 1950, 1960 e 1970, cada ponto percentual de investimentos produzia 0,42% de crescimento do PIB, enquanto de 1980 a 2000 gerou apenas 0,12%.

A participação dos investimentos públicos nos investimentos totais flutuou em torno de 35% a 45% nas décadas de 1960 e 1970 (Gráfico 3). Nos anos 1950 a participação dos investimentos de empresas estatais ainda não era muito importante, mas elevou-se nos anos 1960, e na segunda metade dos anos 1970 cresceu muito. Ao mesmo tempo, os investimentos da administração pública apresentaram substancial decréscimo, desde o início dos anos 1970, até estabilizar-se novamente a partir de 1980 (de um patamar de 20% a 30% para 10% a 15% do total). Nos anos 1970, esse decréscimo dos investimentos da administração pública foi contrabalançado por um aumento dos investimentos das empresas estatais. No entanto, a partir do final dos anos 1970, ocorreu uma forte redução da participação das estatais, enquanto a administração direta estabilizou sua parcela. Desse modo, o investimento público total apresentou redução tendencial contínua, da mesma forma que o das empresas estatais, em todo o período dos anos 1980 e 1990. Na década de 1980, o combate à inflação e as restrições externas explicaram a inibição dos investimentos de estatais, enquanto nos anos 1990 ocorreu um forte processo de privatizações.

Gráfico 3 - Participação dos Investimentos Públicos nos Investimentos Totais - 1947-2000



Investimentos a preços correntes

Fonte: IBGE (2003)

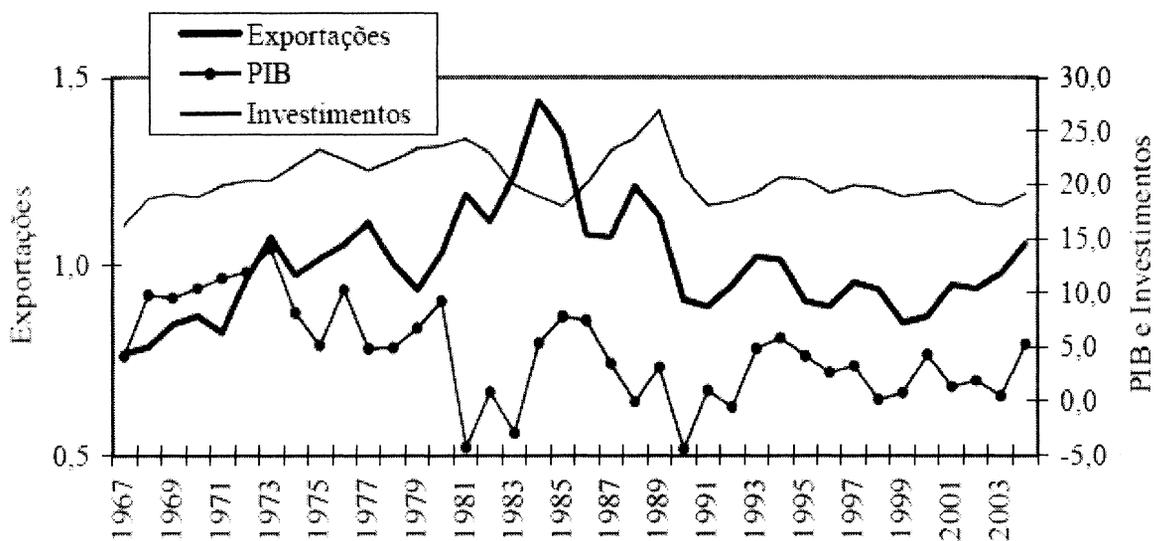
Com isso, no final dos anos 1990, a participação dos investimentos de estatais voltou ao patamar dos anos 1950 (em torno de 5% do total). Como já ressaltado, essa redução não foi compensada nem por crescimento dos investimentos privados, nem por aumento de investimentos da administração direta. Esse comportamento deve possuir alta correlação com o fraco desempenho do crescimento econômico e da produtividade do investimento total. Isso ocorre porque o investimento público, em infra-estrutura, principalmente, possui forte efeito de *crowding-in*.

Em relação ao comércio externo, é significativa a incapacidade do Brasil se inserir de forma mais dinâmica. Nos dezoito anos anteriores a 1984, com a aplicação de políticas de desenvolvimento e a forte ampliação da ação de empresas estatais, a participação das exportações brasileiras nas exportações mundiais passou de 0,77% a 1,44% (ver Gráfico 4). Após esse período, com a inação do Estado e a opção pelas políticas liberais, essa participação caiu tendencialmente. Por um lado, o aumento das exportações pode gerar mais crescimento e maiores níveis de investimentos, mas, de outra parte, o próprio

crescimento e os investimentos geram maiores exportações, ao criarem capacidade produtiva adicional e vantagens comparativas.

A comparação entre o desempenho dos indicadores crescimento do PIB e taxa de investimentos com as exportações parece mostrar uma relação mais significativa nessa ordem causal na economia brasileira. Ou seja, enquanto no período 1967-1984 a taxa média de crescimento do PIB foi de 6,7% ao ano e a taxa de investimentos cresceu, a participação das exportações brasileiras quase dobrou. No entanto, no período seguinte (1985 a 2004), quando a taxa média de variação do PIB reduziu-se a 2,7% ao ano e a taxa de investimentos baixou tendencialmente, o comércio brasileiro teve sua participação reduzida de 1,44% a menos de 1,00% no final dos anos 1990 e início dos anos 2000. Aparentemente, não importa tanto o nível médio dos investimentos, que não se modificou substancialmente (21,0% no primeiro período e 20,1% no segundo), mas sua tendência ascendente antes e descendente depois. Como fator explicativo do desempenho das exportações é fundamental, também, o comportamento da taxa de câmbio real, que se desvalorizou no primeiro período e valorizou-se no segundo.

Gráfico 4- Participação das Exportações do Brasil no Mundo, Taxa de Crescimento do PIB e Taxa de Investimentos - 1967-2004



Fontes: IBGE (2005) e IPEADATA (2005)

Recentemente, após 1999, ocorreu uma reação positiva da participação das exportações brasileiras, derivada fundamentalmente da forte desvalorização cambial e da elevação internacional da demanda e dos preços de *commodities*. Nesse sentido, pode-se analisar que uma das razões da diferença de desempenho entre os países da América Latina e os do leste asiático é o distinto modelo de inserção internacional. Enquanto os últimos optaram pela inserção via comércio e via atração de Investimentos Externos Diretos dirigidos aos setores voltados ao comércio internacional, os primeiros fizeram sua inserção via abertura da conta de capitais. Isso explicaria o sucesso do grupo asiático e o insucesso dos países latino-americanos (Belluzzo, 2004). O IED que ingressou no Brasil nos anos 1990 foi utilizado na compra de empresas estatais e privadas nacionais, não aumentando substancialmente, em média, a capacidade produtiva, e gerando pouco aumento de exportações por ter sido, de forma importante, aplicada no setor de serviços, não exportador, mas gerador de remessas de lucros para o exterior. Além disso, esse IED não contou com o atrativo da elevação da demanda interna, que foi fraca.

Capítulo VI. Conclusões

A estatização e crise da dívida no Brasil se tornaram em muito mais do que um período de endividamento excessivo e crise econômica, deflagram a interrupção do desenvolvimento. Um quarto de século se passou e o alto desemprego juntamente com o mercado de trabalho ainda são precários; supõe-se que o Estado não pode mais atuar como planejador e investidor; até as políticas de curto prazo, anticíclicas, são rejeitadas, com o juízo da responsabilidade fiscal; a visão de luta por interesses nacionais é entendida como ultrapassada, em um contexto de mundo globalizado; e a própria idéia de que o país pudesse crescer mais foi abandonada por muitos, pois se considera que é preciso antes alcançar e manter a estabilidade e implantar reformas liberais, priorizando políticas sociais focalizadas. A ideologia neoliberal reduziu a autonomia fiscal do Estado, tendendo a eliminar investimentos, geradores de desenvolvimento, e gastos, que produzem demanda anticíclica. Nesse sentido, a necessidade, para países não desenvolvidos, de políticas de desenvolvimento, além de políticas de demanda efetiva, não é reconhecida.

Desde 1980 busca-se prioritariamente a estabilidade macroeconômica via sucessivos ajustamentos das finanças do Estado. Como conseqüência, a economia tornou-se mais vulnerável (e, com isso, instável) a movimentos conjunturais externos. Tendo isso em vista, culpar as crises externas pelas conseqüências das más políticas internas tornou-se regra. Explicações, como o choque do petróleo, a crise da dívida externa e uma longa lista de choques exógenos, apesar de pontualmente importantes, são reveladoras de dificuldades teóricas ou de uma tentativa de defesa de sucessivas políticas econômicas liberais. No entanto, são insuficientes para elucidar uma mudança estrutural de um quarto de século. Nesse período, o Estado passou de promotor do desenvolvimento primeiramente a regulador dos ciclos, depois a agente passivo, e hoje freqüentemente a promotor de recessão. Por exemplo, a busca de elevados superávits primários para cobrir o pagamento de juros da dívida pública,

independentemente do estágio do ciclo econômico, mesmo que não gerando a solução do problema, tornou-se um objetivo prioritário e de longo prazo.

Vinte e cinco anos de sucessivas políticas buscando o equilíbrio macroeconômico podem ser caracterizados como uma Era do Ajustamento. Assistiu-se, nesse período, à destruição do Estado Desenvolvimentista e a construção de um modelo de cunho liberal. No entanto, esse novo Estado também foi e é incapaz de garantir estabilidade macroeconômica, por dois motivos: porque a economia de mercado e globalizada é inerentemente instável e porque as vantagens de um maior crescimento para a própria estabilização deixaram de ser usufruídos. Para uma posição liberal, no entanto, esse Estado permanentemente em crise tem uma funcionalidade, que é a de impedi-lo de atuar de forma mais intervencionista em prol do desenvolvimento, garantindo, desse modo, não mais lucros, mas mais liberdade para o mercado.

A priorização do gasto social pelo Estado tem a justificativa das urgentes necessidades sociais. No entanto, como isso foi feito em detrimento dos investimentos públicos, os resultados em termos de crescimento econômico são piores (o que determina um agravamento das condições sociais), pois o efeito multiplicador do consumo gerado pelos gastos sociais é menor que o dos investimentos públicos. Desse modo, criou-se um círculo vicioso, com cortes de investimentos que poderiam gerar melhorias sociais e o conseqüente aumento necessário de gastos sociais, que vai gerar mais cortes de investimentos públicos adiante. Existe, portanto, uma importante diferença entre a Era Desenvolvimentista, quando as políticas econômicas eram fortemente determinadas pelo Estado e os gastos sociais eram relativamente baixos (apesar da maioria das políticas sociais terem sido criadas nesse momento), e a Era do Ajustamento, quando as políticas econômicas são determinadas pelo mercado e o gasto social é alto. O Brasil, infelizmente, ainda não conseguiu chegar a uma combinação adequada entre atuação econômica pró-desenvolvimento e inclusão social, concomitantemente.

A diferença fundamental entre a Era Desenvolvimentista e a Era do Ajustamento está na forma de atuação do Estado. Nos anos 1980, por motivo de crises (externa e alta inflação), e nos anos 1990 também por motivos ideológicos, a atuação estatal pró-desenvolvimento foi tolhida. O Estado foi capturado pelos interesses liberais e a política econômica foi capturada pelo pensamento liberal. Essa captura foi tão forte que atualmente até boa parte da esquerda sucumbiu a essas idéias. Dessa forma, apesar do aumento da carga tributária, criou-se um Estado digamos menos participativo com relação a economia e sociedade.

O Estado brasileiro possui dois problemas: um de curto prazo (relacionado ao equilíbrio macroeconômico) e outro de longo prazo. Em termos de longo prazo, o Estado precisa elaborar, democraticamente, um planejamento estratégico para o país. Nesse sentido, a maior deficiência de política econômica é a falta de uma visão estratégica para o país. Concomitantemente, o Estado precisa estar com suas finanças relativamente saneadas, de forma que restrições de curto prazo não impeçam a adoção de políticas de longo alcance. No entanto, não é necessário que o ajuste macroeconômico seja “definitivo” e prévio ao desenvolvimento, simplesmente porque isso não existe. Por outro lado, a globalização não pode servir de justificativa para a não adoção de políticas que outros países adotam e, por conta disso, obtêm maior sucesso que o Brasil. No leste asiático também existe globalização, e um modelo econômico mercantilista (caracterizado por forte atuação estatal, por geração e manutenção de grandes superávits na Balança Comercial e por alta acumulação de reservas cambiais). Na América Latina, ao contrário, tem-se a adoção de princípios liberais de forma muito mais intensa, e o insucesso dessa alternativa é evidenciado pelos dados econômicos e sociais.

Para que o país consiga recuperar altas e sustentáveis taxas de crescimento é necessário que a taxa de investimento cresça substancialmente. Para isso, é necessária a recuperação da capacidade de investimento do Estado e, além disso, da capacidade de planejamento desse Estado (Chang, 1994). O Estado não pode atuar simplesmente como garantidor de lucros, mas deve atuar como elaborador, articulador e executor, em aliança com a sociedade, de um

plano de desenvolvimento. O mercado não é capaz, ainda mais em um país não desenvolvido, de gerar rápido crescimento com distribuição de renda e riqueza. Em segundo lugar, as políticas de curto prazo devem cumprir o papel de viabilizar as de longo prazo, ao contrário do que ocorre hoje. É claro que é impossível implementar políticas de longo prazo se não houver o controle (mas não necessariamente a solução) das variáveis de curto prazo. No entanto, também é verdade que é inviável pensar na solução dos problemas de curto prazo para, só após, elaborar e implementar políticas de longo prazo ou, pior, esperar apenas pelo mercado.

O encaminhamento das questões de longo prazo também cumpre um papel fundamental na resolução dos problemas de curto prazo (endividamento e déficit público, por exemplo), além de alterar a própria agenda de discussão, criando ou possibilitando um maior nível de consenso social. Em terceiro lugar, a vulnerabilidade externa da economia deve ser enfrentada, para se evitar o poder de veto que o capital financeiro possui sobre qualquer política que não priorize seus interesses. Nesse sentido, algum tipo de acordo internacional e formas de controle de fluxos de capitais de curto prazo precisam ser adotados, a exemplo dos países do leste asiático.

Apesar da baixa taxa de crescimento média, existem no último quarto de século vários períodos de fortes reações de demanda. Assim, pode-se argumentar que a estagnação não exclui a possibilidade de crescimento (Castro, 2005), se as condições para isso forem construídas. O problema é que essas reações rapidamente são abortadas por políticas monetárias "consistentes com a trajetória de crescimento sustentável da economia". Isso sempre vai ocorrer enquanto permanecer a atual acomodação expressa em um modelo matemático, adotado pelo Banco Central e pelo Ministério da Fazenda, que parte dos dados do passado recente (que determina insuficiente crescimento do produto potencial) e que só admite um Estado liberal para o futuro. Existem duas maneiras de projetar o futuro: ou garantir a maior liberdade possível ao mercado e, a partir disso, as taxas de crescimento econômico (e suas conseqüências sobre o mercado de trabalho,

por exemplo) “serão as que forem”, e isso é o melhor possível; ou partir-se das necessidades para a superação do subdesenvolvimento (em síntese) e, tendo esse objetivo em vista, determinar-se o que fazer. Nessa segunda visão é necessária a elaboração e a negociação de um projeto para o futuro, de uma política econômica de longo prazo para a oferta agregada, o que permitiria a modificação e adaptação das políticas de curto prazo a essa estratégia. Essa tarefa cabe à sociedade, via o Estado.

As maiores restrições ao desenvolvimento, aparentemente, portanto, estão no Estado, com suas dificuldades econômicas e conseqüentes políticas, e não no setor privado. O que se viu ao longo dos anos 80 e 90 foi um Estado com baixa capacidade de gerar desenvolvimento, com investimentos, eficiência, planejamento e, fundamentalmente, democracia. Isso, infelizmente, está hoje fora de cogitação, uma vez que grande parte da população não tem acesso aos mecanismos básicos de cidadania.