

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO  
ESCOLA DE GOVERNO PROFESSOR PAULO NEVES DE CARVALHO  
Curso de Mestrado em Administração Pública

Valéria de Cássia Silva Guimarães

**REFORMAS ORIENTADAS PARA O MERCADO NO BRASIL:  
uma análise sob o enfoque do institucionalismo histórico**

Belo Horizonte  
2014

Valéria de Cássia Silva Guimarães

**REFORMAS ORIENTADAS PARA O MERCADO NO BRASIL:  
uma análise sob o enfoque do institucionalismo histórico**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho – Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Orientador: Prof. Dr. Alexandre Queiroz Guimarães

Belo Horizonte

2014

Guimarães, Valéria de Cássia Silva

G963r Reformas orientadas para o mercado no Brasil: uma análise sob o enfoque do institucionalismo histórico / Valéria de Cássia Silva Guimarães – Belo Horizonte 2014  
138 p. : il.

Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro.

Orientador: Alexandre Queiroz Guimarães

Referência: f. : 134-138

1. Política econômica - Brasil. 2. Reforma econômica. 3. Crise econômica. 4. Modelo de desenvolvimento. 5. Crise política. I. Guimarães, Alexandre Queiroz. II. Título.

CDU 338.98(81)

Valéria de Cássia Silva Guimarães

**REFORMAS ORIENTADAS PARA O MERCADO NO BRASIL:  
uma análise sob o enfoque do institucionalismo histórico**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho – Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

---

**Prof. Dr. Alexandre Queiroz Guimarães (orientador) – FJP**

---

**Prof. Dr. Ricardo Carneiro – FJP**

---

**Prof. Dr. Bruno Pinheiro Wanderley Reis – UFMG**

Belo Horizonte, 29 de abril de 2014

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço ao meu orientador, Prof. Dr. Alexandre Guimarães, pela confiança no meu trabalho, pela leitura sempre atenta dos meus textos, pelos muitos ensinamentos e pela dedicação que teve durante a elaboração desta dissertação.

A todo o corpo docente do mestrado da Escola de Governo, pelo inestimável aprendizado que me proporcionou.

Aos Profs. Ricardo Carneiro e Bruno Wanderley Reis, pela participação da banca de defesa.

Ao meu marido, Gustavo Rezende Jr., pelo carinho, paciência e incentivo em todos os momentos.

Aos meus pais e ao meu irmão, Túlio César Guimarães, pelo apoio e compreensão.

Aos meus amigos da Consultoria de Finanças da Assembleia Legislativa de Minas Gerais, pelo incentivo constante.

À minha gerente, Suzanne Bouchardet, por sempre estimular meu aperfeiçoamento profissional e meu crescimento pessoal.

Aos meus familiares e amigos pelo estímulo e compreensão nos muitos momentos de estudo.

Aos meus colegas do mestrado, pela amizade e pela valiosa troca de experiências.

## RESUMO

Esta dissertação realizou um estudo acerca das políticas econômicas brasileiras desde a década de 1950. Seu objetivo foi compreender a trajetória do modelo de desenvolvimento coordenado pelo Estado, sua crise e a adoção de reformas orientadas para o mercado, cuja implementação iniciou-se em 1990. A pesquisa baseou-se no institucionalismo histórico, uma abordagem que considera as variáveis políticas no processo das escolhas econômicas de uma nação. Dessa forma, investigou-se a influência de fatores como o contexto internacional, as ideias que vigoraram em cada época e a organização do Estado, incluindo suas capacidades e as coalizões políticas que apoiaram os projetos de governo. Foram examinadas ainda as forças sociais, as quais envolveram o setor empresarial, o setor financeiro, os militares e os trabalhadores. A análise compreendeu um período extenso, porque a metodologia utilizada considera que os processos sociais são lentos e necessitam de um prazo para que se consolidem. O exame mostrou que o desgaste do nacional-desenvolvimentismo, a pressão dos organismos multilaterais de crédito e o prestígio alcançado pelo neoliberalismo foram fundamentais para as escolhas de políticas do Brasil. Além disso, a crise econômica da década de 1980 e o retorno do regime democrático resultaram em um vácuo de poder que foi preenchido por um grupo com inclinação neoliberal. Por fim, o apoio do empresariado e o reduzido poder de influência dos trabalhadores também contribuíram significativamente para as decisões de política econômica do País.

Palavras-chave: institucionalismo histórico, política econômica, reformas orientadas para o mercado, nacional-desenvolvimentismo, crise da dívida.

## ABSTRACT

This thesis accomplished a study about the Brazilian economic policies since the 1950's. The goal is to understand the trajectory of the model of economic development coordinated by the state and the liberal reforms adopted in the 1990's. The research is based in the historical institutionalism approach, undertaking an analysis which considers the role of political variables in the process of policy-making. Thus, it investigates the factors which influenced the economic policy in Brazil, including the international context, the role of the ideas and the organization of the state, including its capabilities and the coalitions which supported the government programs. In addition, it investigates the role of social forces, including the industrial business sector, the financial sector, the military and, the working class. The analysis comprised an extended period, what is explained by the premises of historical institutionalism, which consider that social processes are slow and require time to consolidate their influence. As important conclusions, the examination found that national-developmentalism erosion, the pressures from the multilateral lending institutions and the prestige achieved by neo-liberalism are fundamental to explain Brazilian policy choices in the 90's. Moreover, the economic crisis of the 1980's and the democratization process resulted in a vacuum of power which was fulfilled by a neo-liberal project. Finally, the support of the business class and the reduced power of the workers also contributed significantly to the economic policy decisions.

Keywords: historical-institucionalism, economic policy, market-oriented reforms, national developmentalism, debt crisis.

## SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	9
2 INSTITUCIONALISMO HISTÓRICO.....	12
2.1 Teorias alternativas.....	12
2.1.1 <i>O modelo funcionalista</i> .....	12
2.1.2 <i>A análise cultural</i> .....	14
2.1.3 <i>A teoria da escolha pública</i> .....	14
2.1.4 <i>As teorias de grupo (group theories)</i> .....	15
2.1.5 <i>As teorias centradas nos Estados</i> .....	16
2.2 O institucionalismo histórico.....	16
2.2.1 <i>Análise institucional do declínio econômico britânico no século XX</i> .....	19
2.2.2 <i>Uma breve análise institucional da política econômica da Alemanha</i> .....	24
2.2.3 <i>Uma breve análise institucional da política econômica da França</i> .....	26
2.3 Conclusão.....	29
3 O NACIONAL-DESENVOLVIMENTISMO.....	32
3.1 O padrão de política econômica.....	33
3.2 Fatores que ajudam a explicar a política econômica adotada.....	40
3.2.1 <i>Contexto internacional</i> .....	40
3.2.2 <i>As ideias do nacional-desenvolvimentismo</i> .....	43
3.2.3 <i>Forças sociais</i> .....	47
3.2.3.1 <u>Os empresários</u> .....	47
3.2.3.2 <u>Os trabalhadores</u> .....	50
3.2.3.3 <u>As elites agrárias</u> .....	52
3.2.3.4 <u>Os militares</u> .....	52
3.2.4 <i>O Estado</i> .....	55
3.3 Conclusão.....	57
4 OS ANOS 1980 E A CRISE DA DÍVIDA.....	61
4.1 A política econômica.....	62
4.1.1 <i>A política econômica na primeira metade da década de 1980</i> .....	62
4.1.2 <i>A política econômica na segunda metade da década de 1980</i> .....	67
4.1.2.1 <u>Plano Cruzado</u> .....	67
4.1.2.2 <u>Planos Bresser e Verão</u> .....	69
4.1.3 <i>Conclusão</i> .....	70
4.2 Fatores que ajudam a explicar a política econômica e o impasse.....	71
4.2.1 <i>O contexto internacional e as instituições multilaterais de crédito</i> .....	71
4.2.2 <i>Ideias</i> .....	76
4.2.3 <i>Forças sociais</i> .....	78
4.2.3.1 <u>Setor empresarial</u> .....	78
4.2.3.2 <u>Os trabalhadores e a sociedade civil</u> .....	80
4.2.4 <i>A fragmentação do Estado</i> .....	84
4.3 Conclusão.....	86
5 AS REFORMAS ORIENTADAS PARA O MERCADO.....	89
5.1 As políticas econômicas.....	90
5.1.1 <i>O governo Collor</i> .....	90
5.1.2 <i>O Plano Real</i> .....	94
5.1.3 <i>O primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso</i> .....	96

5.1.4 <i>O segundo governo de Fernando Henrique Cardoso</i> .....	100
5.1.5 <i>Principais reformas realizadas durante os governos de Fernando Henrique Cardoso</i> .....	103
5.1.6 <i>O padrão de política econômica do período</i> .....	105
5.2 Os fatores que influenciaram a escolha das políticas econômicas.....	107
5.2.1 <i>O contexto internacional</i> .....	107
5.2.2 <i>As ideias</i> .....	111
5.2.3 <i>As forças sociais</i> .....	114
5.2.3.1 <u>Os empresários</u> .....	115
5.2.3.2 <u>O setor financeiro</u> .....	118
5.2.3.3 <u>Os trabalhadores</u> .....	121
5.2.4 <i>As forças políticas e as divisões dentro da equipe econômica</i> .....	122
5.3 <i>Conclusão</i> .....	126
6 <b>CONCLUSÃO</b> .....	129
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	134

## 1 INTRODUÇÃO

A ação dos Estados frente aos problemas econômicos resulta de um processo coletivo e é moldada pela sua capacidade de implementar políticas. Segundo Hall (1986, p. 4), “sabemos surpreendentemente pouco sobre os fatores que influenciam a política econômica” (tradução nossa)<sup>1</sup>. Não compreendemos o motivo pelo qual os países escolhem linhas de atuação diferentes para alcançar objetivos macroeconômicos equivalentes. As explicações tradicionais enfatizam o caráter eminentemente técnico da elaboração dessas políticas, argumentando que elas respondem aos problemas econômicos de cada nação. Trata-se, entretanto, de uma explicação insuficiente, pois tais escolhas decorrem de um processo político.

Hall (1986) observa que alguns padrões de política permanecem ao longo do tempo: são as continuidades, as quais indicam a existência de fatores que influenciam a ação do Estado. O institucionalismo histórico visa justamente compreender as continuidades das políticas e seus determinantes, assim como as diferenças nas escolhas feitas pelos países. Trata-se de uma abordagem que propõe “tornar visíveis e entendíveis contextos abrangentes e processos interativos que dão forma aos estados, às políticas e à elaboração de políticas públicas” (PIERSON e SKOCPOL, 2002, p. 695, tradução nossa)<sup>2</sup>.

A análise sob o enfoque do institucionalismo histórico considera a elaboração das políticas como um processo sujeito a pressão dos grupos de interesse, mediado pelas instituições. Estas são fundamentais “na definição e na articulação de interesses, na disseminação de ideias, na construção do comportamento do mercado e na determinação da política” (HALL, 1986, p. 5, tradução nossa)<sup>3</sup>. Um traço importante desse tipo de análise é o estudo das relações do Estado com a sociedade, cujas mudanças representam o contexto em que as políticas são implementadas. Além disso, o resgate da trajetória das instituições ajuda a compreender o poder de influência de cada uma delas, seus interesses e as rigidezes que as permeiam.

Tendo em vista que o institucionalismo histórico é capaz de explicar as escolhas econômicas de um País considerando-as resultantes de um processo político, pode-se utilizá-lo para compreender os fatores que determinaram a mudança radical de modelo econômico

---

1 (...) we know surprisingly little about the factors that influence economic policy.

2 (...) make visible and understandable the overarching contexts and interacting processes that shape and reshape states, politics, and public policymaking.

3 (...) in the definition and articulation of interests, the dissemination of ideas, the construction of market behavior, and determination of policy.

por que passou o Brasil a partir da década de 90 do século passado, quando aderiu às reformas orientadas para o mercado.

Do período pós-guerra até a década de 1970, o Brasil adotou o modelo de industrialização por substituição de importações, o qual pressupunha um Estado eminentemente intervencionista. Os investimentos industriais eram realizados diretamente pelo governo ou estimulados por meio de subsídios e de proteção alfandegária. Em 1964, iniciou-se o regime autoritário, que manteve o modelo de desenvolvimento. Durante a década de 1970, a época do milagre econômico, a dívida externa do País aumentou excessivamente, mas o crescimento do PIB chegou a atingir 14% no ano de 1973.

Em seguida, na década de 1980, ou na década perdida, como ficou conhecida, ocorreu a crise da dívida externa, quando o Estado perdeu sua capacidade de intervir na economia e teve que recorrer às instituições multilaterais de crédito. Os investimentos públicos e privados foram drasticamente reduzidos, a inflação acelerou-se e o desemprego aumentou. Em contraste com o período anterior, a economia chegou a encolher 4,3% em 1981. Em 1988 foi aprovada a nova Constituição, que restabeleceu a democracia, introduziu novos direitos sociais e preservou o estado desenvolvimentista. No fim do período, contudo, o impasse ficou escancarado, pois a continuidade das políticas econômicas da fase anterior era inviável e ainda não havia sido iniciada a construção de um novo modelo econômico.

Na década de 1990, a inflação finalmente foi controlada por meio do Plano Real. As reformas orientadas para o mercado foram implementadas e desmantelou-se parte significativa da estrutura nacional-desenvolvimentista que o Estado possuía. Apesar de solucionado o impasse do período anterior, a mudança radical das políticas não favoreceu o crescimento econômico, que, na média, ficou inferior ao da década perdida. Além disso, a dívida pública aumentou expressivamente e o País tornou-se extremamente vulnerável às crises externas.

O modelo econômico do nacional-desenvolvimentismo, que ficou em vigor por mais de 30 anos e cujo esgotamento se tornou patente com a crise da dívida, foi sucedido pelo neoliberalismo, com resultados não tão bons quanto se esperava. A mudança foi drástica: passou-se a desprezar as políticas do modelo anterior, enquanto o novo paradigma passou a ser relacionado com modernidade e eficiência. Tal radicalismo das mudanças, assim como seus significativos impactos, despertou-nos o interesse em entender os fatores que determinaram esse processo. Esta dissertação tem, portanto, o objetivo de compreender melhor as reformas orientadas para o mercado no Brasil por meio do institucionalismo histórico e apoia-se no estudo feito por Hall (1986) para explicar as políticas econômicas

adotadas pela Inglaterra e pela França no século passado.

O presente trabalho baseia-se em pesquisa bibliográfica e está dividido em seis capítulos, além desta introdução. No segundo capítulo, são apresentadas algumas abordagens que poderiam ser utilizadas para o estudo de políticas públicas, com destaque para o institucionalismo histórico. Além disso, o capítulo contém exemplos da trajetória de outros países, baseados na teoria escolhida.

No terceiro, quarto e quinto capítulos, são exploradas as políticas econômicas do período do nacional-desenvolvimentismo (início da década de 1950 até o final da década de 1970), da crise da dívida (década de 1980) e do neoliberalismo (1990 a 2002), respectivamente. Em cada capítulo são abordados os fatores que ajudam a explicar as escolhas do período. O sexto capítulo contém a conclusão do estudo, destacando os pontos principais alcançados a partir da análise institucional.

## 2 INSTITUCIONALISMO HISTÓRICO

Os problemas econômicos que os países enfrentam demandam ações dos Estados, as quais são moldadas pelas mais diversas pressões. Hall (1986) considera importante compreender os fatores que determinam as escolhas das políticas econômicas e o motivo pelo qual questões semelhantes levam os países a diferentes decisões.

Segundo a abordagem econômica tradicional, as condições econômicas determinam as opções políticas das nações, sendo a elaboração dessas políticas uma questão técnica. No entanto, para Hall (1986), essa visão é incompleta, uma vez que as políticas econômicas são elaboradas por meio de um processo político e, portanto, influenciadas por variáveis políticas.

Existem várias abordagens que tentam explicar as políticas econômicas das nações, tais como as análises funcionalista, cultural, da escolha pública, de conflito entre grupos e dos modelos de políticas centrados no Estado. Todas contribuem para a compreensão dessas questões, contudo, para Hall (1986), elas são insuficientes por negligenciarem as variáveis institucionais. Segue uma breve explanação acerca dessas teorias.

### 2.1 Teorias alternativas

Nesta seção, que se baseia no capítulo 1 do livro “*Governing the economy: the politics of state intervention in Britain and France*”, de Hall (1986), são apresentadas, de forma resumida, algumas teorias que poderiam ser utilizadas para explicar as políticas econômicas de uma nação.

#### 2.1.1 O modelo funcionalista

O modelo funcionalista explica as escolhas de políticas por meio das funções que o Estado desempenha, que podem ser, por exemplo, de acumulação de recursos, de legitimação e de articulação de interesses. De acordo com esse modelo, as políticas devem ser analisadas em conjunto, uma vez que tratam de decisões tomadas de forma integrada, tratando-se, assim, de uma análise complexa. Os teóricos dessa linha consideram que o Estado reproduz o

sistema econômico, e os marxistas acrescentam que o Estado age no interesse do capital.

Um problema com a abordagem funcionalista apontado por Hall (1986, p. 6) diz respeito à imprecisa definição das funções que devem ser desempenhadas pelo Estado, pois alguns teóricos se referem às funções de “acumulação” e de “legitimação”, enquanto outros às funções de “recrutamento” e “agregação e articulação de interesses”, todos termos bastante amplos (tradução nossa)<sup>4</sup>.

Além disso, não há conexão entre as funções e as instituições ou as políticas, de modo que as funções podem ser realizadas por diversas estruturas, o que torna a abordagem abrangente, mas não ajuda a explicar as situações reais.

Hall (1986, p. 6) dá como exemplo a abordagem funcionalista de Bill Warren<sup>5</sup>, realizada em 1972, para explicar o desenvolvimento do planejamento em países como a França e a Inglaterra, no período pós-guerra. Para o teórico funcionalista, o capitalismo requer a acomodação de forças contraditórias, demandando políticas como as de pleno emprego para evitar pressão da classe trabalhadora. A recessão e o desemprego que havia nesses países no período pós-guerra era decorrente da deflação, a qual deveria ser combatida por meio do planejamento. Assim, o planejamento é explicado como um requisito das políticas de pleno emprego exigidas pelo capitalismo.

Entretanto, Hall (1986, p. 7) afirma que as políticas de pleno emprego e o planejamento não podem ser explicados pelas necessidades do capitalismo, pois alguns teóricos concluíram justamente o oposto a partir de observações funcionais similares. Ele apresenta o argumento de Kalecki (1943)<sup>6</sup>, segundo o qual o Estado “precisa induzir recessões periódicas para evitar o pleno emprego e suas consequências deletérias para a lucratividade e para a reprodução do capital” (tradução nossa)<sup>7</sup>.

Portanto, para Hall (1986), o problema das análises funcionais está na falta de definição dos fatores que ligam os sistemas e suas funções às políticas reais, pois é impossível derivar as estruturas a partir das funções de modo sistemático e não arbitrário. Para ele, as instituições, com seus incentivos, é que condicionam os comportamentos das pessoas e as conectam com os sistemas político e econômico.

---

4 Some theorists speak of the state's need to perform “accumulation” and “legitimation” functions; others say the state performs “recruitment” or “interest articulation and aggregation” functions (...).

5 WARREN, W. 1972: “Capitalist planning and the state”, *New Left Review*, 72, 3-29.

6 KALECKI, M. 1943: “Political aspects of full employment”, *Political Quarterly*, 14(4), 322-30.

7 (...) state managers must induce periodic recessions precisely to avoid full employment and its deleterious consequences for the rate of profit and reproduction of capital.

### 2.1.2 *A análise cultural*

De acordo com esse tipo de análise, o comportamento dos atores políticos é condicionado pela cultura política, que se baseia nas crenças, símbolos e valores presentes na situação política. Segundo Hall (1986), “a cultura política pode variar entre classes, grupos étnicos, ou gerações” (tradução nossa)<sup>8</sup> e, principalmente, entre as nações.

Para exemplificar, Hall (1986) menciona um estudo de Jack Hayward<sup>9</sup> que explica as diferenças nas políticas econômicas da Inglaterra e da França por meio da análise cultural. De acordo com o mencionado estudo, devido a diferenças culturais, a França era capaz de utilizar as crises para implementar reformas econômicas, enquanto a Inglaterra mantinha-se presa às políticas econômicas incrementalistas, mesmo em épocas de crise.

Apesar de Hall (1986) considerar a análise de Hayward valiosa, ele aponta falhas. A primeira refere-se a estudos sobre a elaboração de política na Inglaterra, que apontam a atuação incisiva e inovadora dos gestores britânicos, de modo que essa capacidade poderia ser utilizada para implementar reformas econômicas profundas em momentos de crise. Ou seja, a partir desse exemplo, a cultura não explica a adoção de políticas gradualistas na Inglaterra. A outra falha é devida ao fato de a análise cultural não explicar como e o motivo pelo qual ocorrem as diferenças culturais.

Para Hall (1986) seria importante compreender as instituições políticas e sociais em que a cultura nasce e é mantida. Além disso, o autor considera pertinente diferenciar o que é específico de uma cultura e o que é específico de uma organização, uma vez que as pessoas agem de forma diferente quando estão desempenhando um papel em uma instituição.

### 2.1.3 *A teoria da escolha pública*

A teoria da escolha pública baseia-se na aplicação de teorias econômicas à política. Considera o indivíduo racional como unidade de análise, de modo que a política pode ser vista como uma competição entre os atores (indivíduos ou instituições), com o objetivo de obter o máximo de recursos materiais e de poder.

De acordo com essa visão, a burocracia busca aumentar seus recursos materiais, assim

8 (...) political culture can vary across classes, ethnic groups, or generations (...).

9 HAYWARD, J. 1976: “Institutional inertia and political impetus in France and Britain”, *European Journal of Political Research*, 4, 341-59.

como sua indispensabilidade para o setor público, e os políticos agem visando à maximização dos votos. Estes, por exemplo, ao se defrontarem com o dilema entre a redução da inflação ou do desemprego, privilegiam soluções de curto prazo: tomam decisões populares para o aumento do emprego antes das eleições, mas adotam políticas deflacionárias e, portanto, recessivas após esse período. Entretanto, Hall (1986) argumenta, como crítica, que a manipulação das variáveis econômicas é complexa. Além disso, segundo o autor, é simplista considerar a racionalidade individualista como fator exclusivo de motivação dos indivíduos.

Outro aspecto da teoria da escolha pública da qual Hall (1986) diverge é a crença de que o mercado é sempre mais eficiente do que o Estado, sendo apropriado reduzi-lo ao mínimo possível. Essa concepção desconsidera as falhas de mercado, tais como oligopólios, assimetria informacional, barreira de entrada em determinadas atividades, custos de transação, entre outras, tratando-se de uma concepção ideal de mercado.

Em síntese, segundo Hall (1986), a análise institucional do mercado, em conjunto com o Estado, leva a uma compreensão mais profunda das políticas públicas e permite uma visão além da distinção entre Estado e mercado.

#### ***2.1.4 As teorias de grupo (group theories)***

As teorias de grupo explicam as políticas a partir do conflito entre grupos ou classes sociais, sendo a ação deles baseada na luta por interesses comuns. A versão pluralista utiliza essa corrente de pensamento para justificar a estabilidade das democracias, uma vez que as políticas públicas têm a capacidade de atender às demandas dos mais diversos grupos. Já a versão esquerdista dessas teorias mantém o foco nas classes operárias e considera que, nas democracias liberais, o poder é dominado pelas elites, o que acarreta conflitos intensos.

Para Hall (1986), esse tipo de análise tem o mérito de levar em conta a importância das coalizões para a elaboração das políticas públicas, assim como a limitação imposta pelo “balanço de poder das classes” (tradução nossa)<sup>10</sup>. Todavia, seriam mais completas se abrangessem as organizações e as instituições, visto que essas estruturas formatam as demandas e determinam o poder dos grupos de interesses, afetando os resultados alcançados.

---

10 (...) relative balance of class power.

### **2.1.5 As teorias centradas nos Estados**

De acordo com essas teorias, o Estado tem seus próprios interesses e preferências políticas, além da capacidade para impor-se à resistência social. Para Hall (1986), essa visão é importante, uma vez que as teorias anteriores desconsideram a independência do Estado, mas não explicam suficientemente a elaboração das políticas públicas.

Existem três linhas de pensamento ligadas às teorias centradas no Estado. A primeira delas concebe as políticas públicas como decorrentes do processo burocrático. Como essa linha focaliza as decisões do próprio Estado, não explica como as políticas são formadas nem ajuda a entender o papel das instituições que participam desse processo.

Para a segunda linha de pensamento, a formulação das políticas resulta do aprendizado social, que, por sua vez, advém das políticas anteriores. Hall (1986) afirma que esta corrente tampouco auxilia na compreensão das políticas públicas, pois é impossível prever os aspectos das políticas passadas que permanecerão. Além disso, os estudiosos analisam os mesmos fatos de forma divergente.

A última linha concebe as políticas públicas como decorrentes da capacidade de implementação do Estado, de modo que o desempenho delas depende dos recursos institucionais de que este dispõe. Segundo Hall (1986), essa linha ajuda a explicar as políticas, mas precisa ser complementada com a análise das relações entre Estado e sociedade, pois a capacidade de implementação de um programa depende da configuração de ambos.

Cabe destacar que há casos em que o Estado tem de fato maior autonomia, como quando a burocracia é bem preparada e insulada e quando as instituições estatais têm capacidade de implementar as políticas escolhidas, como, por exemplo, na Coreia e no Japão, no século passado. São países com uma tradição burocrática de longa data, que conseguiram, por meio da ação do Estado, alterar sua posição no cenário econômico internacional. Uma análise abrangente precisa, portanto, ser capaz de explicar as circunstâncias em que o Estado é mais autônomo, o que depende de aspectos institucionais e internacionais.

## **2.2 O institucionalismo histórico**

De acordo com Hall e Taylor (2003, p. 196), o institucionalismo histórico é um método de análise que dirige seu foco para o papel das instituições e organizações, no longo

prazo, e sua influência nos resultados sociais e políticos. Para eles, as instituições são “procedimentos, protocolos, normas e convenções oficiais e oficiosas inerentes à estrutura organizacional da comunidade política ou da economia política”.

Segundo Hall (1986), observam-se continuidades nos padrões da política econômica adotada pelos países, que indicam a existência de determinantes da ação do Estado, os quais podem ser considerados como consistências estruturais. A análise institucional baseia-se justamente na investigação dessas consistências estruturais e na comparação entre os países. Para isso, são analisadas as relações institucionais que permeiam o Estado e estruturam suas relações com a sociedade. As mudanças dessas relações representam o contexto no qual as políticas são alteradas ao longo do tempo.

Pierson e Skocpol (2002) afirmam que os estudos sob o enfoque do institucionalismo histórico tendem a trazer à luz explicações relevantes para a compreensão do objeto de análise, o qual geralmente se refere à modificação de algum padrão importante. Trata-se de estudos abrangentes, pois envolvem várias instituições, cuja combinação pode ser a causa dos processos sociais analisados. Além disso, essas pesquisas compreendem períodos extensos, de modo que possibilitam a verificação das condições em que determinados resultados ocorrem e o estabelecimento de relações causais.

Nos estudos baseados no institucionalismo histórico, são considerados períodos longos porque os processos sociais geralmente são incrementais. Ademais, esses processos podem ter pouca importância no início, mas podem avolumar-se com o tempo, até tornar-se mais visíveis, podendo, inclusive, disparar alterações mais significativas. Por fim, os processos sociais podem estar associados a uma probabilidade ou requerer tempo para seu desenvolvimento, de forma a ocorrer quando já não existirem mais os fatores que os causaram. Assim, análises de prazos dilatados permitem que sejam identificadas causas mais profundas, além dos fatores que precipitaram os processos sociais objeto do estudo (PIERSON e SKOCPOL, 2002).

Além disso, os adeptos do institucionalismo histórico explicam as mudanças por meio do caminho percorrido pelas instituições, de forma que a pressão em determinada direção produz diferentes resultados de acordo com o contexto e a trajetória institucional analisada. Dessa forma, escolhas passadas, em conjunto com pressões, ideias e tendências do presente, condicionam as respostas dadas pelos governos a determinado desafio (HALL e TAYLOR, 2003). Esse tipo de análise, portanto, auxilia a entender como os países respondem aos desafios enfrentados e o motivo pelo qual eles adotam respostas diferentes para questões similares.

Os institucionalistas históricos dão especial atenção à dependência de trajetória, a qual se refere aos processos de autorreforço de determinados padrões. Por meio desses processos, diferenças de poder entre as instituições podem ser realçadas com o tempo, mesmo na ausência do evento que causou as diferenças. Pierson e Skocpol (2002) identificam formas de mobilização política, regras institucionais do jogo político e padrões de pensamento dos cidadãos sobre a política como sujeitos aos processos de autorreforço. Como as alterações desses padrões só ocorrem em condições muito especiais, o estudo dos eventos que causaram as mudanças é de extrema importância.

Hall e Taylor (2003) argumentam que o institucionalismo histórico diferencia-se das demais vertentes por eles analisadas, quais sejam, o institucionalismo da escolha racional e o institucionalismo sociológico, pela atenção que confere às relações de poder entre os diferentes grupos sociais e instituições, de modo que alguns ganham e outros perdem com as mais diversas decisões tomadas. A compreensão dessas relações requer o conhecimento da organização dos Estados e dos grupos sociais mais influentes.

Hall (1986, p. 4) afirma que “conhecemos pouco sobre os fatores que influenciam a política econômica” (tradução nossa)<sup>11</sup>, mas uma análise profunda requer a identificação desses fatores, principalmente daqueles que persistem ao longo do tempo. Para ele, as políticas econômicas não são decisões estritamente técnicas, pois derivam de processos políticos coletivos e devem, portanto, ser analisadas como tal, sendo fundamental verificar como ocorrem as conexões entre o Estado e a sociedade, além das coalizões formadas.

Destarte, a política econômica de um país resulta das demandas da sociedade selecionadas pela capacidade de implementação do Estado. Hall (1986) indica cinco fatores que influenciam nas escolhas econômicas de uma nação: a organização do trabalho; a organização do capital, entendida como a relação entre o capital financeiro e o industrial; a organização interna do Estado; a posição do país na economia internacional, a qual compreende abertura do mercado nacional e a posição dos produtores nacionais no mercado internacional; e a organização do sistema político, que compreende as práticas eleitorais e a organização dos partidos políticos.

O autor enfatiza o fato de que a elaboração da política econômica decorre de um processo coletivo, em que as organizações agregam o esforço de muitos indivíduos. Nesse processo, os interesses dos atores influenciam as organizações, assim como essas também moldam os interesses dos atores. Assim, é imprescindível analisar as organizações de uma nação para compreender suas políticas econômicas.

---

11 (...) we know surprisingly little about the factors that influence economic policy.

Tendo em vista os desafios similares que a França e a Inglaterra tiveram que enfrentar no período pós-guerra, Hall (1986) elaborou uma análise institucional desses países para explicar o motivo pelo qual eles optaram por caminhos diferentes. Fez ainda uma breve análise da Alemanha para ilustrar melhor as diferenças. A seguir são apresentadas sínteses dessas análises, no intuito de elucidar o tipo de exame que será realizado no presente estudo. Será dada ênfase à análise da Grã-Bretanha, enquanto os exemplos dos demais países serão utilizados como contraponto.

### **2.2.1 *Análise institucional do declínio econômico britânico no século XX***

Hall (1986) analisou o declínio britânico no século XX e a incapacidade de o país adotar políticas que fossem capazes de alterar tal situação. O fato de a queda do crescimento econômico e de a redução da participação no comércio internacional terem ocorrido justamente em uma época de grande prosperidade para a maioria dos países da Europa intrigou o autor.

As teorias convencionais explicam o declínio econômico por meio da economia neoclássica, que considera que o mercado otimiza a alocação de recursos, caso não haja interferências do Estado, maximizando o bem-estar social e o crescimento econômico. Para essa corrente de pensamento, a política pública foi responsável pelo mau desempenho da economia britânica, uma vez que desviou recursos que poderiam ter sido investidos pelo setor privado de forma mais eficiente. Além disso, o aumento da carga tributária, necessário para arcar com o crescimento da ação pública, teria reduzido os incentivos para que os empresários investissem, prejudicando o desenvolvimento econômico.

No entanto, a expansão do Estado britânico não limitou o crescimento do setor privado, porque a *performance* da economia começou a deteriorar-se 50 anos antes do início dessa expansão. Ademais, outras economias, como as da Alemanha, França, Suécia, Noruega, Holanda e Áustria, com percentuais do PIB alocados em gastos públicos iguais ou superiores aos da Inglaterra no período, obtiveram maior crescimento econômico.

Um estudo mais profundo requer a inclusão do impacto das instituições no comportamento de mercado. Em sua análise, Hall (1986) considera os próprios mercados como instituições. “O ambiente de mercado no qual empresários e trabalhadores operam é um complexo de instituições inter-relacionadas, cujas características são determinadas

historicamente e cujas configurações fundamentalmente afetam os incentivos que os atores de mercado enfrentam” (tradução nossa)<sup>12</sup>. A análise institucional examina, portanto, a configuração dos mercados, que pode ser bastante diferente entre as nações.

Em seu estudo, Hall (1986) considerou como instituições: mercados financeiros (que suprem o capital necessário ao setor produtivo); mercados de produtos (que influenciam o consumo); estruturas gerenciais; mercados de trabalho e organização de chão de fábrica. Sua análise depreende que o declínio da economia britânica se deveu principalmente:

- à prioridade que as indústrias davam à lucratividade no curto prazo, evitando investimentos em expansão e em modernização de suas fábricas. Tal fato foi consequência do relacionamento distante entre o setor produtivo e o bancário, que financiava preponderantemente capital de giro. Percebe-se um contraste com países como a França, cujos bancos forneciam elevados financiamentos de longo prazo, e como a Alemanha, onde as instituições financeiras detinham participação societária nas empresas;
- à falta de estímulo à inovação em razão da especialização em setores menos avançados tecnologicamente e da concentração das exportações britânicas para países mais atrasados da África, da Ásia e da América do Sul;
- à força dos sindicatos dentro das indústrias, que dificultou a completa integração de empresas após processos de fusão e a adoção de técnicas mais modernas de gestão da produção;
- à resistência dos trabalhadores-chave das empresas à implementação de técnicas tayloristas e fordistas, as quais se baseavam em operações que não exigiam habilidades especiais para fabricação de produtos padronizados;
- à organização compartimentada das indústrias, que prejudicava a troca informacional na empresa e, portanto, a eficiência gerencial.

A análise de Hall (1986) revela, portanto, que os principais fatores que levaram ao menor crescimento da Inglaterra estão relacionados com a estrutura institucional dos mercados. Havia incentivos para o baixo nível de investimento, atraso no ajuste industrial e práticas defasadas de trabalho. Os atores maximizaram seus retornos dentro do contexto institucional existente, ou seja, suas escolhas foram racionais, mas esse comportamento foi determinado pelos estímulos existentes no complexo das instituições de mercado.

---

12 (...) the market setting in which entrepreneurs and workers operate is a complex of interrelated institution whose character is historically determined and whose configuration fundamentally affects the incentives the market actors face.

Como o declínio econômico britânico decorre da estrutura institucional de seus mercados, não se pode responsabilizar o Estado por isso. Todavia, ele poderia ter corrigido os fatores responsáveis pelo baixo crescimento econômico. No contexto apresentado, é importante compreender o motivo pelo qual o Estado inglês não tomou atitudes mais ativas para alterar as condições institucionais responsáveis pelo baixo crescimento do país.

Segundo Hall (1986), no século passado, a política macroeconômica britânica ficou marcada pela busca de taxas de câmbio relativamente elevadas. Tal política têm impacto na indústria, pois acarreta elevação dos preços internos e redução dos externos, de modo que incentivam as importações e desestimulam os investimentos. Além disso, a política fiscal permaneceu apertada, uma vez que se buscava obter superávit orçamentário, para reduzir o déficit público. Isso agravou ainda mais a situação, já que a redução dos gastos públicos afetou negativamente a demanda.

Hall (1986) aborda ainda a questão da política industrial, que poderia ter alterado as vantagens comparativas do país. Para ele, uma política industrial deve estabelecer critérios para escolha dos setores a serem apoiados e prever recursos financeiros para serem aplicados nos setores prioritários, assim como mecanismos para pressionar a reorganização desses setores.

No entanto, diferentemente de países como a Suécia, o Japão, a Alemanha e, até mesmo, os Estados Unidos, o governo britânico aplicou fundos insignificantes nas políticas industriais até 1960. Após esse ano, o gasto foi aumentando gradativamente, sendo a maior parte voltada para o desenvolvimento regional, que tem por finalidade transferir recursos para as regiões mais deprimidas do país, ou seja, não visava à promoção de setores promissores.

De acordo com Hall (1986), o setor público britânico tampouco foi capaz de exercer a pressão necessária para que as empresas se reorganizassem, adequassem sua capacidade de produção à escala ótima e investissem em tecnologia, pois essa atividade ficou a cargo do próprio setor privado. Os setores que necessitavam se reestruturar poderiam estabelecer políticas de preços e cotas de produção. Foram disponibilizados recursos públicos na forma de subsídios ou cotas de importação durante o período pós-guerra. No entanto, não havia penalidade em caso do não cumprimento de metas, e o governo não era ativo no planejamento. Em contraste, as políticas industriais da França e do Japão eram elaboradas pelo Estado e incluíam sanções para forçar sua implementação.

A política industrial britânica, portanto, reforçou a resistência das empresas às pressões do mercado e à reorganização. Subsídios, autorização para fixarem preços, cotas de produção e proteção contra importação, sem pressão para sua reestruturação, intensificaram a

rigidez de muitos mercados, o que se refletiu em resultados medíocres. Isso impediu a reorganização interna das indústrias britânicas. Já a França e a Alemanha, que partiram de uma situação pior, conseguiram implementar políticas ativas, que contribuíram para a melhoria de sua base industrial. Em síntese, os problemas de produtividade da indústria britânica demandavam uma política de racionalização imposta pelo Estado, o que, no entanto, não foi feito.

Nesse contexto, é importante elencar os fatores que explicam os motivos pelos quais a Inglaterra não implementou as políticas industriais ativas para evitar seu declínio econômico. Para isso, Hall (1986) revela alguns aspectos da estrutura do Estado britânico que influenciaram a formulação e a implementação de suas políticas, como a posição da Inglaterra no sistema internacional, a configuração organizacional da sociedade britânica, a estrutura institucional do Estado e a natureza do sistema político (partidos políticos, interesses que influenciam as políticas).

Segundo Hall (1986), durante o domínio britânico no século XIX e início do século XX, os ativos em libras em poder de estrangeiros cresceram consideravelmente, porque uma grande parcela do comércio mundial era realizada com a moeda britânica. Assim, os ingleses temiam que a desvalorização da libra ou o déficit no balanço de pagamentos levasse à venda de sua moeda e precipitasse a redução de seu valor. Isso fez com que os políticos respondessem às crises do balanço de pagamentos com políticas deflacionárias. Além disso, o governo britânico receava que quedas na taxa de câmbio gerassem problemas diplomáticos, uma vez que muitos Estados estrangeiros acumulavam reservas em libras.

Um segundo fator diz respeito aos interesses favoráveis ao câmbio valorizado. Hall (1986) afirma que, desde a fase do império, o setor financeiro britânico era orientado para financiamentos externos. A City<sup>13</sup> era contrária à desvalorização cambial por enfraquecer a confiança internacional no mercado financeiro britânico, sendo favorável às medidas deflacionárias para resolver os problemas do balanço de pagamentos. Em contraste, os bancos alemães tinham participação societária nas indústrias nacionais e um papel reduzido no mercado internacional, o que fez com que eles defendessem a desvalorização cambial para melhorar o desempenho da indústria e das exportações.

Dessa forma, o setor financeiro britânico, diferentemente do alemão, influenciou a adoção de políticas de valorização da moeda nacional e de restrição do orçamento público como forma de manter a credibilidade do país no mercado financeiro internacional. Essa posição favoreceu a posição da City como principal fornecedora de financiamentos, mas

---

13 Centro financeiro de Londres.

prejudicou o setor produtivo, pois desestimulou os investimentos internos.

Um aspecto central foi determinado pelas instituições ligadas ao Estado. O banco central inglês sempre foi independente e, devido a sua experiência, dominava as decisões sobre as questões monetárias. Esse banco defendia os interesses da comunidade financeira orientada para os negócios internacionais, opondo-se à desvalorização da libra, às alterações no sistema financeiro e às medidas expansionistas, que levariam ao aumento da dívida ou a dificuldades no balanço de pagamentos.

O Tesouro, instituição que dominava a elaboração da política econômica, dedicava-se a controlar as despesas públicas, de forma a evitar o aumento de gastos com a política industrial. Rejeitava, portanto, a expansão fiscal para evitar a elevação da dívida pública. Desse modo, as instituições do Estado perseguiram os mesmos objetivos do setor financeiro, qual seja, o controle rígido dos gastos públicos, assim como a manutenção de um câmbio valorizado.

Com relação à estrutura social, Hall (1986) afirma que o Estado britânico não usou as associações patronais para impor a necessária reestruturação industrial, porque sua organização nacional era fraca. As associações britânicas, assim como os movimentos trabalhistas, foram mais efetivos como grupos de veto do que como grupos de apoio a uma política industrial.

Hall (1986) ainda insere o próprio sistema político como fator de influência nas políticas inglesas. Devido ao reduzido número de agricultores, não foi possível a formação de uma aliança entre estes e os trabalhadores, como as alianças formadas pelos socialistas-democratas na Suécia e pelos democratas nos Estados Unidos, as quais permitiram a implementação de políticas mais intervencionistas, que fortaleceram a economia desses países. O que houve na Inglaterra foi uma divisão entre o setor produtivo e o financeiro, o qual conseguiu impor seus interesses nas políticas econômicas adotadas.

O autor ainda aponta o fato de as doutrinas políticas preponderantes na Inglaterra serem contrárias à intervenção estatal. Até mesmo o Partido Trabalhista, que poderia ter pressionado por políticas industriais mais ativas, opôs-se à aplicação de recursos públicos em medidas que aumentariam os lucros dos empresários. Os trabalhadores optaram por privilegiar a luta pela redução do desemprego nos setores em declínio, ao invés de defenderem uma política industrial que direcionasse recursos para o fortalecimento de setores mais promissores e lucrativos.

Outro fator que inspirou a escolha das políticas econômicas restritivas na Inglaterra foi a influência que os setores privados, especialmente o financeiro, exerciam sobre os partidos

políticos, uma vez que estes dependiam financeiramente dos grupos que os apoiavam.

Em síntese, Hall (1986) observa que as rigidezes institucionais impediram que o Estado tivesse uma política industrial ativa. Essas rigidezes foram responsáveis pela manutenção do câmbio valorizado, obtido por meio de políticas deflacionárias, e pela restrição do gasto público, ou seja, políticas que contribuíram para o declínio econômico britânico. Portanto, sua análise nos traz elementos importantes para entender os padrões de política econômica ingleses, que são influenciados pelo setor financeiro, pelas instituições do próprio Estado e pelos partidos políticos. Ademais, outras instituições importantes, como as associações patronais e os movimentos trabalhistas, não foram capazes de direcionar o Estado para a adoção de políticas que poderiam estimular o crescimento econômico.

### ***2.2.2 Uma breve análise institucional da política econômica da Alemanha***

A política macroeconômica alemã no século XX foi marcada pela subvalorização do marco alemão, que estimulava a exportação e protegia a indústria nacional, porque tornava os produtos nacionais mais baratos. Contudo, essa política impunha custos aos trabalhadores e aos consumidores em geral, uma vez que os produtos importados ficavam mais caros. Como resultados positivos, esse tipo de política levou ao aumento das exportações e à geração de empregos.

Durante o período analisado por Hall (1986), houve pressões para revalorizar o marco, mas o Banco Central<sup>14</sup>, que tinha uma tendência a evitar movimentos no câmbio, assim como o capital financeiro e o industrial, que tinham interesses comuns e representavam uma importante força política, foram capazes de defender o câmbio desvalorizado. Este só passou a ser flutuante a partir de 1973, quando foi estabelecido o novo regime monetário internacional.

No período pós-guerra, o governo alemão era inclinado a adotar políticas deflacionárias e geralmente obtinha superávits fiscais, o que levava a recessões recorrentes. O país implementou políticas keynesianas apenas por um breve período, entre 1967 e 1972, quando os sociais-democratas estiveram no poder. A ênfase nas políticas monetárias apertadas pode ser explicada pela crença na autoestabilização do mercado. Hall (1986, p. 239) cita

---

<sup>14</sup> É importante mencionar que, na Alemanha, o Banco Central é independente e é responsável pela política monetária e de crédito, as quais têm capacidade de afetar o nível de atividade econômica de forma relevante.

Kreile<sup>15</sup> para exemplificar a questão: os analistas do Banco Central consideravam a “recessão um expurgo necessário para restaurar a disciplina do trabalho e a confiança na moeda” (tradução nossa)<sup>16</sup>. Cabe mencionar que o Banco Central tinha força suficiente para adotar políticas recessivas devido à aversão nacional à inflação, consequência dos efeitos da hiperinflação dos anos vinte do século passado.

Com relação à organização do capital, a Alemanha permitia a participação societária de instituições financeiras no setor industrial, sendo que essas operações eram bastante concentradas em poucos bancos. Como a presença dos bancos no capital das indústrias era relevante, eles especializaram-se nas questões industriais e participavam ativamente das decisões mais importantes. O setor financeiro alemão tinha, portanto, interesse e poder de influência no desempenho de longo prazo das maiores indústrias do país e era capaz de planejar setores inteiros. Além disso, os bancos podiam optar por financiar as empresas com elevado potencial de crescimento, pois não estavam submetidos à pressão política para preservar interesses regionais e empregos.

Já a Inglaterra e os Estados Unidos proibiam os bancos de terem participação societária em empresas, de modo que a obtenção de financiamento baseava-se em análises tradicionais de balanços financeiros, sendo negligenciadas as perspectivas das companhias decorrentes de suas estratégias. Esse tipo de financiamento levava as indústrias a priorizarem os ganhos de curto prazo.

Dessa forma, a análise do setor financeiro ajuda a explicar a ascensão da indústria alemã e o declínio na indústria britânica: no primeiro caso havia uma relação muito próxima e os interesses eram comuns e de longo prazo. No caso da Inglaterra, o interesse era de curto prazo, pois o foco estava no financiamento ao capital de giro. Ademais, torna nítida a diferença do interesse dos bancos na política cambial. Enquanto os bancos alemães queriam um câmbio desvalorizado para evitar a concorrência externa e estimular as exportações, os bancos ingleses estavam mais preocupados com o próprio desempenho no mercado internacional.

Em que pese a existência de uma política industrial na Alemanha, o governo pouco intervinha nas empresas, uma vez que o setor financeiro já cumpria esse papel. As indústrias apoiadas no âmbito de um programa estatal de desenvolvimento regional eram escolhidas pelos bancos, os quais absorviam uma parte do subsídio como taxa pelo serviço que

---

15 KREILE, M. 1978: “West Germany: the dynamics of expansion.” In P. Katzenstein (ed.), *Between Power and Plenty*. Madison: University of Wisconsin Press, 191–224.

16 Its officials tended to regard recession as “a necessary purge which restored labor discipline as well as confidence in the currency” (...).

executavam. Dessa forma, podiam ser priorizados setores com maior potencial de crescimento. Até mesmo programas de racionalização setorial eram administrados pelos bancos, o que diferia bastante da atuação do governo britânico nesse campo. As políticas de desenvolvimento regional da Grã-Bretanha frequentemente favoreciam setores que estavam em declínio econômico.

A organização do trabalho na Alemanha também contrastava com a da Inglaterra, destacando-se pela concentração das organizações sindicais e pela elevada regulamentação da negociação coletiva de salários. Além disso, quase todos os trabalhadores eram sindicalizados, e as negociações coletivas eram bastante importantes para eles. No entanto, em certas situações, como na crise dos anos 70, essas negociações chegaram a restringir salários com o objetivo de reduzir a inflação. Esse tipo de cooperação só foi possível porque havia uma centralização dos sindicatos alemães em poucas entidades, que representavam os trabalhadores e negociavam em seu nome. Além disso, era mais fácil verificar se os acordos estavam sendo cumpridos. Já os sindicatos ingleses eram fragmentados, o que dificultava um diálogo no âmbito nacional.

Por meio dessa breve comparação, pode-se compreender como os setores financeiro e industrial da Alemanha, ao contrário dos da Inglaterra, tinham interesse no câmbio desvalorizado e conseguiram influenciar essa política. Ambos os países adotaram políticas fiscais restritivas, mas foram motivadas por diferentes fatores: a Alemanha tinha receio do retorno da inflação, enquanto a Inglaterra queria manter sua supremacia no mercado financeiro internacional. Já as políticas de estímulo ao desenvolvimento eram completamente diferentes: as políticas alemãs eram implementadas pelos bancos, que podiam priorizar setores promissores, enquanto as políticas britânicas eram de responsabilidade do governo e concentravam esforços nos setores em declínio para evitar o desemprego.

### ***2.2.3 Uma breve análise institucional da política econômica da França***

O arranjo institucional da França foi bem diferente daquele da Inglaterra, o que levou a escolhas de políticas bastante distintas. Segundo Hall (1986), a política macroeconômica francesa do século passado destacava-se pelo estímulo ao investimento e à demanda, obtido por meio do déficit público e pela expansão monetária, sendo o crescimento dos agregados monetários muito maior na França do que na Alemanha ou na Inglaterra. Além disso, o

Estado francês provia financiamentos subsidiados ao setor privado como forma de estimular o crescimento econômico. Como consequência, essas políticas de incentivo ao consumo comprometiam as exportações, acarretavam crise no balanço de pagamentos e geravam fortes pressões inflacionárias. No entanto, o governo mantinha a postura de não adotar políticas de contenção da expansão monetária, para não prejudicar o crescimento econômico. Diante dessa questão, durante a época das taxas de câmbio fixo, a França preferia a desvalorização de sua moeda, diferentemente da Inglaterra, que optava por manter seu câmbio valorizado.

A política macroeconômica francesa baseava-se, portanto, na expansão da demanda, no crédito subsidiado e na desvalorização cambial e tinha o objetivo de estimular o crescimento econômico. Tal política só foi possível porque o Ministério das Finanças era responsável pelas políticas fiscal e monetária, além da industrial, diferentemente da Alemanha, onde essas políticas eram afetas a diferentes ministérios, e da Inglaterra, cuja prioridade era o controle fiscal. Além disso, o Ministério das Finanças francês exercia grande influência sobre o Banco Central, sendo este muito menos independente que os bancos centrais da Alemanha e da Inglaterra.

A política industrial da França também contrastava com a da Inglaterra e a da Alemanha, pois o Estado francês intervinha incisivamente no setor privado por meio de uma estratégia de desenvolvimento. Para que essa estratégia fosse efetiva, o governo pressionava as indústrias para que a executassem e disponibilizava recursos financeiros para as empresas que já eram lucrativas, com o objetivo de criar “campeãs nacionais”. Dessa forma, o Estado incentivava as fusões e disponibilizava recursos financeiros para desenvolvimento tecnológico, sendo bastante ativo na racionalização de setores importantes para a economia francesa.

É importante mencionar que a *École Nationale d'Administration* e o *Commissariat Général du Plan* desempenharam um papel importante na difusão de ideias relacionadas à importância de uma estratégia para o desenvolvimento da indústria francesa, estimulando os gestores do Estado a empreender uma política industrial ativa. Além disso, é preciso enfatizar a dependência da indústria em relação aos bancos e a relação extremamente próxima entre estes e o Estado francês.

A maior parcela do financiamento à indústria francesa era realizada pelos bancos, com dívida de médio e longo prazos, sendo o mercado de capitais pouco utilizado. Ressalta-se que a indústria francesa era uma das mais alavancadas da Europa. Dessa forma, os detentores do capital financeiro possuíam um minucioso conhecimento do setor industrial e tinham interesse e capacidade para influenciar suas estratégias de *marketing* e de produção. Os bancos alemães

também conseguiam intervir nas estratégias das indústrias, mas isso decorria da significativa participação societária do setor financeiro nas empresas.

Diferentemente do Estado alemão, o francês tinha uma relação bastante próxima com o setor bancário, sendo que várias organizações foram estabelecidas pelo próprio Estado, no período pós-guerra, com o objetivo de coletar a poupança da população e de prover recursos para a indústria, a agricultura, a habitação e o turismo. O Estado francês exercia influência sobre a banca privada, sendo responsável por sua elevada alavancagem, uma vez que utilizava os recursos de suas instituições financeiras para estabelecer *joint ventures* com os bancos e para operações de redesconto. Dessa forma, o Estado exercia um certo controle sobre as atividades dos bancos, e estes tinham uma significativa influência sobre as empresas, o que facilitava a implementação das políticas industriais e, por conseguinte, a racionalização do setor produtivo.

De acordo com Hall (1986), a organização do trabalho na França também era divergente da Alemanha e da Inglaterra no século passado. O movimento sindical francês era fraco, possuía poucos afiliados e tinha dificuldade para obter receita por meio das contribuições. Ademais, o Estado desencorajava a participação dos sindicatos nas negociações salariais, pois os delegados sindicais eram frequentemente excluídos. Esses fatores enfraqueciam os sindicatos e impediam que eles exercessem qualquer influência sobre a política industrial ou de salários.

Nesse sentido, a França distinguia-se da Alemanha por não ter sido capaz de promover o diálogo entre os empresários, os trabalhadores e o governo. O governo francês só admitia as negociações tripartites em épocas de crise. Os acordos salariais eram frequentemente restringidos por meio do controle de preços dos produtos. Quando esse artifício não tinha êxito, as desvalorizações cambiais anulavam o impacto dos aumentos salariais nos preços dos produtos exportados, evitando piora no desempenho do balanço de pagamentos.

Outro ponto digno de nota é a divisão do movimento sindical: várias confederações competiam pelas associações de trabalhadores e por poder. Essas entidades sabotavam-se ao acusarem umas às outras de cooperar com os empresários, de modo que o incentivo para uma atuação ativa dos sindicatos era diminuído pela competição entre eles próprios. Dessa forma, a limitada autoridade dos líderes sindicais e a existência de competição entre as entidades sindicais tornou a negociação tripartite difícil de ser conseguida, assim como na Inglaterra.

## 2.3 Conclusão

A análise institucional representa uma abordagem alternativa à análise econômica tradicional, a qual privilegia a racionalidade técnica para explicar as políticas econômicas adotadas por um país. Trata-se, no caso da primeira, de uma análise abrangente, que considera o processo político das escolhas econômicas, mas não se restringe à formação das coalizões e às pressões exercidas pelos grupos de interesses. São investigadas as diversas instituições, seus interesses e sua capacidade de influenciar as decisões, assim como os incentivos que norteiam a ação dos diferentes atores.

Os países estudados por Hall (1986) adotaram políticas econômicas bastante diferentes, relacionadas com os fatores institucionais de cada nação, ainda que sujeitos aos mesmos desafios do período pós-guerra. É impressionante observar como padrões que permaneceram ao longo do tempo explicam as medidas econômicas escolhidas, demonstrando como a organização do capital, do trabalho e do Estado são importantes para explicar os resultados alcançados.

O estudo de Hall (1986) envolveu o exame das ideias vigentes em determinada época, que, por certo, inspiraram as escolhas econômicas das nações, e das pressões internacionais que carregam consigo interesses de outros países. É interessante observar que os países, mesmo os desenvolvidos, não estão imunes a esse tipo de influência, e podem fazer escolhas que não favorecem sua economia no balanço final. O exemplo da Inglaterra mostra como o país priorizou a manutenção de sua posição no mercado financeiro internacional, uma vez que trazia ganhos relevantes para a City, mas prejudicou o setor produtivo. Todavia, não se pode responsabilizar exclusivamente essa influência pela manutenção do câmbio valorizado e pelas políticas deflacionárias, uma vez que outros fatores e instituições contribuíram para que o país adotasse tais políticas.

Já a posição da França e da Alemanha na economia internacional não afetou da mesma maneira suas escolhas até o início da década de 1970, quando a economia francesa precisou aumentar sua competitividade internacional e a alemã foi pressionada pela valorização cambial, devido ao aumento da entrada de moeda estrangeira no país.

O estudo de Hall (1986) ilustrou ainda como a trajetória dos países afetou suas escolhas: a precoce industrialização britânica moldou a relação distante do mercado financeiro com o setor produtivo, a qual impediu a cooperação entre eles e influenciou a opção por políticas que beneficiavam o setor financeiro. Na Alemanha, a industrialização tardia exigiu

investimentos vultosos, que foram supridos por meio da participação societária dos bancos nas empresas, levando à cooperação do setor financeiro com o industrial. Na França, essa cooperação deu-se por meio dos financiamentos de médio e longo prazos. Nesses dois países, o capital industrial e o financeiro, importantes instituições na definição das políticas econômicas, defendiam juntos a adoção de um câmbio desvalorizado para estimular o investimento e o crescimento econômico.

Outra questão importante refere-se à política fiscal desses países: a Inglaterra e a Alemanha buscavam obter superávits fiscais por razões distintas. O governo britânico precisava manter sua credibilidade internacional para proteger a City e para evitar problemas diplomáticos com países que acumulavam reservas em libras. Já o governo alemão, responsável pelo desempenho fiscal do país, temia o retorno da inflação. Em contraponto, na França, o resultado fiscal era continuamente deficitário, pois os formuladores de política consideravam importante o estímulo ao crescimento econômico, por meio do gasto público.

A organização do trabalho também contribuiu significativamente para a escolha da política econômica desses países. A negociação tripartite alemã chegou a acarretar limitação dos salários com o intuito de se evitar inflação e de aumentar a competitividade de sua indústria. O governo inglês também tinha interesse na negociação coletiva para tentar restringir os aumentos e neutralizar essa força inflacionária. No entanto, a existência de sindicatos fortes impedia a continuidade dessas negociações. O exemplo extremo é o da França, onde os sindicatos eram excluídos das negociações, e o governo tinha sucesso no esforço para evitar aumentos reais de salários, preservando a competitividade da indústria.

Da mesma forma, as capacidades do Estado de cada país influenciaram nas escolhas da política econômica. O Estado francês era forte e intervinha mais na economia por meio dos gastos públicos e da concessão de subsídios muitas vezes vinculados ao cumprimento de metas. Já o Estado alemão transferia a implementação da política industrial para os bancos, que cumpriam a missão com eficiência. Na Inglaterra, todavia, sindicatos e empresários guiados pela ideologia liberal vetavam a possibilidade de o Estado realizar reformas substanciais no setor produtivo.

Tendo em vista a abrangência da análise institucional, conforme demonstrado pelos exemplos elaborados por Hall (1986), é imprescindível para o exame dos determinantes das políticas econômicas neoliberais no Brasil, no final do século passado, a análise de sua trajetória, como forma de verificar a existência de continuidades. Além disso, é preciso compreender os papéis exercidos pelos setores financeiro e produtivo, a estrutura trabalhista, a organização do governo, assim como os incentivos que essas instituições tiveram ao longo

do tempo. Deve-se considerar, ainda, a posição internacional do País, tanto no que se refere à abertura do mercado doméstico, quanto à situação dos produtores nacionais no mercado internacional.

### 3 O NACIONAL-DESENVOLVIMENTISMO

No imediato período pós-guerra, devido à reconstrução europeia, os países latino-americanos ficaram relativamente isolados do restante do mundo: a demanda internacional pelas *commodities* por eles produzidas reduziu-se, e os financiamentos externos disponíveis para essa região tornaram-se escassos.

Nesse contexto, foi criada a Comissão Econômica para a América Latina e Caribe – CEPAL: um centro de estudos das Nações Unidas com a função de contribuir para o desenvolvimento econômico da região. A CEPAL teve papel importante no desenho de programas específicos para a superação do subdesenvolvimento latino-americano, tendo como foco a acumulação de capital e o aumento da renda.

O nacional-desenvolvimentismo ganhou força a partir dos estudos desenvolvidos pela CEPAL, que concluíram pela impossibilidade de desenvolvimento dos países latino-americanos a partir da exportação de produtos primários. A intervenção do Estado na economia, por meio de investimento direto ou da proteção da indústria nacional, passou a ser preponderante. O objetivo era estimular a industrialização dos países para substituir as importações como forma de mitigar os déficits no balanço de pagamentos e de promover o desenvolvimento.

Durante um tempo, essas políticas geraram um crescimento extraordinário na economia dos países latino-americanos, especialmente no setor industrial. Segundo Diniz (2011, p. 496), o Brasil conseguiu implantar “um parque industrial complexo e altamente diversificado, sendo o porte da industrialização um importante diferencial da economia brasileira em relação aos demais países latino-americanos”. Além disso, o País conseguiu reduzir a pobreza, embora a concentração de renda na região tenha permanecido extremamente elevada.

Cabe lembrar que o período em que as políticas nacionais desenvolvimentistas foram implementadas na América Latina pode ser dividido entre regimes democráticos e regimes militares, sendo que estes últimos se alastraram pelo continente a partir da década de 1960. No Brasil, os militares implementaram inicialmente as políticas de estabilização, mas não suportaram a pressão e retornaram ao modelo desenvolvimentista, porém de forma mais autoritária e com menor participação institucionalizada dos grupos sociais.

Entre os entraves para o alcance de melhores resultados e de estabilidade no período destacam-se a incapacidade de os governos latino-americanos reduzirem o déficit público com

vistas ao controle da inflação, que permaneceu elevada. Ademais, as exportações de *commodities*, bem como de produtos industrializados, foram negligenciadas, piorando o balanço de pagamentos. Percebe-se ainda a ineficiência dos governos na coordenação da economia e a reduzida institucionalização das burocracias, geralmente permeáveis a interesses privados, o que dificultou a adoção de um planejamento coerente no longo prazo.

O balanço de pagamentos deficitário exigia volumes cada vez maiores de financiamentos externos, o que se exacerbou após o primeiro choque do petróleo em 1973, com a progressiva necessidade de importação do combustível. Durante essa década, o endividamento continuou a ser estimulado, porque o custo desses financiamentos era baixo e porque havia excesso de recursos no mercado financeiro internacional, principalmente em decorrência dos expressivos superávits dos países da Organização dos Países Exportadores de Petróleo – OPEP. Contudo, a situação mudou radicalmente no início da década de 80 do século XX, pois, com a recessão nos países desenvolvidos e o aumento das taxas de juros internacionais, os recursos externos tornaram-se caros e escassos na América Latina (PALMA, 2003). Em consequência, o ritmo de crescimento econômico caiu substancialmente, provocando diminuição da renda *per capita*. Além disso, a inflação disparou.

O presente capítulo é composto por três partes, além desta introdução. Na primeira, é apresentado o padrão da política econômica adotado pelo Brasil entre as décadas de 1950 e 1970. Posteriormente são analisadas as instituições que levaram às escolhas apresentadas, compreendendo o contexto internacional; a organização do Estado; o pensamento vigente à época; e as forças sociais, as quais abrangem os trabalhadores, as elites agrárias, os empresários do setor industrial e os militares.

### **3.1 O padrão de política econômica**

De acordo com Guimarães (2003), é possível perceber algumas continuidades no padrão de política econômica adotada pelos países da América Latina entre as décadas de 1950 e 1970, que, segundo as teses estruturalistas, são consequências da forma de inserção internacional desses países e da influência da política externa norte-americana. No Brasil, essas continuidades referem-se principalmente à sobrevalorização cambial, à tolerância com a inflação, às políticas de atração de investimentos externos, ao processo de industrialização

baseado na substituição de importações e coordenado pelo Estado e às políticas protecionistas. Tais políticas foram implementadas com o objetivo de proteger a nascente indústria nacional da concorrência internacional. Nesse contexto, o Estado brasileiro coordenava o processo por meio do planejamento e estimulava os setores escolhidos com financiamentos subsidiados, incentivos fiscais e barreiras alfandegárias e investia diretamente na indústria básica e em infraestrutura.

Leopoldi (2000) aponta que o câmbio sobrevalorizado estimulava as importações, favorecendo as indústrias que necessitavam de matérias-primas e bens de capital estrangeiros, mas desestimulava as exportações. Guimarães (2003) justifica também a opção pelo câmbio sobrevalorizado, especificamente nos anos posteriores à II Guerra, pela inelasticidade da demanda internacional por produtos primários, ou seja, sua demanda não se elevaria com a redução de preços no mercado externo, sendo mais vantajoso para o Estado manter o câmbio sobrevalorizado, dado que maximizava a receita em moeda estrangeira. Ademais, havia receio de que a desvalorização cambial acarretasse aumento da inflação, com a elevação de preço dos produtos importados. Cabe salientar que a manutenção do câmbio fixo entre 1939 e 1953 exacerbou a valorização da moeda nacional. Nesse sistema de controle cambial, surgiu um mercado paralelo, onde as cotações eram livres.

Para proteger a indústria nacional da concorrência estrangeira, era aplicado o sistema de licenças de importação, que foi instituído em 1945, com a função de limitar as importações em um contexto de carência de divisas. Leopoldi (2000) revela que foi justamente a partir da instituição desse sistema que o controle cambial ganhou importância, uma vez que a indústria nacional foi efetivamente protegida por esses mecanismos até 1957, quando foi aprovado o novo código aduaneiro. Dessa forma, o sistema de licenças, que protegia a produção nacional, juntamente com o câmbio sobrevalorizado, que tornava a aquisição de equipamentos e matérias-primas importados mais acessíveis, representava o melhor cenário para a indústria brasileira.

Em 1953, durante o segundo governo de Getúlio Vargas (1951-1954), foi implementado um regime de taxas de câmbio múltiplas, num total de cinco, que seriam aplicadas segundo a importância do bem para a economia do País. Esse regime era mais flexível, pois taxas mais favoráveis podiam ser empregadas para incentivar o investimento estrangeiro e as exportações de alguns produtos. O sistema beneficiou a indústria, uma vez que a protegia da concorrência dos importados similares aos produzidos nacionalmente e reduzia os preços das matérias-primas e dos bens de capital importados. Além disso, o câmbio funcionava como imposto para a importação de bens não essenciais, o que gerava aumento da

arrecadação sem uma reforma tributária, a qual tenderia a ser bloqueada pelo Congresso Nacional.

Em 1955, no Governo Café Filho (1954-1955), a Superintendência da Moeda e do Crédito (Sumoc) editou a Instrução nº 113, que autorizou a importação de máquinas e equipamentos como investimento externo, sem que houvesse saída de moeda externa do Brasil. A medida tinha o objetivo de reduzir o déficit no balanço de pagamentos, mas também favorecia os investimentos de empresas estrangeiras, elevando sua participação na economia nacional e reduzindo a proteção à indústria nacional. Como consequência, houve crescimento econômico, com a predominância de empresas estrangeiras e públicas. As companhias privadas nacionais passaram a ter relações de subordinação com as estrangeiras. Portanto, o processo de industrialização brasileiro passou a basear-se no tripé: empresas de capital estrangeiro, empresas públicas e empresas privadas.

Como os investimentos externos amenizavam o déficit no balanço de pagamentos e possibilitavam o aprofundamento do processo de industrialização na região, eles eram atraídos por meio da concessão de benefícios, ainda que houvesse uma forte ideologia nacionalista na América Latina. A importância do capital externo para esses países conferia elevado poder de barganha às empresas estrangeiras. Segundo Guimarães (2003), a Colômbia representava uma exceção nesse aspecto, pois os plantadores de café do país queriam ampliar sua participação no mercado internacional e pressionaram para a desvalorização do câmbio. Isso incentivava o aumento da produção, favorecendo um balanço de pagamentos mais equilibrado, de modo que proporcionava maior independência da nação em relação ao capital externo.

Outro ponto importante da política econômica brasileira refere-se à questão aduaneira, pois até 1957 vigorava o código de 1934, que estabelecia tarifas fixas, as quais, obviamente, ficaram defasadas ao longo do tempo. Ademais o código foi desrespeitado logo que entrou em vigor, uma vez que o Tratado de Comércio com os Estados Unidos, de 1935, já concedia privilégios à entrada de produtos industrializados norte-americanos no Brasil. Dessa forma, as tarifas não eram eficientes para proteger a indústria nacional, sendo esse papel cumprido pela política cambial e pelas licenças de importação. Em 1947 foi assinado o Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT), que elevou as taxas em 40%. Todavia, a medida ainda não oferecia proteção aos produtos nacionais, pois as tarifas permaneceram baixas e não estavam atreladas aos preços dos produtos (LEOPOLDI, 2000).

Finalmente, em 1957, foi aprovado o novo código, que estabelecia o sistema *ad valorem* para as tarifas alfandegárias e criava o Conselho de Política Aduaneira (CPA), com a

função de adequar esses direitos à conjuntura econômica e de emitir opinião sobre os acordos comerciais. Leopoldi (2000) compara a nova tarifa, que passou a ser flexível, com o sistema cambial, dada a nova possibilidade de usar essa barreira para controlar de fato as importações, o que anteriormente era realizado pelo sistema cambial. Com isso, o sistema cambial foi simplificado, e as cinco taxas de câmbio foram reduzidas para somente duas. A autora também aponta que as empresas estrangeiras que mantinham unidades produtivas no País beneficiaram-se da reserva de mercado criada pela nova medida.

É importante mencionar ainda que, durante o período, a inflação era tolerada, uma vez que o governo não tinha capacidade para implementar as políticas de estabilização, incluindo a capacidade de manter o déficit público sob controle. Havia pressão para que o Estado mantivesse seus gastos, seja no investimento direto, seja no estímulo ao investimento privado, pois estes eram relevantes para o desenvolvimento do País. Além disso, grupos influentes, como os industriais e as elites agrárias, beneficiavam-se dos incentivos fiscais e de outras medidas.

Conforme exposto, o padrão de política econômica do Brasil entre a década de 1950 e o início dos anos 1960 caracterizava-se pela sobrevalorização cambial, pelo uso das licenças de importação, pelas medidas expansionistas e pela tolerância com a inflação. Guimarães (2003) contrasta esse padrão com o dos países do leste asiático. O autor enfatiza que Coreia e Taiwan optaram, a partir dos anos 60, por taxas de câmbio realistas e mantiveram a inflação sob controle. Essas decisões explicam-se também pela influência norte-americana, que, no início dos anos 60, pressionou por uma série de reformas. Com essas e outras políticas, esses países foram capazes de desenvolver uma indústria altamente produtiva, que possibilitou o aumento das exportações, um elevado crescimento econômico e um aumento real dos salários, com conseqüente redução de suas desigualdades.

A partir de 1964, observam-se algumas alterações na política econômica brasileira, com a tomada do poder pelos militares. O planejamento e a ênfase em soluções técnicas passaram a ser ainda mais valorizados, e uma estrutura correspondente foi criada. Segundo Stepan 1975, o primeiro governo militar, o de Castello Branco (1962-1967), priorizou o controle da inflação por meio da redução do déficit público e do controle de preços e de salários. Ademais, implementou reformas fiscais no intuito de elevar a receita pública. O presidente acreditava que algumas empresas públicas deficitárias poderiam ser mais lucrativas nas mãos do setor privado. Para incentivar a entrada de capital externo, tendo em vista o desenvolvimento do País, foi revogada a proibição de exploração de minério de ferro por empresas estrangeiras. Para esse governo, a ideologia nacionalista evitava a competição e

mantinha as empresas nacionais ineficientes no mercado, impedindo o fortalecimento do capitalismo.

As medidas mais ortodoxas implementadas nesse período acarretaram redução da inflação, que atingira 92,12% em 1964, passando para 25,02% em 1967. Todavia, como era previsto, houve também diminuição do crescimento do PIB, que havia alcançado patamares superiores a 8% a.a. no início da década e ficou em 2,4% no ano de 1965 (tabela 1, abaixo).

Apesar de ter conseguido estabilizar a economia e adotado medidas que, a médio prazo, estimulariam os investimentos, Castello Branco não logrou escolher seu sucessor, em grande parte devido à insatisfação dos empresários com as políticas mais ortodoxas e a seu reduzido poder de persuasão. Os militares da “linha dura” assumiram o poder, representando uma nova mudança no programa econômico do País. Dessa forma, os governos seguintes adotaram uma postura mais nacionalista, defendendo participação limitada de recursos externos para financiar o desenvolvimento e a correção dos desequilíbrios no balanço de pagamentos por meio do aumento das exportações. Essas mudanças, que se deveram à crise de legitimidade do governo, agradaram o segmento empresarial mais nacionalista e a elite agrária (STEPAN, 1975).

Segundo Guimarães (2010), os governos militares posteriores a 1967 aumentaram a proteção às indústrias nacionais e tornaram a política monetária mais expansionista. Os investimentos privados voltaram a ser estimulados por meio de financiamentos com condições favoráveis e de incentivos fiscais. Esses últimos, em conjunto com a prática de minidesvalorizações cambiais, foram utilizados com vistas à elevação das exportações. As empresas estatais também aumentaram seus investimentos consideravelmente. Apesar de tais políticas terem gerado um crescimento do PIB extraordinário, superior a 9% a.a. (tabela 1), elas exacerbaram os desequilíbrios do balanço de pagamentos em função do aumento das importações.

Houve, portanto, no início do regime militar, uma tentativa de adoção de políticas mais ortodoxas, com vistas à estabilização do País, o que, porém, não durou muito. Em seguida, as políticas expansionistas, como a concessão de financiamentos ao setor privado com taxas subsidiadas, incentivos fiscais e investimentos públicos, retornaram. Uma mudança importante diz respeito ao sistema cambial, que passou a contar com as minidesvalorizações para reduzir o déficit no balanço de pagamentos. Tratava-se, contudo, de uma medida pontual de estímulo às exportações, pois o direcionamento da política econômica continuou sendo o desenvolvimento do País por meio da substituição das importações.

**Tabela 1 – Inflação e crescimento do PIB – Brasil – 1950 a 1983**

Ano	Índice geral de preços- disponibilidade interna (IGP-DI)	Crescimento do PIB
1950	12,41%	6,80%
1951	12,34%	4,90%
1952	12,75%	7,30%
1953	20,51%	4,70%
1954	25,87%	7,80%
1955	12,15%	8,80%
1956	24,56%	2,90%
1957	6,95%	7,70%
1958	24,37%	10,80%
1959	39,44%	9,80%
1960	30,46%	9,40%
1961	47,79%	8,60%
1962	51,61%	6,60%
1963	79,89%	0,60%
1964	92,12%	3,40%
1965	34,23%	2,40%
1966	39,11%	6,70%
1967	25,02%	4,20%
1968	25,50%	9,80%
1969	19,31%	9,50%
1970	19,27%	10,40%
1971	19,48%	11,30%
1972	15,73%	11,90%
1973	15,53%	14,00%
1974	34,56%	8,20%
1975	29,33%	5,20%
1976	46,27%	10,30%
1977	38,79%	4,90%
1978	40,82%	5,00%
1979	77,24%	6,80%
1980	110,23%	9,20%
1981	95,20%	-4,30%
1982	99,73%	0,80%
1983	211,02%	-2,90%

Fontes: Fundação Getúlio Vargas, via Sistema Gerenciador de Séries Temporais do site do Banco Central do Brasil.

Guimarães (2010) aponta que, a partir de 1974, intensificou-se a entrada de recursos externos para financiamento de investimentos no setor energético, de insumos básicos e de bens de capital, com o objetivo de fortalecer a indústria. Ademais, foram criadas linhas de financiamento de longo prazo para fortalecer o setor de bens de capital e para a compra de equipamentos nacionais. Nessa época, houve um maior esforço para fortalecer o eixo nacional do tripé da industrialização brasileira. As empresas públicas eram frequentemente utilizadas como instrumento de estímulo à indústria nacional, uma vez que eram pressionadas a adquirir

matérias-primas e bens de capital nacionais, em vez de importá-los. A implantação de empresas de capital externo também era incentivada, pois aliviava os déficits no balanço de pagamentos e possibilitava investimentos sem a correspondente poupança nacional.

De acordo com Guimarães (2003), voltou a haver maior preocupação com o controle da inflação no final da década de 70 do século passado, quando a política monetária passou a ser mais restritiva, e as taxas de juros foram elevadas. Como era esperado, essas medidas, que visavam ao controle da inflação, acarretaram diminuição do ritmo de crescimento da economia, de modo que a disposição para mantê-las não perdurou devido à pressão política dos empresários e da sociedade civil. Os estímulos à economia por meio de políticas expansionistas retornaram, e as taxas de juros foram novamente reduzidas, sendo observado um forte crescimento econômico em 1979 e 1980 (tabela 1), porém acompanhado de maior inflação, déficit no balanço de pagamentos, déficit público e dívida externa. Tais resultados fizeram com que as condições econômicas do Brasil tornassem mais precárias durante a crise da década de 1980.

No regime militar houve, portanto, algumas alterações na política econômica em relação ao período anterior, principalmente no que concerne ao sistema cambial, que permitiu minidesvalorizações, visando ao aumento das exportações. Houve também tentativas de implementação de políticas restritivas para o controle da inflação, mas os governos não resistiram às pressões e retornaram às políticas expansionistas. Dessa forma, percebe-se continuidade nas políticas expansionistas, que incluíam gastos elevados para concessão de subsídios, incentivos fiscais e financiamentos em condições mais favoráveis para determinados setores da economia, visando à proteção das indústrias nacionais. Abrangeram ainda o uso do investimento público direto e das empresas públicas para estimular a economia. Ademais, o incentivo à entrada de capital externo esteve presente em quase todo o período, tanto para alavancar o crescimento econômico do País, como para melhorar o balanço de pagamentos. Em resumo, pode-se apontar a forte intervenção do Estado na promoção do desenvolvimento como a característica mais marcante do período.

Como consequências do padrão de política econômica adotado nas décadas de 50 a 70 do século passado, destacam-se as altas taxas de crescimento, a permanência de um contexto econômico inflacionário por um longo período e as recorrentes crises no balanço de pagamentos. O protecionismo contribuiu para o dinamismo da economia nacional, mas acabou gerando empresas nacionais menos competitivas, com reduzida capacidade de exportar seus produtos. Além disso, a pouca atenção dada às exportações prejudicou sobremaneira o setor agrícola, justamente o setor que tinha maior potencial para gerar divisas

para o País. Tudo isso impediu que o Brasil tivesse um crescimento econômico mais equilibrado.

A compreensão das razões pelas quais esse padrão de política econômica foi adotado no Brasil e o motivo pelo qual as distorções não foram corrigidas requerem uma análise de seus determinantes, incluindo o papel que certas instituições tiveram para os resultados.

### **3.2 Fatores que ajudam a explicar a política econômica adotada**

O estudo das políticas econômicas adotadas no Brasil entre as décadas de 1950 e 1970 demonstra a existência de continuidades que decorrem do que Hall (1986) chama de consistências estruturais, cuja identificação é a base da análise institucional. Esta seção visa ao exame dessas consistências estruturais, as quais dizem respeito às instituições que influenciaram as escolhas das políticas. Ademais, é preciso conhecer o contexto internacional em que essas políticas foram implementadas e como esse contexto possibilitou e influenciou as escolhas feitas.

#### ***3.2.1 Contexto internacional***

As décadas de 1950 e de 1960 foram um período de espetacular crescimento da economia mundial. Entre as várias razões para a grande prosperidade, ressalta-se o Sistema de Bretton Woods, que estabeleceu taxas de câmbio fixas e regulação do fluxo internacional de divisas. Essas decisões deviam-se ao temor de que as condições que deram origem à crise de 1929 retornassem. Nos anos 30, os países determinavam a taxa de câmbio mais adequada conforme a conjuntura, sendo que, em cenário de recessão, desvalorizavam suas moedas com o objetivo de estimular as exportações. As nações afetadas (que percebiam piora em seu balanço de pagamentos) tendiam a fazer o mesmo para evitar ou amenizar o impacto em suas economias, sendo essas desvalorizações sucessivas conhecidas como desvalorizações competitivas. Em face desse quadro, o estabelecimento de taxas de câmbio fixas pelo Sistema de Bretton Woods tinha o objetivo de evitar as desvalorizações competitivas, pois, a longo prazo, elas poderiam acarretar um protecionismo exacerbado e limitar o comércio

internacional (CARVALHO, 2004). Ao mesmo tempo, foi instituído o GATT<sup>17</sup> em 1947, que visava à liberalização comercial, por meio da harmonização das políticas tarifárias dos signatários. As práticas protecionistas eram permitidas, mas havia uma pressão contra elas.

Sendo o Brasil signatário de Bretton Woods, cabe questionar como foi capaz de manipular o câmbio durante o período analisado, uma vez que o acordo prescrevia taxas fixas. Almeida (2002) alega que, em 1946, foi informada a taxa de 18 cruzeiros por dólar, taxa praticada desde 1939 e que, apesar da inflação do período, foi mantida até 1953, quando passou a ser adotado o sistema de taxas múltiplas. Existia, ainda, o mercado de dólar paralelo, sem controle governamental, onde, segundo Leopoldi (2000), a moeda americana chegou a valer o dobro do câmbio oficial. Almeida (2002) assinala que o País tinha uma certa flexibilidade no que se refere à dualidade cambial e ao sistema de taxas múltiplas. O autor informa ainda que até mesmo países desenvolvidos, como França e Grã-Bretanha, muitas vezes ultrapassaram os limites permitidos pelo acordo para desvalorização cambial. Dessa forma, embora os signatários de Bretton Woods devessem seguir o sistema de câmbio fixo, houve certa condescendência, principalmente com os países menos importantes para o acordo, como o Brasil<sup>18</sup>.

Com relação ao GATT, cabe mencionar que o Brasil comprometeu-se a não reformar o código aduaneiro até 1951, de modo que as discussões foram adiadas por quatro anos, e o novo código só foi aprovado em 1957. Leopoldi (2000) conta que, nesse período, o País tentou, até mesmo, desligar-se do GATT, evidenciando que Argentina e México, até então, não participavam dele. Os compromissos com o GATT, portanto, limitaram o estabelecimento de uma política tarifária capaz de proteger efetivamente a indústria nacional até 1957, o que, no entanto, era realizado pela política cambial. Uma importante consequência da diminuição das barreiras tarifárias impostas pelo GATT foi a intensificação do comércio internacional e o incentivo à produção industrial em países que pagavam salários mais baixos e, portanto, com menores custos, reduzindo os preços das mercadorias (GAMBLE, 1988).

O sistema de Bretton Woods durou até 1971, quando os Estados Unidos abandonaram o câmbio fixo e desvalorizaram o dólar. Com isso, os Estados tornaram-se vulneráveis, pois perderam o controle sobre o movimento de capitais, que passaram a ser direcionados para os

---

17 O GATT, criado em 1947, foi a instituição que deu origem à Organização Mundial do Comércio (OMC) em 1995.

18 A esse respeito, Almeida (2002) afirma que “o modelo de paridades fixas e controladas pelo FMI só vigorou no decorrer dos anos 60”. É provável que a flexibilidade em relação às taxas de câmbio fixas tenha ocorrido devido à inexistência de um sistema que pudesse penalizar os países que não seguiam a recomendação, a não ser quando recorriam aos financiamentos do FMI ou do Banco Mundial, os quais poderiam impor condicionalidades. É importante lembrar que o Brasil pouco utilizou recursos dessas instituições até a década de 1980, tendo rompido as relações com o FMI por um breve período em 1959.

países onde havia melhor relação risco-retorno para os investimentos.

Outro acontecimento relevante, fundamental para a compreensão das dificuldades enfrentadas pelo Brasil nos anos 1970 e 1980, foram os choques do petróleo ocorridos em 1973 e em 1978, quando a economia mundial já estava em crise. Tais choques acarretaram inflação, recessão, falência de empresas, desemprego e elevação dos déficits públicos em diversos países.

Na América Latina, entretanto, os acontecimentos da década de 1970 repercutiram de forma um pouco diversa, pois não foi observada recessão. O que ocorreu foi uma piora no balanço de pagamentos dos países, que mantiveram seus investimentos e, para isso, precisavam aumentar a importação de petróleo, sendo que o custo do combustível havia quadruplicado no período (GAMBLE, 1988). A necessidade de divisas foi suprida facilmente àquela época, pois o mercado financeiro estava líquido em decorrência dos importantes resultados comerciais dos países exportadores de petróleo, os quais não tinham capacidade de absorver o expressivo montante de recursos que recebiam. Nesse cenário, o aumento do endividamento dos países latino-americanos deu-se a taxas de juros flutuantes, com custo muito reduzido. Palma (2003) relata que a Libor (London Interbank Offer Rate – taxa de referência para financiamentos internacionais) real média entre 1972 a 1980 ficou em -5,3 por cento.

Ffrench-Davis, Muñoz e Palma (2005, p. 156) ressaltam que alguns países da região, como o Brasil, “se comportaram como se a mudança dos preços relativos no mercado internacional fosse temporária e, numa tentativa de manter um crescimento dinâmico do PIB, contraíram grandes empréstimos externos e mantiveram um alto nível de investimento”. Dessa forma, os constrangimentos dos anos 70 do século passado não representaram limitação ao crescimento do Brasil, mas pioraram os fundamentos econômicos, uma vez que aceleraram o crescimento da dívida externa. Naquela época, os desequilíbrios financeiros do Brasil eram financiados pela banca internacional privada, a um custo variável, sem que houvesse necessidade de recorrer aos organismos multilaterais como o FMI e o Banco Mundial. Portanto, o País podia evitar a adoção das políticas ortodoxas prescritas por essas instituições, tendo maior autonomia para escolher as políticas que implementaria.

Guimarães (2003) analisa como o contexto internacional das décadas de 1950 a 1970 influenciou Coreia e Taiwan de forma bastante diferente do Brasil. O autor relata que aqueles países asiáticos também adotaram inicialmente políticas de industrialização por substituição de importações e seguiram direções similares às da América Latina, como o regime de câmbio múltiplo, o mercado altamente regulado e empenho das indústrias para a reduzir a entrada de

produtos concorrentes. Da mesma forma, essas práticas acarretaram inflação, ineficiência e desestímulo à exportação. A mudança de política ocorreu porque esses países necessitavam de auxílio dos Estados Unidos, e isso possibilitou que os técnicos americanos impusessem mudanças na política econômica, como a implementação de programas de estabilização e a desvalorização cambial, ou seja, medidas que favoreceram o aumento das exportações. Cabe mencionar ainda o interesse dos Estados Unidos em ter aliados na região em virtude da “ameaça” comunista da Rússia, China e da Coreia do Norte.

A esse respeito, Coutinho (1999) afirma que o protecionismo da Coreia e do Brasil eram tolerados pela comunidade internacional por razões e interesses distintos. No caso coreano, o autor faz alusão ao interesse americano, que necessitava de um forte aliado no leste asiático. No caso brasileiro, empresas americanas e europeias investiam diretamente no País e também beneficiavam-se das medidas que visavam proteger o capital nacional.

### ***3.2.2 As ideias do nacional-desenvolvimentismo***

Conforme mencionado no segundo capítulo deste estudo, as ideias e as tendências de uma época influenciam sobremaneira a forma como os países respondem aos problemas que enfrentam. Diante desse fato, cabe salientar que a crise de 1930 afetou profundamente os países da América Latina, pois sua economia dependia das exportações de produtos primários, as quais foram drasticamente reduzidas. A situação piorou no período pós-guerra, devido à falta de apoio econômico por parte dos países desenvolvidos, uma vez que o foco deles passou a ser a reconstrução da Europa. Assim, com uma visão pessimista em relação ao comércio externo e motivadas pelas dificuldades no balanço de pagamentos, várias nações da região passaram a adotar políticas protecionistas, como as licenças de importação e as elevadas tarifas aduaneiras, limitando a entrada de produtos importados, em conjunto com a industrialização por substituição de importações.

Nesse cenário, as Nações Unidas criaram a CEPAL, em 1948, a qual, segundo Guimarães (2003), desenvolveu análises sofisticadas que apoiavam o envolvimento do Estado na promoção do desenvolvimento na América Latina. As teses elaboradas pela instituição, que tinha prestígio internacional, fortaleceram e conferiram legitimidade às ideias desenvolvimentistas.

Segundo Bresser-Pereira (2010, p. 18), os estudos da CEPAL teciam críticas à lei das

vantagens comparativas e consideravam que a teoria econômica ortodoxa “promovia os interesses dos países ricos – dos Estados Unidos e do Reino Unido em particular – que não viam favoravelmente a industrialização em curso na região”. Dessa forma, o subdesenvolvimento devia-se não somente aos fatores históricos relacionados ao modo de colonização na América Latina, mas também ao interesse das nações industrializadas de que os países em desenvolvimento permanecessem como meros exportadores de produtos primários.

De acordo com Bielschowsky (2004), um pilar forte do argumento desenvolvimentista era a tendência à deterioração dos termos de troca, que é a relação entre o preço das exportações e das importações de um país. Segundo essa teoria, as exportações das nações latino-americanas crescem em um ritmo menor do que suas importações, levando à redução da capacidade de importar matérias-primas e equipamentos, necessários ao processo de industrialização. Isso ocorre porque os países desenvolvidos refreiam o aumento das importações de produtos primários com a incorporação de tecnologias mais avançadas, capazes de melhorar o aproveitamento da matéria-prima. Além disso, há um limite para o crescimento da demanda por alimentos, cuja produção está concentrada nos países em desenvolvimento. Tudo isso impõe taxas de crescimento cada vez menores aos países da periferia, que dependem da exportação de produtos primários para a geração de divisas.

Palma (2003, p. 128) elencou as principais propostas do nacional-desenvolvimentismo: “(i) a industrialização é o melhor motor do crescimento; (ii) a industrialização por substituição de importações é o caminho para se alcançar o crescimento nos países de renda média da América Latina; (iii) as *commodities* não podem gerar um setor exportador dinâmico; (iv) a inflação resulta principalmente de gargalos estruturais na oferta; (v) apenas políticas governamentais discricionárias podem enfrentar esses problemas (os quais incluem a necessidade urgente de investimentos)” (tradução nossa)<sup>19</sup>.

Com relação à inflação, os desenvolvimentistas rejeitavam as teses tradicionais, que a concebiam como resultado da expansão monetária e dos recorrentes déficits públicos. O pensamento desenvolvimentista a considerava uma consequência de desequilíbrios crônicos nos balanços de pagamentos e de problemas estruturais, como a falta de infraestrutura, desemprego, baixa produtividade, entre outros. Os déficits externos são responsáveis pela reduzida capacidade de importação, que acarreta elevação dos preços internos, o que, por sua

19 (...) (i) manufacturing is the best engine of growth; (ii) ISI is the way to achieve it in middle-income Latin America; (iii) commodities cannot provide a dynamic export sector; (iv) inflation results mainly from 'structural' supply-bottlenecks and, (v.) only 'discretionary' government policies could tackle these problems (which include urgently needed 'complementary' investment).

vez, leva à expansão monetária. Dessa forma, a expansão monetária é consequência e não causa da inflação (ideia oposta ao monetarismo). A precária infraestrutura impede a dinamização dos investimentos, os quais permitiriam uma maior oferta de produtos.

A solução para a inflação seria o crescimento econômico planejado. Os desenvolvimentistas consideram que as políticas fiscais e de crédito restritivas não resolvem o problema, mas o intensificam, por causarem recessão. É importante enfatizar, contudo, que a inflação, em conjunto com a sobrevalorização da moeda nacional, afeta a exportação e exacerba os desequilíbrios externos. Dessa forma, os estruturalistas conhecem os danos decorrentes da inflação, mas a tomam como, em certo grau, inevitável. Para o dilema entre crescimento acelerado com inflação ou estagnação é recomendada uma política de industrialização, visando tornar o país menos dependente de importações (BIELSCHOWSKY, 2004).

No Brasil, houve momentos em que o governo tentou controlar a inflação por meio de políticas mais ortodoxas; contudo parece não ter sido capaz de mantê-las já que contrariavam diversos interesses, como os dos empresários, que se beneficiavam dos investimentos públicos e das políticas de estímulo aos investimentos. Assim, as ideias desenvolvimentistas, de que era preferível tolerar a inflação e preservar as condições para o crescimento econômico do que enfrentar um ambiente de estagnação, acabaram fornecendo uma boa justificativa para o comportamento leniente do governo em relação à inflação.

Outro pilar do pensamento desenvolvimentista é a relevância conferida à industrialização, uma vez que esse tipo de atividade agrega mais valor às matérias-primas e demanda mão de obra mais qualificada (BRESSER-PEREIRA, 2010). Bielschowsky (2004) argumenta que, segundo o pensamento desenvolvimentista, a industrialização seria a única maneira de superar a pobreza e, para isso, era imprescindível o planejamento e a implementação de políticas protecionistas, assim como o financiamento governamental e os investimentos públicos. O planejamento teria a função de maximizar os investimentos em um cenário de escassez de poupança, racionalizando o processo de industrialização. As medidas protecionistas compensariam as diferenças de produtividade entre os países da América Latina e os desenvolvidos<sup>20</sup>.

É possível identificar influência do pensamento econômico desenvolvimentista nas políticas adotadas pelo Brasil nas décadas de 1950 a 1970. Destaca-se a prioridade dada ao planejamento como forma de conferir mais racionalidade ao processo de crescimento

---

20 Como destacado, o Brasil utilizou as seguintes políticas protecionistas: licenças de importação, manipulação das taxas de câmbio, tarifas aduaneiras, financiamento a setores estratégicos em condições favoráveis e concessão de incentivos fiscais, conforme recomendado pelos desenvolvimentistas.

econômico, que foi amplamente aplicado pelos sucessivos governos do período, com destaque para o Plano de Metas do governo Kubitschek e os Planos Nacionais de Desenvolvimento, que foram implementados durante a década de 1970.

Em um contexto de reduzida capacidade de importação, o desenvolvimentismo recomendava, portanto, a industrialização por substituição de importações, devendo ser implantadas inicialmente indústrias de bens finais não duráveis, que demandam pouco capital, e, posteriormente, o processo deveria ser estendido para os “setores de bens duráveis finais e de bens intermediários e de capital” (BIELSCHOWSKY, 2004, p. 25). A velocidade da implementação da industrialização por substituição de importações dependeria da capacidade de importação, da diversificação existente na economia e do tamanho do mercado interno do país. Não era esperado que as importações se reduzissem, uma vez que elas são imprescindíveis para a aquisição de matérias-primas, equipamentos e tecnologia. O que deveria ocorrer eram alterações na sua composição.

De acordo com Bresser-Pereira (2010), em que pese o esforço de industrialização, havia descrença na possibilidade de os países latino-americanos exportarem produtos manufaturados. A esse respeito, French-Davis, Muñoz e Palma (2005) enfatizam o empenho para a integração econômica dos países da América Latina, visando à ampliação de seus mercados, de modo a viabilizar a implantação de indústrias com capacidade de produção competitiva.

Cabe ainda registrar que já havia críticas às políticas nacionais-desenvolvimentistas durante o período em que elas estavam em vigor. Elas vinham dos neoliberais, que condenavam o sistema de licenças, visto que ele impedia a importação de bens similares aos produzidos pela indústria nacional, afastando os riscos inerentes a qualquer investimento e aumentando os preços internos. Como resultado, a indústria nacional era ineficiente e incapaz de exportar seus produtos. Outra crítica era dirigida ao câmbio sobrevalorizado, que dificultava as exportações, prejudicava as contas externas e limitava o desenvolvimento industrial ao mercado interno. Esses técnicos também condenavam a inflação elevada, por desestimular a poupança e o investimento, além de distorcer o sistema de preços. Ademais, reprovavam a negligência com a agricultura, pois era um setor em que o País tinha competitividade e poderia elevar as exportações, como forma de reduzir o déficit no balanço de pagamentos.

Sem desconsiderar as críticas ao pensamento nacional-desenvolvimentista, ele contribuiu sobremaneira para o padrão de política econômica adotado pelo Brasil entre as décadas de 50 e 70 do século passado. Os sucessivos governos privilegiaram a

industrialização por substituição de importações, protegeram a ainda incipiente indústria nacional, atraíram capital externo para acelerar os investimentos e mitigar o déficit nas contas externas e foram condescendentes com a inflação para não prejudicar o crescimento econômico. As teses desenvolvimentistas não induziram o comportamento tolerante do País, mas forneceram fundamentos para que o Estado evitasse políticas restritivas, as quais ele tinha pouca capacidade de implementar.

### **3.2.3 Forças sociais**

A análise institucional compreende o estudo das forças sociais, sua organização, seus interesses e sua capacidade de exercer influência. Neste estudo são considerados os empresários, os trabalhadores, as elites agrárias e os militares.

#### **3.2.3.1 Os empresários**

Os empresários são um grupo de influência e pressão sempre considerado pelos governos, pois deles dependem para o alcance de resultados econômicos, que, em última análise, são importantes sinalizadores de sua eficácia. Diante desse fato, é importante analisar o papel desse grupo, especialmente dos industriais, nas escolhas de políticas econômicas pelo País.

Leopoldi (2000) aponta que, após a II Guerra Mundial, os industriais passaram a participar ativamente do processo de planejamento da economia, especialmente das políticas industrial, de comércio exterior, de tributação e de energia. Na década de 1950, os empresários tinham força para influenciar essas decisões, sendo capazes de exercer *lobby* no Poder Legislativo, por meio do financiamento de campanhas. Eles eram, em geral, contrários às políticas ortodoxas de estabilização e defendiam a expansão do crédito para a realização de investimentos como solução para os problemas estruturais da economia brasileira. Eram favoráveis ao câmbio valorizado, pois acarretava redução nos valores pagos pela importação de matérias-primas e de equipamentos, desde que combinado com o controle do volume das importações de bens não essenciais, como de fato ocorreu. Esse grupo apoiava ainda o programa de substituição de importações, uma vez que implicava incentivos a suas atividades.

Assim, medidas como a sobrevalorização da moeda nacional, as licenças de importações e o incentivo às importações de matérias-primas e equipamentos pela indústria nacional fortaleceram o processo de industrialização do País e foram influenciadas pela ação das entidades patronais da indústria. Leopoldi (2000) assinala a influência das entidades de classe da indústria, da agricultura e do comércio exportador na política cambial, assim como a aprovação do Congresso Nacional. Isso ocorreu até 1955, quando as agências governamentais se tornaram mais autônomas e passaram a prescindir da aprovação legislativa. A política cambial passou a ser considerada um tema mais técnico do que político.

Segundo Guimarães (2003), durante o governo Vargas, os empresários brasileiros conseguiram impedir a concessão de incentivos ao capital estrangeiro, defendendo a capacidade de produzir bens similares. Contudo, a Instrução Sumoc nº 113, de 1955, acarretou expressivo aumento da participação do capital externo na economia nacional. Os empresários brasileiros desaprovavam a medida, pois ela reduzia sua competitividade, restando-lhes a opção de associarem-se às empresas estrangeiras ou de realizarem suas importações em condições piores. A partir daí, os interesses do empresariado nacional passaram a ter menos peso nas decisões de política cambial. A Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil (Cacex), criada em 1953 para conceder licenciamento de exportação e importação e financiar essas operações, ficou mais insulada e passou a conceder incentivos aos investimentos externos, desconsiderando os interesses dos empresários nacionais.

Todavia, os industriais mantiveram seu poder de influência em outras instituições que elaboravam a política econômica, como, por exemplo, o Conselho de Política Aduaneira (CPA), responsável pela definição da política aduaneira do País. A esse respeito, cabe lembrar que a política aduaneira de 1957 foi um importante resultado da luta dos industriais, que chegaram até mesmo a participar de reunião do GATT, junto com representantes do governo brasileiro, quando ficaram evidenciadas as dificuldades comerciais impostas pelos países desenvolvidos. Durante esse processo, os industriais defenderam o desligamento do GATT e a orientação da economia para o mercado interno, direção adotada na reforma tarifária.

Com relação à participação dos empresários na elaboração da política econômica, é importante mencionar ainda os Grupos de Trabalho e os Grupos Executivos criados no governo Kubitschek, que favoreciam o diálogo com os empresários, já que eram compostos por representantes dos setores público e privado. Os Grupos de Trabalho elaboravam estudos setoriais e analisavam os efeitos de leis e regulamentos, com o objetivo de conferir mais eficiência e coerência à concessão de incentivos. Já os Grupos Executivos eram um fórum para os empresários apresentarem suas demandas, pois deliberavam sobre questões setoriais,

tais como a definição de metas, a coordenação dos incentivos de acordo com os objetivos dos setores e a regulação da entrada de capital externo. Dessa forma, o Estado criou canais efetivos de diálogo com o setor industrial, tendo sido fundamental sua influência na definição da política econômica (GUIMARÃES, 2003).

Leopoldi (2000) relata o aumento da influência das empresas de capital estrangeiro nas decisões relativas à política econômica do Brasil, no final da década de 1950, principalmente devido às associações dos industriais brasileiros com as empresas estrangeiras, motivadas pelos estímulos da Instrução Sumoc nº 113. Essas empresas tinham posições mais liberais, sendo contrárias à participação do Estado na economia, criticavam a Petrobrás e a Eletrobrás e discordavam da política cambial. Nessa época, percebe-se a formação de associações industriais paralelas aos sindicatos patronais, que começavam a fragmentar-se devido à multiplicidade de interesses que tentavam abarcar. Essas associações defendiam a implementação de políticas voltadas para setores específicos da indústria. Como exemplo, pode-se citar a Associação Brasileira da Infraestrutura e Indústrias de Base (ABDIB) e a Associação Nacional dos Fabricantes Nacionais dos Veículos Automotores (Anfavea), entre outros.

No início da década de 1960, os industriais, aliados a economistas e militares, passaram a financiar instituições contrárias ao governo de João Goulart (1961-1964), como o Instituto de Pesquisas e Estudos Econômicos (IPES) e as Conferências de Classes Produtoras (CONCLP), por considerá-lo populista. A Confederação Nacional das Indústrias (CNI), contudo, teve um posicionamento diferente, de modo que sofreu intervenção logo após a tomada de poder pelos militares. Nesse período, as políticas industriais passaram a ser elaboradas por técnicos do governo, com pouca participação formal dos industriais, debilitando ainda mais os sindicatos patronais, que já não eram capazes de defender uma única posição (LEOPOLDI, 2000). Em que pese o substantivo crescimento econômico do período militar ter beneficiado sobremaneira a indústria nacional, sua influência foi reduzida e tornou-se diferente, pois passou a ser exercida por meio dos “anéis burocráticos”, que eram as relações entre a burocracia responsável pela formulação das políticas públicas e os grupos de apoio político aos governos vigentes.

Guimarães (2003), argumenta que as tensões entre os setores conservadores da economia e os trabalhadores, em alguns casos, funcionaram como um obstáculo ao enfrentamento dos desequilíbrios e dificultaram um crescimento industrial mais competitivo na América Latina. Esses grupos sociais impediram a adoção de políticas econômicas necessárias, mas que, no curto prazo, seriam recessivas, “tais como a política de estabilização,

aumento da poupança e a produção de um ambiente seguro e transparente para atrair capital externo” (O’DONNELL<sup>21</sup> apud GUIMARÃES, 2003, p.151, tradução nossa)<sup>22</sup>.

Um contraponto feito por Guimarães (2003) refere-se aos industriais da Coreia e de Taiwan, que tinham menor poder para impor seus interesses, pois esse grupo ainda não havia sido fortalecido na primeira metade do século passado. Dessa forma, os Estados Unidos conseguiram constranger esses países a mudar sua política econômica. O mesmo não teria sido possível nos países da América Latina devido à força dos grupos de pressão da região.

### **3.2.3.2 Os trabalhadores**

A partir da década de 1930, foram introduzidos no Brasil mecanismos corporativistas, que permitiam o controle do movimento trabalhista, tendo em vista a necessidade de estabilidade social para o processo de acumulação (GUIMARÃES, 2003). Tais mecanismos funcionavam como uma troca, em que os trabalhadores ganhavam certos direitos, previstos em leis, mas tinham sua autonomia tolhida, devendo a criação de sindicatos ser autorizada pelo Estado. Dessa forma, o número de trabalhadores cresceu, e o processo de urbanização no Brasil aprofundou-se, como consequência da industrialização.

Fonseca (1989) argumenta, contudo, que essa evolução não favoreceu todos os trabalhadores urbanos ou rurais por vários motivos. A industrialização era focada no aumento da produtividade e tendia a empregar, portanto, tecnologias que minimizavam a geração de empregos, os quais já implicavam o pagamento de encargos trabalhistas. Ademais, o País não implementou reformas significativas na estrutura fundiária, de modo que os trabalhadores dispensados da indústria tinham poucas alternativas de emprego. Por fim, não havia uma política de distribuição de renda.

Para Fonseca (1989), o nacional-desenvolvimentismo foi excludente, pois considerava necessário industrializar o País, estimulando a acumulação por uma minoria, para, posteriormente, ocorrer a distribuição. Além disso, as reivindicações trabalhistas eram tomadas por improcedentes, pois argumentava-se que desestimulavam os investimentos, gerando desemprego.

Na década de 1950, Vargas, no intuito de ampliar o apoio a seu governo, atendeu a

21 O’DONNELL, Guilherme (1973). *Modernization and Bureaucratic-Authoritarianism*. Berkeley: University of Califórnia – Institute of International Studies.

22 (...) such as policies of stabilisation, increase in savings and the production of a safe and transparent environment to attract foreign capital.

várias demandas dos operários e os inseriu no sistema político. Entre as promessas cumpridas por Vargas, destaca-se o reajuste do salário mínimo, que permanecia inalterado desde 1943, e o estabelecimento da jornada de trabalho diária de oito horas. Fonseca (1989) aponta que o populismo não era um mero instrumento de manipulação das massas, era também uma maneira de legitimação de suas demandas. Dessa forma, houve grandes greves operárias no Brasil em 1953 e 1954, as quais não foram fortemente reprimidas pelo governo, o que gerou profunda insatisfação nos empresários e nos grupos mais conservadores. A estratégia do governo era a de conceder benefícios para ampliar a influência sobre os sindicatos, sem deixar de atender aos interesses dos empresários. Para Leopoldi (2000), Vargas implementou políticas contraditórias, como aumento de salários e restrição ao crédito, justamente para não perder o apoio de classes que tinham interesses inconciliáveis.

Segundo Guimarães (2003), a base de sustentação dos últimos governos democráticos antes do golpe militar de 1964 era composta por grupos conservadores, como proprietários de terras e segmentos da burguesia industrial tradicional, e por integrantes do movimento trabalhista, sendo as tensões inerentes a coalizões desse tipo, dado que abrangem segmentos opostos da sociedade. Essas tensões foram exacerbadas durante o aprofundamento do processo de industrialização por substituição de importações, pois, ao mesmo tempo em que os grupos conservadores ganhavam poder, o movimento trabalhista foi se tornando mais difícil de controlar. Esse fato, aliado aos problemas econômicos decorrentes do processo de industrialização, provocou a ingovernabilidade, uma condição para a tomada de poder pelos militares.

Os governos militares reprimiram e despolitizaram o movimento trabalhista do País, além de terem banido as greves. Segundo Kaufman (1979), a repressão, com o uso de vigilância política, prisões, tortura e a adoção de leis corporativistas para controlar os trabalhadores, foi o foco dos governos militares de vários países da América Latina, principalmente do Brasil, Argentina, Chile e Uruguai. No Brasil, essas leis ainda desencorajaram a formação de novos sindicatos.

Diante do exposto, percebe-se que, no período anterior aos militares, o movimento trabalhista foi capaz de obter benefícios e participar de decisões políticas relacionadas a seus interesses, ainda que fosse controlado pelo Estado. Já nos governos militares ele perdeu seu poder de influência em boa parte do período. Observa-se, contudo, sua incapacidade de influenciar as decisões relacionadas às políticas que pudessem dinamizar a economia brasileira, para ampliar o emprego. Sua luta era centrada em condições de trabalho, salários e benefícios. Ademais, não havia qualquer tentativa de acordo com o setor empresarial que

pudesse favorecer ambas as classes, pois a postura era de oposição.

### **3.2.3.3 As elites agrárias**

Para Cardoso e Faletto (2004), as elites agrárias começaram a perder poder após a crise da década de 1930, quando os novos grupos urbanos começaram a buscar espaço nas decisões políticas. A política de Vargas criaria uma base econômica que consolidaria as classes urbanas. Ressalta-se, no entanto, que os interesses das classes agroexportadoras sempre foram respeitados. Guimarães (2003) aponta as divisões dentro da oligarquia rural como um dos fatores que ampliaram a autonomia da elite política, nos anos 30 do século passado, o que possibilitou a mudança do modelo de desenvolvimento, anteriormente centrado na exportação de produtos agrícolas.

Apesar dessa diminuição de poder, Guimarães (2003) observa que, até o final do governo Kubitschek, os interesses dos produtores de café foram considerados pela política econômica, já que foram mantidas a compra do excedente do produto e a garantia de preços mínimos. O autor aponta ainda que esse governo conservou a estrutura agrária do País, não tendo realizado uma reforma agrária e tampouco estendido a legislação trabalhista aos camponeses, o que certamente desagradaria as elites agrárias. Mas a atuação do Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) nessa época preocupou os proprietários de terras, uma vez que encorajou o fortalecimento das ligas camponesas e dos sindicatos rurais.

No período militar, a oligarquia rural representou ainda uma importante base de apoio ao governo. Segundo Evans (2004), as elites rurais sempre participaram do governo, mas o utilizavam em prol do próprio interesse, como meio de obtenção de poder e riqueza. Portanto, em que pese a redução do poder das oligarquias rurais desde a crise da década de 30 do século passado, as políticas econômicas continuaram levando em conta seus interesses.

### **3.2.3.4 Os militares**

Os militares foram um ator central durante todo o processo de modernização no Brasil, sendo fundamental compreender a instituição militar para explicar a ruptura com as elites agrárias e o processo de industrialização ocorrido no País a partir da década de 1930.

De acordo com Guimarães (2003), no início do século passado, os militares concentravam representantes das classes baixa e média. Eles opunham-se aos governos, por desconfiar das elites políticas, que se utilizavam de fraudes para permanecer no poder. Além disso, elas representavam os interesses das oligarquias e não priorizavam as necessidades das forças armadas.

Na década de 1920, houve revoltas militares, as quais objetivavam melhores condições para o Exército, principalmente no que se refere à sua qualificação. Esses movimentos acreditavam que sua falta de envolvimento político facilitava a cooptação dos militares, e os mantinham sob controle. Para eles, era preciso que o Exército promovesse sua própria política, a qual obviamente está relacionada à preparação para a guerra. Para isso, era imprescindível modernizar as forças armadas, por meio de treinamento e de melhoria em seus recursos materiais, que seriam alavancados por meio de política econômica e industrial e de avanços na educação (GUIMARÃES, 2003).

Segundo Guimarães (2003), os militares acreditavam que deviam obediência à Constituição e não aos políticos. Isso possibilitou sua própria formulação do conceito de interesse nacional e foi importante na decisão de se envolverem mais com a política. Dessa forma, os militares participaram ativamente do governo Vargas entre 1937 e 1945 e foram um apoio importante na promoção da industrialização. Desde essa época, passaram a influenciar as escolhas das políticas públicas, especialmente da política econômica.

Em 1949, foi criada a Escola Superior de Guerra (ESG), com o objetivo de difundir valores importantes para a segurança nacional e para o desenvolvimento e de formar pessoas para governar o País. Para tanto, seus cursos abrangiam temas como inflação, reforma agrária, sistema eleitoral, transporte e educação. Entre os valores propagados pela ESG estavam o capitalismo e a democracia: a sociedade americana seria um exemplo a ser seguido. O capital privado era tido como essencial para o desenvolvimento econômico do País, sendo a entrada de investimentos externos muito bem-vinda. No entanto, isso contrastava com a visão militar tradicional, que considerava importante impedir a participação do capital estrangeiro em setores afetos à segurança nacional.

A ESG era frequentada por um grupo de militares que ocupava posições importantes no Exército, e por alunos civis, principalmente dos setores público e industrial. Era um local onde os militares construíam importantes relações, que os auxiliavam a influenciar de alguma maneira a política econômica do País antes do golpe, já que os alunos civis tinham maior capacidade de inspirar a ação do governo naquele período. Ademais, essas relações os ajudaram a disseminar “uma visão favorável à intervenção militar” (GUIMARÃES, 2003, p.

187, tradução nossa)<sup>23</sup>.

Após 1964, no governo Castelo Branco, percebe-se uma presença maior dos valores da ESG na política econômica, a qual se tornou mais alinhada com os Estados Unidos, passando a abranger estabilização econômica para controle da inflação, atração de investimentos externos e restabelecimento das condições para o crescimento econômico.

No entanto, em 1967, assumiram presidentes da “linha dura”, que não frequentaram a ESG e, portanto, abandonaram as políticas de estabilização. Com uma visão mais nacionalista, eles não viam com bons olhos o aumento do controle da economia por empresas estrangeiras. A política econômica ficou mais expansionista, com a elevação dos investimentos das empresas estatais e a implementação de políticas favoráveis ao empresariado nacional. Ademais, a postura diante da inflação voltou a ser negligente.

Essa falta de continuidade nas políticas econômicas do período militar retrata os conflitos internos, os quais se exacerbaram com a ampliação do papel da corporação militar. Stepan, 1975) relata que havia posições políticas divergentes e discordância com relação à duração e à intensidade da intervenção militar, ao controle do capital externo e ao grau da intervenção do Estado na economia. Os militares não estavam preparados para lidar com o dissenso, que, até certo ponto, foi mascarado pela visão difundida pela ESG sobre as questões nacionais.

Além disso, os militares não tinham capacidade para gerenciar os conflitos sociais, que naturalmente emergiram. A esse respeito, é importante mencionar os valores da corporação militar, tais como a coerência, disciplina, obediência, repressão de conflitos e o tecnicismo. Tais características facilitam e conferem eficiência à gestão, mas são inadequadas a uma organização complexa como o Poder Executivo, que precisa lidar com a diversidade social. Com atribuições abrangentes, como o fornecimento de serviços públicos, agente regulador e produtor, as decisões do Estado trazem indissociavelmente questões políticas.

De certa forma, o governo militar isolou-se, pois não soube construir relações mais fortes com vários segmentos da sociedade. No entanto, segundo Guimarães (2003, p. 190), esse isolamento iniciou-se ainda no governo anterior, que não conseguiu desenvolver “canais eficientes para contato com a sociedade civil” e tampouco “estimulou a formação de associações de classe capazes de canalizar e disciplinar as demandas dos grupos sociais” (tradução nossa)<sup>24</sup>. Cabe mencionar ainda a falta de legitimidade do regime, pois os militares tomaram o poder pela força. Tudo isso intensificou a insatisfação social e acarretou

23 (...) view favourable to military intervention.

24 (...) efficient channels of contact with civil society. (...) did not stimulate the formation of encompassing class associations able to channel and discipline the demands of social groups.

instabilidade, ajudando a explicar a incapacidade de adotar políticas mais duras e impopulares, como um programa rigoroso de combate à inflação.

De acordo com o exposto, percebe-se o aumento da participação dos militares na política econômica, a partir da década de 30 do século passado, quando as oligarquias rurais perderam poder e iniciou-se o processo de industrialização no Brasil. Para esse grupo, o desenvolvimento do País representava um meio de obtenção de recursos para a modernização das forças armadas, de modo que os militares constituíram-se em uma importante base de apoio para as políticas de industrialização. A criação da ESG, em 1949, propiciou a construção de relações de militares de alta patente com empresários e técnicos do governo, o que facilitou a influência dos militares na política econômica da década de 1950 e permitiu a formação de uma opinião positiva a respeito de uma possível intervenção militar. Com a tomada de poder pelos militares, em 1964, constatou-se a falta de continuidade nas políticas adotadas, o que refletiu a falta de unidade das forças armadas. Apesar disso, cabe mencionar a manutenção das políticas desenvolvimentistas, com algumas alterações, conforme descrito na seção 3.1, referente ao padrão de política econômica.

### **3.2.4 O Estado**

De acordo com o argumento apresentado no segundo capítulo deste estudo, a investigação das continuidades do padrão de política econômica requer a análise de como a organização do Estado e suas relações com a sociedade contribuíram para as escolhas feitas pelo País. Cabe, portanto, uma exploração dos principais traços do Estado brasileiro.

Uma característica importante do Estado no Brasil identificada por Evans (2004) era a forma de recrutamento no serviço público: geralmente não se baseava no mérito e na competência das pessoas, mas nas suas relações pessoais. Devido à incapacidade de transformar essa situação e de modernizar o Estado, foram criadas agências relativamente insuladas, os bolsões de eficiência. Nunes (1997) afirma que, na década de 1950, essas agências conseguiram defender-se das interferências políticas e foram responsáveis pela condução da política econômica do Brasil, como a criação e implementação de incentivos para a importação de bens de capital e o aumento da capacidade de inversão do Estado. Dessa forma, foi possível implantar uma indústria diversificada no País, tendo sido importante a associação entre a burguesia, os técnicos dessas agências e as empresas multinacionais

Um exemplo desses bolsões de eficiência é o BNDES, que utilizava os concursos públicos para selecionar seus funcionários, possuía um plano de carreira claro, além de mecanismos para proteger as análises técnicas para concessão de financiamentos das decisões arbitrárias. Ademais, a maioria dos diretores era da própria carreira do banco. Como resultado, o BNDES foi mais efetivo para o desenvolvimento do Brasil do que a burocracia tradicional (EVANS, 2004). Nunes (1997) cita ainda os exemplos da Sumoc e da Assessoria Econômica como agências fundamentais para a escolha e implementação da política econômica, as quais tinham certa autonomia, comprometimento com sua missão de desenvolvimento e aversão à política.

No entanto, como o padrão dos órgãos públicos no Brasil era o clientelismo, a manutenção dessas agências requeria a proteção do governante, justamente pela possibilidade de nomeações políticas para os cargos de chefia ou de redução de seus orçamentos (NUNES, 1997). Sobre esse aspecto, Evans (2004) lembra que o Departamento Administrativo de Serviço Público (DASP) foi esvaziado após o primeiro governo Vargas.

Outro problema do Estado brasileiro deve-se ao fato de os bolsões de eficiência serem acrescidos ao aparato do Estado, acarretando expansão sem muita racionalidade. Evans (2004) exemplifica essa questão com o governo militar, que, apesar de planejar a redução do número de servidores, acabou aumentando o tamanho do Estado, para criar agências mais eficientes. A adição de setores insulados e eficientes, sem uma coerência organizacional do Estado como um todo, levou à fragmentação e dificultou a coordenação. Guimarães (2010) identifica esse problema como uma das dificuldades para a implementação das políticas desenvolvimentistas, pois, durante o processo de modernização do Estado, foram criados diversos órgãos e empresas autônomas, o que resultou em conflitos de competência e em sobreposição de autoridade, piorando a qualidade das decisões do governo.

Outro empecilho à eficiência do Estado brasileiro mencionado por Evans (2004) estava na falta de planos de carreira, com previsão de promoções periódicas baseadas em desempenho. Diante dessa carência, a evolução nas carreiras ocorria de acordo com as mudanças políticas e com as oportunidades de transferência para outras agências. Isso gerava uma burocracia pouco especializada, já que os incentivos para capacitação eram reduzidos, e a conduta era pautada por ganhos individuais.

Evans (2004) expõe ainda o fato de as oligarquias rurais sempre estarem presentes no aparelho estatal, em uma relação caracterizada por troca de favores e apadrinhamentos, sendo os projetos do governo considerados pelos proprietários de terras como oportunidades de ganhos. Essa particularidade dificultava o estímulo do Estado a uma burguesia moderna e

dinâmica, com vistas ao desenvolvimento do País.

Nesse sentido, Guimarães (2010) aponta a precária institucionalização da burocracia brasileira e a permeabilidade do Estado aos interesses privados, de modo que estes foram capazes de bloquear decisões que não lhes favoreciam no curto prazo. Esse fator dificultou muito a construção de “um projeto de transformação industrial em conjunto com as elites industriais” (EVANS, 2004). Segundo Guimarães (2010), a superação dessas dificuldades demandava um Estado forte, capaz de sustentar sua posição e ainda de moldar a ação dos grupos de pressão, e uma burocracia coerente, que não era o caso brasileiro, tampouco das demais nações da América Latina. Configura-se, portanto, um amplo contraste com o modelo desenvolvido no leste da Ásia, em que um Estado forte, capaz de moldar relações de cooperação com o setor privado, foi essencial para o sucesso da transformação industrial (EVANS, 2004).

Apesar de todos esses problemas, o Estado brasileiro foi capaz de fomentar a industrialização e incentivar o crescimento econômico. Evans (2004) justifica esse fato com o argumento de que um Estado próximo ao tipo weberiano já poderia obter bons resultados na sua administração. Assim, em que pese a incapacidade do Estado de estender o caráter burocrático dos bolsões de eficiência a todo seu aparato, essas agências tiveram sucesso nas suas missões por terem alcançado autonomia nas suas decisões e produzido relações de efetiva parceria com o setor privado. Em síntese, os bolsões de eficiência foram essenciais para o avanço do País, embora as deficiências expliquem por que o processo de industrialização foi mais desequilibrado do que poderia ter sido, alcançando resultados inferiores.

### **3.3 Conclusão**

Na análise do padrão da política econômica adotado pelo Brasil entre as décadas de 1950 e 1970, evidenciou-se a existência de continuidades, que persistiram mesmo com a mudança do regime democrático para o militar. Essas continuidades referem-se principalmente à ação do Estado como indutor do desenvolvimento econômico, por meio da concessão de subsídios, incentivos fiscais e financiamentos em condições vantajosas para estimular as indústrias nacionais. Além disso, o Estado investiu diretamente na indústria básica e na criação de infraestrutura, de modo a dar suporte às novas indústrias. Apesar do

nacionalismo da época, as inversões estrangeiras no País foram incentivadas, também como forma de impulsionar o desenvolvimento, sem a correspondente poupança interna. Ademais, a entrada de capital estrangeiro representava um alívio nas contas externas.

Com relação aos problemas verificados no estudo da política econômica do período, pode-se citar a tolerância com a inflação, cujo controle demandava políticas mais ortodoxas e, portanto, restritivas, as quais o Estado não tinha condições e/ou vontade de implementar. Além disso, houve negligência com as exportações, principalmente durante o período democrático, quando o câmbio permaneceu sobrevalorizado.

Entre os fatores que ajudam a explicar a política econômica do período, destaca-se o contexto internacional. No período estudado, o Brasil recorreu pouquíssimas vezes aos organismos multilaterais como o FMI e o Banco Mundial, porque utilizava financiamentos da banca internacional privada. Dessa forma, o País não foi constrangido por essas instituições a implementar políticas ortodoxas, que levariam ao controle da inflação e à correção dos desequilíbrios externos. Pode-se afirmar que o Brasil pôde escolher as políticas que adotaria, com relativa autonomia. Além disso, as nações desenvolvidas foram condescendentes com a política protecionista implementada, porque empresas estrangeiras também se beneficiavam dela.

É importante mencionar ainda a crise econômica da década de 1970, que, embora não tenha afetado imediatamente os países da América Latina, pois eles mantiveram seus gastos e investimentos por intermédio de financiamentos externos, foi decisiva para o aumento significativo da dívida externa e para a crise da dívida das nações da região na década de 1980.

Com relação às ideias vigentes à época, o Brasil parece ter seguido quase todas as recomendações do nacional-desenvolvimentismo, seja porque elas influenciaram as tomadas de decisões, seja porque o Estado não tinha capacidade de agir de outra maneira. Destaca-se que o argumento desenvolvimentista relativo à tolerância com a inflação foi usado devido também à inabilidade do Estado para corrigir suas deficiências e implementar políticas mais restritivas. Da mesma forma, a negligência com as exportações e a dificuldade de melhorar o balanço de pagamentos também foram antecipados pelas teses desenvolvimentistas, que tinham seu foco no mercado interno. Conforme previsto, o processo de substituição de importações não corrigiu os desequilíbrios externos, pois a crescente aquisição de equipamentos e matérias-primas importados era imprescindível à industrialização.

Além dos fatores mencionados, foi analisada a influência das forças sociais, que incluem os empresários, os trabalhadores, as elites rurais e os militares. Os empresários

brasileiros defenderam o câmbio sobrevalorizado e as políticas protecionistas e de estímulo à industrialização, obtendo ganhos expressivos. Sua influência na política econômica durante o regime democrático deu-se por meio de canais formais de participação. Já durante os governos militares, sua influência passou a ser mais informal, por meio dos anéis burocráticos, que se baseavam em relações interpessoais. É preciso lembrar que a resistência dos empresários cooperou para que não fossem adotadas políticas de estabilização, que acarretariam recessão a curto prazo, mas, a longo prazo, poderiam estimular investimentos e gerar uma indústria mais competitiva internacionalmente.

Já o grupo dos trabalhadores exerceu pouca influência sobre a política econômica brasileira, pois sua luta era direcionada para obtenção de direitos para a classe. Dessa forma, eles não foram um ator com capacidade de colocar-se ao lado dos empresários para pensar um projeto de indústria e de economia para o País. O corporativismo nos moldes escandinavos estava muito longe da realidade brasileira. Os trabalhadores, assim como os empresários, não concebiam possibilidades de cooperação e comportavam-se como se os interesses fossem contraditórios.

As elites agrárias, que tradicionalmente participavam dos governos no Brasil, foram perdendo poder a partir da crise de 1929, quando os industriais começaram a ter mais importância. Mesmo assim, os interesses desse grupo sempre foram levados em consideração na elaboração da política econômica. No entanto, os proprietários de terras não se associaram aos empresários para defender uma política mais racional que gerasse bons resultados econômicos no longo prazo. Tampouco se associaram aos trabalhadores, enquanto sua resistência atrasou a extensão dos direitos sociais ao campo.

Por fim, a influência dos militares na política econômica foi importante desde os anos 1930. Embora esse grupo não participasse diretamente do governo, ele funcionava como um poder moderador: avalizava as políticas econômicas e estava pronto para intervir em caso de guinadas mais radicais ao populismo e à esquerda. Evidentemente, com o golpe de 1964, seu poder ampliou-se, e as forças armadas passaram a ser responsáveis pelas escolhas econômicas do País. As sucessivas mudanças no direcionamento da política econômica do regime militar retratam os conflitos existentes na corporação e sua dificuldade em lidar com questões complexas inerentes à política.

Enfim, a análise do Estado brasileiro ressaltou suas deficiências, como o clientelismo, o recrutamento baseado em relações pessoais, a falta de planos de carreira e a reduzida institucionalização. Para a implementação das políticas desenvolvimentistas, foram fundamentais os bolsões de eficiência, agências relativamente insuladas, do tipo weberiano.

Contudo, a coexistência dessas agências com as tradicionais dificultou a coordenação das políticas econômicas e levou a um processo fragmentado. Além disso, setores privados fortes impediram a implementação de políticas contrárias a seus interesses. Mesmo assim, o Estado foi capaz de implementar e aprofundar o processo de industrialização por substituição, justamente devido à atuação dos bolsões de eficiência, que tiveram relativa autonomia e foram capazes de construir relações de parceria com os empresários.

#### 4 OS ANOS 1980 E A CRISE DA DÍVIDA

A década de 1980 iniciou-se em um contexto de aprofundamento da crise, com o segundo choque do petróleo em meados de 1979, que provocou deterioração dos termos de troca da economia brasileira, já que as importações tornaram-se mais caras. Para conter a inflação decorrente da elevação do preço do óleo, os Estados Unidos elevaram sua taxa básica de juros, acarretando recessão na sua economia e, por conseguinte, redução das importações. Como os juros da dívida externa brasileira eram variáveis, seu serviço passou a demandar um volume muito maior de recursos. Tais fatos aumentaram sobremaneira o déficit em conta corrente do País, e a obtenção de novos financiamentos ficou extremamente difícil.

Os países da América Latina em geral inseriam-se no mesmo contexto, tendo o México declarado moratória em 1982, o que causou a interrupção dos empréstimos para a região. Como consequência, a renegociação da dívida desenvolveu-se durante toda a década de 1980. Um dado revelador do período refere-se às transações correntes do Brasil, que, entre 1979 e 1990, foram deficitárias durante nove anos, e ao balanço de pagamentos, que foi negativo em seis anos desse período.

Durante a década de 80 do século passado ocorreu ainda a lenta transição do regime autoritário para o democrático, sem que houvesse ruptura. Em 1984 irrompeu o movimento das “Diretas Já”, organizado por governadores da oposição com o objetivo de levar à presidência um candidato que não fosse apoiado pelos militares. No entanto, a campanha não resultou na aprovação da Emenda à Constituição que instituía as eleições diretas, mas a ampla participação da população revelou a rejeição que um candidato do regime militar teria. Uma candidatura exclusivamente oposicionista tampouco teria chance de se eleger no Colégio Eleitoral. Assim, foi formada a chapa de Tancredo Neves, que representaria a oposição, com José Sarney, que tinha ligação com o governo. A eleição dessa chapa significou conciliação do antigo com o novo regime. Sallum Jr. (1996) afirma que Tancredo Neves foi apoiado por grupos tão distintos que não representaria mais uma oposição, mas, sim, um agente de mudança, que evitaria qualquer embate com o antigo regime. Com isso, o Estado ficou debilitado, mais sujeito às pressões das elites e dos organismos multilaterais.

O período também foi marcado pela aprovação de uma nova Constituição da República, em 1988, também conhecida como Constituição Cidadã, que contou com intensa participação popular e fortaleceu os direitos sociais de saúde, educação e assistência aos desamparados e incluiu os direitos trabalhistas, representando uma perda para o setor

empresarial. A nova Constituição introduziu ainda dispositivos que dificultaram o controle do déficit público pelo governo, como o aumento da vinculação de receitas públicas e dos gastos previdenciários.

O presente capítulo é composto por três partes. A primeira apresenta a política econômica adotada na década de 1980. A segunda parte é composta pelos fatores que ajudam a explicar as políticas econômicas adotadas: o contexto internacional, as ideias vigentes, o Estado e as forças sociais, as quais incluem os empresários, os trabalhadores e a sociedade civil. A última parte contém a conclusão do capítulo.

#### **4.1 A política econômica**

Esta seção é composta por duas subseções: as escolhas econômicas da primeira metade da década de 1980 e as da segunda metade. Optou-se por essa estrutura porque a mudança de regime significou alterações significativas na referida política. Como o intervalo de tempo analisado neste capítulo é curto, apenas uma década, e refere-se a um período de crise e de transição do regime militar para o civil, não se pode aludir a um padrão de política econômica que se repete ao longo do tempo. Foram, na verdade, escolhas feitas pelos governos, tendo em vista as várias limitações do período.

##### ***4.1.1 A política econômica na primeira metade da década de 1980***

Em 1979, quando teve início o último governo militar, observou-se uma intensa aceleração da inflação. Com a intenção de controlá-la, o governo Figueiredo passou a reduzir os gastos públicos por meio da contenção dos investimentos das empresas estatais e da diminuição dos subsídios ao setor privado, além da restrição dos financiamentos bancários. Ademais, foi realizada uma maxidesvalorização de 30% da moeda nacional naquele ano, com o objetivo de melhorar as contas externas. Houve ainda aumento de tarifas públicas e redução de despesas do governo. Obviamente essas medidas desagradaram o setor privado e algumas áreas do setor público.

Mesmo com a adoção das políticas restritivas, a inflação continuou a acelerar, principalmente devido à desvalorização cambial e ao aumento das tarifas públicas. Os salários

passaram a ter reajustes semestrais, mas não refletiam integralmente a inflação do período. A partir de 1980, os contratos também passaram a ter correções automáticas, pré-fixadas a taxas menores do que a inflação, representando mais uma tentativa de controlá-la. De acordo com Hermann (2011), o esforço geral para recuperar receitas perdidas em função da inflação passada realimentava o processo inflacionário. Apesar disso, o crescimento econômico de 1980 foi superior ao dos anos anteriores (tabela 2), porque ainda havia investimentos que eram realizados por meio do II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), e as exportações aumentaram de forma expressiva (tabela 3).

**Tabela 2 – Inflação e crescimento do PIB – Brasil – 1978 a 1990**

Ano	Índice geral de preços- disponibilidade interna (IGP-DI)	Crescimento do PIB
1978	40,82%	5,00%
1979	77,24%	6,80%
1980	110,23%	9,20%
1981	95,20%	-4,30%
1982	99,73%	0,80%
1983	211,02%	-2,90%
1984	223,81%	5,40%
1985	235,13%	7,80%
1986	65,04%	7,50%
1987	415,91%	3,50%
1988	1037,53%	-0,10%
1989	1782,85%	3,20%
1990	1476,71%	-4,30%

Fontes: IGP-DI e Crescimento do PIB de 1978 a 1989: Fundação Getúlio Vargas, via Sistema Gerenciador de Séries Temporais do Banco Central do Brasil; Crescimento do PIB de 1990 – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, via Séries Estatísticas do site do IBGE.

Embora tenha havido elevação das exportações em 1980, o déficit em conta corrente também elevou-se devido ao aumento do gasto com os juros da dívida e à redução da entrada de capital externo em decorrência da restrição de financiamento externo aos países em desenvolvimento. Tais operações passaram a representar um risco muito grande para as instituições financeiras. Desse modo, o balanço de pagamentos passou a ser deficitário já em 1979 (tabela 3).

**Tabela 3 – Balanço de pagamentos resumido – Brasil – 1978 a 1990**

US\$ milhões

Ano	Exportação de bens	Importação de bens	Balança comercial (FOB)	Juros	Transações Correntes	Balanço de Pagamentos
1978	12.659	-13.683	-1.024	-3.344	-6.983	4.262
1979	15.244	-18.084	-2.839	-5.348	-10.708	-3.215
1980	20.132	-22.955	-2.823	-7.457	-12.739	-3.472
1981	23.293	-22.091	1.202	-10.305	-11.706	625
1982	20.175	-19.395	780	-12.534	-16.273	-4.542
1983	21.899	-15.429	6.470	-10.254	-6.773	-24
1984	27.005	-13.916	13.090	-11.401	95	7.027
1985	25.639	-13.153	12.486	-11.229	-248	-457
1986	22.349	-14.044	8.304	-10.201	-5.323	-3.836
1987	26.224	-15.051	11.173	-9.313	-1.438	1.015
1988	33.789	-14.605	19.184	-10.553	4.180	1.249
1989	34.383	-18.263	16.119	-10.916	1.032	886
1990	31.414	-20.661	10.752	-10.834	-3.784	481

Fonte: Banco Central do Brasil, via Sistema Gerenciador de Séries Temporais.

Nota: a coluna juros inclui os juros pagos pelas empresas e pelo governo brasileiro pela dívida externa.

Hermann (2011) relata que, a partir de 1981, foi iniciado um ajuste por meio do aumento dos juros internos, que acarretaria a diminuição das importações e, conseqüentemente, a redução do déficit nas transações correntes. Nesse contexto, as empresas deveriam buscar recursos a juros menores no mercado externo, o que resultaria na entrada de moeda externa, auxiliando na redução do déficit das contas externas. De acordo com Sallum Jr. (1996), o Estado também passou a utilizar as empresas públicas para obtenção de financiamentos externos, como forma de reduzir os desequilíbrios no balanço de pagamentos.

Assim, entre 1981 e 1983, observou-se uma significativa melhora na balança comercial do Brasil, mas as transações correntes permaneceram deficitárias. O melhor resultado comercial explica-se pela maxidesvalorização do câmbio em 1983 e pela redução das importações causada pela recessão. Ademais, os resultados refletem o impacto dos investimentos do II PND nos setores de insumos básicos, feitos anos antes, mas que passavam então a dar frutos, substituindo importações. Como previsto, as políticas restritivas foram responsáveis por uma drástica queda do PIB entre 1981 e 1983 (tabela 3), período recessivo no País.

No que se refere à dívida externa do setor público, esta representava 14,9% do PIB em 1981, tendo aumentado para 33,2% em 1984 (HERMANN, 2011), devido à elevação dos

juros internacionais, às desvalorizações cambiais e à estatização da dívida privada. A absorção do endividamento externo das empresas privadas pelo setor público ocorreu em virtude dos incentivos que o governo concedeu para que as empresas captassem recursos no exterior, visando à redução do déficit nas transações correntes. Entre os mecanismos utilizados para esse fim estava a assunção do risco das operações externas pelo Estado, o que muito contribuiu para a elevação do endividamento público.

Outro motivo para o aumento da dívida pública foi a queda da receita tributária, consequência da recessão e do impacto da inflação, pois as receitas eram efetivamente recebidas após um lapso temporal do fato gerador (efeito Tanzi). A redução da receita, aliada à dificuldade de reduzir as despesas, levou o setor público a reduzir seus investimentos e elevar seu endividamento interno.

É preciso mencionar ainda que a indexação da dívida protegia da inflação aqueles que possuíam os títulos, facilitando sua colocação no mercado. No entanto, a indexação, em conjunto com a política de juros altos e com as maxidesvalorizações cambiais, elevava as despesas financeiras do governo, assim como o saldo da dívida pública.

Em 1982, com a moratória do México, os bancos passaram a exigir o pagamento da parcela da dívida externa brasileira que estava atrasada, de modo que o governo teve que implementar políticas que rapidamente melhorassem a balança comercial, caso contrário os créditos ao comércio externo seriam suspensos. Mesmo assim, no final do ano, o Brasil teve que recorrer ao FMI, tendo firmado um acordo por meio da linha *Extended Fund Facility*, no início de 1983. Tal acordo indicava para os outros bancos que o Brasil implementaria as políticas de ajuste fiscal recomendadas pelo fundo, facilitando as renegociações. Foram estabelecidas metas de aumento de superávit da balança comercial e de redução da inflação e do déficit público. Para isso, estavam previstos: corte dos subsídios ao setor privado, elevação da taxa de juros e desindexação salarial, sendo que foi editado um decreto para limitar a correção dos salários a uma parcela da inflação.

A crise aprofundou-se ainda mais em maio de 1983, quando o FMI reteve a liberação da segunda parcela do financiamento, porque o governo não estava cumprindo as metas estabelecidas. Como resposta, as despesas e os investimentos das empresas públicas foram reduzidos, e as taxas de juros, elevadas. As empresas privadas foram afetadas pelas medidas, pois sua lucratividade diminuiu, e os investimentos foram postergados. Em consequência, o desemprego aumentou e a inflação acelerou.

Apesar disso, Sallum Jr. (1996) aponta que a maxidesvalorização realizada em fevereiro de 1983 reduziu a importância do acordo assinado com o FMI. Cabe ainda

mencionar que o acordo não resolvia a questão da dívida brasileira, porque abrangia o serviço da dívida que venceria naquele ano, significando apenas um alívio para o problema.

Destaca-se o excelente resultado do balanço de pagamentos em 1984 (tabela 3), devido aos investimentos que visavam à substituição das importações e à promoção das exportações, realizados no âmbito do II PND, à maxidesvalorização do cruzeiro de 1983, à recessão do período anterior e à recuperação da economia dos EUA (HERMANN, 2011).

Diante do exposto, verifica-se que a política econômica da primeira metade da década de 1980 e, principalmente, no período 1981 a 1983, foi marcada pela tentativa de implementação de políticas restritivas que visavam ao controle da inflação e à redução do déficit público, com medidas que abrangiam a redução de despesa pública, a elevação de carga tributária e o aumento de juros, entre outras. Em que pese o aumento da carga tributária, a receita do governo caiu devido à recessão e ao efeito Tanzi. Os resultados fiscais, tabela 4, demonstram um déficit operacional elevado durante o período analisado.

**Tabela 4 – Necessidades de Financiamento do Setor Público – Brasil – 1981 a 1989**

Ano	Resultado Primário (%PIB)	Juros Reais Líquidos (%PIB)	Déficit Operacional (% PIB)
1981			6,3
1982			7,3
1983			3,3
1984			3,0
1985	2,7	7,4	4,7
1986	1,6	5,2	3,6
1987	-1,0	4,7	5,7
1988	0,9	5,7	4,8
1989	-1,0	5,9	6,9
1990	2,3	0,9	-1,4

Fonte: Giambiagi, Castro e Hermann (2011).

Nota 1: O déficit operacional não considera a correção monetária e cambial e inclui os gastos líquidos com juros e o déficit primário.

Não houve sucesso no combate à inflação: contratos e salários corrigidos periodicamente realimentavam o processo. Outro fator que exacerbou a questão da inflação foram as desvalorizações cambiais que se destinavam à melhoria das contas externas. Com relação a esse tema, há que mencionar que, durante a maior parte do período, as exportações aumentaram e o balanço de pagamentos melhorou, mas as transações correntes ficaram

deficitárias devido ao pagamento de elevados juros sobre a dívida.

#### ***4.1.2 A política econômica na segunda metade da década de 1980***

Os problemas econômicos mais graves da segunda metade da década de 1980 continuaram sendo a dívida externa e a inflação. A esse respeito, foi amadurecendo um consenso de que a correção monetária era um empecilho para o combate à inflação, sendo imprescindível desindexar a economia. Com esse objetivo, foram implementados sucessivos planos que continham políticas heterodoxas.

Castro (2001) explica que, para o pensamento heterodoxo, o constante déficit nas contas fiscais era consequência da inflação, que reduzia as receitas públicas por meio do efeito Tanzi. Ao mesmo tempo, o efeito da inflação era menos intenso nas despesas públicas, porque estas eram em parte corrigidas, levando a déficits fiscais crônicos. Nesse contexto, em que a expansão monetária era considerada uma resposta à demanda da economia, a restrição fiscal e monetária sacrificaria as pessoas sem ocasionar redução da inflação. Além disso, para essa linha de pensamento, o conflito distributivo acentuava a inflação, já que cada setor tentava recuperar a receita perdida pela inflação do período anterior, realimentando o processo. Em contraposição, a tese ortodoxa considerava a inflação como resultado do gasto excessivo do governo, geralmente financiado por meio de emissão de moeda, de modo que o ajuste fiscal e uma política monetária restritiva resolveriam a questão.

As propostas heterodoxas eram especialmente interessantes para a classe política justamente porque não abrangiam políticas restritivas e ainda melhorariam a condição de vida dos mais pobres, que tinham menos possibilidades de se proteger da inflação por meio de aplicações financeiras. Assim, planos com políticas heterodoxas – Plano Cruzado em 1986, Plano Bresser em 1987, Plano Verão em 1989 – tentaram estabilizar a economia brasileira por meio do congelamento de preços.

##### **4.1.2.1 Plano Cruzado**

O Plano Cruzado foi implementado em fevereiro de 1986, em período de crescimento da economia. Por meio do plano, os preços foram congelados, o câmbio fixado e o cruzado

passou a ser a nova moeda. O congelamento de preços seria controlado por meio da “tabela Sunab” (Superintendência Nacional de Abastecimento), havendo previsão de multa para o estabelecimento que o desrespeitasse. Houve uma tentativa de desindexação da economia com a vedação de correção de contratos de períodos menores que um ano e outras medidas. O IPCA foi substituído pelo IPC, com período de apuração diferente, no intuito de retirar do índice a elevada inflação do mês anterior (CASTRO, 2011).

O Plano Cruzado previa o cálculo dos salários na nova moeda por meio da média dos últimos seis meses. Aumentos salariais passariam a ocorrer de acordo com as negociações e com os dissídios anuais, com reajuste inferior à inflação do período. Ademais, houve um aumento de 8% sobre os salários em geral e de 16% sobre o salário mínimo. Por fim, havia previsão de “gatilho salarial”, que significava a correção de até 20% dos salários quando a inflação ultrapassasse esse percentual, e o restante da inflação seria concedido posteriormente.

Inicialmente o Plano Cruzado obteve êxito, com redução da inflação e do desemprego e com expansão do consumo, estimulado tanto pelos aumentos salariais, quanto pelas reduzidas taxas de juros. O déficit público também diminuiu, pois as receitas aumentaram em decorrência do crescimento econômico e do fim temporário do efeito Tanzi. Em que pese a redução das despesas financeiras, as despesas públicas totais mantiveram-se no mesmo patamar.

No entanto, rapidamente começaram a faltar produtos, principalmente os que haviam sido congelados a um baixo preço e os da cesta básica. Passou a haver filas, e esses produtos começaram a ser vendidos com ágio. Tentou-se suprir a demanda por meio do aumento das importações, mas os portos ficaram congestionados e não conseguiam liberar os produtos com a agilidade necessária.

No meio do ano de 1986, foi lançado o “Cruzadinho”, com o objetivo de desestimular o consumo e de realizar investimentos sociais e em infraestrutura. Para evitar realimentação da inflação, os aumentos de preços realizados por meio desse pacote foram retirados do índice oficial. O novo pacote, no entanto, causou descontentamento, pois o consumo permaneceu elevado, e os recursos não foram suficientes para a realização dos investimentos previstos.

Castro (2011) aponta que, ao final do ano de 1986, foi feita uma pequena desvalorização cambial, que gerou expectativa de mais desvalorizações, elevando ainda mais o preço do dólar no mercado paralelo e causando antecipação das importações e adiamento das exportações, o que diminuiu o superávit na balança comercial (tabela 3). Também foi editado o Plano Cruzado II, que previa o aumento de impostos, das tarifas de energia elétrica e de telefone e ainda reajustes de produtos considerados supérfluos, como cigarros e bebidas.

Dessa forma, o congelamento de preços foi sendo minado e, em fevereiro de 1987, foi extinto, com o retorno da inflação a patamares mais elevados do que os anteriores à edição do plano (tabela 2). O pior desempenho das contas externas levou o País a decretar moratória do pagamento dos juros da dívida externa em fevereiro de 1987.

Para Castro (2011), o Plano Cruzado baseava-se em um diagnóstico errado, de que a inflação era “puramente inercial”, de modo que seriam necessárias políticas fiscal e monetária restritivas para controlá-la. Ademais, os aumentos de salário constantes no plano incentivaram o aumento do consumo, que ocorreria de qualquer forma com a estabilização da economia. O congelamento teve um prazo demasiadamente longo (11 meses) e distorceu os preços, pois teve por base os valores do dia anterior à edição do pacote, e não a média dos preços praticados por um período maior. Além disso, a “economia informal”, por estar fora do controle do Estado, não foi submetida ao congelamento. Outra questão importante refere-se à política salarial, mais especificamente ao gatilho, que contribuiu para manter a indexação da economia.

#### **4.1.2.2 Planos Bresser e Verão**

Diniz (1997) relata que, em junho de 1987, quando foi lançado o Plano Bresser, havia indício de hiperinflação e de recessão em decorrência do encolhimento dos salários e da redução da demanda. De acordo com Castro (2011), o plano envolvia medidas heterodoxas, como o controle da inflação por meio de um novo congelamento de preços que duraria três meses e a limitação da correção dos salários pela média da inflação dos últimos três meses. Compreendia também medidas ortodoxas, como o controle do déficit público por intermédio do aumento de tarifas e de corte de gastos e, diferentemente do plano anterior, o Plano Bresser adotaria juros reais positivos para evitar a expansão do consumo. As contas externas não seriam afetadas pelo plano, pois a taxa de câmbio não foi congelada. Como resultado, a inflação foi reduzida temporariamente, mas retornou com mais força em pouco tempo. Tampouco foi reduzido o déficit público devido aos aumentos salariais do funcionalismo. Diniz (1997) afirma que, como consequência do plano, a produção declinou e o desemprego aumentou.

Em janeiro de 1988, com a mudança do Ministro da Fazenda, houve nova alteração na política econômica, com a tentativa de implementar uma política monetária mais restritiva,

com o congelamento dos salários do funcionalismo e dos financiamentos do setor público. Sallum Jr. (1996) assinala que o foco da política econômica passou a ser a contenção dos gastos públicos, principalmente despesas com salários do setor público, sendo previstos extinção de cargos, proibição de novas contratações e retorno da carga horária de 40 horas. O autor salienta que tais medidas não foram aplicadas como planejado, mas são um indicativo das mudanças que o governo implementaria posteriormente. A inflação foi controlada apenas por um breve período, pois houve aumento de preços de produtos agrícolas e de tarifas públicas, que impactou a taxa. Registre-se que em fevereiro de 1988 foi declarado o fim da moratória, mas Stallings (1992) relata que o Brasil logo voltou a atrasar o pagamento do serviço da dívida.

Em janeiro de 1989, foi editado o Plano Verão, que, além de instituir nova moeda, o cruzado novo, visava a mais um congelamento de preços e salários e ao controle do déficit público por meio da redução dos gastos, reforma administrativa e restrições à emissão de novos títulos de dívida. Visava também à redução do crédito e ao aumento dos juros para evitar a expansão do consumo. Não foram estabelecidas normas para disciplinar a conversão de moeda nos contratos de dívidas, possibilitando a transferência de renda de credores para devedores (CASTRO, 2011).

Esse plano tampouco obteve êxito: a inflação reduziu-se apenas no primeiro mês, e o governo não foi capaz de implementar o ajuste fiscal, pois já estava desgastado e era ano de eleições. As medidas adotadas não conseguiram segurar o consumo, uma vez que as pessoas anteciparam suas compras com receio do aumento dos preços no final do congelamento.

Como observado, os sucessivos planos não conseguiram controlar a inflação, que atingiu valores recordes no final da década de 1980 (1782,85% em 1989 – tabela 2). Ressalta-se que todos eles se basearam no congelamento de preços, de modo que essa não parece ter sido uma medida efetiva para o problema. Com relação ao controle do déficit fiscal, política constante nos Planos Bresser e Verão, o governo só foi capaz de implementá-lo por curtos períodos, uma vez que, no geral, ocorreu redução das receitas e aumento das despesas correntes.

#### **4.1.3 Conclusão**

A política econômica brasileira durante de década de 1980 voltou-se principalmente

para o combate à inflação e para o equilíbrio nas contas externas. Tentou-se implementar políticas fiscais restritivas na maior parte do período, com elevação das receitas e redução dos gastos públicos. Contudo, o governo não obteve sucesso e, no final do período, o déficit público continuava sendo um problema importante. Já a política monetária oscilou, pois houve momentos de esforço para restringi-la e períodos em que não se acreditava no impacto desta sobre a inflação, tendo o governo implementado políticas expansionistas. Além disso, havia também incapacidade de se fazer uma política monetária restritiva.

No período, amadureceu um certo consenso de que era preciso desindexar a economia para reduzir a inflação. Com esse objetivo, na segunda metade da década de 1980, foram implementados sucessivos planos econômicos que incluíam o congelamento de preços. Tais políticas não alcançaram o fim almejado, e o período terminou com a inflação ainda maior.

O crescimento do PIB teve melhor desempenho na segunda metade da década de 1980 (tabela 2). No que se refere às contas externas, estas também obtiveram melhores resultados nesse período, principalmente devido ao aumento das exportações, que foram favorecidas pela conclusão dos investimentos realizados no âmbito do II PND, pela redução da demanda interna e pela melhor *performance* da economia mundial (CASTRO, 2011). Ressalta-se que o balanço de pagamentos poderia ter apresentado melhores resultados, caso as políticas internas não tivessem afastado investidores externos.

## **4.2 Fatores que ajudam a explicar a política econômica e o impasse**

Nas seções que seguem são analisados os seguintes fatores, que influenciaram as escolhas econômicas do país: o contexto internacional e os organismos multilaterais de crédito, a ideologia, as forças sociais e o Estado.

### **4.2.1 *O contexto internacional e as instituições multilaterais de crédito***

A crise da dívida da década de 1980 foi desencadeada pela falta de recursos externos. No período anterior, os países da América Latina haviam se endividado demasiadamente para manter os investimentos direcionados ao processo de substituição das importações, pois o mercado financeiro internacional estava bastante líquido com a entrada dos petrodólares.

Desse modo, os financiamentos eram contratados a taxas reduzidas, mas flutuantes. Destaca-se que a opção de manter o crescimento econômico com recursos externos preservou a aliança desenvolvimentista, favorecendo os empresários nacionais.

Um fator que contribuiu decisivamente para a escassez de divisas, como destacado, foi o choque do petróleo de 1979, que forçou os países não exportadores de petróleo a gastarem mais com as importações, piorando sobremaneira a balança comercial. Ademais, levou os Estados Unidos a aumentarem seus juros para conter a inflação, o que acarretou elevado crescimento da dívida externa desses países. A economia global entrou em recessão, diminuindo o comércio internacional e reduzindo as exportações dos países em desenvolvimento. Nesse contexto, os novos financiamentos para as nações latino-americanas tornaram-se insuficientes e caros e, com a moratória do México em 1982, foram interrompidos. Sallum Jr. (1996) assinala que a Coreia, cujo desempenho econômico se assemelhava ao do Brasil, sofreu menos com a crise da década de 1980, porque tinha menor fragilidade externa e menor inflação, de forma que os bancos mantiveram seus financiamentos<sup>25</sup>.

O FMI e o Banco Mundial envolveram-se profundamente nas negociações da dívida externa dos países da América Latina durante a década de 1980, sendo a imposição de medidas de ajuste econômico feita por meio de condicionalidades que constavam nos acordos. A aceitação dos condicionantes sinalizava para o mercado financeiro a disposição do País de implementar as reformas consideradas necessárias. Cada parcela dos financiamentos só deveria ser liberada em caso de cumprimento das metas, as quais abrangiam redução das despesas públicas, limitação da base monetária e liberalização comercial. Nessa fase inicial, os acordos não abordavam temas como privatização e desregulamentação. Teichman (2001) afirma que as metas eram estabelecidas no intuito de reduzir a inflação, equilibrar o balanço de pagamentos e melhorar os resultados econômicos, de modo a assegurar o pagamento do serviço da dívida. Contudo, a maioria dos acordos da década de 1980 não foi cumprida, porque não havia condições para isso.

A crise da dívida inicialmente foi considerada como decorrente da falta de recursos para honrar o serviço desta no curto prazo, ou seja, como um problema de liquidez. Nessa situação era fundamental a continuidade do pagamento dos juros para os países manterem sua credibilidade. Se a crise tivesse sido tratada como uma questão de insolvência, as negociações teriam que incluir a redução do saldo devedor, prática reprovada pelos bancos, principalmente

---

25 A dívida da Coreia em relação às suas exportações era muito menor do que a média dos países da América Latina.

no início da crise.

O FMI desempenhou um papel fundamental na concessão de novos financiamentos, que eram indispensáveis aos países da América Latina para reduzirem o volume de moeda estrangeira transferido para os países credores. As negociações eram feitas com sindicatos de bancos formados para cada País devedor e deviam repactuar os prazos para pagamento da dívida. As dívidas foram sendo reescaladas para prazos mais longos, porque ficou evidente a incapacidade de pagamento dos países devedores no médio prazo. Contudo, isso ampliou o período em que o FMI estaria fiscalizando o cumprimento das metas acordadas.

A união de bancos para as negociações conferia a eles uma enorme capacidade para impor seus interesses. Os países devedores tentaram politizar a questão por meio de reuniões ocorridas em Quito e Cartagena em 1984, mas não conseguiram se unificar para garantir negociações mais favoráveis a eles. Stallings (1992) aponta três razões para isso. Os credores concediam benefícios importantes para os países que tinham as dívidas mais significativas, antes das reuniões de devedores, de maneira que eles seriam contrários à formação de um “cartel”. Além disso, as nações que tinham vínculos mais fortes com os interesses de atores internacionais evitavam esse tipo de conduta, pois estavam preocupadas com sua credibilidade, a qual assegurava os financiamentos necessários naquele momento crítico. Por fim, a autora afirma que havia diferenças importantes entre os países, que inviabilizavam qualquer acordo.

Salienta-se que os bancos mais endividados sobressaíam nas negociações, já que eram os maiores interessados. Inicialmente as instituições financeiras eram inflexíveis quanto à possibilidade de reduzir os saldos da dívida. Concediam novos financiamentos, cujos valores eram inferiores ao serviço da dívida, de modo que havia transferências líquidas dos países endividados, inviabilizando o seu crescimento econômico. Com isso, não havia incentivo para implementação do ajuste necessário para o pagamento do serviço da dívida. De acordo com Teichman (2001), os países da América Latina transferiram 5,3% do PIB entre 1982 e 1985, e sua renda reduziu-se em 10%. Com esses resultados, 30 países atrasaram seus pagamentos em 1984. Em 1985, o Peru limitou o pagamento do serviço da dívida a 10% das receitas de exportação (ver valores pagos pelo Brasil referentes aos juros da dívida externa na tabela 3).

Esses fatos e as reuniões de devedores levaram o Banco Mundial a admitir a inviabilidade das políticas de ajuste sem crescimento econômico. Destarte, em outubro de 1985, foi anunciado o Plano Baker, que elevaria a disponibilidade de recursos das instituições multilaterais de crédito para financiamento aos países em desenvolvimento. Mas condicionalidades relativas à liberalização comercial e privatização seriam incluídas nos

novos acordos. O plano fortaleceu a implementação das reformas orientadas para o mercado já na década de 1980. Os financiamentos tinham o objetivo de fomentar o crescimento econômico, bem como de aumentar as exportações. Salienta-se que permanecia o entendimento de que a crise era de liquidez, de modo que não houve acordos para reduzir o saldo da dívida nesse momento.

O plano, entretanto, não foi suficiente para gerar crescimento econômico. As reformas tampouco foram efetivadas porque o incentivo para sua implementação manteve-se reduzido, já que o superávit seria utilizado para pagamento dos credores. A maior parte dos condicionantes não foi atendida. Teichman (2001) relata que os países da América Latina concordavam com os condicionantes, mesmo sem o propósito de cumpri-los, porque receavam a recusa dos financiamentos.

O Plano Baker foi questionado em 1986 devido ao aumento da dívida de 16 em 17 países (TEICHMAN, 2001). Também houve aumento dos atrasos no pagamento dos juros, e grandes devedores, tais como Argentina, México e Brasil, não cumpriram o acordo. As condicionalidades tampouco eram respeitadas. Além disso, os bancos comerciais aportaram menos recursos no plano do que a meta estabelecida. Tudo isso demonstrou que o Plano Baker não era adequado à situação vivida pelos países devedores.

Em 1987, os bancos privados começaram a aprovisionar recursos para perdas relativas à parcela dos financiamentos concedidos aos países da América Latina e passaram a considerar a possibilidade de perdão de parte da dívida. Nesse contexto, foi lançado o Plano Brady, que visava à redução da dívida dos países em desenvolvimento desde que as reformas de mercado estivessem sendo implementadas. Teichman (2001) afirma que um fator chave para a mudança de posicionamento do FMI foi a eleição do Presidente George Bush e a entrada de um novo presidente para o FED, pois o novo plano significou uma ruptura com a estratégia de negociação anterior. O México foi o primeiro país a firmar acordo no âmbito desse programa em 1989 e, em maio de 1994, estavam sendo negociados acordos com 18 países.

O Plano Brady foi associado à difusão das reformas orientadas para o mercado pelos países da América Latina, já que oferecia um incentivo considerável (a redução do saldo da dívida externa) para os países que demonstrassem que essas reformas já estavam sendo implementadas antes da assinatura dos acordos. Teichman (2001) atribui ao plano as privatizações em áreas importantes como petróleo e mineração em alguns países, todavia reconhece a influência de outros aspectos como a cultura política internacional e as redes de relacionamento, para a manutenção das reformas ao longo do tempo.

Teichman (2001) afirma que, com as negociações da dívida, formaram-se redes internacionais de relacionamento entre técnicos dos países devedores e dos organismos multilaterais, as quais desempenharam uma função importantíssima na implementação das reformas orientadas para o mercado. Nesse sentido, destaca-se a aproximação de funcionários do Banco Mundial com os representantes dos países clientes.

Essas redes de relacionamento foram facilitadas pelo fato de muitos dos técnicos dos ministérios responsáveis pela política macroeconômica dos países devedores terem estudado economia em importantes universidades americanas, como Harvard, Yale e Universidade de Chicago. Vários deles foram colegas de graduação dos técnicos das instituições multilaterais, com quem negociavam na década de 1980. Ademais muitos técnicos dos países em desenvolvimento já haviam trabalhado no FMI e no Banco Mundial. Esses relacionamentos contribuíram “para a homogeneização da cultura política, para a confiança e colaboração e para a emergência e coesão da rede de política”. Mas Teichman (2001) lembra que cada grupo respondia a pressões diferentes: os técnicos dos governos visavam aos interesses dos próprios países, enquanto os técnicos das instituições multilaterais objetivavam a implementação das reformas.

Pode-se perceber influência do contexto internacional nas políticas econômicas elegidas pelo Brasil. Inicialmente a crise foi deflagrada pelo aumento da saída de divisas, tanto para arcar com os juros da dívida externa, como para fazer frente ao aumento dos gastos com as importações devido ao choque do petróleo. Nessa situação, o Estado tentou efetivar medidas recessivas que reduziriam seu déficit fiscal e políticas para melhorar a balança comercial, como as desvalorizações cambiais – medidas preconizadas pelas instituições multilaterais de crédito. Contudo, o País teve sucesso apenas no que quanto ao equilíbrio da balança comercial, mas o balanço de pagamentos manteve-se deficitário devido à interrupção da entrada de divisas e ao elevado pagamento do serviço da dívida. O problema da inflação foi se tornando cada vez mais intransponível.

Na segunda metade da década de 1980, a edição dos vários planos de governo com uso do congelamento de preços para o controle da inflação revelou uma dissonância em relação ao preconizado pelas instituições multilaterais de crédito, a qual tem o ápice com a moratória. No entanto, com o passar do tempo, os planos foram incorporando, pelo menos em intenção, as medidas recomendadas, tendo como foco a redução das despesas públicas. Dessa forma, houve uma aproximação do País com essas agências.

#### 4.2.2 *Ideias*

A década de 80 do século passado foi de embate político entre blocos de poder, amparados por ideologias nacional-desenvolvimentistas e neoliberais. A relutância em enfrentar a inflação no início da década, assim como a resistência em combater o déficit público apoiaram-se no pensamento heterodoxo. No entanto, esse ideal foi perdendo força para o neoliberalismo ao longo do período. Como ponto em comum a essas correntes de pensamento, Sallum Jr. (1996) afirma que ambas eram contrárias às renegociações da dívida feitas pelo Brasil: pagamento de todo o serviço da dívida, com prazos mais dilatados. Elas defendiam a renegociação das taxas e do saldo devedor, de modo que as perdas deveriam ser absorvidas tanto pelos credores quanto pelo País.

De acordo com a linha nacional-desenvolvimentista, o Estado deveria continuar planejando o desenvolvimento do País, mas agora o foco seria a integração e a internacionalização das indústrias existentes. Com esse objetivo, o pensamento heterodoxo defendia a sujeição das instituições financeiras nacionais ao sistema produtivo, com a diminuição de suas receitas. Com relação ao equacionamento do permanente déficit público, este seria obtido por intermédio do aumento da receita tributária e das receitas das empresas públicas e da diminuição do serviço da dívida (CASTRO, 2011).

Para o nacional-desenvolvimentismo, o Brasil deveria proteger sua economia dos mecanismos de mercado, por meio de uma política econômica mais autônoma e da redução da saída de divisas, a qual requeria uma dura negociação de taxas e de novos financiamentos com os credores externos. Dessa forma, a renegociação da dívida externa não deveria ser ponderada apenas por critérios econômicos, que eram desvantajosos para o Brasil. A questão deveria ser politizada. Sallum Jr. (1986) exemplifica esse tipo de negociação com a moratória declarada em fevereiro de 1987 e com a resistência em aceitar os ajustes impostos pelo FMI.

Já o pensamento neoliberal defendia justamente os mecanismos de mercado como impulsionadores do desenvolvimento, sendo contrário à intervenção estatal na economia. Para essa linha, o Estado deveria concentrar-se nas políticas sociais, e o País deveria fortalecer seus setores econômicos mais desenvolvidos, como a agricultura. Era desaconselhado o esforço para desenvolver produtos de maior conteúdo tecnológico, pois estes poderiam ser importados. O equilíbrio fiscal seria atingido com a redução das despesas públicas, com a privatização e com a diminuição do tamanho do Estado.

Segundo Teichman (2001), a crise do petróleo do início da década de 1970, que foi o

gatilho para o questionamento do pensamento keynesiano, e a mudança na cultura política internacional ajudam a explicar o direcionamento neoliberal dos economistas dos organismos multilaterais. É importante mencionar que as políticas neoliberais, implementadas na Inglaterra e nos Estados Unidos no final da década de 1970 e início dos anos 80, estavam tornando-se predominantes na maioria dos países e constavam do ajuste imposto pelas instituições financeiras multilaterais. Sallum Jr. (1996) identifica o apoio dos setores da agricultura de exportação e das empresas comerciais a essas ideias ainda na década de 1980.

No Brasil, no início da década de 1980, houve uma tentativa de implementar políticas mais ortodoxas como a redução dos gastos públicos, mas essas medidas foram limitadas e restringiram-se a algumas poucas contas. Ademais, tentou-se elevar a receita por meio do aumento da carga tributária. Naquele momento, não se percebe nitidamente a influência de nenhuma das correntes de pensamento mais proeminentes. O que ocorria era uma esforço para fechar as contas internas e externas no final de cada ano, do modo que era possível fazer.

No entanto, a partir de 1988, observa-se na política econômica brasileira uma ligeira mudança em direção ao pensamento neoliberal, principalmente no que diz respeito às renegociações da dívida externa. De acordo com Sallum Jr. (1996), o objetivo de reduzir o envio de divisas para o exterior permaneceu, mas as negociações deixaram de ser situações de enfrentamento, com o reconhecimento de que o Brasil era um mau devedor e deveria passar a honrar os acordos. A intenção era de que a economia do País voltasse a ter credibilidade para receber investimentos estrangeiros. Desse modo, seria necessário pôr um fim à moratória e retornar às negociações com o FMI. Fortaleceu-se a crença de que os mecanismos de mercado levariam ao desenvolvimento da nação, sendo preciso reduzir as barreiras comerciais e financeiras, alterando sua forma de inserção no sistema econômico internacional. Todavia, isso não foi feito na década de 1980, e foi preciso esperar pela década seguinte.

Dessa forma, as ideias nacional-desenvolvimentistas ainda influenciaram as políticas econômicas no início da década, mas foram paulatinamente perdendo espaço. Diante da falta de recursos, a urgência em equacionar as contas não permitia a coerência nas escolhas: foram mescladas políticas heterodoxas e ortodoxas, de acordo com o que o governo tinha capacidade para fazer em cada momento. No final do período, a renegociação da dívida externa passou a refletir um pouco das ideias neoliberais na busca de um acordo com o FMI. Essas ideias começaram a ganhar prestígio, principalmente entre os empresários, como uma possível saída para a crise.

### 4.2.3 Forças sociais

Esta seção tem a finalidade de analisar o modo como as forças contribuíram para as decisões de política econômica na década de 80 do século passado. Elas incluem: o setor empresarial e os trabalhadores e a sociedade civil.

#### 4.2.3.1 Setor empresarial

No princípio da década de 1980, iniciou-se a ruptura do pacto desenvolvimentista. O governo havia contrariado interesses da classe empresarial, ao reduzir os investimentos das empresas estatais e em infraestrutura, dos quais o setor privado se beneficiava, e ao efetivar a maxidesvalorização cambial em 1983, que elevou os custos de importação de matérias-primas e de máquinas e equipamentos. Além disso, a busca de recursos do FMI para pagar o serviço da dívida externa indicou para o empresariado que esta não estava sendo administrada de maneira adequada e suscitou discussões a respeito do tema. Esse fato e a incapacidade de o governo controlar a inflação geraram inúmeras críticas ao governo<sup>26</sup>.

Durante a primeira metade da década de 1980, a classe empresarial em geral discordava dos ajustes recomendados pelo FMI, uma vez que acarretariam recessão e, por conseguinte, perdas econômicas. Sobre esse tema, Diniz (1997) argumenta que o empresariado industrial era favorável às políticas de expansão do crédito e de investimentos; já o comercial, às políticas que geravam aumento do consumo. Dessa forma, ambos defendiam uma estratégia diferente de negociação da dívida, em que o Brasil fosse mais firme para que o FMI aceitasse a diminuição do pagamento do serviço da dívida, reduzindo, assim, o impacto recessivo.

No entanto, no final da década, o pensamento liberal começou a ganhar mais prestígio, principalmente entre os segmentos comerciais e agrícolas do empresariado. De acordo com Sallum Jr. (1996), o Estado passou a significar para eles um entrave à acumulação capitalista, sendo necessário o desenvolvimento de novas formas de controle do capital privado sobre o setor público. Para esse grupo, a burocracia passou a ter um papel antagonista, esforçando-se para proteger a economia do País dos mecanismos de mercado. Cabe enfatizar a divisão entre

---

26 O pacto desenvolvimentista estava rompendo-se porque o principal ator, o Estado, estava falido e não tinha forças para fazer reverter a situação.

os empresários, pois uma parcela significativa ainda queria manter o modelo desenvolvimentista, que lhes assegurava proteção.

A partir de janeiro de 1988, quando Mailson da Nóbrega assumiu o Ministério da Fazenda, observou-se uma tentativa de adequar a política econômica aos anseios dos empresários com inclinação mais liberal. A redução das despesas públicas, especialmente dos gastos com pessoal, passou a ser o novo foco do governo para a obtenção do equilíbrio fiscal. Ressalta-se que os recorrentes déficits públicos se deviam também à concessão de subsídios e de incentivos fiscais ao setor privado e ao pagamento do serviço da dívida ao setor financeiro. A esse respeito, Sallum Jr. (1996) afirma que a consecução do equilíbrio fiscal por meio da redução de despesas com pessoal, sem alterar as transferências de recursos aos setores produtivo e financeiro, tinha o objetivo de preservar as relações do governo com o setor privado.

Destarte, há uma tentativa do governo de moldar a política econômica aos interesses de um grupo de empresários nacionais, que, com o tempo, passou a abranger a maior integração com o sistema econômico internacional como condição para o desenvolvimento econômico. Nesse contexto, trocou-se o modelo de industrialização por substituição de importações, que tornava o País isolado, por políticas mais liberalizantes. No entanto, Sallum Jr. (1996) identifica uma certa limitação e superficialidade no liberalismo preconizado pelo empresariado brasileiro, pois se restringia ao incentivo para a intensificação de investimentos externos, desconsiderando a possibilidade de maior competição com empresas estrangeiras.

Em que pese a campanha empresarial em prol do liberalismo econômico e o empenho do Estado em atender seus interesses, Sallum Jr. (1996) argumenta que os resultados foram modestos na década de 1980. Como exemplo, o autor cita a Constituição de 1988, que contém dispositivos que asseguram o controle do Estado sobre diversos setores e que ampliam os direitos dos servidores públicos, trabalhadores e aposentados, contrariando os interesses do empresariado. A esse respeito, cabe lembrar que a conversão do empresariado ao liberalismo só se configurou no final da década, enquanto o processo constituinte se iniciou em 1986.

Já a negociação da dívida realizada em 1988, que incluía o fim da moratória, contou com o apoio dos empresários. Segundo Sallum Jr. (1996), isso ocorreu porque as negociações anteriores, que tiveram mais resistência do Brasil, não levaram a resultados favoráveis para o País. Além disso, o Brasil estava obtendo superávits expressivos na balança comercial, suficientes para arcar com o serviço da dívida. Por fim, o acordo com o FMI era considerado como uma sinalização para o mercado externo de que o País estava realizando os ajustes necessários, o que estimularia o retorno dos investimentos estrangeiros.

Sallum Jr. (1996) também identifica a vitória dos empresários com a eleição de Fernando Collor, ao final do período, pois ele simbolizava a luta contra o Estado intervencionista, além de ser uma melhor opção para o setor privado do que os candidatos de esquerda, que prometiam reformas sociais. No entanto, o discurso de Fernando Collor não era alinhado com os interesses do setor privado, que era acusado pelo candidato de atrasado e de clientelista.

Observa-se, portanto, que a década de 1980 foi de tensão entre os empresários, que divergiam em questões importantes da política econômica, e entre este grupo e o Estado. Tal impasse aprofundou-se com as tentativas infrutíferas do governo de controlar a inflação. Assim, ao longo do período, o empresariado foi se tornando cada vez mais insatisfeito com o governo e passou a defender políticas mais ortodoxas. No final do período, passaram a ser tomadas decisões econômicas nessa direção. Isso é comprovado pelo foco do ajuste fiscal na redução das despesas e pela nova estratégia de renegociação da dívida.

#### **4.2.3.2 Os trabalhadores e a sociedade civil**

A transição para a democracia foi planejada pelos militares em meados da década de 1970, devendo ocorrer de forma gradual, e as decisões inerentes ao processo não envolveriam a sociedade. No entanto, houve resistências à abertura dentro do próprio exército, além de pressões civis para que o processo ocorresse de forma mais rápida. Diante dessas pressões, o governo militar não conseguiu reprimir a sociedade, e a década de 1980 foi rica em movimentos populares que resultaram no aumento de participação de alguns segmentos nas decisões políticas, principalmente na Assembleia Constituinte.

Já no final da década de 1970, iniciaram-se as greves da região do ABC, por meio das quais os trabalhadores reivindicavam melhores salários e maior liberdade no que se refere às negociações coletivas e aos sindicatos. Esse movimento se espalhou pelo País e significou uma forte oposição ao governo militar. Todavia, a partir de 1980, a recessão econômica fez o movimento arrefecer um pouco, tendo em vista o maior risco de desemprego. Além disso, a atenção das lideranças sindicais voltou-se para as eleições de 1982. Ainda assim, observa-se progresso no movimento trabalhista, com a criação do Partido dos Trabalhadores (PT) em 1980, da Central Única dos Trabalhadores (CUT), em 1983, e da Central Geral dos Trabalhadores (CGT), em 1986 (SALLUM JR., 1996). Além disso, houve muitas greves no

início dos anos 80 do século passado.

Sallum Jr. (1996) comenta que, em 1983, houve manifestações populares no Congresso Nacional contra as alterações na legislação trabalhista propostas pelo governo militar com o objetivo de facilitar o ajuste financeiro. Tais manifestações dificultaram a aprovação da medida, e o Poder Executivo acabou por utilizar medidas de exceção no Distrito Federal para obter o que queria. O autor relata também o movimento dos desempregados ocorrido no mesmo ano, devido à recessão, representando um questionamento ao processo de liberalização que se iniciava no País, por meio das políticas de ajuste impostas pelo FMI. Dessa forma, a piora das condições de vida das classes mais pobres passou a estimular movimentos que poderiam sair do controle das elites. Tais movimentos indicavam, entre outras coisas, a dificuldade de democratizar o País em meio a uma recessão.

A esse respeito, Diniz (1997) afirma que, na primeira metade da década de 1980, a política econômica do governo militar foi fortemente questionada pelas classes mais populares, devido ao aumento da pobreza e da desigualdade. As políticas contencionistas impostas pelos organismos multilaterais como condição para os novos financiamentos e para as renegociações eram rejeitadas, pois pioravam a situação, aumentando o desemprego. A autora menciona ainda a impossibilidade de o governo adotar políticas redistributivas em tal contexto.

Assim, com a deterioração das condições sociais, eclodiram diversos movimentos sociais no País. Gohn (1995) afirma que tais movimentos evidenciaram insatisfações daqueles que não tinham voz no regime militar, como trabalhadores, mulheres, negros, estudantes, professores, idosos, aposentados, desempregados, ambulantes, entre outros. Destacaram-se as reivindicações de associações de bairro, sem casa, sem terra, pastoral da igreja, atingidos por barragens, moradores de favelas, além de vários outros grupos.

Em 1984, ocorreu a Campanha das Diretas, que foi articulada pelos governadores de oposição na tentativa de ampliar as chances de eleição de um candidato que não fosse representante do regime autoritário. A sociedade civil participou massivamente do movimento, de modo que ficou clara a rejeição ao regime militar. Como consequência da intensa participação popular, alguns parlamentares da situação votaram favoravelmente à Emenda Constitucional que instituía eleições diretas para presidente naquele ano. Ademais, a mídia teve que veicular o enorme apoio das massas ao movimento, caso contrário, a censura ou as ligações dos meios de comunicação com o regime militar se tornariam evidentes. Dessa forma, a mídia contribuiu para ampliar o alcance do movimento (SALLUM JR., 1996). Todavia, Sampaio (2009) aponta que a derrota da Emenda à Constituição que estabelecia

eleições diretas para 1984 sinalizou que a participação popular seria restringida no novo regime<sup>27</sup>.

Inicialmente, a política econômica, com a edição do Plano Cruzado, privilegiou os assalariados e impulsionou o crescimento econômico, reduzindo o desemprego. Sallum Jr. (1996, p. 191) aponta que o Plano Cruzado beneficiou os grupos sociais menos favorecidos, como as classes populares, os devedores e as pequenas empresas, em detrimento das elites. O governo afirmava que o congelamento “defendia o povo’ dos poderes do mercado e da propriedade”. Todavia, o posterior insucesso deste e dos demais planos de estabilização econômica estimulou mais greves e revelou a insatisfação popular com o governo. Segundo o autor, em março de 1988, houve uma enorme greve geral contra a política salarial prevista pelo Plano Verão, de modo que o Congresso Nacional acabou por rejeitar a medida.

A efervescência política, que incluiu o fortalecimento da sociedade civil, refletiu-se no processo de elaboração da nova constituição. Aos militares e aos partidos de direita interessava manter a base da constituição vigente à época, retirando apenas os artigos que fossem nitidamente autoritários, o que poderia ser feito por uma Assembleia Constituinte Congressional. Essa assembleia deveria respeitar a Constituição militar para a edição de normas até que fosse promulgada a nova Carta. Em contraposição, uma Assembleia Constituinte exclusiva teria poder para propor o que considerasse adequado, sem qualquer limitação. Diante do impasse, optou-se por uma Assembleia Constituinte Congressional, proposta defendida pelo PMDB, que receava a perda de controle sobre o povo, alegando que atitudes extremadas “poderiam levar a novo golpe militar” (SAMPAIO, 2009, p. 42).

No entanto, em face das pressões populares, foi estabelecido um procedimento para elaboração da Carta Magna que estimulou a participação popular. Assim, foram realizadas audiências públicas, ouvidas organizações da sociedade civil e recebidas emendas (sugestões) populares firmadas por pelo menos 30.000 eleitores. Sampaio (2009, p. 43) sustenta que a elaboração da Constituição de 1988 contou com a participação de representantes de todas as camadas da população: “desde discretos ministros do Supremo Tribunal Federal, diretores da Federação Brasileira de Bancos (Febraban) e das confederações patronais (atuantes nos bastidores), até numerosas delegações de trabalhadores, indígenas, ex-pracinhas, veteranos da 'Batalha da Borracha', jangadeiros, representantes da Pastoral da Criança”. Houve 122 emendas populares, assinadas por cerca de 20% do eleitorado brasileiro.

---

27 Ressalta-se que a grande participação popular na Campanha das Diretas ocorreu porque havia esperança de que se alterassem as relações entre Estado e sociedade, com a inclusão de políticas agrárias e de distribuição de renda. Contudo, Diniz (1997) afirma que, quando Sarney assumiu a Presidência da República, os setores mais conservadores da sociedade ganharam poder, provocando receio de que as esperadas mudanças fossem adiadas.

Como os partidos de esquerda não tinham maioria, era necessário angariar o apoio da direita e do centro, o que só foi possível porque esse grupo não queria perder potenciais eleitores que acompanhavam o processo. Sampaio (2009) ressalta que, talvez por isso, não foram propostas alterações em temas mais caros à burguesia, como o direito de propriedade e a livre iniciativa. Como resultado, a Constituição promulgada em 1988 trouxe importantes avanços quanto aos direitos sociais, dos trabalhadores, dos aposentados e das minorias. Ademais assegurou a educação como um direito de todos, abarcou o princípio da universalização da saúde e garantiu assistência social a todos que necessitarem, independentemente de contribuição. Sampaio (2009) destaca o enorme impacto social da previsão constitucional de concessão de aposentadoria para aqueles que trabalharam em regime de economia familiar ou sem carteira de trabalho.

Além disso, a Constituição tinha um forte caráter nacionalista, com distinção de direitos para as empresas nacionais e estrangeiras e com a manutenção monopólio do Estado em alguns setores da economia, refletindo, muito possivelmente, a influência de segmentos ligados ao antigo modelo de desenvolvimento.

Cabe salientar que, nessa mesma época, houve uma reaproximação do governo com o empresariado e com as instituições multilaterais, fazendo com que a política econômica voltasse a ser contencionista, desagradando as camadas populares. De acordo com Sallum Jr. (1996), um reflexo do descontentamento dos trabalhadores no final da década foram os movimentos de 1989, que visaram à reposição das perdas sofridas nos anos anteriores em decorrência de sucessivas mudanças de política salarial.

Nesse sentido, Sallum Jr. (1996) enfatiza a importância da expressiva votação que Luiz Inácio da Silva obteve no segundo turno das eleições para presidente em 1989, uma vez que o candidato deixou claras suas intenções de distribuir renda, de efetuar uma reforma agrária e de preservar o Estado das políticas liberais. Esse fato demonstrou o desejo dos trabalhadores e da classe média de profundas mudanças sociais no País.

Da mesma forma que no período anterior, o do nacional-desenvolvimentismo, os interesses dos trabalhadores permaneceram antagônicos aos dos empresários, como um jogo de ganha-perde<sup>28</sup>. Mas a intensa participação popular na década de 1980 contrastou com o ocorrido no período militar, com alguns resultados, principalmente na ampliação dos direitos

---

28 Não houve um verdadeiro diálogo para que essas forças alcançassem um objetivo comum, conveniente para ambas as classes, como os arranjos que ocorreram no pós-guerra na Europa. Diniz (1997) aponta que trabalhadores, empresários e Estado faziam parte desses acordos, que tinham abrangência nacional e tratavam de várias políticas, “como a salarial, a fiscal, a monetária, a industrial e a de emprego”. Assim, classes que poderiam se antagonizar desenvolviam comprometimento com o objeto dos acordos e sentiam-se responsáveis pelo seu sucesso.

sociais estabelecidos pela Constituição de 1988. É importante tentar compreender o motivo pelo qual isso sucedeu, já que o regime militar fora capaz de reprimir todos esses movimentos que floresceram a partir do final da década de 1970. Contribuiu para isso a insatisfação popular com as políticas econômicas que levaram à recessão e à exacerbação das desigualdades. O fato de o regime militar brasileiro ter sido mais aberto que o dos demais países também ajuda a explicar a eclosão de tantos movimentos sociais. Diversas organizações, como associações de bairro e sindicatos, foram mantidas, e o Congresso Nacional funcionou durante quase todo o período militar.

#### ***4.2.4 A fragmentação do Estado***

De acordo com Sallum Jr. (1996), a fragmentação do Estado brasileiro iniciou-se com o desmonte da burocracia estatal já na primeira metade da década de 80 do século passado. Segundo o autor, o governo utilizou as empresas estatais para implementar o ajuste econômico, mas o regime autoritário impediu as manifestações de insatisfação da tecnoburocracia. Posteriormente, tentou-se fazer o ajuste econômico por meio da diminuição dos gastos com pessoal, tendo ocorrido greve dos servidores em 1983. As tensões entre o governo e os funcionários das estatais e o funcionalismo evidenciaram a crise interna do regime.

Outro ponto importante para melhor compreender as limitações do Estado brasileiro na segunda metade da década de 1980 diz respeito às suas relações com o empresariado. Diniz (1997) relata que as demandas do setor privado eram segmentadas e negociadas de forma isolada com o Estado, de modo que o empresariado não participava das decisões mais gerais de política econômica. No entanto, o setor privado era compensado com o poder de influenciar as decisões de investimentos públicos e a concessão de incentivos fiscais e de subsídios, correspondentes a uma fração considerável da despesa pública. Isso ocorria por meio das relações clientelistas e da participação do empresariado nas agências que tratavam de temas específicos. Como consequência, o setor privado podia impedir a adoção de políticas que não lhe interessavam. A autora afirma ainda que a penetração dos interesses privados na esfera pública afetava a coerência do planejamento e prejudicava a capacidade de ação do Estado.

Assim, o Plano Cruzado, por exemplo, foi elaborado por uma equipe econômica sem a

participação dos grupos de interesse, apesar de seu sucesso depender da adesão dos empresários. Além disso, o plano demandou aumento considerável da capacidade de regulação do Estado em função da complexidade dos controles que passariam a ser feitos. Entretanto, não houve adequação institucional às novas atribuições requeridas no que se refere ao controle de preços, ao abastecimento e às importações. Ademais, a penetração do Estado por interesses privados foi preservada. Dessa forma, Diniz (1997) aponta que o modelo tecnocrático de gestão da economia limitou os resultados do Plano Cruzado, uma vez que os atores envolvidos não tinham qualquer compromisso com o plano. Da mesma maneira, o Plano Cruzado II fracassou e acarretou descrédito ao governo.

Sallum Jr. (1996, p. 166) ressalta o caráter fortemente intervencionista das políticas do Plano Cruzado. Para o autor, os planos de estabilização eram “tentativas de superar a crise do Estado recuperando o alto grau de autonomia que havia tido tanto em relação à sociedade como em relação ao sistema capitalista mundial, autonomia que não tinha mais como sustentar-se seja no plano interno seja no externo”.

A forma de atuar do governo manteve-se com a edição do Plano Bresser. Mas, no intuito de fortalecer o apoio para alongar o mandato, o presidente Sarney ampliou os vínculos clientelistas, de modo que o caráter técnico do programa passou a ter menos importância. Tratava-se de uma reaproximação do Estado com o empresariado, que ficou evidente em 1989, com a edição do Plano Verão, o qual atendia aos anseios da classe no que se refere à obtenção do equilíbrio fiscal por meio da redução das despesas públicas, e não mais pelo aumento de receitas.

Com relação às ligações do Estado com outros polos de poder, como os Estados, os Municípios<sup>29</sup>, o Congresso Nacional, o Judiciário e até mesmo os servidores públicos e a sociedade, Sallum Jr. (1996) afirma que a Constituição de 1988 assegurou maior autonomia a eles devido ao desgaste do Poder Executivo da União. Como consequência, a capacidade de o governo central intervir de forma coerente na economia foi reduzida, de modo que a cooperação de outras instâncias de poder passou a ocorrer por intermédio da negociação e do convencimento acerca dos temas mais importantes. Assim, passou a ser necessário um esforço muito maior da União, em lugar da simples imposição de decisões, como no regime anterior. Além disso, diversos grupos de interesse ganharam poder não só por meio da atividade político-partidária, mas também por meio da participação direta no Estado, o que transferiu conflitos para dentro do governo e tornou suas decisões ainda mais lentas. Tudo isso

---

29 A Constituição de 1988 aumentou consideravelmente a repartição de recursos da União com Estados e Municípios.

dificultou o exercício da Presidência da República e impediu que o Estado voltasse a ser o condutor do crescimento do País. Nas novas condições, a formação de amplas coalizões parlamentares passou a ser imprescindível para que o Estado pudesse oferecer estímulos suficientes para o retorno do desenvolvimento nacional.

As dificuldades de governabilidade, refletindo-se na capacidade de o estado reformular o modelo de desenvolvimento, também tiveram impacto nas eleições para presidente de 1989, pois nenhum dos candidatos principais, Lula e Collor, era apoiado pelos partidos de sustentação da Nova República<sup>30</sup>, o PMDB e o PFL. Sallum Jr. (1996, p.197) argumenta que tais partidos “eram identificados com a perpetuação da crise e com a ausência de reformas da sociedade e do Estado”.

Conforme exposto, na primeira metade da década de 1980, o Estado estava fragmentado internamente e desgastado perante a sociedade. Nessas condições, não teve sucesso na implementação das reformas de ajuste fiscal, que resultou em déficit operacional elevado durante toda a década analisada (tabela 4), tampouco obteve sucesso nos planos econômicos voltados para a estabilização do País. Todavia, parecia não ter condições de efetuar qualquer reforma mais significativa, já que estava em uma situação muito difícil para fechar as contas externas em todo o período.

Mesmo com o início da Nova República, permaneceu a ênfase em um caráter excessivamente técnico das decisões do Estado, assim como seu isolamento da sociedade. Tal fato, em conjunto com as relações clientelistas, prejudicou sobremaneira a efetividade dos sucessivos planos que visavam ao combate à inflação. Soma-se a isso a incapacidade de o governo adequar-se institucionalmente para realizar o que havia proposto nos referidos planos. No final da década, iniciou-se uma reaproximação com o empresariado, em torno de políticas que visavam à diminuição do tamanho do Estado.

### **4.3 Conclusão**

A década de 1980 iniciou-se com a crise causada pelo aumento dos juros da dívida externa e com a redução da entrada de divisas no País, além da inflação elevadíssima. O governo tentou implementar medidas restritivas, conforme recomendado pelas instituições multilaterais de crédito, com o objetivo de melhorar o balanço de pagamentos e de combater a

---

30 Nova República é o nome dado ao período que sucedeu ao regime militar.

inflação, obtendo êxito apenas quanto à balança comercial. Já a inflação não foi controlada, e o problema exacerbou-se durante o período. As políticas restritivas adotadas pelo governo militar desagradaram aos empresários, aos trabalhadores e ao funcionalismo. Todavia, parece ter havido poucas opções, tendo em vista a situação em que o Estado se encontrava.

Na segunda metade da década estudada, o governo concentrou-se na redução da inflação por meio do congelamento de preços, medida que, a princípio, não enfrentaria resistências por não acarretar recessão. Contudo, o congelamento não funcionou, e, no final do período, a inflação estava ainda maior. É importante mencionar que o Brasil rompeu com os organismos multilaterais ao decretar a moratória, em 1987, e ao adotar políticas heterodoxas, que se opunham ao preconizado por essas instituições. No entanto, ao final da década, começou a haver um redirecionamento da política econômica, com propostas para abrir a economia e reduzir o papel do Estado.

Apesar do rompimento com a banca internacional, é nítida a influência do contexto internacional nessa década de transição por que passou o Brasil. O mesmo se observa com relação às ideias vigentes, pois foi um período em que a aceitação das ideias nacionais-desenvolvimentistas se reduziu e as ideias neoliberais começaram a ganhar força. O comportamento do setor empresarial reflete bem essa mudança, pois, no início da década, os empresários eram contrários às medidas recessivas para o alcance do ajuste fiscal. Já no final da década, o grupo em geral passou a apoiar a redução do tamanho do Estado, mas se manteve favorável aos gastos públicos que o privilegiavam.

Durante a década de 80 do século passado, diversos movimentos sociais eclodiram, demonstrando a insatisfação da sociedade civil com a recessão e com o aumento das desigualdades. Ressalta-se que a maioria desses movimentos foi realizada por setores subalternos da economia, dando voz a quem havia sido silenciado no regime militar. Ademais, como no período anterior, trabalhadores, empresários e Estado não conseguiram efetivar um acordo tripartite, nos moldes dos da Europa no pós-guerra. Os interesses dos trabalhadores mantiveram-se opostos aos dos empresários e impossíveis de conciliar-se.

Foi extremamente relevante para o período a promulgação da Constituição da República, em 1988, pois representou um avanço do País em direção à democracia, com a incorporação de direitos sociais não previstos anteriormente. Ao mesmo tempo o documento continha dispositivos que visavam à preservação do Estado desenvolvimentista, pois possibilitavam a intervenção na economia por meio dos monopólios. Além disso, garantia um tratamento diferenciado às empresas nacionais. Isso ocorreu justamente no período em que o setor empresarial começava a flertar com as políticas neoliberais, que buscariam maior

internacionalização da economia.

Por fim, cabe mencionar que as relações clientelistas do Estado com determinados grupos permaneceram nessa década, e sua capacidade de planejamento até mesmo piorou, tendo em vista as enormes limitações do período. Destaca-se o fato de que a mudança na forma de renegociação da dívida externa, que passou a ser mais branda, com forte apoio do setor privado e sem rejeição dos partidos de esquerda, revelaria o caminho que o País seguiria, mais inclinado às políticas liberalizantes em detrimento do nacional-desenvolvimentismo.

Diante do exposto, percebe-se que a crise se exacerbou durante a década de 1980, que terminou com o governo fragmentado, as camadas mais populares insatisfeitas e o empresariado em meio a uma mudança de rumo, em direção às políticas liberais. Tais políticas começaram a ganhar força como uma possível saída para a crise e escancararam a inviabilidade do Estado desenvolvimentista naquele momento. Ressalta-se a deterioração da economia nacional, com redução dos investimentos, inflação extremamente elevada e aumento do desemprego.

## 5 AS REFORMAS ORIENTADAS PARA O MERCADO

O impasse da década de 1980, a qual terminou com inflação elevadíssima e contas públicas desequilibradas, levou à eleição de Fernando Collor de Mello para a Presidência da República, um candidato que se propunha a romper de forma definitiva com o modelo nacional-desenvolvimentista. Durante sua campanha, Collor já sinalizava as mudanças que efetivaria, direcionadas para a diminuição da participação do Estado na economia e para a abertura comercial do País.

Contudo, após iniciar várias reformas, Fernando Collor de Mello renunciou ao governo, em 1992, devido a denúncias de corrupção que envolviam o tesoureiro de sua campanha, Paulo César Farias. O presidente foi substituído por seu vice, Itamar Franco, que desacelerou o processo das privatizações. Tendo Fernando Henrique Cardoso (FHC) como Ministro da Fazenda, o governo Itamar implementou o Plano Real, com o objetivo de combater a inflação. Apesar do sucesso do plano, a apreciação cambial e os elevados déficits no balanço de pagamentos aumentaram a fragilidade externa do Brasil.

FHC foi eleito presidente e aprofundou as reformas orientadas para o mercado, como as privatizações, a desregulamentação do mercado de trabalho, a quebra de monopólios, entre outras. Cabe salientar que seu primeiro governo sofreu o impacto das crises do México, dos países do leste asiático e da Rússia, e seu segundo governo passou pela crise da Argentina e pela crise da energia, sendo um período bastante turbulento.

O objetivo deste capítulo é apresentar as reformas orientadas para o mercado implementadas no Brasil a partir de 1990, que representaram uma mudança radical do modelo econômico. Tudo o que estava ligado ao modelo nacional-desenvolvimentista passou a ser considerado danoso à economia, e a ideologia neoliberal tornou-se o novo paradigma. Nesse contexto, é fundamental compreender os fatores que levaram a tais escolhas.

Este capítulo é composto por duas seções, além da conclusão. A primeira parte descreve a política econômica adotada entre 1990 e 2002, sendo dividida em seis subseções: o governo Collor, o Plano Real, o primeiro e o segundo governos FHC, as reformas implementadas pelos governos FHC e o padrão de política econômica adotado no período. Já a seção seguinte compreende a análise das políticas econômicas sob o enfoque do institucionalismo histórico, abrangendo o contexto internacional, as ideias predominantes, o Estado e as forças sociais, as quais incluem os empresários, o setor financeiro e os trabalhadores.

## 5.1 As políticas econômicas

Esta seção apresenta a política econômica brasileira entre 1990 e 2002, quando foram implementadas as reformas orientadas para o mercado, representando uma mudança significativa em relação ao padrão anterior. O objetivo da seção é a identificação das mudanças e continuidades, para a posterior análise dos fatores que as motivaram.

### 5.1.1 *O governo Collor*

A principal marca do governo Fernando Collor de Mello, a abertura comercial, com o propósito de aumentar a competição, e, portanto, de melhorar a competitividade da indústria nacional, iniciou-se com a liberação das importações. Anteriormente era realizado controle quantitativo das importações, o qual passou a ser tarifário, com redução gradual dos valores das tarifas<sup>31</sup>. Além disso, iniciou-se a desregulamentação das atividades econômicas. Dessa forma, foi sendo reduzido o papel do Estado na condução do desenvolvimento econômico do País. Sallum Jr. (1999) afirma que se acreditava que, ao final do processo, alguns setores seriam capazes concorrer com as empresas internacionais, de modo que a indústria nacional se tornaria mais especializada.

Como havia um descontentamento geral da população com os serviços públicos, além das pressões externas e da necessidade de equilibrar as contas públicas, o governo Collor privilegiou as privatizações. Supunha-se que a retirada do governo de alguns setores ampliaria a competição e, por conseguinte, a eficiência dessas empresas. Foi elaborado, portanto, o Plano Nacional de Desestatização (PND). Castro (2011) relata que, entre 1990 e 1994, foram privatizadas 33 empresas federais das áreas de siderurgia, petroquímica e fertilizantes, com geração de receitas de US\$ 8,6 bilhões. Entretanto, de acordo com a autora, não foram alcançados os resultados almejados, porque havia empresas com condições financeiras ruins, que demandariam um saneamento prévio à privatização, e a avaliação dos ativos era complexa, tendo em vista as mudanças de moeda e a inflação elevada. Além disso, de acordo com a Constituição de 1988, alguns setores, como as jazidas minerais e o setor elétrico, deveriam permanecer nas mãos do governo. Havia também grande resistência da população às

---

31 Segundo Sallum Jr. (1999), as tarifas alfandegárias médias passaram de 31,6% em 1989 para 13,2% em 1993.

privatizações.

Outra mudança considerada importante era a retomada dos investimentos, pois estes haviam sido escassos na década de 1980, e a indústria nacional estava tecnologicamente defasada. Essa retomada era considerada um pré-requisito para o controle da inflação, uma vez que esses investimentos gerariam indústrias mais produtivas, com menores custos de produção. Dessa forma, o governo Collor concebeu a Política Industrial e de Comércio Exterior (PICE), com a finalidade de estimular as inversões e de ampliar a competitividade da indústria nacional e a competição no País. Como resultado, os gastos com pesquisa e desenvolvimento aumentaram de 0,5% do PIB em 1989 para 1,3% em 1994 (CASTRO, 2011).

Com vistas ao combate à inflação, foi lançado o Plano Collor I, em março de 1990, que alterou a moeda para o cruzeiro e congelou os preços novamente, mas essa medida não foi respeitada porque esse tipo de determinação já estava sem credibilidade. A mudança mais drástica foi o bloqueio das aplicações financeiras que excediam a NCr\$50.000 (aproximadamente US\$1.200, segundo CASTRO, 2011) Os valores seriam devolvidos com correção monetária e juros de 6% ao ano, a partir de setembro de 1991, em 12 meses. Os recursos bloqueados poderiam ser utilizados para pagamento de impostos no início do plano. Esse bloqueio de aplicações financeiras foi duramente criticado, pois o valor remanescente era considerado baixo, e a medida afetaria um grande contingente da população. Além disso, a remuneração dos recursos bloqueados era inferior à oferecida pelo mercado financeiro. Segundo Castro (2011), argumentava-se ainda que a limitação do estoque de moeda em circulação não afetaria a inflação, pois se acreditava que o fluxo de moeda é que gerava a inflação.

Com a intenção de reduzir o déficit público, foram implementadas medidas que visavam à elevação da receita por meio da criação de impostos e do aumento de alguns existentes, como o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e o Imposto sobre Obrigações Financeiras (IOF). Ademais, os prazos para o recolhimento dos impostos foram diminuídos, e alguns incentivos fiscais foram cancelados. Esse esforço para elevar a receita pública não foi bem visto, por gerar recessão. Com relação à despesa, o número de ministérios foi reduzido de 23 para 12, com a unificação dos Ministérios do Planejamento e da Economia, e foram extintas autarquias e fundações, acarretando redução de pessoal. Segundo Oliveira (2012), tal reestruturação foi feita sem um planejamento adequado, de modo que levou ao desmantelamento do aparato estatal. Como resultado do Plano Color I, a inflação, que estava em 80% ao mês, reduziu-se para 10% por alguns meses, sem forte retração econômica

(CASTRO, 2011).

Em fevereiro de 1991, foi lançado o Plano Collor II, com a finalidade de reduzir a inflação por meio da diminuição da despesa pública e do incentivo a investimentos de modernização das indústrias nacionais, os quais aumentariam a oferta de produtos a custos menores. Ademais, a economia seria desindexada com a substituição do Bônus do Tesouro Nacional (BTN), que era utilizado para a correção dos impostos e dos fundos de investimento de curto prazo, pelo Fundo de Aplicações Financeiras (FAF), que seria remunerado pela Taxa Referencial (TR), a qual se baseava nas taxas do mercado interbancário e na expectativa de inflação futura. A inflação, no entanto, ficou reduzida apenas por alguns meses. Em seguida, vieram os escândalos políticos, que afetaram a credibilidade do governo, o processo de *impeachment* e a consequente renúncia de Fernando Collor.

Como resultado das políticas econômicas implementadas no governo Collor, o PIB decresceu 4,3% em 1990, devido principalmente aos efeitos do bloqueio das aplicações financeiras. No ano seguinte, o crescimento do PIB foi baixo, de 1%, mas em seguida caiu 0,5%, devido à crise política decorrente do processo de *impeachment* do presidente (tabela 5).

**Tabela 5 – Inflação e crescimento do PIB – Brasil – 1988 a 2002**

Ano	Índice nacional de preços ao consumidor amplo (IPCA)	Crescimento do PIB
1988	1037,53%	-0,10%
1989	1782,85%	3,20%
1990	1620,97%	-4,30%
1991	472,69%	1,00%
1992	1119,09%	-0,50%
1993	2477,15%	4,90%
1994	916,43%	5,90%
1995	22,41%	4,20%
1996	9,56%	2,20%
1997	5,22%	3,40%
1998	1,66%	0,00%
1999	8,94%	0,30%
2000	5,97%	4,30%
2001	7,67%	1,30%
2002	12,53%	2,70%

Fontes: IGP-DI e Crescimento do PIB de 1988 a 1989: Fundação Getúlio Vargas, via Sistema Gerenciador de Séries Temporais do Banco Central do Brasil; Crescimento do PIB de 1990 a 2002: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, via Séries Estatísticas do site do IBGE.

O aumento das alíquotas de impostos e a criação de tributos acarretaram aumento das receitas e redução do déficit público em 1990 (tabela 6). Contudo, é importante mencionar que os resultados primários entre 1990 e 1994 só foram positivos porque contavam com o “efeito Tanzi” ao contrário: as receitas eram adequadamente corrigidas pela inflação. Já as despesas eram fixadas na lei orçamentária, a qual previa uma inflação substancialmente inferior à real. Desse modo, eram autorizadas despesas em valor inferior às necessidades, reduzindo o déficit ao final do período (CASTRO, 2011).

**Tabela 6 – Necessidades de financiamento do setor público – Brasil – 1990 a 2002**

Ano	Resultado Primário - c/ desvalorização cambial (% PIB)	Juros Reais - c/ desvalorização cambial (% PIB)	Resultado Operacional - c/ desvalorização cambial (% PIB)
1988	0,91	5,78	4,87
1989	-1,03	6,07	7,09
1990	4,69	3,36	-1,32
1991	2,71	2,90	0,19
1992	1,58	3,32	1,74
1993	2,18	2,98	0,80
1994	5,64	4,07	-1,57
1995	0,26	5,26	5,00
1996	-0,10	3,30	3,40
1997	-0,96	3,35	4,31
1998	0,02	7,42	7,40
1999	3,23	6,64	3,41
2000	3,47	4,64	1,17
2001	3,38	4,66	1,28
2002	3,21	3,35	0,14

Fonte: base de dados mantida pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).

Nota: os resultados fiscais com variação cambial consideram a apropriação da variação cambial sobre a dívida mobiliária interna indexada em moeda estrangeira e eram usados até 2001.

### 5.1.2 *O Plano Real*

Em outubro de 1992, Itamar Franco assumiu a presidência da República e dividiu o Ministério da Economia em Ministério da Fazenda e Ministério do Planejamento, como era anteriormente. Durante seu governo, foi implementado o Plano Real, que se baseava em três pilares: equilíbrio fiscal; criação de um padrão de valor estável, a Unidade Real de Valor (URV) e regras de emissão e lastreamento da nova moeda para assegurar sua estabilidade.

Inicialmente, visando ao equilíbrio fiscal, foi estabelecido o Programa de Ação Imediata (PAI), que tinha “por foco a redefinição da relação da União com os Estados e do Banco Central com Bancos Estaduais e Municipais, além do programa de combate à sonegação” (CASTRO, 2011, p. 143). No âmbito desse programa, estavam previstas medidas que visavam à redução das despesas e ao aumento de receitas, como a criação do Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira (IPMF), o aumento do imposto de renda de pessoa física e o combate à sonegação. Ademais, abrangia um maior controle das finanças dos Estados federados e medidas para aumentar a eficiência dos bancos federais e para impulsionar as privatizações (OLIVEIRA, 2012).

Em fevereiro de 1994, foi instituído o Fundo Social de Emergência (FSE), por meio do qual algumas receitas da União seriam desvinculadas e utilizadas para financiamento de programas sociais prioritários, durante dois anos<sup>32</sup>. Tratava-se, na verdade, da desvinculação de receitas que seriam transferidas para outros entes, tendo em vista a redução do déficit fiscal<sup>33</sup>.

Com relação à criação de um padrão de valor estável, Oliveira (2012) afirma que este era o cerne do Plano Real. Para isso, deveriam coexistir moedas: a moeda antiga, o cruzeiro real, que sofreria todo o processo inflacionário durante um período, e uma nova que seria devidamente protegida desse processo. A URV desempenhou o papel dessa nova moeda, sendo posteriormente substituída pelo real. O período de convivência de duas moedas não foi previamente estabelecido, mas seria suficiente para que houvesse um realinhamento de preços.

Assim, em 1º de março de 1994, com o objetivo de eliminar o componente inercial da inflação, foi introduzida a URV, que era calculada diariamente pela variação dos seguintes índices: Índice Geral de Preços do Mercado (IGP-M), Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo Especial (IPCA-E) e Índice de Preços ao Consumidor calculado pela

32 O FSE foi prorrogado e reeditado com outros nomes inúmeras vezes.

33 Com o FSE, Estados e Municípios deixaram de receber recursos em prol do programa de estabilização.

Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (IPC-Fipe). Até o final de junho, o Banco Central divulgou o valor da URV em cruzeiros reais, para possibilitar ajustes de preços e salários. Já a conversão dos contratos era opcional, pois se desejava respeitar os mecanismos de mercado no que se refere à correção monetária desses instrumentos. Como resultado dessa prática, que significava reajustes diários de preços, a inflação aumentou expressivamente entre março e junho. Castro (2011) afirma que a URV foi mais efetiva do que o congelamento de preços, porque houve um período para seu alinhamento.

Em 1º de julho de 1994, o governo estabeleceu o real como nova base monetária, extinguindo a URV. Imediatamente após a introdução da nova moeda, os juros e as taxas de depósitos compulsórios foram elevados, para evitar uma explosão do consumo, que poderia ser gerada pela estabilização econômica. A transformação dos salários para a nova moeda baseou-se na média recebida nos quatro meses anteriores.

Como forma de assegurar a estabilidade econômica, foram estabelecidos limites para emissão de moeda, e o câmbio foi fixado em R\$ 1,00 / US\$ 1,00, somente podendo oscilar para baixo. Tal medida já indicava que haveria apreciação do real. Dessa forma, até setembro de 1994, a moeda nacional foi valorizada, atingindo R\$ 0,85 / US\$ 1,00. Como as transações correntes pioraram, o Banco Central estipulou informalmente um limite inferior para negociação do câmbio, mas o regime de bandas, que previa um intervalo dentro do qual o câmbio flutuaria livremente, só foi institucionalizado em 1995.

Castro (2011) explica que a âncora cambial é um mecanismo eficiente na redução de preços, desde que o País seja relativamente aberto, porque diminui o custo dos produtos importados, pressionando o preço dos produtos nacionais para baixo. Além disso, possibilita que contratos de longo prazo sejam firmados. A autora menciona que essa política para controle de inflação acarreta menos recessão do que as medidas que restringem a demanda. No entanto, admite que a âncora cambial prejudica as exportações, por tornar os produtos nacionais mais caros, piorando os resultados da balança comercial.

Uma medida importante do governo Itamar para a concretização do Plano Real foi o acordo no âmbito do Plano Brady, firmado em abril de 1994. Esse acordo possibilitou o refinanciamento da dívida pública externa com bancos comerciais, com desconto de 7,6%<sup>34</sup> e com um novo cronograma de pagamentos. A renegociação da dívida externa, a abertura do País e as reservas internacionais que o Brasil detinha àquela época (US\$ 40 bilhões) foram essenciais para a utilização da âncora cambial.

---

34 Fonte: Banco Central do Brasil (<http://www.bcb.gov.br/glossario.asp?Definicao=72&idioma=P&idpai=GLOSSARIO>)

### 5.1.3 O primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso

O tema da estabilização prevaleceu durante todo o primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), pois havia receio de que a inflação retornasse, já que todos os planos anteriores haviam fracassado. Ademais, houve expansão do consumo no final de 1994, que persistiu em 1995 e estava piorando a balança comercial. Outro ponto preocupante era a crise do México, que se iniciou no final de 1994 e estava acarretando fuga de capitais do Brasil. Por fim, ocorreram as crises asiática e da Rússia, que também afetaram a economia brasileira.

A adoção da âncora cambial, a redução da tarifa de importação e a estabilidade econômica acarretaram aumento do consumo e, em consequência, expressiva elevação das importações já em 1994. Além disso, o desempenho não tão bom das exportações em decorrência da apreciação cambial causou um forte desequilíbrio na balança comercial, a partir de 1995 (tabela 7). Esse desequilíbrio era financiado por meio da utilização de parte das reservas cambiais e do aumento da entrada de capital estrangeiro, seja na forma de endividamento externo, seja na forma de investimento direto estrangeiro (IDE). Cabe mencionar que a entrada de capital externo foi impulsionada pela recente estabilização, pelo acordo firmado no âmbito do Plano Brady e pela política de juros elevados<sup>35</sup> (tabela 8). No entanto, essa política atraía recursos voláteis, que poderiam deixar o País diante de qualquer sinalização de elevação de risco. Foi justamente o que ocorreu no início de 1995, com a crise do México, que causou aumento do risco dos países em desenvolvimento, acarretando fuga de capitais.

Diante desse contexto, o risco de retorno da inflação era verdadeiramente preocupante. Assim, em março de 1995, foram anunciadas as seguintes medidas: elevação da taxa de juros, que passou de 46% a.a em fevereiro para 65% a.a.<sup>36</sup>, e uma pequena desvalorização da taxa de câmbio, por meio do regime de bandas. A partir de então, o Banco Central passaria a realizar microdesvalorizações periodicamente. As altas taxas de juros reduziriam a fuga de capitais do Brasil, enquanto as microdesvalorizações tinham a finalidade de evitar a deterioração mais expressiva do balanço de pagamentos.

Após as mudanças anunciadas, capitais externos retornaram em função da alta rentabilidade das aplicações brasileiras. Ademais, a liquidez internacional elevou-se. A inflação voltou a cair e manteve esse padrão durante os quatro anos seguintes. Giambiagi

35 A Selic deflacionada do IPCA ficou, em média, 22% a.a. entre 1995 e 1998.

36 As taxas anuais foram calculadas a partir da Selic mensal (<http://www.bcb.gov.br/?SELICACUMUL>).

(2011) aponta que o País viveu situações parecidas em decorrência da crise asiática, no 2º semestre de 1997, e da Rússia, em agosto de 1998, tendo recorrido à elevação dos juros em ambos os casos.

**Tabela 7 – Balanço de pagamentos resumido – Brasil – 1988 a 2002**

US\$ milhões

Ano	Exportação de bens	Importação de bens	Balança comercial (FOB)	Juros	Transações Correntes	Balanço de Pagamentos
1988	33.789	-14.605	19.184	-10.553	4.180	1.249
1989	34.383	-18.263	16.119	-10.916	1.032	886
1990	31.414	-20.661	10.752	-10.834	-3.784	481
1991	31.620	-21.040	10.580	-9.476	-1.407	-369
1992	35.793	-20.554	15.239	-8.273	6.109	14.670
1993	38.555	-25.256	13.299	-9.322	-676	8.709
1994	43.545	-33.079	10.466	-8.126	-1.811	7.215
1995	46.506	-49.972	-3.466	-9.509	-18.384	12.919
1996	47.747	-53.346	-5.599	-11.023	-23.502	8.666
1997	52.994	-59.747	-6.753	-11.903	-30.452	-7.907
1998	51.140	-57.714	-6.575	-13.811	-33.416	-7.970
1999	48.011	-49.210	-1.199	-16.241	-25.335	-7.822
2000	55.086	-55.783	-698	-16.174	-24.225	-2.262
2001	58.223	-55.572	2.650	-16.056	-23.215	3.307
2002	60.362	-47.240	13.121	-13.784	-7.637	302

Fonte: Banco Central do Brasil.

Nota: a coluna juros inclui os juros pagos pelas empresas e pelo governo brasileiro pela dívida externa.

No que se refere ao equilíbrio fiscal, as contas primárias só foram superavitárias em 1994, devido ao que Oliveira (2012) chama de “ajuste fiscal provisório”. Em seguida, o fim do imposto inflacionário (mencionado na seção 4.2.1 como “efeito Tanzi” ao contrário) escancarou o déficit das contas públicas. Como causa para os desequilíbrios fiscais, Oliveira menciona os expressivos aumentos salariais para o funcionalismo público das três esferas de governo, assim como o reajuste do salário mínimo, que impactou severamente os gastos com previdência social. Tais reajustes foram concedidos ainda em 1994, ano em que ocorreram as eleições para os níveis estadual e federal, mas impactaram severamente o orçamento do ano seguinte. Ressalta-se que os governos subnacionais eram os maiores responsáveis pelos déficits fiscais, dado que, entre 1995 e 1998, obtiveram resultados primários negativos em

todos os anos, enquanto isso ocorreu com o governo federal apenas em 1997 (tabela 9)<sup>37</sup>.

**Tabela 8 – Taxa de Juros – Brasil – 1990 a 2002**

Ano	Taxa Selic	Índice nacional de preços ao consumidor amplo (IPCA)	Juros Reais (Taxa Selic – IPCA)
1990	1153,24%	1620,97%	-27,18%
1991	536,88%	472,69%	11,21%
1992	1549,15%	1119,09%	35,28%
1993	3059,80%	2477,15%	22,61%
1994	1153,63%	916,43%	23,34%
1995	53,09%	22,41%	25,06%
1996	27,41%	9,56%	16,29%
1997	24,79%	5,22%	18,59%
1998	28,79%	1,66%	26,69%
1999	25,59%	8,94%	15,28%
2000	17,43%	5,97%	10,81%
2001	17,32%	7,67%	8,96%
2002	19,17%	12,53%	5,90%

Fontes: Taxa Selic: Banco Central do Brasil; IPCA: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, via Sistema Gerenciador de Séries Temporais do site do Banco Central do Brasil.

Nota: taxa Selic se refere à taxa média ajustada dos financiamentos diários apurados no Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (Selic) para títulos federais.

Em um cenário de aumento do endividamento, a situação fiscal do País era agravada pelos juros elevados, que acarretaram aumento expressivo das despesas financeiras e geraram uma trajetória crescente do indicador dívida pública/PIB, o qual passou de 28,0% em 1995 para 38,9% em 1998<sup>38</sup>. Acreditava-se que a entrada de capitais permaneceria e que as privatizações gerariam recursos suficientes para evitar o crescimento da dívida. Em que pese a destinação de 80% dos recursos obtidos com as privatizações e com as concessões entre 1995 e 1998<sup>39</sup> para pagamento da dívida do setor público, esta continuou a subir em decorrência dos

37 O governo federal tentou resolver a questão do déficit fiscal dos Estados e municípios com as medidas do PAI, as quais não foram efetivas. O problema só foi equacionado com a renegociação da dívida dos governos subnacionais, que os vinculou ao Programa de Ajuste Fiscal. Posteriormente, a LRF fortaleceu esse instrumento.

38 Fonte: Ipeadata (<http://www.ipeadata.gov.br/>).

39 Segundo Oliveira (2012), as privatizações e concessões realizadas nesse período geraram US\$ 72,7 bilhões para os cofres públicos.

juros elevados e dos déficits das contas primárias (OLIVEIRA, 2012).

**Tabela 9 – Necessidades de financiamento do setor público, por esfera de governo – 1994 a 1998**

Resultados	% do PIB				
	1994	1995	1996	1997	1998
Operacional	1,57	-5,00	-3,40	-4,31	-7,40
Governo Federal e Banco Central	2,00	-1,74	-1,27	-1,76	-5,13
Estados e Municípios	-0,80	-2,37	-1,81	-2,26	-1,78
Estatais	0,37	-0,88	-0,32	-0,29	-0,50
Primário	5,64	0,26	-0,10	-0,96	0,02
Governo Federal e Banco Central	3,68	0,52	0,37	-0,27	0,55
Estados e Municípios	0,77	-0,18	-0,54	-0,74	-0,19
Estatais	1,19	-0,07	0,07	0,05	-0,35

Fonte: base de dados mantida pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).

Nota: os resultados fiscais estão com variação cambial, de modo que consideram a apropriação da variação cambial sobre a dívida mobiliária interna indexada em moeda estrangeira e eram usados até 2001.

Castro (2011) afirma que a manutenção das duas medidas recessivas – câmbio sobrevalorizado e juros elevados –, durante o primeiro governo de FHC, causou redução do crescimento da economia, desemprego, déficits no balanço de pagamentos e aumento da dívida pública. Assim, apesar de a política escolhida para o controle da inflação ter cumprido sua finalidade, prejudicou sobremaneira a economia do Brasil. A autora pondera que o ajuste fiscal, embora também recessivo, teria causado danos muito menores e poderia ter sido a solução para a situação em que o País se encontrava.

Giambiagi (2011) aponta que um dos motivos para o governo brasileiro ter mantido o real sobrevalorizado era o receio de que a inflação retornasse com a liberação do câmbio, como ocorrido no México em 1995. Assim, o governo brasileiro evitou ao máximo desvalorizar o câmbio. O autor argumenta que o melhor momento para efetivar a desvalorização seria em um período de retração da demanda, mas o governo não encontrou a ocasião adequada. O retorno da inflação poderia prejudicar politicamente o presidente FHC, pois a possibilidade de sua reeleição começou a ser debatida já em 1997, e as eleições ocorreriam em 1998.

Além disso, segundo Sallum Jr. (1999), o pensamento dominante à época era de que o real deveria manter-se sobrevalorizado por um período suficientemente longo para que o País pudesse atingir a estabilidade econômica. A estabilidade, aliada às altas taxas de juros,

estimularia a entrada de capital produtivo. Tais medidas acarretariam também, no longo prazo, mais competitividade para a indústria nacional, de modo que ampliariam a capacidade de exportação do Brasil. Todavia, o autor afirma que a apreciação cambial teve efeito inverso, pois “apontou para a possibilidade de desindustrialização parcial do país”, uma vez que a importação ficou mais barata do que a produção nacional (SALLUM JR., 1999, p. 18). Como ponto positivo, Weise (2000) relata o expressivo aumento das importações de bens de capital entre 1995 e 1998, demonstrando o esforço das empresas para modernizarem-se e para tornarem-se mais competitivas.

Sallum Jr. (1999) identifica algumas medidas implementadas pelo governo FHC com o objetivo de amenizar os efeitos deletérios da política econômica adotada, como a adoção de uma política industrial para o setor automotivo e o aumento do volume de recursos para financiamento por meio do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), com taxas de juros vantajosas, além de incentivos ao financiamento de pequenas e médias empresas. Foi ainda criado o Programa Brasil em Ação, visando à realização de investimentos pelo setor público em parceria com a iniciativa privada, voltados para a recuperação da infraestrutura. Tendo em vista a redução do déficit na balança comercial, foram elevadas as tarifas de importação de alguns produtos industriais, isentados os impostos para a exportação de produtos agrícolas e criadas linhas de financiamento para a exportação, a juros subsidiados. Entretanto, a adoção dessas medidas não foi capaz de alterar significativamente a situação, e o crescimento da economia durante o primeiro governo FHC foi reduzido (tabela 5).

Ressalta-se que o primeiro governo FHC conseguiu manter a estabilidade, cujo processo havia se iniciado ainda no governo anterior. Todavia, o País ficou extremamente vulnerável, já que precisava manter a entrada de capitais para sustentar a âncora cambial e para equacionar o balanço de pagamentos. No segundo semestre de 1998, a crise russa causou nova fuga de capitais, de modo que nem o aumento dos juros foi capaz de reverter a situação, forçando a posterior desvalorização da moeda e a mudança do regime cambial.

#### ***5.1.4 O segundo governo de Fernando Henrique Cardoso***

Um pouco antes das eleições de 1998, iniciaram-se as negociações com o FMI para suprir os recursos necessários para fazer frente ao elevado déficit nas transações correntes. O

cenário era de crise, e o risco de financiar o País era considerado muito alto. Para piorar a situação, estava havendo fuga de capitais por receio de que ocorresse uma desvalorização cambial ou de que o Brasil adotasse o controle de capitais.

A ajuda externa ao País totalizou US\$ 42 bilhões, sendo a maior parte do FMI. Esse acordo impunha metas de superávit primário, que deveria sair de 0,0% do PIB em 1998, para 2,6%, 2,8% e 3% do PIB em 1999, 2000 e 2001, respectivamente (GIAMBIAGI, 2011). Oliveira (2012) afirma que, para o cumprimento dessas metas, seria necessária a redução das despesas públicas e a elevação das receitas, por meio do aumento de impostos e da reforma previdenciária. Além disso, os governos subnacionais também deveriam obter melhores resultados fiscais.

O acordo não foi bem visto pelo mercado financeiro, que acreditava que o Brasil teria que desvalorizar seu câmbio. Além disso, para o cumprimento do acordo, seria imprescindível que os servidores públicos inativos começassem a contribuir para a previdência, mas essa medida teria dificuldades de aprovação pelo Legislativo. A crença de que o País não cumpriria as metas estabelecidas espalhou-se, e o problema da fuga de capitais exacerbou-se. Giambiagi (2011) afirma que houve dias em que o País chegou a perder entre US\$ 500 milhões e US\$ 1 bilhão.

Diante dessa conjuntura, o governo tentou controlar a desvalorização do real por meio da venda de divisas, mas isso não adiantou e reduziu substancialmente as reservas do País. Por fim, o governo não teve como resistir e deixou o real se desvalorizar, modificando o regime cambial, medida considerada drástica, dados os temores de que poderia afetar negativamente a credibilidade. O dólar passou de R\$ 1,20 para R\$ 2,20 em menos de 45 dias, havendo temor de um surto inflacionário (GIAMBIAGI, 2011). Além disso, a desvalorização do real acarretou elevação significativa do saldo da dívida devido à relevância da dívida externa e da dívida interna indexada ao dólar. Isso fez com que as metas de superávit primário acordadas com o FMI fossem elevadas para 3,1%, 3,25% e 3,35% do PIB no período de 1999 a 2001 (GIAMBIAGI, 2011).

Segundo Giambiagi (2011), a desvalorização cambial não acarretou aumento da inflação porque ocorreu em um período de queda do PIB, quando a menor demanda restringiu os aumentos de preços. Além disso, a inflação já estava sob controle havia quase cinco anos, de modo que a prática de indexação estava fora de uso. Por fim, a elevação da taxa de juros de 25% a.a. em janeiro para 45% a.a.<sup>40</sup> em março de 1999 foi fundamental para o controle da inflação. O autor acredita que o cumprimento das metas fiscais acordadas com o FMI gerou

---

40 Fonte: Banco Central do Brasil (<https://www.bcb.gov.br/?COPOMJUROS>).

confiança no mercado financeiro. Assim, apesar dos problemas, a transição acabou saindo muito melhor do que se esperava, ou seja, o Brasil não teve uma crise severa como o que ocorreu nos países da Ásia, na Argentina e na Rússia.

Em 1999, substituiu-se a âncora cambial pelo sistema de metas de inflação, por meio do qual o controle da inflação passou a ser feito pela manipulação da taxa de juros. O Conselho Monetário Nacional (CMN) ficou responsável pela definição da meta de inflação medida pelo IPCA, com uma margem de tolerância. Tendo em vista essa meta, o Comitê de Política Monetária (Copom) passou a decidir a política monetária do Brasil. Dessa forma, os juros só cairiam se a expectativa para a inflação fosse inferior à meta. Giambiagi (2011) argumenta que esse sistema, junto com o alcance das metas de resultados fiscais e a adoção do câmbio flutuante, foi essencial para a consolidação da estabilização do País.

Oliveira (2012), citando Sicsú (2003)<sup>41</sup>, assinala que a adoção do regime de metas inflacionárias e do câmbio flutuante tinha o objetivo de aumentar a confiança dos investidores no País e de reduzir os desequilíbrios das contas externas. Contudo, impossibilitou qualquer flexibilidade na condução da política econômica, prejudicando o crescimento econômico. O autor afirma que o governo ficou limitado para usar as políticas monetária, fiscal e cambial com vistas ao desenvolvimento, pois a política monetária foi atribuída ao Banco Central, que agia de forma independente. Por sua vez, as metas de resultado primário restringiram os investimentos públicos e a ampliação de gastos sociais. Por fim, a política cambial ficou limitada após a liberalização financeira, que possibilitou a intensificação dos negócios internacionais, de modo que as reservas do Banco Central mostraram-se escassas para efetivar qualquer intervenção significativa. Dessa forma, as taxas de juros foram mantidas elevadas, e as receitas públicas passaram a ser destinadas ao pagamento dos juros da dívida. Contudo, tal política acarretou redução dos investimentos públicos e privados.

Em 2001, a economia brasileira foi afetada pela crise da energia, que provocou queda do PIB durante dois trimestres seguidos. O País também foi afetado pela crise da Argentina, a qual acarretou fuga de capitais, pelo estouro da bolha das empresas de tecnologia da informação e comunicação americanas e pelo atentado de 11 de setembro nos EUA. Tudo isso fez o risco País elevar-se, e os recursos externos escassearam mais uma vez, o que levou a novo aumento de juros. Todavia, tal medida não foi capaz de controlar a inflação, que atingiu 7,67% a.a.

Em 2002, a instabilidade adveio com a possibilidade de eleição de Luiz Inácio Lula da

---

41 Sicsú, João (2003). “Rumos e definições da política econômica brasileira: do Plano A de FHC para o Plano A+ de Lula”. In Paula, João Antônio de (organizador). A economia política da mudança – os desafios e os equívocos no início do governo Lula. Belo Horizonte, Autêntica.

Silva, candidato do Partido dos Trabalhadores (PT) à presidência do Brasil, pois setores mais tradicionais e o mercado financeiro temiam a descontinuidade do programa de estabilização. O câmbio disparou, ocorreu fuga de capitais, e o governo aumentou os juros novamente. Para minorar o problema, o PT publicou um documento denominado “Carta ao povo brasileiro” em que afirmava que seu candidato respeitaria os acordos firmados pelo País e manteria o regime de metas inflacionárias e as metas de resultado primário. Ademais, foi prorrogado o acordo com o FMI, mediante a assinatura de todos os candidatos à presidência, por quinze meses. Todavia, tais providências não impediram que o real continuasse se desvalorizando, assim como continuou a deterioração dos indicadores econômicos naquele ano (OLIVEIRA, 2012).

Como resultado do segundo governo de Fernando Henrique Cardoso, o crescimento econômico manteve-se reduzido, 2,14% em média (tabela 5), e as taxas reais de juros permaneceram elevadas, 10,19% em média (tabela 8). Já a balança comercial melhorou (tabela 7), passando a ser positiva a partir de 2001, e o País finalmente conseguiu realizar o ajuste fiscal (tabela 6).

### ***5.1.5 Principais reformas realizadas durante os governos de Fernando Henrique Cardoso***

Giambiagi (2011) destaca diversas reformas realizadas durante o governo de Fernando Henrique Cardoso. Entre elas, está a privatização de empresas, que aliviou o desequilíbrio fiscal e evitou maior crescimento da dívida pública. De acordo com o autor, o objetivo das privatizações era possibilitar investimentos nas áreas de atuação das empresas privatizadas, uma vez que o governo não tinha capacidade financeira para isso.

Foram aprovadas Emendas à Constituição com a finalidade de revogar o monopólio estatal nas áreas de petróleo e telecomunicações, permitindo o aumento da competição do setor de petróleo e a privatização da Telebrás. Visando ao aumento dos investimentos no País, foi ainda revogado artigo da Constituição que assegurava tratamento privilegiado às empresas brasileiras e permitida a exploração dos setores de mineração e de energia por empresas de capital estrangeiro. Tal alteração favoreceu o investimento estrangeiro, mas incomodou sobremaneira os empresários nacionais.

Outra medida importante foi a reforma da Previdência Social, também realizada por meio de uma Emenda à Constituição, que estabeleceu idade mínima para aposentadoria de servidores públicos e aumentou o tempo de contribuição para aposentadoria. Foi também

aprovado o fator previdenciário para o INSS. As novas aposentadorias passaram a ter por base a média dos 80% maiores salários, multiplicada por um fator previdenciário proporcional ao tempo de contribuição e à idade em que a pessoa passou à inatividade. Tal reforma visou à redução dos gastos com Previdência Social, um dos grandes responsáveis pelo déficit fiscal.

Segundo Oliveira (2002), houve ainda mudanças significativas direcionadas para a flexibilização do mercado de trabalho, com a finalidade de incentivar maior formalização. Assim, foram reduzidos os impostos para as contratações por tempo determinado, foi ampliado o prazo para os trabalhadores compensarem suas horas-extras e foi estabelecida a possibilidade de contratação de trabalhadores por tempo parcial, com todos os direitos trabalhistas e salário proporcional. Foi ainda criada a alternativa de suspensão do contrato de trabalho, durante o qual o empregado frequenta curso de qualificação profissional, sem necessidade de demissão.

Tendo em vista o descontrole fiscal dos Estados e municípios, a União assumiu as dívidas mobiliárias desses entes, a partir de 1997, e concedeu financiamento para saneamento dos bancos estaduais, que seriam posteriormente privatizados. Em contrapartida, os governos subnacionais comprometeram-se a cumprir metas de resultado primário, de privatização, de controle dos gastos com pessoal e de redução da dívida em relação à receita, entre outras.

Ainda com o objetivo de reforçar o comprometimento dos governos subnacionais com as metas de resultados fiscais, foi aprovada, em 2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que estabeleceu limite para as despesas com pessoal e compromisso com o equilíbrio das contas públicas. Determinou, ainda, a instituição de limites de endividamento para os entes federados pelo Senado Federal e, para dar credibilidade ao País, proibiu que as dívidas entre os entes fossem renegociadas. Tais limitações acarretaram restrições orçamentárias aos Estados e municípios, mas permitiram que sua situação fiscal melhorasse. É importante lembrar que os governos subnacionais eram os maiores responsáveis pelo déficit público, de modo que, sem o controle de suas finanças, as metas fiscais acordadas com o FMI não seriam cumpridas.

Outra medida importante foi o saneamento do sistema financeiro, iniciado em 1995, por intermédio do Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional (Proer). Oliveira (2012) relata que, com o fim das receitas decorrentes da inflação, os bancos passaram a concentrar suas atividades na concessão de financiamentos, mas foram atingidos pelo aumento da inadimplência. Assim, para evitar a quebra de várias instituições financeiras, foi criado o Proer, que incluía uma linha direcionada para reorganizações societárias, a qual evitou uma crise financeira semelhante à que ocorreu no

México, na Ásia e posteriormente na Argentina (GIAMBIAGI, 2011). No âmbito do programa, bancos estaduais foram privatizados e foi facilitada a entrada de bancos estrangeiros no País, para estimular a competição no setor. Foi ainda aumentado o capital requerido para a abertura de um banco e aprimorado o monitoramento do risco do sistema financeiro, realizado pelo Banco Central.

Ressalta-se que as mudanças mencionadas acima compõem o conjunto de reformas orientadas para o mercado, iniciadas ainda no governo Collor e aprofundadas durante o governo Fernando Henrique Cardoso. Elas revelam a mudança de modelo econômico do período anterior à crise da década de 1980, do Estado desenvolvimentista para o Estado que intervém menos na economia, voltado mais para a sua regulação e para o desempenho de funções que não podem ser feitas pelo setor privado. Segundo essa concepção, o Estado deveria também ser mais responsável sob o ponto de vista fiscal.

#### ***5.1.6 O padrão de política econômica do período***

Até 1994, a política econômica brasileira foi marcada pela tentativa de controle da inflação, como no período anterior, da década de 1980. Foram editados os Planos Collor I e II e, por fim, o Plano Real, que foi capaz de cumprir o objetivo almejado. Logo no início do período, iniciaram-se as privatizações, a desregulamentação e a abertura comercial, com a finalidade de elevar a competitividade da economia nacional.

Com a edição do Plano Real, a política econômica passou a basear-se na âncora cambial, a qual levou à apreciação do real, prejudicando sobremaneira as contas externas e tornando o País vulnerável externamente. Outra característica que se manteve através dos anos foi a adoção de altas taxas de juros, que impediram o crescimento econômico e contribuíram para a acentuada elevação da dívida do setor público e, por conseguinte, para a deterioração das contas públicas.

A partir de 1999, a inflação passou a ser controlada pelo regime de metas inflacionárias, que demandava o aumento da taxa de juros a cada sinal de turbulência na economia, de modo que os juros permaneceram extremamente elevados. O câmbio passou a ser flutuante, com o preço determinado pela demanda e pela oferta do dólar. Tal medida fez-se necessária, por ter-se esgotado a capacidade do Banco Central de intervir de maneira efetiva nessa variável. Por fim, a política fiscal passou a ser limitada pela necessidade de

cumprimento das metas de superávit primário.

As políticas econômicas escolhidas, aliadas à rápida abertura comercial e financeira e ao contexto internacional, impactaram negativamente a competitividade da indústria nacional, de forma que a estabilidade econômica foi obtida a um custo bastante elevado para o País. As altas taxas de juros e a obrigatoriedade de obtenção de expressivos superávits primários garantiram lucros crescentes para o setor financeiro, que parece ter sido o setor mais privilegiado pelas políticas adotadas, em detrimento do setor produtivo e da população em geral.

Tendo em vista o pior desempenho do setor industrial e o conseqüente desemprego gerado pelas políticas econômicas adotadas no País, cabe mencionar que as políticas de fomento do período foram restritas e concentraram-se no estímulo ao agronegócio, no aumento das exportações e na importação de máquinas e equipamentos. Ademais, o desenvolvimento tecnológico ganhou importância, sendo criados os fundos setoriais para financiamento de pesquisa, desenvolvimento e inovação no Brasil, em 1999. Contudo, os resultados desses fundos não surtiram efeito no governo de FHC, porque seus recursos foram contingenciados e ainda havia entraves legais para que a iniciativa privada executasse projetos de pesquisa em conjunto com as universidades públicas (GUIMARÃES, 2013).

Outra medida voltada para o desenvolvimento do País visou à atração de investimentos estrangeiros: a empresa nacional passou a ser definida como aquela que se instala, produz e gera empregos no Brasil. Assim, deixou de haver diferenciação entre empresa de capital nacional e estrangeiro.

Pode-se perceber, portanto, que as políticas industriais implementadas a partir de 1990 foram limitadas, com forte mudança em relação ao modelo anterior. Isso se deve à predominância do pensamento liberal, que prescreve redução da intervenção do Estado na economia. Havia a crença de que o desenvolvimento do País ocorreria naturalmente, com as reformas estruturais e a estabilização. O aumento da competição e a redução da intervenção provocariam a modernização das firmas, e a recuperação dar-se-ia por si só. Segundo Guimarães (2013), em consonância com esse pensamento, o governo FHC priorizou as políticas de estabilização, as privatizações, a desregulamentação e a liberalização comercial e financeira. No entanto, as políticas escolhidas acarretaram um reduzido crescimento econômico e o aumento do desemprego.

Diante do exposto, constata-se que houve uma mudança radical das políticas econômicas adotadas no País na década de 90 do século passado. O processo de industrialização por substituição de importações, coordenado pelo Estado, foi trocado pelas

privatizações, pela desregulamentação, pela abertura comercial e pela igualdade de tratamento entre as empresas estrangeiras e nacionais. Isso levou à desnacionalização da economia e ao fortalecimento dos conglomerados estrangeiros.

Após anos de dificuldades, a tolerância com os desequilíbrios fiscais foi enfim substituída, a partir de 1999, por uma política fiscal rígida que deveria cumprir as metas acordadas com os organismos multilaterais. Destaca-se que a sobrevalorização do câmbio é uma característica comum com o período do nacional-desenvolvimentismo. Todavia, naquela época, a apreciação da moeda nacional tinha o objetivo de facilitar a importação de equipamentos e matérias-primas. Já na década de 1990, o câmbio sobrevalorizado visava ao controle da inflação, mas, em um ambiente com livre movimentação de capitais, deteriorou sobremaneira o balanço de pagamentos.

A compreensão das razões pelas quais o governo implementou as reformas orientadas para o mercado a partir do início da década de 1990 é fundamental e requer a análise de todos os fatores que influenciaram tais escolhas. Para tanto, na seção seguinte, será visto como as instituições influenciaram as decisões de política econômica no período, tendo em vista a trajetória percorrida.

## **5.2 Os fatores que influenciaram a escolha das políticas econômicas**

Nesta seção, são estudados os fatores que influenciaram a mudança no padrão da política econômica adotada a partir da década de 1990: o contexto internacional, as ideias predominantes, as quais incluem as recomendações do Consenso de Washington, os grupos sociais e as forças políticas. Ressalta-se que foi um período extremamente turbulento, com crises internacionais disparadas por países que também haviam implementado as reformas orientadas para o mercado.

### ***5.2.1 O contexto internacional***

A década de 1990 foi conturbada, pois o Brasil foi afetado pela crise do México no início de 1995, pela crise da Ásia no segundo semestre de 1997 e pela crise da Rússia em agosto de 1998. Em 1999, foi a vez de a crise brasileira atingir os demais países emergentes.

Já em 2001, ocorreu a crise da Argentina, o estouro da bolha das empresas americanas e o ataque às torres gêmeas em Nova Iorque. Por fim, em 2002, foram descobertas fraudes contábeis em grandes empresas americanas, e era iminente um ataque dos Estados Unidos ao Iraque. Cada uma dessas crises causou fuga de capitais do Brasil, que respondeu com a elevação dos juros.

O México iniciou a implementação das reformas orientadas para o mercado em 1988 e, segundo Oliveira (2012), era um exemplo para os demais países latino-americanos, que tinham que lidar com a inflação elevada e com o persistente déficit externo. A inflação mexicana foi controlada por meio de um programa que se baseava na âncora cambial, como o Plano Real. Ademais, o México mantinha as taxas de juros elevadas para atrair capital externo e abriu sua economia de forma abrupta. Como no Brasil, a moeda mexicana também ficou sobrevalorizada, deteriorando suas contas externas.

De acordo com Oliveira (2012), os resultados dessas políticas provocaram a revolta de Chiapas em 1994, que, em conjunto com os insustentáveis déficits no balanço de pagamentos, ocasionou fuga de capitais do país. Em resposta, o governo desvalorizou o câmbio em 15%, mas tal medida piorou a situação e, dois dias depois, o México abandonou a âncora cambial e passou a adotar o câmbio flutuante. Para evitar o retorno da inflação, o governo congelou preços e salários. No início de 1995, o país obteve financiamento do FMI, o que acalmou o mercado financeiro. A crise mexicana acarretou fuga de capitais nos demais países em desenvolvimento, uma vez que a desconfiança se espalhou pelo mundo financeiro.

A Tailândia também havia liberalizado sua conta de capitais e adotado o câmbio fixo, passando, com o tempo, a lidar com persistentes déficits nas contas externas. Em meados de 1997 a situação piorou e, em face da enorme saída de capital especulativo, o país foi obrigado a desvalorizar seu câmbio, agravando a fuga de capitais. Em seguida, o mesmo ocorreu com as Filipinas, com a Indonésia e, posteriormente, com a Malásia. Oliveira (2012) registra a diferença desses países em relação ao Brasil: a situação fiscal dos países asiáticos era equilibrada, e seu crescimento econômico era considerável. No entanto, a presença do capital especulativo, em face das desvalorizações, elevou o risco financeiro das nações da região.

Hong Kong, que mantinha a paridade de sua moeda com o dólar havia quinze anos, tinha implementado as reformas orientadas para o mercado e alcançado o equilíbrio nas contas públicas e o controle da inflação, além de possuir reservas externas consideráveis. Contudo, diante da crise de países do sudeste asiático, o câmbio sobrevalorizado e a dívida externa elevada colocaram em dúvida sua capacidade de honrar os compromissos externos (OLIVEIRA, 2012). Assim, em outubro, a bolsa de valores de Hong Kong sofreu uma queda

significativa, afetando as bolsas de valores de vários países das outras regiões do mundo. Hong Kong aumentou os juros de forma expressiva, com o objetivo de manter o câmbio fixo, o que contribuiu para que a crise se espalhasse para Taiwan, Cingapura e Coreia do Sul.

No caso da Coreia do Sul, Guimarães (2010) aponta que as políticas neoliberais impulsionaram o desmantelamento das instituições responsáveis pela coordenação estatal da sua economia. Ademais, a rápida desregulamentação financeira facilitou o aumento do endividamento externo das empresas locais, que não tinham uma governança empresarial bem estruturada. Nesse contexto, o risco associado ao país foi se elevando à medida que o câmbio sobrevalorizado reduzia as exportações e acarretava déficits cada vez maiores no balanço de pagamentos, o que, em face do contexto conturbado de toda a região, levou a uma crise profunda em 1997.

Em relação a Rússia, Oliveira (2012) relata que, desde a queda do comunismo, o País enfrentava problemas políticos, econômicos, financeiros e sociais. Em 1998, seu déficit público era expressivo e, como a produção carecia de competitividade internacional, as reservas cambiais estavam caindo. Nesse contexto, o país não conseguiu manter a paridade cambial e arcar com o pagamento do serviço da dívida externa, de forma que, em agosto de 1998, decretou moratória, desvalorizou sua moeda e elevou os juros significativamente. A bolsa de valores russa sofreu uma queda relevante. Como as demais crises, isso provocou a retirada de capitais da Rússia e dos outros países considerados vulneráveis, como o Brasil.

Em 2001, foi a vez da Argentina, que estava em recessão e apresentava graves problemas fiscais. Além disso, as reservas estavam em queda. Em abril, o País conseguiu trocar títulos de dívida interna e externa de curto prazo por títulos de prazo mais longo, definiu medidas para o ajuste fiscal e aumentou a taxa de juros, mas tais medidas não foram capazes de conter a fuga de capitais e a onda de saques de depósitos bancários que estava acontecendo. No final do ano, as reservas externas já não eram mais suficientes para manter a conversibilidade do câmbio, que o país mantinha desde 1991. Em uma tentativa de inverter a situação, o governo elevou a taxa de juros e reestruturou novamente sua dívida interna. Contudo, não obteve êxito e teve que suspender o pagamento do serviço da dívida externa. No início de 2002, foi extinta a conversibilidade do peso em dólar (OLIVEIRA, 2002).

Todas essas crises ocorreram em países que, assim como o Brasil, haviam liberado suas contas de capitais rapidamente e atrelado suas moedas ao dólar, como forma de controle da inflação. Tais medidas provocaram quedas das exportações, aumento das importações e, conseqüentemente, déficits insustentáveis no balanço de pagamentos. Para fazer frente aos déficits, estimulava-se a entrada de capitais. No entanto, como é esperado, os investidores

retirariam seus recursos desses países diante de qualquer risco de desvalorização cambial, para evitar perdas. Em síntese, as crises refletem a presença do capital especulativo e a sua capacidade de mover-se rapidamente entre as fronteiras, diante de qualquer sinal de dificuldades econômicas.

Ainda em 2001, a “bolha” das empresas americanas de tecnologia estourou, levando a uma queda abrupta dos preços das suas ações nas várias bolsas de valores do mundo. Em setembro ocorreu o ataque às torres gêmeas em Nova Iorque. Tudo isso levou a economia dos Estados Unidos a um cenário de estagnação. Para conter a recessão, os juros americanos foram reduzidos, e o gastos públicos daquele país, aumentados. O cenário externo turbulento e a crise da Argentina provocaram aversão ao risco nos investidores e acarretaram fuga de capitais dos países em desenvolvimento, cuja economia era considerada mais vulnerável.

Enfim, no primeiro semestre de 2002, foram denunciadas fraudes contábeis em grandes empresas dos Estados Unidos, que aumentaram o temor dos investidores internacionais e ocasionaram queda em bolsas de valores de vários países. O pessimismo foi exacerbado pela possibilidade de uma guerra entre os Estados Unidos e o Iraque, levando ao aumento nos preços do petróleo. Tudo isso limitou o crescimento econômico das nações e fez escassear a entrada de recursos externos nos países emergentes. No Brasil, tal situação foi agravada pelo receio de que Luiz Inácio Lula da Silva fosse eleito presidente, pois havia incertezas quanto à condução da política econômica, em especial sobre a continuidade do programa de estabilização. Diante desse contexto, a inflação aumentou, as reservas cambiais reduziram-se e o real desvalorizou-se novamente.

Conforme exposto, o cenário internacional na década de 90 do século passado e no início dos anos 2000 foi conturbado e certamente influenciou as escolhas políticas do Brasil, que tentou proteger sua economia com elevação dos juros, tendo impacto também no crescimento econômico e no aumento do desemprego. Palma (2013) afirma que o caso brasileiro ilustra as dificuldades de implementar as políticas econômicas em um país com contas de capitais totalmente abertas: em um mundo globalizado, em que as crises se alastram rapidamente, os fluxos de capitais são voláteis, uma vez que os investidores estão prontos a mover suas aplicações em busca de maximização do lucro.

### 5.2.2 As ideias

A partir da década de 1990, observa-se o predomínio das ideias neoliberais, com três correntes dentro dessa linha de pensamento. A vertente anarco-capitalista, a mais radical, defende a remoção de todas as formas de regulação e a privatização das funções do Estado, incluindo a justiça e a segurança. Trata-se da vertente menos influente do neoliberalismo. Já a vertente *laissez-faire* ou fundamentalista advoga a redução dos obstáculos ao funcionamento dos mercados pelo Estado, pois acredita que qualquer tipo de intervenção nos mercados acarreta ineficiência. E, por fim, a vertente liberal-social apoia a criação de instituições, pelo Estado, que assegurem liberdade ao mercado, e admite a intervenção estatal de várias formas, como na implementação de redes de segurança e bem-estar, no investimento no capital humano, na proteção ambiental, na responsabilidade social, entre outras (GAMBLE, 2009).

Segundo a teoria da escolha racional, um dos pilares do neoliberalismo, indivíduos e organizações são movidos pelo autointeresse. Para os neoliberais, o setor privado está inserido em um ambiente competitivo e, portanto, sujeito a várias limitações que asseguram escolhas eficientes. Já o setor público, por não se submeter à concorrência, pode atuar com mais liberdade e ampliar seus gastos, motivo pelo qual a minimização do Estado é recomendada. Gamble (2009) considera essa recomendação um paradoxo, pois tal empreendimento requer pessoas que sejam motivadas pelo bem público, de modo que a existência dessas pessoas nega a teoria basilar do neoliberalismo.

As ideias neoliberais tornaram-se proeminentes com os governos Thatcher, na Inglaterra, e Reagan, nos EUA, no final da década de 70 do século passado. Inicialmente havia desconfiança dessas políticas, pois argumentava-se que elas estavam comprometendo a *performance* econômica desses países, com a redução da produção e o aumento do desemprego. Entretanto, tal entendimento mudou com o fortalecimento dos EUA e da Inglaterra na década de 1990 e com as dificuldades por que passaram a Alemanha, o Japão e a Suécia. A ideologia neoliberal tornou-se, de fato, dominante e passou a ser associada ao discurso da globalização (GAMBLE, 2009).

A partir disso, o neoliberalismo passou a considerar o capitalismo como um sistema global de acumulação, e as análises passaram a tratar do capital em geral, sem suas subdivisões, como capital local, nacional, industrial ou financeiro. Ademais, passou-se a admitir que o setor financeiro gera valor real para a economia, assim como o setor de serviços e a indústria. Gamble (2009) afirma que a ideologia neoliberal prioriza o setor financeiro em

detrimento da produção, de modo que as políticas econômicas são elaboradas com esse viés. Dessa forma, o setor produtivo deve adaptar-se ao novo contexto, que inclui a eliminação de subsídios e a liberalização financeira e comercial. O neoliberalismo estimulou a financeirização<sup>42</sup> da economia, a qual implica a existência de estímulos para organizações e cidadãos utilizarem financiamentos e elevarem seus gastos. Gamble (2009) afirma que a financeirização se tornou a força motriz da economia após 1990.

Uma importante representação das ideias neoliberais ficou conhecida como Consenso de Washington, termo criado por John Williamson em 1989 para designar dez políticas econômicas consideradas adequadas para os países latino-americanos, que foram discutidas em uma conferência no Institute for International Economics, em Washington. Williamson enfatiza que o Consenso de Washington era direcionado para uma região específica, a América Latina, em um momento particular da história: o início da década de 90 do século XX (WILLIAMSON, 2004).

As seguintes recomendações fazem parte do Consenso de Washington:

- Disciplina fiscal, que era necessária para evitar novas crises geradas pelo elevado endividamento externo, já que, à época, os países da região incorriam em importantes déficits fiscais. Além disso, a alta inflação era associada à emissão de moeda para cobrir os elevados gastos públicos.
- Priorização dos gastos públicos. Para equilibrar os orçamentos, era fundamental reduzir os gastos, sendo preciso estabelecer as despesas que eram mais importantes, como saúde básica, educação e infraestrutura, em detrimento de despesas com subsídios. Para Williamson, a prioridade eram os gastos sociais e aqueles indispensáveis ao crescimento econômico.
- Reforma fiscal, que deveria associar a redução das taxas com aumento da base tributária.
- Liberalização financeira, realizada com uma supervisão prudente.
- Taxa de câmbio competitiva, nem sobrevalorizada e nem desvalorizada, embora o autor enfatize que a sobrevalorização é pior do que a desvalorização.
- Liberalização comercial.
- Liberalização do investimento estrangeiro direto, mas isso não abrange a completa liberalização da conta de capitais.

---

42 Palma (2013) define financeirização como “o aumento do tamanho e o domínio do setor financeiro em relação ao não-financeiro, assim como a diversificação de empresas não financeiras em direção às atividades financeiras”.

- Privatização, desde que não haja corrupção no processo. Para Williamson, a privatização, quando a regulação é bem feita, acarreta melhoria na qualidade dos serviços.
- Desregulamentação. O autor enfatiza que a desregulamentação deve ser direcionada à redução das barreiras alfandegárias, podendo ser mantidas as regulamentações destinadas à proteção ambiental e de segurança.
- Promoção de bons direitos de propriedade, ou seja, daqueles que favoreçam o investimento.

Williamson (2002) resume as ideias do Consenso de Washington em: “disciplina macroeconômica, economia de mercado e abertura para o mundo”. E afirma que elas são diferentes do neoliberalismo, que preconiza governo mínimo, monetarismo e redução da intervenção do Estado na economia, implicando diminuição dos impostos e das regulamentações estatais.

Gamble (2009) aponta, como crítica, que as recomendações do Consenso de Washington desconsideram a necessidade de os países emergentes protegerem suas indústrias até que possam suportar um ambiente mais competitivo. Dessa forma, as economias mais avançadas impedem que os países em desenvolvimento façam o que elas fizeram no passado, com o argumento de que é preciso liberalizar o comércio para acessar o mercado das nações mais ricas.

Com relação ao Brasil, já na década de 1980 havia pressão dos organismos multilaterais para que implementasse as reformas neoliberais. Todavia, a adoção de tais políticas só ocorreu na década seguinte, com a redução da intervenção do Estado na economia, por meio das privatizações e da abertura comercial e financeira. Posteriormente, as reformas foram aprofundadas com a revogação do monopólio do petróleo e das telecomunicações e com a aprovação da LRF e das leis voltadas para a flexibilização do mercado de trabalho. Contudo, cabe mencionar que o governo não foi capaz de reduzir a carga fiscal, como a maioria dos países que implementaram as reformas orientadas para o mercado, e manteve o câmbio sobrevalorizado, contrariando as recomendações do Consenso de Washington.

Segundo Palma (2003), os países da América Latina passaram a acreditar na inevitabilidade das reformas de mercado, pois a crise da dívida externa havia evidenciado o fracasso das políticas do nacional-desenvolvimentismo. Dessa forma, esses países adotaram as políticas neoliberais com tamanha intensidade que tudo o que foi feito no período anterior, relacionado ao modelo de industrialização por substituição de importações, foi descartado.

Esse foi justamente o caso do Brasil, que, apesar de a política econômica ter divergido do preconizado pelo modelo neoliberal em alguns pontos, abraçou essas ideias e as implementou rapidamente, abandonando as políticas industriais, tão caras à fase anterior. A ideologia neoliberal parece ter conferido à equipe econômica tanta certeza que não houve cautela na sua implementação.

De acordo com Palma (2013), as reformas orientadas para o mercado foram prejudiciais para o desempenho econômico do Brasil, o que se deve à rigidez com que foram implantadas e mantidas muito depois de se ter alcançado a estabilidade econômica. As taxas de juros permaneceram elevadas por um período longo, contribuindo para uma dinâmica de dependência de trajetória<sup>43</sup> que surte efeito até os dias de hoje, de modo que o Brasil é o país com as mais altas taxas de juros do mundo.

Palma (2003) contrasta esta postura com a dos países do leste asiático, onde as políticas neoliberais, quando incorporadas, eram vistas como um modo de fortalecer a economia, que priorizava o direcionamento da produção industrial para a exportação. Assim, embora essas nações tenham adotado várias medidas liberalizantes, preservaram importantes mecanismos de intervenção, responsáveis pelo sucesso anterior e pela capacidade de resposta após a crise de 1997.

### ***5.2.3 As forças sociais***

Nesta seção, são analisadas as forças sociais que contribuíram para a escolha de política econômica entre 1990 e 2002: o setor empresarial, o setor financeiro e os trabalhadores.

---

<sup>43</sup> Palma (2013, p. 31) sustenta que “para o Banco Central é muito mais fácil de aumentar as taxas de juros do que reduzi-las, uma vez que a economia e os mercados financeiros internacionais já se ajustaram a elas (até porque a classe média se acostumou com os altos retornos da poupança)” (tradução nossa).

### **5.2.3.1 Os empresários**

Diniz (2010) afirma que, na década de 1990, o empresariado passou a criticar mais duramente o estatismo, havendo maior adesão às políticas neoliberais. Todavia, não existia um consenso com relação à velocidade com que deveriam ser efetivadas a privatização e a liberalização comercial. Ademais, uma parte do setor queria preservar políticas protecionistas e subsídios. Outro questionamento referia-se à participação nas decisões que lhe interessavam.

As alterações mais relevantes que afetaram o setor privado no período foram: a abertura comercial, a liberalização financeira, as privatizações, as medidas tomadas para equilibrar as contas públicas e as alterações constitucionais que revogaram os monopólios estatais e extinguiram o tratamento privilegiado à empresa nacional. O conjunto dessas medidas acarretou o aumento da participação de capital estrangeiro na economia, por meio de fusões e aquisições. Ademais, o ambiente mais competitivo e o reduzido apoio do Estado aumentaram o risco dos investimentos, contribuindo para a falência de empresas nacionais e para a redução do número de empregos na indústria. Devido à formação de grandes empresas com controle de capital estrangeiro, a empresa nacional perdeu importância (DINIZ, 2010). Corroborando esse fato, Filgueiras (2006, p. 190) cita a revista Exame de 2002, para afirmar que “entre os 100 maiores grupos econômicos privados do Brasil, no ano de 2001, pelo menos 50% eram estrangeiros”.

As reformas implementadas na década de 1990 levaram alguns setores industriais a se adaptar, aumentando sua competitividade, por meio da adoção de uma estrutura mais enxuta e de processos de produção mais simples, da terceirização de parte dos processos e da melhoria da qualidade de seus produtos (MANCUSO, 2004). Além disso, várias empresas modernizaram suas fábricas adquirindo máquinas e equipamentos importados, os quais ficaram mais baratos devido à abertura comercial e à apreciação do real. De acordo com Mancuso (2004), tal reestruturação levou ao aumento de produtividade da indústria no período.

Os setores que conseguiram aumentar sua competitividade passaram a defender as políticas neoliberais. Em geral, as empresas nacionais que obtiveram melhores resultados foram justamente as que conseguiram se integrar aos mercados internacionais ou se associar ao capital estrangeiro, destacando-se as empresas privatizadas. Segundo Diniz (2010), o capital financeiro e as empresas multinacionais ganharam poder de influência nesse período e passaram a reivindicar a desregulamentação do mercado de trabalho, a redução da carga

tributária e a melhoria de infraestrutura. As associações empresariais se adaptaram à nova realidade e passaram a admitir empresas estrangeiras como associadas. É o caso da Associação Brasileira da Infra-Estrutura e da Indústria de Base (ABDIB), que passou a contar com empresas americanas e europeias como sócias e a permitir que os executivos dessas empresas dirigissem a entidade (DINIZ, 2010).

Diniz (2010) destaca o apoio da Confederação Nacional da Indústria (CNI) e das federações industriais de vários estados às reformas orientadas para o mercado. Como exemplo, menciona que a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) publicou o documento “Livre para Crescer: proposta para um Brasil moderno”, em 1990. Além disso, em 1993, foi formado o grupo Ação Empresarial, sob coordenação do empresário Jorge Gerdau Johannpeter, com o objetivo de defender a adoção de medidas liberais durante a revisão constitucional. A autora relata ainda a manifestação de aproximadamente 3.000 empresários em prol das reformas liberais, em 1996. Por fim, aponta o grande apoio que o setor empresarial deu à reeleição de Fernando Henrique Cardoso.

Segundo Mancuso (2004), o empresariado que apoiava as políticas neoliberais estava interessado na redução do custo Brasil, que é composto por obstáculos à competitividade da indústria nacional, tais como regulamentação da atividade econômica inadequada, excesso de tributos, alto custo de financiamento e infraestrutura deficiente. Acreditava-se que essa redução contribuiria para o crescimento econômico e fortaleceria a indústria.

As empresas que não conseguiram manter sua competitividade após a abertura comercial manifestaram-se contrariamente às reformas implementadas na década de 1990. Todavia, de acordo com Diniz (2010), esses empresários não se uniram para tentar modificar a situação, pois haviam perdido prestígio dentro das associações de classe e a capacidade de exercer influência. A autora cita que os setores mais afetados pelas políticas neoliberais foram as indústrias têxteis, de máquinas e equipamentos, de autopeças e de produtos eletroeletrônicos.

A partir de 1999, no entanto, algumas entidades de classe passaram a ter uma visão crítica sobre as reformas. As críticas se referiam à falta de uma política industrial, ao tratamento privilegiado que as empresas estrangeiras passaram a ter e à diminuição da participação dos empresários nas decisões que impactariam suas atividades. Passou a ganhar força entre os empresários do setor produtivo a opinião de que as reformas orientadas para o mercado não estavam sendo capazes de estimular o crescimento econômico. A esse respeito, Diniz e Boschi (2004) assinalam que, além do aumento do desemprego e da informalidade, o crescimento médio anual do PIB reduziu-se na década de 1990, quando foi de 1,67%, sendo

que havia sido de 2,92% na década anterior (chamada de década perdida).

Uma alteração relevante do período foi a redução da influência das organizações de classe na definição da política econômica. Na época do nacional-desenvolvimentismo, havia canais formais de representação de interesses dos empresários no Poder Executivo. Na década de 1980, esses canais foram se fechando, e a influência dos empresários passou a ter um caráter mais clientelista, apenas para os que tinham acesso àqueles canais. No início da década de 1990, o governo Collor suprimiu os mecanismos de representação do empresariado que ainda restavam. Com isso o empresariado passou a defender seus interesses no Poder Legislativo por meio dos *lobbies* (DINIZ e BOSCHI, 2004).

Diniz e Bresser-Pereira (2007) apontam como causas da reduzida capacidade de influência dos empresários a inexistência de um organismo que representasse todo o setor para a interlocução com o Estado e a falta de habilidade do setor em apresentar propostas alternativas que também favorecessem outros segmentos, como o dos trabalhadores. Ademais, o empresariado parece ter se habituado a participar das discussões em fóruns organizados pelo Estado. No geral, os autores apontam a perda de prestígio do empresariado nacional para as empresas multinacionais.

Como exceção, Diniz (1997) relata a importante experiência que o País teve com a implantação das câmaras setoriais, que foram criadas em 1991, com a finalidade de possibilitar a negociação entre o Estado e o setor privado, tendo em vista o fim do congelamento efetivado pelo Plano Collor II. Posteriormente, as câmaras passaram a discutir os interesses da indústria nacional, inserida em um contexto de liberalização econômica e abertura comercial. O setor automobilístico destacou-se por ter conseguido efetivar acordos tripartites, que abrangiam a realização de investimentos e a manutenção do número de empregos. Esses acordos foram elogiados por conciliarem interesses divergentes.

Tendo em vista o período analisado, pode-se afirmar que houve uma mudança nos interesses do empresariado, assim como na sua forma de atuação. Inicialmente, defenderam as reformas orientadas para o mercado, acreditando que elas acarretariam redução da carga tributária, flexibilização da legislação trabalhista e melhoria da infraestrutura, de modo que a indústria nacional ganharia eficiência e competitividade. Contudo, no final do período, a diminuição do crescimento econômico, entre outras causas, levou-os a defender o retorno de uma política de desenvolvimento para o País. Outra mudança significativa refere-se à forma como o empresariado exercia influência nas políticas econômicas: anteriormente havia fóruns institucionalizados para tal diálogo, todavia esses espaços foram extintos, e o setor se distanciou do Poder Executivo. O poder de influência do setor produtivo reduziu-se

sensivelmente e passou a ocorrer no âmbito do Legislativo.

Observa-se que, com exceção da fase das câmaras setoriais, iniciada ainda no governo Collor, os empresários pouco influenciaram a escolha das políticas econômicas. Por certo, houve manifestações de apoio do segmento às políticas neoliberais durante o primeiro governo FHC, mas os espaços formais de discussão foram fechados ainda na década de 1980, não tendo sido substituídos por novos fóruns. Ademais, a política econômica da época era elaborada por uma equipe insulada.

### **5.2.3.2 O setor financeiro**

As políticas econômicas adotadas pelo Brasil a partir de 1990 privilegiaram sobremaneira o setor financeiro em detrimento do setor produtivo e de serviços. Sallum Jr. (1999) afirma que as políticas monetária e cambial elevaram a dívida pública, e os pagamentos de juros passaram a comprometer uma parcela significativa do orçamento público. Isso levou a ganhos expressivos para aqueles que possuíam títulos públicos. A esse respeito, Samuels (2003) aponta que, no início dos anos 2000, o gasto do Brasil com juros em relação ao PIB era de 8%, quase três vezes superior à média dos demais países da América Latina.

Filgueiras (2006), baseado em estudo de Pochmann et al. (2004)<sup>44</sup>, sustenta que o número de pessoas ricas no Brasil cresceu entre 1980 e 2000, sendo tal riqueza intensificada pelo sistema financeiro, graças aos títulos da dívida pública. Trata-se da transferência de dinheiro público para os mais ricos. Segundo o autor, a financeirização da economia é causa e consequência do fortalecimento das instituições financeiras nacionais e internacionais. Dado o ganho desse setor, grandes grupos econômicos criaram instituições financeiras, cujos lucros aumentam independentemente do crescimento da economia do País.

Palma (2013) mostra que o investimento direto estrangeiro no Brasil aumentou a partir do Plano Real, mas os investimentos totais como percentual do PIB se mantiveram, ou seja, o investimento realizado pelos empresários nacionais reduziu-se. O autor contrasta esse fato com o ocorrido nos países do leste asiático após a implementação das políticas neoliberais, pois nesses países a formação bruta de capital fixo aumentou.

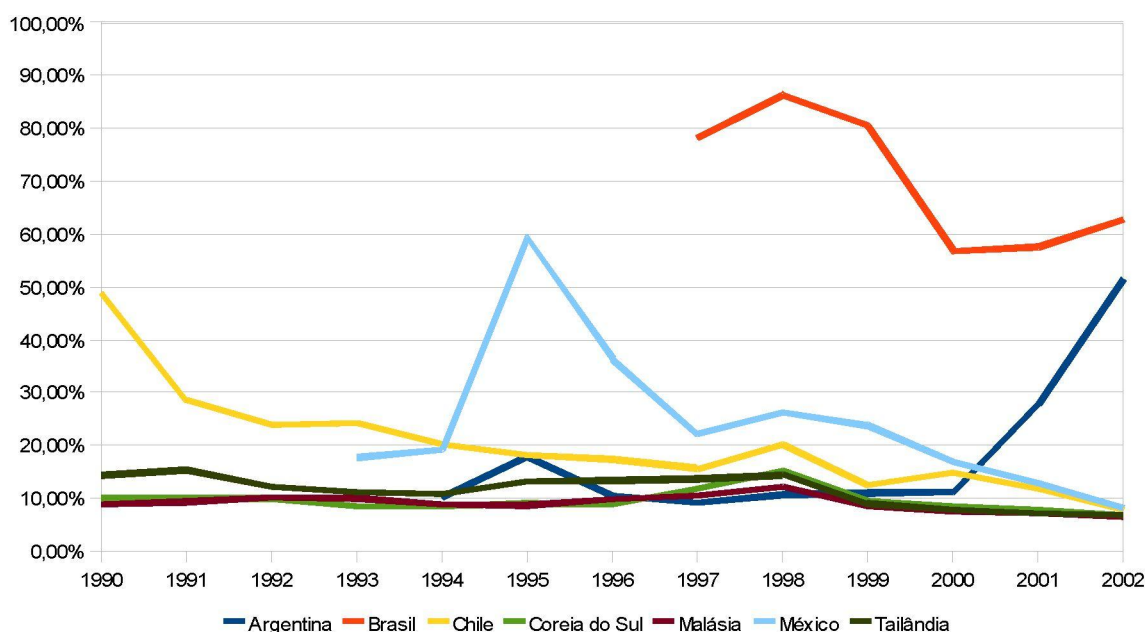
Uma das causas da redução dos investimentos em ativos fixos pelo setor privado

---

44 Pochmann, Marcio et al. 2004 “Os ricos no Brasil” em Atlas da Exclusão Social(São Paulo: Cortez) Vol. 3.

nacional foi a dificuldade de se obter financiamento, uma vez que, diante do contexto de juros elevados, os bancos concentraram suas atividades na negociação de títulos públicos, que permitiam maiores lucros a um risco reduzido. As operações de financiamento a empresas e ao consumo passaram a ser efetuadas a um custo significativamente elevado, conforme gráfico 1. Pelo gráfico, é nítido o alto custo dos financiamentos bancários no Brasil, em relação aos dos demais países que implementaram as reformas orientadas para o mercado.

**Gráfico 1 – Comparação das taxas de juros dos empréstimos bancários do Chile, México, Argentina, Brasil, Coreia, Malásia e Tailândia entre 1990 e 2002**



**Fonte: Banco Mundial**

Palma (2013) argumenta que, com a elevação das taxas de juros, a elite brasileira concentrou seus investimentos em aplicações financeiras em detrimento dos investimentos em ativos fixos. Desse modo, as reformas orientadas para o mercado acarretaram a expansão do setor financeiro e a entrada de várias empresas nessas atividades. Para ilustrar o que ocorreu, o autor aponta que, em 1991, o estoque de ativos financeiros não-monetários correspondia a 7% do estoque de capital produtivo. Em 1999, essa razão havia aumentado para 40%. Os juros elevados estimularam o aumento do rentismo no Brasil. Contudo, o governo tem dificuldade de reduzir os juros, pois há uma dinâmica de dependência da trajetória, em que a economia nacional e os mercados financeiros internacionais se ajustam a essa situação e pressionam para mantê-la (PALMA, 2013).

Sugerindo a existência de maior poder das instituições financeiras internacionais em relação a outros segmentos, Palma (2013) comenta que as operações de salvamento dos países de renda média efetivadas pelos organismos multilaterais de crédito tiveram também o propósito de proteger o mercado financeiro e de encobrir os riscos associados com a total liberalização da conta de capitais.

Aprofundando o argumento de que as políticas econômicas brasileiras privilegiaram as instituições financeiras, Oliveira (2012) relata que o mercado financeiro projetava uma queda do preço da moeda nacional após a implementação do real para US\$1,00/R\$1,08. No entanto, ocorreu justamente o contrário, o que já era previsto pela equipe econômica, com a queda do dólar, em um primeiro momento, para R\$ 0,91 e, posteriormente, para R\$ 0,81. A inesperada apreciação do real gerou ganhos expressivos para aqueles que venderam dólares no mercado futuro a R\$ 1,08. Oliveira (2012, p. 203) afirma que a apreciação cambial em conjunto com os juros elevados foram responsáveis por uma “fantástica transferência da riqueza para o capital financeiro em detrimento do setor produtivo, do Estado e da população”.

Diante do exposto, verifica-se que o grande beneficiado pelas reformas orientadas para o mercado foi o setor financeiro, seja por meio da adoção de taxas de juros elevadas e aumento do saldo da dívida pública, seja por meio da administração do câmbio. Isso levou empresas do setor produtivo e de serviços e pessoas físicas a canalizarem seus recursos excedentes para o mercado financeiro no lugar de investimentos em formação bruta de capital fixo, ou seja, investimento fixo. Cabe questionar o motivo pelo qual isso ocorreu. Resgatando o argumento de Gamble (2009), tal fato é intrínseco ao neoliberalismo, mas, como mostra Palma (2013), ocorreu de forma mais acentuada no Brasil do que nos outros países, cabendo um estudo mais aprofundado sobre este tema.

### 5.2.3.3 Os trabalhadores

Na década de 90 do século passado, perdeu-se a crença no Estado como indutor do desenvolvimento econômico. As reformas orientadas para o mercado acarretaram a reestruturação do setor produtivo, o qual passou a ter o predomínio de empresas multinacionais, e abrangeram medidas que flexibilizaram o mercado de trabalho. O desemprego cresceu em decorrência da reestruturação das empresas, das falências e da redução dos investimentos. Tudo isso causou a precarização das condições de trabalho e o aumento da informalidade, debilitando a classe trabalhadora e reduzindo sua capacidade de negociação (FILGUEIRAS, 2006).

Segundo Alves (2009), houve um aumento no número de sindicatos de trabalhadores, indicando a desagregação do movimento. Um fator que pode ter contribuído para o enfraquecimento dos trabalhadores foi a redução dos empregos gerados pela indústria, pois é o setor mais organizado, com trabalhadores mais qualificados e que paga melhores salários. Harvey (2000) menciona o aumento do emprego no setor de serviços, que é mais fragmentado e, em geral, exige menor qualificação.

Nesse contexto, os movimentos sociais arrefeceram (DINIZ e BOSCHI, 2004). Segundo Alves (2009), as greves passaram a ser feitas no âmbito de cada empresa, com reduzido número de participantes, em substituição às greves gerais por categoria, que ocorriam na década de 1980. Boito Jr. (2000) ilustra a situação com a informação de que 12,4 milhões de pessoas participaram das greves em 1990, 8,8 milhões de pessoas no ano seguinte e 2,9 milhões de pessoas em 1992.

Alves (2009) informa que o número de greves se reduziu, e que, baseado em estudo do DIEESE<sup>45</sup>, houve crescimento de paralisações pela criação de empregos, pela redução ou cumprimento da jornada de trabalho e por motivo sindical. Tal fato reflete o não cumprimento dos direitos já existentes, assim como o aumento da instabilidade no emprego, demonstrando a piora das condições de trabalho.

Diante disso, os sindicatos deixaram de lutar pela ampliação de direitos e passaram a defender a manutenção dos já existentes, tendo, inclusive, ocorrido greves com o objetivo explícito de conseguir que direitos já obtidos fossem cumpridos. A esse respeito, Alves (2009) cita Harvey<sup>46</sup> para argumentar que a “acumulação por espoliação” é uma característica do Estado neoliberal. As reivindicações também passaram a se referir a temas específicos da

45 DIEESE. A situação do trabalho no Brasil: um balanço dos anos 90. São Paulo: 2002.

46 HARVEY, D. A condição pós-moderna. São Paulo: Loyola, 1992.

empresa, como, por exemplo, a demanda por participação nos lucros, no lugar das reivindicações de caráter mais genérico e abrangente, como as da década de 1980.

De acordo com Boito Jr. (2000), com as mudanças da década de 90 do século passado, os sindicatos passaram a fazer reivindicações mais realistas, com maiores possibilidades de aceitação pelos empresários e pelo governo. A Central Única dos Trabalhadores (CUT) passou a ter uma postura conciliatória, defendendo a discussão entre governo, empresários e sindicatos e a ampliação das câmaras setoriais. As reivindicações tornaram-se subordinadas ao aumento de competitividade das indústrias. Para Boito Jr. (2000), os interesses divergentes das classes passaram a ser “ocultados”, como se nem existisse a diferença: era necessário compatibilizá-los.

Harvey (2000) aponta, como tendência geral, que a competição exacerbada entre as empresas, com redução nas margens de lucros, associada à maior mobilidade, levou ao aumento do controle sobre os trabalhadores. Estes foram enfraquecidos pelo desemprego e subemprego, pelos salários reduzidos e pelo recuo do movimento sindical. Passaram a trabalhar com uma carga horária bastante pesada nos momentos de pico, sendo as horas excedentes compensadas em momentos de menor demanda. Ademais, intensificou-se o uso de contrato de trabalho temporário, por tempo parcial e o subcontratado. As tendências apontadas por Harvey são observadas na década de 1990 no Brasil.

Verifica-se, portanto, o enfraquecimento do movimento trabalhista e a precarização das condições de trabalho no período analisado. Nesse período, assim como nos anteriores do presente estudo, os trabalhadores não foram capazes de influenciar decisivamente a política econômica do País. Contudo, na década de 1980, houve um considerável esforço para conseguir maior participação nas decisões. Suas reivindicações tinham caráter mais genérico e abrangiam questões concernentes à economia brasileira. Já a partir da década de 1990 do século passado, o movimento sindical enfraqueceu-se, e suas demandas passaram a ser mais específicas e subordinadas aos interesses empresariais. Um reflexo do enfraquecimento do movimento trabalhista foram as reformas, que contribuíram para a precarização do trabalho.

#### ***5.2.4 As forças políticas e as divisões dentro da equipe econômica***

Durante o período analisado, o governo conseguiu efetivar profundas alterações na economia, como as reformas constitucionais, as privatizações, a reforma do sistema financeiro

e o acordo da dívida dos estados. Destacaram-se como prioridade no governo FHC a estabilização monetária e o ajuste fiscal, sendo que este só foi alcançado no seu segundo governo. Diante de tantos feitos, é importante compreender o que levou o governo a tais escolhas e como o governo conseguiu realizar tantas modificações.

A esse respeito, Couto e Abrúcio (2003) apontam que a manutenção do Plano Real era considerada prioritária para o País, pois o plano havia conseguido debelar a inflação. O apoio à agenda do Plano Real passou a significar responsabilidade política, sendo considerado imprescindível implementar as reformas estruturais para manter a estabilidade econômica. Esse discurso facilitou a montagem de uma coalizão forte e amenizou a oposição.

Dessa forma, Sallum Jr. (1999) associa o sucesso do Plano Real não somente a sua arquitetura, mas também à composição do apoio que se formou depois do vácuo de poder que houve desde o final da ditadura. O preenchimento desse vácuo dar-se-ia por meio da união de partidos de centro e de direita em torno das reformas liberais. Tal fato é comprovado pela aprovação do FSE em fevereiro de 1994, quando foram transferidos recursos significativos dos governos subnacionais para a União em um ano eleitoral, com o objetivo de assegurar o sucesso do plano de estabilização, cujo responsável era candidato a Presidência da República com potencial de derrotar o candidato da esquerda.

Sallum (1999) menciona que o êxito do “novo sistema de poder hegemônico” foi garantido pela estabilização econômica, pela eleição de FHC, pela formação do Poder Legislativo com maioria de membros de partidos coligados ao PSDB e pela eleição de governadores que apoiavam FHC na maior parte dos estados. Ademais, o presidente eleito conquistou a simpatia da mídia, de uma parcela importante do empresariado, da classe média e, ainda, de uma parte dos sindicatos urbanos.

Segundo Couto e Abrúcio (2003), no início do governo, FHC conseguiu o apoio de quase 75% dos membros do Congresso Nacional (PSDB, PFL, PTB, PMDB e PPB), parcela suficiente para aprovação das Emendas à Constituição. Dessa forma, no primeiro governo FHC foram aprovadas 16 alterações na Constituição, relativas à desregulamentação, à desestatização, à abertura econômica, à criação da Contribuição Provisória sobre Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e de Direitos de Natureza Financeira (CPMF), à reeleição para o chefe do Poder Executivo em todos os níveis de governo, às reformas administrativa e previdenciária e à alteração do regime constitucional dos militares.

Além da coalizão, outro ponto forte do governo FHC foi a sua equipe econômica, que havia sido formada com o objetivo de elaborar o Plano Real, na administração Itamar Franco, e que foi mantida durante seu primeiro governo. Quase todos os membros dessa equipe

tiveram importantes experiências internacionais, com destaque para Pedro Malan, que foi Consultor Especial e Negociador-Chefe para Assuntos da Dívida Externa do Ministério da Fazenda, Diretor Executivo junto ao Banco Mundial e junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento<sup>47</sup>. A esse respeito cabe recordar a seção 3.3.1, em que, citando Teichman (2001), mencionamos que o estabelecimento de relações entre os negociadores da dívida e os representantes das instituições multilaterais de crédito facilitaram a implementação das políticas neoliberais nos países clientes.

No entanto, havia divergências quanto à política econômica, dentro do próprio governo, expressas pelas duas variantes do liberalismo, denominadas por Sallum Jr. como neoliberalismo e liberal-desenvolvimentismo, o qual mantém parte da ideologia nacional-desenvolvimentista. O neoliberalismo foi predominante no governo FHC, sendo responsável pelas decisões econômicas mais relevantes. Sallum Jr. (1999) identificou como representantes dessa vertente do liberalismo os economistas do Ministério da Fazenda e do Banco Central, em especial Gustavo Franco, Pedro Malan e Winston Fritsch, que, à época, ocupavam a presidência do Banco Central, o Ministério da Fazenda e a Secretaria de Política Econômica desse ministério, respectivamente.

Essa corrente de pensamento defendia o alcance da estabilização econômica por meio do câmbio sobrevalorizado, da ampliação da abertura comercial e dos juros altos como forma de atrair capital externo. Era condescendente com déficits nas transações correntes, pois estes restringiriam o aumento das importações, e advogava pela obtenção do ajuste fiscal com aumento da carga tributária, controle das despesas públicas e reformas administrativa, tributária e da previdência. Além disso, esse grupo era contrário aos subsídios ao setor privado, pois o Estado deveria se concentrar na regulação e fiscalização das atividades produtivas e dos serviços públicos (SALLUM JR., 1999).

De acordo com Sallum Jr. (1999), o grupo liberal-desenvolvimentista também considerava a estabilização econômica prioritária, mas as medidas utilizadas para seu alcance não deveriam prejudicar a economia do País. Dessa forma, esse grupo era favorável a taxas de juros menores, para a manter os investimentos e estimular a produção, e contrário ao câmbio sobrevalorizado, para equilibrar as transações correntes. Assim, essa corrente de pensamento seria tolerante com um nível de inflação um pouco maior, mas o País não se tornaria tão vulnerável externamente, e a economia interna não seria tão prejudicada pelas medidas direcionadas para o controle da inflação. Além disso, essa vertente do liberalismo defendia as

---

47 <http://www.fazenda.gov.br/institucional/galeria-dos-ministros/republica/pedro-sampaio-malan>, acesso em 14/4/2014

políticas industriais voltadas para o aumento de competitividade setorial, desde que os subsídios concedidos fossem moderados.

Esse grupo era composto, principalmente, por José Serra (ex-ministro do Planejamento), Luiz Carlos Mendonça de Barros (ex-presidente do BNDES e ex-ministro das Comunicações), Luiz Carlos Bresser Pereira (ex-ministro da Reforma do Estado) e José Roberto Mendonça de Barros (ex-secretário de Política Econômica do Ministério da Fazenda e ex-secretário-executivo da Câmara de Comércio Exterior da Presidência da República). Apesar da preponderância dos neoliberais, os liberais-desenvolvimentistas conseguiram que fossem adotadas algumas medidas visando compensar resultados indesejáveis das políticas neoliberais, como a criação do sistema de bandas cambiais móveis e o aumento do imposto de importação para alguns produtos industriais (SALLUM JR., 1999).

Sallum Jr. (1999) aponta um motivo que pode explicar a maior importância dada ao grupo neoliberal conferida por FHC. Segundo o autor, as políticas neoliberais preservariam a inflação baixa, mas poderiam acarretar, no médio e longo prazos, aumento do desemprego e fragilidade externa. Já as políticas defendidas pelos liberais-desenvolvimentistas não poderiam garantir a preservação da estabilidade econômica no curto prazo, mas gerariam maior crescimento econômico e menor vulnerabilidade externa. FHC não quis arriscar a estabilidade de preços, que era a razão de seu enorme prestígio, por um desenvolvimento que poderia ocorrer no futuro.

Havia, contudo, uma forte tendência desenvolvimentista no PSDB e, de acordo com Couto e Abrúcio (2003), FHC tinha a intenção de, no segundo mandato, implementar políticas que permitissem a retomada do desenvolvimento. Apesar de FHC ter sido reeleito ainda no primeiro turno, tamanho o prestígio que havia adquirido com a estabilização monetária, ele não foi capaz de mudar a política econômica em direção ao crescimento econômico, de modo que a expressiva influência neoliberal permaneceu.

Couto e Abrúcio (2003) apontam como motivo para a preservação das políticas neoliberais o desgaste do grupo liberal-desenvolvimentista. Os autores relatam o vazamento, em 1998, das “fitas do BNDES”, que continham conversas telefônicas gravadas que sugeriam o envolvimento do ministro das Comunicações à época, Luiz Carlos Mendonça de Barros, e de outras pessoas da equipe do governo em escândalos. Tal fato desgastou a aliança de apoio ao presidente e debilitou o grupo liberal-desenvolvimentista. A morte de Sérgio Motta naquele mesmo ano também contribuiu para o enfraquecimento desse grupo e fortaleceu ainda mais a equipe do Ministério da Fazenda e do Banco Central, que era favorável ao conservadorismo fiscal. Ademais, os resultados econômicos ruins, a crise de 1999 e o “apagão” colaboraram

para a manutenção das políticas de estabilização econômica baseadas nos juros elevados e no alcance das metas fiscais. Nesse cenário o governo conseguiu apenas aprofundar o que havia sido iniciado no primeiro governo, aprovando a LRF.

### 5.3 Conclusão

A partir de 1990, houve uma acentuada mudança nas políticas econômicas do Brasil, com o início das reformas orientadas para o mercado e forte restrição das políticas de fomento. O destaque foi a obtenção da estabilidade econômica por meio do Plano Real. Todavia, as medidas contribuíram para o aumento do desemprego e para a redução do crescimento econômico. Outro ponto importante foi a sobrevalorização cambial e as taxas de juros mantidas elevadas durante todo o período analisado.

O contexto internacional foi bastante tumultuado, tendo ocorrido as crises do México, da Ásia, da Rússia e da Argentina. Além disso, a “bolha” das empresas americanas de tecnologia estourou, o edifício World Trade Center de Nova Iorque foi atacado e fraudes contábeis em grandes empresas americanas foram denunciadas. Tudo isso contribuiu para o reduzido crescimento econômico e para o aumento do desemprego. As crises acarretaram ainda fugas de capitais, às quais o Brasil respondeu com a elevação dos juros, numa tentativa de manter as reservas estrangeiras e preservar a estabilidade econômica. A completa abertura da conta de capitais exacerbou o contágio do Brasil com as crises internacionais, uma vez que propiciou a entrada de capitais voláteis, ou seja, de capitais que saem do País a qualquer sinal de aumento de risco.

Outro importante fator de influência nas políticas brasileiras foi a predominância do pensamento neoliberal a partir de 1990. Tal pensamento, por priorizar as finanças na elaboração das políticas econômicas, incentivou o crescimento e o domínio do setor financeiro. Além disso, o neoliberalismo inspirou a implementação de medidas voltadas para a redução da intervenção do Estado na economia, flexibilização do mercado de trabalho, abertura comercial e financeira e ajuste fiscal. Embora algumas escolhas econômicas não tenham sido de cunho liberal, o Brasil abraçou o ideário em voga de forma intensa, com poucas discussões e adequações, e descartou rapidamente as políticas direcionadas para a industrialização por substituição de importações. Em contraste, os países do leste asiático utilizaram esse ideário para tornar sua produção industrial mais competitiva, sem abandonar

as políticas desenvolvimentistas.

Com relação ao empresariado nacional, percebe-se uma diminuição na sua capacidade de influenciar as políticas econômicas, com o fechamento dos fóruns de discussão no âmbito do Poder Executivo. A influência passou a ocorrer por meio de *lobbies* no Congresso Nacional, com uma certa distância da equipe que tomava as decisões. Em contraposição, relatou-se o aumento do prestígio das empresas multinacionais, que eram favoráveis às reformas orientadas para o mercado. Cabe, contudo, questionar seu poder para conseguir modificações nas políticas econômicas, tendo em vista que algumas de suas demandas não foram atendidas, como a redução da carga tributária e a melhoria da infraestrutura do País. Certamente, trata-se de medidas que impactariam o ajuste fiscal.

Já o setor financeiro foi o mais beneficiado pelas políticas econômicas implementadas no período analisado, em especial pela política monetária e cambial. Uma parcela importante do orçamento passou a ser destinada ao pagamento do serviço da dívida, o qual passou a ser garantido após a aprovação da LRF e pelo rigor com que passaram a ser geridas as metas de resultado fiscal. Outro ponto que reforça o argumento de que o setor financeiro foi privilegiado baseia-se na dificuldade que o governo teve de reduzir a taxa de juros. Palma (2013) afirma que há uma dinâmica de dependência da trajetória, uma vez que os atores se adaptaram às taxas de juros brasileiras e têm interesse em conservá-la. Diante disso, seria interessante a compreensão das razões pelas quais o setor financeiro foi favorecido. Uma possível explicação dada por Gamble (2009) seria o viés financeiro das políticas neoliberais. Em complemento, Palma (2013) argumenta que os juros foram mantidos mais elevados do que os dos demais países de renda média para evitar o aumento do consumo e da inflação e, portanto, uma crise como a ocorrida no México.

No que se refere aos trabalhadores, estes foram enfraquecidos pelo crescimento do desemprego, pela precarização das condições de trabalho e pelo aumento da informalidade. Tudo isso reduziu a capacidade de negociação desse grupo, debilitando os movimentos sindicais. Dessa forma, as possibilidades de os trabalhadores exercerem influência significativa sobre a política econômica após a implementação das reformas orientadas para o mercado foram consideravelmente reduzidas.

Outro fator que contribui para a compreensão das escolhas de política econômica do País são as forças políticas que apoiaram as reformas orientadas para o mercado, pois essas reformas implicaram mudanças profundas, inclusive na Constituição de 1988. Inicialmente, foi difundida a ideia da importância da manutenção do Plano Real, para a qual se uniram partidos de centro e de direita, que tinham uma orientação mais conservadora. Ademais, FHC

obteve o apoio da mídia, de parte dos empresários e de uma parcela expressiva da população. Por fim, o presidente eleito contou com apoio da maioria dos membros do Poder Legislativo. Tamanho apoio, que explica a capacidade do governo de aprovar as medidas consideradas necessárias para as reformas, só foi possível porque a inflação era considerada um dos problemas mais importantes do País, até então.

Além disso, havia duas razões para a orientação mais fundamentalista do governo, após o Plano Real. A primeira delas se deve ao fato de FHC não querer arriscar o controle da inflação em prol de um possível aumento do crescimento na economia e de uma menor fragilidade externa, como defendido pela ala liberal-desenvolvimentista. A outra razão refere-se à perda de poder desse grupo liberal-desenvolvimentista devido a acusações de corrupção contra seus membros, no caso das “fitas do BNDES”, e com a morte de Sérgio Motta. Tudo isso deu mais força à equipe mais conservadora do Ministério da Fazenda e do Banco Central.

## 6 CONCLUSÃO

O contexto internacional, as ideias vigentes, a estrutura do capital, a organização do trabalho, as capacidades do Estado e as coalizões que o apoiam ajudam a explicar as escolhas econômicas de uma nação. Ademais, o resgate da trajetória dessas variáveis colabora na compreensão do poder de influência de cada uma delas, assim como dos interesses e das rigidezes que as permeiam.

Conforme visto no estudo, durante o período do nacional-desenvolvimentismo, o Estado brasileiro coordenava o processo de industrialização por substituição de importações. Com essa finalidade, realizava inversões diretamente na indústria básica e em infraestrutura e estimulava investimentos, com a concessão de subsídios, incentivos fiscais e financiamento com custos e prazos mais favoráveis. A indústria era protegida por meio das licenças de importação e das tarifas aduaneiras. Os investimentos estrangeiros também eram incentivados, pois eles atenuavam os déficits no balanço de pagamentos e impulsionavam o crescimento econômico. As exportações, no entanto, foram negligenciadas por um tempo, contribuindo para os desequilíbrios externos. O câmbio foi mantido sobrevalorizado, tendo em vista a necessidade de importação de equipamentos e matérias-primas pelas indústrias e o receio de que a inflação aumentasse ainda mais. Nesse contexto, o governo não foi capaz de realizar os ajustes fiscal e monetário necessários para reduzir a inflação.

Durante a década de 1970, o Brasil aumentou significativamente sua dívida externa, pois o mercado estava líquido e o aprofundamento do processo de industrialização exigia recursos de que o País não dispunha. Além disso, os choques do petróleo elevaram os gastos com a importação de combustível. No início da década de 1980, os Estados Unidos aumentaram os juros, gerando uma crise econômica nos países altamente endividados. Dessa forma, a entrada de recursos externos no Brasil foi reduzida e o problema da inflação exacerbou-se. O governo tentou adotar medidas restritivas, sem muito sucesso. Todavia, conseguiu tornar a balança comercial superavitária. A partir de 1985, foram implementados planos que visavam ao controle da inflação por meio do congelamento de preços, os quais tampouco obtiveram êxito e, no final da década, a inflação havia chegado a mais de 1700% ao ano. O período terminou com um impasse: o modelo de industrialização por substituição de importações, assim como o estado desenvolvimentista que o sustentava, havia se esgotado, sem que houvesse outro direcionamento em seu lugar.

Na década de 1990, o impasse foi resolvido com a implementação das reformas

orientadas para o mercado, as quais representaram uma mudança radical nas políticas econômicas do País. O modelo intervencionista do período anterior foi substituído pelo neoliberalismo, que defendia menor participação do Estado na economia. Assim, foram realizadas privatizações, flexibilização do mercado de trabalho, redução das barreiras alfandegárias e abertura financeira. Uma grande realização do período foi a obtenção da estabilidade econômica, com a edição do Plano Real. Entretanto, para assegurar a inflação no nível desejado, as taxas de juros foram mantidas elevadas e o real tornou-se sobrevalorizado. É importante lembrar que, nesse período, houve redução do crescimento econômico e aumento do desemprego.

A presente pesquisa permite concluir que as reformas orientadas para o mercado no Brasil decorreram de diversas variáveis, sendo fundamental a análise da sua trajetória para a melhor compreensão do tema. Entre essas variáveis, o contexto internacional teve especial relevância. A esse respeito, destaca-se a interrupção do extraordinário crescimento econômico mundial das décadas de 1950 e 1960 com o fim do sistema de Bretton Woods, que, entre outras medidas, havia estabelecido a regulação do fluxo internacional de divisas. Destacam-se também os choques do petróleo, os quais aumentaram sobremaneira a liquidez do mercado financeiro internacional, e as medidas de desregulamentação financeiras, que contribuíram para o expressivo aumento do endividamento externo das economias em desenvolvimento, assim como para a instabilidade financeira em escala internacional.

Na década de 1980, a alta dos juros internacionais e a recessão mundial acarretaram a crise da dívida externa. A moratória do México, em 1982, piorou a situação, pois os bancos interromperam a liberação de novos recursos. O FMI e o Banco Mundial se envolveram nas renegociações das dívidas externas dos países da América Latina, mas os condicionantes por eles impostos só surtiram efeito no Brasil na década de 1990, principalmente após o acordo de 1998. Esse último período foi extremamente conturbado devido à ocorrência de diversas crises internacionais, que abalaram o País e contribuíram para os resultados econômicos ruins. O crescimento das operações financeiras e a velocidade do fluxo de capitais entre os países foram componentes essenciais da instabilidade e das dificuldades daqueles anos.

Com relação às ideias, o Brasil seguiu, até a década de 1970, a cartilha nacional-desenvolvimentista, tendo conseguido implantar um parque industrial altamente diversificado. Já a década de 1980 foi de transição: o prestígio do modelo de industrialização por substituição de importações foi se reduzindo e a ideologia neoliberal começou a ganhar importância, vindo a consolidar-se na década seguinte. O pensamento neoliberal foi incorporado às políticas econômicas do País de tal maneira, que as políticas do modelo

anterior passaram a ser fortemente rejeitadas.

No que diz respeito ao empresariado, durante o período nacional-desenvolvimentista, esse segmento contava com canais formais para discussão das decisões que afetavam os setores mais importantes da economia brasileira. A partir do golpe de 1964, tais canais foram fechados e os empresários passaram a recorrer a relações interpessoais. Durante esse período, o segmento rejeitou as políticas de estabilização, que, inicialmente o prejudicariam, mas, em um segundo momento, poderiam incentivar os investimentos e aumentar a competitividade da indústria brasileira. Na década de 1980, devido ao desgaste do modelo anterior, o setor produtivo começou a apoiar as políticas neoliberais. No período seguinte, houve um insulamento da equipe econômica em relação às pressões dos diversos setores, de modo que os empresários passaram a fazer *lobby* no Congresso Nacional. Passou-se a conferir maior prestígio às empresas multinacionais, as quais apoiavam as políticas neoliberais.

No que se refere aos trabalhadores, estes nunca foram capazes de motivar políticas que visassem ao crescimento econômico do País e que gerassem emprego. Seu empenho sempre foi direcionado para obter melhores condições de trabalho, salários e benefícios, adotando uma postura antagônica aos empresários. Na década de 1950, os trabalhadores foram envolvidos na discussão de políticas que os favoreceram, em que pese o controle estatal sobre o movimento trabalhista. Já no regime militar, esse movimento foi fortemente reprimido. Em contraposição, no final da década de 1970 e durante toda a década de 1980, as greves e manifestações foram intensas, pois a sociedade civil clamava pelo fim da recessão e pela redução das desigualdades. Nos anos 80, o movimento trabalhista, juntamente com outras organizações da sociedade civil, contribuiu para a promulgação de uma constituição que, entre outras consequências, fortaleceu significativamente as políticas sociais no País. Contudo, na década de 1990, o aumento do desemprego, a flexibilização do mercado de trabalho e o crescimento da informalidade debilitaram sobremaneira o movimento trabalhista.

As classes agroexportadoras sempre tiveram seus interesses respeitados pelo Estado, apesar da redução da sua capacidade de influenciar as políticas econômicas a partir da década de 1930, com o início da industrialização do País. Isso pode ser comprovado pelo fato de o Brasil nunca ter realizado uma reforma agrária profunda, mesmo que tenha avançado nessa direção desde a última década do século passado. Cabe ainda mencionar que a oligarquia rural sempre participou do governo, mas geralmente as relações eram patrimonialistas. Na década de 1990, o setor agrícola foi beneficiado pelas medidas tomadas pelo governo para compensar os efeitos negativos das políticas econômicas que havia adotado.

Há que se mencionar que o setor financeiro, pouco influente até os anos 80, passou a

ter um papel significativo com as reformas orientadas para o mercado. Com o processo de financeirização da economia, esse setor foi bastante beneficiado, cresceu e passou a ter uma certa preponderância sobre os demais. Uma das razões para isso foram as altas taxas de juros, que, ao impedirem a explosão de consumo, evitaram uma crise como a ocorrida no México. Pode-se afirmar que há uma dinâmica de dependência de trajetória, que dificulta a redução dos juros no Brasil, uma vez que os atores mais importantes se ajustaram aos juros elevados e exercem pressão para que essa situação se mantenha.

Com relação ao Estado brasileiro, examinadas as suas capacidades para implementação das políticas econômicas, verificou-se a existência de relações clientelistas, de patrimonialismo e a reduzida institucionalização, que não favoreciam a implementação das políticas desenvolvimentistas. Para permitir a implementação, foi necessária a criação de agências do tipo weberiano, relativamente insuladas, conhecidas como bolsões de eficiência, as quais não só implementaram, como aprofundaram o processo de industrialização por substituição de importações. Durante a fase seguinte, a crise da dívida minou toda a capacidade de planejamento do Estado. Destaca-se a aprovação da Constituição de 1988, a qual manteve o caráter desenvolvimentista do País.

Já na década de 1990, as reformas orientadas para o mercado requereram alterações profundas, inclusive a aprovação de várias emendas à Constituição. Esse processo se misturou com o programa de estabilização, tendo obtido, por essa razão, apoio de grande parte da sociedade, da mídia, do empresariado e de partidos de centro e de direita. Algumas direções foram radicalizadas, sem um debate prévio, o que pode ser explicado pela ideologia neoliberal abraçada por parte significativa dos *policy makers*. A priorização dada ao programa de estabilização e o desgaste da ala liberal-desenvolvimentista também presente no governo explicam o fortalecimento da equipe mais conservadora do Ministério da Fazenda e do Banco Central, responsável pelas medidas mais radicais.

Diante do exposto, pode-se considerar que a mudança da política econômica brasileira na direção do neoliberalismo foi resultado, principalmente, da crise por que passou o País na década de 1980 e da lacuna de poder que se instalou com o fim da ditadura, além da forte pressão dos organismos multilaterais. Ademais, a ideologia neoliberal tornou-se preponderante. O apoio político às reformas orientadas para o mercado foi grande, pois elas foram associadas à estabilização econômica, que logo se tornou um programa político estratégico para que um grupo político, apoiado também por forças conservadoras, se solidificasse no poder. Com relação às forças sociais, o apoio dos empresários industriais, o reduzido poder de barganha, a falta de uma proposta mais abrangente por parte dos

trabalhadores e a ascensão dos interesses financeiros cooperaram significativamente para a adoção das referidas reformas.

Para tornar mais nítidos os determinantes das reformas orientadas para o mercado, seria de grande importância a elaboração de estudos comparativos abordando a trajetória de outros países latino-americanos e de países em desenvolvimento similares ao Brasil. Na mesma direção, sugere-se a investigação das políticas implementadas no Brasil, a partir de 2002, período que pode ser denominado Pós-Consenso de Washington. Trata-se do período em que o País passou a adotar políticas mais direcionadas ao desenvolvimento e em que se elegeram governos de esquerda em vários países da América Latina, evidenciando a insatisfação dos cidadãos com as políticas neoliberais.

A partir desse momento, ganhou força a discussão de temas como inclusão social, desigualdade, integração regional, diversificação de parcerias comerciais e inserção internacional. Permanecem as políticas voltadas à estabilidade econômica, enquanto retornam ao debate as ações direcionadas ao crescimento da economia e à geração de emprego. No lugar de soluções uniformes para uma classe de nações, entra a elaboração de estratégias de desenvolvimento específicas para cada país, levando em conta sua trajetória e suas escolhas.

Uma proposta recente se refere ao novo desenvolvimentismo, que defende a manutenção da estabilidade econômica, em conjunto com uma política industrial e com medidas de geração de emprego. Dessa forma, tal proposta implicaria a continuidade do ajuste fiscal e mudanças relacionadas à intervenção do Estado na economia. Cabe, portanto, um estudo sobre a influência das variáveis analisadas no presente trabalho nas escolhas de política econômica atuais, uma vez que essas decisões também seriam resultado das reformas orientadas para o mercado. Tal estudo ajudaria ainda a explicar as vicissitudes e dificuldades do processo de implantação das reformas liberais no Brasil.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALMEIDA, Paulo Roberto. 2002. **Diplomacia financeira**: o Brasil e o FMI, de 1944 a 2002. Disponível em: <<http://www.pralmeida.org/04Temas/11academia/05materiais/927DiploFinanceira.html>>. Acesso em: 27 set. 2013.
- ALVES, Giovanni. Trabalho e reestruturação produtiva no Brasil neoliberal: precarização do trabalho e redundância salarial. **Rev. katálysis**, Florianópolis, v. 12, n. 2, dez. 2009, p. 188-197. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1414-49802009000200008&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-49802009000200008&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 26 mar. 2014.
- BANCO CENTRAL DO BRASIL. Sistema Gerenciador de Séries Temporais. Disponível em: <<http://www4.bcb.gov.br/pec/series/port/aviso.asp>>. Acesso em: 23 set. 2013.
- BANCO MUNDIAL. Banco de dados. Disponível em: <<http://data.worldbank.org/>>. Acesso em 12 abr. 2014.
- BIELSCHOWSKY, Ricardo. **Pensamento Econômico Brasileiro**: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo 1930-1964. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004. 2ª edição.
- BOITO JR., Armando. As relações de classe na nova fase do neoliberalismo no Brasil. In: Vários autores. **Sujetos sociales y nuevas formas de protesta em la historia reciente de América Latina**. Buenos Aires: CLASCO, 2006, p. 271-296.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Três interpretações da dependência. **Perspectivas**, São Paulo, v. 38, p. 17-48, jul./dez. 2010.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; DINIZ, Eli. Depois do Consenso Neoliberal, o Retorno dos Empresários Industriais? **Novos Estudos Cebrap**. 84, julho 2009, p. 83-100.
- CARDOSO, Fernando Henrique; FALETTO, Enzo. **Dependência e desenvolvimento na América Latina**: ensaio de interpretação sociológica. 8. ed. rev. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.
- CARVALHO, Fernando J. C. **Bretton Woods aos 60 anos**, 2004. Disponível em: <[http://www.ie.ufjf.br/moeda/pdfs/bretton\\_woods\\_aos\\_60\\_anos.pdf](http://www.ie.ufjf.br/moeda/pdfs/bretton_woods_aos_60_anos.pdf)>. Acesso em: 25 set. 2013.
- CASTRO, Lavínia B. Privatização, abertura e desindexação: a primeira metade dos anos 90. (1990-1994) In: GIAMBIAGI, Fábio et al. **Economia brasileira contemporânea (1945-2010)**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011, p. 131-164.
- \_\_\_\_\_. Esperança, frustração e aprendizado: a história da Nova República (1985-1989). In: GIAMBIAGI, Fábio et al. **Economia brasileira contemporânea (1945-2010)**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011, p. 97-129.
- COUTINHO, Luciano. Coreia do Sul e Brasil: paralelos, sucessos e desastres. In: FIORI, José

Luís (Org.). **Estados e Moedas no Desenvolvimento das Nações**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999, p. 351-378.

COUTO, Cláudio G.; ABRUCIO, Fernando. O segundo governo FHC: coalizões, agendas e instituições. **Tempo social**, Nov 2003, vol.15, no.2, p.269-301.

DINIZ, Eli. O contexto internacional e a retomada do debate sobre desenvolvimento no Brasil contemporâneo (2000/2010). **Dados**, Rio de Janeiro, v. 54, n. 4, 2011. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0011-52582011000400001&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582011000400001&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em 21 dez. 2012.

\_\_\_\_\_. Empresariado Industrial, Representação de Interesses e Ação Política: Trajetória Histórica e Novas Configurações. *Política & Sociedade*. **Revista de Sociologia Política**, vol. 9, no 17, 2010, p. 101-139.

\_\_\_\_\_. **Crise, Reforma do Estado e Governabilidade**: Brasil, 1985 – 1995. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1997.

DINIZ, Eli; BOSCHI, Renato. **Empresários, Interesses e Mercado**: Dilemas do Desenvolvimento no Brasil. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2004.

EVANS, Peter. **Autonomia e parceria**: Estados e transformação industrial. Rio de Janeiro: Ed. UFRJ, 2004.

FILGUEIRAS, Luiz. O neoliberalismo no Brasil: estrutura, dinâmica e ajuste do modelo econômico. In: BASUALDO, Eduardo M.; ARCEO, Enrique. **Neoliberalismo y sectores dominantes**. Tendencias globales y experiencias nacionales. Buenos Aires, CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2006, p. 179-206. Disponível em: <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/grupos/basua/C05Filgueiras.pdf>> Acesso em: 16 mar. 2014.

FONSECA, Pedro C. D. **Vargas**: o capitalismo em construção 1906-1954. São Paulo: Brasiliense, 1989.

FFRENCH-DAVIS, Ricardo; MUÑOZ, Oscar & PALMA, José Gabriel. As economias latino-americanas, 1950-1990. **História da América Latina**, Volume VI, A América Latina após 1930. Edusp: São Paulo, 2005, p. 129-230.

GAMBLE, Andrew. **The Free Economy and the Strong State**: the Politics of Thatcherism. Durham: Duke University Press. 1988.

GIAMBIAGI, Fábio. Estabilização, reformas e desequilíbrios macroeconômicos: os anos FHC (1995-2002). In: GIAMBIAGI, Fábio et al. **Economia brasileira contemporânea (1945-2010)**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011, p. 165-195.

GIAMBIAGI, Fábio et al. Apêndice Estatístico. **Economia brasileira contemporânea (1945-2010)**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011, p. 245-266.

GOHN, Maria da Glória. **História dos Movimentos e Lutas Sociais**: A construção da cidadania dos brasileiros. São Paulo: Edições Loyola, 1995.

GUIMARÃES, Alexandre Q. Texto de Discussão – Desafios da política industrial no Brasil. **Texto de discussão da fundação João Pinheiro**, mimeo, 2013.

GUIMARÃES, Alexandre Q. State Capacity and Economic Development: The Advances and Limits of Import Substitution Industrialization in Brazil. **Luso-Brazilian Review**, 47 (2), jan. 2010, p. 49-73.

GUIMARÃES, Alexandre Q. **Institutions, state capacity and economic development** – the political economy of import substitution industrialisation in Brazil. Sheffield: University of Sheffield, 2003. (Phd Thesis).

HALL, Peter. **Governing the Economy** – The Politics of State Intervention in Britain and France. Cambridge: Polity Press, 1986.

HALL, Peter; TAYLOR, Rosemary. As três versões do neo-institucionalismo. **Rev. Lua Nova**, n. 58, 2003, p. 193-224.

HARVEY, David. **Condição Pós-moderna**. São Paulo: Loyola, 2000.

HERMANN, Jennifer. Auge e declínio do modelo de crescimento com endividamento: o II PND e a crise da dívida externa. In: GIAMBIAGI, Fábio et al. **Economia brasileira contemporânea (1945-2010)**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011, p. 73-95.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTIC. Séries Estatísticas. Disponível em: <<http://seriesestatisticas.ibge.gov.br/default.aspx?op=busca>>. Acesso em: 23 set. 2013.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Base de dados Ipeadata. Disponível em <<http://www.ipeadata.gov.br/>>. Acesso em: 9 mar. 2014.

KAUFMAN, Robert. Industrial Change and Authoritarian Rule in Latin America: A Concrete Review of the Bureaucratic Authoritarian Model. In: COLLIER, David. (Org.). **New Authoritarianism in Latin America**. Princeton: Princeton University Press, 1979.

LEOPOLDI, Maria Antonieta P. **Política e interesses**: as associações industriais, a política econômica e o Estado na industrialização brasileira. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

MANCUSO, Wagner P. Lobby da indústria no Congresso Nacional: empresariado e política no Brasil contemporâneo. **Dados**, Rio de Janeiro, Vol. 47, no 3, 2004, p. 505 a 547.

NUNES, Edson. **A gramática política do Brasil**: clientelismo e insulamento burocrático. Rio de Janeiro: ENAP/Jorge Zahar, 1997.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto. **Política econômica, estagnação e crise mundial**: Brasil, 1980-2010. Rio de Janeiro: Azougue, 2012.

OLIVEIRA, Ribamar. Emprego. In: LAMOUNIER, Bolívar; FIGUEIREDO, Rubens (Orgs.). **A Era FHC**: um balanço. São Paulo: Cultura Editores Associados, 2002, p. 99-135.

PALMA, José Gabriel. How to create a financial crisis by trying to avoid one: the Brazilian 1999-financial collapse as 'Macho-Monetarism' can't handle 'Bubble Thy Neighbour' levels of inflows, **Cambridge Working Papers in Economics (CWPE)** 1301, Faculty of Economics, University of Cambridge, 2013. Disponível em <<http://www.econ.cam.ac.uk/dae/repec/cam/pdf/cwpe1301.pdf>>. Acesso em 2 fev. 2014.

PALMA, Gabriel. Latin America During the Second Half of the Twentieth Century: from the “age of extremes” to the “end-of-history” uniformity. Em Ha-Joon Chang (ed.). **Rethinking Development Economics**. London: Anthem Press, 2003, p.125-151.

PIERSON, Paul; SKOCPOL, Theda. Historical Institutionalism in Contemporary Political Science. In: KATZNELSON, Ira; MILNER, Helen V. (Ed). **Political Science: The State of the Discipline**. Nova Iorque: W. W. Norton, 2002, p. 693-721.

SALLUM JR., Brasília. O Brasil sob Cardoso: neoliberalismo e desenvolvimentismo. **Tempo Social – Revista de Sociologia da USP**, vol. 11, nº 2, out. 1999 (edit. fev. 2000), pp. 23-47.

SALLUM JR., Brasília. **Labirintos: dos generais à Nova República**. São Paulo: Hucitec, 1996.

SAMPAIO, Plínio A. Para além da ambiguidade: uma reflexão histórica sobre a cf/88. In: CARDOSO JÚNIOR, José Celso (Org.). **A constituição brasileira de 1988 revisitada: recuperação histórica e desafios atuais das políticas públicas nas áreas econômica e social**. Brasília: Ipea, 2009, p. 37-50.

SAMUELS, David. A economia política da reforma macroeconômica no Brasil, 1995-2002. **Dados**. 2003, vol.46, n.4, p. 805-835. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0011-52582003000400006&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582003000400006&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em 18 mar. 2014.

STALLINGS, Barbara. International Influence on Economic Policy: Debt, Stabilization, and Structural Reform. In: HAGGARD, Stephan; KAUFMAN Robert, R. (Eds). **The Politics of Economic Adjustment: International Constraints, Distributive Conflicts, and the State**. Princeton University Press, Princeton, New Jersey, 1992, p. 41-88.

STEPAN Alfred. **Os militares na política: as mudanças de padrões na vida brasileira**. Rio de Janeiro, Editora Artenova S.A., 1975.

Teichman, Judith A. **The Politics of Freeing Markets in Latin America: Chile, Argentina and Mexico**. Chapel Hill: University of North Carolina Press. 2001.

WEISE, Márcia Regina. O Comportamento da Indústria de Bens de Capital após o Plano Real. **Rev. FAE**, Curitiba, v.3, n.3, p.31-38, set./dez. 2000. Disponível em: <[http://www.fae.edu/publicacoes/pdf/revista\\_da\\_fae/fae\\_v3\\_n3/o\\_comportamento\\_da\\_industria.pdf?origin=publication\\_detail](http://www.fae.edu/publicacoes/pdf/revista_da_fae/fae_v3_n3/o_comportamento_da_industria.pdf?origin=publication_detail)> Acesso em: 9 mar. 2014.

WILLIAMSON, John. **A Short History of the Washington Consensus**. Peterson Institute for International Economics. Setembro de 2004. Disponível em <<http://www.iie.com/publications/papers/williamson0904-2.pdf>>. Acesso em: 21 dez. 2012.

WILLIAMSON, John. **Did the Washington Consensus Fail?** Outline of speech at the Center for Strategic & International Studies. Washington DC: Institute for International Economics, 6 de novembro de 2002. Disponível em <<http://www.petersoninstitute.org/publications/papers/paper.cfm?ResearchID=488>>. Acesso em: 21 dez. 2012.