



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA
INSTITUTO DE ECONOMIA**

ELIAS GUILHERME RICARDO

**O ESTADO NO BRASIL:
FONTES DE FINANCIAMENTO, ATRIBUIÇÕES E PONTOS DE
ESTRANGULAMENTO**

**UBERLÂNDIA - MG
2009**

ELIAS GUILHERME RICARDO

**O ESTADO NO BRASIL:
FONTES DE FINANCIAMENTO, ATRIBUIÇÕES E PONTOS DE
ESTRANGULAMENTO**

Dissertação apresentada ao programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal de Uberlândia, como requisito parcial para a obtenção do título de mestre em Economia.

Área de concentração: DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO.

Orientador: Prof. Dr. JOSÉ RUBENS DAMAS GARLIPP.

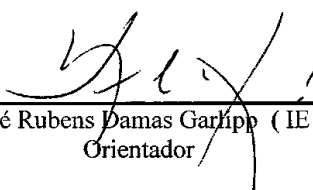
**UBERLÂNDIA - MG
2009**

Elias Guilherme Ricardo

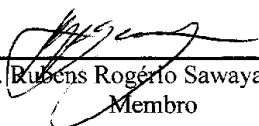
Título: O Estado no Brasil: Fontes de Financiamento, Atribuições e Pontos de Estrangulamento.

Dissertação de Mestrado aprovada em 28/08/2009.

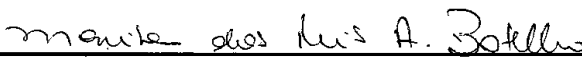
Banca Examinadora:



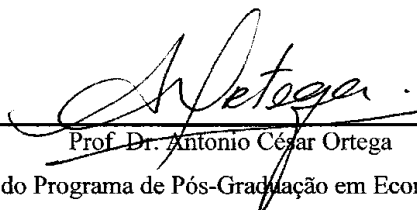
Prof. Dr. José Rubens Damas Garrido (IE - UFU)
Orientador



Prof. Dr. Rubens Rogério Sawaya (PUC-SP)
Membro



Prof. Dr. Marisa dos Reis Azevedo Botelho (IE - UFU)
Membro



Prof. Dr. Antônio César Ortega
Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Economia – IE - UFU

Universidade Federal de Uberlândia
Instituto de Economia
Programa de Pós-Graduação em Economia
Uberlândia - MG

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

- R488e Ricardo, Elias Guilherme, 1976-
O estado no Brasil : fontes de financiamento, atribuições e pontos de estrangulamento / Elias Guilherme Ricardo. - 2009.
137 f .
Orientador: José Rubens Damas Garlipp.
Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Uberlândia, Programa de Pós-Graduação em Economia.
Inclui bibliografia.
1. Política econômica – Brasil - Teses. 2. Intervenção estatal - Teses. 3. Estado – Teses. 4. Financiamento - Teses. 5. Neoliberalismo - Teses I. Garlipp, José Rubens Damas. II. Universidade Federal de Uberlândia. Programa de Pós-Graduação em Economia. III. Título.

CDU: 338.22(81)

Ao meu pai, José Guilherme Ricardo, que na sua simplicidade, soube me ensinar as coisas importantes da vida.

AGRADECIMENTOS

A maioria das conquistas importantes da nossa vida envolve muitas pessoas, raramente fazemos algo realmente sozinhos. A elaboração desta dissertação não foi diferente. A falta de oportunidade, muitas vezes, impede que expressemos nossa gratidão e compartilhemos nossas vitórias com as pessoas que nos ajudaram. Por isso, quando surge a chance, temos o dever de fazê-lo. É isso que faço ao nomeados abaixo.

A Deus por me dar, desde sempre, saúde, coragem e perseverança para lutar e alcançar meus objetivos.

À Diná Andrade Lima, companheira de tantos anos, pelo incentivo e apoio incondicionais aos meus objetivos acadêmicos, profissionais e pessoais, mesmo nos momentos mais difíceis. Obrigado por tudo.

Não poderia deixar de agradecer ao Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), do qual sou servidor, em especial a Unidade Estadual do Paraná, que mesmo diante da necessidade de pessoal em virtude do Censo Agropecuário, concedeu-me afastamento integral para realizar o curso que ora se finda.

Ao professor Dr. José Rubens Damas Garlipp, pela disposição em me orientar, pelo apoio e paciência dispensados, corrigindo os desvios de rota com sabedoria, sem, contudo, tolher a liberdade ou alterar os rumos inicialmente traçados.

Ao professor Msc. Vitorino Alves da Silva, pela acolhida no Estágio em Docência na disciplina Economia do Setor Público e pelas importantes sugestões em relação à formatação e análise dos dados sobre as finanças públicas.

À secretária do Instituto de Economia, Vaine Aparecida B. Lemos, pela disposição e dedicação para resolução dos assuntos burocráticos.

Aos amigos da “Casa de Família”, Chayene Peterson Martini e Guilherme Maciel Camioto, que, através do apoio em todos os momentos me ajudaram a enfrentar as dificuldades e vencer as batalhas diárias nesse período que vivi em Uberlândia. Obrigado por se interessarem pelas “divagações” sobre o tema deste trabalho, bem como pelas sugestões apresentadas. Não posso deixar de mencionar a lealdade, às vezes “mafiosa” e irrepreensível de vocês. Em virtude disso, posso dizer, com certeza, que mais do que amigos de república, os considero parte da minha família.

Aos amigos Ana Márcia Rodrigues da Silva e Áureo Leandro Haag,

companheiros da Turma 2007, cujos sufocos compartilhados, quer nos estudos em grupo quer nos trabalhos em equipe, foram fundamentais para o meu crescimento acadêmico, pessoal e cultural.

Aos amigos Henrique Barros, Pedro Henrique Evangelista e Thiago Callado Kobayashi, pela acolhida em sua casa no final da minha estada em Uberlândia.

A todos os citados, meus sinceros agradecimentos, pois, sem a contribuição de vocês, o trabalho teria sido mais árduo, e o êxito não teria o mesmo valor. Que Deus os abençoe.

Tudo vale a pena, se a alma não é pequena!
Por isso, quando o fim se aproximar, não
terei medo da morte, sentirei saudade da vida!

(Fernando Pessoa e Vinicius de Moraes)

RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo demonstrar as fontes de financiamento e as atribuições do Estado no Brasil na década de 1990, bem como seus pontos de estrangulamento, considerando as transformações pelas quais o País passa após a promulgação da Constituição Federal de 1988 e a redemocratização política. Simultaneamente a estas transformações internas, ocorre uma maior inserção externa da economia brasileira, materializada pelas aberturas comercial, produtiva e financeira, cujas idéias que servem de fundamento são a globalização e o neoliberalismo. Nesse contexto, o financiamento e as funções do Estado mudam drasticamente em relação ao modelo desenvolvimentista, vigente até os anos 1980. Para tanto, será feita uma breve análise histórica da economia brasileira, buscando subsídios para se compreender a gênese do Estado brasileiro e as razões de suas mudanças ao longo do tempo. A hipótese central é que, diferentemente do esperado, as mudanças trazidas pela Constituição de 1988 e pela implementação de políticas neoliberais não melhoraram o financiamento do Estado e, assim, prejudicaram a execução das funções a ele atribuídas.

Palavras-chave: Estado, Intervenção Estatal, Financiamento.

ABSTRACT

The objective of this work is to present the financing sources and attributions of the State in Brazil during the 1990's, as well as its crucial issues considering the transformations endured by the Country after the enactment of the 1988 Federal Constitution and political redemocratization. A greater external insertion of the Brazilian economy occurs simultaneously to these internal transformations, produced by commercial, production and financial openings in which the globalization and neoliberalism serve as fundamental ideas. In this context, the financing and the State's role change drastically in regards to the model of development in effect until the 1980's. Therefore, a brief historical analysis of the Brazilian economy will be performed, searching for financial assistance to understand the Brazilian State's origin, and the reasons for its changes throughout time. Differently than expected, the central assumption is that the changes by the 1988 Constitution and by the implementation of neoliberalism policies did not improve the State's financing, and therefore harmed the execution of the functions attributed to it.

Keywords: State, State Intervention, Financing.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Participação da Despesa da União, Estados e Municípios no PIB.....	27
Tabela 2 - Despesas da União, Orçamento de Guerra e Orçamento dos Planos	29
Tabela 3 - Despesas nos Orçamentos e Produto Interno Bruto	30
Tabela 4 - Participação da União, Estados e Municípios no Total da Receita Tributária - 1967-1971	46
Tabela 5 - Saldo em Transações Correntes do Brasil em US\$ bilhões - 1990-1999.....	99
Tabela 6 - Necessidades de Financiamento do Setor Público em % do PIB.....	102
Tabela 7 - Evolução do Gasto Social Federal e da Despesa Financeira Federal.....	104
Tabela 8 - Comportamento do PIB, Investimento e Desemprego no Brasil - 1990-1999.....	105
Tabela 9 - Carga Tributária Global - 1990-1999.....	109
Tabela 10 - Carga Tributária Bruta Por Competência em % do PIB - 1990-1999 ¹	109
Tabela 11 - Carga Tributária Bruta Disponível em % do PIB - 1990-1999 ¹	110
Tabela 12 - Composição da Carga Tributária Por Tributo em % do PIB.....	112
Tabela 13 - Receitas Orçamentárias da União – Por Categoria Econômica – 1990-1994	116
Tabela 14 - Receitas Orçamentárias da União – Por Categoria Econômica – 1995-1999	116
Tabela 15 - Gastos Públicos Por Função – 1990-1994.....	117
Tabela 16 - Gastos Públicos Por Função – 1995-1999.....	118
Tabela 17 - Composição da Função Administração e Planejamento – 1990-1994.....	119
Tabela 18 - Composição da Função Administração e Planejamento – 1995-1999.....	119
Tabela 19 - Dívida Líquida do Setor Público em % do PIB.....	122

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	13
CAPÍTULO 1	
O ESTADO NO BRASIL A PARTIR DA DÉCADA DE 1930	16
1.1 A organização do Estado nos 1930	16
1.1.1 A intervenção estatal e a industrialização.....	21
1.1.2 A política fiscal durante o Estado Novo	25
1.2 A transição do período 1945-1950	30
1.3 O retorno de Vargas e os problemas estruturais da economia	33
1.4 O Plano de Metas e o novo padrão de desenvolvimento.....	36
CAPÍTULO 2	
O ESTADO: DAS MUDANÇAS DOS ANOS 1960 À CRISE DA DÍVIDA	41
2.1 O Plano de Ação Econômica do Governo – PAEG.....	42
2.2 As reformas tributária, monetária e financeira	43
2.3 O “Milagre Econômico”	49
2.4 O II PND e a Crise da Dívida (1974-1984).....	57
2.5 A crise do Estado nos anos 1980	67
CAPÍTULO 3	
A NOVA CONSTITUIÇÃO E O ESTADO NA DÉCADA DE 1990	74
3.1 As transformações da Constituição Federal de 1988.....	74
3.1.1 O sistema tributário	74
3.1.1.1 As alterações na legislação tributária	76
3.1.1.2 O federalismo fiscal e sua evolução	79
3.2 Direitos e garantias sociais	81
3.3 Conjuntura internacional e o Estado na década de 1990	86
3.3.1 O Estado no contexto de globalização e neoliberalismo	88
3.4 O papel do Estado no Brasil e o neoliberalismo.....	91
3.4.1 A política econômica.....	96
3.4.2 A política fiscal e seus determinantes.....	97
3.5 O financiamento do Estado brasileiro	106
3.5.1 A composição das receitas e despesas da União	115
3.5.1.1 As receitas da União	115
3.5.1.2 As despesas da União	115
3.5.1.3 O atendimento das políticas sociais e do investimento público	122
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	129
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	132

INTRODUÇÃO

O Estado no Brasil, desde sua constituição enquanto Estado capitalista foi fortemente intervencionista. A economia brasileira pós-1930 não pode ser entendida sem considerar a importância dos investimentos feitos diretamente pelo Estado, devido à incapacidade da iniciativa privada nacional em assumir esta tarefa. O período que vai de 1930 a 1960 é marcado pela instalação da indústria de bens leve e de consumo durável. Na década de 1970, através das empresas estatais, foram realizados elevados investimentos nas chamadas indústrias de base, buscando complementar a industrialização do País. Além disso, o Estado implantou a maior parte da infraestrutura, criou diversos incentivos fiscais, tributários, creditícios e cambiais que foram fundamentais para moldar as condições de desenvolvimento da economia brasileira.

Nos anos 1980, a crise da economia brasileira em função dos choques do petróleo, do desequilíbrio das contas externas, aumento dos juros internacionais e do elevado endividamento impuseram ao setor público um forte ajuste fiscal, restringindo a formulação de políticas de desenvolvimento, seja pelo menor investimento em infraestrutura, ou pela drástica redução dos incentivos fiscais. Assim, a preocupação central passou a ser o equilíbrio das contas externas no período 1979-1984 e, no período 1985-1993, a inflação. Desse modo, o Estado perde sua capacidade de fomentar e coordenar a economia, existindo uma dissociação entre os investimentos públicos e privados.

Assim, é possível perceber que até o final da década de 1980, o Estado aproximou-se mais da concepção keynesiana, pois se preocupou com a industrialização, geração de emprego e renda e melhoria das condições de vida da sociedade brasileira. No entanto, a partir dos anos 1990, com o movimento de globalização que toma conta das economias periféricas, o Brasil adota de forma clara e crescente, a ideologia neoliberal. Primeiro com o governo de Fernando Collor de Mello e, depois, Fernando Henrique Cardoso. Isso pode ser percebido através da adoção, por esses governos, de medidas como: abertura comercial, liberalização plena ao capital, privatizações e redução dos gastos sociais. Os objetivos centrais do Estado passam a ser a manutenção da estabilidade monetária e geração de superávit primário para pagamento dos juros da dívida pública.

Nessa perspectiva, o objetivo deste trabalho é demonstrar de forma sucinta, as transformações pelas quais passa o Estado brasileiro, desde sua constituição enquanto agente soberano que concentra em si o poder político e econômico, enfatizando suas funções e/ou

atribuições, assim como suas formas de financiamento, sendo o foco principal a década de 1990. Para tanto, é preciso uma análise histórica, pois não se pode compreender, de forma satisfatória, um fenômeno social ou econômico, em determinado período, sem considerar os anteriores.

Este trabalho divide-se em três partes (capítulos) principais. A primeira parte desse trabalho tem por objetivo tratar da formação do Estado brasileiro, enfatizando o contexto de sua organização administrativa, sua estruturação enquanto agente centralizador do poder político, e responsável pela implementação do seu caráter nacional. Em virtude dessas características, busca-se mostrar as formas de intervenção na economia e suas fontes de financiamento no período 1930-1960. A abordagem inicia-se com o primeiro governo Vargas, passa pela transição do governo Dutra, chega ao segundo mandato Vargas e se encerra com o governo JK, cuja política desenvolvimentista do Plano de Metas complementou o processo de transformação da economia brasileira de agrário-exportadora para capitalista fundamentada na indústria. A instalação da indústria de bens consumo duráveis e seus grandes efeitos multiplicadores, em virtude da euforia do crescimento econômico, ocultaram as dificuldades de financiamento da economia brasileira, notadamente do Estado. Todavia, ao final dos “cinquenta anos em cinco”, os desastrosos efeitos da forma de atuação e financiamento do Estado, bem como os sinais claros de esgotamento do modelo de substituição de importações, não tardaram a aparecer, gerando grande instabilidade econômica, política e social, que culminariam no golpe militar, em 1964.

Na segunda parte abordam-se as transformações sofridas pela economia brasileira a partir dos 1960 até a elaboração da Constituição Federal de 1988. São tratados, ainda, de forma breve do Plano de Ação Emergencial do Governo (PAEG) e das reformas tributária e do sistema financeiro (1966-1967) que conseguiram criar, mesmo que precárias, fontes mais adequadas para o financiamento do desenvolvimento, destacando-se, assim, que a inflação foi controlada e as contas públicas equilibradas. Na seqüência, aborda-se o “milagre econômico” (1968-1973), resultado das reformas realizadas pelo PAEG aliadas à conjuntura internacional favorável. Depois, trata-se do II Plano Nacional de Desenvolvimento (1974), da crise da dívida externa e do balanço de pagamentos no final dos anos 1970, desembocando numa severa crise do Estado brasileiro, colocando um ponto final ao modelo desenvolvimentista. A idéia é demonstrar as transformações do papel do Estado, seu financiamento e sua organização, bem como as conseqüências para os períodos seguintes, principalmente, sobre o contexto econômico, político e social em que se deu a elaboração da Constituição Federal de 1988.

Na terceira parte, foco principal deste trabalho, busca-se demonstrar as mudanças ocorridas em relação ao sistema tributário, aos direitos sociais e seus impactos sobre as funções e as formas de financiamento do Estado na década de 1990. Paralelamente, procura-se identificar os fundamentos da atuação estatal, haja vista a inserção internacional da economia brasileira nos aspectos produtivos, comerciais e financeiros. É importante, também, considerar a estabilização da economia pelo Plano Real, pois o drástico ajuste fiscal, a redução da política monetária ao manuseio da taxa de juros e o sistema de câmbio fixo, destarte terem sido importantes para a estabilização, lançaram o País numa recessão que durou pelo menos oito anos (1994-2002). A prioridade da atuação do Estado foi a manutenção da estabilidade econômica, basicamente via juros elevados, favorecendo o capital financeiro, inibindo o investimento produtivo e promovendo a redução dos gastos públicos (sociais e investimentos). Essa conjuntura apresentou resultados desastrosos, tais como aumento do número de falências, elevação da taxa de desemprego, redução de salários, crescimento da dívida pública e maior dependência e vulnerabilidade externa. Assim, percebe-se que o fim do pacto desenvolvimentista e a redemocratização do País estabeleceram um redirecionamento da atuação do Estado, contudo, sem melhorar seu financiamento. A atuação estatal no Brasil não procurou alavancar ou coordenar a economia, ela se resumiu ao cumprimento dos preceitos neoliberais. Assim, abandona-se em definitivo o padrão de crescimento alicerçado no tripé Estado, capital estrangeiro e capital privado nacional, sendo que esta reorientação, de uma ação estatal “mais” keynesiana para outra “escancaradamente” neoliberal, implicou numa dificuldade crescente do Estado em atender as demandas políticas, econômicas e sociais que a ele são apresentadas.

As considerações finais do trabalho evidenciam que as transformações trazidas pela Constituição de 1988, notadamente a reforma do sistema tributário e o reconhecimento dos direitos e garantias sociais, juntamente com a redemocratização do Brasil, não melhoraram as condições de financiamento do Estado e o desempenho de suas atribuições na década de 1990. Isto ocorreu em virtude, principalmente, do tipo de inserção internacional da economia e da adoção da ideologia neoliberal. Esta última, é necessário pontuar, acabou restringindo ainda mais tais atribuições, utilizando, para tanto, o argumento do mercado auto-regulado e do Estado mínimo. Outra evidência é que a adoção dos preceitos neoliberais como fundamento das políticas públicas, não reduziram, mas, ao contrário, agravaram as desigualdades sociais.

CAPÍTULO 1

O ESTADO NO BRASIL A PARTIR DA DÉCADA DE 1930

O golpe de outubro de 1930 resultou no deslocamento da tradicional oligarquia agrária do centro do poder. Isto significou o fim do velho lema da Primeira República, segundo o qual “o café dá para tudo”. Essa mudança deveu-se à conjuntura internacional, que desencadeou uma séria crise da hegemonia do setor cafeeiro. A tese de que o Brasil era um país essencialmente agrícola perdeu força entre os novos dirigentes políticos, o que foi refletido numa nova concepção do Estado e sua intervenção. A centralização da vida política e econômica do país nas mãos de um Estado intervencionista e a disciplina a que foram submetidos os fatores produtivos revelam a natureza modernizante do novo Estado.

Desse modo, embora não tenha "abandonado" a agricultura, a análise das transformações ocorridas na estrutura produtiva, ao longo do período do período 1930-1960, evidencia a aceleração do processo de passagem do núcleo dinâmico da economia do setor agrário-exportador para o industrial, ou seja, o novo Estado teve uma orientação predominantemente voltada para a indústria.

1.1 A organização do Estado nos 1930

A crise dos anos 1930 é o marco fundamental para a formação de um Estado forte, centralizador e de caráter nacional moderno no Brasil; no sentido de “*um órgão político que tende a afastar-se dos interesses imediatos e a sobrepor-se ao conjunto da sociedade como soberano*”. O equilíbrio político pautado de forma hierárquica e regional é quebrado, abrindo “*espaço para a rápida centralização e concentração de poder no Executivo Federal, dos dispositivos fundamentais de elaboração, implementação e controle da política econômica*” (DRAIBE, 1985:129). Em outras palavras, a administração central tomou para si atribuições e instrumentos antes da competência dos estados, criando assim o aparelho econômico estatal.

[...] este aparelho foi montado sob o princípio da centralização dos comandos e da descentralização funcional ou administrativa; estes princípios foram a única solução encontrada para atender os problemas administrativos, políticos e econômicos que se colocavam na reorganização da estrutura estatal do período (DRAIBE, 1985:84).

Desse modo, o Estado brasileiro é estruturado para dar suporte a políticas de caráter nacional, sendo tais políticas expressão de um Estado com poder unificado, que deve satisfação à nação como um todo e não a interesses oligárquicos regionais. Com o Estado nacional, as características nacionais e unificadoras tornam-se mais efetivas, pois estão agora inscritas na estrutura burocrático-administrativa estatal, uma vez que o grupo que dominava o Estado anteriormente perdeu poder político. Entretanto, entre 1930 e 1950, os controles e a regulação estatal eram fragmentados, pontuais e compartimentados, sem a devida definição de funções e hierarquia de competências. A opção pelas políticas de caráter nacional pode ser considerada como resultado da escassez de recursos internacionais disponíveis, haja vista a crise de 1929. O nacionalismo passou a integrar os discursos governamentais e a justificar suas próprias realizações, sendo apropriado como um projeto do Estado cujo papel seria o de mobilizar cada vez mais os setores sociais no sentido de engajá-los na tarefa de solucionar os problemas da sociedade como um todo (MENDONÇA, 1986). Assim, a idéia-força era de que existia a união entre a elite e as massas, portanto, inexistindo conflito social; sendo que ao Estado caberia a promoção e organização do povo em uma nação. Na prática, os conflitos existiam, mas o Estado auxiliava na harmonização dos conflitos de interesses entre as classes sociais, bem como controlava os problemas sociais resultantes do surgimento das classes populares urbanas.

A concentração e centralização do poder do Estado, o reforço do Executivo e a ampliação da sua ação normativa e intervencionista são explicados tanto pelo clima ideológico, quanto pela necessidade de legitimação do regime autoritário. Este “*novo*” Estado é concretizado devido às crises do Estado oligárquico e a um novo e instável equilíbrio político entre forças com idéias contraditórias e modelos díspares, que reforçam a autonomia da autoridade central.

A atuação do Estado enquanto dinamizador da industrialização foi possível em virtude da eficácia com a qual seus instrumentos foram utilizados para enfrentar a crise mundial iniciada em 1929. Desde a década de 1920, ou mesmo antes, criam-se no Brasil condições internas, objetivas e subjetivas, favoráveis à industrialização; mas foi a contestação da ordem oligárquica, pela referida crise, e, a eclosão de conflitos sociais urbanos que colocaram o processo em marcha (MENDONÇA, 1986). Embora a ação econômica estatal no pós-1930 possa ser vista como ainda comprometida com setores tradicionais da economia,

as medidas por ele adotadas ultrapassaram os limites da simples defesa dos interesses dos velhos grupos dominantes.

As estruturas materiais do Estado, sua forma de intervenção, a partir de 1930, estiveram diretamente ligadas ao projeto de industrialização do país, estabelecendo uma articulação entre este último e o aparelho econômico estatal. Tal articulação passa a orientar as ações do governo. Na primeira fase da industrialização brasileira, o organismo estatal adquiriu modernidade, refinamento e amplitude dos controles, que se destacam quando comparados com as estruturas e funcionamento de outros Estados modernos na época que enfrentaram as suas condições de industrialização.

No Brasil, a constituição do Estado Capitalista e do Estado Nacional acontece simultaneamente:

O caráter capitalista desse Estado em formação está impresso na sua própria estrutura burocrático-administrativa que emerge a partir de 1930 que condensa e exprime, nos seus aspectos propriamente materiais, as relações e contradições básicas da sociedade. O aspecto nacional se faz inscrevendo nos seus aparelhos os diferentes interesses sociais, sofrendo uma generalização e abstração, metamorfoseando-se em interesses nacionais e constituindo-se na substância das políticas do Estado (DRAIBE, 1985:83).

A estrutura material foi fundamental para a constituição do Estado nacional e capitalista brasileiro, o que ocorreu em função de fatores como aparato legal e definição de soberania. A constituição da autoridade pública central sobre recursos considerados essenciais ou estratégicos é típica da formação dos Estados nacionais e o Brasil não fugiu à regra. A Revolução de 1930 deu maior consistência à legislação anterior, demarcando competências e explicitando direitos. Assim, o Estado amplia seus poderes ao transformar diversas relações contratuais de direito privado em relações de direito público, isto é, pautadas no interesse público. Assim, em 1934, a soberania nacional começou a ser estabelecida com a legislação que distinguia capitais nacionais e estrangeiros, quanto ao uso e exploração de recursos naturais estratégicos. O solo e o subsolo tornam-se propriedades da União e sua exploração depende de autorização ou concessão a ser dada exclusivamente a brasileiros. Essa legislação possibilitou um maior intervencionismo estatal, uma vez que este foi o ponto de partida para o Estado tornar-se empresário e produtor. A soberania foi reforçada também pela criação do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em 1938, pois o conhecimento sobre as riquezas nacionais, a população, o solo, o relevo e a estrutura da atividade econômica eram importantes tanto para o Estado ter o monopólio da informação, assim como, para subsidiar a elaboração de políticas públicas.

A forma de intervenção do Estado na economia foi moldada pelo embate de

forças no período 1930-1945, que formou a base social e política, estabelecendo, simultaneamente, as possibilidades e limites da intervenção estatal expressos na materialidade do aparelho econômico e no seu âmbito de atuação. Sobre tal base, o Estado sintetizou os diferentes interesses sociais, porém com autonomia para levar adiante seus próprios interesses, tais como projetos de alcance nacional. O Estado que se estrutura a partir dos anos 1930 até meados dos 1950, sob formas burocrático-administrativas centralizadas, portanto nacionais, procede a uma intervenção profunda e abrangente, porém limitada, na economia. As suas restrições aparecem claramente na transformação de sua natureza a partir do final dos anos 1950. Em relação aos resultados da intervenção estatal, ao fim do Estado Novo:

[...] estavam sob a órbita estatal de atuação e relativo controle a moeda e o crédito, o comércio externo, a gestão da força de trabalho e os salários, além de uma estrutura tributária em transformação, o que conferia ao Estado a possibilidade de afetar todos os preços fundamentais da economia. Como proprietário e empresário, o Estado já havia avançado nas áreas de transportes, ferro e aço, álcalis, encaminhando-se para a produção de energia elétrica e caminhões (DRAIBE, 1985:131).

A participação do Estado na constituição do capitalismo e da sociedade burguesa no Brasil foi necessária e fundamental. Durante o processo de industrialização, o Estado brasileiro não se limitou a garantir a ordem capitalista, ele tornou-se forte, autônomo e com iniciativa própria, planejou, regulou e interveio nos mercados e, ainda, tornou-se produtor e empresário; através de seus gastos, coordenou o ritmo e os rumos da economia e, envolvendo-se no cerne da acumulação capitalista. Assim, a ampliação do Estado brasileiro na economia torna-se crescente.

[...] uma das características marcantes do desenvolvimento do capitalismo no Brasil diz respeito ao significativo papel do Estado como fator de impulso à industrialização. Esse papel foi exercido não apenas através de suas funções fiscais e monetárias e de controle do mercado de trabalho ou de sua função de provedor dos chamados bens públicos, mas também e, sobretudo pela (i) definição, articulação e sustentação financeira dos grandes blocos de investimentos que determinaram as principais modificações estruturais da economia no pós-guerra; (ii) criação de infraestrutura e produção direta de insumos intermediários indispensáveis à industrialização pesada (SERRA, 1984:68).

O Estado regulou as relações sociais, absorvendo-as no seu interior, sendo que o regime ditatorial foi fundamental para essa centralização de poder decisório. Entretanto, a sobreposição com autonomia sobre os diversos e distintos grupos de interesses, não desvinculou o Estado destes. É interessante destacar que o discurso oficial era de um Estado legitimado por uma “*democracia de massas*” urbanas, o que é bastante contraditório, pois se tratava de um governo ditatorial.

A base de apoio da política industrializante do Estado compatibilizou interesses e ofereceu oportunidades de inserção econômico-social aos grupos populares numericamente

importantes. Nesse sentido, a instabilidade das alianças políticas é uma característica dessa compatibilização. Assim, devido à dificuldade de manter uma base de sustentação política, o governo usou mecanismos para contornar a resistência imposta pelas forças sociais e políticas que se organizavam no Estado, mesmo num regime autoritário, nas quais esbarravam a ação estatal. O mais comum destes mecanismos foi a criação de órgãos, conselhos e comissões para estudar, debater e planejar sobre diversos temas, inclusive a industrialização, que para o Estado era o mais importante para o País. Esses órgãos constituíram-se no meio de expressão dos grupos sociais e também de grupos burocráticos na defesa de seus interesses, além de servirem para reforçar a rede que se constituía no interior do aparelho estatal, por meio da participação de funcionários com posição em áreas estratégicas para estabelecer prioridades e controle. Desse modo, foi possível aumentar a eficiência da ação estatal num aparelho econômico carente de um órgão central de planejamento (DRAIBE, 1985).

A forma e a intensidade da intervenção efetiva do Estado exigem coordenação e planejamento, para que esta seja efetiva. Segundo Myrdal (1960), “*a intervenção estatal precede e exige o planejamento, sendo que esta lógica inscreveu-se desde logo na ação intervencionista do Estado brasileiro do pós-30*” (MYRDAL, 1960:47). Todavia, esse planejamento era feito de maneira descentralizada e, não obstante a magnitude da intervenção estatal no Brasil exige-se um órgão central de coordenação, planejamento e controle, sendo que este não foi criado, nem mesmo durante o Estado Novo, quando o projeto integrado de industrialização pesada fazia de tal necessidade uma exigência. Isso não impediu que a intervenção e o controle exercidos pelo Estado fossem usados de forma plena. Uma das ações intervencionistas de grande impacto foi a regulação das relações de trabalho, implantada em 1931 com a criação do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, do Departamento Nacional do Trabalho em 1932 e do Conselho de Imigração e Colonização, em 1938. Isso significou a “estatização” da luta econômica de classes, inevitavelmente mediada pela ação regulatória do Estado. Em 1940 foi criada a legislação do salário mínimo. Os instrumentos de regulamentação do mercado de trabalho se ampliam até 1945 com a Consolidação das Leis do Trabalho que, além de contemplar aspectos trabalhistas, incluía legislação previdenciária, sindical e organização da justiça do trabalho. A política de sustentação de preços mínimos agrícolas foi outra importante ação estatal no sentido de estabelecer controle sobre a economia. Tanto esta quanto a legislação do salário mínimo constituíram-se como marcos fundamentais para o desenvolvimento da forma mais avançada do Estado, sendo incorporados permanentemente ao mecanismo regulatório estatal.

1.1.1 A intervenção estatal e a industrialização

A intervenção estatal esteve atrelada em grande medida ao processo de industrialização, que na prática foi o condutor da política econômica do período, tendo que o grupo político que chega ao poder opta pela industrialização como opção para dinamizar a economia e retomar o desenvolvimento. Entretanto, quando assumiu a responsabilidade pelo planejamento e também da implantação do processo, o Estado enfrentou questões fundamentais, como o reforço do aparelho estatal, o planejamento em si e as alternativas de financiamento. Estas questões se agravaram quando a implantação da indústria de base se tornou imprescindível para que o Brasil pudesse alterar sua inserção na divisão internacional do trabalho. “*A industrialização pesada no Brasil foi um objetivo definido no Estado Novo com a participação decisiva do Exército como instituição, devido à concepção de defesa nacional*” (DRAIBE, 1985:101). Até então, não havia um projeto consistente de industrialização pesada, e nem a forma de articulação entre gastos estatais e o setor privado. Isso é explicado pela coalizão política instável e, dividida, em relação à forma e à velocidade que a industrialização deveria ocorrer. O governo atendeu os diferentes grupos de interesses, esbarrando nos limites que eles próprios lhe impunham. Nesse contexto é que se sobrepuseram de fato os projetos industrializantes e de defesa nacional.

A crescente intervenção estatal demandou maior volume de recursos para fazer frente aos projetos econômicos que pretendia implementar. Uma das formas de ampliar as bases fiscais e financeiras do Estado foi a criação de fundos vinculados. Buscava-se canalizar recursos tributários para planos parciais, impedindo qualquer redistribuição de recursos diferente de uma aplicação previamente definida. Estes fundos vinculados articulavam os setores empresariais aos ao governo, através das federações e confederações. Nesse contexto, os líderes empresariais defendiam seus interesses particulares dentro das políticas econômicas gerais, uma vez que eram eles que praticavam as políticas vinculadas aos seus setores de atuação. Além disso, diante da opção pela industrialização, o Estado procurou transferir recursos da agricultura para a indústria, através da manipulação do câmbio como fonte geradora de recursos para o setor industrial.

Em relação ao planejamento, “*a questão não se reduzia a compatibilização formal da política econômica setorial, mas era uma exigência do novo padrão de acumulação, no que se refere aos impactos dinâmicos que a ação econômica do Estado vinha provocando*” (DRAIBE, 1985:103). O planejamento do desenvolvimento industrial e a forma

de estruturação do aparelho econômico foram baseados em órgãos setoriais e planos parciais, o que limitava o projeto do Estado Novo. O planejamento da ação industrializante do Estado foi primeiramente concretizado pelo Departamento Administrativo do Setor Público (DASP), por meio de planos globais de investimentos estatais. Este elaborou, em 1939, o Plano Especial de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa Nacional, que previa investimento em infraestrutura, indústrias de base e, principalmente, no reaparelhamento das Forças Armadas. A origem de tais recursos seriam taxas sobre operações cambiais, lucros sobre operações bancárias e vendas de Obrigação do Tesouro Nacional. Procurando desenvolver um planejamento global para fomentar a industrialização, no mesmo ano, o DASP dividiu o orçamento público em gastos de custeio e de investimentos. Vinculou o orçamento público e o planejamento econômico, usando a idéia de que “o orçamento é o plano traduzido em dinheiro” (DRAIBE, 1985). Essa nova divisão pecava pela falta instrumentos fiscais e financeiros que dessem suporte aos planos. Essa deficiência poderia ser superada com a criação de um órgão central de coordenação e controle. Isso só ocorreu em 1942, com a Comissão de Mobilização Econômica.

Entre 1933 e 1955, a industrialização ocorre porque existe um movimento endógeno de acumulação em que se reproduzem, conjuntamente, a força de trabalho e parte do capital constante industrial; mas, a industrialização é restringida, pois as bases técnicas e financeiras da acumulação são insuficientes para que se implante a indústria de bens de produção, que permitiria à capacidade produtiva crescer adiante da demanda. É no governo Juscelino Kubitschek (1956-1960) que é realizado um conjunto de investimentos altamente complementares e concentrados, que altera radicalmente a estrutura do sistema produtivo, ampliando a capacidade muito além dos limites ao mesmo tempo em que a capacidade produtiva se amplia muito além dos horizontes impostos pela demanda preexistente. Desse modo, é que surgirá um novo padrão de acumulação, caracterizado pela industrialização pesada, possibilitando um rápido crescimento da capacidade produtiva de bens de produção e de bens de consumo duráveis.

Na etapa de industrialização restringida (1956-1960) o crescimento econômico requereu não somente uma forte coordenação estatal, mas também uma ação do Estado como empresário, capaz de estender e levar até os seus limites os estreitos horizontes do setor privado. Destaca-se que o investimento direto em atividades industriais é uma das formas mais expressivas de intervenção estatal no pós-1930. Isso ocorre em virtude da inexistência do grande capital nacional privado em proporções necessárias para levar adiante a industrialização. Assim, o Estado se viu pressionado a atuar muito além do papel de

coordenador da economia, transformando-se em investidor (MENDONÇA, 1986). Isto implicou um avanço significativo no desenvolvimento das forças produtivas e da divisão social do trabalho, que certamente foi pré-condição para a industrialização pesada. Todavia, as exigências impostas ao Estado por esse processo foram muito maiores. No entanto, entre uma fase e outra, houve uma profunda descontinuidade, o que exigiu da ação estatal, além dos investimentos em infraestrutura e nas indústrias de base, o estabelecimento da associação ao grande capital produtivo estrangeiro.

A industrialização pesada teve início com o aço, haja vista a importância do mesmo para os demais setores industriais. Para sua implantação foram consideradas três alternativas: i) criação pelo Estado, com financiamento estrangeiro e recursos das exportações do minério de ferro; ii) associação do Estado com o capital privado nacional; iii) iniciativa do capital privado nacional, associada ou não ao capital estrangeiro, sob o controle do Estado. A primeira alternativa foi a escolhida, era a única viável, pois o capital privado nacional não tinha condições de arcar com essa responsabilidade. O empréstimo externo, como fonte de financiamento, era a única possibilidade que resguardava a soberania nacional e a resistência política da burguesia exportadora. Esse empréstimo foi conseguido junto ao Eximbank, graças à habilidade política de Vargas, numa conjuntura de guerra. A ação empresarial do Estado não foi acidental, ela está ligada a um projeto definido depois de um longo debate político, fundado na ideologia nacionalista e, às vezes, no apoio popular.

O rápido processo de centralização das funções regulatórias do Estado exigiu um reforço na arrecadação fiscal da União, sua principal fonte de financiamento, notadamente durante o Estado Novo. A arrecadação passou a apoiar-se nos impostos internos e para que o governo central tivesse condições de reestruturar sua base fiscal “*era necessário um avanço decisivo da acumulação industrial e uma aceleração da urbanização*” (DRAIBE, 1985:119). Desse modo, os impostos sobre importação perdem importância na arrecadação para o imposto sobre a renda; em 1929, os impostos sobre importação eram 42% das receitas da União, em 1944 caíram para 11,5%. Houve a delimitação constitucional da competência das esferas federal, estadual e municipal e se estabeleceu um sistema de transferência entre essas três esferas. A União aumentou sua participação no total da receita tributária, passando de 51,2% em 1930 para 55,7% em 1945, porém a sua situação financeira foi crescentemente agravada, pois se acentuaram os compromissos do Estado com programas sociais e econômicos (DRAIBE, 1985).

As transformações da base tributária não foram suficientes, pois o Estado teve dificuldades para arcar com os “gastos tradicionais”. Desse modo, para fazer frente aos

déficits fiscais, buscava-se criar novos impostos, alterar alíquotas ou implementar uma reforma tributária. O aumento genérico da receita fiscal equacionava os gastos de custeio, mas dificilmente traria recursos para os grandes projetos de infraestrutura e indústria de base. Além da questão fiscal, muito mais grave era o Estado sustentar um rápido processo de expansão industrial e, ao mesmo tempo, encontrar soluções técnicas e financeiras para a implantação do setor de bens de produção, o que exigia alterações profundas nos sistemas bancário e tributário.

A solução encontrada para dar conta do grande volume de capital requerido para o projeto industrializante foram os empréstimos externos e as empresas públicas. Para suprir a ausência de um sistema de crédito adequado, buscou-se criar um banco de investimentos. A idéia não obteve êxito, devido à exigência de elevado volume de capital inicial requerido e a definição de fonte de recursos. Em 1937, com a criação da Carteira de Crédito Agrícola e Industrial do Banco do Brasil, atendeu-se parte da necessidade de crédito dos empresários, embora não financiasse, a princípio, a implantação de novas unidades produtivas, mas apenas empréstimos para aquisição de matéria-prima ou melhoria de equipamento.

A implantação da indústria de base foi concretizada pela criação de empresas públicas: em 1941 foi criada a Companhia Siderúrgica Nacional (CSN); em 1942 a Companhia Vale do Rio Doce (CVRD); em 1943 a Companhia Nacional de Álcalis e Fábrica Nacional de Motores; em 1945 a Companhia Hidrelétrica de São Francisco. A criação dessas empresas esbarra na necessidade de volumosos recursos para investimento, sendo que o Estado brasileiro apresentava alguns pontos de estrangulamento: i) estrutura tributária rígida; ii) inexistência de um mercado de capitais; iii) escassez de divisas para realizar as importações necessárias. Para superar tais problemas, o Estado articulou-se com o capital estrangeiro, haja vista a incapacidade do capital privado nacional em implantar a indústria de base necessária ao aprofundamento do processo de industrialização, com a produção de bens de capital.

A questão do financiamento corrente foi equacionada sem grandes esforços; já o financiamento do investimento, especialmente para o desenvolvimento industrial, não encontrou solução do ponto de vista institucional. O Estado assumiu informalmente algumas dessas funções, ao canalizar recursos externos e realizar diretamente os investimentos, como no caso da CSN. Contudo, as dificuldades de financiamento acabam por frustrar a consolidação de uma base mais ampla de atuação do Estado brasileiro no período.

1.1.2 A política fiscal durante o Estado Novo

O Estado Novo representa o período em que ocorrem as mudanças mais significativas em termos da intervenção do Estado, sendo que isso se materializa notadamente pelos instrumentos de política fiscal. Trata-se de uma fase, ao mesmo tempo, de continuidade porque muitas características estruturais já se encontravam presentes na economia e na sociedade brasileira dos primeiros anos da década de 1930 e também porque várias das mesmas características se mantiveram, apesar das aparências em contrário, no período subsequente do governo Dutra e, em alguns casos, até os nossos dias; e ruptura, pois se consolidou de modo irreversível, o intervencionismo do Estado na economia não mais apenas na condução da política econômica, mas no desenvolvimento do próprio setor produtivo.

O Estado Novo se iniciou ainda na fase tênue e descontínua recuperação dos efeitos da crise de 1929 e se encerra ao final da Segunda Guerra Mundial, período em a maioria das economias periféricas é fortemente dependente do comércio exterior; foi uma fase de relativa estagnação da economia, se comparados aos anos do pré-guerra e pós-guerra. Foi nessa conjuntura e, particularmente, a crise nas economias capitalistas centrais, seguida pela Segunda Guerra Mundial que possibilitou ao Brasil equacionar os problemas de sua dívida externa, primeiro através do contingenciamento dos desembolsos às receitas cambiais e depois por meio da moratória branca por falta de saldos na balança comercial. Os pagamentos dessa dívida só foram reiniciados – com deságio – durante a guerra, graças à elevação dos preços de nossos produtos de exportação e à obtenção de crescentes saldos positivos na balança comercial.

Em relação à competência tributária, a da União, a dos estados e dos municípios passaram por poucas transformações no período 1930-1953. Com relação às receitas, nota-se que a participação da União no total foi aumentada nos anos anteriores ao Estado Novo, mais diminuiu durante sua vigência, favorecendo os governos estaduais. Isto contrasta com a teoria segundo a qual teria havido, durante o Estado Novo, uma crescente centralização tributária por parte da União.

As receitas e despesas das três esferas de governo apresentam além da magnitude, comportamentos diferentes com relação às demandas entre ambas. O maior equilíbrio entre elas ocorreu nos municípios, que inclusive, apresentaram freqüente superávit ou déficit reduzido. Já o contrário ocorre com os estados e a União: nos primeiros houve apenas dois

anos de superávit, ambos no Estado Novo, enquanto que a União, o superávit aparece em quatro anos, todos posteriores ao término do mesmo (COUTINHO e SZMRECSÁNYI, 1990).

O período anterior ao Estado Novo foi de recuperação da execução orçamentária, tanto pela União quanto pelos estados e municípios. Durante o Estado Novo houve, em termos reais, uma estagnação no caso da receita e da despesa da União. Quanto aos estados, houve uma estabilidade, enquanto os Municípios tiveram um relativo declínio, particularmente nos anos da Segunda Guerra Mundial. Durante o Estado Novo, estados e municípios perderam autonomia política e administrativa frente à União. Os estados foram governados por interventores nomeados pelo governo federal, perdendo a autonomia financeira que possuíam na República Velha.

A sucessão dos déficits orçamentários federais foi mais um resultado involuntário da situação do País, do que fonte de uma política econômica deliberada. O déficit nunca foi desejado e muito menos programado. Tanto que o principal objetivo fiscal do governo federal era a manutenção do equilíbrio, procurando estabelecer mecanismos de controle e buscando fontes de financiamento adequadas, preferencialmente, não inflacionárias. Entretanto, grande parte do déficit originava-se da realização de grandes obras públicas com elevado efeito multiplicador, notadamente os de infraestrutura.

A receita tributária do governo federal sofreu uma série de alterações: i) o imposto sobre consumo aumentou de 22% da receita total em 1938 para 32% em 1945; ii) o imposto de renda passou de 6% entre 1930-1938, para 26% em 1945. No pós-guerra, estes foram os principais impostos na arrecadação da União. O imposto sobre importação perdeu importância, em 1938 era cerca de 27% da receita total da União, em 1945, passou a representar não mais que 12%. Mesmo com a retomada das importações esse tributo manteve o decréscimo. No geral, as receitas estaduais cresceram, mas as da União permaneceram praticamente constantes nos anos extremos (1938 e 1945), sofrendo considerável decréscimo entre 1939 e 1943.

A manutenção do déficit público elevado durante todos desse período fizeram com que as despesas orçamentárias sofressem uma forte restrição. A despesa realizada pela União através do seu orçamento geral atingiu em 1938 o ponto máximo da década de 1930, só voltando a recuperar-se em 1946. A despesa dos estados e do Distrito Federal elevou-se consideravelmente, enquanto a dos municípios cresceu 28,9% entre 1937 e 1939, caindo posteriormente e voltado a recuperar-se apenas em 1948. A concentração de poderes políticos e econômicos nas mãos da União, em detrimento das unidades da federação, não se traduziu

em maior capacidade de gastos para o governo federal, se forem considerado apenas os orçamentos gerais nas três esferas de governo (COUTINHO e SZMRECSÁNYI, 1990).

O período do Estado Novo, e a rigor todo o primeiro governo de Getúlio Vargas, padecem de um paradoxo orçamentário. As constituições de 1934 e 1937 modernizaram a estrutura da receita pública, adequando a base tributária ao crescente peso das atividades econômicas de mercado interno e à expansão dos setores urbano-industriais. No entanto, a crise no comércio internacional e o pequeno crescimento do nível geral de atividades impediram que o orçamento registrasse aumentos expressivos no gasto público.

Tabela 1 - Participação da Despesa da União, Estados e Municípios no PIB
(Contos de réis e Cr\$ 1.000 correntes)

Ano	Despesa Total/PIB (%)	Despesa União/PIB (%)	Despesa Estado/PIB (%)	Despesa Municípios/PIB (%)
1930	19,33	10,45	7,15	1,73
1931	20,09	9,88	8,23	1,98
1932	22,08	13,03	7,20	1,85
1933	18,41	10,22	6,34	1,85
1934	19,55	11,23	6,73	1,59
1935	18,17	9,80	6,88	1,49
1936	17,89	9,67	6,41	1,81
1937	18,72	10,85	6,11	1,76
1938	19,32	11,50	6,00	1,81
1939	18,66	10,07	6,48	2,12
1940	18,90	10,18	6,69	2,03
1941	17,33	9,20	6,26	1,87
1942	17,77	9,66	6,26	1,84
1943	15,17	7,90	5,78	1,49
1944	14,62	7,63	5,62	1,37
1945	15,96	8,50	6,08	1,38
1946	16,60	9,59	5,79	1,22
1947	15,81	8,10	6,30	1,42
1948	15,91	8,06	6,36	1,49
1949	17,24	9,02	6,46	1,76
1950	17,42	8,70	6,81	1,91
1951	16,99	7,62	7,55	1,82
1952	16,75	7,17	7,75	1,83
1953	17,43	8,22	7,39	1,82

Fonte: COUTINHO e SZMRECSÁNYI, 1990

A tabela 1 mostra que a despesa total das três esferas de governo representava uma fração decrescente do PIB. A relação despesa total/PIB caiu de 19,32% em 1938 a 15,96% em 1945. Já vinha caindo desde o início da década de 1930, quando se situava em torno dos 20%. Recuperou-se ligeiramente no pós-guerra, sem nunca atingir 17,5% até 1953. Isto significa que o Estado tem sua participação no PIB reduzida, ou seja, diminui a sua capacidade de intervenção direta na economia, através do orçamento. Considerando separadamente as três esferas de governo, verifica-se a diminuição do poder de gasto da União. Entre 1938 e 1945 a relação despesa da União/PIB caiu de 11,50% para 8,5%. Já os

estados mantêm esta relação em torno de 6%, enquanto os municípios sacrificaram bastante suas despesas orçamentárias depois de 1943.

A perda da capacidade de gasto da União, aparentemente, contraria as interpretações correntes acerca do governo Vargas. É comum atribuir-se ao regime pós-1930 um deliberado aumento da atividade econômica pública: a proliferação da regulamentação estatal visando à proteção de produtos estratégicos, o próprio interesse do governo no desenvolvimento da infraestrutura básica e de projetos industriais localizados (siderurgia, transportes) são considerados sinais eloqüentes do intervencionismo estatal. Além disso, a participação do país na Segunda Guerra Mundial por si só representou um considerável comprometimento de recursos públicos.

É interessante destacar que a despeito do comportamento modesto da receita e da despesa, o intervencionismo estatal se expandiu no período. Isso foi possível em função da União alargar sua capacidade de intervenção econômica, à margem do orçamento geral.

O governo multiplicou as entidades da administração descentralizada, então denominadas organizações paraestatais. Muitas delas auferiam receitas próprias, com a venda de mercadorias e serviços, ou eram dotadas de recursos parafiscais alocados a programas específicos. As organizações paraestatais multiplicaram o poder de intervenção do governo, sem, no entanto, terem repercutido diretamente no Orçamento Geral da União. Dinamizaram políticas setoriais do governo, constituindo uma modalidade não-ortodoxa de financiamento público (COUTINHO e SZMRECSÁNYI, 1990:77).

Além disto, durante o Estado Novo, ocorreu uma expansão da atividade creditícia do Banco do Brasil, amparada não apenas em recursos bancários correntes, mas pelos depósitos à vista captados em nome da União, e pela pura e simples expansão da base monetária, possibilitada pela articulação privilegiada entre o Banco do Brasil e o Ministério da Fazenda; essa situação potencializou a dimensão creditícia da atividade pública. Tal procedimento está ligado antes à política financeira do que propriamente à dimensão fiscal (gastos e despesas). Contudo, convém ressaltar que há subsídios implícitos no crédito público, que não são (nem poderiam ser) consignados ao Orçamento Geral da União. As conseqüências inflacionárias desta política contribuíram para diminuir a receita tributária em valores reais, já que a arrecadação era pouco sensível à elevação de preços.

Afora estas modalidades de intervenção, o governo instituiu dois orçamentos de natureza claramente fiscal e, não obstante, situados à margem do Orçamento Geral da União: o Orçamento de Guerra e os Orçamentos dos Planos. O plano de financiamento de guerra foi montado em 1942, para atender às despesas do envolvimento do Brasil na Segunda Guerra. Os orçamentos vinculados a planos de obras públicas, foram igualmente fixados à margem do Orçamento Geral da União. O governo federal regulamentou em 1937 a venda de letras de

exportação, instituindo uma taxa de 3% (elevada em 1938 para 6%) para a formação de um fundo de câmbio a ter aplicação decidida posteriormente. O fundo viria a ser o principal sustentáculo do Plano Especial de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa Nacional, criado em 1939.

É interessante destacar que com a emergência da guerra, 58% dos recursos destinados ao Plano especial foram para o Orçamento da Guerra, entretanto, estes recursos não foram utilizados apenas para as despesas bélicas usuais. Muitos programas de infraestrutura, como portos, estradas, aviação civil, foram considerados indispensáveis à segurança nacional e incluídos como despesas militar nos orçamentos especiais. Assim, explica-se também, a redução das despesas com obras alocadas no Orçamento Geral do Ministério de Viação e Obras Públicas (COUTINHO e SZMRECSÁNYI, 1990).

Tabela 2 - Despesas da União, Orçamento de Guerra e Orçamento dos Planos
(1.000 Contos de réis e Cr\$ 1.000.000 correntes)

Período	Orçamento Geral da União (1)	Orçamento de Guerra (2)	Orçamentos de Planos (3)	Total	(2+3)/1
1939	4.334	-	515	4.849	11,8
1940	4.629	-	559	5.188	12,0
1941	4.839	-	598	5.437	12,3
1942	5.748	517	595	6.860	19,3
1943	5.944	1.851	568	8.362	40,6
1944	7.450	1.999	948	10.397	39,5
1945	9.849	2.025	989	12.863	30,6
1946	14.202	-	872	15.074	6,10
Total	56.995	5.874	5.644	68.513	20,20

Fonte: COUTINHO e SZMRECSÁNYI, 1990

Quando se considera todos os orçamentos da União, conforme tabela 2, obtém-se um montante de recursos que equivale a 21,1% da despesa orçamentária da União no período 1939-1946. Se for considerado o período 1939-1945, excluindo o ano de 1946, a relação entre orçamentos extraordinários e o Orçamento Geral da União subirá a 26%. Em alguns anos (1933, 1944) os orçamentos extraordinários chegaram a assumir despesas equivalentes a 40% da despesa do Orçamento Geral da União. O resultado final dessa conjuntura aparece na tabela 3, onde são apresentados os gastos totais da União (todos os orçamentos) como proporção do PIB. Se antes, como vimos, a relação despesa da União (consideradas apenas as despesas do Orçamento Geral da União)/PIB decrescera a valores em torno de 8%, bem abaixo dos 10 ou 11% prevaletentes no início da década de 1930, agora a despesa total passa a representar novamente 10 a 11% do PIB. Ou seja, a multiplicação de orçamentos possibilitou a manutenção da capacidade de gastos da União, mesmo em uma situação de crise tributária. Eliminando-se os orçamentos paralelos, a partir de 1946, a relação despesas

da União/PIB caiu a níveis inferiores aos do início do governo Vargas (COUTINHO e SZMRECSÁNYI, 1990).

Tabela 3 - Despesas nos Orçamentos e Produto Interno Bruto

(1.000 contos de réis e Cr\$ 1.000.00 correntes)

Período	Despesa total nos Orçamentos	PIB	Despesa total/PIB	Desp. Orç. Geral União/PIB
1939	4.849	43.045	11,26	10,07
1940	5.188	45.470	11,40	10,18
1941	5.437	52.596	10,33	9,20
1942	6.860	59.491	11,53	9,66
1943	8.362	75.270	11,10	7,90
1944	10.397	97.677	10,64	7,63
1945	12.863	115.870	11,10	8,50
1946	15.074	148.120	10,17	9,59

Fonte: COUTINHO e SZMRECSÁNYI, 1990

O sistema de diversificação orçamentária cumpriu uma dupla função. De um lado, possibilitou o financiamento de guerra com um mínimo impacto inflacionário e viabilizou os gastos públicos gerais quando a receita tributária entrara em colapso. De outro, liberou o governo das estritas injunções provenientes do Orçamento Geral, entre elas o elevado peso do gasto com funcionalismo. Desse modo, os orçamentos especiais não são apenas um adicional de 20, 30 ou 40% aos recursos da União. Eles representaram fundamentalmente *“receitas na margem, ou seja, recursos disponíveis quando o custeio da máquina administrativa tradicional já estava provido, podendo ser considerados recursos livres para investimento e/ou defesa nacional”* (COUTINHO e SZMRECSÁNYI, 1990:80).

1.2 A transição do período 1945-1950

Em 1945 houve o processo conhecido como “redemocratização”. A queda da ditadura estado-novista tem condicionantes de ordem externa, os efeitos do fim da Segunda Guerra Mundial sobre os regimes autoritários do Ocidente e, internamente, a mobilização da sociedade contra o Estado Novo a partir do “Manifesto dos Mineiros”.

Com renúncia de Vargas, é eleito presidente o General Eurico Gaspar Dutra. O governo Dutra foi um período de transição e acomodação entre o regime capitalista ditatorial do Estado Novo e a democracia liberal burguesa. Com uma forte participação material do Estado como produtor através das empresas estatais criadas no governo Vargas e, devido às crises do balanço de pagamentos, o Estado passa a intervir na economia de forma

essencialmente indireta, adotando medidas de “*controles cambiais e de importações e a criação de um aparato regulatório em diversas áreas do domínio econômico*” (VIANNA e VILLELA, 2005:21).

Após o fim da Segunda Guerra, o governo acreditava numa rápida reorganização da economia mundial em função do acordado de Bretton Woods, basicamente fim das barreiras ao livre comércio, o que não se concretizou de imediato. Desse modo, adotou uma política de redução generalizada das tarifas alfandegárias. Acreditava-se que a situação das reservas cambiais era tranqüila, e que uma política liberal de câmbio atrairia investimentos diretos estrangeiros para o País. Tanto que a taxa de câmbio foi mantida sobrevalorizada, buscando atender a necessidade de reequipamento da indústria, com a aquisição de bens de capital e matérias-primas; combater a inflação pelo aumento da oferta de produtos importados; e, ainda, facilitar a saída de capitais, buscando estimular com isso o ingresso dos mesmos. A real situação da reservas cambiais veio à tona em 1946, sendo que metade delas era composta por ouro e a outra metade era composta de 235 milhões de libras esterlinas bloqueadas e apenas 92 milhões delas eram moeda conversível. Isso ocorreu em virtude do Brasil obter elevados superávits em comerciais em moeda inconvertível, e elevados déficits em moeda conversível. Embora fosse esperada uma desvalorização cambial, o câmbio foi mantido valorizado, pois: i) a taxa de câmbio valorizada servia para desestimular a oferta do café, mantendo seu preço no mercado internacional; ii) o governo temia que uma desvalorização cambial aumentasse a inflação. A preocupação com a sustentação do preço do café era fundamental, pois este produto respondia por de 70% das exportações em moedas convertíveis, ou seja, reservas cambiais.

Considerando a necessidade de obter reservas e reduzir o déficit comercial em moeda conversível, o governo mantém a taxa de câmbio fixa, mas em meados de 1947, introduz controles cambiais e de importações. O governo passou a atender suas necessidades, para depois disponibilizar divisas para importações de acordo com a essencialidade dos produtos. Em 1948 as importações foram contingenciadas, com base em licenças prévias, respeitando a seletividade do governo. Essas medidas reduziram o déficit comercial em moeda conversível de US\$ 313 milhões em 1947 para US\$ 108 milhões em 1948, chegando a um superávit de US\$ 18 milhões em 1949. Entretanto, o câmbio valorizado e a reorganização da economia mundial no pós-guerra fizeram com que as exportações brasileiras perdessem competitividade, notadamente com a desvalorização, em 1949, das principais moedas européias. Apenas o café não teve suas exportações reduzidas entre 1947 e 1950 (VIANNA E VILLELA, 2005).

O controle das importações adotado para enfrentar o desequilíbrio externo favoreceu a ampliação da indústria no Brasil no pós-guerra. Isso se deu por meio da taxa de câmbio sobrevalorizada e a seletividade das importações. Tanto que nesse período, ocorre a implantação do setor produtor de eletrodomésticos e outros artigos e equipamentos de consumo durável (TAVARES, 1972). Assim, houve um efeito subsídio que manteve artificialmente baratos os bens de capital e as matérias-primas importados; além disso, mantinha uma proteção à produção interna; o que também estimulou a produção para o mercado interno. Portanto, a industrialização nos primeiros anos após o fim da Segunda Guerra foi um efeito indireto da política econômica de controle das importações e do câmbio para enfrentar os problemas do balanço de pagamentos. Diferentemente do período Vargas, a intervenção do Estado limitou-se à oferta de insumos essenciais a baixo custo, ampliando a proteção à indústria doméstica. O Plano Salte foi a única tentativa do governo Dutra de realizar uma intervenção estatal coordenada dos gastos em saúde, alimentação, transporte e energia para o período 1949-1953; porém, essa tentativa ficou apenas “no papel”, pois não existiam fontes de financiamento definidas. Nesse período, a intervenção estatal deu-se mais fortemente pela política econômica e não pela intervenção direta na economia.

Nesse contexto, a política econômica interna do governo Dutra teve como objetivo o combate à inflação. O diagnóstico oficial era de uma inflação de demanda, sendo adotada uma política monetária contracionista para reduzir o consumo e o investimento privados, e uma política fiscal austera para eliminar os recorrentes déficits orçamentários dos anos anteriores. Essas medidas funcionaram. Já em 1947 e 1948 houve superávit orçamentário. Porém, em 1948, a expansão do crédito realizada para financiar a indústria fez o PIB crescer 9,7%, entretanto, a inflação que caíra para 2,7% em 1947, atingiu 8%. A expansão do crédito e o déficit orçamentário gerado pela política monetária “frouxa” fizeram a inflação chegar 12,3% em 1949 e 12,4% em 1950; por outro lado, nesse mesmo período, o PIB cresceu 7,7% e 6,8%, respectivamente (VIANNA e VILLELA, 2005). Essa reversão da política econômica pode ser explicada pela proximidade das eleições, pelo aumento da demanda de crédito pelo setor industrial e, ainda, pela desvalorização das moedas européias em 1949, indicando que a transição em direção a livre conversibilidade de moedas, indispensável a um maior movimento de capitais privados pelo mundo, seria lenta. Assim, não fazia sentido continuar com políticas econômicas estritamente ortodoxas.

Em suma, no período em questão, a intervenção estatal na economia foi redirecionada, ela concentrou-se na política econômica, notadamente a cambial e a de crédito, objetivando fundamentalmente equilibrar o setor externo e combater a inflação. A retomada

de uma ação mais efetiva do Estado visando o desenvolvimento só seria retomada no período seguinte, curiosamente com o retorno de Vargas ao poder.

1.3 O retorno de Vargas e os problemas estruturais da economia

Depois de 15 anos no poder, Getúlio Vargas retorna em 1950 por meio de eleições democráticas, para governar de 1951-1954. As bases de sua campanha foram a industrialização e a ampliação da legislação trabalhista. O segundo governo Vargas é um período “*dos mais conturbados da história republicana*” (FONSECA, 1999:331), sendo considerado, na maioria das vezes, um governo comprometido com o desenvolvimento capitalista do Brasil.

A vitória de Vargas acelerou a ajuda dos Estados Unidos para o programa de equipamento e expansão de setores da infraestrutura básica que o governo vinha propondo desde o final da guerra. Isto foi concretizado pela constituição da Comissão Mista Brasil - Estados Unidos (CMBEU), antes mesmo da posse de Vargas. Esta comissão tinha a função de elaborar projetos que deveriam ser financiados por instituições como o Banco de Exportação e Importação (Eximbank) e o Banco Mundial. Esse financiamento possibilitaria eliminar os estrangulamentos nos setores de energia, portos e transportes. Assim, o volume de investimento estrangeiro direto e de empréstimos feitos por aquelas duas instituições ao Brasil aumentaria.

Diante desse contexto, o governo buscou estabilizar a economia através do equilíbrio das contas públicas. Procurou-se diminuir as despesas governamentais, aumentar a arrecadação e adotar política monetária e creditícia contracionistas. Controlada a inflação, o governo passaria a realizar os investimentos para fomentar a economia. Já em 1951 e em 1952 essas medidas foram responsáveis por um superávit no orçamento da União. Porém, a inflação continuou no mesmo patamar do final do governo Dutra, 12,3% e 12,7% no mesmo período, respectivamente. Uma das razões para isso foi o governo ter adotado uma política creditícia “folgada”, contrariando seu próprio discurso. O PIB, por sua vez, cresceu 4,9% em 1951 e 7,3% em 1952 (VIANNA e VILLELA, 2005).

Com a ajuda norte-americana e o aumento do preço do café, a situação externa era favorável. A taxa de câmbio foi mantida fixa e sobrevalorizada e o regime de licenças para importar foi afrouxado, como prevenção quanto a uma generalização da Guerra da Coreia

num conflito mundial e para a utilização das importações para combater a inflação. Com isso as importações praticamente duplicaram no biênio 1951-1952, em relação a 1948-1950. É importante destacar que mais de 55% desse aumento correspondem a aquisição de bens de capital e 28% em outros bens de produção. Entretanto, o governo foi forçado a reverter a liberalização de importações, devido aos desequilíbrios na balança comercial, sendo que as exportações de 1952 caíram em relação ao ano anterior. Em virtude disso, a concessão de licença para importação foi restringida progressivamente. Em 1952, a balança comercial apresentou um déficit de US\$ 302 milhões e, as reservas cambiais em moedas conversíveis se esgotaram e o atrasado comercial superou US\$ 610 milhões, sendo US\$ 494 milhões em moedas conversíveis. Nesse contexto, *“a crise cambial impediu o sonho de estabilização que sustentava o projeto do segundo governo Vargas”* (VIANNA E VILLELA, 2005:32).

No cenário internacional, a vitória do General Eisenhower nos Estados Unidos fez com que aquele país priorizasse o combate ao comunismo e o financiamento aos países subdesenvolvidos foi abandonado. No caso do Brasil, isso significou a extinção da CMBEU e a interrupção do financiamento aos projetos por ela elaborados. Com o aprofundamento da crise do balanço de pagamentos, devido aos elevados atrasados comerciais, o Banco Mundial decidiu intervir na política econômica; fez isso pressionando o Eximbank para endurecer as condições de concessão de um empréstimo de US\$ 300 milhões, quantia exata para pagar os atrasados comerciais.

Em meio a essa situação, em junho de 1953, por conta do aumento das pressões políticas, econômicas e sociais, notadamente da UDN (União Democrática Nacional) e da imprensa, Vargas nomeia João Goulart para o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, e para o Ministério da Fazenda, Osvaldo Aranha. A prioridade do ministro Aranha era a regularização da situação cambial e o financiamento do déficit público, sem emissão de moeda e expansão do crédito, dentro de uma visão ortodoxa. Para estimular as exportações e reduzir as importações não essenciais, o governo criou no início de 1953 o sistema de taxas múltiplas; porém, a queda das exportações e a redução da entrada de capitais externos prejudicaram o resultado de tal medida. Em outubro, o governo atacou de forma consistente os problemas cambial e fiscal, ao baixar a Instrução 70 da Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC).

As mudanças principais do sistema cambial foram: o restabelecimento do monopólio cambial do Banco do Brasil; extinção do controle quantitativo das importações e a instituição de leilões de câmbio; e quanto às exportações, substituição das taxas mistas por um sistema de bonificações incidentes sobre a taxa oficial. A Instrução 70 criou três tipos de

cobertura cambial para as importações brasileiras: i) taxa oficial, sem sobretaxa, válida para certas importações especiais, como trigo e material ou papel de imprensa; ii) taxa oficial, acrescida de sobretaxa fixa para importações diretas do setor público, incluía o petróleo e seus derivados; iii) taxa oficial, acrescida de sobretaxas, conforme a realização de leilões para todas as demais importações, conforme a essencialidade.

Os leilões de câmbio permitiam que houvesse amplas desvalorizações cambiais que substituíram o controle das importações para equilibrar a balança comercial; além disso, a seletividade quanto à essencialidade serviu também para proteger a indústria doméstica. Ressalte-se ainda que os ágios recolhidos nos leilões constituíram importante receita para a União, sendo usados para reduzir o financiamento inflacionário do déficit fiscal. A austeridade fiscal encontrava dificuldade para se efetivar, mesmo com o empenho do ministro da Fazenda. Tanto que, em 1953, o Tesouro Nacional apresentava um déficit junto ao Banco do Brasil devido aos gastos com obras públicas de infraestrutura necessárias ao crescimento industrial sustentado, especialmente o “boom” desses gastos em nos dois anos anteriores. Em 1953 o PIB cresceu apenas 4,7%, porém, mesmo com a estagnação econômica, a inflação acelerou de 12% para 20,5%. Os motivos seriam o déficit público, a expansão dos meios de pagamento, bem como a consequência das desvalorizações cambiais proporcionadas pela Instrução 70, que pressionou os custos de produção das empresas (VIANNA e VILLELA, 2005).

A balança comercial recuperou-se em 1953, apresentando um superávit de US\$ 400 milhões, devido à queda de um terço nas importações. Com a tranqüilidade no setor externo, o governo concentrou-se no combate à inflação. Entretanto, o programa de estabilização foi muito prejudicado pelo aumento de 100% do salário mínimo e também pela queda das exportações do café, em função do boicote dos consumidores norte-americanos devido ao alto preço do produto. Desse modo, a queda das exportações do café trouxe a possibilidade de problemas nas contas externas, em virtude do café ser a principal fonte de obtenção de divisas em moeda conversível.

A pressão sobre Vargas tornou-se crescente e levou a um pedido de impeachment rejeitado pelo Congresso; porém, o fato que teve maior significado foi o atentado contra Carlos Lacerda, da UDN, a principal oposição política a Vargas. Pressionado, Getúlio Vargas aceitou se afastar da presidência até que o caso fosse esclarecido, em 24 de agosto de 1954. Porém, naquele dia, quando soube que generais do Exército estavam no Palácio do Catete para exigir sua renúncia, suicidou-se. Diante da ameaça de um golpe militar, formou-se uma frente de defesa do regime democrático, que garantiu a posse do vice-presidente, Café Filho.

O novo governo tinha como prioridade enfrentar a crise cambial ocasionada pela queda dos preços do café e o vencimento de créditos de curto prazo. O novo ministro da Fazenda, Eugênio Gudin, foi escolhido em virtude do seu prestígio junto à comunidade internacional. A necessidade de recursos para superar a crise era de US\$ 300 milhões. Gudin conseguiu apenas US\$ 80 milhões de fontes oficiais e foi inevitável recorrer aos bancos privados para conseguir mais US\$ 200 milhões; para isso, o Gudin teve que oferecer em garantia US\$ 300 milhões de reservas estratégicas em ouro que o Brasil possuía. Com a perspectiva de conversibilidade das principais moedas, era promissor o restabelecimento do fluxo internacional de capitais privados. Devido à sua legislação liberal na época, o Brasil era um destino importante de tais capitais. Diante desse contexto, Gudin pretendia retirar os obstáculos à livre entrada de capital estrangeiro no País; para isso, foi instituída a Instrução 113 da SUMOC em janeiro de 1955. Ela permitia que a Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil (CACEX) emitisse licenças de importação sem cobertura cambial para bens de capital. Essa situação era muito favorável ao investidor estrangeiro, pois, uma vez que a taxa de câmbio livre fosse menor que a utilizada para importação de bens de capital, a empresa poderia internalizar tais bens diretamente pela Instrução 113, em vez de trazer os recursos financeiros ao Brasil e comprar as licenças de importação no respectivo leilão.

A política econômica ortodoxa adotada por Gudin gerou uma crise de liquidez, aumentaram as falências e concordatas, além de uma queda de 15% no investimento. As pressões dos cafeicultores, devido ao descontentamento com o câmbio valorizado, e a proximidade das eleições presidenciais levaram Gudin a demitir-se em abril de 1955.

Nesse contexto, o período 1951-1955 consolida importantes mudanças no sentido de implantação de infraestrutura e incentivo à complementação da industrialização brasileira. Importante notar ainda que os problemas recorrentes com o déficit do balanço de pagamento, déficit público e inflação, além da crise política, comprometem a atuação do Estado no sentido de promover o desenvolvimento do País. Tarefa que será desenvolvida de forma mais concreta no governo Juscelino Kubitschek.

1.4 O Plano de Metas e o novo padrão de desenvolvimento

O Plano de Metas adotado no governo Juscelino Kubitschek (1956-1960) foi um plano de desenvolvimento cujas metas incluíam implantar ou modernizar os setores de

energia, transporte, alimentação e indústria de base, tendo o Estado como coordenador e fomentador dessa tarefa. O principal objetivo do Plano era estabelecer as bases de uma economia industrial madura no país, introduzindo rapidamente o setor produtor de bens de consumo duráveis. As idéias básicas eram inspiradas nos estudos feitos por um grupo de técnicos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) e da Comissão Econômica para América Latina e o Caribe (CEPAL). Segundo este grupo, era necessário incentivar a indústria de bens de consumo, que estimularia o setor de bens intermediários; o incentivo à indústria de bens leves, por sua vez, aumentaria o emprego. Assim, era preciso adequar a infraestrutura, eliminando os pontos de estrangulamento existentes, conforme os estudos da CMBEU. Destaca-se também, a necessidade do estabelecimento de novas estratégias para o financiamento da continuidade da industrialização brasileira.

Uma condição fundamental para a reorientação do modelo econômico foi a concentração da renda resultante do modelo anterior, a qual incentivara a formação interna de capitais, bem como a concentração de capitais e empresas, que já estava ocorrendo antes mesmo 1955. Além disso, o diferencial entre a produtividade e os salários era expressivo, aumentando significativamente lucro industrial (GREMAUD *et al*, 1996). Também destaca-se que o término da reconstrução do pós-guerra, a partir de 1950, fez com que os países desenvolvidos adquirissem um certo grau de estabilidade econômica que os levou a buscar novas oportunidades lucrativas de exportação de capitais. Eles encontraram tais oportunidades de investimento nos países periféricos, inclusive no Brasil. Para tanto, pressionaram estes últimos para abrirem suas economias a seus investimentos.

Portanto, foi em relação às formas de seu financiamento que o modelo de acumulação delineado entre 1955-1960 mais se distinguiu do anterior. A alternativa encontrada pelo Estado foi a abertura da economia brasileira ao capital estrangeiro - inaugurada pela implantação da indústria automobilística - sob a forma de empréstimos e de investimentos diretos (AFONSO e SOUZA, 1977). Essa opção que caracterizou o modelo do governo JK foi denominada por alguns, de modelo do capitalismo dependente-associado.

Forma-se uma elite dirigente convencida da necessidade do capital estrangeiro como dinamizador de nosso desenvolvimento industrial, pois este supriria as necessidades financeiras e tecnológicas da economia brasileira. Para essa elite, o desenvolvimento industrial era a única saída para a superação da fragilidade da economia nacional baseada no modelo agroexportador. Portanto, bastava industrializar o país que o atraso seria “superado”. O capital estrangeiro podia investir de forma direta sem a necessidade de cobertura cambial

(Instrução 113), além disso, foram concedidos diversos incentivos fiscais e garantias de proteção de mercado contra a concorrência das importações para os novos setores.

A indústria automobilística é a forma mais significativa do esforço de atração do capital estrangeiro para o Brasil. O Plano buscava realizar investimentos estatais em infraestrutura com destaque para os setores de transporte e energia elétrica. As prioridades passaram a ser o setor rodoviário, devido à implantação da indústria automobilística; o aumento da produção de bens intermediários, como o aço, o carvão, o cimento, o zinco etc.; a introdução dos setores de bens de consumo duráveis e de capital; e a construção de uma nova capital federal, Brasília.

É interessante observar a coerência que existia entre as metas do plano, em que se visava impedir o aparecimento de pontos de estrangulamento na oferta de infraestrutura e bens intermediários para os novos setores, bem como, através dos investimentos estatais, garantir a demanda necessária para produção adicional. (GREMAUD *et al.*, 1996:181).

O Plano de Metas proporcionou um rápido crescimento econômico, mudando a base produtiva da economia brasileira; isso foi possível porque boa parte dos objetivos do Plano foi atingida. O pior desempenho da agricultura é justificado pelo fato de o Plano de Metas não contemplar este setor, e nem a questão social. “O objetivo era simplesmente a rápida industrialização, o que foi atingido, principalmente a partir de 1958” (GREMAUD *et al.*, 1996:182). O principal problema do Plano estava na ausência de fontes adequadas de financiamento dos investimentos públicos, sendo que, para isso, era exigida uma reforma fiscal coerente com os gastos a serem realizados. Como isso não aconteceu, o Estado financiou-se através da emissão de moeda, o que acelerou a inflação. Outro problema foi a piora do saldo em transações correntes, assim como a elevação da dívida pública em função dos empréstimos externos, tomados a fim de complementar os recursos para se atingir os objetivos do Plano.

O modelo econômico juscelinista beneficiava a burguesia e a classe média alta, capaz de comprar os bens de consumo produzidos pelas novas empresas. A inflação, por sua vez, aumentava o custo de vida. As disparidades regionais aumentaram, a concentração de renda ampliou-se pelo desestímulo à agricultura e investimento de capital intensivo na indústria.

A pesada dependência do capital externo criava enorme déficit no balanço de pagamentos; tal situação fez com que os credores internacionais temessem a insolvência do Brasil. A dívida externa galopante obrigava o governo a pedir empréstimos ao FMI, até que nos foi negado um pedido; em resposta, Juscelino rompeu com o Fundo.

Em relação à política econômica, pode-se afirmar, sinteticamente, que a implantação do Plano de Metas fundamentou-a em: i) tratamento favorável à entrada dos capitais estrangeiros; ii) aumento da intervenção direta do setor público na formação interna de capitais; iii) esforço de canalização dos recursos privados para áreas estratégicas; e iv) busca da estabilidade da taxa de inflação (MENDONÇA, 1986). Sendo que este último foi praticamente deixando de lado no governo.

O Plano de Metas foi fundamental para que o Brasil deixasse de ser uma economia agroexportadora, tornando-se uma economia capitalista que tinha como centro dinâmico o setor industrial, sendo que a pauta de exportações incluiu de forma crescente produtos manufaturados e as importações em geral, diminuíram. É importante destacar que o desenvolvimento de todos os setores estava indissociavelmente ligado à implantação da indústria automobilística, o “carro-chefe” do novo padrão de acumulação. A produção interna de aço ou combustíveis, ainda que originada de um esforço de investimentos do Estado, beneficiava, sobremaneira, o departamento de bens de consumo duráveis, de propriedade do capital estrangeiro (MENDONÇA, 1986). Nessa perspectiva, configuraram-se as bases do conhecido “tripé” da indústria brasileira, setORIZADA e distribuída entre o capital privado nacional, o capital estrangeiro e o capital estatal.

Entretanto, a forma pela qual se deu esta transformação teve sérias conseqüências para a economia brasileira no período seguinte, notadamente a inflação, o desequilíbrio do setor externo, a forte dependência do capital estrangeiro, a elevação significativa da dívida pública, favorecimento do processo de concentração do capital e das empresas. Talvez, um dos aspectos negativos do novo modelo econômico tenha sido a concentração da renda por ele provocada (GREMAUD *et al*,1996). Estes efeitos negativos foram parcial e temporariamente compensados pela sensível ampliação da massa de empregos proporcionada pelo rápido crescimento industrial.

Os problemas ocasionados pelo Plano de Metas aparecem a plena carga após final do mandato de Juscelino Kubitschek, no período 1961-1964 a aceleração inflacionária e queda da produção industrial, redução do investimento, redução do fluxo de capital estrangeiro, juntamente com tensão política gerada em virtude do curto mandato de Jânio Quadros e a chegada de João Goulart à presidência da república, acabaram por imobilizar o Estado. A ineficácia da política econômica e a tentativa dos militares de impedirem a posse de Goulart, impondo um regime parlamentarista que praticamente retirava todos os poderes do presidente ampliaram as tensões econômicas, sociais e políticas. João Goulart chegou a governar novamente no regime presidencialista, mas acabou pelo deposto pelos militares, que

depois de tentarem em 1954, finalmente conseguiram tomar o poder através do que ficou conhecido como Golpe Militar e, inaugurando uma nova forma de atuação, econômica, política e social do Estado que perduraria por mais de vinte anos.

CAPÍTULO 2

O ESTADO: DAS MUDANÇAS DOS ANOS 1960 À CRISE DA DÍVIDA

Os anos 1960 são fundamentais para que se compreenda o desenvolvimento brasileiro na sua fase “especificamente capitalista”, consequência de um processo de industrialização que se inicia no final do século XIX. Esta fase precisa ser entendida como um período de evolução em que as condições internas de acumulação estão completas, ou seja, as etapas do processo de acumulação de capital são internalizadas. Nesse período, o desenvolvimento capitalista global está buscando uma escala maior de acumulação através da integração das economias; a fase que se completa na economia brasileira nos anos 1960 é anterior (ALMEIDA FILHO, 2004).

A desaceleração iniciada em 1962, em função dos desequilíbrios estruturais, deixava a economia sem mecanismos de recuperação, notadamente pela falta de meios de financiamento que incentivassem o investimento. Em 1963, a crise do setor industrial fez declinar os investimentos e a renda; sendo que isso foi agravado pela aceleração da inflação, em função do desequilíbrio gerado pelo Plano de Metas.

A década de 1960 foi marcada, ainda, por intensas mudanças nos planos econômico e político da sociedade brasileira. Com a renúncia do presidente Jânio Quadros, após oito meses de governo, houve dificuldade para posse do vice, João Goulart, adversário político de Jânio. A inconsistência política do governo Jango (J. Goulart) fez com as massas urbanas e as elites não acreditassem mais na eficácia do governo. Diante do cenário econômico e de uma conjuntura política agitada, em 1964, Jango é deposto por um Golpe Militar. Passou-se de um regime democrático para um regime autoritário.

As classes dominantes se reorganizaram em um novo projeto social, criando condições para que fossem adotadas políticas públicas que permitam a implementação das reformas exigidas para se complementar a estrutura econômica. Na economia, adotou-se uma política monetária restritiva, bem como uma contenção de gastos públicos para controlar a inflação que se elevou de 32,5% para 79,9% em 1963 (HERMANN, 2005). Esta, por sua vez, tornou-se um grave problema, consequência da política do Plano de Metas e da ausência de uma política monetário-fiscal eficiente. Além disso, ocorre a crise da industrialização por substituição de importações, que exigia maiores recursos financeiros e tecnológicos por parte

do nosso país; e advém uma desaceleração dos investimentos em bens de capital, o que influencia o restante da economia. É uma crise típica da economia capitalista.

Conforme destaca Almeida Filho (2004), a questão crucial a ser tratada é a inadequação das condições de financiamento do processo de industrialização, pois as mesmas foram um empecilho ao processo de acumulação depois das transformações realizadas pelo Plano de Metas. Tais condições serão criadas, mesmo de forma insuficiente, no final dos anos 1960, notadamente pelas reformas introduzidas pelo Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG).

2.1 O Plano de Ação Econômica do Governo – PAEG

Lançado no governo Castelo Branco, o PAEG foi concebido pelos economistas Roberto Campos e Octávio Gouveia de Bulhões. Visava controlar a inflação e criar condições para a continuidade da industrialização brasileira. Buscava essencialmente completar a estrutura econômica, sendo que as funções produtivas e de coordenação do Estado brasileiro ampliaram-se. No entanto, não ocorreu uma nova definição do papel desse Estado, nem de seus instrumentos de ação (política econômica, administração) que pudesse configurar uma natureza diferente de inserção, antes o contrário. Esta é uma contradição importante, uma vez que em vários aspectos o Governo que assume é a antítese dos governos anteriores (GREMAUD *et al*, 1996).

As reformas criaram uma nova forma de financiamento dos setores público, privado e de intermediação financeira, uma âncora para sustentar a moeda, além das reformas institucionais que tornaram possíveis essas alterações e as sintetizaram - os Atos Institucionais e a Constituição de 1967. Essas reformas se dividiam em duas linhas estruturais expressas no PAEG. A primeira delas buscava combater a aceleração da inflação que, segundo as projeções, passaria dos 100% a.a. Para tanto, previa-se um programa antiinflacionário e reformulações emergenciais da legislação econômica e, sobretudo, da Lei Salarial (ALMEIDA FILHO, 2004).

A segunda abordagem do PAEG enfatizou as reformas estruturais, que podem ser resumidas em quatro pontos: i) uma reforma tributária; ii) um novo mecanismo de financiamento não-inflacionário ao crescimento; iii) a montagem de um sistema de

planejamento de longo prazo; iv) uma reforma do aparelho de Estado. Destes pontos, os dois primeiros acabaram por constituir uma nova forma de financiamento da economia.

No caso da inflação, as principais medidas do PAEG para combatê-la foram a redução do déficit público, através da ampliação da receita por meio da reforma tributária; redução do crédito com aumento da taxa de juros, o que elevou o índice de falências e concordatas das empresas; e a política salarial, que promoveu uma queda do salário real. Com essas medidas, a inflação reduziu de 90% para 20% entre os anos de 1964 a 1968 (GREMAUD *et al*, 1996). O governo militar tratou a inflação como um mal necessário ao crescimento do país, sendo preciso apenas saber conviver com ela; para tanto, criou a correção monetária e a indexação. Além disso, buscou combatê-la de forma gradualista e não com tratamento de choque. O PAEG realizou importantes reformas na área tributária, monetário-financeira, mercado de capitais e nas políticas externas.

2.2 As reformas tributária, monetária e financeira

A importância do Estado na economia ampliou-se em função do acelerado processo de acumulação precedente (Plano de Metas), assim o Estado exacerbou sua intervenção na economia, bem como passou a direcionar o processo de crescimento. Entretanto, como seu principal instrumento de política econômica era inadequado a estes papéis, a reforma tributária tornou-se inadiável.

A reforma tributária de 1966-1967 foi guiada pela lógica do crescimento econômico. Para tanto, com base no diagnóstico feito pelo PAEG, procurou-se ajustar o sistema tributário aos objetivos de: i) recompor a capacidade de financiamento do Estado; ii) transformar o instrumento tributário numa ferramenta do processo de acumulação de capital; iii) estimular os setores estratégicos no novo modelo de desenvolvimento; iv) criar um modelo de federalismo fiscal no qual os recursos das três esferas de governo, prioritariamente, viabilizassem os objetivos do crescimento.

A adequação dos objetivos estabelecidos pela política econômica, ao novo papel do Estado na economia e as exigências das condições necessárias à retomada do crescimento passava por aumento dos impostos para conter a demanda e elevar a arrecadação tributária, visando à eliminação de focos inflacionários. Isto requeria a criação de um mecanismo de financiamento não-inflacionário, que foi viabilizado pela dinamização do mercado de capitais

e pelo estímulo à poupança interna. Além do avanço do setor externo, seja para abrir novos mercados, especialmente para os produtos industrializados, ou para garantir as divisas necessárias à realização das importações requeridas para o crescimento. Era importante também, reduzir as disparidades regionais e as desigualdades sociais.

A comissão que elaborava a reforma procurou compatibilizar a tributação com a política econômica e a estrutura produtiva do período. Foram mantidos os impostos sobre propriedade rural, renda e proventos de qualquer natureza, sobre a transmissão de bens imóveis, exportação, produção, importação, circulação, distribuição ou consumo de combustíveis, lubrificantes, energia elétrica e minerais, além dos impostos extraordinários. O imposto sobre vendas e consignação (IVC), passou a chamar-se imposto sobre circulação de mercadorias (ICM); já o imposto sobre consumo foi alterado para imposto sobre produtos industrializados (IPI). Entretanto, foram extintos os impostos sobre indústria e profissões, selo, imposto de licença e imposto sobre diversões públicas. A transformação do imposto sobre vendas e consignações em imposto sobre circulação de mercadorias foi de suma importância, pois ele deixou de ser um imposto em cascata, cobrado em todas as fases de comercialização, isso reduzia sua arrecadação, pois estimulava a integração vertical das empresas, o que dificultava a especialização, mantinha a produtividade baixa, além de aumentar a necessidade de capital de giro das empresas.

Por outro lado, foram criados: i) o imposto sobre serviços de qualquer natureza (ISSQN) de competência municipal, o qual, o extinto imposto sobre diversões públicas passou a integrar a base de incidência, juntamente com parte da base do imposto sobre indústria e profissões; ii) o imposto sobre operações financeiras (Isof) que substituiu o imposto sobre o selo, de competência federal apenas, que incidia sobre as operações de seguro e crédito. Este imposto funcionou como um instrumento auxiliar da política monetária para disciplinar o mercado financeiro. iii) o imposto sobre serviços de transporte e comunicações, de competência da União, e cujos recursos eram usados para investimentos em transportes; iv) o imposto único sobre minerais (IUM), cuja arrecadação era destinada em 10% para a União, 70% para os Estados e o Distrito Federal e 20% para os municípios. Ao final dessas mudanças, o sistema tributário distribuiu melhor sua carga, tornando-a mais difusa e dando maior flexibilidade à política econômica. Além disso, para preservar a arrecadação foi introduzida a correção monetária no sistema tributário (OLIVEIRA, 1991).

A reforma tributária de 1966-1967 tornou mais clara uma série de tributos, pois aqueles de natureza idêntica foram unificados, com a exata definição de suas bases de incidência e seus fatos geradores. Antes dela, o fato gerador dos tributos eram as relações

jurídicas, ou seja, tributava-se a atividade e não o valor por ela gerado. Assim, por mais que uma elevada quantidade de atividades fosse tributada, a arrecadação não aumentava significativamente.

O importante era organizar os impostos dentro da estrutura de um sistema, considerando que a capacidade contributiva de cada cidadão, empresa ou do conjunto da economia nacional é una e indivisível. Os impostos tinham que ser organizados de modo a permitir que cada peça realizasse um papel definido no conjunto do sistema (SILVA, G. A. 1967 *apud* OLIVEIRA, 1991:58).

Desse modo, a preocupação com a capacidade contributiva dos agentes econômicos, juntamente com a definição dos tributos e sua base econômica implicavam, inegavelmente, numa funcionalidade inexistente antes da reforma. Assim, *“pela primeira vez, as imposições fiscais comporiam um conjunto específico e não mero apêndice das competências das esferas de governo, sendo consolidadas num sistema tributário”* (SILVA, 1992:36).

A nova composição do sistema tributário, após a reforma, apresentou a seguinte distribuição de competências: à União coube: i) imposto sobre importação; ii) imposto sobre a exportação; iii) imposto sobre a propriedade territorial rural; iv) imposto sobre a renda e proventos de qualquer natureza; v) imposto sobre produtos industrializados; vi) imposto sobre operações financeiras; vii) imposto sobre transporte e comunicações; viii) imposto sobre combustíveis e lubrificantes; ix) imposto sobre energia elétrica; e x) imposto sobre minerais.

Aos Estados: i) imposto sobre transmissão de bens imóveis; ii) imposto sobre circulação de mercadorias. Os municípios ficaram com: i) imposto sobre a propriedade territorial urbana; ii) imposto sobre serviços de qualquer natureza;

Além disso, as taxas e as contribuições de melhorias eram de competência comum às três esferas. Houve ainda a criação da transferência de recursos entre os três governos, tudo para eliminar a “guerra fiscal” e compensar eventuais perdas sofridas. Outro destaque foi a criação do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), do Programa de Integração Social (PIS) e do Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP), fundos parafiscais que constituíram uma das principais fontes para financiar os investimentos de longo prazo.

A Constituição de 1967 eliminou a competência residual dos Estados e municípios para instituir impostos, assim, a prerrogativa de instituir novos tributos ficou apenas com a União e, sem a obrigatoriedade de partilha com os demais entes federativos. Na vigência da Constituição anterior (CF/1946), tal competência era facultada, desde que não concorrentes, a todas às três esferas da administração pública, o que causava sérios problemas

à economia, pois sempre que as finanças públicas estavam mal, criavam-se novos tributos para saneá-las. Assim, “*vetado o campo residual aos estados e municípios, a reforma colocou sob o controle direto da União os tributos que, apesar de desempenharem papel relevante para os objetivos da política econômica, ainda estavam sob a competência de outras esferas*” (OLIVEIRA, 1991:56).

Portanto, fica claro o caráter centralizador da reforma, sendo que coube a União dez tributos, enquanto Estados e municípios ficaram com apenas dois tributos cada. Se não bastasse, as alíquotas do ICM eram estabelecidas pelo Senado Federal. Isso eliminou a guerra fiscal entre Estados, dificultou a elevação de alíquotas para enfrentar dificuldades de caixa, também dificultou a manutenção da participação dos Estados mais pobres na arrecadação global, como acontecia anteriormente. Assim, a União comandava a política econômica e financeira, pois regulava o comércio interno e externo, câmbio, emissão de moeda, fiscalizava as operações de crédito e ainda estabelece normas para a arrecadação e aplicação de alguns tributos dos demais entes da federação. O caráter centralizador da reforma é coerente com o Estado autoritário-burocrático, fundado na União.

Tabela 4 - Participação da União, Estados e Municípios no Total da Receita Tributária - 1967-1971

(Cr\$ 1.000.000 - a preços correntes)

Anos	União		Estados		Municípios	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
1967	5.026	45,8	5.413	49,4	525	4,8
1968	9.952	51,5	8.651	44,7	732	3,8
1969	14.401	53,7	11.441	42,7	980	3,6
1970	18.528	54,5	14.248	41,9	1.243	3,6
1971	24.951	56,4	17.703	40	1.596	3,6

Fonte: OLIVEIRA, 1991.

Os estados e municípios mais prejudicados com essa centralização foram os menos desenvolvidos, que possuíam uma base tributária bastante estreita, haja vista seu estágio de desenvolvimento, ficando fortemente dependentes das transferências do governo central. Para os mais desenvolvidos, essas transferências era insignificantes e não afetavam suas finanças. Assim, a reforma aprofunda a dependência dos estados mais pobres das transferências do governo central, que em alguns casos atingiu mais de 50% dos recursos desses entes. Por outro lado, a queda das receitas próprias municipais resultantes da reforma foi mais que compensada pelo sistema de transferência, o que permitiria à União consolidar sua soberania e seu controle sobre as demais esferas, pois exceto o ICM, todas as demais transferências eram vinculadas. Essa vinculação das demais transferências aos estados e

municípios, referentes aos impostos sobre lubrificantes, energia elétrica e minerais representa outra forma de garantir, nos diversos níveis de governo, a realização de investimentos em infraestrutura econômica, cruciais para o processo de acumulação. A vinculação global de recursos neste setor garante um nível de investimentos capaz de atender às demandas e manter o crescimento da atividade econômica.

Resumidamente, o sistema tributário criado pela reforma de 1966-1967 contribuiu para que: i) o volume de recursos obtidos pelo Estado aumentou consideravelmente, seja pela carga tributária que elevou-se de 17% do PIB para cerca de 25% durante os anos 1970 seja pela dívida pública; ii) a economia crescesse aceleradamente até o final dos anos 1970, mais notadamente no período do “milagre econômico” (1968-1973), a taxas que superam 10% a.a.; iii) as exportações, especialmente de manufaturados, favorecidas por grandes incentivos fiscais, creditícios e favorecidas pelo crescimento notável da economia mundial aumentassem sua competitividade; iv) o sistema financeiro, estimulado por incentivos fiscais destinados aos investidores, pelas reformas realizadas no sistema bancário e no mercado de capitais, modernizou-se e cresceu, tornando-se capaz de garantir crédito para financiamento do consumo de bens duráveis.

O sistema tributário como instrumento da acumulação, rapidamente tornou-se ultrapassado, incapaz de desempenhar a função para qual foi criado. A ampla utilização dos recursos tributários para promover o crescimento econômico - isenções e incentivos fiscais – apontava a possibilidade de uma crise fiscal, haja vista a significativa diminuição de recursos disponíveis em poder do Estado. Esta crise só não apareceu claramente ainda nos anos 1970, porque o governo conseguiu ocultá-la com a utilização do orçamento monetário, por meio da transferência de contas fiscais, que foram financiadas com a emissão de títulos da dívida pública. Entretanto, com a aceleração da inflação e a busca de suas causas, a real situação das contas públicas revelou a séria crise fiscal, fazendo com que a política econômica fosse regida pela necessidade de equilibrar as finanças públicas, visando impedir um processo hiperinflacionário na economia.

A deterioração do sistema tributário como instrumento da política econômica voltada para o crescimento está ligada à dinâmica do próprio crescimento baseado na indústria de bens de consumo duráveis voltada para os estratos sociais de maior renda, uma vez que estes é que tinham poder aquisitivo necessário para consumi-los. Nessa perspectiva, o sistema onerou pesadamente os contribuintes de menor capacidade, tornando-se assim, concentrador dinâmico de renda. Tanto que a participação dos impostos diretos (renda e patrimônio)

manteve-se relativamente pequena na arrecadação tributária, enquanto os indiretos e as contribuições sociais ampliaram sua parcela (OLIVEIRA, 1991).

Entretanto, o Estado, embora tivesse condições, pois aumentaram os recursos em seu poder, não promoveu políticas de cunho social. Isto ocorreu, pois os mecanismos de incentivos, abatimentos, isenções e deduções fiscais, aprimorados a partir de 1964, canalizaram parcela significativa dos recursos públicos arrecadados para setores eleitos como prioritários para a acumulação e o crescimento econômico. Dessa forma, o Estado ampliou seu controle sobre o setor privado, mas restringiu suas possibilidades de realização no campo social, haja vista a redução de recursos em seu poder. Ao optar por comandar o processo de acumulação, o Estado atuou como repassador de parte significativa do excedente, transferindo-o da sociedade como um todo para os setores a serem privilegiados pelo processo de acumulação. O uso da força por parte do Estado para impedir qualquer reação da sociedade contra o excesso de incentivos e subsídios é uma explicação importante para a compreensão da redução de recursos e do abandono dos gastos sociais.

Diante dessa situação, nota-se que as preocupações de ordem social ficaram apenas nas intenções. Os tributos indiretos pouco foram modificados para reduzir a regressividade, e os diretos, principalmente o sobre a renda, foram utilizados como principal instrumento tributário para favorecer a acumulação. Assim, “*o sistema tributário, se tornaria ainda mais regressivo e inibiria as possibilidades do Estado de contribuir para atenuar as distâncias regionais e sociais*” (OLIVEIRA, 1991:90).

A reforma monetário-financeira criou a criação de correção monetária e da ORTN (Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional); buscava ampliar a poupança e a capacidade de financiamento da economia e viabilização do mercado de títulos públicos a fim de combater o déficit do País. Foram criados o Conselho Monetário Nacional e o Banco Central do Brasil. Esses dois órgãos se constituíram em agentes fiscalizadores e controladores da política monetária, e este último seria o banco dos bancos. Além desses, foram criados o Sistema Financeiro da Habitação e o Banco Nacional da Habitação, órgãos que contribuíram para sanar o déficit habitacional do país, fazendo empréstimos para construção da casa própria. Nessa mesma linha existiam ainda as Caixas Econômicas, as Sociedades de Crédito Imobiliário e as Associações de Poupança e Empréstimos.

A reforma do mercado de capitais foi baseada no modelo norte-americano dos bancos, caracterizado pela segmentação, com instituições especializadas de captação de recursos financeiros e créditos. Faziam parte desse mercado os bancos comerciais, os de investimento e os de desenvolvimento, além das demais instituições do mercado de capitais:

Bolsas de Valores, Corretoras e Distribuidoras e o Sistema Nacional de Crédito Rural, este último tendo o Banco do Brasil como agente central e os bancos comerciais como agências de subsídios.

A reforma da política externa buscava melhorar o comércio exterior brasileiro e atrair o capital estrangeiro. Para tanto, intensificou-se o programa de exportações com uma série de incentivos fiscais e dinamização dos órgãos ligados ao comércio exterior como CACEX e CPA. Outra medida foi a adoção do sistema de minidesvalorização, a partir de 1968, pelo qual a variação do câmbio deveria refletir a diferença entre a inflação interna e a externa. Quanto à atração do capital estrangeiro, buscou-se a aproximação mais acentuada com a política externa norte-americana, chamada Aliança para o Progresso. Por sua vez, a Lei nº 4.131 e a Resolução nº 63 possibilitavam a captação de recursos externos por empresas, bancos comerciais e de investimentos (para repasse interno), destinado às necessidades de financiamentos e investimentos.

Em conjunto, as reformas concentravam significativamente o poder decisório no âmbito federal, com profundas implicações para o funcionamento do sistema federativo. Os estados e os municípios perdiam liberdade quanto ao mecanismo de arrecadação – o sistema tributário – e quanto às suas capacidades de influenciar a política econômica global, sendo que essa passa a seguir estritamente os objetivos do Governo Federal.

Embora abrangentes e de grande impacto na estrutura econômica, as reformas não se confrontaram com as transformações anteriores impostas pelo Plano de Metas. Ao contrário, elas vieram consolidar um padrão de desenvolvimento, a partir da estrutura econômica que começou a ser estabelecida na segunda metade da década de 1950.

As reformas realizadas pelo PAEG foram fundamentais, pois criaram as condições necessárias para que no período seguinte (1968-1973), associadas à conjuntura internacional favorável, a economia brasileira apresentasse elevadas taxas de crescimento do PIB, o que ficou conhecido como “milagre econômico”.

2.3 O “Milagre Econômico”

Depois do ajuste promovido pelo PAEG, a partir de 1967, o governo adotou uma política econômica expansionista. Com as contas públicas equilibradas pelo governo anterior e o déficit público sendo financiado por títulos da dívida, o investimento em infraestrutura foi

ampliado, lançaram-se subsídios e incentivos fiscais para desenvolver setores e regiões específicas através de uma política industrial. O crédito ao consumidor foi expandido e a agricultura recebeu isenções fiscais e juros menores, buscando com isso, garantir uma oferta adequada de alimentos, combater a inflação, estimular as exportações e reduzir o êxodo rural.

Os objetivos do governo Médici eram bastante próximos aos do governo anterior, pois *“buscava o crescimento econômico, através do aumento de investimentos em setores diversificados; reduzir o papel do setor público e estimular o crescimento do setor privado; expansão do comércio exterior e priorizava o aumento do emprego e outros objetivos sociais”* (LAGO, 1990:235). Segundo Hermann (2005), tais objetivos eram necessários para o governo militar legitimar-se no poder como melhor alternativa que o governo civil. Para tanto, foi lançado em 1968 o Plano Estratégico de Desenvolvimento (PED), cuja não-especificação precisa de metas abria espaço para a adoção de políticas de crescimento.

Os investimentos governamentais seriam concentrados em energia, transporte, comunicação e no setor de insumos básicos, bem como nas áreas de saúde, educação e agricultura. Esses investimentos permitiriam, principalmente, a consolidação da indústria de bens de capital, sem, no entanto, comprometer o ajuste econômico que estava em curso. Os incentivos fiscais, principalmente IPI, juntamente com a depreciação acelerada, a partir de 1971, efetivou o setor de bens de capital como novo setor dinâmico da economia, em substituição ao de bens de consumo duráveis. Assim, a participação das estatais nesses investimentos aumentou e a da administração direta reduziu-se, o que resultou numa diminuição do déficit primário e, a partir de 1970, geração de superávits. A razão dessa medida é que estatais tinham mais alternativas de financiamento, além dos recursos orçamentários. Elas utilizaram de forma crescente os empréstimos externos, o que reduzia a preocupação com as reservas cambiais. Nesse contexto, destaca-se que o BNDE reduziu o financiamento a elas e passou a financiar de forma crescente os investimentos da iniciativa privada.

Visando combater a inflação, foi criado o Conselho Interministerial de Preços (CIP), com o objetivo de conceder reajustes controlados de preços, baseados na variação de custos. Ainda sobre a inflação, as safras excepcionais de 1967 ajudaram a mantê-la sob controle. A partir de 1967, o governo tabelou a taxa de juros dos empréstimos, pela atuação do BACEN, assim como controlou os preços, através do CIP. O realinhamento de preços das tarifas e preços públicos iniciado em 1964 foi completado, reduzindo os gastos da União com subsídios diretos. Com essas medidas e a aplicação da correção monetária para diversos outros instrumentos financeiros da economia, o governo mantinha a inflação sob controle.

Não resta dúvida que a equipe do Ministro do Planejamento, Delfim Netto, aproveitou as condições e instrumentos criados pelo PAEG para promover o crescimento econômico. Porém, a pretendida redução da intervenção do Estado ficou apenas no discurso, pois houve uma proliferação de incentivos fiscais e subsídios que aumentava a dependência do setor privado da atuação estatal.

No período 1972-1973, a expansão monetária favoreceu a manutenção de altas taxas de crescimento, e a inflação foi contida pelo controle direto de preços, feito pelo CIP. Porém, em 1973, o tabelamento de preços a níveis irreais não podia encobrir o seu crescimento; isso levou o governo a reestimar os índices de inflação. A aceleração da inflação foi associada ao crescimento econômico e à política econômica expansionista, além de ser agravada pelo primeiro choque do petróleo.

A partir de 1968, com a implantação efetiva da política expansionista, o PIB global e o PIB setorial apresentaram forte crescimento. *“Entre 1968 e 1973, o PIB real cresceu a uma taxa média de 11,2%, chegou a 14% em 1973, enquanto a média histórica no período do pós-guerra até o início dos anos 1960, a taxa foi de 7% a.a.”* (LAGO, 1990:239). Esse crescimento da indústria foi proporcionado pela utilização de capacidade ociosa, sendo que a taxa de ocupação passou de 76% em 1976 para 93% em 1971 e 100% em 1972 e 1973 (BONELLI e MALAN, 1976). Esta situação forçou tanto o setor público quanto o privado aumentarem seus investimentos, beneficiando diversos ramos industriais, notadamente a indústria de bens de capital. Esta cresceu 18,1%, entre 1968-1973, taxa inferior apenas a da indústria de bens de consumo durável, 23,6%, devido à ampliação de crédito ao consumidor e de capital de giro às empresas, iniciada em 1966 (BONELLI e WERNECK, 1978). Com isso, foi necessário o aumento das importações de máquinas e equipamentos, por outro lado, as exportações de produtos manufaturados aumentaram estimuladas pelos incentivos fiscais, creditícios e pelas minidesvalorizações cambiais. A política de incentivos setoriais adotada pelo governo no período do “milagre” fez com o que a demanda interna fosse responsável pelo dinamismo do setor industrial.

A formação bruta de capital fixo no período 1964-1966 foi de 15,2% do PIB, em 1967 de 16,2%; de 1968 a 1970, de 18,9% e de 1971-1973, chegou a 20,5% do PIB. Em 1973, a iniciativa privada respondia por 60% do investimento e o setor público pelos 40% restantes. É importante destacar que o financiamento do investimento no período 1968-1973 foi realizado predominantemente pela poupança nacional bruta. *“O forte crescimento do endividamento externo no período após 1969 foi, claramente, excessivo em confronto com as*

necessidades reais da economia, uma vez recuperado um nível adequado de reservas internacionais em 1967-1968” (LAGO, 1990:245).

Em relação ao déficit orçamentário, é de se notar que até 1968, parte dele era financiada pelas autoridades monetárias, porém, a partir de 1969, isso foi feito integralmente pela emissão de títulos da dívida pública, constituindo um fator constante de redução dos meios de pagamentos, porém, isso fez aumentar a dívida pública. Os títulos da dívida pública federal aumentaram sua participação na composição dos haveres não-monetários, passando de 0,74% em 1964 para 15% em 1970 (LAGO, 1990). O governo usou as reformas do PAEG para aumentar a arrecadação, reduzir os gastos e controlar o déficit público. Este era de 4,2% em 1963, caindo para 1,1% em 1966. Com a retomada do crescimento o déficit sobe para 1,7%, caindo para 1,2% PIB e diminuindo de forma sistemática nos anos seguinte, até atingir 0,1% em 1972 e um superávit de 0,06% em 1973. Todavia, esse resultado não é consequência, apenas, das medidas tomadas entre 1964-1966, pois a partir do final dos anos 1960, o governo lançou no orçamento monetário as despesas de juros, correção monetária da dívida e de subsídios embutidos no crédito. Assim, estas despesas não contabilizadas no orçamento fiscal, mantendo o aparente equilíbrio das contas públicas. Embora o déficit público tenha sido controlado ao longo do período 1967-1973, pela redução de despesas e aumento da arrecadação, os incentivos fiscais foram mantidos, em 1973, eles representavam 21,6% da receita arrecadada.

O governo buscou no período 1964-1973 diminuir a necessidade de financiamento do setor público, bem como adequar a oferta de crédito ao setor privado. Tanto que os empréstimos do sistema monetário ao setor privado cresceram em média 23,5% entre 1967-1973. Os bancos públicos respondiam por 55,8% da oferta desse crédito e as instituições privadas por 44,2%, o que demonstra a importância do Estado nesse aspecto. A reforma do sistema financeiro, em 1966, não ampliou a oferta de crédito de longo prazo. Desse modo, o crédito para investimento foi praticamente todo concedido por bancos oficiais, notadamente BNDE. O governo ainda tentou criar um mercado para financiamento de longo prazo das empresas de capital aberto, os “Fundos 157”, compostos de ações e debêntures, buscando canalizar recursos dos investidores individuais para o mercado de ações, que fracassou pela insuficiência de oferta de títulos e pela especulação. Ressalte-se que esta significativa dependência de crédito oficial para financiamento produtivo é um fator que dificulta o controle da inflação e aumenta a dívida pública.

Em relação à carga tributária, segundo o IBGE, entre 1965-1969 ela foi de 22,4% do PIB, subindo para 24,7% entre 1970-1973; retirando os subsídios e incentivos, estes

percentuais caem para 15,3% e 16,6% do PIB, respectivamente. Em relação aos incentivos fiscais, destaca-se o imposto de renda, cuja alíquota efetiva caiu de 30% para 20% em 1972, e, a participação do capital na sua composição diminuiu de 75% em 1960 para 50% em 1970; já participação desse imposto na receita tributária federal declinou de 34% em 1965 para 27% em 1974 (OLIVEIRA, 1991). Ainda segundo este autor durante o “milagre econômico:

Aos inúmeros incentivos concedidos ao capital, seja com o aparente propósito de reduzir as disparidades regionais, seja como o objetivo de estimular as exportações, ou mesmo para ampliar e fortalecer o mercado de capitais, outros figurariam neste bloco de verdadeiras doações (OLIVEIRA, 1991:103).

Desconsiderando as despesas lançadas no orçamento monetário, no período do “milagre econômico” o governo aumentou sua arrecadação líquida e reduziu suas despesas, criando poupança suficiente para financiar seus investimentos. As empresas estatais tiveram papel importante, pois foram elas que realizaram grande parte do investimento público. No período de 1968-1974 houve a criação de 231 empresas públicas, entre elas, Eletrobrás, Telebrás e Embratel.

Essa expansão ocorreu em setores que a iniciativa privada nacional ou o capital estrangeiro não podiam ou não tinham interesse de investir. Desse modo, o Estado não amplia seu papel na economia, pois em tais setores sua presença estava consolidada. O financiamento dessa expansão foi feito pelo lucro e depreciação em função da política realista de preços até 1975, ou seja, um autofinanciamento, em média de 50%; outra fonte são as receitas do Tesouro, responsáveis por 12,3% dos recursos; a subscrição privada de ações respondia por 1,8%, e, 8,3% vinha de empréstimos do BNDE e 16,9% de empréstimos externos. Nos anos 1960, as estatais recorreram a financiamentos externos basicamente via bancos e agências oficiais, sendo que no final dessa década e início dos 1970, devido à alta liquidez internacional, elas tomaram de forma crescente empréstimos de bancos privados, o que teve forte impacto na dívida externa brasileira no período 1967-1973. Em 1973, a capacidade de autofinanciamento das empresas estatais era muito boa, porém ela se deteriora nos anos seguintes devido à continuidade de grandes projetos e política de preço menos realista, pois os preços e tarifas públicas foram usados para conter a inflação (CRUZ, 1984).

Enquanto produtor, o Estado foi responsável pelo fornecimento de insumos e serviços básicos em áreas em que já havia se estabelecido em anos anteriores. A participação da despesa pública em consumo e investimento foi de 19,4% do PIB em 1970 e 20,3% em 1975. A carga tributária alcançou em média 26% do PIB entre 1970-1973, contra 22,6% entre 1967 e 1969. Por outro lado, a dependência do setor privado dos subsídios governamentais e do provimento de crédito foram fatores de expansão monetária. No início

dos anos 1970, o Estado respondia pelo emprego de 8,5% da PEA (População Economicamente Ativa) e as empresas estatais respondiam por metade dos investimentos totais da economia. Quanto ao crédito ao setor privado, o Estado concedia 75% dos recursos para investimentos e 43,5% dos empréstimos para capital de giro.

As políticas de incentivo e diversificação das exportações iniciadas em 1964 foram ampliadas em 1968. Os objetivos eram: i) aumento da competitividade dos produtos brasileiros; ii) diversificação da pauta pelo aumento de produtos manufaturados; iii) diversificação e ampliação dos mercados externos; iv) manutenção de um suprimento adequado de matérias-primas, bens intermediários e de capital. Além dos subsídios adicionais, introduziu-se as minidesvalorizações cambiais a partir de 1968. Essa política cambial também estimulava o investimento estrangeiro e facilitava o acesso do Brasil a empréstimos externos. Como resultado o valor das exportações no período 1967-1973 cresceu em média de 24,6% e o volume aumentou 13,1% a.a. Elas passaram de 5,8% do PIB em 1967-1968 para 7,8% no em 1972-1973. Os produtos manufaturados aumentaram sua participação de 16,8% em 1966 para 20,7% em 1967 e 31,3% em 1973. Os produtos primários, principalmente a soja, apresentaram crescimento de 1,9% em 1967-1968 para 14,8% em 1973. Entretanto, a participação do café no mesmo período caiu de 42% para 27,8% (LAGO, 1990).

As importações tiveram uma redução da alíquota média para todos os produtos de 47% para 20% de 1966 para 1967 e a taxa para a indústria de transformação caiu de 58% para 30%. As isenções de imposto de importação continuaram importantes, pois os bens importados que já tivessem similar nacional sofriam uma pesada taxa, com objetivo de proteger a produção doméstica. Em função da necessidade de aumentar a produção, haja vista o esgotamento da capacidade ociosa, as importações de máquinas e equipamentos aumentaram de US\$ 907,7 milhões em 1970 para US\$ 2.142,5 bilhões em 1973. As importações, que eram de 6,2% do PIB em 1967-1968, atingiram 9,2% em 1972-1973, sendo que as importações de petróleo em 1974 atingiram 25% do total (em 1972-1973 eram de 15,4%), em virtude do primeiro choque do petróleo.

Segundo Resende (1990), o período 1968-1973 é caracterizado por um maior grau de abertura da economia brasileira, sendo que as exportações e importações cresceram 24,6% e 27,5% a.a, respectivamente, expansão maior que a do comércio internacional, que foi de 17,8% a.a. O saldo da balança comercial foi positivo entre 1964-1970, tornando-se negativo em 1971-1972 e, devido a elevação do preço do petróleo, apresentou um déficit de US\$ 4,7 bilhões, encerrando um período de relativo equilíbrio das transações comerciais do Brasil.

No período do “milagre” a entrada de recursos externos aumentou, haja vista a elevada liquidez internacional. Todavia, o elevado nível de investimento foi financiado com fontes internas. Assim, “*o aumento da dívida externa não serviu para financiar o crescimento econômico, mas sim, para a elevação sistemática das reservas cambiais, nem sempre controlado pelas autoridades monetárias*” (LAGO, 1990:279). Desse modo, as reservas brutas, que representavam 6,4% da dívida externa bruta de médio e longo prazos no biênio 1967-1968, aumentaram para 43,9% em 1972 e 51% em 1973. A dívida externa por sua vez, era de US\$ 3.666 bilhões em 1966 e chegou a US\$ 12.572 bilhões no final de 1973. No período 1967-1973, seu crescimento foi de 19,3% a.a, enquanto a líquida cresceu 9,6% a.a, em função do acúmulo de reservas. O déficit de serviços de fatores, que no período 1967-1968 foi de US\$ 243 milhões, alcançou US\$ 520 milhões em 1972 e US\$ 712,4 milhões em 1973, sendo os juros anuais de US\$ 164 milhões em 1967-68, US\$ 359 milhões em 1972 e US\$ 514 milhões em 1973.

Diante do elevado endividamento externo e do grande volume de reservas, o governo restringir o acesso ao crédito externo, por meio do aumento dos prazos mínimos e do custo dos empréstimos, visando alongar o perfil da dívida. O forte impacto monetário causado pelo aumento das reservas em 1972 e 1973 não pôde ser esterilizado com a colocação de títulos públicos, o que ocasionou pressões inflacionárias. A responsabilidade da dívida externa era em grande parte privada, representando 26,9% em 1967 e 64,1%, em 1973. Isto ocorreu em virtude de a demanda doméstica por crédito elevava a taxa de juros interna, tornando a captação externa, através da Resolução 63 e Lei 4.131, mais barata (GREMAUD *et al*, 1996; CRUZ, 1984).

A conta de capital apresentou um saldo líquido médio de US\$ 1.615 bilhões, no período 1967-73, resultado não apenas da entrada de empréstimos e financiamentos, mas também da retomada do investimento estrangeiro direto (IED), destacadamente para o setor industrial (LAGO, 1990). Estes, quando comparados às remessas de lucros, apresentam um saldo líquido positivo no período 1967-1973, saldo serviu para aumentar a reservas cambiais, destinando-se a cobrir o déficit em transações correntes.

Desse modo, o endividamento externo e fluxos de IED garantiram a dimensão externa do “milagre” sob a forma de um balanço de pagamentos superavitário, em meio a um elevado crescimento econômico. Isso foi possível graças à conjuntura externa favorável, pois não só a disponibilidade de crédito externo assegurava o financiamento do déficit em transações correntes, mas também, a expansão do volume exportado e a melhoria dos termos de troca, que permitiam ampliar a capacidade de importar do país (RESENDE, 1990). Esse

comportamento do investimento estrangeiro direto, no período 1967-1973, é resultado da política cambial que favorecia a remessa de lucros; da política de incentivo à exportação; da retomada do crescimento econômico; do programa de investimentos públicos; e, por fim, o endurecimento do regime autoritário, teoricamente criando uma maior estabilidade política no país (LAGO, 1990). Além disso, a política salarial adotada fez com que os salários reais caíssem, levando assim a um aumento do lucro das empresas e, ainda, viabilizou uma remuneração maior para as funções de nível mais elevado, em detrimento dos demais trabalhadores. O resultado mais significativo dessa política salarial é:

[...] a concentração de renda nas mãos dos 5% mais ricos e dos 1% mais ricos. No primeiro caso, a sua participação na renda passa de 28,3% em 1960 para 34,1% em 1970 e 39,8% em 1972, enquanto no segundo caso o aumento é de 11,9% em 1960 para 14,7% em 1970 e 19,1% em 1972. Em contraste os 50% mais pobres, que recebiam 17,4% do rendimento total da PEA em 1960, passaram a auferir apenas 14,9% do total em 1970 e 11,3% em 1972 (IBGE, 1979:96 *apud* LAGO, 1990:290).

A situação acima é atenuada pelo fato de que a renda familiar aumentou, haja vista o aumento do número de membros da família que passou a trabalhar, pois a geração de empregos elevou-se. Dados do IBGE mostram que taxa de crescimento do emprego entre 1967-1973 foi de 4,3% a.a, enquanto a taxa de crescimento demográfico ficou em 2,9% a.a (LAGO, 1990).

O “milagre econômico” foi um período marcado pela forte atuação do Estado na economia, com objetivo de crescimento econômico pelo direcionamento dos investimentos para complementar a industrialização do País. Além dos incentivos e subsídios fiscais, os gastos públicos em infraestrutura atingiram 23,7% dos dispêndios federais entre 1967-1969.

O Brasil cresceu a altas taxas, porém, ao final do período, a dívida externa ampliou-se, o setor externo estava desequilibrado e a contas públicas deterioradas, num ambiente de aceleração inflacionária. Cabe ressaltar ainda, que o modelo adotado gerou um crescimento amplamente concentrado, sendo que o sistema tributário tornou-se mais regressivo para compensar os volumosos repasses feitos em favor do capital e das camadas mais abastadas da sociedade. Por outro lado, os gastos com bem estar social que favorecem uma ampla parcela da população, como já esperado, caíram de 4,8% entre 1964-1966, para 4% entre 1967-1969 e, para apenas 2% entre 1970-1973 do total da receita do governo federal. Essa situação se constituiria num um entrave não desprezível para a continuidade do crescimento econômico nos anos seguintes.

2.4 O II PND e a Crise da Dívida (1974-1984)

O ano de 1974 marca o início da crise brasileira. A desaceleração do crescimento industrial trouxe à tona o desequilíbrio do balanço de pagamentos, o temor da aceleração inflacionária, além de expor a fragilidade de financiamento do sistema financeiro. Também começam a aparecer como estrangulamentos o crescimento da dívida externa e a deterioração das contas públicas. A queda da taxa de crescimento do PIB não preocupou as autoridades econômicas, pois estas acreditavam que era uma crise conjuntural, em virtude do primeiro choque do petróleo no ano anterior. Esse diagnóstico caiu por terra no ano seguinte, quando o crescimento do PIB diminuiu para 5,6% e, a inflação acelerou-se. Coincidentemente, esta última, assim como o sistema tributário, não era considerada problema para atividade econômica até 1974.

O “milagre econômico” foi marcado pelo rápido crescimento liderado pelo setor industrial, fazendo como que as importações de bens de capital e de petróleo aumentassem consideravelmente. Desse modo, o período que se inicia em 1974 apresenta elevada dependência da importação para manutenção de altas taxas de crescimento.

[...] a estrutura produtiva da economia brasileira a partir do "milagre" contava com uma capacidade de produção permanentemente ampliada no setor de bens de consumo duráveis. Contudo, sua efetiva utilização dali em diante implicava uma demanda por bens de capital e petróleo que não podia ser atendida pelo parque industrial brasileiro. Conseqüentemente, o crescimento da economia tornou-se mais dependente da capacidade de importar do País (HERMANN, 2005:95).

Logo após o primeiro choque do petróleo, os países desenvolvidos promoveram um ajuste recessivo em suas economias, o que prejudicou as exportações dos países em desenvolvimento, restringindo a capacidade de importar destes. Além disso, a elevação das taxas de juros internacionais, que, juntamente com diminuição das exportações, fizeram com que os países em desenvolvimento tivessem elevados déficits comerciais, crescimento de suas dívidas externas e conseqüentemente restrição ao seu crescimento econômico. Tal conjuntura exigia um ajuste na economia destes países para que não entrassem em colapso, como era o caso do Brasil.

Nessa perspectiva, o governo Geisel, que acabara de assumir, se deparava com poucas alternativas: i) realizar um ajuste recessivo, pela contração da demanda interna e promover o ajuste externo via desvalorização cambial ou; ii) investir na ampliação da capacidade de produção doméstica de bens de capital e petróleo. Existia internamente uma forte pressão do empresariado para que o ajuste não fosse recessivo, haja vista os

investimentos feitos para ampliar a capacidade produtiva e que possibilitaram o elevado crescimento do PIB durante o “milagre” e estavam, em 1974, incompletos ou tinham sido concluídos recentemente. Desacelerar a economia traria elevados custos tanto para as empresas investidoras quanto para os bancos envolvidos no financiamento. Além do que, “*o governo militar buscava a legitimidade do poder pelo crescimento econômico*” (HERMANN, 2005:101).

Considerando que a conjuntura externa voltou a ser favorável já em 1974, pelo aumento da liquidez gerada pelos petrodólares, pela redução das taxas de juros internacionais e recuperação da economia mundial, o governo optou por investir na ampliação da capacidade de produção doméstica de bens de capital e petróleo. Essa escolha ampliava a condição de dependência externa, pois seriam necessários grandes volumes de recursos, os quais o País não dispunha. Assim, a contrapartida desses recursos, inevitavelmente, seria o aumento da dívida externa brasileira (CASTRO e SOUZA, 1985). Nota-se ainda que a manutenção do crescimento, além de aprofundar o desequilíbrio externo, trouxe à tona a ameaça de descontrole inflacionário; sendo que a inflação de 1974 foi de 35%, contra 16% do ano anterior.

A materialização da opção pelo crescimento ocorreu pelo anúncio do II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND) no final de 1974. O objetivo era complementar o processo de substituição de importações, realizando investimentos nos setores identificados como pontos de estrangulamento da economia, os quais restringiam o crescimento econômico: infraestrutura, bens de capital, insumos, energia e exportação. Assim, buscava-se: i) ampliar a prospecção e produção de petróleo, energia nuclear e hidrelétrica; e ii) substituição dos derivados de petróleo por energia elétrica e pelo álcool; iii) expansão das ferrovias e das telecomunicações; iv) exploração de minérios, metais não-ferrosos, petroquímica, fertilizantes e defensivos agrícolas, papel e celulose. Essas medidas, juntamente com incentivos fiscais, creditícios e política de preços, visavam ampliar as exportações de bens primários e principalmente de manufaturados (ALMEIDA FILHO, 2004). Desse modo, o governo aceitava tacitamente o aprofundamento do desequilíbrio gerado durante o período 1968-1973, isto é, o aumento do déficit em transações correntes pela expansão das importações de bens de capital e insumo, bem como o aumento da dívida externa. Em contrapartida, seria construída uma estrutura industrial avançada que permitiria superar a crise e o subdesenvolvimento. Embora o II PND propusesse o equilíbrio entre a participação do Estado e da iniciativa privada na economia, coube ao Estado, o maior comprometimento com o projeto, haja vista a ausência de fonte de financiamento privado de longo prazo, fazendo que

o crédito necessário fosse provido pelo poder público e por recursos externos. Portanto, foi uma estratégia, novamente, centrada e conduzida pelo Estado.

O plano significou uma alteração completa nas prioridades da industrialização brasileira: de um padrão baseado no crescimento do setor de bens de consumo duráveis com alta concentração de renda, a economia deveria passar a crescer com base no setor produtor de meios de produção - bens de capital e insumos básicos (GREMAUD et al, 1996:203).

A substituição da indústria de bens de consumo duráveis pela de bens de capital como “motor” da economia, além da complementação da industrialização brasileira, explica-se também pelo fato de a primeira, não conseguir manter, por si só, um crescimento auto-sustentado, diferentemente da segunda:

De fato, por sua própria natureza a indústria de duráveis é incapaz de manter um crescimento auto-gerado, como o é a indústria de bens de produção. Isto porque, preliminarmente, há uma fratura entre a ampliação de sua taxa de acumulação e o crescimento de sua demanda efetiva. Quer dizer, ao contrário da indústria de bens de produção, a indústria de bens duráveis de consumo não consegue crescer fechada nela mesma (CARDOSO DE MELLO e BELLUZZO, 1998:174).

A aceleração da inflação já a partir de 1974, bem como a deterioração das contas externas, fizeram com que o governo adotasse uma política de contenção da demanda, através do controle da liquidez real da economia. O estoque real dos meios de pagamento teve sua taxa de crescimento reduzida de 25% em 1973, para valores negativos, a partir de setembro de 1974, porém, a expansão da base monetária compensou tal redução, impedindo que houvesse efeitos restritivos sobre a demanda. A política contracionista também foi prejudicada pela inexpressiva elevação da taxa de juros que passou de 15,3% para 18,2%, enquanto a inflação passou de 15,5% em 1973 para 34,5% em 1974. Entretanto, a política restritiva reduziu o déficit público para 0,8% do PIB.

Em 1976, ainda sob efeito dos investimentos do II PND, o PIB cresceu pouco acima dos 10%, porém a inflação foi de 46% a.a, reforçando a tendência aceleracionista. Conforme destaca Hermann (2005:102), *“ainda nesse ano iniciou-se uma política monetária contencionista, que, no entanto, não impediu que o crédito mantivesse taxas positivas de crescimento real até o fim do governo Geisel”*. O que demonstra a incapacidade da política econômica em controlar a inflação. Diante disso, a opção implícita era de continuar crescendo, mesmo que isso significasse maior inflação e maior endividamento.

A deterioração das contas externas agravou-se, sendo que as reservas caíram de US\$ 6.417 bilhões em 1973 para US\$ 4.157 bilhões em 1975. O déficit acumulado em transações correntes de US\$ 13 bilhões agravava o endividamento externo, diante da incerteza sobre o crescimento da economia mundial, o governo adotou controles diretos de importações

no final desse ano. A dívida externa bruta cresceu de US\$ 12.572 para US\$ 21.171 bilhões entre 1974 e 1975. Sendo que, em dezembro de 1975, os empréstimos em moeda contraídos no ano totalizavam US\$ 14.711 bilhões, contra US\$ 7.849 bilhões em 1973 (CARNEIRO, 1990). As autoridades monetárias estavam preocupadas com a administração do perfil da dívida externa e não com o seu volume, pois acreditava-se na continuidade da alta liquidez internacional. Porém, em 1976, o governo anunciava que as políticas monetária e fiscal seriam restritivas, o que demonstrava a necessária subordinação dos objetivos de crescimento aos de estabilização. Tanto que o ministro da Fazenda, Simonsen, declara que o ajuste do balanço de pagamentos através de políticas de contenção eram incompatíveis com a maximização da taxa de crescimento a curto prazo. O gasto público foi tomado como um fator que dificultava a estabilização, notadamente quanto aos investimentos do II PND (CRUZ, 1984).

Independente dos controles monetário e fiscal anunciados, a taxa de investimento da economia foi ampliada, sendo que a participação do Estado na formação bruta de capital fixo aumentou de 33% no biênio 1973-1974 para 40% no período 1974-1978. Embora seja contraditório, as contas públicas apresentaram superávits primários. Isto ocorreu devido à redução dos investimentos da administração direta e principalmente porque todo o investimento público foi realizado pelas empresas estatais (HERMANN, 2005). E, mesmo com superávits primários da contas públicas, a dívida pública continuou se expandindo, devido às operações de "esterilização" da entrada de capital no mercado cambial, proporcionadas pela alta liquidez internacional no período 1975-1978.

Segundo Cruz (1984), as contas externas no início de 1976 se deterioravam, pois a importações eram elevadas e as exportações não aumentavam como era esperado. Diante dessa situação, as reservas cambiais se aproximaram do limite crítico de três meses de importação. O governo então elevou o compulsório, a taxa de redesconto de liquidez e liberou a taxa de juros. O objetivo era contrair a demanda e com isso combater a inflação, forçando a captação de recursos externos para equilibrar o balanço de pagamentos. Entretanto, isso só aconteceria em meados do ano, com a retomada das operações bancárias internacionais, que acabaram recompondo as reservas cambiais. Em 1977, a balança comercial passou a apresentar saldos positivos, principalmente pelo aumento dos preços do café e da soja no mercado internacional; além disso, as medidas fiscais e monetárias contracionistas surtiram efeito, desacelerando a demanda e conseqüentemente as importações. Esses fatores contribuíram para equilibrar as contas externas, fazendo com que o governo transferisse sua atenção para o combate à inflação, que continuava elevada.

O encarecimento dos empréstimos internos, junto com os mecanismos de facilitação de captação de recursos externos (via Lei 4.131 e Resolução 63) foi responsável pelo aprofundamento da dívida externa brasileira. Segundo Hermann (2005), o déficit da conta de serviços passa a US\$ 4,3 bilhões, contra uma média anual de US\$ 1,2 bilhão entre 1968-1973, sendo esse aumento liderado pelas remessas de lucros e despesas com juros sobre a dívida externa. Isso ocorreu pela elevação da captação do setor público, notadamente pelas estatais, para financiar os investimentos do II PND, e pelo fato do BACEN receber os recursos externos não repassados internamente, assumindo o risco cambial e os encargos junto ao credor externo. Criou-se, assim, um “seguro” para que os agentes captassem mais recursos externos. Este mecanismo aumentou significativamente a dívida externa sob a responsabilidade do Estado, o que foi denominado “estatização” da dívida (CRUZ, 1984). As autoridades monetárias perceberiam esta situação apenas em 1979, com o segundo choque do petróleo e a elevação dos juros internacionais; tal situação desembocaria na crise da dívida nos anos 1980. Entretanto, a conta capital apresentou uma elevação do seu superávit de uma média de US\$ 2,2 bilhões entre 1968-73 para US\$ 7,9 bilhões entre 1974-1978. Assim, as contas externas apresentam superávit, mesmo com o déficit das transações correntes (HERMANN, 2005).

A avaliação do governo no início de 1978 era positiva quanto ao setor externo, pois as reservas internacionais batiam recorde (US\$ 7,2 bilhões) e a dívida externa líquida cresceu menos que as exportações. Porém, no plano interno, a inflação continuava a ser a principal preocupação. Para combatê-la, a política monetária continuou restritiva no sentido de evitar a expansão do crédito. Assim, a elevada captação de recursos externos mereceu maior atenção, pois o crescimento contínuo e desproporcional das reservas cambiais pressionava a expansão do crédito que, aliada a altas de juros internos, alimentava a ciranda financeira. Tanto que, no primeiro semestre do ano, o Brasil havia captado recursos que cobriam as necessidades cambiais do ano inteiro. Então, o Conselho Monetário Nacional congelou por noventa dias a contrapartida em cruzeiros dos empréstimos externos, com a finalidade de interromper o fluxo de recursos externos para o País (CRUZ, 1984).

Entretanto, no segundo semestre o balanço de pagamentos continuou com um superávit elevado e nenhuma medida mais significativa foi tomada em relação às contas externas, pois era preciso eliminar o “hiato de recursos” que impedia o crescimento da economia e isto ocorreria pela absorção de poupança externa. No final do ano o governo adotou medidas de emergência para conter o estouro do orçamento monetário. Entre elas, o parcelamento em três vezes da liberação dos empréstimos externos retidos no BACEN desde

o primeiro semestre. Outra medida fundamental para controlar a entrada de recursos externos foi a ampliação do prazo mínimo de amortização desses empréstimos de cinco para oito anos; além do compromisso de maior controle sobre a captação externa das empresas estatais e corte nos empréstimos concedidos pelo Banco do Brasil. As reservas cambiais fecharam 1978 em US\$ 12 bilhões.

O crescimento do PIB ficou em torno de 6,7% a.a. É uma taxa elevada se forem considerados os problemas das contas externas e da inflação, gerados pelo próprio objetivo de crescimento. Embora o governo tenha buscado adotar uma política econômica restritiva, predominou aquela que buscava crescimento e desenvolvimento econômico.

Em março de 1979, assume a Presidência da República o General João Figueiredo, nomeando Mario Henrique Simonsen, Ministro da Fazenda no governo anterior, para o ministério do Planejamento, que seria o órgão central de decisão da política econômica. A prioridade continuava sendo o combate à inflação, haja vista que as contas externas estavam sob controle. A idéia inicial era compatibilizar a estabilização monetária com a continuidade dos investimentos do II PND.

O governo pretendia recuperar a eficácia dos instrumentos monetários, visando combater a inflação. Para tanto o BACEN deixaria de realizar a função de fomento e o Banco do Brasil perderia sua função de autoridade monetária. Seriam unificados os orçamentos públicos (o fiscal e o monetário), fazendo com que os encargos da dívida pública interna fossem contabilizados nas despesas orçamentárias da União (CRUZ, 1984). Esse conjunto de intenções indicava claramente que a política restritiva seria aprofundada.

[...] a unificação dos orçamentos permitiria que a diferença entre regates e emissões de títulos fosse coberta com recursos fiscais originários de cortes no gasto público. Tal política, associada à redução dos subsídios creditícios, aliviaria a pressão sobre os títulos do Tesouro, conduzindo à redução da taxa de juros. Completando essa estratégia estavam as medidas do final de 1978 destinadas a conter o acúmulo de reservas cambiais, outra importante fonte de expansão da dívida interna (CRUZ, 1984:65).

A política econômica restritiva iniciada em 1978 foi reforçada pela redução dos gastos públicos através da eliminação gradual dos subsídios à exportação, redução do prazo de financiamento e de crédito ao consumidor. Considerando que as exportações eram fundamentais para o equilíbrio das contas externas, para compensar a redução dos subsídios, as desvalorizações cambiais foram aceleradas (CRUZ, 1984); também foi criado um mecanismo pelo qual as empresas devedoras podiam depositar no BACEN os dólares devidos antes do vencimento das obrigações: *“isso na prática, transferia o risco cambial e os custos de futuras desvalorizações para o governo, que se tornava, então, responsável pela*

liquidação das dívidas no vencimento” (HERMANN, 2005:108). Entretanto, o governo acabou assumindo, também, o risco de recursos captados apenas com finalidade especulativa (GREMAUD *et al*, 1996).

O Estado pôde assumir esse risco cambial, pois as taxas de juros internacionais eram baixas, embora qualquer alteração nessas taxas (que eram flutuantes) pudesse inviabilizar tal pagamento. Porém, dado o elevado volume do passivo assumido, sem mecanismos adequados de financiamento, deteriorou-se a capacidade de financiamento do Estado brasileiro, sendo a “estatização da dívida” um dos grandes responsáveis por isso. Este é um grave problema a ser enfrentado posteriormente pela economia brasileira, sendo que a dívida externa do setor público, que representava 55% do total em 1974, passou para 78% em 1980 (WERNECK, 1986).

Os resultados das medidas restritivas de Simonsen não surtiram efeito. A inflação continuou se acelerando e o ingresso de capitais externos não se reduziu no montante esperado em função das captações diretas das empresas estatais e das captações para repasse feitas pelas instituições financeiras. Diante desse contexto, o governo ampliou ainda mais o corte no orçamento das estatais, além de promover uma forte contração da liquidez, meios de pagamento e empréstimos dos bancos comerciais.

No período 1979-1980 ainda persiste um crescimento econômico vigoroso, porém, com deterioração das contas externas, das contas públicas e a aceleração inflacionária, sinalizavam o esgotamento do modelo de crescimento do II PND. Uma indicação que o mercado internacional já não estava “aprovando” o crescimento com endividamento externo foi a elevação dos juros básicos nos Estados Unidos que vinham se mantendo em 6,8% desde 1976 e chegaram a 9,1% em 1978 (CARNEIRO, 1990; HERMANN, 2005). O aumento do déficit em conta corrente é explicado, basicamente, pelo aumento das despesas com juros e remessa de lucros, já que o déficit comercial do período é pouco superior ao de 1974-1978. O segundo choque do petróleo, em meados de 1979, inviabilizou, de forma cabal, o crescimento econômico com endividamento do II PND.

A dívida externa bruta aumentou, exigindo a queima de reservas cambiais para cobrir o déficit em transações correntes. O desequilíbrio do balanço de pagamentos foi financiado por crédito voluntário até 1982 e, também pelo superávit comercial. Com a restrição do crédito internacional, a partir de 1979, além de juros mais elevados, os empréstimos conseguidos são de curtíssimo prazo, deteriorando ainda mais o perfil da dívida externa. O superávit da conta de capital não é mais suficiente para financiar o elevado déficit

em conta corrente, tornando o balanço de pagamentos significativamente deficitário (CARNEIRO, 2002).

Essa nova conjuntura exigia do Brasil medidas rápidas de ajuste externo. Como as políticas restritivas gradualistas adotadas não surtiram os efeitos necessários, tudo indicava que o diagnóstico do ministro do planejamento significava, na prática, aplicar um choque ortodoxo, haja vista, a gravidade da situação externa. Pressionado tanto pelo setor privado quanto por setores do próprio governo, em virtude das críticas e resistências às suas políticas contracionistas, Simonsen renuncia em agosto. Em seu lugar assume Delfim Netto, que comandaria a política econômica até o fim do governo Figueiredo.

Diante do temor de novos choques externos, o novo ministro defendia que a taxa de câmbio deveria ser desvalorizada, com o intuito de favorecer a demanda pelos bens de capital produzidos internamente e também estimular as exportações. Assim, reforçou-se o controle monetário, gerando uma queda dos meios de pagamento de 7,1% e uma redução do crédito ao setor privado de 15,5%; e, em dezembro, o cruzeiro sofreu uma maxidesvalorização cambial nominal de 30%. Pelo lado fiscal, as tarifas públicas foram corrigidas e os investimentos do governo reduzidos de 16,4% para 10,2% do PIB e os das estatais reduziram-se de 23,8% para 18,5%, em 1974-1978 e 1979-1980, respectivamente. O objetivo era conter o déficit público, que segundo as autoridades econômicas, alimentava a inflação, que juntamente com as operações de "esterilização" do capital externo, elevavam a dívida pública (CRUZ, 1984). Apesar da política econômica restritiva, o PIB cresceu, em média, 8% a.a, devido à conjugação de aumento das exportações e crescimento inercial dos investimentos públicos e privados do II PND, que estavam sendo finalizados.

A consequência dessas medidas aliadas à política de reajuste salarial semestral fez com que a inflação passasse de uma média de 38% durante o período governo 1974-1978 para 93% ao ano em 1979-1980. Essa nova política salarial implantada em meados de 1979 reajustava os salários semestralmente e não mais anualmente, buscando preservar seu o valor frente à aceleração inflacionária. Esta mudança foi resultado de um "racha" nas classes dominantes e da simultânea organização e fortalecimento dos trabalhadores, marcada pelas greves gerais. Este fortalecimento da classe trabalhadora deu-se numa conjuntura conturbada:

A inflação disparara e atingiu em 1979 [...]; a dívida externa chegaria ao montante de 50 bilhões de dólares; a taxa de crescimento do PIB declinava e o volume de empregos gerados decrescia; o Estado se encontrava com as finanças deterioradas, comprometido que estava em dar suporte à acumulação; e a classe trabalhadora pressionava para recuperar as consideráveis fatias de seu salário real perdidas com o modelo econômico adotado (OLIVEIRA, 1991:158).

Com o objetivo de criar a expectativa de uma queda da inflação, em 1980 foi adotada a prefixação da correção monetária, entretanto, a inflação continuou se acelerando.

As correções salariais mais freqüentes, aliadas à prática generalizada da indexação de contratos, tornaram-se fatores realimentadores do processo inflacionário e da chamada "inflação inercial". Trata-se de um processo pelo qual os preços aumentam, a cada período, em função de seus aumentos passados e da (vã) tentativa de os agentes recuperarem, sistematicamente, as perdas reais deles decorrentes (HERMANN, 2005:109).

A situação do desequilíbrio do balanço de pagamentos não foi alterada no período, pois: i) a maxidesvalorização de 1979 não se materializou em desvalorização real do câmbio, porque foi corroída pelo rápido aumento da inflação; ii) apesar do forte crescimento das exportações, o déficit comercial aumentou, puxado pelo aumento dos preços (especialmente do petróleo) e, em 1979, também do volume das importações; iii) sob o efeito do aumento dos juros internacionais, as despesas com rendas cresceram; iv) os superávits da conta de capital não foram suficientes para cobrir os déficits correntes, tornando o balanço de pagamentos deficitário. Assim, as reservas cambiais caíram de US\$ 12 bilhões em 1978 para US\$ 7 bilhões em 1980; na prática, essa queda deixou as reservas cambiais próximas do limite crítico, ou seja, equivalente pouco mais que três meses importação (HERMANN, 2005).

O fracasso das medidas adotadas em 1979 e 1980 juntamente com o agravamento da crise internacional fez com que, em 1981, a política econômica se tornasse claramente recessiva, cujo objetivo central era a redução da demanda doméstica, buscando gerar superávits comerciais, para obter divisas.

A política a ser seguida baseava-se na contenção salarial, no controle de gastos do governo e no aumento da arrecadação, na elevação das taxas de juros internas e na contração da liquidez real, sem abrir mão do tratamento especial dado às atividades de exportação, energia e agricultura e às pequenas empresas (CARNEIRO e MODIANO, 1990:325).

A taxa de juros interna elevada foi um instrumento fundamental dessa política restritiva, pois, ao conter a demanda doméstica, reduziu o déficit em transações correntes e, por outro lado, forçou as empresas (inclusive as estatais) a captarem recursos com taxa de juros menores no mercado internacional. Além disso, os juros elevados atraíram capital externo para financiar esse déficit. Dessa vez, a política monetária restritiva foi efetivamente implementada até o fim do governo Figueiredo, gerando forte recessão no período de 1981-1983, sendo que o PIB caiu 2,2% a.a, em média. A recessão, aliada aos efeitos estruturais do II PND, promoveu a reversão dos déficits que caracterizaram a balança comercial durante a década de 1970, sendo que esta se torna superavitária a partir de 1981. Entretanto, a política

monetária não foi capaz de evitar a perda de reservas cambiais, haja vista a elevação das taxas de juros internacionais e o segundo choque do petróleo. O déficit em transações foi de US\$ 10,7 bilhões em 1979, US\$ 12,8 bilhões em 1980, US\$ 11,7 bilhões em 1981 e US\$ 16,3 bilhões em 1982 (CARNEIRO, 2002). Nesse contexto, o déficit em transações correntes, no período 1979-1982, apresenta sua natureza financeira, sendo os juros da dívida externa a sua principal fonte.

Na formação do déficit em transações correntes, os juros assumem papel primordial, elevando sua participação de 51,5% em 1979, para 87,5% em 1982. Simultaneamente, o déficit em transações reais reduz sua participação de 41,4% em 1979, para 9,5% em 1982, sendo acompanhado nos dois últimos anos por superávits comerciais (CARNEIRO, 2002, p 123).

Assim, é possível perceber que a recessão doméstica cumpriu seu papel ao reduzir as importações, mas, em função do peso dos juros da dívida externa, isso não foi suficiente para reverter o déficit em transações correntes.

A moratória mexicana, em setembro de 1982, fez com que os riscos atribuídos a países com endividamento elevado, como o Brasil, aumentassem significativamente a taxa de juros. A consequência direta foi que os juros altos praticados internamente não conseguiram atrair capital externo suficiente para cobrir o aumento das despesas com juros da dívida externa. Desse modo, as reservas cambiais atingiram o valor crítico de US\$ 4,0 bilhões em 1982 (equivalentes a 2,5 meses de importação), obrigando o Brasil a recorrer ao FMI (Fundo Monetário Internacional), que emprestou US\$ 4,2 bilhões para fechar o balanço de pagamentos, no final do ano (HERMANN, 2005).

Este acordo do Brasil com o FMI foi o primeiro de uma série, que devido às dificuldades de solução do estrangulamento externo, em função da crise da dívida externa que se prolongaria até o final da década de 1980. As condições do acordo impuseram o aprofundamento da política econômica restritiva já em curso. Em 1983 os meios de pagamento e o crédito ao setor privado caíram 36% e 26%, respectivamente; ainda neste ano, houve uma nova maxidesvalorização de 30%. No período 1983-1984 a carga tributária foi elevada e os investimentos públicos foram drasticamente cortados, reduzindo a taxa de investimento da economia de 23% em 1982, para 20% do PIB em 1983.

Buscava-se contrair a demanda agregada e reduzir o déficit público que, em 1982, chegou a 7,3% do PIB no conceito operacional e 16,4% no conceito nominal. A deterioração fiscal era consequência da resistência do gasto público à baixa, haja vista a elevada renúncia fiscal, da recessão em função do ajuste no período de 1979-1980, assim como a desvalorização da receita tributária pelo aumento da inflação (CARNEIRO, 2002). O

governo procurou elevar os impostos diretos (IRPF e IRPJ), pois estes alcançavam a riqueza financeira e, principalmente, porque estavam menos expostos ao efeito Tanzi. Porém, a carga tributária continuou a diminuir em função da recessão e da aceleração inflacionária, mas principalmente pela política de incentivo às exportações, sendo que estas aumentaram de 1,5% para 2,7% do PIB entre 1981-1984 (TEIXEIRA e BIASOTO JR., 1988). Assim, a política fiscal perdeu a eficácia para gerar superávits primários, sendo que o déficit nominal do governo saltou de 20,8% em 1983 para 24,6% do PIB em 1984, enquanto a dívida pública mobiliária federal aumentou de 13,7% em 1983 para 14,3% do PIB em 1984 (HERMANN, 2005).

Em 1983 e, principalmente em 1984, a balança comercial apresentou elevados superávits. As exportações aumentaram em volume, consequência da retoma do crescimento da economia mundial, notadamente pela vigorosa recuperação norte-americana. Em 1984, o PIB tem um crescimento de real de 5,4%, sendo que vale destacar a queda das importações em quase 10%, não apenas devido à recessão, mas principalmente pela substituição de importações de bens de capital e petróleo proporcionada pelos resultados dos investimentos do II PND (CARNEIRO, 2002). Em relação ao petróleo, o aumento da produção doméstica foi de 160% em relação ao período 1974-1980, que aliado à queda do preço desse insumo, permitiu uma redução na importação de US\$ 4 bilhões.

O ajuste recessivo do período 1981-1984, acompanhado pelo FMI desde 1982, atingiu seu objetivo principal que era resolver o estrangulamento externo, através do equilíbrio do balanço de pagamentos. Internamente, a inflação voltou a acelerar-se, demonstrando a influência da indexação da economia e reforçando o diagnóstico inercial do processo inflacionário. Estes, juntamente com o elevado endividamento público e a deterioração da carga tributária, seriam os grandes problemas a serem enfrentados pela política econômica até o final da década. Nessa conjuntura, aumenta ainda mais a pressão política sobre o regime militar para que houvesse a redemocratização do País, o que ocorreu efetivamente apenas em 1989, quando ocorrem as eleições diretas para Presidente da República.

2.5 A crise do Estado nos anos 1980

A crise fiscal-financeira do Estado se agrava a partir de 1979 perdurando ao

longo da década 1980, apresentou como uma de suas causas a perda de dinamismo do modelo econômico adotado, o nacional desenvolvimentismo. O principal fundamento desse modelo foi a forte intervenção do Estado na economia, seja como regulador, coordenador dos investimentos, fornecedor de crédito ou empresário. A intervenção estatal priorizou e direcionou seus esforços em favor da acumulação privada de capital, estratégia concentradora que juntamente com a conjuntura internacional favorável possibilitou o crescimento acelerado da economia até meados dos anos 1970. A desarticulação do modelo desenvolvimentista possui uma estreita ligação e, se confunde com a desestruturação do próprio Estado.

O II PND foi a última tentativa de revitalizar o projeto nacional desenvolvimentista e, também do Estado intervir de forma efetiva nos rumos da economia. Entretanto, diante do estrangulamento externo, da aceleração inflacionária e da deterioração das fontes de financiamento, ficou evidente sua incapacidade de fomentar o crescimento econômico, em outras palavras, ele não consegue mais apoiar a acumulação privada, pois fica restrito ao combate dos problemas mencionados. O fracasso do II PND está ligado à desarticulação entre os atores do “tripé” responsável pelo ritmo acelerado de crescimento do período do “milagre”.

A maior razão do seu fracasso (II PND) foi determinada pela incapacidade de se ajustar os interesses da grande empresa estatal, grande empresa nacional privada e corporação multinacional. Não se trata aqui, [...] de um conflito desencadeado a partir de interesses gerais de cada segmento empresarial, como se cada um deles pretendesse fixar um caminho para a expansão, necessitando, para isso, submeter os demais. O problema, na realidade, é muito outro: em torno de cada projeto definido pelo Estado, há que compor os interesses específicos das empresas de cada segmento. Ocorre que nenhum dos interesses ou bloco de interesses é capaz de se impor, viabilizando o objetivo fixado pelo Estado. Nestas circunstâncias, o Estado se vê dardejado por uma onda de solicitações contraditórias, que é incapaz de conciliar e atender. Assim, nem a definição dos projetos é feita tomando em conta os interesses concretos, nem os interesses concretos podem se impor sem a mediação do Estado (CARDOSO DE MELLO e BELLUZZO, 1998:181-2).

A crise fiscal-financeira do Estado é resultado do crescente aumento do endividamento externo sob responsabilidade estatal. Este processo ocorreu em virtude da utilização das empresas estatais, em meados dos anos 1970, como instrumento da política econômica desenvolvimentista do II PND, fazendo delas grandes captadoras de capital externo para financiar os investimentos em infraestrutura. Um segundo motivo, é que a partir de 1979, existe a necessidade de se gerar divisas para equilibrar o balanço de pagamentos. A reversão, a parti de 1974, das condições favoráveis do crédito internacional e a ruptura dos fluxos de capitais para países periféricos levaram a uma rápida deterioração das condições financiamento do Estado brasileiro. Porém, é a política de geração de saldos comerciais

(desvalorizações, incentivos/subsídios às exportações) que atinge mais diretamente as contas públicas.

Essa conjuntura e a recessão econômica ocasionaram uma fuga por parte do capital privado de passivos em moeda estrangeira. Diante dessa perspectiva, o Estado cria mecanismos para proteger o capital privado dos riscos cambiais, na expectativa de elevar as reservas internacionais. O primeiro instrumento é caracterizado pelo fato de o BACEN fazer empréstimos externos, assumindo o papel de tomador junto aos credores internacionais, repassando-os para os tomadores internos. A outra forma de proteção foi a permissão aos tomadores privados de anteciparem a liquidação de suas dívidas, através de depósito no BACEN, que assim, assumia os juros e os eventuais choques cambiais. Estes mecanismos foram responsáveis pela acentuada elevação da dívida pública externa, fenômeno conhecido como “estatização da dívida”. Este acabou por acelerar a deterioração da situação fiscal-financeira do Estado.

A estatização da dívida externa se apresentou como instrumento decisivo não só de preservação dos interesses do capital bancário internacional, mas também para preservação de frações privilegiadas do capital privado nacional. Ao mesmo tempo, a captação de recursos externos pelas empresas estatais permitiu que fundos mobilizados - pelo até então BNDE - fossem liberados quase que exclusivamente aos capitais privados, sob a forma de créditos subsidiados (MACHADO, 2002:28).

Na década de 1980, a política econômica implementada para geração de elevados superávits comerciais para superar o desequilíbrio externo, agravou o desequilíbrio das contas públicas. O gerenciamento das taxas de juros e de câmbio teve reflexos negativos sobre a inflação e o nível da atividade econômica, pelo fato da volatilidade dessas taxas reduzirem o investimento privado, provocando uma desaceleração do crescimento e uma queda das receitas fiscais. Se, for considerado ainda que simultaneamente, foi adotada uma política de subsídios/incentivos fiscais e uma contenção das tarifas públicas, a deterioração fiscal-financeira do Estado se agravou ainda mais. Por sua vez, as desvalorizações cambiais para estimular as exportações, aliadas aos elevados juros, aumentaram os custos da dívida brasileira, então concentrada no setor público.

Nessa perspectiva, visando equilibrar as contas públicas, o governo reduziu suas despesas, principalmente através do corte nos investimentos das empresas estatais que caíram de 8,9% do PIB em 1979 para 2,5% do PIB em 1985 (BAER, 1994). Embora tenha sido uma redução significativa, isto pouco melhorou a situação fiscal, dado os seus efeitos negativos sobre o crescimento - uma vez que desestimulou também o investimento privado - e conseqüentemente reduziu as receitas públicas. Além disso, é preciso considerar que o

pagamento dos juros da dívida pública constituía um elemento de desequilíbrio, praticamente autônomo, da despesa pública, haja vista sua auto-sustentação em patamares muito elevados.

A política econômica para equilibrar o setor externo, mesmo num ambiente de severa crise, não abandonou a característica básica do Estado desenvolvimentista, qual seja, de favorecer acumulação privada de capital e, nos anos 1980, mais especificamente, mantê-la em detrimento de uma parcela significativa da sociedade. Uma das formas de incentivo à exportação ocorre pela transferência de recursos públicos ao setor privado por meio de isenções tributárias, com destaque para a redução do imposto de renda, e ainda por incentivos financeiros concedidos antes e depois do embarque. Outra maneira era via redução das tarifas públicas que serviam tanto como instrumento antiinflacionário, quanto redutor de preços de alguns insumos essenciais para a atividade exportadora. Além disso, capitais privados também foram beneficiados por meio do recebimento de recursos públicos através da dívida pública externa. Como já mencionado, a maior parte do passivo externo brasileiro estava sob a responsabilidade do Estado, este necessitava adquirir as divisas oriundas das exportações, o que era feito pela emissão de dívida interna, para não ampliar a liquidez e acelerar a inflação. E isso, num contexto de crise fiscal e com taxa de juros reais crescentes aumentava ainda mais a dívida interna. A dívida mobiliária federal atinge 4,6% do PIB em 1980, 8,4% em 1981 e 9,3% em 1982. O peso dos juros e encargos dessa dívida aumenta de 1,9% para 6,8% do PIB, reduzindo a carga tributária líquida e, portanto, a capacidade de consumo e de investimento do governo (OLIVEIRA, 1991).

Diante dessa conjuntura, os capitais privados foram direcionados cada vez mais para aplicações financeiras em títulos da dívida pública interna, pois estas apresentavam menor risco e maior lucratividade que o investimento produtivo, o que ampliava a recessão. Desse modo, as empresas privadas obtinham uma situação tranqüila de liquidez, pois recebiam recursos públicos de duas maneiras, uma através dos incentivos fiscais e subsídios, e outra, ao aplicarem os lucros gerados com estes, na dívida pública interna. Por outro lado, as empresas estatais passavam por um endividamento crescente que piorou sua situação patrimonial e sua liquidez, sendo que isto também agravava a contas do setor público. Assim, em virtude desse esquema de funcionamento, a maior parcela do ônus da dívida externa é suportada pelo Estado e, o superávit comercial, por sua vez, foi apropriado pelo setor privado. Em outras palavras, *“o custo do ajuste externo recaiu sobre o setor público, enquanto o setor privado conservou o processo de preservação de seus capitais, os quais eram valorizados financeiramente com a expansão da dívida interna”* (MACHADO, 2002:29).

A crise fiscal do Estado brasileiro esteve intimamente relacionada com a força da coalizão política conservadora que o sustentava, conseguindo com isso preservar a valorização dos diversos e diferentes capitais. Em contrapartida, o Estado comprometeu um volume expressivo de recursos fiscais para proteger e permitir a sobrevivência de setores financeiros mercantis especulativos e também de setores industriais e agrários de baixa produtividade. Para esta concessão de benefícios, o Estado não exigiu qualquer compromisso de desempenho e, muito menos, alguma forma de ressarcimento futuro dos recursos recebidos pelo setor privado, diferentemente do que fizeram outros países. Simultaneamente, o Estado que se encontra em crise, foi “forçado” a destinar recursos fiscais para atender os novos segmentos sociais surgidos em virtude da diversificação econômica. Essa concessão indiscriminada de benefícios fiscais tornou insustentável a situação do setor público, pois esse mecanismo poderia ser mantido apenas se houvesse crescimento da arrecadação fiscal, o que efetivamente aconteceu enquanto a economia cresceu aceleradamente. Entretanto, assim que o crescimento econômico reduziu-se e as contas externas se deterioraram, a partir de meados dos anos 1970, este modelo se tornou impraticável.

Nesse contexto, o sistema tributário, principal ferramenta do projeto desenvolvimentista tanto para fomentar a acumulação privada, quanto para financiar os investimentos públicos, foi exaurido, perdendo suas virtudes concebidas na reforma de 1966. Esta situação coincide com a perda de funcionalidade do modelo econômico em vigor até então, baseado na capacidade de intervenção e articulação estatal. O reconhecimento das autoridades econômicas da necessidade irrefutável de se adotar uma política de ajuste da economia brasileira fez com que se voltassem as atenções para os graves problemas que estrangulavam o sistema tributário e, por conseguinte, a efetividade da intervenção estatal, mas que foram negligenciados enquanto a situação era favorável. Com a aceleração da inflação - que saiu de 40,8% em 1978, para 77,2% em 1979 e 110% em 1980 - ganhou força a tese de que o déficit público era sua principal causa. Estes dois fatores juntamente com a deterioração do balanço de pagamentos, notadamente, após o Brasil recorrer ao FMI em 1982, tornaram-se o foco da política econômica. Ao se considerar o déficit público como principal medida do desequilíbrio financeiro do setor público, priorizou-se o aumento da arrecadação tributária, assim, houve a dissociação entre o sistema tributário e a política fiscal, transformando o primeiro apenas num instrumento de arrecadação, sem compromisso com a dinâmica econômica.

As mudanças efetuadas no sistema tributário no início dos 1980 consistiram em elevar alíquotas de impostos, tarifas e reduzir incentivos e subsídios. Na prática, isso

significou tão somente ampliar as bases tributárias criadas em 1966, apesar de o governo ter se comprometido com o FMI em realizar uma reforma tributária abrangente. O resultado dessas medidas foi um pequeno aumento na arrecadação, de 8,8% do PIB em 1981, para 9,6% em 1982 e 9,3% em 1983. Nesse contexto, *“não se consolidou um novo padrão de financiamento e nem mesmo uma nova distribuição de receita entre as esferas de governo, sendo que princípios fundamentais da tributação como o relativo à progressividade, foram ainda menos observados que em outros momentos”* (BIASOTO JR., 1995:33).

Apesar de a arrecadação fiscal ter aumentado muito pouco, a política econômica de ajuste recessivo “recomendada” pelo FMI, nos anos 1980, conseguiu reduzir o déficit público de 5,7% do PIB em 1982, para 2,5% em 1983 e 1,5% em 1985. Por outro lado, esse resultado positivo, como esperado, lançou a economia numa recessão severa, sendo que em 1983, o PIB caiu 2,5%, a produção industrial 5,7% e o pessoal empregado na indústria teve uma queda de 11,9%. Diante da grave situação da economia brasileira à época, a recessão foi aceita de forma relativamente “tranqüila” pelo governo, pois ela reduziu as importações em 20,4%, sendo que apenas com petróleo, a economia foi de US\$ 2 bilhões. A melhora de situação também contou com o aumento das exportações em 8,5%, mesmo com a deterioração dos termos de troca. Assim, o principal objetivo da política econômica, o superávit comercial, foi atingido, alcançando significativos US\$ 6,47 bilhões (BIASOTO JR., 1988).

Após o equilíbrio das contas públicas no biênio 1983-1984, o foco da política econômica voltou-se para o combate à inflação que continuou se acelerando e, segundo as autoridades econômicas, a principal razão era déficit público. A partir de 1985, o Brasil passou por diversos planos, pacotes econômicos e medidas de controle das contas públicas que buscavam controlar a inflação e estabilizar a economia. Entre eles, pode-se destacar o Plano Cruzado, Plano Bresser, Plano Verão; já na década de 1990, Plano Collor e finalmente o Plano Real. O caminho escolhido para a política fiscal diante da crise instalada e do combate à inflação, não ensejou, embora fosse necessário, uma nova definição da atuação do Estado, tal como ocorrerá nas décadas de 1960 e 1970. Em vez disso, optou-se por limitar o espaço fiscal à priorização do equilíbrio e controle do orçamento público. Entretanto, a política fiscal não ficou restrita a tais objetivos, mas atendeu algumas demandas dos diversos grupos sociais e políticos, utilizando como critério o poder de pressão dos mencionados grupos.

A instabilidade econômica e política pelo qual o Brasil passou nos anos 1980 e a indefinição da forma de intervenção fizeram com que o Estado, além de atender os interesses

dos já favorecidos pelo pacto desenvolvimentista, tivesse também as políticas sociais e o atendimento às classes médias urbanas. É importante ressaltar que, *“na verdade, não importa que o atendimento, em grande parte não se configure de fato, não gerando seu efetivo pagamento, mas as demandas de uma forma ou de outra, pela via política, econômica ou judicial, se colocam como pressão por recursos junto ao Estado”* (BIASOTO JR., 1995:31).

O fracasso dos diversos planos econômicos para controlar a inflação agravou ainda mais a já conturbada situação política, econômica e social. Assim, é possível perceber, que a falta de definição de prioridades para a ação do Estado nos anos 1980 e início dos 1990 tornaram a política fiscal inócua, causando uma “mutação” dos temas realmente relevantes para o País.

Troca-se a realidade de uma política fiscal requerida a uma política macroeconômica de ajuste exportador e aos escombros do Estado do pacto desenvolvimentista por uma perspectiva de exogeneidade da máquina pública nas suas mais diversas dimensões. A dívida deixa de ser o lastro usado para a formação do mercado financeiro, e a última barreira contra a fuga para moedas, para ser tomada como indicador dos desequilíbrios passados do setor público. O déficit público aparece desprovido de sua especificidade para ser um mero *input* dos modelos econômicos. Ao mesmo tempo, a carga tributária passa a ser um índice de pressão dos impostos sobre um produto definido aprioristicamente. Nota-se que a própria taxa de juros, preço macroeconômico fundamental na condução da política econômica, passa a ser tratada como prêmio de risco aos agentes que carregam a dívida mobiliária (BIASOTO JR.; 1995:27-8).

É importante destacar que essa nova concepção orientadora da intervenção estatal está intimamente relacionada com a ideologia neoliberal que passou a predominar desde o início da década de 1990, cujo principal fundamento é a redução do Estado e de sua intervenção na economia, exatamente o oposto do pacto desenvolvimentista. A derrocada do projeto desenvolvimentista é conseqüências, entre outras, da perda de capacidade do Estado em organizar, proteger, prover infraestrutura, garantindo a acumulação privada, principalmente pelos investimentos públicos, incentivos, subsídios fiscais e creditícios, fez com que a grande crise pela qual passou o Brasil nos anos 1980, fosse comodamente, atribuída à mera incompetência da gestão estatal. O que na verdade mascara o verdadeiro motivo, qual seja, a prioridade do projeto desenvolvimentista em fomentar a economia pelo favorecimento quase incondicional ao capital privado tanto nacional, quanto estrangeiro. Dito de outra forma, o fundamento do modelo econômico adotado nos anos 1960, numa conjuntura de reversão das condições internacionais favoráveis, é que o levou à exaustão, causando recessão e desarticulação da economia brasileira.

CAPÍTULO 3

A NOVA CONSTITUIÇÃO E O ESTADO NA DÉCADA DE 1990

3.1 As transformações da Constituição Federal de 1988

A situação da economia brasileira na segunda metade da década de 1980 tornara-se crescentemente instável, com os preços numa tendência hiperinflacionária, após o fracasso de alguns planos de estabilização. Entretanto, o fim do regime militar e a redemocratização política, criaram um clima social animador e favorável a mudanças. O retorno dos partidos políticos, sindicatos e demais movimentos sociais, juntamente com a liberdade expressão e manifestação foram fundamentais para a elaboração da nova Constituição. Assim, a materialização dos novos rumos da sociedade brasileira ocorreu com a promulgação da nova Constituição Federal, em 1988. Destacam-se os importantes avanços formais trazidos pelo texto constitucional, especificamente, os contidos na redefinição de princípios e prioridades conferidos aos capítulos da ordem tributária e social. Estes dois aspectos, por sua vez, iriam, teoricamente, trazer uma nova composição do Estado, de seu financiamento e suas atribuições.

3.1.1 O sistema tributário

O sistema tributário resultante das mudanças realizadas pela Constituição de 1988, ao contrário do sistema da reforma de 1966-1967, elaborado, sem discussão, pois estas se limitavam a textos previamente elaborados nos gabinetes, foi um processo participativo. Embora os parlamentares fossem assessorados por técnicos, as decisões eram notadamente políticas. Além disso, a população podia apresentar propostas, através das emendas populares.

O processo democrático de elaboração do sistema tributário na nova Constituição apresentou algumas conseqüências fundamentais acerca do papel do Estado e seu financiamento.

A Assembléia Nacional Constituinte [...] ao fracionar a discussão do papel do Estado por quase todas as comissões - enquanto em uma delas se desenhava, isoladamente, o sistema tributário - criou um sistema de financiamento insuficiente para o tamanho do Estado implicitamente definido nas diversas comissões. Este, por sua vez, não se fundamentou em uma previsão realista da disponibilidade de recursos para o financiamento de suas ações. A situação de desequilíbrio orçamentário que já existia, ao invés de ser eliminada, consolidou-se (VARSANO, 1996:13).

A reforma tributária implementada pela Constituição Federal de 1988 deveria se ocupar de todos os aspectos fiscais, como base de incidência, alíquotas, competência, eficiência da arrecadação, mas nas discussões acabou predominando a questão federativa. Essa reforma, por sua vez, foi guiada no sentido da descentralização, exatamente na oposição a idéia centralizadora da reforma de 1966-1967 e que vinha ganhando força novamente nos anos 1980. Essa ênfase é compreensível, haja vista o longo período de concentração de poder nas mãos da União, devido ao regime político autoritário iniciado em 1964. Para tanto, era exigido, no que tange às finanças públicas, aumentar a autonomia fiscal dos estados e municípios, desconcentrar os recursos tributários e transferir encargos da União para aqueles entes federativos.

Na prática, a autonomia dos estados e municípios foi ampliada, bem como os repasses financeiros que a União deveria fazer a estes, o que criaria problemas para o federalismo e para o próprio sistema. É de se destacar que esta descentralização ocorreu mais por repasse de recursos da União aos demais entes, garantidos constitucionalmente, do que o aumento da competência tributária. Essa situação gerou um grande desequilíbrio entre ônus e bônus, pois *“as responsabilidades não foram repassadas de forma proporcional, desse modo, a União ficou com menos recursos para cumprir as mesmas funções”* (OLIVEIRA, 2007:26). Assim, Constituição Federal de 1988 beneficiou estados e municípios em detrimento da União, ao repassar recursos e não repassar responsabilidades. Desse modo, manteve-se o desequilíbrio do setor público, deixando a União com recursos insuficientes para executar suas atribuições, bem como não criou condições para a realização de uma descentralização ordenada dos encargos. A predominância do caráter político, a deficiência de informação sobre as condições das finanças públicas impediram que a melhoria da carga tributária estivesse entre os objetivos das reforma (VARSANO, 1996).

Cabe destacar ainda, que embora a Constituição de 1988 tenha se comprometido com alguns princípios fundamentais como anterioridade, neutralidade, simplicidade, e, notadamente de justiça fiscal como isonomia e progressividade, porém, a falta de consenso para regulamentar os instrumentos de tais princípios, na prática, o sistema tributário continuou altamente regressivo e injusto, onerando as classes de menor renda. Por exemplo, o imposto

sobre grandes fortunas, foi criado, entretanto sua aplicabilidade dependia de regulamentação, o que não foi feito. Essa falta de consenso pode ser explicada pelo fato de os atores da “antiga ordem” conseguirem preservar seus interesses, haja vista que a transição para um regime civil democrático exigiu que o governo fizesse vários acordos políticos para viabilizá-la (OLIVEIRA, 2007:27).

3.1.1.1 As alterações na legislação tributária

Os Estados passaram a ter competência exclusiva para fixar as alíquotas do seu principal imposto, o ICMS (imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre a prestação de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação), sucessor do ICM. As poucas limitações que restaram aos Estados para legislar sobre o ICMS, assim como as melhorias necessárias nas características econômicas desse imposto, não foram implementadas em função das resistências dos governos estaduais e municipais às modificações que resultassem em redução de receita, mesmo que outras alterações mais que compensassem eventuais perdas. Porém, essa liberdade de fixação de alíquotas, tanto elevação quanto a redução, esbarram por um lado na capacidade contributiva da população, por outro, nas necessidades de recursos fiscais para atender as funções dos estados. Além disso, os entes subnacionais preferem as transferências de recursos da União à obtenção de recursos via esforço próprio de arrecadação, haja vista a maior comodidade. Outra medida importante para o reforço de competência tributária de estados e municípios foi a vedação à União de conceder isenções de tributos que não eram de suas competência, assim como a concessão de plena liberdade de emprego e distribuição de recursos entregues ou repassados a estas esferas governamentais.

A nova competência tributária exclusiva da União, resultado da Constituição de 1988, é constituída pelos impostos sobre o Comércio Exterior (importação e exportação), Imposto sobre Produtos industrializados (IPI), Imposto sobre a Renda de Pessoas Físicas e Jurídicas, (IRPF E IRPJ), Imposto sobre Grandes Fortunas (que depende de legislação complementar), Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR), Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguro relativo a títulos ou valores mobiliários (IOF).

Os percentuais do produto da arrecadação de IR (Imposto sobre a Renda) e IPI (Imposto sobre Produtos Industrializados) destinados ao FPE (Fundo de Participação dos

Estados) e ao FPM (Fundo de Participação dos Municípios) foram progressivamente ampliados, chegando, a partir de 1993, a 21,5 e 22,5%, respectivamente. O montante transferido pelos estados aos municípios cresceu consideravelmente, tanto pelo alargamento da base do ICMS, quanto pelo aumento do percentual de sua arrecadação, de 20 para 25%. Criou-se também uma partilha da arrecadação do IPI, cabendo aos estados 10%, repartido em proporção à exportação de produtos manufaturados. Sendo que 25% desse valor é repassado aos municípios. O FE (Fundo Especial) que era constituído por 2% da arrecadação do IR e do IPI, foi extinto. Entretanto, vinculou-se agora, 3% da arrecadação do IR e do IPI, ao invés dos 2% que compunham o FE, para financiar o setor produtivo das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, através das instituições financeiras federais regionais.

A incorporação de cinco impostos únicos de competência federal (sobre energia elétrica, comunicações, combustíveis, transporte rodoviário, minerais) à base do ICM para formar o campo de incidência do ICMS, juntamente com o aumento das transferências aos estados e municípios ocasionou perdas de recursos para a União e exigia ajustes no sistema federativo, o principal deles, a descentralização proporcional de encargos, o que não se materializou, prejudicando a União. Salienta-se que os impostos incorporados à base do ICMS, eram utilizados para fomento aos investimentos nos respectivos setores e com a mudança extinguiu-se uma importante fonte de fomento ao processo de crescimento, pois os estados ficaram livres para aplicar tais recursos. Giffoni (1989) argumenta, no entanto, que tais impostos únicos não eram mais necessários, haja vista que os setores de infraestrutura aos quais eram vinculados já estavam desenvolvidos, além de suas receitas não serem mais significativas para União em função da crescente transferência de sua arrecadação aos estados e municípios. Além disso, tratava-se de impostos em “cascata”, ou seja, imposto sobre imposto, que eram repassados para os preços. Desse modo, reduziu-se a regressividade do sistema tributário.

A instituição de tributos incidentes sobre os empregadores, tendo como base o faturamento, visando financiar a seguridade social (COFINS), trouxe de volta a tributação cumulativa; que é prejudicial à produção, porém, uma boa fonte de arrecadação que ajuda a sustentar a arrecadação da União frente às perdas ocasionadas pelas mudanças constitucionais. Por outro lado, isso dificulta a substituição desse tributo por um de melhor qualidade.

Em relação à descentralização, segundo Varsano (1996), a seguridade social e a educação são as áreas de atuação governamental com maior volume de atividades descentralizáveis, porém estas foram garantidas com recursos federais. Embora a saúde e

assistência social na Constituição tenham a descentralização político-administrativa como norteadora da ação estatal, a maioria dos recursos que financiam tais atividades são oriundos de contribuições sociais sobre folha de salários, faturamento e lucros das empresas, e sobre o salário dos trabalhadores, cuja instituição é de competência exclusiva da União. Assim, as ações permaneceram sob a responsabilidade da União e o seu financiamento foi feito por transferências que são negociadas, favorecendo a concentração de poder político na União, restringindo a autonomia de estados e municípios.

Na educação, foi mantida a vinculação de 18% da receita de impostos da União com a manutenção e desenvolvimento do ensino. Outra fonte de recurso exclusiva para a essa área é uma parcela da arrecadação da contribuição do salário-educação, sob a responsabilidade da União. Isso dificulta a descentralização, assim como acontece na seguridade social.

Nas demais áreas de atuação do Estado, a Constituição de 1988 estabeleceu atribuições e competências para legislar privativas da União e dos municípios, reservando aos estados as competências que por ela não lhes sejam vedadas. No entanto, seu artigo 23, estabeleceu a competência concorrente das três esferas de governo para um conjunto de atividades, atribuindo à lei complementar a fixação das normas para cooperação entre elas. Como a legislação complementar ainda não foi elaborada, ficaram indefinidos os papéis de cada ente federativo na prestação dos serviços, podendo resultar em duplicação de esforços ou omissão do Estado nas tarefas que lhe cabe executar.

O acentuado processo de descentralizado trazido pela Constituição fez com que estados e municípios respondessem em 1991 por 56% do consumo corrente e 75% da formação bruta de capital fixo do setor público. Entretanto, essa situação não foi deliberada, nem negociada entre as esferas de governo, mas sim consequência de políticas restritivas adotadas pela União para reduzir seu déficit. Tanto que essa situação prejudicou ainda mais a ação do Estado nas áreas sociais, pois além da redução dos gastos da União, o maior volume de recursos recebidos por estados e municípios, apesar de significativo, não foi suficiente para atender às crescentes demandas sociais (VARSANO, 1996).

Observa-se que após 1989, além da dificuldade de transição para um novo sistema tributário, a arrecadação foi prejudicada pela aceleração da inflação. Ela volta a subir, atingindo 29,6% do PIB em 1990, em função do Plano Collor ter controlado temporariamente a inflação, permitindo aumentar a arrecadação de todas as esferas de governo por meio da redução do efeito Tanzi. O novo sistema tributário alterou a distribuição das receitas entre os três níveis de governo. Desde o início da sua vigência, a receita própria da União (exceto em

1990), foi inferior aos anteriormente alcançados, pois o crescimento da carga tributária ocorreu em favor dos estados e municípios, principalmente nos últimos, onde a arrecadação quase dobrou em relação aos níveis históricos. Embora a Constituição de 1988 tenha reduzido os recursos para a União, em virtude do aumento das transferências de parte de suas receitas tributárias e redução de sua competência exclusiva, contudo, ela não é a única, nem a principal responsável pela crise financeira da União, pois é preciso considerar que essa perda já vinha ocorrendo desde 1984, sendo agravada pela recessão econômica na década de 1980 e início dos anos 1990, bem como a deterioração da administração fazendária.

3.1.1.2 O federalismo fiscal e sua evolução

O sistema federativo brasileiro, embora expresse claramente na Constituição a equivalência formal entre União, estados e municípios, observa-se, de forma indireta, a supremacia do poder federal, identificada pela distribuição de competências. Isto pode ser verificado pelo fato das competências federais serem mais amplas, abrangendo o que é essencial em termos de direitos e deveres fundamentais, economia, finanças, bem como a organização e ação política. Além disso, é da União a prerrogativa de estabelecer regras gerais em matérias competência subnacional (DALARI, 1986). Essa forma de federalismo predominou até meados dos anos 1980 nos países asiáticos, africanos, leste europeu e latino americanos, em função de as políticas desenvolvimentistas que concentraram recursos na esfera federal. No caso brasileiro, com queda do pacto desenvolvimentista e o enfraquecimento do regime político autoritário, iniciou-se um processo de descentralização de competências que é implementado de forma mais ampla na Constituição de 1988. Os países desenvolvidos iniciaram o processo de descentralização buscando aumentar a eficácia na oferta de bens e serviços públicos, enquanto nos em desenvolvimento, as razões estão inseridas nas políticas para a estabilização macroeconômica, bem como por pressões políticas para uma maior participação popular (CHALFUN, 2005). É importante notar que tanto centralização quanto a descentralização dependem de aspectos históricos, políticos, culturais, bem como do estágio de desenvolvimento do país.

Existe uma discussão importante em torno da questão centralização *versus* descentralização numa federação. A corrente que defende a centralização argumenta que esta melhor satisfaz o critério de eficácia da ação estatal associados à estabilidade

macroeconômica, ao crescimento econômico e ao tamanho adequado do Estado. Ainda, é preciso considerar que uma política de crescimento de longo prazo depende da consistência da política macroeconômica perante o conjunto das variáveis agregadas, tais como formação bruta de capital fixo, taxa de poupança, emprego, inflação, entre outras; e isto é facilitado com a centralização. Além disso, reduzem-se os desequilíbrios econômicos entre regiões e as disparidades fiscais. A descentralização por sua vez, em virtude da maior autonomia tributária, causa *“competição entre as esferas subnacionais em busca de mão-de-obra, geração de empregos e investimento, o que não coincide necessariamente com os interesses nacionais, principalmente no que diz respeito às metas de estabilização e de convergência regional”* (CHALFUN, 2005:137). Embora as razões da “guerra fiscal”, como é conhecida esta competição dos estados, sejam legítimas, ela prejudica as contas públicas estaduais e gera tensão na federação. A concessão de incentivos fiscais através do ICMS deve requer aprovação unânime do Conselho de Política Fazendária, composto pelo Ministro da Fazenda e por secretários de Fazenda/Finanças de todos os estados, porém, o descumprimento dessa norma viabiliza a “guerra fiscal”, posto que tal aprovação dificilmente ocorreria (VARSANO, 1996).

A descentralização é defendida como sendo mais eficiente que o governo centralizado, pois o governo local identifica melhor as necessidades da população em virtude da proximidade tanto da demanda quanto da oferta de bens e serviços públicos. Assim, é possível dispendir os recursos de forma melhor direcionada, com impacto apenas local dos gastos, evitando desperdício.

Um problema básico do federalismo fiscal consiste na busca de um equilíbrio entre a necessidade de garantir um grau razoável de autonomia financeira e política aos diferentes níveis de governo e a necessidade de coordenação e sistematização dos instrumentos fiscais em termos nacionais. A experiência brasileira tem sido especialmente marcada pela dificuldade em se atingir uma compatibilização destes dois objetivos, registrando ciclos de menor ou maior centralização de poder tributário, em função da evolução histórica de regimes políticos, mais democráticos ou de maior concentração de poder.

Desde meados dos anos 1980 a tendência era de se reduzir a autonomia dos governos subnacionais no que se refere se refere à sua capacidade de legislar em matéria tributária. Esta tendência é gerada por uma crescente preocupação com a coordenação de políticas públicas e com o impacto da tributação sobre produção e, na década de 1990 apesar da nova Constituição, devido ao movimento no sentido da integração internacional das

economias nacionais, a globalização, pela conseqüente necessidade de harmonização da tributação interna com os nossos parceiros comerciais, principalmente quando se trata de um mercado comum (MERCOSUL). Para tanto, seria necessário que se harmonizasse a tributação dos estados e municípios, o que passa pela limitação ao poder de tributar que esses entes federativos dispõem atualmente. Na prática, isso significa centralizar o poder de tributação na União (VARSAÑO, 1996).

3.2 Direitos e garantias sociais

O reconhecimento dos direitos sociais, como parte da ação do Estado surge em virtude dos conflitos sociais gerados nas economias capitalistas, bem como pela demanda por igualdade numa conjuntura de luta pela democracia. Nas sociedades modernas, o processo de industrialização levou o Estado a instituir e garantir alguns direitos considerados socialmente importantes, haja vista a percepção que o sistema econômico, através do mercado, não conseguiria fazê-lo. Além disso, a criação de sistemas estatais de proteção social é impulsionada à medida que a luta por igualdade e participação dos indivíduos na organização política se amplia, influenciando os rumos da sociedade.

A consolidação do Estado de Bem-Estar no século XX é o marco orientador da definição de sistemas de garantias legais, objetivando prover, pela ação pública, o acesso a bens e serviços que assegurem “*proteção contra riscos sociais (doença, velhice, morte, desemprego), pobreza (programas de mínimos sociais) e de garantia de acesso aos serviços de educação e saúde*” (CARDOSO JR. e JACCOUD, 2005:183).

O desenvolvimento de proteção social e a luta por igualdade acontecem de forma diferenciada nas sociedades, variando em função das dinâmicas econômica, social e também da organização e legitimação do sistema político. As respostas a essas demandas variam de acordo com a forma que se apresenta a questão social, no sentido da manutenção da sociedade e da redução dos riscos de sua ruptura. Desse modo, a questão social em dado momento histórico, é constituída a partir dos riscos de ruptura, considerando os campos social e político, diante de certos processos de exclusão social.

No Brasil, os direitos sociais nascem nos anos 1930, juntamente com o início do processo de industrialização e teve papel fundamental, à medida que a urbanização e a economia cresciam. O acesso à proteção social estava vinculado ao trabalho formal e a

contribuições para o seu financiamento, aliás, característica predominante de alguns benefícios sociais ainda hoje.

No entanto, o capitalismo aqui instalado e a atuação regulatória do Estado no campo trabalhista não lograram universalizar o fenômeno do assalariamento formal, tornando incompleto o “processo civilizatório” de um capitalismo minimamente organizado, tal qual levado a cabo nas experiências dos países europeus ocidentais - políticas sociais (BOLETIM DE POLÍTICAS SOCIAIS, 2007:8).

Assim, a exigência por acesso à saúde, educação, previdência social, assistência aos pobres e melhorias das condições habitação, saneamento básico, embora fosse importante para a continuidade do desenvolvimento do país, nasceu e foi se tornando crescentemente restrita.

A redução do crescimento, após o primeiro choque do petróleo em 1973, ampliou a percepção de que a expansão da proteção aos riscos sociais, notadamente, a política previdenciária fundada no aumento do trabalho assalariado chegava ao limite. Nesse sentido, a questão importante a ser considerada “*era a inclusão dos trabalhadores do setor informal da economia e daqueles vinculados à economia familiar urbana e rural*” (CARDOSO JR. e JACCOUD, 2005:192), haja vista que esses setores não contribuíam e, as políticas sociais tinham como princípio o caráter contributivo. Desse modo, os valores dos benefícios eram muito baixos e, no limite, eles não eram concedidos.

Nos anos 1980, ocorre um forte movimento por reformas nas políticas sociais, tanto em função dos problemas apresentados, quanto pela própria questão social. Esse movimento é alavancado pela redemocratização política do País e também pela mobilização da sociedade em torno de demandas sociais reprimidas pelo regime autoritário desde 1964. Além disso, outro fator importante foi a crise do milagre econômico, pois “*esta se fazia sentir, expondo os limites do modelo de desenvolvimento nacional no que tange à inclusão dos setores mais desfavorecidos e contribuindo para a legitimação de um novo projeto social*” (CARDOSO JR. e JACCOUD, 2005:192). A redemocratização trazia no seu bojo também a necessidade de trazer a discussão sobre a igualdade do plano político para a realidade. A igualdade da participação política de todos os cidadãos, bem como da melhora das condições de vida constitui um fundamento de legitimidade do próprio Estado. Assim, a ação pública buscando a proteção ao cidadão passa a ser orientada por princípios universalistas, tanto no que se refere aos direitos sociais quanto nos direitos civis. Esta nova orientação materializa a idéia (ou pelo menos a intenção) que os cidadãos são iguais é independente da condição socioeconômica.

Paralelamente à exaustão previdenciária, a pobreza consolida-se como prioridade

da ação social do Estado, pois a filantropia ou o desenvolvimento econômico eram incapazes de combater o problema de forma efetiva, uma vez que se tratava agora, de um fenômeno estrutural. Sendo assim, supõe-se que sendo a pobreza prioridade, a inclusão de grupos pobres da população e a busca da equidade passam a orientar a construção da política social do Estado. Entretanto, a pobreza não deve ser considerada como sinônimo das políticas sociais, pois ela constitui um dos aspectos de um conjunto maior, a questão social.

A forma com o que o Estado assume e viabiliza o acesso a alguns bens e serviços sociais considerados essenciais, como educação, saúde, previdência social, amplia o espaço público de combate à desigualdade, retirando parte dessa responsabilidade do mercado, transformando as políticas sociais em instrumento de melhoria das condições de vida de uma parcela significativa da população, o que deveria ser considerado um dos objetivos primordiais do Estado.

As pressões por melhoria no atendimento dos direitos sociais oriundas desde meados da década 1970 influenciaram de forma considerável a pauta de reformas referente à ação social do Estado, que foram instituídas na Constituição Federal de 1988. Esta ampliou o leque dos direitos sociais, assim como a proteção social sob responsabilidade estatal, impactando a concepção das políticas e a definição de benefícios e beneficiários. Esse aumento da responsabilidade pública ocorreu também, devido à incorporação pelas políticas sociais de problemas que eram anteriormente enfrentados total ou parcialmente, no espaço privado. Assim, as disposições constitucionais e suas complementações visaram tanto equilibrar o acesso a oportunidades, quanto combater destituição de direitos, riscos sociais e pobreza.

A Constituição de 1988 trouxe uma mudança qualitativa importante em relação à concepção de proteção social vigente até então, baseado no vínculo empregatício formal e contributivo, “*inserindo de forma mais abrangente no marco jurídico os princípios da seguridade social e da garantia de direitos mínimos e vitais à reprodução social*” (CARDOSO JR. e JACCOUD, 2005:182). Um exemplo dessa mudança é a concessão de benefícios previdenciários aos trabalhadores rurais. Outro destaque é o estabelecimento de fontes próprias e mais amplas de financiamento, por meio da criação do Orçamento da Seguridade Social, estabelecendo condições materiais para a implementação dos novos direitos e garantias de proteção social, notadamente por meio da vinculação de recursos.

Destacam-se as mudanças na proteção social trazidas pela nova Constituição, sob a incumbência do Estado: *i)* a instituição da Seguridade Social como sistema básico de proteção social, articulando e integrando as políticas de seguro social assistência social e

saúde; *ii*) o reconhecimento da obrigação do Estado em prestar de forma universal, pública e gratuita, atendimento na área de saúde em todos os níveis de complexidade; para tanto, o texto constitucional previa a instituição do Sistema Único de Saúde (SUS), sob gestão descentralizada e participativa; *iii*) o reconhecimento da assistência social como política pública, garantindo direito de acesso a serviços por parte de populações necessitadas, e direito a uma renda de solidariedade por parte de idosos e portadores de deficiência em situação de extrema pobreza; *iv*) o reconhecimento do direito à aposentadoria não integralmente contributiva (ou seja, parcialmente ancorada em uma transferência de solidariedade) dos trabalhadores rurais em regime de economia familiar; e *v*) o reconhecimento do seguro-desemprego como direito social do trabalhador a uma provisão temporária de renda em situação de perda circunstancial de emprego.

Essas mudanças nas políticas de proteção social sob a responsabilidade estatal constituem-se num sistema, pois abrange programas especificamente sociais, nas áreas de da previdência e assistência, trabalho, alimentação, saúde e educação, além de habitação e saneamento. Assim, a proteção social tornou-se ampla, *“ainda que heterogênea, incompleta e muitas vezes ineficaz, mas amparada por instituições, recursos humanos e fontes de financiamento estáveis que garantem sua implementação em caráter permanente”* (CARDOSO JR. e JACCOUD, 2005:194). Desse modo, O Estado passaria a exercer o papel fundamental na produção, provisão e regulação de bens e serviços públicos, além de defender os interesses coletivos.

A Constituição de 1988 buscou substituir um sistema baseado no autofinanciamento, excludente e não-distributivo, por outro, universal e garantidor de direitos. Todavia, o sistema resultante, apesar de suas significativas melhorias, ainda compõe-se de políticas diferenciadas, com diferentes princípios de acesso, financiamento e organização institucional, em virtude das escolhas políticas, assim como dos diferentes caminhos percorridos pelas idéias que formaram o sistema. Isto pode ser exemplificado pelo caráter contributivo da previdência social e pela obrigatoriedade da educação apenas para o ensino fundamental. Entretanto, ao mesmo tempo em que se reafirma o caráter contributivo da previdência social, cria-se a concessão de benefício previdenciário a trabalhadores rurais sem contribuição. Do mesmo modo, afirma-se a universalidade da Assistência Social, e é dispensado tratamento diferenciado para grupos de vulnerabilidade tradicionais, como crianças, idosos ou portadores de deficiência. Além disso, a universalidade é integral, no que se refere à Seguridade Social, apenas no atendimento de saúde. As políticas sociais não seguiram um princípio único, nem de proteção a todos os cidadãos, nem de manutenção do

modelo anterior, o que levou ao surgimento de tensões e disputas entre os diversos grupos a serem atendidos.

As determinações constitucionais, criando novas garantias de proteção social, trouxeram a necessidade de o Estado brasileiro se reorganizar para atendê-las. Todavia, esta reorganização não foi tarefa simples, haja vista a heterogeneidade institucional existente, o que dificultava a implementação de forma integrada e articulada das novas políticas sociais.

A reorganização do Estado em virtude da Constituição de 1988 juntamente com as dificuldades acima apresentadas para a aplicação das políticas sociais conduziu a mudanças em tais políticas durante os anos 1990. As razões principais são as restrições econômicas e sua conseqüente restrição orçamentária, bem como o surgimento no debate político da necessidade de priorizar o combate à pobreza, *“tornando-a o principal, senão o único e legítimo objetivo da política pública no campo social”* (CARDOSO JR. e JACCOUD, 2005:195). Assim, as demais formas de proteção social sob a responsabilidade do Estado ficam relegadas ao segundo plano. A idéia fundamental nessas reformas é combater os ‘excessos’ gerados pelo caráter democrático e universalista que nortearam a nova Constituição. Nesse sentido, destaca-se que antes mesmo do novo texto constitucional, nos anos 1980, quando se iniciaram reformas dos programas sociais brasileiros, crescia a crítica a inclusão social pela via dos direitos sociais. Na prática, isso significou a retomada da interpretação de que o acesso a bens e serviços sociais, bem como pela proteção social deveria ser feita pelo trabalho, por meio do emprego formal, como no modelo adotado desde o advento da legislação trabalhista. É importante ressaltar que, nessa retomada de perspectiva não existe um projeto de expansão da proteção social, pois considera que o mercado é capaz de prover a garantia de proteção social à maioria da população (CARDOSO JR. e JACCOUD, 2005).

Pode-se ainda considerar que na década de 1990, a implementação das políticas sociais, mesmo com os avanços de natureza jurídica, foi condicionada por fatores macroeconômicos e políticos, que *“resultaram na universalização restrita, privatização da oferta de serviços públicos, descentralização da sua implementação, aumento da participação não-governamental na sua provisão e focalização sobre a pobreza extrema em algumas áreas da política social”* (BOLETIM DE POLÍTICAS SOCIAIS, 2007:8). Esse caráter liberalizante é fruto da luta política e ideológica, tanto entre o setor público e privado como intra-setores públicos, o que culmina em reformas crescentemente pró-mercado em detrimento do princípio público e universal das políticas sociais fundados pela Constituição de 1988.

3.3 Conjuntura internacional e o Estado na década de 1990

A globalização materializada pela onda de internacionalização econômica dos anos 1970/90 não é um fenômeno original ou único. É um movimento regular na trajetória do capitalismo, desde o século XV, que “*entre 1870 e 1914, igual ou maior intensidade do que agora nos anos 1990*” (FIORI, 1997:143). Ainda segundo este autor (2004:42), a globalização:

foi brilhante e primeiramente identificada por Marx, ao descrever processo histórico de expansão das economias européias, até a constituição do sistema econômico mundial e capitalista: movida pela necessidade de novos mercados, a burguesia invadiria todo o globo. Necessitaria estabelecer-se em toda parte, exploraria em toda parte, criaria vínculos em toda parte. [...] (MARX [1848], 1953: 24).

O desdobramento da citação acima parece mais evidente com o surgimento da grande indústria a partir do início século XIX, pois aparece um instrumento capaz de materializar a tendência do capitalismo à expansão contínua, o que na prática se traduzirá na necessidade de ampliação do mercado mundial. Esse instrumento, conhecido como globalização, se manifesta por meio da afirmação e predomínio dos países pioneiros no processo de industrialização. As transformações do capitalismo buscando a expansão contínua têm origem em uma característica fundamental desse sistema, qual seja, o movimento da taxa geral de lucro, que sofre influência da globalização e dos ciclos econômicos. Nessa perspectiva, a globalização é considerada endógena ao capitalismo, ou seja, própria da sua natureza, composta de contrações, rupturas e relações mútuas, empiricamente ela reflete as flutuações da taxa geral de lucro, as quais motivam os capitais a ampliarem os mercados e a ocuparem novas regiões e territórios (BALACO *et al*, 2004). “*A tendência a criar [e ampliar] o mercado mundial está diretamente inscrita na idéia mesma de capital. Cada limite aparece como uma barreira a ser superada*” (MARX, 1857:8 *apud* GARLIPP, 2001:5).

Assim, quando ocorre redução da taxa de lucro nas economias nacionais, os capitais se deslocam no espaço, entre regiões em um mesmo país ou entre países. Desse modo, no capitalismo, produção, realização do excedente e acumulação do capital estão a um só tempo, logicamente relacionadas entre si, também se articulam de acordo com ritmos, volumes e proporções desiguais no tempo e no espaço (MARX, 1986).

Embora nos anos 1990 a palavra ‘globalização’ tenha se transformado em modismo, ela não apresenta um conceito fechado, pois em virtude de sua complexidade, possui uma variada gama de abordagens e definições. “*A globalização é o resultado da*

multiplicação e intensificação das relações entre os agentes econômicos situados nos mais diferentes pontos do espaço mundial” (MARTINS, 1996:01).

Na mesma linha, Souza (2000) conceitua globalização como a expansão das relações capitalistas de produção e a formação de grandes empresas transnacionais, integradas nos mais diversos pontos do planeta através do sistema de troca, com uma divisão do trabalho em escala internacional e também a integração progressiva do sistema financeiro.

A globalização é um fenômeno que pode ser definido como “*intensificação das relações sociais em escala mundial, que ligam localidades distantes de tal maneira que acontecimentos locais são modelados por eventos ocorrendo a muitas milhas de distância e vice-versa*” (GIDDENS, 1991:69). Esses movimentos são dialéticos, onde processos que ocorrem num local numa direção podem ter conseqüências muito diferenciadas e em direção oposta em outro local muito distante.

Sendo assim, o conceito de globalização envolve uma dupla face, de um lado uma generalização mundial das atividades de natureza política, social e econômica, de outro, traz uma maior intensificação na interação e interconexão entre sociedades e Estados que formam a comunidade internacional. Nesse sentido, ocorrem mudanças nas relações internas do Estado com o cidadão, bem como nas relações externas, ou seja, entre Estados no contexto internacional. A globalização não é resultado exclusivo das forças de mercado, pois existem decisões políticas fundamentais, tomadas pelos governos de países centrais, que determinam os seus rumos, conforme a conveniência desses países. Assim, ela é ao mesmo tempo, resultado de fatores políticos e econômicos.

Apesar de ser considerado um fenômeno recente por algumas abordagens, a globalização ganha velocidade e intensidade notáveis a partir dos anos 1970 com o colapso do sistema de Bretton Woods, a crise do petróleo, a diplomacia americana do dólar forte e a internacionalização dos mercados financeiros. O desenvolvimento da tecnologia da informação e dos transportes é outro fator que influenciou decisivamente a globalização, pois reduziu as limitações da distância e do tempo na organização e na interação social, notadamente na década de 1990 (HIRST e THOMPSON, 1998). Outro fator importante é a ampliação e consolidação de organizações internacionais multilaterais que trouxeram à tona a discussão sobre a soberania do Estado-nação. Esta discussão está relacionada ao conceito de globalização, bem como às suas críticas, pois inclui padrões de interdependência não apenas entre agentes econômicos, mas também entre atores políticos.

Nos anos 1980, é um fato importante para o processo de globalização o fim da Guerra Fria, simbolizada pela queda do muro de Berlim em 1989, pois provocaram mudanças

profundas no sistema internacional, haja vista a desintegração da bipolaridade de domínio político-militar (Estados Unidos e União Soviética). Essa mudança trouxe incertezas quanto às novas regras e também quanto ao equilíbrio na relação entre Estados dentro da nova ordem internacional. Entretanto, estava claro que os Estados Unidos tornariam-se o país hegemônico, embora no final dos anos 1980 não fosse possível avaliar o tamanho dessa hegemonia. Além disso, as organizações internacionais ganharam maior importância, assim como as iniciativas de cooperação entre os países, entre elas os processos de integração regional (Mariano, 2007). Nesta conjuntura, é possível identificar o estabelecimento de relações multipolares, a predominância de tendências políticas e econômicas liberais, a ampliação das relações de mercado e o processo de consolidação de blocos regionais, liderado pela União Européia (SOUZA, 2000).

O termo globalização gera intenso debate quanto ao seu significado e suas características centrais. Entretanto, existem alguns consensos e um deles refere-se ao fato de que, apesar de ser um fenômeno mundial, seus impactos são locais e regionais, gerando mudanças de diferentes formas e intensidades. Como resultado, dentro dessas novas condições, mudanças significativas ocorrem no comportamento e atribuições do Estado-nação.

3.3.1 O Estado no contexto de globalização e neoliberalismo

Neste cenário globalizado, o Estado-Nação ganha novos contornos e os conceitos de soberania e legitimidade adquirem novos significados, uma vez que o Estado perde parte da capacidade de responder isoladamente aos desafios do sistema internacional, assim como a aumenta a dificuldade de manejar suas políticas internas. A globalização influencia diretamente o processo de regionalização intra e entre países, pois *“transforma o contexto e as condições da interação e da organização social, levando a um novo ordenamento das relações entre território e espaço socioeconômico e político”* (MARIANO, 2007:124). Sendo assim, cabe ao Estado criar mecanismos de controle dos efeitos da globalização sobre a sociedade e a economia. O aumento da importância e da quantidade de organizações multilaterais internacionais e transnacionais, governamentais e não-governamentais, demanda novos comportamentos por parte dos Estados, no que se refere à sua capacidade de produzir decisões políticas.

Dentro dessa lógica, os Estados passam a operar com poder limitado frente à expansão das forças transnacionais e assim, os governos ficam com reduzida capacidade de controle sobre os contatos entre as sociedades, os quais impulsionam essas relações transfronteiriças. Os Estados atuam simultaneamente na arena doméstica e na internacional. Assim, é preciso considerar que as estratégias de uma devem levar em conta as da outra, e que toda atuação estatal internacional envolve um processo de negociação com os atores externos e outro com os internos. Dentro dessa perspectiva, as relações externas de um país tornam-se muito mais dinâmicas e complexas porque supõem um diálogo constante em duas frentes e a acomodação permanente dos interesses. Entretanto, mesmo diante da “sacralização” do mercado e das restrições à possibilidade de intervir na atividade econômica, o Estado e as instituições nacionais ainda exercem influência significativa na economia local, pois:

[...] o Estado tem o papel de fonte de legitimidade para transferir poder ou sancionar novos poderes ‘acima’ ou ‘abaixo’ dele: acima, através de acordos entre os Estados para estabelecer e cumprir as formas de governabilidade internacional; abaixo, por meio da ordenação constitucional dentro de seu próprio território da relação de poder e autoridade entre governos centrais, regionais e locais e, também, os governos privados publicamente reconhecidos pela sociedade civil (HIRST e THOMPSON, 1998:295).

Essa conjuntura não é diferente para os países da América Latina. Por um lado, eles têm a preocupação de superar sua posição de marginalização política, assim como buscam uma inserção bem-sucedida no mundo globalizado, atendendo às diversas pressões e demandas provenientes da sociedade e seus grupos organizados. De modo geral, os países latino-americanos seguiram, respeitando suas especificidades, estratégias comuns:

na esfera política optaram pela democratização dos regimes; na econômica, adotaram um receituário neoliberal, marcado por um novo papel para o Estado e pela liberalização econômica; e no âmbito internacional, impulsionar projetos de integração regional. Esta não é apenas um processo de redução tarifária entre nações ou um mecanismo de inserção comercial num mundo globalizado, mas sim um aspecto dessa nova configuração do Estado (MARIANO, 2007:125).

A adoção dessas estratégias comuns, não foi deliberada, pois cada país procurou estabelecer uma agenda dentro de sua própria realidade. Essa “coincidência” explica-se pelo fato das políticas adotadas terem sido impostas de fora para dentro, por grandes instituições financeiras internacionais, como Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial. Entretanto, influenciaram também o contexto interno da região e sua posição dentro do sistema internacional. As posições assumidas pelos Estados latino-americanos se aproximaram porque, mais do que estratégias de inserção econômica num mundo globalizado, fazem parte de um processo de redefinição do papel do Estado dentro dessa nova realidade.

Nesse sentido, em conformação com os preceitos neoliberais globalizantes, pressupõe “um senso comum” de que trata-se de um processo universal, progressivo e

homogêneo. Sendo assim, a função do Estado é redirecionada para a condução de uma inserção eficiente num mundo globalizado, em que o processo de globalização é comum e atinge a todos os países igualmente. Os países latino-americanos, além da inserção tardia ao ideário neoliberal, estavam com um elevado endividamento externo e inflação alta e, nessa situação, os seus governos ao aceitarem tais políticas, praticamente ficaram impossibilitados de implementar qualquer política pública, seja ela monetária, fiscal, industrial ou social ativas (FIORI, 1997).

Desse modo, a instabilidade que atinge a América Latina em virtude do ajustamento liberal conjugado com o processo de globalização, origina-se parcialmente no exterior, notadamente pelas decisões de investimentos, influenciadas pesadamente pela política econômica adotadas nos países industrializados. Em outras palavras, os fatores que ameaçam a estabilidade dos países latino-americanos, parecem em boa medida virem de fora de suas fronteiras e de seus controles. Além disso, a progressiva “impotência” do Estado diante dessa situação constitui um motivo de instabilidade. Assim, os países são afetados de forma irrestrita, embora varie o grau e a intensidade, mesmo seguindo o receituário neoliberal. Neste sentido, o ajustamento passivo aos pressupostos do Consenso de Washington na década de 1990 tem intensificado o avanço da globalização, em função da adoção simultânea de abertura, desregulação e estabilização monetária ancoradas na abundante liquidez internacional deste final de século.

Considerando que esse ideário atribui à intervenção estatal os problemas da economia, uma vez que esta perturba o funcionamento eficiente do mercado, pode-se dizer que ao se retirar ou restringir tal intervenção, os problemas passam a ter origem na própria solução. Nessa perspectiva, a globalização não é um processo isento de contradições. Seus impactos são diferenciados, e as alternativas abertas a cada país dependem das opções feitas pelas suas forças sociais e políticas internas, coordenadas por seus estados nacionais. *“Independente da opção feita pelo país, ainda é função intransferível do Estado manter os laços materiais e éticos entre classes e regiões cada vez mais desiguais entre si”* (FIORI, 1997:238). Um exemplo dessa desigualdade é distribuição do investimento estrangeiro produtivo nos países em desenvolvimento, pois os capitais privados concentram-se nos locais que possuem vantagens de escala, com maior riqueza e densidade econômica. Este movimento acaba estimulando, a “dessolidarização” econômica interna de cada espaço nacional, o que pode conduzir a uma fragmentação econômico-territorial dos países, acirrando, as competições intra e interestatais pelos novos investimentos, levando as guerras fiscais, desregulações e privatizações desmedidas.

Os problemas resultantes das medidas políticas liberalizantes afetam, antes de tudo, os salários, mas logo em seguida as políticas sociais, uma vez que a gestão deve honrar os compromissos da dívida pública, e, o estímulo às exportações é necessário, pois é a parte dinâmica de um novo modelo econômico cujas palavras mágicas são exatamente estabilidade monetária, equilíbrio fiscal e competitividade global. Este novo modelo foi o fundamento principal dos planos de estabilização na América Latina, incluindo o Brasil. Assim, após um sucesso inicial destes, houve aumento do desemprego, desaceleração do crescimento e o aumento exponencial da dívida pública, apesar da diminuição dos gastos com os salários e com as políticas sociais (FIORI, 1997).

3.4 O papel do Estado no Brasil e o neoliberalismo

A conjuntura na década de 1990, determinada pelo predomínio da ideologia neoliberal instrumentalizada pela globalização, redirecionou a atuação do Estado para a manutenção da estabilidade macroeconômica, ou seja, controle da inflação, redução dos gastos públicos sociais, bem como manter-se adimplente com os compromissos da dívida pública. Entretanto, ao desempenhar tal papel, o Estado fica praticamente incapacitado de *“definir prioridades e implementar políticas de incentivo setorial à competitividade, de oferecer proteção social às suas populações, de prestar os serviços públicos mais elementares, ou mesmo de garantir a ordem e o respeito às leis”* (FIORI, 1997:237). Assim, o neoliberalismo quer reduzir as funções estatais à política econômica, quando na verdade, o Estado possui diversas outras que são divididas em políticas setoriais, e a primeira é apenas uma delas. A materialização dessa pretensão faz com que *“o Estado fique desprovido de tudo que constitui sua fundamentação, perdendo toda e qualquer dimensão espacial, histórica e social”* (THÉRET, 1998:190-91). Neste sentido, países que adotaram políticas diferentes das recomendadas pelo Consenso de Washington, como o Japão, os Tigres Asiáticos e a China parecem ter conseguido melhores resultados em relação ao crescimento e geração de emprego, proporcionando uma margem de manobra maior aos seus Estados. Os países latino-americanos optaram pelo caminho oposto, políticas neoliberais, cujos resultados catastróficos podem ser verificados sem dificuldades.

A ampla aceitação da ideologia neoliberal pelas classes dominantes resulta da crise do Estado durante a década de 1980, haja vista, a impossibilidade deste em garantir o

crescimento e suas crescentes dificuldades de sustentar a acumulação privada, o que conduz a uma crescente insatisfação ou mesmo rejeição da manutenção da estratégia desenvolvimentista, ancorada na participação ativa do Estado. Assim, reivindicam-se reformas estruturais e privatistas, que visavam criar novos espaços para a acumulação privada, para substituir a reserva de mercado, a política de subsídios e os incentivos fiscais, anteriormente proporcionados pelo desenvolvimentismo.

Em relação ao tamanho do Estado, a ideologia neoliberal argumenta que, ao menos em tese, deve ser mínimo, reduzindo sua intervenção na economia. A idéia de um “Estado mínimo” constitui-se, desde o século XVIII, no núcleo do liberalismo clássico, apontando uma sociedade onde o Estado governe o mínimo possível. E, esse mínimo possível sempre foi visto como um ponto ideal, no qual o Estado interferisse na economia apenas o estritamente indispensável (FIORI, 1997). Na concepção contemporânea, a idéia de Estado “mínimo” não supõe ou propõe um Estado frágil, ou necessariamente pequeno, tanto que já nas décadas de 1970/1980, ideário neoliberal começou a defender a idéia de um Estado forte. Assim sendo, a atual política econômica e as reformas constitucionais na década de 1990 apontam para um “Estado mínimo”, porém, forte e ágil. Nessa perspectiva, essa política imporá uma restrição progressiva à capacidade de qualquer tipo de intervenção do Estado no domínio das relações econômicas. Assim, o Estado se colocou numa armadilha ao submeter a política fiscal à monetária, pois isso reduzirá de forma crescente a governabilidade em todos seus níveis federativos, superando em muito, as expectativas dos liberais mais radicais do conceito de “mínimo indispensável”.

Percebe-se que apesar de sua propaganda em favor da proposta neoliberal, os países desenvolvidos continuam com Estados grandes e ricos, regulam e organizam o funcionamento dos seus mercados, promovendo formas disfarçadas de protecionismo e subsídios, além de conviverem com déficits fiscais extremamente elevados (BORON, 1999). Desse modo, a pretensa necessidade de redução do Estado não encontra correspondência nas políticas adotadas nos países desenvolvidos, além disso, são antagônicas com as próprias políticas neoliberais, haja vista que as mesmas precisam do Estado para serem implementadas com sucesso. Estes países consideram fundamental, por exemplo, contrabalançar o elevado grau de abertura da economia com medidas que melhorem a competitividade de suas empresas, tanto interna quanto externa. Na verdade, a dicotomia intervenção *versus* não-intervenção é inexistente na prática. O que ocorre é uma reorientação do Estado em favor da acumulação privada do capital, isso é essencial para a sua reprodução, principalmente do financeiro, assim seria necessário:

um Estado forte e capaz de apoiar o pleno desenvolvimento dos mercados. [...] o Estado deveria concentrar-se em suas funções principais, [...] garantir a segurança; promover a infraestrutura institucional de uma economia de mercado e bens públicos; interiorizar externalidades e cuidar dos membros da sociedade tidos como incapazes de cuidar de si próprios, os marginalizados (BARUCO e GARLIPP, 2005:8). [...] o Estado deveria apoiar o setor financeiro, fomentar o desenvolvimento técnico e em infraestrutura, promover a educação, prevenção à degradação do meio ambiente e criar uma rede sustentável de proteção social. (STIGLITZ, 1999 *apud* BARUCO e GARLIPP, 2005:10).

Nessa perspectiva, um estudo realizado por J. Nelson e S. Haggard com vinte e cinco países que aderiram às políticas do Consenso de Washington antes do Brasil apontam para uma conclusão interessante sobre a ação estatal: “*se o projeto (neoliberal) não avança sem credibilidade, não há credibilidade possível sem governos com autoridade centralizada e forte*” (FIORI, 1997:18). Para tanto, na periferia capitalista, o Estado foi deliberadamente modificado com a finalidade de favorecer os interesses privados. Assim, ele tornou-se incapaz de disciplinar o funcionamento do mercado, bem como, prover bens públicos, que constituem a base da cidadania adequada às exigências atuais. A despeito dessa perspectiva, é preciso considerar que países e Estados “*não podem ser simplesmente tratados como mercados e, portanto, como atores ou espaços neutros que devem se comportar do mesmo modo que as firmas e as empresas*” (BORON, 1999:51).

É possível identificar algumas mudanças importantes na constituição do Estado em função da ideologia neoliberal. A reforma real do Estado começou com a com a abdicação da moeda nacional, uma condição para a globalização. Em todas as experiências da América Latina, a abdicação da moeda nacional é a primeira condição. Um exemplo clássico é o da Argentina, onde por lei, o Estado foi impedido de administrar a moeda. É a moeda quem define faixas de renda, o acesso ao consumo, à educação e a todos os bens da sociedade. Ela é instrumento que o Estado usa para implantar e fazer respeitar as regras gerais da sociedade capitalista. Este é o primeiro momento da reforma do Estado (OLIVEIRA, 1999).

As privatizações constituem uma segunda medida de reforma. Elas significam a entrega do patrimônio público à iniciativa privada, nem sempre pelo seu real valor, e, em muitos casos, seus compradores pagam com “moedas podres” (títulos da dívida pública) que não representam entrada de dinheiro novo aos cofres públicos, servindo quando muito, apenas para abater a dívida pública.

A receita auferida com as privatizações federais e estaduais, [...] foi de US\$ 87 bilhões. Esse valor é ridículo frente aos US\$ 410 bilhões que equivalem ao crescimento absoluto da dívida líquida do setor público entre 1994 e 2000, representam apenas 15% do valor total dessa dívida em 2000 (CARCANHOLO, 2003:60).

Outro fator de reforma estatal são os acordos da dívida externa. Esses acordos ao securitizarem a dívida, fazem com que o Estado priorize pagamentos escalonados e indexados, impondo quase um “confisco” dos recursos fiscais. Assim, o governo nacional perde muito da sua capacidade para gerenciar seus gastos e sua arrecadação. Isto pode ser facilmente verificado quando se analisa o peso dos dispêndios do orçamento público com o pagamento dos serviços da dívida interna e externa (tabelas 17 e 18).

Esses acordos levam a um último instrumento de reforma do Estado, qual seja, os governos nacionais ficam comprometidos com a manutenção da estabilidade monetária a qualquer custo, visando manter em dia o pagamento da dívida pública. Para isso, são adotadas políticas fiscais crescentemente contracionistas, na prática, isso significa permanentes cortes orçamentários, principalmente os gastos sociais e de investimentos. Sendo assim, não é de se estranhar a perseguição implacável ao superávit primário mesmo com suas conseqüências desastrosas. A justificativa dada é que isso inspira a confiança do mercado nacional e internacional na “seriedade” do governo, e isso, garante o fluxo de capitais necessários ao crescimento e desenvolvimento. Na verdade, amplia-se a dependência desses capitais, reduzindo a autonomia do Estado nacional (OLIVEIRA, 1999).

Nessa perspectiva, as reformas constitucionais, realizadas para promover o equilíbrio fiscal e a competitividade global, acabam por retirar ou anular as conquistas de direitos e garantias sociais proporcionados pela Constituição de 1988, que melhoraram as condições de vida da população brasileira; isto acarreta um desvio em relação ao sistema de proteção social de caráter público e de acesso universal. Na realidade, essas medidas contribuem pouco para atingir os objetivos propostos, entretanto, elas são decisivas para a desmontagem do nosso “Estado assistencial”, que sempre foi “mínimo”, e que se expandiu, teoricamente, com a Constituição de 1988, foi sendo desmontado. Os requisitos da estabilização, conjuntamente com as já existentes concentração de riqueza e desigualdade social, aumentou a “dívida social”, seja pelo aumento das carências, seja pela diminuição dos recursos disponíveis para implementar política sociais (FIORI, 1997).

A política social, que após Segunda Guerra tornou-se política de Estado equiparando-se à monetária, à fiscal e à industrial, enfrentou sérias dificuldades para a manutenção desse status, uma vez que a implementação da mesma fica extremamente reduzida, pois o Estado não possui autonomia sobre a moeda nacional e nem sobre os recursos orçamentários, haja vista o comprometimento dessas ferramentas com o mercado, sob o ideário neoliberal globalizante. Em função disso, grande parte do que seria definido como política social é vagamente atendido por políticas focalizadas de governo ou está sendo

transferida para a iniciativa privada. O mercado, por sua vez, não tem a intenção de ampliar a participação da população nos serviços sociais por ele assumidos, pelo contrário, ele prima competição, pela segmentação e pela seletividade, assim:

Direitos, demandas e necessidades anteriormente consideradas como assuntos públicos transformaram-se, da noite para o dia, em questões individuais diante das quais os governos de inspiração neoliberal consideram que nada têm a fazer a não ser criar as condições mais favoráveis para que seja o mercado o encarregado a lhes dar uma resposta (BORON, 1999:28).

Diante dessa situação percebe-se o Estado sendo mercantilizado, desburocratizado e destecnotizado, abrindo espaço para novas formas de gestão derivadas de dinâmicas de mercado. Trata-se de uma modernização que tem o neoliberalismo como vanguarda de modernidade, no que se refere à organização do Estado (THERBORN, 1999). Assim, a reação contra essa “modernidade” busca fazer do Estado, novamente, um agente capaz de fomentar e conduzir as transformações exigidas para que a sociedade como um todo seja favorecida, exatamente o oposto do que ocorre atualmente. As políticas sociais no Brasil possuem um fator agravante, pois o Estado sempre foi um fomentador da atividade econômica, entretanto, *“nunca foi um provedor essencial de saúde, educação, saneamento básico, e outros indicadores de desempenho social”* (LACERDA, 1999:86).

O Estado brasileiro foi submetido, desde 1990, a um processo mais de destruição do que a reforma, pois inexistente relação causa-efeito entre essas e as verdadeiras razões da crise do Estado brasileiro.

As reformas legais propostas pelo governo partiram de um diagnóstico errado da crise: a abertura econômica e a desregulação dos mercados financeiros já tinham avançado o suficiente, sem precisar de reformas constitucionais. As privatizações não conseguiram o efeito desejado na redução da dívida pública, e assim, não cumpriram o objetivo convencer os investidores das convicções neoliberais do governo. As reformas previdenciária e administrativa, perderam o sentido, a lógica que prevaleceu foi do “valia tudo”, desde que se reduzisse custos (FIORI, 1997:142).

Ainda sobre as reformas, a fiscal, que é de fundamental importância, foi substituída pelo Fundo de Estabilização Fiscal, objetivando viabilizar o ajuste fiscal. Sendo assim, *“manteve-se as mesmas e velhas relações entre o Estado e a sociedade, e o mesmo padrão instável de financiamento do Estado e da economia do período autoritário-desenvolvimentista”* (FIORI, 1997:143). Nessa perspectiva, as reformas implementadas por Collor e FHC serviram para mudar a economia brasileira sem modificar as bases estruturais do Estado.

3.4.1 A política econômica

A partir dos anos 1990 a política econômica do Brasil é pensada de forma mais efetiva em função do contexto internacional, caracterizado pela globalização, sob o domínio do capital financeiro e tendo os ajustes recessivos como base de estabilização da economia, o que restringiu significativamente a autonomia das políticas públicas, seja ela monetária, cambial, social ou fiscal. A década começa com o enfrentamento dos problemas vindos da década de 1980, destaque para o combate à inflação, crise da dívida e financiamento do Estado. Os desafios eram aumentar as taxas de crescimento do PIB, gerar emprego e melhorar a distribuição de renda. O período é marcado por uma nova orientação da economia, a crescente adoção de políticas neoliberais, abandonando-se o antigo padrão de crescimento alicerçado no tripé Estado, capital estrangeiro, capital privado nacional, uma vez que este se desmantelou, notadamente pela falência do Estado. Nessa perspectiva, o Estado passa por uma redefinição das alianças interna e externas de poder, sendo que o capital estrangeiro passa a ter maior importância na dinâmica econômica. Segundo os neoliberais, o excessivo protecionismo e intervenção estatal tornaram a estrutura produtiva ineficiente, pouco diversificada e incapaz de competir no mercado internacional. Além disso, proporcionava grandes lucros para empresas com baixa produtividade, sendo responsável pelo baixo dinamismo econômico. Estes fatores teriam sido a causa dos problemas na economia brasileira na década anterior.

No Brasil, a opção pelo neoliberalismo é iniciada com o governo Fernando Collor de Mello, marcada por uma *“inserção subordinada às condições da nova ordem internacional e ao receituário proposto por organismos internacionais”* (MATTOSO, 1996:23). Começa com abrupta abertura comercial, com uma alternativa de combate à inflação, ao atraso tecnológico e aumento da competitividade das empresas brasileiras. Acreditava-se que *“o livre-comércio poderia levar ao desenvolvimento econômico com conseqüente melhora das condições de vida da população, proporcionada pelo crescimento econômico advindo da melhor eficiência alocativa dos fatores de produção”* (LACERDA, 1999:100).

O governo Itamar Franco (1992-1994) - assim como o governo Fernando Henrique Cardoso - ao implantar o Plano Real, não apenas deram continuidade, mas aprofundaram o processo de liberalização econômica, por meio das privatizações, redução nos gastos públicos, desregulamentação e liberalização do mercado financeiro. A liberalização é parte importante de um paradigma de crescimento alternativo ao desenvolvimentismo. Este

último era baseado na industrialização por substituição de importações e uma ampla intervenção do Estado, com um setor produtivo estatal concentrado nas indústrias de base e na infraestrutura.

3.4.2 A política fiscal e seus determinantes

A política fiscal adota no Brasil durante a década de 1990 pode ser considerada uma reversão daquela vigente até a crise do projeto nacional-desenvolvimentista, mais especificamente a partir do final dos anos 1970 e que durou toda a década de 1980.

Depois de ter passado toda a década de 1980 e o início da de 1990, buscando controlar a inflação, o Brasil inicia uma tentativa mais elaborada para estabilizar a economia, aproveitando a experiências dos diversos planos fracassados anteriormente. Esta tentativa foi o Plano Real, iniciado ainda no governo Itamar Franco e com Fernando Henrique Cardoso no Ministério da Fazenda. A idéia fundamental era promover uma aceleração controlada, por meio de um indexador geral de preços, a Unidade Real de Valor (URV), induzindo os agentes econômicos a transitarem espontaneamente da moeda inflacionária (Cruzeiro Novo) para a nova e estável, o Real. O objetivo fundamental era promoção e manutenção da estabilidade monetária. É neste parâmetro que foi baseada a política econômica do período. Nesse sentido, o foco quase exclusivo no controle dos preços pode ser responsabilizado pelas restrições de gastos com as demais políticas públicas setoriais.

Paralelamente, o cenário econômico mundial é marcado pela maior integração e ampliação do movimento de capitais e, do retorno dos países emergentes ao circuito de valorização do capital internacional. Este último exigiu, em virtude da crise da dívida nos anos 1980, um maior controle das contas públicas, no sentido de se conformarem com a maior liberdade do fluxo de capital, a menor tolerância ao risco por parte dos investidores e o refinanciamento da dívida pública a taxas de juros, agora flutuantes. Assim, a sustentabilidade da política econômica e da nova moeda dependia, primeiramente, de um severo ajuste fiscal, da ampliação da abertura comercial e financeira, esta última buscava habilitar o País como receptor dos fluxos internacionais de capital. Além disso, era fundamental a manutenção da taxa de juros doméstica num patamar que ao mesmo tempo atraísse os capitais estrangeiros e desestimulasse a demanda interna, evitando pressões inflacionárias. Assim, buscava-se manter as reservas cambiais elevadas, que num regime de câmbio fixo, valorizou a moeda nacional

frente o dólar, forçando uma maior concorrência entre os produtos nacionais e os importados, isto era importante para controlar a inflação de forma mais efetiva. Os reflexos dessa política econômica não são desprezíveis.

A estabilidade relativa do nível de preços seria mantida sob restrições macroeconômicas severas para o crescimento real da economia, sendo o endividamento financeiro crescente do setor público tão-somente o fenômeno mais aparente desta complicada arquitetura. [...], o aumento recorrente da taxa de juros básica, [...] era o meio pelo qual o governo internalizava qualquer crise exógena que colocasse em risco a âncora cambial. [...] sempre que se manifestasse, via pressão sobre a taxa de câmbio, a vulnerabilidade externa da economia, maior tendia a ser a instabilidade macroeconômica interna (CASTRO e CARDOSO JR, 2005:328).

Esses fatores fizeram com que a política econômica e consequentemente a fiscal, juntamente com a ordem institucional fossem modificadas, buscando atender às exigências para que a economia brasileira estivesse em sintonia com esta “nova” economia mundial, propagada pela globalização.

A lógica dominante nessa fase do capitalismo, calcada na valorização dos estoques de riqueza financeira, colocou fim ao isolamento das políticas domésticas e cobrou dos gestores da política macroeconômica estabilidade e o comprometimento com as medidas previamente anunciadas, bem como a defesa dos interesses dos investidores no retorno das aplicações financeiras (LOPREATO, 2006:184).

Nessa conjuntura, a intervenção do Estado foi pautada por uma política econômica que possibilitasse aos investidores traçar cenários e avaliar, de forma mais precisa, os riscos de suas aplicações; isto é especialmente importante para os capitais externos. Assim, as mudanças institucionais visavam à redução do poder de intervenção estatal e à definição de regras fiscais e monetárias, como parte importante da estratégia brasileira de integrar-se à economia globalizada. O Estado garantidor do equilíbrio social perde importância frente a função de aumentar a competitividade das empresas, sendo que a produtividade torna-se o principal objetivo. Desse modo, a redução das desigualdades deixa de ser, muito rapidamente, a preocupação principal.

A política fiscal tornou-se “garantidora” da valorização do capital, reponsabilizando-se por afastar o risco de insolvência e manter a sustentabilidade da dívida pública. Para tanto, o ajuste e estabilização fiscal tornaram-se imprescindíveis, pois eram sinônimos de credibilidade da política econômica, isto é, da confiança dos investidores estrangeiros. Esta confiança depende, basicamente, do comprometimento do Estado com a manutenção de regras de política macroeconômica, independentemente de crises financeiras e de mudanças no poder político. Tanto que “âncora fiscal”, tornou-se o principal fator de redução do risco-país e do efeito contágio das crises internacionais (LOPREATO, 2004).

Nesse sentido, o indicador da situação fiscal mudou da tradicional Necessidade de

Financiamento do Setor Público (NFSP) para a relação dívida pública/PIB, pois esta refletia mais claramente o comportamento intertemporal do endividamento público, e conseqüentemente, a expectativa de rentabilidade dos títulos da dívida pública, visando “proteger” os ganhos do capital externo. Desse modo, a dívida pública tornou-se parte do esforço para atrair o interesse de tal capital. Isso é importante, pois o Brasil precisava desses capitais para financiar suas contas externas. Em relação à ação estatal “*a evolução da relação dívida/PIB, por sinalizar, com antecedência, o comportamento fiscal e as condições de financiamento público, transformou-se no parâmetro usado na definição da programação financeira e das ações na área fiscal*” (LOPREATO, 2006:185). Porém, a busca da credibilidade externa, à medida que obtém sucesso, reduz o raio de manobra da política econômica, pois tem seu sucesso dependente da conjuntura internacional favorável. Mesmo assim, essa orientação da política fiscal foi uma dos fundamentos do Plano Real.

Em 1993, a situação fiscal era bastante positiva, pois as medidas do Plano Collor, entre 1990-1992, reduziram significativamente o custo da dívida pública, bem como elevou a arrecadação tributária. O resultado operacional foi superavitário em 0,2% do PIB e o primário foi superavitário em 2,6% do PIB. Destaca-se que esses resultados deram sustentação fiscal às medidas implementadas pelo Plano Real (BIASOTO JR., 2003). O ajuste da política fiscal no período 1993-1998, a despeito de reduzir o déficit público, foi gradativo, tanto que a adoção de metas rígidas de superávits primários e o comprometimento com a sustentabilidade incondicional da dívida pública não foi definida nesse período. Isso foi possível, pois além dos resultados positivos das contas públicas, o cenário econômico também era favorável: alta liquidez internacional, ativos financeiros domésticos com alta rentabilidade em virtude da elevada taxa de juros e ainda, a sobrevalorização cambial, atendiam perfeitamente a expectativa de remuneração elevada do capital privado, garantido o financiamento do déficit em transações correntes.

Tabela 5 - Saldo em Transações Correntes do Brasil em US\$ bilhões - 1990-1999

Conta	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Balança comercial	10,70	10,60	15,30	12,90	10,40	-3,20	-5,60	-8,40	-6,50	-1,20
Exportações	31,40	31,60	35,90	38,60	43,50	46,50	47,70	53,00	51,10	48,00
Importações	20,70	21,00	20,60	25,70	33,10	49,70	53,30	61,40	57,60	49,20
Balança de Serviços	-15,30	-13,50	-11,30	-15,50	-14,70	-18,60	-21,70	-26,90	-30,30	-25,20
Lucros e Dividendos	-1,60	-0,60	-0,50	-1,80	-2,50	-2,60	-2,30	-5,60	-7,10	-4,00
Juros Líquidos	-9,70	-8,60	-7,30	-8,20	-6,30	-8,20	-9,80	-10,40	-11,90	-15,20
Outros	-4,00	-4,30	-3,50	-5,50	-5,90	-7,80	-9,60	-10,60	11,30	-6,00
Saldo em Transações Correntes	-3,80	-1,40	6,10	-0,60	-1,70	-17,80	-24,30	-32,40	-34,10	-25,40

Fonte: Boletim do Banco Central *apud* Carcanholo, 2003.

É importante destacar que a combinação taxa de câmbio valorizada e elevadas taxas de juros definem a remuneração dos capitais externos, mas elas dependem dos ciclos de liquidez mundial, notadamente, numa economia com alto endividamento e escassez de reservas. Essa situação, diante da maior volatilidade do mercado internacional, ampliou a dependência externa da economia brasileira e conseqüentemente, impôs as diretrizes para os gastos públicos (restritivo) e para política tributária (aumento da arrecadação).

Uma das razões do aumento do endividamento foi o aumento do déficit em conta corrente. Este por sua vez, com a abertura financeira, não correspondeu necessariamente ao aumento da absorção de poupança externa, posteriormente transformada em investimento produtivo, na realidade, a entrada desses capitais externos, em sua maioria, ocorreu pela aquisição de ativos financeiros. O que significa que a transferências de recursos reais para a economia brasileira foi residual, o que não ampliou o investimento interno. Além disso, a incerteza diante do comportamento dos juros e do câmbio encurtava drasticamente o horizonte de planejamento dos agentes econômicos. A flutuação dessas variáveis, num ambiente de liberalização financeira acompanha o movimento de capitais, que normalmente é volátil, resultou numa trajetória de crescimento *stop and go*. Ainda sobre o déficit em transações correntes, é preciso considerar que ele foi influenciado decisivamente pela abrupta e indiscriminada abertura comercial e da apreciação cambial resultante do regime de câmbio fixo, sendo que “*a economia brasileira saiu de uma conta corrente praticamente equilibrada em 1993 para um déficit de US\$ 34 bilhões em 1998, equivalente a 4,3% do PIB*” (BELLUZZO e CARNEIRO, 2003:7).

Esse contexto é bem diferente dos objetivos pretendidos com a inserção internacional da economia brasileira.

A proposta de ampliar o processo de integração da economia brasileira ao mercado financeiro internacional preocupou-se em acelerar a liberalização financeira e a abertura comercial. O objetivo foi atrair empresas e elevar o montante dos investimentos, a concorrência e a produtividade, considerados elementos básicos na promoção do crescimento, bem como as instituições financeiras e os fluxos de capitais exigidos no financiamento do balanço de pagamentos e no oferecimento do crédito interno nessa nova etapa de desenvolvimento (LOPREATO, 2006:186).

Diante desses objetivos, o papel do Estado e da política fiscal foi modificado. A privatização das empresas públicas, iniciadas no governo Collor e a reformulação do setor público alteraram a atuação da política fiscal ao excluir várias das atribuições desempenhadas durante o período do nacional-desenvolvimentismo como o de impulsionar a demanda agregada e suprir a oferta de bens ou serviço em diferentes áreas.

O programa de privatizações levado a cabo durante os anos 1990 foi um dos mais importantes já postos em prática no âmbito mundial. Durante a década, foram transferidos ao setor privado cerca de US\$ 100 bilhões em ativos produtivos, dos quais US\$ 82 bilhões foram efetivamente pagos em moeda e títulos, e cerca de US\$ 18 bilhões na forma de transferência de dívidas. Cerca de 60% desse valor foram relativos a duas áreas estratégicas de infraestrutura, Telecomunicações e Energia Elétrica, e mais cerca de 5% para Ferrovias, Portos, e Gás. Além disso, houve uma significativa privatização do sistema financeiro público, em especial dos bancos estaduais. Os bancos públicos federais foram preservados, mas sua gestão foi crescentemente privatizada, reduzindo a sua função de fomento (BELLUZZO e CARNEIRO, 2003:9).

O governo esperava que a receita das privatizações permitisse abater parte da dívida e dos gastos com juros, mas na verdade, *“todo o valor das privatizações acabou sendo mais do que compensado pelo reconhecimento de vários passivos governamentais, os chamados esqueletos”* (LOPREATO, 2002:298).

Ao mesmo tempo liberalizou-se a participação do investimento direto estrangeiro em setores antes proibidos. Desse modo, houve ao mesmo tempo, um processo de privatização e desnacionalização das empresas brasileiras. Com isto, as decisões de investimento tornaram-se mais dependentes do setor privado, em maior grau do estrangeiro. Nesse contexto, o Estado perdeu quase todo seu poder de coordenação e indução de investimentos, isto foi agravado pela redução do investimento público em infraestrutura, principal articulador entre o investimento público e o privado. Vale lembrar que o Estado já tinha perdido parte do seu papel de indutor da economia ao longo dos anos 1980 devido à crise da dívida, entretanto, os investimentos governamentais naquela década ainda foram maiores que os da década de 1990.

A situação das contas públicas até então favorável, reverteu-se. Em 1995, o resultado operacional foi deficitário em 5% do PIB. Segundo Biasoto Jr. (2003), um dos motivos dessa reversão foi a expansão dos gastos reais do governo central, sendo responsáveis os gastos com pessoal, os dispêndios previdenciários e os gastos de custeio. Porém, isso não significa que o governo federal deixou de se preocupar com a sustentabilidade das contas públicas, tanto que enviou ao Congresso Nacional, uma série de propostas para reformas constitucionais, destacando-se a tributária, previdência pública e privada e administração de pessoal ativo. A outra razão relevante foi o aumento da taxa de juros de 24,4% para 33,1% a.a, aumentando a dívida líquida do setor público; os juros representaram cerca de 25% da elevação do déficit operacional, sendo que o pagamento de juros reais líquidos foi de 12,25% do PIB no triênio 1995/1997 e atingiu mais de 7% do PIB em 1998 e 1999 (LOPREATO, 2002).

O peso dos juros no déficit público ainda pode ser percebido pelo aumento da

relação dívida/PIB, que entre 1994 e 1998, passou de 29,6% para 43,3% do PIB, mesmo numa restrição fiscal, gerando a necessidade de aumento do superávit primário. Nesse sentido, revelam-se os limites estruturais da política monetária adotada no período, bem como “a incapacidade do lado real das contas públicas em controlar a expansão da dívida pública, dado que a mesma responde a outros condicionantes” (BIASOTO JR., 2003:66).

Tabela 6 - Necessidades de Financiamento do Setor Público em % do PIB

Resultado/Ano	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Resultado Operacional	-1,38	0,19	1,74	0,71	-1,14	4,88	3,75	4,28	7,57	3,85
Governo Central	-2,43	0,08	0,58	0,60	-1,57	1,66	1,62	1,76	5,25	3,63
Governos Estaduais e Municipais	0,41	-0,68	0,65	0,08	0,80	2,35	1,82	2,24	1,82	0,46
Empresas Estatais	0,64	0,79	0,51	0,03	-0,37	0,86	0,31	0,28	0,51	-0,24
Resultado Primário	-2,31	-2,71	-1,57	-2,26	-5,21	-0,36	0,09	0,92	-0,01	-3,23
Governo Central	-1,51	-0,98	-1,10	-0,88	-3,25	-0,58	-0,38	0,26	-0,56	-2,36
Governos Estaduais e Municipais	-0,34	-1,40	-0,06	-0,62	-0,77	0,17	0,55	0,72	0,19	-0,23
Empresas Estatais	-0,46	-0,33	-0,41	-0,76	-1,19	0,05	-0,08	-0,07	0,36	-0,64
Juros Reais Líquidos	0,93	2,90	3,31	2,97	4,07	5,23	3,66	3,36	7,59	7,08
Governo Central	-0,92	1,06	1,68	1,48	1,68	2,24	2,00	1,49	5,81	5,99
Governos Estaduais e Municipais	0,75	0,72	0,71	0,70	1,57	2,18	1,27	1,52	1,62	0,69
Empresas Estatais	1,10	1,12	0,92	0,79	0,82	0,81	0,39	0,35	0,15	0,40

Fonte: Banco Central *apud* LOPREATO, 2002.

(+) Déficit; (-) Superávit

A reversão no resultado das contas públicas foi alimentada também pelas sucessivas crises externas, México em 1995, Ásia em 1997, e Rússia em 1998, explicitaram a vulnerabilidade externa da economia brasileira e a fragilidade do plano de estabilização. Diante disso, em 1998, as dificuldades de financiamento do balanço de pagamentos e a proximidade das eleições presidenciais fizeram o governo brasileiro recorrer ao Fundo Monetário Internacional (FMI), reforçar o ajuste fiscal, aumentando a carga tributária e reduzindo os gastos reais (sociais e investimentos), bem como elevar a taxa de juros. Esta conjuntura exigiu um compromisso maior por parte do Estado para com a estabilização monetária, o câmbio fixo e o endividamento, complicando ainda mais a gestão da política econômica. Entretanto, no final de 1998, a situação tornou-se crítica e, mesmo com as medidas emergências adotadas, em janeiro de 1999, o mercado impôs uma mega desvalorização taxa de câmbio - cerca de 70% - culminando com a substituição do sistema de câmbio fixo pelo flutuante. Nessa situação, o ajuste das contas públicas trouxe sérias conseqüências, destacadamente:

[...] a transferência de renda real, expressa em termos do superávit primário da economia, para uma gestão financeirizada da dívida pública, na qual os juros reais incidentes sobre os estoques de dívida explicam a sua autonomização financeira em relação ao PIB. E, [...] por trás da constatação anterior, revelam-se transferências perversas de renda [...]: *i*) dos setores produtivos da economia, sobre os quais recai a maior parte da tributação real efetiva para os setores financeiros; e *ii*) das classes que vivem do trabalho para as classes preponderantemente rentistas da sociedade (CASTRO e CARDOSO JR, 2005:331).

Nesse contexto, essa autonomização da dívida pública, ocorre mesmo diante do aumento crescente da carga tributária.

É possível verificar ainda, que o Orçamento da Seguridade Social, embora seja vinculado constitucionalmente aos gastos com saúde, previdência e assistência social e seguro-desemprego, haja vista sua grande capacidade de arrecadação, foi utilizado pela área econômica como uma importante fonte de recursos para o ajuste fiscal e a estabilização.

Em virtude da vinculação constitucional, fez-se necessário que emenda à Constituição para liberar e redirecionar parte daqueles recursos do financiamento social à estratégia de ajuste. Isso foi feito, em 1994, por meio do FSE (Fundo Social de Emergência), convertido em 1996 em FEF (Fundo de Estabilização Fiscal) e, a partir de 1999, em DRU (Desvinculação de Receitas da União). Em síntese, é possível afirmar que na ausência de regras de distribuição dos recursos oriundos das contribuições sociais, o governo federal utilizou parte desses recursos para o pagamento de despesas não previstas na Constituição Federal, desviando receitas destinadas ao financiamento da seguridade social (DAIN e SOARES, 1998).

Pelo lado da arrecadação, o governo federal criou diversos tributos que não eram compartilhados com as demais esferas de governos para recompor as receitas perdidas com as transferências constitucionais, além de utilizar amplamente a não correção da tabela de imposto de renda como fonte de aumento da arrecadação; para aumentar a receita tributária, também foi aperfeiçoado e intensificado o combate à sonegação. Outra medida importante foi a renegociação da dívida dos estados e municípios com a União, sendo que tais acordos favoreceram esta última em detrimento dos primeiros, na questão política; entretanto isso acarretou um aumento da dívida pública sob a responsabilidade da União.

A respeito do ajuste fiscal gradativo realizado no período 1993-1998, feito dentro da lógica de inserção do Brasil na economia mundial e no circuito internacional de valorização do capital financeiro, constitui-se numa ferramenta complementar à exigência de controle da inflação e manutenção da estabilidade monetária. Sendo assim, gradativo nesse contexto, não significa pequeno. A distribuição dos gastos da União, as despesas com saúde, educação, cultura, trabalho, segurança entre outras, foram mantidas em percentuais baixos ou

foram reduzidas, em relação à receita total. Enquanto os dispêndios com juros da dívida pública federal consumiram percentuais bastante significativos em função das elevadas taxas de juros praticadas. Comparando-se os gastos sociais e despesas financeiras do governo federal, no período imediatamente pós-Real até 1999, verifica-se que os primeiros eram de 12,20% no início do período, chegando a 13,38% do PIB, isto é, praticamente se mantém constantes; enquanto que as despesas financeiras crescem de 17,57% em 1995, para 35,46% em 1999. Verifica-se ainda que o crescimento das despesas financeiras foi de 199,58%, muito superior aos dos gastos sociais, 62,87%, e do PIB 48,47%.

Tabela 7 - Evolução do Gasto Social Federal e da Despesa Financeira Federal
(Valores Correntes em milhões de Reais)

Itens/Ano	1995	1996	1997	1998	1999
PIB Total	649.192	778.887	870.743	914.188	963.869
Gasto Social Federal (GSF)	79.170	92.742	107.473	118.945	128.945
Despesa Financeira Federal (DFF)	114.074	135.776	168.073	251.770	341.744
Participação Relativa (%) GSF/PIB	12,20	11,91	12,34	13,01	13,38
Participação Relativa (%) DFF/PIB	17,57	17,43	19,30	27,54	35,46

Fonte: IBGE; IPEA/DIPES para 1997/1998; IPEA/DISOC para gasto social *apud* Vazquez et alii (2004)

Além da taxa de juros, o financiamento externo, reiniciado na década de 1990, criou um passivo elevado, tanto de curto quanto de longo prazo, gerando um gasto maior com juros e aumentando a vulnerabilidade externa da economia brasileira. Além do impacto na dívida pública, a taxa de juros praticada no Brasil foi uma das responsáveis pela queda do investimento produtivo no período.

Nesses anos (1990), a abertura da conta de capital e o uso abusivo da âncora cambial, desestimularam os projetos voltados para a exportação, promoveu um “encolhimento” das cadeias produtivas – afetadas por importações “predatórias” – e aumentou a participação da propriedade estrangeira no estoque de capital doméstico em setores não afetados pelo comércio internacional (*non tradeables*). Além disso, parte expressiva da absorção de recursos financeiros ocorreu através do ingresso de investimento de portfólio e dívida de curto prazo sujeitando a moeda nacional a intermitentes ataques especulativos (BELLUZZO e CARNEIRO, 2003 a:2).

Diante desse contexto de abertura externa juntamente com uma economia cada vez mais globalizada e integrada, câmbio flutuante e metas de inflação, o Estado foi pressionado a reduzir seu papel; sendo que este papel foi limitado à promoção e sustentação de políticas de equilíbrio fiscal, visando construir um ambiente econômico com regras estáveis. Entretanto, este fato não necessariamente significa total ausência da ação estatal na economia, pois a articulação e regulação do Estado são de fundamental importância para a estabilização das expectativas e a criação das condições para o crescimento, o que pode ser exemplificado pelos países asiáticos.

Por um lado, o fortalecimento das decisões de investimento privado depende da recomposição da capacidade de investimento do setor público, tanto para gerar demanda direta ao setor empresarial, quanto para garantir condições de infraestrutura à atividade econômica. De outro, porque as condições de financiamento aos setores demandantes de recursos dependem de equacionamento pelo Estado, num contexto em que as empresas investidoras não dispõem da acumulação interna de recursos necessária para elevar a formação bruta de capital fixo do sistema (BIASOTO JR., 2004:76).

Apesar disso, a política fiscal adotada pelo Brasil na década de 1990, como já mencionado, pauta-se pela geração de superávit primário crescente visando o pagamento de juros da dívida, mesmo sabendo-se que a origem das elevadas taxas de juros, notadamente durante o Plano Real, esteve relacionada à vulnerabilidade do balanço de pagamentos e às condições de financiamento externo e não à política fiscal em si. Com esse tipo de orientação fiscal, reduz-se a demanda global da economia e o fomento ao investimento privado pelo crédito público. As conseqüências são baixo crescimento do PIB, aumento do desemprego e deterioração das políticas sociais para proteção dos menos favorecidos, que juntamente com os investimentos constituem o principal alvo dos cortes dos gastos públicos. Em relação ao desemprego, conforme Pochmann (1999), entre 1989 e 1999, passou de 1,8 milhão para 7,6 milhões de pessoas, sendo que o percentual de desempregados saltou de 3% para 9,6% da população economicamente ativa. As empresas estrangeiras que se instalaram no país no período contribuíram para elevar o desemprego, haja vista a utilização de processos e métodos de gestão que reduzem sensivelmente o uso de mão-de-obra¹.

Tabela 8 - Comportamento do PIB, Investimento e Desemprego no Brasil - 1990-1999

	Varição do PIB (%)	Investimento (% PIB) ¹	Varição da FBKF ²	Taxa de desemprego ³
1990	-4,4	-	-	4,3
1991	1,0	15,2	-1,8	4,8
1992	-0,5	14,0	-8,6	5,7
1993	4,9	14,4	7,2	5,3
1994	5,9	15,2	12,5	5,1
1995	4,2	16,7	13,7	4,6
1996	2,7	16,5	2,5	5,4
1997	3,3	17,9	12,4	5,7
1998	0,2	17,5	-1,8	7,6
1999	0,5	16,1	-7,0	7,6

1) Preços de 1980; 2) FBKF – formação bruta de capital fixo; 3) Médias anuais pela PME do IBGE.

Fonte: Bacen, IBGE e IPEADATA *apud* Carcanholo, 2003.

Os ajustes macroeconômicos deterioraram as bases financeiras e institucionais do Estado, pois com a ampliação do desemprego e da informalidade, reduzem-se tanto os

¹Notadamente mecanização, terceirização, subcontratação.

recursos ao financiamento dos programas sociais, como os direitos sociais, haja vista que ambos estão vinculados nas contribuições incidentes sobre o trabalho formal (Vazquez et alii, 2004). Em períodos de recessão, o desemprego e contenção salarial têm consequências sobre a arrecadação das contribuições sociais, pois é *“exatamente nos momentos em que as demandas sociais aumentam em função da crise econômica, a capacidade de intervenção governamental fica prejudicada pela impossibilidade de ampliação do dispêndio social”* (NEPP, 1991:52).

Diante desses resultados, é preciso considerar que a gestão da política fiscal não pode ser reduzida a metas de gastos e de receita tributária, ela precisa ser ampliada, tendo o Estado como agente ativo que busque fomentar a economia, incentivando o investimento, e assim, gerar emprego, renda, objetivando a melhoria das condições de vida da sociedade como um todo, não favorecendo apenas uma minúscula parcela dela, como aconteceu na década de 1990.

3.5 O financiamento do Estado brasileiro

O financiamento do Estado é constituído da arrecadação tributária, dos empréstimos compulsórios e da dívida pública. A atual Constituição brasileira limitou de forma severa a instituição de empréstimos compulsórios, permitindo-os somente em caso de calamidade pública, guerra externa ou sua iminência e realização de investimento público de relevante interesse nacional. Em relação à dívida pública, desde meados da década de 1970 ela deixou de ser utilizada como fonte de recursos para execução das atribuições do Estado brasileiro, como fora nas décadas de 1930 e 1950. Isto ocorre em virtude da “crise da dívida externa” gerada pela elevação dos juros nos Estados Unidos. Desde então, o gerenciamento da mesma é feito visando unicamente sua manutenção, pagamento de juros e amortizações, isto é, sua “rolagem” se tornou a própria razão de sua existência. A implicação disso é um elevado esforço pela redução dos gastos públicos e aumento da arrecadação, e assim, a geração de superávit primário das contas públicas para honrar os compromissos da dívida. Tendo essa situação em vista, é evidente que a única fonte efetiva de financiamento do Estado brasileiro são os tributos. Desse modo, é de fundamental importância conhecer o comportamento e os fatores determinantes da arrecadação, pois ela é que define o montante de recursos disponíveis para a execução das funções e/ou atribuições do Estado. A forma mais

comum de se medir o peso e as conseqüências dos recursos arrecadados pelo Estado é carga tributária.

A carga tributária é indicador que expressa a relação entre o volume de recursos, que o Estado extrai da sociedade para financiar suas atividades e o produto ou a renda nacional de um determinado país. Ela pode ser influenciada por diversos fatores. O mais evidente é a renda, teoricamente quanto maior ela for, maior a capacidade de arrecadação tributária. O papel desempenhado pelo Estado também pode ser determinante para carga tributária, pois nos países em que o Estado é responsável por prover saúde, educação, previdência social entre outros, necessita-se, naturalmente, de um aporte de recursos maior, para atender suas atribuições. Espera-se que quanto maior for a quantidade dessas atribuições, maior a carga tributária. O grau de controle que se tem sobre a base de arrecadação tributária é importante, pois se este for pequeno e a base for ampla, a carga tributária tende a diminuir. Assim, a urbanização, a industrialização, o tamanho das empresas, a participação da renda do trabalho na renda total, bem como a formalização das atividades econômicas facilitam o controle da base de imposição tributária, ampliando a arrecadação.

A carga tributária pode ser influenciada pela inflação, pois se esta for elevada (como foi o caso do Brasil até 1994), pode corroer o valor dos tributos no prazo decorrido entre o lançamento e o recolhimento aos cofres públicos. Neste caso, as medidas adotadas pelas autoridades tributárias são a redução deste prazo, assim como a aplicação de correção por meio de um indexador; porém, no Brasil, mesmo com estas medidas ainda existia perda de valor da arrecadação, em virtude da indexação não ser perfeita, notadamente quando a inflação se acelerava. O saldo da balança comercial pode afetar a arrecadação tributária, haja vista que as exportações são isentas de alguns tributos e as importações, normalmente não. Assim, um saldo positivo na balança comercial pode reduzir a arrecadação e vice-versa, em virtude do encolhimento/ampliação da base de incidência tributária. A dinâmica da economia é outro fator importante para a determinação da carga tributária, porque à medida que a economia cresce, geralmente, a produção, o emprego, a renda e conseqüentemente o consumo, a base de incidência tributária é elevada, resultando numa arrecadação maior (VARSANO *et alii*, 1998).

Nos anos 1990, em virtude da aceleração das mudanças no ambiente econômico, destacando-se a globalização e a formação de blocos econômicos regionais, houve uma preocupação maior com o financiamento do setor público, haja vista que a política tributária, em especial o peso da carga tributária, tem impacto sobre as decisões de produção e de investimento tanto interna quanto externa, gerando um esforço de harmonização fiscal. Desse

modo, a política tributária doméstica teve sua limitação ampliada, sendo pautada por práticas internacionais, o que diminui a soberania fiscal dos países. A grande mobilidade internacional de capitais faz com que na competição por eles o país adote ou pelo menos procure adotar regras parecidas aos demais países que buscam tais recursos. Os possíveis impactos da política tributária dizem respeito à disputa por capitais internacionais que financiam o setor produtivo, pois a tributação pode reduzir sua rentabilidade e estes poderão ir para outros países, buscando um retorno maior. Outro exemplo é o dos capitais financeiros que buscam valorização, pois mesmo com uma taxa de juros atrativa, como é o caso do Brasil, a tributação pode ser fundamental nas decisões relativas a esse tipo de aplicação também, uma vez que reduz os rendimentos. Esses dois casos são exemplos devido à dependência de capitais estrangeiros que países como o Brasil possuem para financiar seu déficit no balanço de pagamentos, principalmente através da aquisição de títulos da dívida pública, que por sua vez, também são fundamentais para a sustentabilidade desta última.

A carga tributária também influencia a competitividade dos produtos domésticos frente aos estrangeiros, especialmente depois da abrupta abertura comercial iniciada pelo governo Collor em 1990. Isto acontece devido às características marcantes do sistema tributário brasileiro, como por exemplo, os tributos cumulativos (IPI, ICMS, COFINS, PIS, CPMF). Dessa forma, as exportações são oneradas, tornando-se mais caras, pois os diversos tributos cumulativos acabam por compor o preço final dos produtos, exceção feita ao ICMS que não é devido pelos produtos exportados. O que é pouco em virtude do peso dos demais tributos cumulativos na composição do preço final das mercadorias. Por outro lado, as importações não são atingidas por tais tributos, pois na maioria dos países a produção exportada é praticamente isenta de tributos, isto é, adotam o princípio de destino. Nesse contexto, os produtos estrangeiros são mais baratos, isto é, mais competitivo que os domésticos, tanto interna quanto externamente.

No Brasil, a carga tributária tem apresentado uma tendência de crescimento ao longo do tempo. Destaca-se que ocorrem dois aumentos rápidos, em 1966-1967, em função da reforma tributária e, a partir de 1994 devido à estabilização do Plano Real (VARSAÑO *et alii*, 1998).

Tabela 9 - Carga Tributária Global - 1990-1999

Ano	Carga (% do PIB)
1990	30,50
1991	25,21
1992	25,85
1993	25,72
1994	29,46
1995	29,76
1996	28,97
1997	29,03
1998	29,74
1999	32,15

Fonte: Receita Federal do Brasil

A tabela acima demonstra uma receita tributária em 1993 de 25,72% do PIB, aumentando para 29,46% em 1994, 29,76% em 1995, caindo para 28,97%, retorna ao patamar de 29% em 1997 e 1998 e, tem um novo aumento em 1999, atingindo 32,15% do PIB. Entretanto, deve-se considerar que os gastos públicos foram contidos severamente desde o final da década de 1970 e durante toda a de 1980. E, durante o Governo Itamar Franco, foi realizado um novo ajuste fiscal, com drástico corte de despesas e elevação de impostos. Essas medidas foram consideradas pré-requisitos para a estabilização econômica. Entretanto, a demanda reprimida por gastos, principalmente na área social, bem como a necessidade de reposição da infraestrutura dos serviços públicos essenciais fez aumentar os gastos públicos também. Obviamente, que a ampliação dos gastos públicos foi realizada de forma a não comprometer o “necessário” ajuste fiscal para que estabilização proporcionada pelo Plano Real fosse mantida. A distribuição da carga tributária entre os entes federativos é um dado interessante para análise da carga tributária.

Tabela 10 - Carga Tributária Bruta Por Competência em % do PIB - 1990-1999¹

Ano	União	Estados	Municípios
1990	67,32	29,57	3,11
1991	66,31	28,90	4,78
1992	67,69	28,44	3,86
1993	71,80	25,14	3,06
1994	69,45	27,10	3,45
1995	67,24	27,95	4,81
1996	66,79	28,30	4,91
1997	67,67	27,27	5,06
1998	68,65	26,18	5,17
1999	69,89	25,42	4,69

Fonte: Receita Federal do Brasil

1 - Antes das transferências constitucionais

Os dados acima mostram que apesar da Constituição de 1988 ter buscado distribuir melhor a arrecadação tributária, esta continua bastante concentrada nas mãos da

União, com uma participação variando entre 66,31% e 71,80% do total arrecadado. A participação dos Estados fica entre 25,14% e 28,90% ao longo do período. Já os municípios têm a menor participação no bolo tributário, entre 3,06% e 5,17%. Entretanto, uma das formas previstas na Constituição de 1988 para melhorar a distribuição do “bolo tributário” foi o aumento das transferências intergovernamentais da União para os Estados e destes para os Municípios.

Tabela 11 - Carga Tributária Bruta Disponível em % do PIB - 1990-1999¹

Ano	União	Estados	Municípios
1990	57,14	27,99	14,87
1991	55,38	28,16	16,46
1992	57,25	27,35	15,39
1993	60,62	25,27	14,11
1994	59,79	26,14	14,07
1995	56,34	27,50	16,16
1996	56,14	27,61	16,24
1997	57,26	26,57	16,17
1998	59,20	25,02	15,78
1999	60,11	24,70	15,19

Fonte: Receita Federal do Brasil

1 - Após as transferências constitucionais

Depois de realizadas as transferências constitucionais, nota-se que União teve sua receita tributária reduzida, em média, entre 9 e 11 p.p, os Estados, por sua vez, não tiveram suas receitas reduzidas de forma significativa, no máximo 1,58%. Os municípios é que tiveram os maiores ganhos, uma vez que estes tiveram suas receitas, no mínimo, triplicadas. Os municípios pequenos foram proporcionalmente mais beneficiados que os médios e grandes, haja vista a manutenção dos critérios de rateio do Fundo de Participação dos Municípios (FPM).

Em outras palavras, nos municípios mais densamente povoados, onde a demanda por serviços de infraestrutura urbana é maior, o crescimento dos recursos foi relativamente menor. Além disso, o critério de distribuição do FPM estimulou, a exemplo do que já ocorrera com o estabelecido pela Constituição de 1946, o desmembramento de municípios. Existem hoje no país mais de 5 mil dessas unidades, mais que o triplo do número registrado há 50 anos (VARSAÑO *et alii*, 1998:13).

A redistribuição das receitas entre os níveis de governo em favor dos estados e principalmente dos municípios, em função do novo sistema tributário oriundo da Constituição de 1988, fez com que a União tivesse sua receita própria reduzida. Esta situação gerou um desequilíbrio financeiro no governo federal, pois os encargos não foram transferidos juntamente com as receitas aos demais entes federativos, em outras palavras, o governo federal ficou com menos recursos para desempenhar as mesmas atribuições. Diante disso,

visando compensar as perdas de receita em função da reforma de 1988, o governo federal buscando combater seu desequilíbrio fiscal e financeiro crônico criou tributos de sua competência exclusiva, ou seja, que não eram partilhados com os estados e municípios, tais como a Contribuição Social Sobre Lucro Líquido (CSLL) em 1989, o Imposto e depois Contribuição Provisória Movimentação Financeira (CPMF) em 1993, Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS), e elevou a alíquota de outros já existentes. Isso tornou o sistema tributário ainda mais regressivo, pois tais tributos eram repassados para os preços, isto é, em cascata. Assim, a arrecadação dos tributos federais sujeitos ao compartilhamento com as demais esferas de governos, *“caiu de 51% do total da receita tributária em 1988, para 42% em 1991, não incluídas as contribuições parafiscais, FGTS e PIS/PASEP”* (AFONSO, 1994:71). Os resultados dessas medidas são sintetizados abaixo:

Em suma, a reação do governo federal à nova ordem tributária instituída a partir da Constituição de 1988 ocasionou uma queda na qualidade do sistema tributário sem, contudo, acarretar um equacionamento definitivo de seu desequilíbrio financeiro e fiscal (VARSANO, 1996:18).

Isto ocasionou a elevação da carga tributária ao longo da década de 1990, conforme a tabela 9. Outra medida adotada pelo governo federal foi a redução de seus gastos, bem como a transferência, não negociada com os demais governos, de atribuições a estes, principalmente na área social. Mesmo com o reforço financeiro que tinham recebido, estados e municípios não conseguiram atender de forma satisfatória as novas demandas transferidas, prejudicando a qualidade do atendimento à população.

A partir de 1990, com as mudanças introduzidas pela Constituição de 1988 vigorando, assim como as medidas tomadas pela União para recompor suas receitas, notadamente pela criação de tributos não compartilhados com estados e municípios, assim como pelo aumento de alíquotas dos já existentes, o sistema tributário brasileiro tornou-se mais regressivo, em virtude da base tributária incidir mais pesadamente sobre bens e serviços, ou seja, sobre a produção. Dessa maneira, é importante conhecer a composição da carga tributária e suas implicações, tanto para o financiamento do Estado quanto para o sistema econômico como um todo.

Tabela 12 - Composição da Carga Tributária Por Tributo em % do PIB

VALORES EM MILHÕES DÓLARES

ANO	1990		1991		1992		1993		1994		1995		1996		1997		1998		1999	
PIB	469.318		405.679		387.295		429.685		543.087		705.449		775.475		807.814		787.499		529.398	
	VALOR	% PIB	VALOR	% PIB	VALOR	% PIB	VALOR	% PIB	VALOR	% PIB	VALOR	% PIB	VALOR	% PIB	VALOR	% PIB	VALOR	% PIB	VALOR	% PIB
IMPOSTO DE RENDA	22.657	4,83	14.780	3,64	15.297	3,95	17.092	3,98	22.099	4,07	33.993	4,82	36.055	4,65	35.881	4,44	41.131	5,22	30.422	5,75
IMP. S. PRODUTOS INDUSTR.	11.968	2,55	9.057	2,23	9.255	2,39	10.476	2,44	11.819	2,18	14.667	2,08	15.216	1,96	15.405	1,91	13.873	1,76	8.967	1,69
IMP. S. OPERAÇÕES FINANC.	6.641	1,41	2.514	0,62	2.473	0,64	3.467	0,81	3.728	0,69	3.500	0,5	2.824	0,36	3.495	0,43	3.035	0,39	2.669	0,5
IMP. S. COMÉRCIO EXTERIOR	1.956	0,42	1.782	0,44	1.579	0,41	1.916	0,45	2.805	0,52	5.343	0,76	4.221	0,54	4.739	0,59	5.605	0,71	4.331	0,82
IMP. TERRITORIAL RURAL	15	0	77	0,02	13	0	29	0,01	12	0	108	0,02	196	0,03	225	0,03	178	0,02	134	0,03
IMP. PROV. MOV. FINANC. (IPMF)	-	-	-	-	-	-	316	0,07	5.742	1,06	174	0,02	-	-	-	-	-	-	-	-
TAXAS FEDERAIS	177	0,04	147	0,04	146	0,04	151	0,04	227	0,04	348	0,05	403	0,05	328	0,04	422	0,05	193	0,04
CONTR. P/ PREVIDÊNCIA SOCIAL	25.135	5,36	19.094	4,71	18.498	4,78	23.298	5,42	26.961	4,96	35.114	4,98	40.202	5,18	40.958	5,07	40.197	5,1	26.129	4,94
COFINS	7.566	1,61	5.468	1,35	3.924	1,01	5.741	1,34	13.397	2,47	16.015	2,27	17.096	2,2	17.001	2,1	15.224	1,93	17.011	3,21
CONTR., PROV. MOV. FINANC. (CPMF)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	6.411	0,79	6.992	0,89	4.379	0,83
CONTR. SOCIAL S/ LUCRO LÍQUIDO	2.671	0,57	1.167	0,29	2.846	0,73	3.304	0,77	5.062	0,93	6.129	0,87	6.178	0,8	6.692	0,83	5.638	0,72	3.729	0,7
PIS, PASEP	5.636	1,2	4.344	1,07	4.218	1,09	4.885	1,14	5.869	1,08	6.445	0,91	7.105	0,92	6.739	0,83	6.138	0,78	5.229	0,99
CONTR. SEG. SERV. PÚBLICO	510	0,11	490	0,12	273	0,07	359	0,08	1.206	0,22	2.293	0,33	2.568	0,33	2.407	0,3	2.140	0,27	1.736	0,33
OUTRAS CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS (1)	1.531	0,33	1.411	0,35	1.976	0,51	819	0,19	517	0,1	681	0,1	624	0,08	572	0,07	716	0,09	641	0,12
FGTS	7.246	1,54	5.440	1,34	5.115	1,32	5.391	1,25	7.640	1,41	10.676	1,51	11.620	1,5	11.991	1,48	14.463	1,84	9.591	1,81
CONTRIBUIÇÕES ECONÔMICAS	475	0,1	522	0,13	625	0,16	459	0,11	608	0,11	916	0,13	881	0,11	850	0,11	806	0,1	689	0,13
SALÁRIO EDUCAÇÃO	1.051	0,22	669	0,16	657	0,17	554	0,13	1.913	0,35	2.594	0,37	2.750	0,35	2.575	0,32	2.120	0,27	1.296	0,24
SISTEMA "S" (2)	1.121	0,24	854	0,21	875	0,23	1.106	0,26	1.525	0,28	2.183	0,31	2.110	0,27	2.450	0,3	2.109	0,27	1.816	0,34
ICMS	39.745	8,47	27.886	6,87	26.761	6,91	26.270	6,11	40.035	7,37	51.558	7,31	55.453	7,15	55.269	6,84	52.474	6,66	37.402	7,07
IPVA	893	0,19	333	0,08	541	0,14	557	0,13	930	0,17	2.684	0,38	3.108	0,4	3.564	0,44	3.836	0,49	2.469	0,47
ITCD	90	0,02	23	0,01	74	0,02	80	0,02	119	0,02	195	0,03	201	0,03	247	0,03	274	0,03	166	0,03
TAXAS	407	0,09	410	0,1	377	0,1	289	0,07	502	0,09	1.012	0,14	1.182	0,15	1.250	0,15	1.205	0,15	746	0,14
PREVID. ESTADUAL	654	0,14	627	0,15	350	0,09	460	0,11	1.544	0,28	2.938	0,42	3.320	0,43	3.302	0,41	3.258	0,41	2.218	0,42
OUTROS (AIR, ICM, ETC.)	536	0,11	275	0,07	373	0,1	130	0,03	229	0,04	296	0,04	318	0,04	317	0,04	267	0,03	259	0,05
ISS	1.584	0,34	1.364	0,34	1.232	0,32	1.490	0,35	2.305	0,42	3.638	0,52	4.208	0,54	4.701	0,58	4.758	0,6	2.976	0,56
IPTU	1.113	0,24	1.853	0,46	1.228	0,32	637	0,15	1.136	0,21	3.032	0,43	3.361	0,43	3.669	0,45	3.653	0,46	2.487	0,47
ITBI	327	0,07	547	0,13	361	0,09	258	0,06	460	0,08	716	0,1	734	0,09	761	0,09	684	0,09	394	0,07
TAXAS	770	0,16	776	0,19	713	0,18	546	0,13	949	0,17	1.914	0,27	2.235	0,29	2.363	0,29	2.224	0,28	1.514	0,29
PREVID. MUNICIPAL	117	0,02	112	0,03	63	0,02	82	0,02	276	0,05	525	0,07	451	0,06	342	0,04	667	0,08	565	0,11
OUTROS TRIBUTOS (3)	542	0,12	241	0,06	271	0,07	366	0,09	401	0,07	279	0,04	41	0,01	40	0	123	0,02	45	0,01
TOTAL	143.133	30,5	102.261	25,21	100.114	25,85	110.528	25,72	160.014	29,46	209.966	29,76	224.662	28,97	234.542	29,03	234.208	29,74	170.201	32,15

Fonte: Receita Federal do Brasil - Elaboração do autor.

(1) Inclui: Contribuição sobre a receita dos concursos de prognósticos, contribuição para custeio de pensões militares, contribuição FUNDESP, contribuição FUNPEN e outras. (2) Contribuição ao SENAR, SENAI, SESI, SENAC, SESC, INCRA, SDR, SEST, SENAT, SEBRAE, Fundo Aeroviário e Ensino Prof. Marítimo (DPC); (3) IVVC e contribuição de melhoria.

A tabela 12 mostra que a participação dos tributos cumulativos e/ou indiretos (IPI, IPMF/CPMF², COFINS, CSLL, PIS, ICMS, ISS) representou em conjunto uma arrecadação de 16,15%, 12,77%, 13,09%, 13,03%, 16,02%, 14,48%, 13,93%, 14,31%, 13,73% e 15,55% do PIB no período iniciado em 1990 até 1999, respectivamente. Destacando-se em todo o período a receita gerada pelo ICMS, em média 7% do PIB. Como já salientado, a tributação indireta prejudica a competitividade interna e externa dos produtos domésticos, pois distorce preços relativos e estimula a integração vertical da produção, aumentando custo e, conseqüentemente elevando o preço final dos produtos. Além disso, inibe tanto o investimento estrangeiro direto, quanto o investimento produtivo doméstico, pois o reduz a perspectiva de lucros em relação ao primeiro e, quanto ao segundo, encarece o custo do capital. Assim, esse tipo de tributação causa não apenas distorções na competitividade, mas também favorece a concentração de renda, prejudica a justiça fiscal, pois proporciona oportunidades de planejamento tributário que são mais aproveitadas pelos contribuintes de maior capacidade, bem como facilita ou estimula a sonegação.

O princípio da equidade é outro aspecto prejudicado pelos tributos indiretos, haja vista que os mesmos acabam por onerar mais as faixas de renda menores. Além disso, o princípio da neutralidade tributária é ferido, pois tributos indiretos não são neutros, eles distorcem a alocação de recursos e prejudicam a eficiência do sistema econômico. Assim, uma carga tributária na qual os tributos indiretos, como é o caso da brasileira, retira mais recursos de quem possui menos condições, faz com que o poder aquisitivo caia; ao cobrar menos dos contribuintes com maior capacidade contributiva, também favorece a concentração de renda e ampliação da desigualdade. Por outro lado, isso gerou a necessidade de que a carga tributária fosse crescente ao longo dos anos 1990, buscando assim compensar sua má distribuição entre os membros da sociedade.

Em relação aos tributos diretos (IRPJ, IRPF, ITR, IPVA, ITCMD, IPTU, ITBI), pode-se verificar na tabela 12 que no período 1990-1999, a arrecadação deles somou 5,35%, 4,76%, 4,52%, 4,35%, 4,55%, 5,78%, 5,63%, 5,48%, 6,31%, 6,82% do PIB, respectivamente. Comparando estes percentuais com os dos tributos indiretos verifica-se a grande discrepância existente, sendo que estes últimos geram uma receita praticamente três vezes maior que os primeiros. Este comportamento é explicado pelo fato dos tributos indiretos apresentarem bom desempenho como geradores de receita, em função da maior facilidade de fiscalização e

²O IPMF foi cobrado de 1993 até 1995, em 1996 não foi cobrado e em 1997 transformou-se em CPMF.

controle sobre o contribuinte. A progressividade é um dos princípios fundamentais de um sistema tributário, pois interfere decisivamente em outro princípio, o da equidade, uma vez que permite uma discriminação entre os contribuintes no que diz respeito à sua capacidade de pagamento. Em outras palavras, cobrar mais de quem possui patrimônio e renda maiores. Entretanto, a tributação direta exige um maior esforço, pois é necessário ter um controle maior sobre a renda e o patrimônio dos contribuintes visando manter a base de incidência próxima da realidade, evitando a sonegação fiscal e assim gerar maior receita, com justiça tributária. Num país continental e populoso como o Brasil, há de se reconhecer que esta não é uma tarefa simples, porém não impossível.

Na prática, as críticas feitas à carga tributária recaem sobre a sua estrutura, predominantemente regressiva, além de ser considerada elevada. Assim, uma melhor distribuição ou redistribuição da carga tributária depende em grande medida do aumento da progressividade.

O sistema tributário brasileiro é considerado caro, complexo e, em muitos aspectos, regressivo e ineficiente. Contrária, assim, os princípios de um sistema tributário ideal. Sua grande vantagem é que arrecada muito bem: a carga tributária brasileira é a maior da América Latina, em torno de 30% do PIB (LIMA, 1999:15).

A criação de um número maior de alíquotas do imposto sobre a renda, tributo progressivo por excelência, poderia melhorar o quadro da arrecadação. Nessa mesma linha, a regulamentação e cobrança do imposto sobre grandes fortunas é outro exemplo para a ampliação da progressividade, haja vista que a capacidade dos contribuintes atingidos por este tributo é grande. Além disso, uma melhor exploração do imposto sobre herança e doações (ITCD), por meio de alíquotas maiores, assim como uma maior tributação sobre terras improdutivas (ITR), hoje insignificante, gerando recursos para realizar uma reforma agrária, por exemplo. Grosso modo, faz-se necessário também que a incidência tributária recaia sobre bases mais fixas e de menor possibilidade de evasão. Com essas medidas, abrir-se-ia espaço para redução da tributação sobre a produção, diminuição da concentração de renda e das desigualdades. Assim, a produção aumentaria, gerando emprego, renda e ampliando consumo, além de tornar os produtos domésticos mais competitivos, contudo, sem reduzir a arrecadação tributária, o que melhoraria o financiamento do setor público.

3.5.1 A composição das receitas e despesas da União

3.5.1.1 As receitas da União

As receitas orçamentárias da União estão demonstradas nas tabelas 13 e 14, com a respectiva participação de cada categoria econômica.

As receitas tributárias, como esperado, constituem a categoria com maior participação no total de receitas da União. Em 1991 elas representaram 49,76%, caíram para 38,93% em 1992 e para 28,18% em 1993. A partir de 1994, com a estabilidade proporcionada pelo Plano Real, essa participação ampliou-se de 53,74% para 66,53% em 1995, 69,94% em 1996, caiu para 53,44% em 1997, voltando a subir para 69,98% e 73,47% em 1998 e 1999, respectivamente. Essa trajetória de crescimento é compatível com a tendência de elevação da carga tributária apresentadas nas tabelas 10 e 11.

As operações de crédito constituem outra categoria de receita com percentuais significativos em relação à receita total. No período 1991-1999 tal participação foi de 24,85%, 38,23%, 33,15% em 1991, 1992 e 1993, respectivamente; em 1994 cai acentuadamente para 9,44%, eleva-se em 1995 para 12,70%, 13,11% em 1996, sofre outro grande aumento em 1997 atingindo 33,45% e apresenta uma grande queda em 1998 e 1999 para 4,25% e 2,44%, respectivamente. Esse comportamento parece estar ligado ao comportamento das receitas tributárias, ou seja, à medida que a receita tributária aumenta, as operações de crédito diminuem e vice-versa. A explicação para isso é que uma parte considerável das operações de crédito é destinada ao refinanciamento da dívida pública.

3.5.1.2 As despesas da União

Ao analisar os gastos públicos em alguns de seus grupos, principalmente aqueles que apresentam maior impacto nas condições de vida da população, se busca demonstrar como o Estado destina sua receita e assim, desempenha suas atribuições. Por outro lado, é importante também conhecer os determinantes desses gastos, bem como suas implicações para a economia.

Tabela 13 - Receitas Orçamentárias da União – Por Categoria Econômica – 1990-1994

Categoria	1990	%	1991	%	1992	%	1993	%	1994	%
RECEITAS CORRENTES	296.873.731.094,40	25,64	259.607.724.453,72	54,24	257.411.133.362,33	41,03	535.287.269.081,19	55,42	384.304.241.777,52	65,46
Receita Tributaria	290.211.494.807,35	25,07	238.172.746.460,35	49,76	244.243.141.501,61	38,93	272.172.163.034,71	28,18	315.502.916.385,58	53,74
Receita Patrimonial	533.164.591,07	0,05	3.426.020.814,33	0,72	3.990.136.294,54	0,64	64.784.942.633,72	6,71	28.145.082.534,70	4,79
Receita Agropecuária	1.552.749,33	0,0001	1.516.869,66	0,0003	1.542.620,37	0,0002	159.414.468,34	0,02	181.363.824,10	0,03
Receita Industrial	42.805.934,39	0,004	54.671.223,63	0,01	73.772.365,42	0,01	142.942.255,28	0,01	194.730.041,37	0,03
Receita de Serviços	2.657.045.295,05	0,23	3.107.802.570,89	0,65	3.491.640.125,81	0,56	19.191.180.114,46	1,99	20.365.197.932,63	3,47
Transferências Correntes	878.710.292,96	0,08	122.700.472,86	0,03	144.340.762,25	0,02	162.571.920.884,84	16,83	313.963.788,22	0,05
Outras Receitas Correntes	2.548.957.424,25	0,22	14.722.266.042,00	3,08	5.466.559.692,33	0,87	16.264.705.689,84	1,68	19.600.987.270,92	3,34
RECEITAS DE CAPITAL	860.804.373.677,04	74,36	219.035.818.701,90	45,76	369.976.634.149,46	58,97	430.594.679.520,56	44,58	202.756.430.047,49	34,54
Operações de Crédito	699.956.480.757,28	60,46	118.952.026.632,57	24,85	239.834.978.392,75	38,23	320.143.640.735,47	33,15	55.434.344.938,75	9,44
Alienação de Bens	258.189.254,30	0,02	1.446.142.865,90	0,30	31.757.380,07	0,01	2.304.912.683,82	0,24	4.395.811.765,48	0,75
Amortizações de Empréstimos	15.662.413.993,45	1,35	12.967.361.819,89	2,71	62.358.621.172,77	9,94	6.792.391.574,89	0,70	72.626.391.585,60	12,37
Transferências de Capital	119.217.541,16	0,01	46.415.348,58	0,01	331.601.693,99	0,05	18.387.385.918,82	1,90	354.666.657,41	0,06
Outras Receitas de Capital	144.808.072.130,84	12,51	85.623.872.034,97	17,89	67.419.675.509,88	10,75	82.966.348.607,57	8,59	69.945.215.100,25	11,91
TOTAL	1.157.678.104.771,44	100	478.643.543.155,62	100	627.387.767.511,78	100	965.881.948.601,75	100	587.060.671.825,00	100

Fonte: Tesouro Nacional – Elaboração do autor.

Tabela 14 - Receitas Orçamentárias da União – Por Categoria Econômica – 1995-1999

Categoria	1995	%	1996	%	1997	%	1998	%	1999	%
RECEITAS CORRENTES	425.282.427.774,85	80,56	472.438.924.182,81	82,55	489.280.022.577,12	61,84	538.614.520.505,73	86,77	526.162.497.301,72	85,01
Receita Tributaria	351.215.004.822,93	66,53	400.270.652.260,81	69,94	422.852.195.387,88	53,44	434.380.230.383,84	69,98	454.718.564.787,50	73,47
Receita Patrimonial	19.569.901.133,35	3,71	10.775.358.594,79	1,88	15.353.785.723,01	1,94	37.201.463.983,55	5,99	22.057.504.643,12	3,56
Receita Agropecuária	166.520.909,67	0,03	217.309.523,53	0,04	162.436.034,24	0,02	120.840.664,72	0,02	89.780.713,15	0,01
Receita Industrial	258.423.760,45	0,05	319.101.226,20	0,06	437.057.506,04	0,06	617.452.643,08	0,10	296.752.492,81	0,05
Receita de Serviços	23.839.765.237,02	4,52	25.262.333.968,51	4,41	20.077.173.999,84	2,54	24.853.449.435,44	4,00	27.713.907.352,07	4,48
Transferências Correntes	332.159.486,53	0,06	539.938.869,15	0,09	728.493.561,88	0,09	418.649.286,57	0,07	258.268.693,42	0,04
Outras Receitas Correntes	29.900.652.424,90	5,66	35.054.229.739,82	6,13	29.668.880.364,22	3,75	41.022.434.108,52	6,61	21.027.718.619,65	3,40
RECEITAS DE CAPITAL	102.639.774.868,04	19,44	99.857.743.388,76	17,45	301.975.312.973,60	38,16	82.143.643.772,41	13,23	92.770.919.174,89	14,99
Operações de Crédito	67.071.271.686,28	12,70	75.034.970.336,37	13,11	264.659.019.904,76	33,45	26.411.606.533,13	4,25	15.126.205.229,12	2,44
Alienação de Bens	2.208.507.183,30	0,42	1.498.175.295,65	0,26	12.625.541.843,44	1,60	13.964.574.723,37	2,25	5.078.414.079,03	0,82
Amortizações de Empréstimos	13.068.069.289,58	2,48	11.512.524.291,17	2,01	13.012.414.995,18	1,64	14.384.582.706,43	2,32	30.252.298.949,16	4,89
Transferências de Capital	116.714.479,18	0,02	112.512.598,19	0,02	101.712.478,16	0,01	127.935.103,54	0,02	58.189.862,01	0,01
Outras Receitas de Capital	20.175.212.229,71	3,82	11.699.560.867,39	2,04	11.576.623.752,06	1,46	27.254.944.705,94	4,39	42.255.811.055,56	6,83
TOTAL	527.922.202.642,90	100	572.296.667.571,58	100	791.255.335.550,71	100	620.758.164.278,14	100	618.933.416.476,61	100

Fonte: Tesouro Nacional – Elaboração do autor.

Tabela 15 - Gastos Públicos Por Função – 1990-1994

FUNÇÃO	1990	%	1991	%	1992	%	1993	%	1994	%
Legislativa	2.675.793.011,93	0,23	2.531.746.236,41	0,53	1.962.414.498,84	0,33	2.327.511.978,83	0,34	2.485.250.501,10	0,44
Judiciária	5.151.131.352,00	0,45	4.745.666.871,25	1,00	4.674.174.447,05	0,78	6.190.105.440,82	0,89	7.330.891.733,65	1,29
Administração e Planejamento	831.289.507.241,79	72,04	201.680.908.797,44	42,31	338.254.703.017,84	56,42	367.816.155.519,01	53,02	213.231.139.042,76	37,64
Agricultura	22.385.022.048,55	1,94	20.894.754.268,04	4,38	15.036.923.274,33	2,51	16.380.762.461,23	2,36	20.738.412.421,64	3,66
Comunicações	395.684.256,73	0,03	209.057.160,18	0,04	177.626.703,25	0,03	172.400.147,18	0,02	314.330.645,96	0,06
Defesa Nacional e Segurança Pública	25.731.251.922,16	2,23	21.139.107.818,56	4,43	16.357.248.268,52	2,73	20.466.093.465,32	2,95	23.816.584.143,77	4,20
Desenvolvimento Regional	57.100.761.895,92	4,95	48.474.048.491,03	10,17	51.839.598.565,90	8,65	55.080.007.279,91	7,94	58.913.671.317,13	10,40
Educação e Cultura	27.142.588.650,21	2,35	19.805.806.605,29	4,15	15.999.492.492,99	2,67	23.789.370.062,73	3,43	30.515.098.247,77	5,39
Energia e Recursos Minerais	1.894.937.081,24	0,16	1.863.159.562,86	0,39	1.938.643.779,66	0,32	1.501.799.912,88	0,22	1.639.327.000,47	0,29
Habituação e Urbanismo	504.227.509,42	0,04	966.263.079,13	0,20	263.189.537,06	0,04	1.107.915.203,37	0,16	224.392.834,31	0,04
Indústria Comércio e Serviços	4.846.327.446,55	0,42	3.261.089.045,48	0,68	1.482.957.717,22	0,25	5.631.930.511,51	0,81	4.052.515.163,46	0,72
Relações Exteriores	2.075.835.635,74	0,18	2.754.709.636,86	0,58	1.246.709.072,71	0,21	1.615.215.341,15	0,23	1.815.038.554,27	0,32
Saúde e Saneamento	8.959.746.201,41	0,78	29.322.906.603,71	6,15	31.747.830.444,27	5,30	41.776.865.186,38	6,02	40.747.983.644,86	7,19
Trabalho	18.078.494.382,70	1,57	14.633.621.823,57	3,07	14.414.559.786,51	2,40	13.454.337.481,58	1,94	9.104.526.008,75	1,61
Assistência e Previdência	132.586.300.574,58	11,49	92.727.290.282,60	19,45	94.487.255.613,29	15,76	125.997.196.198,72	18,16	142.722.579.285,15	25,19
Transporte	13.153.174.947,35	1,14	11.715.936.894,82	2,46	9.615.629.772,68	1,60	10.381.086.058,71	1,50	8.845.773.713,56	1,56
TOTAL	1.153.970.784.158,29	100	476.726.073.177,23	100	599.498.956.992,11	100	693.688.752.249,33	100	566.497.514.258,59	100

Fonte: Tesouro Nacional – Elaboração do autor.

Tabela 16 - Gastos Públicos Por Função – 1995-1999

FUNÇÃO	1995	%	1996	%	1997	%	1998	%	1999	%
Legislativa	3.523.938.990,81	0,68	3.726.862.044,87	0,69	4.531.339.468,78	0,63	4.278.271.166,95	0,52	4.014.963.604,69	0,52
Judiciária	9.931.979.296,09	1,92	11.305.369.284,75	2,09	14.924.677.381,97	2,09	17.416.527.682,33	2,14	15.598.513.628,90	2,02
Administração e Planejamento	96.894.005.951,93	18,75	113.148.403.791,30	20,95	261.947.894.991,68	36,65	332.347.224.464,96	40,76	299.987.128.461,10	38,93
Agricultura	27.098.716.305,35	5,24	18.977.617.560,08	3,51	24.374.579.714,45	3,41	17.958.519.573,11	2,20	19.198.172.433,89	2,49
Comunicações	310.924.117,61	0,06	333.800.382,08	0,06	538.303.168,59	0,08	626.848.956,09	0,08	780.301.400,72	0,10
Defesa Nacional e Segurança Pública	27.799.853.084,17	5,38	26.969.048.665,76	4,99	27.466.439.024,00	3,84	27.394.713.069,63	3,36	25.464.287.267,68	3,30
Desenvolvimento Regional	61.929.012.593,23	11,98	63.155.475.047,40	11,69	67.563.303.293,45	9,45	71.830.642.530,10	8,81	67.901.463.597,11	8,81
Educação e Cultura	31.365.515.286,24	6,07	28.602.829.103,36	5,30	29.111.935.935,93	4,07	40.037.581.081,08	4,91	38.762.485.458,08	5,03
Energia e Recursos Minerais	1.620.072.134,31	0,31	1.915.609.778,62	0,35	2.413.553.284,54	0,34	2.554.628.862,22	0,31	2.487.037.962,23	0,32
Habituação e Urbanismo	365.371.523,78	0,07	1.036.596.036,61	0,19	1.181.728.002,72	0,17	815.343.376,33	0,10	773.461.383,39	0,10
Indústria Comércio e Serviços	2.802.646.837,34	0,54	2.899.118.316,33	0,54	3.246.296.383,91	0,45	4.768.119.998,23	0,58	6.207.744.267,72	0,81
Relações Exteriores	1.264.630.007,60	0,24	1.286.215.104,93	0,24	1.235.146.670,91	0,17	1.183.793.453,54	0,15	1.680.359.166,51	0,22
Saúde e Saneamento	49.463.259.366,63	9,57	44.365.251.604,92	8,21	50.209.873.951,78	7,03	44.631.351.103,02	5,47	46.215.019.160,41	6,00
Trabalho	18.482.637.724,42	3,58	20.929.707.158,12	3,87	20.096.162.435,03	2,81	21.175.084.116,18	2,60	19.539.217.751,87	2,54
Assistência e Previdência	175.929.610.320,31	34,05	192.665.699.883,10	35,67	195.385.093.558,92	27,34	218.096.906.508,91	26,75	214.413.340.546,77	27,83
Transporte	7.963.700.638,92	1,54	8.838.914.385,98	1,64	10.437.136.325,28	1,46	10.220.350.161,43	1,25	7.545.359.604,03	0,98
TOTAL	516.745.874.178,73	100	540.156.518.148,21	100	714.663.463.591,93	100	815.335.906.104,13	100	770.568.855.695,11	100

Fonte: Tesouro Nacional – Elaboração do autor.

Tabela 17 - Composição da Função Administração e Planejamento – 1990-1994

FUNÇÃO	1990	%	1991	%	1992	%	1993	%	1994	%
Administração e Planejamento	16.944.055.734,40	1,47	17.405.485.154,62	3,65	72.425.440.190,61	12,08	17.286.382.305,28	2,49	20.463.840.909,01	3,61
Juros e Encargos da Dívida	47.759.776.842,86	4,14	8.179.081.932,75	1,72	36.728.629.091,47	6,13	46.687.073.470,74	6,73	52.526.882.099,90	9,27
Amortização da Dívida	766.585.674.664,52	66,43	176.096.341.710,06	36,94	229.100.633.735,76	38,22	303.842.699.742,99	43,80	140.240.416.033,85	24,76
TOTAL	831.289.507.241,79	72,04	201.680.908.797,44	42,31	338.254.703.017,84	56,43	367.816.155.519,01	53,02	213.231.139.042,76	37,64

Fonte: Tesouro Nacional – Elaboração do autor.

Tabela 18 - Composição da Função Administração e Planejamento – 1995-1999

FUNÇÃO	1995	%	1996	%	1997	%	1998	%	1999	%
Administração e Planejamento	10.575.376.874,21	2,05	30.656.911.017,55	5,68	166.197.275.326,91	23,26	183.964.730.890,05	22,56	124.930.635.577,09	16,21
Juros e Encargos da Dívida	56.103.190.727,09	10,86	58.718.214.740,51	10,87	58.715.963.075,96	8,22	82.791.817.472,77	10,15	109.459.205.154,29	14,20
Amortização da Dívida	30.215.438.350,64	5,85	23.773.278.033,25	4,40	37.034.656.588,81	5,18	65.590.676.102,14	8,04	65.597.287.729,72	8,51
TOTAL	516.745.874.178,73	18,75	540.156.518.148,21	20,95	714.663.463.591,93	36,65	815.335.906.104,13	40,76	770.568.855.695,11	38,93

Fonte: Tesouro Nacional – Elaboração do autor.

Os dispêndios do governo federal com saúde e saneamento no período 1990-1994 foram de 0,78%, 6,15%, 5,29%, 6,02% e 7,19% da despesa total, respectivamente. No período 1995-1999, estes gastos representaram 9,57%, 8,21%, 7,03%, 5,47% e 6% da despesa total, respectivamente. Esses gastos aumentaram de 1990-1995, haja vista que a Constituição de 1988 criou fontes específicas para o financiamento dos mesmos, entretanto, eles caíram em 1996, 1997 e 1998, apresentando uma pequena recuperação em 1999. Este comportamento é refletido nas péssimas condições de atendimento dos sistema público de saúde, que conjugado com a falta de saneamento, torna a situação mais grave. As despesas com previdência e assistência social representaram, entre 1990 e 1994, 11,49%, 19,45%, 15,76%, 18,16%, 25,19% do gasto total, respectivamente. Entre 1995-1999, estes percentuais foram de 34,05%, 35,67%, 27,34%, 26,75% e 27,83%, respectivamente. Em termos absolutos, o valor desses gastos são crescentes, sendo que eles cresceram de forma relativa entre 1990 e 1996, haja vista os direitos criados pela Constituição de 1988. Já em 1997 apresentam uma queda de 8 p.p e se mantiveram em 27% do total de despesas até 1999. Uma das causas desse comportamento é o reajuste abaixo da inflação concedido ao salário mínimo, uma vez que este é o “indexador” da maioria dos benefícios previdenciários.

A participação da função educação e cultura foi de 2,35%, 4,15%, 2,67%, 3,43%, e 5,39% entre 1990 e 1994. No período 1995-1999, os percentuais foram de 6,07%, 5,30%, 4,07%, 4,91% e 5,03%, respectivamente. Os dispêndios com essa importante função elevaram-se de 1990-1991, caíram em 1992 e voltaram a crescer de 1993 a 1995; caíram novamente em 1996 e 1997, se recuperando em 1998 e 1999, entretanto, ficaram abaixo do percentual de 1995. Pode-se verificar que aquilo que se considera como fundamental para o crescimento e desenvolvimento de um país, recebe uma quantia insuficiente de recursos frente, por exemplo, ao índice de analfabetismo da população. A despesa com habitação e urbanismo apresentou a seguinte participação entre 1990 e 1994, 0,04%, 0,20%, 0,04%, 0,16% e 0,04%, respectivamente. No período 1995-1999, essas despesas somaram 0,07%, 0,19%, 0,17%, 0,10% e 0,10% do total da despesa, respectivamente. Nesse sentido, verifica-se o descaso com um dos problemas mais sérios da sociedade brasileira, as questões urbanas, principalmente o enorme déficit habitacional, agravadas pelo crescimento desordenado das cidades e falta de infraestrutura; sendo tais gastos tão importantes, como se propaga, o governo federal reserva menos de 1% com eles. Os percentuais dos dispêndios com trabalho no período 1990-1994 totalizaram 1,57%, 3,07%, 2,40%, 1,94% e 1,61% das despesas, respectivamente. Entre 1995-1999 esta participação foi de 3,58%, 3,87%, 2,81%, 2,60% e 2,54%, respectivamente. Estes gastos incluem abono e seguro desemprego, intermediação e

qualificação profissional, geração de emprego e renda e valorização do servidor público. Os gastos com defesa nacional e segurança pública representaram 2,23%, 4,43%, 2,73%, 2,95% e 4,20% da despesa total no período 1990-1994, respectivamente, enquanto de 1995 a 1999 eles tiveram uma participação de 5,38%, 4,99%, 3,84%, 3,36%, e 3,30%, respectivamente. A redução, a partir de 1995 dos gastos com essa função trouxe sérias dificuldades à sociedade brasileira, tais como sucateamento dos equipamentos da polícia, falta de treinamento, com o conseqüente aumento da criminalidade e da sensação de insegurança, notadamente nas médias e grandes cidades. Com transporte a despesa foi de 1,14%, 2,46%, 1,60%, 1,50%, 1,56% entre 1990 e 1994, no período 1995-1999 corresponderam a 1,54%, 1,64%, 1,46%, 1,25% e 0,98%, respectivamente. A queda progressiva dessa função, pode ser atribuída às concessões das rodovias federais à iniciativa privada.

O grupo energia e recursos minerais apresentou um gasto de 0,16%, 0,39%, 0,32%, 0,22%, 0,29% entre 1990-1994 do total dos dispêndios, respectivamente. Enquanto no período 1995-1999, estes percentuais foram de 0,31%, 0,35%, 0,34%, 0,31% e 0,32%, respectivamente. Estes percentuais são pequenos frente à demanda desta função, porém, o maior volume de recursos é aplicado através dos investimentos das empresas estatais, como a Petrobrás. Além disso, é preciso considerar que praticamente todo o setor de recursos minerais composto pela Companhia Siderúrgica Nacional, Companhia Vale do Rio Doce entre outras, foi privatizado. Entretanto, a falta de investimentos na geração e transmissão de energia elétrica juntamente com a seca prolongada foram responsáveis pelo “apagão elétrico” em 2001. As despesas com agricultura foram da ordem de 1,94%, 4,38%, 2,51%, 2,36%, 3,76% entre 1990 e 1994, no período 1995-1999 de 5,24%, 3,51%, 3,41%, 2,20% e 2,49%, respectivamente. A exemplo das demais funções importantes para a sociedade, esta teve seus recursos reduzidos de forma significativa após 1995.

As despesas com juros, encargos e amortizações da dívida (tabelas 17 e 18) que fazem parte da função administração e planejamento, apresentaram uma participação de 70,57%, 38,65%, 44,34%, 50,53%, 34,03% no período 1990-1994, já entre 1995 e 1999 esta participação foi de 16,70%, 15,27%, 13,40%, 18,20% e 22,72%, respectivamente. O gasto com essa sub-função é bastante expressivo se comparado aos demais, entretanto, trata-se de um dispêndio que favorece uma reduzida parcela da população, os rentistas, não possuindo efeito multiplicador significativo para o sistema econômico, pois trata-se de um gasto mais voltado para ativos do que para consumo. Paradoxalmente, este gasto da União é o fundamento básico das políticas públicas. Isto acontece em virtude do elevado patamar da dívida pública e as dificuldades enfrentadas pelo Estado para financiá-la. Assim, fica mais

evidente a compreensão do comportamento dos outros tipos de despesas da União, ou seja, eles são mantidos ou reduzidos, notadamente os sociais.

Tabela 19 - Dívida Líquida do Setor Público em % do PIB

Anos	União	Estados/Municípios	Empresas Estatais	Total
1991	12,78	7,22	18,14	38,14
1992	12,12	9,21	15,73	37,06
1993	9,55	9,19	13,82	32,56
1994	12,90	10,01	7,10	30,01
1995	12,13	9,73	6,12	27,98
1996	14,65	10,65	5,41	30,71
1997	17,31	11,96	2,56	31,83
1998	23,34	13,21	2,39	38,94
1999	27,26	14,72	2,55	44,53

Fonte: Banco Central

A relação dívida/PIB total passa de 38,14% em 1991 para 44,53% em 1999. Entretanto, a para a União, esta relação mais que dobra, saindo de 12,78% em 1991 e atingindo 27,26%, refletindo a significativa elevação da dívida da União. Este comportamento é consequência da elevada taxas de juros, e, acaba determinando uma ampliação do ajuste fiscal, visando elevar o superávit primário. Por sua vez, a relação dívida/PIB das empresas estatais apresenta uma grande queda, de 18,14% em 1991 para 2,55% em 1999, isto ocorre em virtude da maioria delas ter sido privatizada.

Por outro lado, os investimentos no primeiro período acima foram de 1,56%, 4,32%, 2,79%, 3,35% e 2,72%, no segundo, esta participação foi de 1,97%, 1,99, 1,93%, 1,66%, 1,18% da despesa total, respectivamente. O investimento das empresas públicas e de economia mista federais também confirmam a mesma tendência de queda, sendo que em 1996 o percentual foi de 9,06% do total de despesas, em 1997 de 8,32%, em 1998 de 3,80% e em 1999 de 1,96%, do total da suas receitas (IBGE 2003).

3.5.1.3 O atendimento das políticas sociais e do investimento público

A análise das políticas sociais, suas características e resultados, não deve ser isolada, ela precisa considerar a relação com a política econômica. No caso do Brasil, isso se torna mais notório, pois a primeiras, historicamente, estiveram subordinadas à segunda, tanto nas estratégias de desenvolvimento quanto no interior do próprio Estado.

A despeito de sua recorrente prioridade retórica, da configuração de políticas nacionais e da inegável expansão de programas e gastos sociais públicos, sobretudo durante o regime militar, a política social sempre foi subordinada à política econômica. A política econômica sempre funcionou como um limite estrutural às prioridades reais das políticas sociais, particularmente no que diz respeito à disponibilidade de recursos financeiros (HENRIQUE, 1999:71).

Os condicionantes econômicos impostos à política social na década de 1990 foram determinados pela globalização financeira, na qual o capital internacional especulativo, de curto prazo, que para sua valorização, impõe regras no cenário externo e também no doméstico. Assim, os governos nacionais perderam o controle sobre suas políticas monetária e cambial, e a política fiscal tornou-se sinônimo de ajuste fiscal. A ideologia dessa ordem é o neoliberalismo, que defende o livre mercado, abertura comercial e financeira das economias, bem como, políticas de ajuste ortodoxo, o que resultaria em maior concorrência e ampliação da eficiência. As conseqüências dessa opção *“foram perversas e são praticamente irreversíveis para a estrutura social brasileira sob todos os seus aspectos – emprego, condições e relações de trabalho, padrão de consumo, padrão de vida, proteção social”* (VAZQUEZ *et alii*, 2004:149).

No Brasil, diante dessa perspectiva, a estratégia de atendimento das políticas sociais federais na década de 1990 consistiu numa universalização restrita de certas políticas, na focalização de programas e gastos sobre a pobreza, na descentralização de atribuições federais, no aumento da participação do setor público não estatal e a privatização de boa parte dos segmentos lucrativos das políticas sociais. Paralelamente, a estrutura tributária tem importante papel no financiamento das políticas sociais federais, tendo em vista que influencia diretamente os valores despendidos com essas políticas.

A universalidade no atendimento dos direitos sociais (educação, saúde, previdência e assistência social) embora seja preceito constitucional, tal princípio não foi utilizado pelo Estado na implementação concreta de suas políticas sociais, nem de forma ideológica e, muito menos prática. É em função desse contexto que se diz universalização restrita. A cobertura da saúde deu-se por uma oferta limitada e com qualidade, no mínimo questionável, dos serviços; a educação por sua vez, teve sua ênfase voltada para o ensino fundamental. No caso da previdência, exceto pelo grande aumento de cobertura obtido pela implementação dos regimes de previdência rural e dos trabalhadores domésticos, o Regime Geral de Previdência Social (RGPS) teve uma cobertura bastante limitada no espaço urbano. O motivo para isso é exigência de contribuição prévia à concessão de benefícios, em um contexto de grande informalidade das relações de trabalho no país. Além disso, o baixo valor dos benefícios pagos pelo RGPS acaba por manter a má distribuição de renda e assim, abrir

espaço para a previdência complementar privada que busca atingir as faixas de renda média e alta. Em relação à assistência social, a limitação se deu em virtude dos rígidos critérios para a concessão de benefícios, haja vista a grande parcela da população que recebe rendimentos muito baixos e, necessita de auxílio do Estado. E, numa situação de financiamento público já precário, aliado ao ajuste fiscal, a ampliação da assistência social comprometeria as contas públicas.

No que diz respeito à privatização de áreas lucrativas das políticas sociais, ocorreu de forma acelerada pelo aumento da participação do setor privado nas áreas de saúde, educação e previdência. Esta privatização pode ser vista como uma estratégia social usada pelo próprio Estado, à medida que é ele que define o marco regulatório da atuação da iniciativa privada. Justifica-se que o setor privado evita a irracionalidade de alguns serviços públicos, além disso, torna o gasto público mais progressivo ao evitar que parcelas de maior poder aquisitivo da população se beneficiem de forma mais que proporcional à sua contribuição para financiá-los (DRAIBE, 1993). Embora a Constituição de 1988 permita a participação do setor privado, lucrativo ou não, na complementação da provisão estatal de proteção social, parece claro que:

A estratégia social levada a cabo ao longo da década de 1990, vista retrospectivamente como a resultante do embate de forças políticas e ideológicas presentes tanto na disputa entre os setores público e privado como intra-setores públicos, exacerbou esta característica pró-mercado das políticas sociais, em detrimento relativo do princípio público e universalizante que na verdade está na base do capítulo constitucional relativo à ordem social (CASTRO e CARDOSO JR, 2005:334).

Outra forma de privatização é aquela transfere o provimento de bens e serviços públicos para o setor privado não-lucrativo, composto por associações de filantropia e organizações comunitárias, ou outras organizações não-governamentais. O aumento da participação dessas entidades públicas não estatais na estratégia de atendimento social ocorre através de ações voluntárias ou compartilhadas com o setor público estatal. Assim, há um maior envolvimento da sociedade civil na gestão, controle e avaliação das políticas sociais. Ela ganhou força a partir da idéia da focalização no combate à pobreza. Assim, ao transferir determinados atendimentos de direitos sociais ao setor privado (lucrativo ou não), na verdade, o Estado está passando uma responsabilidade que pela Constituição é sua, para os cidadãos, que ao assumirem tais custos, têm sua renda disponível reduzida em virtude da ausência ou precariedade da provisão pública. Entretanto, essa medida é bastante coerente com o ideário neoliberal, notadamente a geração de recursos para o superávit primário.

A descentralização é um modo de aumentar a eficiência do gasto público, pois

aproxima problemas e soluções, uma vez que o provimento dos serviços sociais públicos é mais facilmente organizado nos municípios. Com ela, as possibilidades de interação local dos recursos públicos e dos não-governamentais, para o financiamento das políticas sociais aumentam. A descentralização consolidou-se como um importante princípio da gestão pública a partir da Constituição de 1988, notadamente quanto às competências tributárias. Desse modo, estados e municípios receberam maior volume de recursos financeiros, mas as responsabilidades proporcionais não lhe foram repassadas. Na década de 1990, a descentralização foi o argumento usado para que União instituisse mudanças que visavam corrigir tal falha constitucional. Isto foi feito por meio da transferência da responsabilidade pela execução de parte das políticas sociais do governo federal para os estados e municípios. Embora a saúde e o ensino fundamental tenham gerado bons resultados, na prática, a descentralização foi um mecanismo que a União utilizou para reduzir seus gastos sociais e, conseqüentemente, elevar sua receita disponível.

Outro modo de gestão das políticas sociais foi a focalização, ou seja, direcionar o gasto social para públicos-alvo específicos, escolhidos pela sua maior necessidade e emergência, pois em muitos casos, os que mais necessitam não são os que se beneficiam efetivamente dos gastos sociais. No Brasil, os programas e ações governamentais buscaram focalizar-se sobre o combate da pobreza de forma direta, conforme pode ser exemplificado pela instituição dos programas Bolsa-Família, Bolsa-Escola, Bolsa-Renda, Bolsa-Alimentação e Auxílio Gás. Essa idéia surgiu e se consolidou nos anos 1990, constituindo-se num princípio exatamente contrário à universalização do acesso aos direitos sociais.

[...] ao deslocar o foco da discussão do desenvolvimento com inclusão social para o tema do combate à pobreza via, supostamente, uma mais eficaz e eficiente aplicação dos recursos oficiais, a focalização na verdade se complementa coerentemente com o conjunto da estratégia social vigente nos anos 1990 (CASTRO e CARDOSO JR, 2005:336).

Nesse contexto, a estratégia do governo federal voltada para a área social, na década de 1990, buscava resolver a questão do financiamento das políticas sociais, conformando-o com a política econômica vigente. A universalização restrita, a focalização, a descentralização, e a privatização de parte das políticas sociais buscam em conjunto, limitar as necessidades de financiamento do gasto público social, notadamente a União, o que é também coerente e necessário à estratégia mais geral de contenção fiscal do governo em face dos constrangimentos macroeconômicos causados pela primazia da estabilização monetária sobre qualquer alternativa de política econômica.

Nessa perspectiva, ocorre uma espécie de simplificação do atendimento aos

direitos sociais: como a política econômica “não permite” o atendimento universal, procura-se atender prioritariamente a população mais carente. No entanto, a universalização restrita, a focalização, a privatização, implementadas numa conjuntura de grande desigualdade social, acabam por manter e ainda, ampliar a desigualdade.

Por um lado, cria-se um sistema privado de serviços sociais de alto nível, financiado pelos estratos de melhores rendas e cujo acesso a eles é restrito. Por outro, se estabelece um sistema estatal de assistência social, de exíguo orçamento, já que os estratos de renda mais alta não contribuem com ele, que distribui somente alguns serviços básicos à porção mais pobre da população (DRAIBE, 1993:99).

Pode-se verificar que a questão do gasto social e seu financiamento na década de 1990 passa necessariamente pelo “crivo” da política econômica adotada. Esta tem como prioridade o ajuste fiscal, geração de superávit primário e redução da relação dívida/PIB, visando à manutenção da estabilidade, objetivos estes de caráter neoliberal, que tratam as políticas de atendimento dos direitos sociais como residuais, quando na verdade, deveria ser o inverso: o bem-estar da sociedade deveria ser o objetivo a ser perseguido pelas políticas públicas, seja qual for a sua natureza. Assim, a dissociação entre a política econômica e a social amplia a vulnerabilidade e a exclusão social, uma vez que o Estado tem reduzida sua capacidade de intervir como garantidor de direitos, por meio das políticas sociais, haja vista que o ajuste fiscal destrói suas bases financeiras e institucionais.

O investimento público é outro grupo importante de despesa. No Brasil, a intervenção do Estado esteve presente desde sua estruturação mais consistente na década de 1930, sendo que o investimento público foi um dos instrumentos mais efetivos de alavancar o crescimento e o desenvolvimento econômico em virtude da sua grande capacidade de induzir o investimento privado. É possível verificar que existe uma relação direta entre o este último e o primeiro, destacando-se o período 1956-1960 (Plano de Metas) e o de 1967-1973 (Milagre Econômico). Nesses períodos o investimento público foi elevado, o mesmo acontecendo como o privado. Assim, a queda dos investimentos públicos no início dos anos 1980 e sua continuidade na década de 1990 foi um dos fatores que acarretou o baixo crescimento do investimento privado e conseqüentemente do produto da economia como um todo.

O investimento público pode induzir o privado tanto pelo lado da oferta quanto pelo da demanda. No primeiro caso, os serviços proporcionados pelo investimento das empresas estatais e pela administração pública reduzem os custos de produção do investimento privado e elevam a produtividade geral da economia; ainda o investimento público e a política de compras das empresas estatais podem se constituir em demanda autônoma que incentiva o uso de capacidade ociosa ou a aumento da capacidade produtiva

das empresas privadas, notadamente setores que enfrentariam maior dificuldade sem o incentivo público. Ressalta-se que quanto mais intensivos em capital e tecnologia forem os setores impulsionados, maior será o dinamismo e o crescimento da economia. No segundo caso, a indução ao investimento privado ocorre pelo efeito multiplicador, pela ampliação e a integração física do mercado interno e principalmente através da infraestrutura.

[...] o fortalecimento das decisões de investimento privado depende da recomposição da capacidade de investimento do setor público, tanto para gerar demanda direta ao setor empresarial, quanto para garantir condições de infraestrutura à atividade econômica. De outro, porque as condições de financiamento aos setores demandantes de recursos dependem de equacionamento pelo Estado, num contexto em que as empresas investidoras não dispõem da acumulação interna de recursos necessária para elevar a formação bruta de capital fixo do sistema (BIASOTO JR., 2004:76).

A drástica redução do investimento público desde o início dos anos 1980, notadamente em infraestrutura é uma razão importante para explicar as menores taxas de investimento privado, afetando negativamente a indústria de transformação e o produto interno bruto. Essa situação é oposta àquela em que atuava o Estado desenvolvimentista, quando o elevado investimento público era o principal responsável por alavancar o crescimento econômico. Esta reversão pode ser explicada pela crise dívida externa, bem como pelos seus desdobramentos: o foco da política econômica passou a ser o equilíbrio das contas externas, depois o combate a inflação.

Na década de 1990, pode-se mencionar a continuidade da busca do controle da inflação, agravado pelas privatizações e a elevada dívida pública, que juntas monopolizaram as ações do Estado brasileiro. Com o lançamento do Programa Nacional de Desestatização e a intensificação da abertura comercial e financeira houve uma forte queda na participação do investimento público; no caso das empresas estatais, esta queda não inteiramente substituída pelo setor privado. Entre 1968 e 1979, na média, atingiu 4,30% do PIB, no período 1980/1989 esta participação caiu para 2,94% do PIB e no período 1990/1999, situou-se em torno de 1,5% do PIB (REIS, 2008).

Esse comportamento é consequência da política fiscal e a intervenção estatal na dinâmica econômica na década de 1990 pautou-se pela busca do superávit primário e para isso, valeu-se da redução dos investimentos fixos, notadamente das empresas estatais, destacando os setores de indústria da transformação, energia e transportes. Além disso, a restrição de crédito ao setor público e a gestão da oferta de crédito oficial acabaram por impedir que o investimento privado fosse dinamizado pelo crédito público. Assim, o movimento das contas públicas se faz no sentido de reduzir a demanda corrente e a formação de capital, ao mesmo tempo em que a política monetária coloca as taxas de juros em níveis

extremamente elevados, as decisões privadas de investimento e geração de negócios não poderiam ser expansivas. Em outras palavras, a política monetária e a fiscal são os entraves ao crescimento da demanda e conseqüentemente do produto da economia brasileira (BIASOTO JR., 2004).

Ao se abandonar a infraestrutura, seja pela privatização ou pela redução dos investimentos da administração direta, o Estado está contribuindo para a deterioração das condições produtivas, estagnação da capacidade e do volume de produção, haja vista que aquela confere dinamismo e competitividade à economia. Desse modo, nos anos 1990 a indústria brasileira passou por um processo de especialização regressiva, com redução das relações intra-setoriais e perda de força das cadeias produtivas, principalmente nos setores intensivos em tecnologia, sendo que estes ficaram mais dependentes de produtos importados (Reis, 2008).

Diante do contexto da economia brasileira na década de 1990, é preciso considerar que a recuperação do investimento público pode influenciar decisivamente a retomada do crescimento, como ocorreu na fase desenvolvimentista. No entanto, para isso, o Estado tem que passar, necessariamente, por uma reformulação de sua postura de intervenção e coordenação da economia, bem como da criação de fontes adequadas de financiamento. Tal postura, diga-se de passagem, precisa ser bastante diferente daquelas que predominaram nos anos 1990, quais sejam, manutenção da estabilidade monetária a qualquer custo, política fiscal restritiva e juros elevados. Assim, *“uma vez demonstrado que os mercados não têm capacidade de auto-regulação”* (GARLIPP, 2004:59), a lógica de mercado auto-regulado e de Estado mínimo não faz sentido.

A superação dos problemas econômicos e sociais do Brasil, assim como dos demais países periféricos, exige um Estado forte capaz de coordenar os interesses privados em torno de um projeto nacional de desenvolvimento, buscando um equilíbrio entre os interesses gerais da sociedade e os privados. (FIORI, 1995:209).

A proposição acima exige que se quebre o mito de que as políticas neoliberais são as únicas alternativas viáveis para as políticas de Estado. Assim, é preciso examinar com maior atenção quais são suas funções, suas formas de financiamento e seus pontos estrangulamentos, pois o Estado, talvez, continue sendo o único agente capaz de mudar os rumos da economia em prol da sociedade como todo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Estado brasileiro foi responsável pela implantação da infraestrutura, bem como da indústria de insumos básicos, como aço e produtos petroquímicos, e ainda pelo impulso à indústria de bens de consumo durável e de capital. Isto foi realizado tanto pelo investimento público direto quanto pelas estatais. Além disso, o Estado fomentou o investimento privado por meio de isenções fiscais e subsídios. Desse modo, criaram-se condições para a industrialização do País, haja vista a incapacidade e/ou desinteresse do capital privado nacional. Este modelo de atuação do Estado ficou conhecido como desenvolvimentista e a industrialização por ele articulada ocorreu pelo processo de substituição de importações. Entretanto, o financiamento e a dependência de recursos externos mostraram-se “gargalos” recorrentes que impediram ou dificultaram o desenvolvimento do Brasil.

Este modelo de desenvolvimento baseado neste tipo de intervenção do Estado e na substituição de importações chegou ao fim com o segundo choque do petróleo e a elevação das taxas de juros internacionais em 1979. Estes acontecimentos desencadearam um profundo desequilíbrio nas contas externas. Assim, na década de 1980, o Estado e as políticas públicas tiveram como objetivos fundamentais, primeiro, equilibrar as contas externas, depois combater à inflação. A intervenção estatal buscando coordenar e fomentar o desenvolvimento foi praticamente abandonada.

Nesse contexto é que foi elaborada a nova Constituição, que seria promulgada em 1988, após um longo período de governo autoritário militar, culminando na redemocratização do País com as eleições diretas de 1989. A nova Carta Magna reformulou o sistema tributário brasileiro, principal fonte de financiamento do Estado, assim como fez constar no seu texto uma série de direitos e garantias sociais até então inexistentes, gerando uma expectativa bastante positiva para a melhoria da qualidade de vida da população.

No início da década de 1990, a inflação e o déficit público ainda eram os principais males da economia brasileira, haja vista o fracasso de várias tentativas de estabilização na década anterior. Esta seria controlada apenas em 1994 com a implementação do Plano Real, que possibilitou ao então Ministro da Fazenda, Fernando Henrique Cardoso, eleger-se Presidente da República. Estabilizada a economia, a condução da política econômica foi nitidamente comprometida com o ideário neoliberal. Isto pode ser percebido por medidas como o severo ajuste fiscal, a privatização desenfreada, a abertura comercial, produtiva e financeira indiscriminada, e, principalmente, a adoção da manutenção da estabilidade

monetária e geração de superávits das contas públicas a qualquer preço, buscando conquistar a “confiança” do mercado e, assim, integrar o Brasil à economia globalizada.

Desse modo, adotou-se um novo “modelo” econômico baseado na premissa de que o mercado é capaz de gerar crescimento e desenvolvimento econômico, emprego e renda, e ainda reduzir as desigualdades sociais, sem as perturbações causadas pela intervenção sempre ineficiente do Estado. Entretanto, os resultados desse “modelo neoliberal” foram baixo crescimento econômico, desemprego, quebra de empresas domésticas em função da exagerada exposição à concorrência, aumento da dívida pública, grande dependência de capitais externos, crescimento da pobreza e concentração de renda.

As políticas neoliberais, implementadas pelo Estado desde o início da década de 1990, ao contrário do que se pressupunha, não conseguiram criar uma estrutura de desenvolvimento sustentável. Estas políticas mantiveram e aprofundaram algumas características do modelo desenvolvimentista, notadamente a ausência de fontes de financiamento de longo prazo, forte dependência do capital estrangeiro, vulnerabilidade do balanço de pagamentos e grande endividamento do Estado. Além da perda de autonomia das políticas públicas, principalmente a macroeconômica, em favor da satisfação das “necessidades” do mercado. A prova irrefutável do fracasso dessas políticas foi a crise cambial em 1999.

Na década de 1990, o Estado brasileiro deixou de ser o agente dinamizador da economia, cujos investimentos em infraestrutura, os subsídios e isenções fiscais foram fundamentais para alavancar o desenvolvimento nas décadas de 1960-1970; sua função, agora, resumiu-se a regulador da atividade econômica. O financiamento do Estado continuou a ser um ponto de estrangulamento, pois a reforma tributária realizada pela Constituição de 1988 transferiu recursos da União para os estados e municípios, sem a devida transferência de responsabilidade. Visando recompor suas receitas, a União criou tributos de sua competência exclusiva, notadamente contribuições sociais, o que tornou o sistema tributário ainda mais regressivo (injusto) e elevou sensivelmente a carga tributária. Além disso, a manutenção dos juros elevados agravou ainda mais a situação das contas públicas, pois inibiu os investimentos produtivos e incentivou os meramente financeiros; e, devido ao elevado montante da dívida pública, agravou ainda mais a deteriorada situação das contas públicas.

Nesse contexto, para gerar recursos e honrar seus compromissos, diga-se pagar os juros da dívida pública e favorecer o capital financeiro, o Estado passou a gerar superávits primários. Para tanto, realizou sucessivos e crescentes cortes nas suas despesas, notadamente nos investimentos e nos gastos sociais, o que resultou em precarização do atendimento à

saúde, educação, habitação, saneamento, cultura, entre outros, utilizando sempre o argumento da necessidade de se manter “confiança” do mercado, pois esta era fundamental para estabilidade monetária. Desse modo, os percentuais dos gastos sociais em relação à despesa total reduziram-se sistematicamente, enquanto o de juros apresentou uma trajetória crescente.

Diante dessas considerações, é possível concluir que as fontes de financiamento e as atribuições do Estado no Brasil na década de 1990 não apresentaram melhoras significativas; pelo contrário, mesmo com as mudanças implementadas pela Constituição de 1988, destacadamente, no que se refere ao sistema tributário e aos direitos e garantias sociais. Outra consideração fundamental é que as políticas neoliberais adotadas pelo Estado não reduziram, por meio do mercado, o desemprego, a pobreza e a concentração de renda e, em muitos casos, ampliaram as desigualdades sociais, contrariamente ao que propalavam seus defensores no início da década em estudo.

A incapacidade do mercado em se auto-regular ficou muito clara, derrubando por terra os preceitos neoliberais. Assim, existe a necessidade urgente do Estado brasileiro retomar sua função de coordenador, regulador e fomentador da economia, por meio de um projeto nacional, buscando o desenvolvimento econômico e social com o objetivo precípua de reduzir as desigualdades e beneficiar toda a sociedade. O Estado não deve ter como objetivos fundamentais a estabilidade monetária, a geração de superávit primário e o pagamento dos juros da dívida pública que beneficia uma parcela ínfima da população. Para tanto, é imprescindível uma reforma que torne o sistema tributário uma fonte mais consistente de financiamento do Estado e, a um só tempo, distribua o ônus tributário de forma mais progressiva e justa. Também é preciso que as políticas públicas sejam direcionadas para a geração de emprego, renda e atendimento universal dos direitos sociais garantidos pela Constituição, pois os rumos de uma sociedade não podem ser deixados à mercê do mercado.

É bastante preocupante que o financiamento e os pontos de estrangulamento das atribuições do Estado brasileiro, nos anos 2000, apesar de algumas tímidas e insuficientes modificações, continuem praticamente os mesmos que historicamente assolam a economia e a sociedade brasileiras.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AFONSO, C. A.; SOUZA, H. 1977. O desenvolvimento capitalista e o Estado Brasileiro. In: AFONSO, C. A.; (Org.). *O Estado e o desenvolvimento capitalista no Brasil: a crise fiscal*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

AFONSO, J. R. 1994. *Descentralização fiscal na América Latina: estudo de caso do Brasil*. Rio de Janeiro: Cepal/CEPP, (Relatório de Pesquisa, 4).

ALMEIDA FILHO, N. 2004. A transição brasileira a um novo padrão de desenvolvimento capitalista: os limites impostos pela preservação da estrutura de investimentos. In: XAVIER, C. L. (Org.). *Desenvolvimento Desigual*. Uberlândia: EDUFU.

BAER, M. 1994. *O Rumo Perdido: a crise fiscal e financeira do Estado brasileiro*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

BALANCO, P. A. F.; PINTO, E. C. e MILANI, A. M. 2004. Crise e globalização no capitalismo contemporâneo: alguns aspectos do debate em torno dos conceitos de Estado-nação, Império e Imperialismo. *Anais do IX Encontro Nacional de Economia Política*. Uberlândia: SEP.

BARUCO, G. C. C. e GARLIPP, J. R. D. 2005. Neoliberalismo, Consenso e Pós-Consenso de Washington: a primazia da estabilidade monetária. *Anais do X Encontro Nacional de Economia Política*. Campinas: SEP.

BELLUZZO, L. G.; CARNEIRO, R. 2003. Globalização e integração perversa. *Política Econômica em Foco*. n. 1, maio/agosto. Campinas: Unicamp.

BELLUZZO, L. G.; CARNEIRO, R. 2003. O paradoxo da credibilidade. *Política Econômica em Foco*. n. 2, setembro/dezembro. Campinas: Unicamp.

BIASOTO JR., G. 1995. A questão fiscal no contexto da crise do pacto desenvolvimentista. 1995. 281 f. Tese de Doutorado - I.E/Unicamp. Campinas/SP.

BIASOTO JR., G. 2003. Limites e sustentabilidade da política fiscal. *Política Econômica em Foco*. n. 1, maio/agosto. Campinas: Unicamp.

BIASOTO JR., G. 2004. O Estado acorrentado e obstáculos à retomada. *Política Econômica em Foco*, n. 3 – jan./abril. Campinas: Unicamp.

BIASOTO JR., G. 1988. Endividamento externo e desequilíbrio financeiro do setor público na primeira metade dos anos 1980. 299 f. Dissertação de Mestrado - I.E/Unicamp. Campinas.

BOLETIM DE POLÍTICAS SOCIAIS – ACOMPANHAMENTO E ANÁLISE. n. 13. Edição Especial. Brasília: IPEA, 2007.

BONELLI, R.; WERNECK, D. F. F. 1978. Desempenho industrial: auge e desaceleração nos anos 70. In: SUZIGAN, W. *Indústria: política, instituições e desenvolvimento*. Rio de Janeiro: IPEA/INPES.

BONELLI, R.; MALAN, P. 1976. Os limites do possível: notas sobre o balanço de pagamentos e a indústria no liminar da segunda metade dos anos setenta. *Pesquisa e Política Econômica*, 6(2). Agosto.

BORON, A. 1999. Os “novos Leviatãs” e a polis democrática: neoliberalismo, decomposição estatal e decadência da democracia na América Latina. In: *Pós-neoliberalismo II: que Estado para que democracia*. 4 ed. 2004. SADER, E.; GENTILI, P. (Orgs.). Petrópolis: Paz e Terra.

CARCANHOLO, M. D. 2003. A década mais que perdida: vulnerabilidade e restrição externas no Brasil nos anos 1990. *Economia Ensaios*. Vol. 17, n. 2/vol. 18, n. 1- Julho e Dezembro. Uberlândia: EDUFU.

CARDOSO DE MELLO, J. M; BELLUZZO, L.G. 1998. Reflexões sobre a crise atual. In: BELLUZZO, L.G; COUTINHO, R. (Orgs). *Desenvolvimento capitalista no Brasil: ensaios sobre a crise*. 4 ed. Campinas: IE/Unicamp.

CARDOSO JR., J. C e JACCOUD, L. 2005. Políticas sociais no Brasil: organização, abrangência e tensões da ação estatal. In: JACCOUD, L. (Org.) *Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo*. Brasília: IPEA.

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

CARNEIRO, D.D. e MODIANO, E. 1990. Ajuste externo e desequilíbrio interno: 1980-1984. In: ABREU, M.P. (Org.). *A Ordem do Progresso*. Rio de Janeiro: Campus.

CARNEIRO, R. 2002. *Desenvolvimento em crise: a economia brasileira no último quarto do século XX*. São Paulo: UNESP, Unicamp.

CASTRO, A. B. e SOUZA, F. E. P. 1985. *A Economia Brasileira em Marcha Forçada*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

CASTRO, J. A.; CARDOSO JR., J. C. 2005. Políticas sociais no Brasil: restrições macroeconômicas ao financiamento social no âmbito federal entre 1995-2002. In: JACCOUD, L. (Org.). *Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo*. Brasília: IPEA.

CHALFUN, N. 2005. Descentralização tributária e fiscal sob a visão econômica do federalismo. In: *Revista Economia e Sociedade*. vol. 14, n. 1 (24), pp. 131-158. Campinas: Unicamp.

COUTINHO, L.; SZMRECSÁNYI, T. 1990. As finanças públicas no Estado Novo – 1937-1945. *Revista de Economia Política*, v. 10, n. 2 (38), abril-junho. São Paulo: Brasiliense.

CRUZ, P. D. 1984. *Dívida Externa e Política Econômica: a experiência brasileira nos anos setenta*. São Paulo: Brasiliense.

SILVA, V. A. 1992. Constituição de 1988 e federalismo tributário: impactos sobre as finanças municipais. 282 f. Dissertação de Mestrado - I.E/Unicamp. Campinas/SP.

DAIN, S.; SOARES, L. T. 1998. Reforma do estado e políticas públicas: relações intergovernamentais e descentralização desde 1988. In: OLIVEIRA, M. A. (Org.). *Reforma do Estado e políticas de emprego no Brasil*. Campinas: IE/Unicamp.

DALARI, D. 1986. *O Estado Federal*. São Paulo: Ática

DRAIBE, S. 1993. As políticas sociais e o neoliberalismo – reflexões suscitadas pelas experiências latino-americanas. *Revista da USP*. n.17. São Paulo: USP.

DRAIBE, S. M. 1985. *Rumos e metamorfoses*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

FIORI, J. L. 1997. *Os moedeiros falsos*. Petrópolis: Vozes.

FIORI, J. L. 1995. *Em busca do dissenso perdido*. Rio de Janeiro: Insight.

FONSECA, P. C. D. 1999. *Vargas: o capitalismo em construção*. São Paulo: Brasiliense.

GARLIPP, J. R. D. 2001. Auri Sacra Fames - Marx, Keynes e Polanyi e a riqueza no capitalismo contemporâneo. *Economia Ensaio*. vol.15, n. 2. Uberlândia: EDUFU.

GIDDENS, A. 1991. *As Conseqüências da Modernidade*. São Paulo: Editora UNESP.

GIFFONI, F. de Paula. 1989. Análise estrutural do novo sistema tributário. In: PISCITELLI, R. B. (Org.). *O sistema tributário na nova Constituição: da crise financeira às perspectivas com o novo sistema*. 2. ed. Brasília: Editora da UNB.

GREMAUD, A.P; VASCONCELLOS, M. A. S. e TONETO JR., R. 1996. *Economia Brasileira Contemporânea*. São Paulo: Atlas.

HENRIQUE, W. 1999. O capitalismo selvagem: um estudo sobre desigualdade no Brasil. Tese (Doutoramento). Instituto de Economia. UNICAMP. Campinas/SP.

HERMANN, J. 2005. Reformas, endividamento externo e o “milagre” econômico. In: GIAMBIAGI, F.; VILELA, A.; CASTRO, L. B. e HERMANN, J. (Orgs.). *Economia Brasileira Contemporânea – 1945-2004*. São Paulo: Campus.

HIRST, P. e THOMPSON, G. 1998. *Globalização em questão - a economia internacional e as possibilidades de governabilidade*. Petrópolis: Vozes.

LACERDA, A. Carlos de. 1999. *O impacto da globalização na economia brasileira*. 3. ed. São Paulo: Contexto.

LAGO, L. A. C. 1990. A retomada do crescimento e as distorções do “milagre”: 1968-1973. In: ABREU, M. P. (Org.). *A Ordem do Progresso*. Rio de Janeiro: Campus.

LIMA, E. C. P. 1999. Reflexão sobre a tributação e reforma tributária no Brasil. *Planejamento e Políticas Públicas*. n. 20. Dezembro. Rio de Janeiro: IPEA.

LOPREATO, F. L. C. 2004. Finanças públicas: a marcha continua. *Política Econômica em Foco*, n. 5, novembro-2004/abril-2005. Campinas: Unicamp.

LOPREATO, F. L. C. 2002. Um olhar sobre a política recente. In: *Revista Economia e Sociedade*. V. 11, n. 2 (19), p. 279-304, julho/dezembro. Campinas: Unicamp.

LOPREATO, F. L. C. 2006. Política fiscal: mudanças e perspectivas. *Política Econômica em Foco*, n. 7, novembro-2005/abril-2006. Campinas: Unicamp.

MACHADO, G. V. 2002. A burguesia brasileira e a incorporação da agenda liberal nos anos 90. 139 f. Dissertação de Mestrado - I.E/Unicamp. Campinas/SP.

MARIANO, K. P. 2007. Globalização, integração e o Estado. In: *Revista Lua Nova*, n. 71. pp. 123-168. São Paulo.

MARTINS, L. 1996. Da globalização da economia à falência da democracia. *Economia e Sociedade* no. 6. pp. 01-23. Campinas: UNICAMP.

MARX, K. 1857. *Elementos fundamentales para la crítica de la economía política – crítica da economia política*. 10 ed. México: Siglo XXI, 1978.

MARX, K. 1986. *O capital – crítica da economia política*. São Paulo: Nova Cultural.

MATTOSO, J.E.L. 1996. Emprego e concorrência desregulada: incertezas e desafios. In: Barbosa de Oliveira, C. A; Mattoso, J.E.L. (Orgs.). *Crise e trabalho no Brasil, modernidade ou volta ao passado?* São Paulo: Scritta.

MENDONÇA, S. R. 1986. *Estado e economia no Brasil: opções de desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Graal.

MYRDAL, G. 1960. *Beyond the Welfare State*. Yale: Yale University Press.

Núcleo de Estudos de Políticas Públicas- NEPP/UNICAMP. 1991. O sistema de proteção social no Brasil. *Projeto Social Policies for the Urban Poor in Southern Latin America* (PNUD). dez.

OLIVEIRA, F. A. 1991. *A reforma tributária de 1966 e a acumulação capitalista no Brasil*. 2 ed. Belo Horizonte: Oficina de Livros.

OLIVEIRA, F. A. 2007. A lógica das reformas: a evolução do sistema tributário (1966-2002). In: PINTO, M. P. A.; BIASOTO JR., G. (Orgs.). *Política fiscal e desenvolvimento no Brasil*. Campinas: Editora da Unicamp.

OLIVEIRA, F. de. 1999. À sombra do Manifesto Comunista: globalização e reforma do Estado na América Latina. In: SADER, E.; GENTILI, P.; (Orgs.). *Pós-neoliberalismo II: que Estado para que democracia*. 4 ed. Petrópolis: Paz e Terra, 2004.

POCHMAN, M. 1999. *O trabalho sob o fogo cruzado*. São Paulo: Contexto.

REIS, C. F. de Borja. 2008. O investimento público e o desenvolvimento econômico do Brasil. *Boletim de Informações da Fipe/USP*, junho. São Paulo: USP.

RESENDE, A. L. 1990. Estabilização e reforma: 1964-1967. In: ABREU, M. P. (Org.). *A Ordem do Progresso*. Rio de Janeiro: Campus.

SERRA, J. 1984. Ciclos e mudanças estruturais na economia brasileira. In: BELLUZZO, L.G. M. e COUTINHO, R. (Orgs.). *Desenvolvimento capitalista no Brasil: ensaios sobre a crise*. 3 ed., v. 1, p. 56-122. São Paulo: Brasiliense.

SOUZA, M. 2000. Globalização e soberania do Estado Nação. *Tempos Gerais* (São João Del Rei). Contagem/MG, v. 2, n. 3, p. 32-41. Disponível no sítio:
www.gabi.ufsj.edu.br/Pagina/temposgerais/n3/artigos/globo.PDF. Acesso em 19/11/2007.

TAVARES, M. C. 1972. *Da substituição de importações ao capitalismo financeiro*. Rio de Janeiro: Zahar Editores.

TEIXEIRA, E.; BIASOTO JR., G. 1988. Setor público nos anos 80: desequilíbrios e ruptura do padrão de financiamento. Campinas: Instituto de Economia da Unicamp, Cecon.

THERBORN, G. 1999. As teorias do Estado e seus desafios no fim do século. In: SADER, E.; GENTILI, P.; (Orgs.). *Pós-neoliberalismo II: que Estado para que democracia*. 4 ed. Petrópolis: Paz e Terra, 2004.

THÉRET, B. 1998. Política econômica e regulação: uma abordagem topológica e autopoietica. In: THÉRET, B.; BRAGA, J. C. B. (Orgs.). *Regulação Econômica e Globalização*. Campinas: IE/Unicamp.

VARSAÑO, R. 1996. *A evolução do sistema tributário brasileiro ao longo do século: anotações e reflexões para futuras reformas*. Rio de Janeiro: IPEA (Texto para Discussão 405).

VARSAÑO, R.; PESSOA, E. de P.; DA SILVA, N. L. C.; AFONSO, J. R. R.; ARAÚJO, E. A.; RAMUNDO, J. C. M. 1998. *Uma análise da carga tributária do Brasil*. TD 583. Rio de Janeiro: IPEA.

VAZQUEZ, D. A.; HOLFLING, D. M.; CAJUEIRO, J. P. M.; MONFREDINI, M. I. 2004. Política econômica e política social no Brasil nos anos 1990: possibilidades, limites e condicionantes. *Revista Economia e Sociedade*, Campinas, v. 13, n. 148 2 (23), pp. 147-167, jul./dez.

VIANNA, S. B. e VILLELA, A. 2005. O pós-guerra (1945-1955). In: GIAMBIAGI, F.; VILELA, A.; CASTRO, L. B. e HERMANN, J. (Orgs.), *Economia Brasileira Contemporânea – 1945-2004*. São Paulo: Campus.

WERNECK, R. L. 1986. Empresas estatais, controle de preços e contenção de Importações. *Revista Brasileira de Economia*, 40 (1), janeiro-março/1986.