

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CURSO DE GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS ECONÔMICAS

**PENSAMENTO NEOLIBERAL : OS ARGUMENTOS DA PROPOSTA DE
REDUÇÃO DA PARTICIPAÇÃO DO ESTADO NA ECONOMIA**

Monografia submetida ao Departamento de Ciências Econômicas para obtenção da carga horária na disciplina CNM 5420 - Monografia

Por: Nilsom Zanatto

Orientador: Prof. Dr.: Wágner Leal Arienti

Área de Pesquisa: Pensamento Econômico

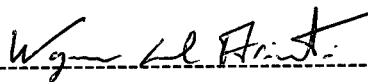
Palavras-chave: 1. Estado 2. Desenvolvimentismo
 3. Neoliberalismo 4. Reforma

Florianópolis, agosto de 1998

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CURSO DE GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS ECONÔMICAS

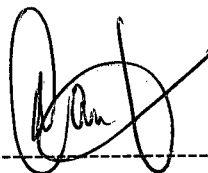
A Banca Examinadora resolveu atribuir a nota 9,5 ao aluno NILSOM ZANATTO, matrícula 9310631-9, na disciplina CNM5420 - Monografia, pela apresentação deste trabalho.

Banca Examinadora:



Prof. Dr.: Wagner Leal Arienti

Presidente



Prof. Dr.: Renato Ramos Campos

Membro



Prof. Dr.: Silvio Antônio Ferraz Cário

Membro

*Para
Nelson e Dulce
e para
Ana, Andréia, Carine, Chu,
Cirilo, Cris, Dandan,
Débora, D.^a Adélia, Eliete,
Flávio, Ico, Itamar, Josi,
Margarete, Michella, Nine,
Neri, Penella, PEK, Pig,
Rejane, Rosani, Sérgio G.,
Sérgio R.P., Silvia, Tega
Wagner.*

*Leonelo Félix Zanatto e
Judita Belini Marini, e
Adelina Lucia Boito
Ferronato;*

in memoriam.

*Quando curiosamente te perguntarem, buscando saber o que
é aquilo,
Não debes afirmar ou negar nada.
Pois o que quer que seja afirmado não é verdade,
E o que quer que seja negado não é verdadeiro.
Como alguém poderá dizer com certeza o que Aquilo possa ser
Enquanto por si mesmo não tiver compreendido plenamente
que É?
E, após tê-lo compreendido, que palavra deve ser enviada
de uma Região
Onde a carruagem da palavra não encontra uma trilha por
onde possa seguir?
Portanto, aos seus questionamentos oferece-lhes apenas o
silêncio,
Silêncio - e um dedo apontando o caminho.*

Verso budista

Sumário

| | | |
|-------|---|----|
| | Apresentação | vi |
| | Capítulo I | |
| 1 | O Problema | 8 |
| 1.1 | Introdução | 9 |
| 1.2 | Marco Teórico | 11 |
| 1.2.1 | Objetivos | 15 |
| 1.2.2 | Objetivo Geral | 15 |
| 1.3 | Objetivos Específicos | 15 |
| 1.4 | Metodologia | 15 |
| | Capítulo II | |
| 2 | Liberalismo Clássico e o Ressurgimento do Argumento Liberal no Contexto Internacional | 16 |
| 2.1 | Caracterização do Argumento Liberal | 17 |
| 2.2 | A Crítica ao Estado do Bem Estar Social (<i>welfare state</i>) - A Reagonomia e as Reformas de Thatcher | 23 |
| 2.3 | Contexto Histórico do Estado Desenvolvimentista e da Crise Financeira | 26 |
| 2.3.1 | A Crise Estrutural e Financeira do Desenvolvimentismo: as Condicionalidades dos Credores | 28 |
| | Capítulo III | |
| 3 | A Crise do Estado Desenvolvimentista e o Neoliberalismo no Brasil | 32 |
| 3.1 | Contexto Histórico da Expansão do Estado Brasileiro | 33 |
| 3.2 | A Crise da Dívida Externa e a Crise Financeira do Estado Brasileiro na Década de 80 | 38 |
| 3.3 | Negociação da Dívida Externa: A Estratégia dos Credores | 42 |
| | Capítulo IV | |
| 4 | Crítica Neoliberal ao Estado Brasileiro : Propostas de Reformulação | 46 |
| 4.1 | A Crítica Neoliberal ao Estado Brasileiro | 47 |
| 4.2 | Mudanças no Contexto Internacional | 50 |
| 4.3 | Propostas de Reformulação do Estado Brasileiro | 53 |
| 4.3.1 | Abertura Comercial | 56 |
| 4.3.2 | Desregulamentação | 58 |
| 4.3.3 | Privatização | 61 |
| | Capítulo V | |
| 5 | Implementação de Medidas de Caráter Neoliberal no Brasil | 64 |
| 5.1 | Medidas Liberalizantes do Governo Fernando Collor de Mello | 66 |
| 5.2 | Medidas Liberalizantes do Governo Fernando Henrique Cardoso | 69 |
| | Capítulo VI | |
| 6 | Conclusão | 72 |
| | Referências Bibliográficas | 76 |
| | Ficha de Avaliação | 81 |

Apresentação

Após uma fase de intenso esforço desenvolvimentista iniciado nos anos 30, e intensificado após a segunda guerra mundial, o Estado brasileiro alcançou a consolidação do processo de industrialização com base no padrão tecnológico da segunda revolução industrial com o II PND, melhorando significativamente os padrões de vida da população.

O Estado começou a dar sinais de crise nos anos 70 em face de seu crescimento distorcido, transformando-se na principal causa da redução das taxas de crescimento econômico, da elevação das taxas de desemprego e aumento das taxas de inflação. (Bresser Pereira, 1997)

A crise do Estado desenvolvimentista e a incapacidade do keynesianismo de encontrar respostas para esta crise deu condição ao surgimento de uma onda conservadora a nível mundial, tendo instalado-se primeiro nos países desenvolvidos e posteriormente, nos anos 80, nos demais países capitalistas, tendo influenciando inclusive alguns países socialistas.

Nas palavras de Fiori (1992), desde os anos 70, profundas transformações tecnológicas e financeiras, acompanhadas da desaceleração do crescimento econômico e das 'crises fiscais' do Estado de bem-estar, anunciaram uma nova crise, frente à qual as políticas econômicas keynesianas mostraram-se ineficazes. Abriam-se as portas para o ressurgimento do argumento liberal - político e econômico - e sua vitória política em vários países europeus. Desde então, no debate teórico e ideológico, assim como na ação concreta dos governos, avança vitoriosa a crítica ao intervencionismo estatal, responsabilizado pela própria crise.

Dentro deste contexto de alteração nas condições institucionais do Estado, se deu o ressurgimento do argumento liberal no contexto internacional. A inserção da economia brasileira no processo de liberalização dá-se com as condicionalidades externas ante aos problemas endógenos do modelo desenvolvimentista que conduziram à desarticulação do Estado desenvolvimentista e transformaram *a reforma ou a reconstrução do Estado na grande tarefa política para o governo brasileiro nos anos 90*. (Bresser Pereira, 1997)

Neste trabalho, pretendeu-se primeiramente apresentar a caracterização do argumento liberal e sua crítica ao Estado do bem-estar social - *Welfare state* - bem como as primeiras implementações dos governos Reagan e Thatcher ainda nos anos 70, para em seguida, voltar a discussão para o caso brasileiro e verificar como se deu o avanço neoliberal no país, como crítica ao estruturalismo e apresentando o esforço desenvolvimentista como responsável pela crise fiscal e financeira do Estado nos anos 80.

No terceiro capítulo é discutida a crise do Estado desenvolvimentista brasileiro em particular e o avanço do argumento neoliberal sobre o keynesianismo. Inicia-se com a apresentação do contexto em que se deu a expansão do Estado brasileiro, - baseado no projeto desenvolvimentista ambicioso dos governos populistas e autoritários do período -, para em seguida discutir a crise da dívida externa e a crise financeira do Estado brasileiro na década de 80. Conseqüência do padrão de financiamento do desenvolvimento acelerado no período anterior (1950-1980), principal causa do crescimento da dívida externa brasileira e da posterior perda da autonomia da política econômica nos anos 80, e de problemas endógenos ao modelo desenvolvimentista, o que sujeitou o Estado ao modelo de ajuste estabelecido pelos organismos internacionais e, à duras penas, renegociar a dívida externa dentro de uma estratégia bem elaborada pelos credores, a qual é apresentada no mesmo capítulo.

A crítica neoliberal ao Estado desenvolvimentista brasileiro é exposta no quarto capítulo e, em seguida faz-se a análise das mudanças políticas e econômicas recomendadas no contexto internacional na década de 80, tendo como principal objetivo expor a duas fases distintas de condicionalidades dos organismos multilaterais, derivadas do próprio entendimento que se tinha da crise, para posteriormente expor a lógica do modelo econômico considerado ideal pelos neoliberais para a economia brasileira, verificando a viabilidade prática que lhe é conferida e analisando separadamente as que apresentam maior importância estratégica. No quinto capítulo, são apresentadas as implementações de políticas liberalizantes dos governos brasileiros a partir dos anos 80, procurando quantificá-las e situá-las no contexto de liberalização da economia mundial. A atenção no entanto será concentrada nas medidas dos governos Fernando Collor de Mello e Fernando Henrique Cardoso a partir da criação do Programa Nacional de Desestatização em 1990. Finalmente, no sexto capítulo colocam-se algumas conclusões a respeito dos objetivos do presente trabalho.

Capítulo I

O Problema

Não há dúvida que está em crise o paradigma keynesiano, que constituiu uma revolução no pensamento econômico e, na prática, cruelmente atormentado pela Grande Depressão. O estruturalismo cepalino, que promoveu e embasou a industrialização via substituição de importações na América Latina, já é há algum tempo uma rebelião interrompida.

René Villarreal*

* A Contrá-Revolução Monetarista : Teoria, Política Econômica e Ideologia do Neoliberalismo, Rio de Janeiro: Record, 1984.

1.1 Introdução

O Estado desenvolvimentista brasileiro orientou a política econômica durante o período compreendido entre meados da década de 30 e meados da década de 80. Foram aproximadamente 50 anos de esforço desenvolvimentista, financiado principalmente com recursos externos, para alcançar o nível tecnológico imposto pela segunda Revolução Industrial, cristalizando o processo no final dos anos 70 e início dos anos 80 com o II PND. Neste momento, a economia mundial apresentava problemas de liquidez provocado em parte pelos choques do petróleo e portanto, as taxas de juros internacionais elevaram-se a patamares ‘proibitivos’, ao passo que os países desenvolvidos passaram a demandar maior volume de recursos para financiar o desenvolvimento da terceira Revolução Industrial, baseada na micro-eletrônica. Desta forma, chega ao fim o modelo de desenvolvimento econômico brasileiro, pautado no endividamento externo. O Estado desenvolvimentista brasileiro começa a dar sinais de esgotamento a partir dos anos 80 e o pensamento estruturalista a ceder lugar ao surgimento de novas concepções a respeito do papel do Estado na economia capitalista.

O Estado provedor, o Estado regulador, o Estado interventor, o Estado banqueiro, dentre outras funções assumidas por este durante o período de domínio dos ideais estruturalistas, perdem espaço para a nova concepção de política econômica ante a internacionalização da economia e das empresas capitalistas, que através das política de globalização, também conhecidas como de ‘ajuste estrutural’ redesenham por completo os limites entre o público e o privado, reformulam o papel do Estado na economia e na sociedade e modificam o relacionamento econômico entre os cidadão de nações diferentes (Villarreal, 1984). A partir de então, o modelo keynesiano encontra dificuldades para explicar as causas da crise do Estado, perdendo com isso, espaço para as idéias monetaristas, difundidas nas economias capitalistas periféricas e nos países em desenvolvimento pelo Fundo Monetário Internacional, principalmente.

“A crise dos anos 70 e seu prolongamento até os anos 80 puseram à prova o neokeynesianismo (ou síntese neoclássica/neokeynesiana) como paradigma dominante no capitalismo latino americano. Nenhuma das duas correntes porém, deu solução cabal aos problemas do capitalismo contemporâneo: a

inflação, a queda do ritmo da produtividade, e o desequilíbrio externo.”
(Villarreal, 1984)

O ressurgimento do argumento liberal deu-se a partir do final da década de 70 com as políticas monetaristas do Fundo Monetário Internacional, a Reaganomia americana e a política econômica da primeira ministra britânica Margareth Thatcher. A partir desse momento o Fundo Monetário Internacional adota a aplicação dos pressupostos do monetarismo como condição *sine qua non* para a liberação de recursos aos países periféricos e em desenvolvimento com problemas no balanço de pagamentos, como o Brasil. Com isso, esses países passam gradativamente a converter suas economias, anteriormente baseadas nos princípios estruturalistas e em políticas de substituição de importações, à economia de mercado e à abertura econômica.

Partindo do princípio de maior dinamismo das economias capitalistas de livre mercado os neoliberais consideram que haverá perda de competitividade externa e isolamento das economias periféricas - insere-se aí a brasileira - frente ao resto do mundo além do aumento do déficit público resultando em problemas constantes no balanço de pagamentos caso seu receituário não seja seguido e as privatizações e a reforma do Estado não sejam efetuadas.

Forçosamente ou não, é fato a crise do Estado desenvolvimentista brasileiro na década de 80. O próprio Estado ocupa-se hoje de sua reestruturação, passando por processos de privatizações e desregulamentação, com transferência à iniciativa privada das atividades ligadas à produção, seja de bens ou serviços. O papel do governo, segundo o pensamento neoliberal, passa a ser o de manter instrumentais macroeconômicos e legais estáveis onde a atividade econômica possa ocorrer.

Neste sentido, a década de 80 representou para o Brasil a transição do estruturalismo para a maior liberalização da economia. Foi porém nos anos 90 que as maiores mudanças estruturais foram implementadas com os governos Fernando Collor de Mello e Fernando Henrique Cardoso.

1.2 Marco Teórico

“O aumento do papel do Estado na economia foi muito grande nos últimos 50 anos. Essa intervenção implicou um custo em termos econômicos. As limitações que essa atuação impõe a nossa liberdade econômica ameaçam liquidar dois séculos de progresso econômico.”

*Milton Friedman**

De acordo com Sandroni (1996), o liberalismo defendia basicamente: 1) a mais ampla liberdade individual; 2) a democracia representativa com separação e independência entre três poderes (executivo, legislativo e judiciário); 3) o direito inalienável à propriedade; 4) a livre iniciativa e a concorrência como princípios básicos capazes de harmonizar os interesses individuais e coletivos e gerar progresso social.

Na concepção liberal, a economia de mercado, tal como a natureza física, é regida por leis naturais e imutáveis, cabendo ao indivíduo apenas descobri-las para melhor atuar segundo os mecanismos dessa ordem natural. Apoiada nas decisões individuais dos capitalistas, a atividade econômica global conduziria involuntária e inconscientemente para a melhoria do bem estar social. No momento em que o capitalista defende seus interesses estará defendendo os interesses da nação e os níveis de emprego, como um todo. (Rossetti, 1987)

Ao Estado é atribuído papel de agente passivo da atividade econômica.

“O Estado está limitado a desempenhar um papel passivo como agente econômico: o de “guardião e de polícia”, uma vez que o sistema econômico de mercado livre se encarrega de realizar a destinação ótima dos recursos, maximizar a produção e prover de pleno emprego a população trabalhadora. O mercado é o mecanismo autocorretor do processo econômico e autocorretor de qualquer eventual desajustamento do sistema capitalista.

O desenvolvimento do “individualismo” leva ao crescimento e ao desenvolvimento “ótimos” da sociedade, uma vez que, através do livre jogo do mercado, a concorrência perfeita se encarrega de eliminar os menos eficientes e sobrevivem apenas os mais capazes (Darwin). Este processo tem

* “Libertad de elegir, Ediciones Grijalbo S.A., Barcelona, Espanha, 1980, apud. Villarreal, 1984.

como resultado maximizar tanto a produção como o bem-estar social.” (Joan Robinson,¹ apud Villarreal, 1984)

Milton Friedmann aparece como o principal expoente do Novo Liberalismo proposto pelo FMI através de seu enfoque monetarista do balanço de pagamentos, em termos de política econômica. As políticas monetaristas do Fundo Monetário Internacional e o neoliberalismo econômico tomavam conta da grande maioria dos países desenvolvidos que, a exemplo da Inglaterra, haviam procedido políticas de redução do Estado e de desregulamentação dos mercados.

O pensamento neoliberal representa uma tentativa de adaptar os princípios do liberalismo econômico às condições do capitalismo moderno. Assim como a escola clássica, considera a economia de mercado mais eficiente na aplicação dos recursos relativamente à empresa estatal pois acreditam que a vida econômica é regida por uma ordem natural formada a partir das livres decisões individuais e cuja mola mestra é o mecanismo de preços. Supõe que a intervenção do Estado prejudica o bom andamento da economia, entretanto propõem o disciplinamento do mercado para garantir-lhe a sobrevivência, pois, ao contrário dos antigos liberais não acreditam na auto-disciplina espontânea do sistema.

Os neoliberais acreditam que para que os mecanismos de preços funcionem, é imprescindível assegurar a estabilidade financeira e monetária. Agora, ao contrário dos clássicos, o Estado assume papel importante na regulação da atividade econômica, para combater os excessos da livre concorrência e dos grandes monopólios. Os três principais aspectos que caracterizam o pensamento neoliberal brasileiro, segundo Bielschowski (1988) são:

- eram partidários do princípio da redução da intervenção do Estado na economia brasileira;
- manifestavam-se continuamente a favor das políticas de equilíbrio monetário e financeiro, evitando a discussão de seus efeitos sobre o nível de renda e emprego, e

¹ A síntese do neoliberalismo acima, feita por Joan Robinson, não deve conduzir à conclusão de ter sido esta uma defensora dos pensamentos liberais. Ao contrário, Robinson tem se apresentado como uma das maiores opositoras ao processo de liberalização econômica.

- não propunham medidas de suporte ao projeto de industrialização e eram freqüentemente contrários a essas medidas.

No campo do mercado de trabalho e emprego os desajustes são considerados friccionais ou momentâneos. No longo prazo, o mercado de trabalho tende ao equilíbrio de pleno emprego, orientado pelo livre jogo das forças do mercado. Assim, os neoliberais acreditavam que as leis trabalhistas criadas no governo Getúlio Vargas, por exemplo, atuavam como meios de distorção do mecanismo alocativo, promovendo migrações prematuras para a cidade e afetando a produção agrícola. Esta conclusão dos liberais baseava-se principalmente na lei das vantagens comparativas dos clássicos.

“O atraso dos países subdesenvolvidos é muito menos devido ao que deixam de fazer para acelerar o desenvolvimento do que o que fazem para atrasá-lo.” (Gudin, apud Bielschowsky, 1988)

Algumas correntes do neoliberalismo defendem o apoio às micro e pequenas empresas, a limitação da herança e das grandes fortunas e o estabelecimento de condições de igualdade que possibilitem a concorrência, na linha das leis anti-truste dos Estados Unidos.

No Brasil, a fonte do início da aceitação popular do argumento neoliberal tem sido o próprio Estado que apresenta-se como uma organização desmotivada e sem estímulo à produtividade de seus empregados. A prática do nepotismo e o mau atendimento nas repartições públicas, aliado à constante veiculação pela grande imprensa de toda uma realidade de solapamento do erário coloca a massa da população contra o Estado como agente econômico e propõe até mesmo a retirada do Estado de áreas básicas como a saúde e previdência social.

Há dissociação entre o Estado e a sociedade, aquele visto como o poder investido e não como a representação dos anseios populares.

A privatização aparece como alternativa para a saída da crise política, ao mesmo tempo que traz alguma melhora na situação econômica do país, a curto prazo, pelas receitas obtidas com a venda das estatais e com o ingresso de investimentos externos diretos, na compra dessas estatais e no restante da economia, dada a idéia de compromisso com o capital privado passado pelo governo quando toma decisões de desestatização.

A venda das empresas públicas, na visão liberal, irá retirá-las de uma condição de baixa produtividade e, por vezes, de prejuízos aos cofres públicos, para dotá-las de competitividade no mercado além de promover um maior bem estar da população gerado pela redução esperada dos preços de seus produtos e serviços devido à maior eficiência das empresas privadas na alocação dos recursos produtivos.

As idéias de privatização estão ancoradas em três suposições básicas:

- a) A empresa privada e o mercado são mais eficientes na alocação dos recursos e isso representa diminuição do custo de produção e do preço final;
- b) O aumento da produtividade e fim do nepotismo e dos “cabides de emprego” que estas empresas representam, buscam o apoio popular; e
- c) O sucateamento tecnológico do parque industrial estatal pela falta de capacidade de investimentos do governo na renovação tecnológica, condição necessária para sua sobrevivência ante a um mercado cada vez mais competitivo.

“(...) as empresas, uma vez privatizadas, seriam melhor administradas e se tornariam mais expostas às políticas de competição e às medidas de competitividade destinadas a modificar a estrutura industrial do país.”
(Cário, 1997)

Os recursos obtidos com a venda dessas empresas estatais, seriam utilizados para a redução do endividamento público interno a fim de que o Estado deixe de pagar elevadas taxas de juros e resgate parcelas dos títulos da dívida no mercado.

De forma geral, estes são os argumentos a que se apoiam os neoliberais para defender a privatização das empresas estatais e a reestruturação do Estado.

1.3 Objetivos

1.3.1 Objetivo Geral

O presente trabalho procura caracterizar o avanço do pensamento neoliberal sobre o estruturalismo cepalino, num momento em que este encontra-se em crise e com dificuldades de apresentar soluções para os problemas do capitalismo, ao passo que é responsabilizado pela crise fiscal e financeira do Estado na década de 80.

1.3.2 Objetivos Específicos

Caracterizar o liberalismo clássico e expor o argumento neoliberal em defesa da diminuição do tamanho do Estado;

Verificar em que contexto se deu o avanço do pensamento neoliberal como crítica ao Estado desenvolvimentista;

Apresentar as propostas neoliberais para a reestruturação do Estado brasileiro e as implementações na década de 90.

1.4 Metodologia

O estudo foi desenvolvido com base na interpretação estruturalista e neoliberal da crise do Estado Desenvolvimentista nos anos 80, enfatizando-se a última. Procurou-se consultar bibliografia consagrada a respeito da hipótese de avanço do argumento neoliberal sobre as idéias estruturalistas num contexto de crise do Estado desenvolvimentista.

Capítulo 2

Liberalismo Clássico e o Ressurgimento do Argumento Liberal no Contexto Internacional

“Claro que a existência de um mercado livre não elimina a necessidade de governo. Muito ao contrário, o governo é necessário tanto em sua função de foro para determinar as regras do jogo, como em sua função de árbitro para interpretar e fazer cumprir as regras estabelecidas.”

*Milton Friedman**

*“Libertad de elegir, Ediciones Grijalbo S.A., Barcelona, Espanha, 1980, apud Villarreal, 1984.

Neste capítulo faz-se uma exposição do pensamento liberal clássico, buscando caracterizá-lo, para contrastar seu conteúdo com o do neoliberalismo contemporâneo, a fim de verificar suas diferenças e similitudes.

Na primeira seção é feita a caracterização do argumento liberal clássico, sua trajetória e declínio com a crise dos anos 30, sendo substituído pelo pensamento keynesiano. Na segunda seção, apresenta-se a evolução do pensamento keynesiano com a construção dos *welfare states* e em seguida, a crítica do neoliberalismo ao Estado keynesianismo no contexto internacional principalmente a partir das políticas liberais dos governos Thatcher na Grã-Bretanha e Reagan nos Estados Unidos da América. Voltando a discussão para o Brasil, é apresentado o contexto histórico do Estado desenvolvimentista, versão do *welfare state* nos países subdesenvolvidos, e a crise pela qual passou nos anos 80. Em seguida, é discutida a crise estrutural e financeira do desenvolvimentismo e, a partir de então, as condicionalidades dos credores internacionais para a manutenção dos fluxos financeiros.

2.1 Caracterização do Argumento Liberal

O liberalismo é, segundo Leme (1998), um conjunto sistematizado de idéias, valores, princípios e conhecimentos sobre a importância radical da liberdade e das instituições que a tornam possível. Preocupa-se especialmente com os problemas passíveis de decisões individuais e pretende que não se delegue ao Estado tudo aquilo que puder ser resolvido na esfera da responsável autonomia individual.

Ainda de acordo com Leme (1998), as instituições básicas do liberalismo são em resumo o Estado de direito e a economia de mercado. O Estado de direito representa o império da lei, do constitucionalismo, da igualdade de todos em face da lei e da eficácia do sistema judiciário que a todos deve garantir o acesso aos tribunais para a defesa de seus direitos. Representa a solução institucional liberal para a ameaça representada pela existência de governo. A economia de mercado é decorrência lógica do Estado de direito e é a única forma de organização compatível com ele. Representa um tipo de organização social para a solução dos problemas econômicos que pressupõe o império da lei, a eficácia dos direitos de propriedade, a autonomia responsável dos

agentes econômicos, a liberdade de entrada no mercado, o funcionamento de um mecanismo de preços relativos e a limitação da iniciativa governamental apenas às situações em que se verifiquem externalidades, bens públicos e monopólios naturais.

As bases das posições liberais encontram-se em *A Riqueza das Nações*, de Adam Smith, publicado em 1776, em meio às transformações tecnológicas impostas pela Revolução Industrial, que consolidaram o capitalismo industrial. A obra de Adam Smith representa ponto de referência por ter trabalhado pela primeira vez colocando o interesse individual como a mola propulsora dos sistemas baseados na livre iniciativa e observado que os indivíduos, procurando seus próprios interesses, agiam frequentemente em benefício da própria sociedade.

Para Sandroni (1996), a apologia do interesse individual e a rejeição da intervenção estatal na economia se transformaram nas teses básicas do liberalismo. De acordo com esta visão, na economia de mercado as decisões individuais dos agentes econômicos proporcionam os melhores resultados econômicos uma vez que os homens agem racionalmente visando o maior nível de bem estar possível pois a busca autônoma e responsável dos interesses pessoais beneficia toda a sociedade.

Para reforçar este argumento, utilizam-se hoje, de conceitos como a sociobiologia (teoria que se apoia nas diferentes ciências naturais - ecologia, zoologia, biologia e biologia populacional) para fundar uma “ciência globalizante que explicaria o comportamento social de todas as espécies de animais e dos insetos: a sociobiologia geral”² e provar que o ser humano, apesar de viver em sociedade, diferentemente dos insetos gregários, age sempre em benefício próprio buscando o maior nível de bem estar possível para si mesmo e, desta forma conduz à melhora do nível econômico da sociedade como um todo. Segundo esta teoria a intervenção estatal e a regulamentação dos mercados são contrários à natureza humana o que acaba criando distorções de ordem alocativa dos recursos na sociedade. Tudo isso, para provar, em resumo, que a economia de mercado é superior ao planejamento econômico não apenas em termos de crescimento econômico, mas também em termos distributivos, levando à melhora das condições de vida da sociedade.

² Nelson, Catherine. Estados Unidos: a sociobiologia e o ocaso do Estado de bem-estar. In Cueva, Agustín, org. Tempos Conservadores.

Como dedução lógica dos princípios liberais, há um questionamento dos mecanismos intervencionistas do Estado³ na atividade econômica. O mercado ocupa-se das decisões econômicas, sendo estas, regidas pelas leis de oferta e procura e através do mecanismo de preços.

Como vimos, para os liberais, o mercado é o mecanismo regulador da atividade econômica, isso pressupõe que “nenhum organismo central se envolve diretamente na solução minuciosa de questões econômicas” (Rossetti, 1987), seja no mercado interno ou externo. No mercado interno, a livre concorrência garantirá o suprimento de mercadorias a todos os cidadãos por mais complexo que seja o mecanismo de produção e distribuição. Conforme observou Samuelson,⁴ a respeito da inexistência de um órgão coordenador da distribuição de alimentos em Nova Iorque, “não obstante, ninguém se aterroriza - com a possível falta de alimentos - embora todo esse processo seja realizado sem coerção ou direção centralizada de qualquer organismo consistente”.

Quanto ao comércio internacional, cada país deve especializar-se em determinadas área de produção nas quais possa auferir maiores vantagens comparativas, de acordo com suas vocações, habilidades e recursos disponíveis. A especialização internacional, segundo Rossetti (1987), estenderia seus ganhos a todos os participantes das redes de troca que se estabeleceriam. Os liberais entendem que o fluxo de mercadorias entre os países não deve sofrer qualquer restrição seja de ordem quantitativa ou tarifária pois, o uso pleno dos recursos econômicos mundiais e a conseqüente melhora dos padrões de vida seriam inversamente proporcionais às obstruções do comércio entre os países. “O comércio internacional, ordenado e vantajoso para todos os que tomam parte dele só pode existir sobre as bases da propriedade privada e da economia de mercado.” (Beltrán, 1982)

O Estado, para os liberais, segundo Sandroni (1996), não deve participar da atividade econômica, este deve apenas garantir a livre concorrência entre as empresas e o direito a propriedade privada, quando esta for de qualquer forma ameaçada.

“Se planejarmos demais, se dermos demasiado poder ao Estado, então a liberdade estará perdida e esse será o fim do planejamento. (...) A

³ “é aquela comunidade humana que, no interior de um determinado território, reclama para si (com êxito) o monopólio da coação física legítima” (Weber, 1944, p.1056. apud, Guimarães, 1990)

intervenção do Estado deve ser limitada ao que for necessário realmente para a proteção da liberdade.”⁵

O liberalismo econômico e o protecionismo estatal alternaram-se em diferentes períodos como ideais dominantes na economia mundial.

Em oposição ao liberalismo econômico surge o Estado Keynesiano, no qual os governos adotam políticas públicas de incremento da atividade produtiva. O Estado age fortemente na economia buscando manter o nível de atividade econômica próximo do pleno emprego. Efetivamente, o Keynesianismo⁶ é adotado nas economias avançadas a partir dos anos 40 substituindo o pensamento liberal e constituindo os chamados sistemas de proteção social - *welfare states* -, representados por sistemas de livre empresa em que o Estado age fortemente através de políticas fiscais progressivas que objetivam proporcionar padrões de vida mínimos a todos os cidadãos. Logo em seguida, no entanto, começaram a se desenvolver mecanismos de combate ao protecionismo e redução das barreiras comerciais. Estes mecanismos - neoliberais - estiveram na retaguarda da política econômica em face da predominância do Estado Keynesiano.

O neoliberalismo nasceu logo depois da II Guerra Mundial, na região da Europa e da América do Norte onde imperava o capitalismo. Foi uma reação teórica e política veemente contra o Estado intervencionista e de bem-estar. Seu propósito era combater o keynesianismo e o solidarismo reinantes e preparar as bases de um outro tipo de capitalismo, duro e livre de regras para o futuro. Seu texto de origem é *O Caminho da Servidão*, de Friedrich Hayek. O texto de Hayek argumentava que o igualitarismo promovido pelo Estado de bem-estar destruía a liberdade dos cidadãos e a vitalidade da concorrência, da qual dependia a prosperidade de todos. Essa mensagem permaneceu na teoria por cerca de 20 anos. (Anderson, 1995)

No início dos anos 70 os princípios liberais ganham força no contexto internacional, agora chamado de neoliberalismo. De acordo com Bielschowski (1988), o neoliberalismo consiste em uma tentativa de adaptar os princípios liberais à nova realidade econômica. Na readaptação feita pelos chamados neoliberais, como exposto no

⁴ Samuelson, Paul Anthony, apud. Rossetti, 1987.

⁵ Hayek, Friederich August Von, apud, Pereira, 1993.

⁶ Modalidade de intervenção do Estado na vida econômica com a qual não se atinge totalmente a autonomia da empresa privada, e que prega a adoção, no todo ou em parte, das políticas sugeridas na principal obra de Keynes, *A teoria geral do emprego, do juro e da moeda*, de 1936. Tais políticas propunham-se a solucionar o problema do

Capítulo 1, estes, ao contrário dos liberais clássicos, admitem alguma intervenção estatal saneadora das imperfeições do mercado que, segundo reconhecem, afetam economias subdesenvolvidas, bem como a participação do Estado a fim de disciplinar a economia de mercado, mantendo a estabilidade econômica e proporcionando-lhe condições de sobrevivência.

“O Estado assume funções corretivas (para o controle de desequilíbrios e distorções do mercado), supletivas (para ocupar espaços não preenchidos pela iniciativa empresarial privada) e coordenativas (para balizar a ação econômica da sociedade)” (Rossetti, 1987)

O neoliberalismo floresce num contexto internacional que apresentava graves problemas de desequilíbrio interno e externo nos Estado Unidos e na Europa, com redução da taxa de crescimento do PIB, aumento da inflação e aumento do desemprego e problemas na balança de pagamentos. Segundo Villarreal (1984), esta crise transcende a aplicação insuficiente de política econômica Keynesiana - há problemas de mudança tecnológica, organização de mercados e baixa taxa de poupança. De acordo com a teoria monetarista, no entanto, a causa das crises do capitalismo está em que o Estado Keynesiano agiu para eliminar os períodos cíclicos de recessão com políticas expansionistas, gerando a longo prazo inflação crônica e desaceleração da produtividade, o que levou a um quadro anteriormente desconhecido pelos países desenvolvidos de recessão e inflação.

O resgate da economia da oferta representado pelo monetarismo que tomou conta dos Estados Unidos nos anos 70, buscava respostas à crise do Estado Americano que apresentava sua economia com declínio de produtividade, inflação acelerada e desequilíbrio externo. Considera o Estado Keynesiano como o principal responsável pela crise - baixa produtividade e estagflação - propõe a redução da carga fiscal e a desregulamentação do mercado, que juntos impedem o crescimento da oferta agregada. Para combater a inflação defendem a adoção de política monetária restritiva, já que contrariamente ao Keynesianismo, os neoliberais viam essa distribuição de recursos através do gasto pelo governo de suas receitas tributária como simples realocação de

desemprego pela intervenção estatal, desencorajando o entesouramento em proveito das despesas produtivas, por meio da redução da taxa de juros e do incremento dos investimentos públicos.(Sandroni, 1996)

recursos na economia, não proporcionando nenhum incremento ao produto nacional pois o Estado apenas “retira de uns para dar aos outros.” Isto porque, segundo Villarreal (1984), o modelo clássico estabelece que os níveis do emprego e, portanto, do produto, não são sensíveis a alterações nas condições da demanda agregada da economia. Recursos estes que seriam melhor alocados pelo mercado.

A redução da carga tributária é defendida pela verificação da Curva de Laffer.⁷ Esta teoria sustenta que o aumento progressivo da carga tributária gera diminuição da receita, uma vez que desestimula os indivíduos a auferir renda tributável. “Nos Estado Unidos, as alíquotas fiscais são tão pesadas que as bases de tributação reduziram-se porque diminuíram os incentivos ao trabalho e à produção”. (Villarreal, 1984)

A teoria de Laffer conclui, de acordo com Villarreal (1984), que a recuperação da economia pode dar-se com a redução da carga fiscal, que produz efeitos como o estímulo ao crescimento econômico à medida que proporciona condições de as pessoas auferirem rendas maiores; Os trabalhadores qualificados conseguem melhores postos de trabalho e, reduz-se a inflação pois o orçamento federal pode registrar superávit dado o aumento da base de tributação. Assim, mesmo com a redução das alíquotas fiscais haveria um incremento na arrecadação do governo a medida que a atividade econômica aumenta.

Os neoliberais tem ascensão rápida, segundo Sorman (1989), chegando ao poder em 1979 na Grã-Bretanha com Margareth Thatcher, em 1980 nos Estados Unidos com Ronald Reagan e em 1982 na Alemanha, Holanda e Bélgica. Há uma mudança na ideologia dominante, caracterizando uma espécie de revolução conservadora e liberal.

“(..)a esquerda, que sempre se identificava com a idéia de progresso, agora se inquieta, enquanto a direita liberal se julga portadora de um futuro radioso.” (Sorman, 1989)

⁷ Laffer, Arthur e Perry, George. La Nueva Economía: Debate, In: **Perspectivas Económicas**, n.º 35, 1981, p. 23.

2.2 A Crítica ao Estado do Bem Estar Social - *Welfare State* - A Reagonomia⁸ e as Reformas de Thatcher

De acordo com Fiori (1992), atribui-se a Keynes o desenho teórico da estratégia político-econômica que, desde a década de 30, transformou a natureza do Estado e de suas relações com a economia e as sociedades capitalistas avançadas. A ação efetiva do Estado ocorre na verdade após os anos 40, constituindo as economias mistas e os sistemas de bem-estar e proteção social (*welfare state*), com o avanço ideológico dos Keynesianos e político dos social-democratas - ocorridos à sombra da segunda guerra mundial. Abriam-se assim os caminhos para a presença do Estado, efetiva e intervencionista. Um Estado que reorganizado foi o ator central da viabilização do mais longo e contínuo crescimento de longo prazo experimentado pelas economias avançadas.

O Estado de bem estar corresponde fundamentalmente às diretrizes estatais adotadas nos países desenvolvidos por governos social-democratas após a segunda guerra mundial, como parte das políticas de recuperação econômica dos países envolvidos. Nos Estados Unidos, os aspectos do *welfare* desenvolveram-se principalmente durante o período de vigência do *New Deal*.⁹

Para Briggs,¹⁰ o *Welfare state* é um estado no qual se usa deliberadamente o poder organizado (através da política e da administração) num esforço para modificar o jogo das forças do mercado em pelo menos três direções: primeiro, garantindo aos indivíduos e às famílias, uma renda mínima, independente do valor de mercado de seu trabalho ou de sua propriedade; segundo, restringindo o arco de insegurança, colocando os indivíduos e famílias em condições de fazer frente a certas contingências (por exemplo, a doença, a velhice e a desocupação) que, de outra forma, conduziriam a crises individuais ou familiares; e terceiro, assegurando que a todos os cidadãos, sem distinção

⁸ Política monetária e fiscal desenvolvida pelo Federal Reserve nos EUA, a partir de 1979 e coincidindo com os dois mandatos do presidente Ronald Reagan, que constituiu na elevação das taxas de juros e redução de impostos para estimular o investimento e a produção. (Sandroni, 1996)

⁹ “Programa econômico adotado em 1933 pelo presidente norte-americano Franklin Roosevelt para combater os efeitos da Grande Depressão e refazer a prosperidade do país. O *New Deal* (Nova política) seguiu, na prática, os ensinamentos que a reflexão de Keynes produziria: baseou-se na intervenção do Estado no processo produtivo, por meio de um audacioso plano de obras pública, com o objetivo de atingir o pleno emprego, o que o que contradizia toda a tradição liberal dos EUA.” (Sandroni, 1996)

¹⁰ Briggs, A. “The *Welfare State* in historical perspective”, apud Aureliano e Draibe, 1989.

de status ou classe, sejam oferecidos os mais altos padrões de uma gama reconhecida de serviços sociais.

Aureliano e Draibe (1989), definem mais sinteticamente o *welfare state* como uma determinada relação Estado-mercado, na qual o primeiro tende a alterar o livre movimento, assim como os resultados socialmente adversos do segundo.

De acordo com Aureliano e Draibe (1989), as formas que o *welfare state* assumiu tem se mostrado, no entanto, bastante diversas nos diferentes países, sendo que em determinados casos e padrões foi capaz de praticamente extirpar a pobreza absoluta, garantindo uma renda mínima a todos quantos nunca lograram integrar-se via mercado e salário; em outros, tem deixado relativamente a descoberto e desprotegidos os bolsões ou as camadas mais pobres da população.

No Brasil, as políticas sociais do Estado desenvolvimentista - *welfare state dos pobres*¹¹ - passaram, de acordo com Aureliano & Draibe (1989), por dois períodos: o primeiro, compreendido entre 1930 e 1964, chamado de Introdução e Expansão Fragmentada, remete fundamentalmente à criação da legislação previdenciária e trabalhista; e o segundo, de 1964 a 1985, chamado pelas autoras de Consolidação Institucional e Reestruturação Conservadora tem como referência o quadro mais geral de ação social do Estado, incluindo portanto a educação, saúde e habitação. Para as autoras, o *welfare state* no Brasil adquiriu desde a sua introdução, características corporativistas, sendo esta condição que talvez tenha afetado mais fortemente a sua dinâmica dadas as relações privilegiadas com partidos políticos. As ações do Estado limitaram-se as deficientes políticas sociais, - seguridade social, proteção do status já adquirido pelo trabalhador e contra risco de declínio social - não constituindo objetivo do *welfare* brasileiro a redistribuição vertical da renda.

Os sistemas de proteção social entram em conflito com as políticas neoliberais de diminuição do Estado em direção à economia de mercado e aplicação dos princípios monetaristas de política econômica para recuperação das economias em crise. O *welfare state* representa a contradição da ideologia liberal pois naquele sistema o Estado atua para redistribuir a renda através de políticas tributárias progressivas.

¹¹ Cueva, Agustín, (org.) Tempos conservadores, p.14.

Com a crise das economias desenvolvidas, houve o entendimento que o Estado do bem estar estaria limitando o desenvolvimento pelo excesso de regulação da atividade econômica que impede a livre concorrência e desestimula o desenvolvimento tecnológico, criando estruturas ineficientes, conforme reconhece Villarreal (1984), a experiência latino-americana mostra que o modelo de substituição de importações, ainda que tenha ajudado a industrialização e o crescimento, favoreceu a criação de uma estrutura produtiva desintegrada e ineficiente, que poucas provas deu de avanço tecnológico substancial e, além do mais, deixou sem solução os problemas de desemprego e da distribuição de renda. Na verdade, o modelo de substituição de importações implica uma estrutura protecionista excessiva, indiscriminada e de duração exagerada.

A maior fonte de críticas, no entanto constitui os sistemas de tributação progressiva dos *welfare states* nos países desenvolvidos que, de acordo com os neoliberais, representa um sistema ineficiente de distribuição de renda pois estes recursos seriam melhor distribuídos pelo mercado através das produtividades marginais de cada cidadão.

Os *welfare states* são gradualmente diminuídos, a partir do fim dos anos 70, em diversos países centrais como nos Estados Unidos, na Inglaterra e até nos países Europeus onde os liberais chegaram ao poder.

Nos Estados Unidos, o Estado do bem estar predominou ainda até a eleição de Ronald Reagan a presidência da república em 1979. Reagan foi eleito com o objetivo de reformular o Estado Americano, modificando sua política econômica que, desde Roosevelt estava voltada a prática do chamado *big government* (Estado de bem-estar). Reagan procedeu cortes nas despesas sociais do governo como nos bônus para alimentos, lanches escolares gratuitos, seguro-desemprego, bolsas de estudo, entre outros, além dos programas de saúde pública. Reduziu ainda as alíquotas progressivas dos impostos e legalizou uma série de deduções sobre o imposto das pessoas de renda mais elevadas e das corporações.

No entanto, Reagan aumentou consideravelmente o gasto bélico com a defesa, gerando um aumento considerável do emprego e da atividade econômica Americana, o que minimizou o impacto das políticas contracionistas, fato pelo qual chegou a ser chamado de Keynesiano por alguns analistas.

Em 1978, um ano antes das reformas neoliberais na economia americana adotadas pelo governo Reagan, Margareth Thatcher, a ‘dama de ferro’ havia chegado ao poder na Grã-Bretanha, representando o triunfo político dos neoconservadores naquele país, e iniciando as reformas econômicas do Estado Britânico. Ao contrário dos Americanos que limitaram a aplicação dos pressupostos neoliberais às políticas tributárias, à contração monetária e à desregulamentação dos mercados, Thatcher promoveu a mais ampla reforma do Estado, sendo o ponto central o programa de privatizações que até hoje chama a atenção pela sua velocidade e amplitude, resultando na transferência à iniciativa privada de cerca de 40% das empresas públicas durante seu governo.

O fato de dois países centrais - Estados Unidos e Grã-Bretanha - terem levado a cabo os pressupostos de política econômica neoliberal foi determinante para a ascensão deste pensamento no resto do mundo pois estes países, principalmente os Estados Unidos, representam o centro das decisões econômicas mundiais, sendo tomado como sinalizador dos rumos da política econômica pelos demais países.

Já em 1984, de acordo com Cueva (1989), os neoliberais comemoravam a diminuição da participação do Estado na economia dos 19 países da Europa Ocidental e nos Estados Unidos, e a diminuição do Estado do bem estar, alegando que já não era mais possível custeá-lo e que não servia mais como estímulo à iniciativa individual.

2.3 Contexto histórico do Estado Desenvolvimentista e da crise financeira

A prolongada crise dos anos 30, segundo Tavares (1983), pode ser encarada como o ponto de ruptura do modelo primário exportador que predominava nas economias latino-americanas até então. Os efeitos da crise no mercado internacional fez com que os governos latinos adotassem políticas de defesa do mercado interno (elevação da taxa de câmbio, compra dos excedentes etc.). A partir dos anos 40 adota-se o modelo de desenvolvimento voltado ‘para dentro’, com crescimento substancial dos preços relativos das importações, o que resultou em estímulo à produção interna substitutiva.

Para Tavares (1983), o processo de substituição de importações¹² pode ser entendido como um processo de desenvolvimento parcial e fechado que, respondendo às restrições do comércio exterior, procurou repetir aceleradamente, em condições históricas distintas, a experiência de industrialização dos países desenvolvidos. Parcial porque limitou-se a parte da indústria de transformação e fechado pois os novos setores dinâmicos aparecem e se expandem no âmbito restrito do mercado nacional. Assim, as economias latino-americanas ‘queimaram’ historicamente etapas da expansão, induzidos pelo comportamento de seus setores dinâmicos, integrados de forma dependente ao esquema de divisão internacional do trabalho.

Para atingir o objetivo de integrar as economias latino-americanas às economias industriais desenvolvidas, o modelo buscava a internalização dos processos produtivos dos oligopólios privados supranacionais através da proteção da indústria nacional. Em alguns países, a penetração do oligopólio estrangeiro, foi acompanhado por um esforço de constituição da base industrial pesada, sobretudo, através da ação direta do Estado.

O Estado portanto não limitou-se à orientação da industrialização e entrada de empresas privadas. Participou diretamente do processo, assumindo a provisão de infra estrutura e de inúmeras atividades produtivas, dada a importância de manutenção ou elevação da taxa de investimento, utilizando-se para tanto do processo de endividamento externo.

De acordo com Coutinho e Belluzzo (1982), o processo de industrialização periférico só poderia completar-se através de uma forma avançada de capitalismo monopolista do Estado, uma vez que a industrialização não se completa sem que esteja construído um departamento de bens de produção, que dê lugar a reprodução de uma base técnica suficientemente desenvolvida e capaz de permitir que a acumulação de capital caminhe sobre seus fundamentos materiais próprios. Papel este assumido pelo Estado.

Nos períodos de crise, no entanto manifesta-se a característica dependente do desenvolvimento periférico que exprime sua incapacidade de definir novas fronteiras de expansão sem o concurso das grandes empresas internacionais, e a sua

¹² Conceito elaborado por economistas da CEPAL para designar um processo interno de desenvolvimento, estimulado por desequilíbrio externo e que resulta na dinamização, crescimento e diversificação do setor industrial. (Sandroni, 1996.)

vulnerabilidade perante o grande capital financeiro, consubstanciada, quase sempre, num crescente endividamento externo. (Coutinho e Belluzzo, 1982)

Ainda segundo Coutinho e Belluzzo (1982), a crise da economia capitalista mundial na década de 70 dá provas de que o sistema de financiamento do desenvolvimento periférico representa seu ponto frágil, independente do grau de industrialização. No final da década de 70 e início da década de 80, assim como os países desenvolvidos, a maioria das economias periféricas arcavam com grandes déficits na balança de pagamentos, financiados com endividamento externo crescente a juros elevados.

Neste momento, no entanto, a periferia passa a compor a fronteira de acumulação produtiva do grande capital internacional. Assim, alguns países deixaram sua condição de exportadores de produtos primários.

2.3.1 A crise estrutural e financeira do desenvolvimentismo: as condicionalidades dos credores

A crise da economia capitalista na década de 70, atingiu sobremaneira as economias em desenvolvimento levando-as a um sério quadro de degradação das contas externas, agravadas pela crise da dívida nos anos 80. A dívida externa dos países em desenvolvimento foi agravada, segundo Batista (1994), pela súbita elevação da taxa de juros reais que mais que duplicaram em termos reais, na segunda metade dos anos 70, impossibilitando os países latinos de honrar os serviços de suas dívidas externas. Essa insolvência ameaçava os bancos privados internacionais aos quais havia sido confiada a missão de reciclar os petrodólares sem supervisão dos respectivos governos. Diante dessa situação o governo Norte Americano passou a exigir o respeito às normas de regulação da atividade bancária pelos bancos privados internacionais e a conceder empréstimos-ponte aos países latinos a fim de impedir a insolvência dos bancos credores.

A exemplo dos países desenvolvidos foram adotadas as políticas monetaristas propostas pelo FMI, buscando melhora nas contas externas através dos ajustes recessivos da economia.

Desde o início dos anos 80 o Fundo Monetário Internacional vinha cobrando reformas econômicas nos países deficitários, baseadas principalmente em políticas

controle da demanda agregada através da contração da oferta monetária e redução dos gastos do governo.

Induzidos pelo contexto internacional, os países latino americanos vão aderindo ao monetarismo, se tornando cada vez mais conservadores e abandonando o Estado desenvolvimentista, na busca do equilíbrio e da estabilidade econômica.

A interpretação de Washington para a crise dos países em desenvolvimento apresentou duas fases bem distintas, assim, a negociação da dívida externa também seguiu esta interpretação. Primeiramente, até as modificações sugeridas pelo Consenso de Washington, de acordo com Bresser Pereira (1993), a crise foi minimizada, considerada apenas como um problema de liquidez derivado de causas internas e não derivado da dívida externa. A estratégia foi de exigência de medidas ortodoxas de estabilização econômica através dos ajustes das cartas de intenções e restrição de crédito aos países endividados, passando a conceder-lhes apenas os recursos necessários para evitar a insolvência dos mesmos.

Quando da liberação de novos empréstimos, o Fundo exigia a assinaturas das *Cartas de Intenções*¹³ as quais continham os elementos para que os credores pudessem avaliar as condições futuras desses países de pagar a dívida externa. No entanto, segundo Sandroni (1996), “nenhuma das Cartas de Intenções que o Brasil assinou junto ao FMI, depois de 1982, chegou a ser cumprida.” O Brasil não representava exceção aos demais países.

Apesar da melhora temporária verificada, o rol de medidas econômicas sugeridas nesta primeira etapa foi incapaz de produzir efeitos duradouros de melhoria das contas externas, ao mesmo tempo que produziu graves danos à estrutura produtiva dos tomadores de empréstimos pois não leva em conta as especificidades de cada país. São aplicadas as mesmas medidas em todos os países que necessitam de socorro financeiro. Não havendo melhora definitiva os países novamente procuram o Fundo, buscando novos recursos e para isso assinam novas Cartas de Intenções onde se comprometem a realizar ajuste fiscais, monetários, cambiais e comerciais na tentativa de

¹³ *Letter of intent*. Documento enviado pelo governo brasileiro (ou outros) ao Fundo Monetário Internacional contendo medidas de política econômica (âmbito fiscal, monetário, administrativo e patrimonial) a serem adotadas para livrar a economia dos desequilíbrios provocados por seu setor externo. Geralmente, as Cartas de Intenções contêm medidas que levam a economia à recessão. (Sandroni, 1996)

recompor sua capacidade de financiamento, buscando equilibrar a demanda e oferta agregadas.

A falta de resultados concretos da política monetarista do Fundo Monetário Internacional fez com que o mesmo repensasse as condicionalidades para liberação de recursos visando ajuste do balanço de pagamentos, adotando oficialmente as conclusões do Consenso de Washington e exigindo reformas estruturais nos países tomadores de empréstimos.

A segunda etapa de negociação da dívida caracteriza-se pelas mudanças introduzidas a partir das conclusões do Consenso de Washington que passou a exigir mudanças estruturais nas economias em desenvolvimento, principalmente de políticas de liberalização e desregulamentação dos mercados e do comércio exterior.

*Consenso de Washington*¹⁴ é a denominação informal dada à conferência organizada na capital Americana em novembro de 1989 que reuniu representantes do governo Americano, do Fundo Monetário Internacional e do Banco Interamericano de Desenvolvimento para discutir os problemas das economias latino americanas e as ações tomadas para combater a degradação das contas externas. Vários especialistas latinos foram convidados para relatar as experiências de seus países aos analistas dos organismos presentes. A avaliação objeto do Consenso de Washington abrangeu 10 áreas: 1. disciplina fiscal; 2. priorização dos gastos públicos; 3. reforma tributária; 4. liberalização financeira; 5. regime cambial; 6. liberalização comercial; 7. investimento direto estrangeiro; 8. privatização; 9. desregulamentação; e 10. propriedade intelectual. (Batista, 1994)

Apesar do caráter acadêmico do encontro, as conclusões a que chegaram os conferencistas acabaram por ratificar o ideário neoliberal de política econômica que vinha sendo adotado pelos Estados Unidos para com seus países vizinhos desde o governo Reagan, com algumas modificações.

A partir da agenda de Washington, que chegou à conclusão que a crise nas contas externas tem origens internas, devido às equivocadas políticas nacionalistas e às formas autoritárias de governo dos países latinos, passou-se a propor basicamente, 1) reformas comerciais liberalizantes - abertura econômica (desregulamentação); 2)

Redução do tamanho do Estado (privatizações), dada sua ineficiência como empresário, sua irresponsabilidade fiscal - foco principal de inflações crônicas. (Batista, 1994). O FMI passa então a exigir, de maneira uniforme, as reformas estruturais apontadas pelo Consenso de Washington para as economias em desenvolvimento, mais uma vez, não levando em consideração as especificidades de cada país, como diferença de tamanho, de estágio de desenvolvimento ou dos problemas que estejam concretamente enfrentando. Essa é a crítica que mais frequentemente se fez ao Fundo.

¹⁴ Denominação dada por John Williamson (1990)

Capítulo III

A Crise do Estado Desenvolvimentista e o Neoliberalismo no Brasil

“O que parece certo, em nosso entender, é que o Estado desenvolvimentista levou ao seu limite suas potencialidades e contradições, enfrentando, hoje, o desafio de um ciclo que parece exaurido e de uma tendência que aponta para sua implosão ou reformulação integral.”

*José Luiz Fiori**

* “O voo da Coruja, Uma leitura não liberal da crise do Estado desenvolvimentista, Rio de Janeiro, 1995, edUERJ, p. 112.

O objetivo deste capítulo é analisar a crise do Estado desenvolvimentista brasileiro e a introdução do pensamento liberal no país, destacando-se os problemas exógenos e endógenos que conduziram à ruptura do modelo. Nestes termos, na seção 3.1 busca-se apresentar o contexto histórico da expansão do papel do Estado brasileiro na condução do desenvolvimento industrial, enfatizando-se, dentre os projetos desenvolvimentistas, o II PND. Na seção 3.2, descrever a crise da dívida externa e a crise financeira do Estado brasileiro nos anos 80, resultado do maciço endividamento da etapa desenvolvimentista; e na seção 3.3, apresentar a estratégia dos credores internacionais na negociação da dívida, na busca do controle sobre o mercado financeiro e sobre os países devedores, isoladamente.

3.1 Contexto Histórico da Expansão e Crise do Estado Brasileiro

Como vimos no capítulo anterior, o padrão de desenvolvimento das economias periféricas tinha o Estado como elemento importante para tentar dar dinâmica ao processo de industrialização. No Brasil, não foi diferente. A exemplo dos demais países latino-americanos o Brasil adotou as estratégias de substituição de importações conforme modelo concebido pela CEPAL, tendo-o levado a cabo, conforme veremos mais adiante.

O objetivo da política era internalizar a produção industrial visando a construção de um parque industrial moderno, nos moldes da segunda revolução industrial. Para tanto, o Estado participou ativamente do processo como financiador, provedor de infra-estrutura e fortemente também como empresário.

Com um projeto de desenvolvimento ambicioso e um contexto de insuficiente concentração de capital para alavancar um processo de industrialização mais dinâmico, de acordo com Fiori (1995), coube ao Estado remover as restrições ao desenvolvimento tais como: o insuficiente mercado interno, problemas com a escala produtiva, ausência de uma indústria de bens de capital e principalmente baixa concentração de capital.

A partir de meados da década de 40 o setor industrial começa a expansão da produção de manufaturas, apoiado por políticas protecionistas de incentivos e subsídios fiscais à ampliação da capacidade produtiva. O Estado passa a investir diretamente nas

indústrias de base (Companhia Siderúrgica Nacional, Companhia Vale do Rio Doce e outras), fundamentais para dar continuidade à industrialização e para diminuir os problemas de desequilíbrio na matriz industrial - especialmente no setor de bens de produção e infra-estrutura básica -, exigência para o sucesso da etapa de produção de bens de consumo duráveis iniciada nos anos 50. Buscando, para tanto, recursos através do endividamento externo.

Nos anos 50 o Estado desempenha um papel mais ativo na reestruturação do setor industrial. Com o Plano de Metas do governo Juscelino Kubitschek (1956-1960), a ênfase do desenvolvimento econômico desloca-se para a indústria de bens de consumo duráveis, com a internalização da produção dos grandes oligopólios privados internacionais, como por exemplo a indústria automobilística. O Estado mais uma vez assume papel importante na provisão de infra-estrutura, principalmente rodovias, viabilizadas com recursos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), em parte, os projetos eram 'financiados' por políticas monetárias e fiscal francamente expansivas. (Suzigan, 1989)

Em meados dos anos 60, a economia brasileira sofre uma desaceleração da taxa de crescimento que passa a ficar em torno de 2,6% ao ano até 1967. Essa retração esteve relacionada, de acordo com Tavares (1983), a nível estrutural, com o esgotamento do dinamismo da industrialização baseada na substituição de importações, com a queda dos investimentos do Estado e com desequilíbrios estruturais provocados pelos investimentos no período anterior em setores oligopolistas que trabalham com capacidade ociosa¹⁵ e portanto inibem os investimentos nos períodos seguintes e tem pequena capacidade de gerar o próprio mercado por meio do emprego direto.

A esta altura, no entanto, o Brasil já possuía uma indústria de base bem diversificada e estruturada, capaz de produzir internamente boa parte dos produtos antes importados.

A retomada do crescimento se deu com a estrutura industrial existente - principalmente a de bens de consumo duráveis e, a partir de 70, a indústria de bens de capital - contenção dos salários e aumento do endividamento das famílias - responsável pela elevação da atividade da indústria de bens de consumo duráveis -, aumento das

exportações e retomada do investimento governamental via Banco Nacional da Habitação, utilizando-se de instrumentos específicos para empréstimos e captações de recursos a médio e longo prazo no sistema financeiro tais como as letras imobiliárias e as cadernetas de poupança.

O aumento seletivo dos salários - os mais baixos aumentam enquanto os maiores salários não tem reajuste - passou a ser o responsável pelo aumento da demanda de bens de consumo duráveis porém, o mercado interno ainda não é capaz de absorver toda a produção.

No período de 1971-73, de acordo com Tavares e Belluzzo (1984), os setores produtores de bens de capital atingem uma taxa média de crescimento da ordem de 39% ao ano, como resultado da forte taxa de acumulação da indústria automobilística e da retomada e aceleração do programa siderúrgico estatal e dos investimentos estatais em telecomunicações, combustíveis e petroquímica.

A política macroeconômica expansionista constitui-se, segundo Suzigan (1989), principalmente da realização de um amplo programa de investimentos públicos nas áreas de infra-estrutura econômica e social (energia, transportes, comunicações, urbanização e saneamento básico, etc.), bem como de investimento diretos das empresas estatais na indústrias de base, principalmente mineração e exploração de petróleo, siderurgia, química, petroquímica e fertilizantes, e nas indústrias de armamentos e aeronáutica. Estes investimentos foram em grande parte financiados com recursos externos.

O crescimento econômico brasileiro encontra seu auge - período do milagre econômico - no início dos anos 70.

As companhias aumentaram a capacidade de produção além do aumento da demanda para garantir parcelas do mercado. Em 1971 estava esgotada a capacidade ociosa, o que acabaria provocando nova desaceleração neste setor, puxando para baixo toda a economia devido ao seu grande peso relativo. Já em 1974, a produção industrial

¹⁵ “Os níveis de capacidade ociosa, que já eram elevados nos início dos anos sessenta em virtude das escalas mínimas e do superdimensionamento de algumas indústrias (automobilística, por exemplo), foram acentuados pela recessão de 1963-67.” (Suzigan, 1989)

(bens de consumo duráveis, material elétrico e de transporte) desacelera-se e começa a produzir uma tendência recessiva, com problemas de realização crescentes.¹⁶

A indústria de bens de capital consegue manter e até aumentar as taxas de crescimento, segundo Tavares e Belluzzo (1984), devido aos subsídios crescentes ao investimento e aos projetos governamentais de dimensões gigantescas que lhe garantiram encomendas por um longo período.

No entanto, dada a sua dimensão relativa, este setor não consegue sozinho realimentar a demanda conjunta de bens de produção para gerar uma expansão no emprego e assegurar um ritmo de crescimento da produção industrial e da capacidade produtiva para que estas se mantenham em equilíbrio dinâmico.

Não obstante os problemas estruturais, na contramão do modelo proposto pelo Fundo Monetário Internacional e ao contrário do que fizeram os demais países da América Latina, o Brasil não adotou de imediato o ajustamento monetarista recessivo, na década de 70, preferindo ao invés do ajuste da economia a continuação do modelo desenvolvimentista com o II PND, através do crescente endividamento oficial externo.

Lançado no momento em que se percebia aspectos da crise na economia nacional e internacional, devido a elevação dos preços do petróleo, o II PND pretendia tirar o Brasil do meio dos países subdesenvolvidos e colocá-lo entre as potências emergentes, com altos níveis de industrialização e a um passo do desenvolvimento. Para tanto, o projeto fazia esforços de substituição de importações, elevação das exportações e ampliação do mercado interno consumidor.

Castro e Souza (1985), consideram que o que há de condenável no II PND não decorre das diretrizes econômicas estabelecidas em 1974, mas do regime político vigente. Para ele, o II PND cumpriu toda a sua conturbada trajetória, como um produto de gabinete, incapaz de obter o apoio de uma sociedade, que não participou de sua elaboração e não tinha como controlar a sua execução. Nem a falta de apoio político e de respaldo popular impediu que - a um custo seguramente superior ao necessário - a transformação da estrutura produtiva almejada pelo II PND tenha, em grande medida, se realizado. O que fracassou foi a chamada “estratégia social”, de acordo com a qual seria

¹⁶ “A aceleração da produção de bens de consumo duráveis foi de tal ordem que os estoques de bens à disposição dos consumidores mais do que quadruplicaram num período de seis anos, não podendo, portanto, esperar que sua demanda se mantenha estável.” (Tavares e Belluzzo, 1984)

necessário “realizar políticas redistributivas enquanto o bolo cresce”. (Castro e Souza, 1985)

Para Mello e Belluzzo (1984), entretanto, a crise pela qual passou a economia brasileira na década de 70 esteve mais associada a fatores endógenos que aos desequilíbrios da economia capitalista mundial. Em primeiro lugar, o sintoma da crise está no declínio acentuado da taxa de acumulação, que não ultrapassa um patamar mínimo garantido pelo gasto público e pelo investimento da grande empresa; e segundo ocorre uma aceleração da taxa de inflação dada a reação das empresas monopolistas em defesa de suas margens de lucro, reajustando os preços.

No entanto, o contexto internacional teve seu papel para o fim do desenvolvimentismo dado o aumento do serviço da dívida externa a partir de 1979, associado a outros fatores externos como o segundo choque do petróleo e o aumento da inflação em escala mundial. Estes fatores, associados os problemas endógenos ao modelo, estreitam as possibilidades de financiamento externo para manutenção do padrão de crescimento econômico brasileiro, constituindo-se este, nas palavras de Fiori (1995), o *calcanhar-de-aquiles* do projeto desenvolvimentista.

No início dos anos 80 a economia brasileira entra, definitivamente, em crise enquanto a dívida externa continua aumentando de forma autônoma devido as altas taxas de juros contratados. O governo adota então medidas de restrição da demanda interna - monetarismo do Fundo Monetário Internacional - para controlar a deterioração das contas externas ao mesmo tempo que eleva a carga tributária sobre salários e importações.

3.2 A Crise da Dívida Externa e a Crise Financeira do Estado Brasileiro na Década de 80

“Na verdade, o projeto desenvolvimentista enfrentou, durante toda a sua trajetória, graves problemas de financiamento, seu verdadeiro calcanhar-de-aquiles, responsável pelo aspecto crônico de inflação e pelas periódicas crises fiscais do setor público.”

José Luiz Fiori*

A reforma fiscal e financeira empreendida em meados da década de 60 melhorou as condições de financiamento do gasto público corrente. Essa reforma abrangeu aspectos fiscais, monetários e financeiros, ajustando o padrão de financiamento da economia brasileira. Quanto ao sistema financeiro, a reforma visava a especialização das instituições segundo diferentes modalidades de crédito,¹⁷ criando-se, para tanto, mecanismos de captação de recursos junto ao euromercado de moeda que apresentava grande liquidez na época.

Estava criado também um mecanismo automático de ajuste do balanço de pagamentos dado que à medida que a balança apresenta-se deficitária procedia-se um aumento automático no ingresso de divisas externas.

Como resultado dessas transformações os setores público e privado passaram a satisfazer parte de suas necessidades de crédito em cruzeiros através de operações que envolviam o simultâneo ingresso de divisas internacionais. (Cruz, 1982)

As grandes empresas públicas e privadas, segundo Cruz (1982), passaram a beneficiar-se do crédito externo em função de, basicamente dois aspectos que o tornavam muito atrativo: 1) o crédito externo significou a disponibilidade de recursos de longo prazo, o que as instituições financeiras nacionais incipientes não tinham condições de prover; e 2) o custo financeiro dos recursos captados no exterior apresentava-se bem inferior aos juros praticados pelas instituições financeiras nacionais. O setor privado, contudo, mostrou-se sempre mais cauteloso em suas investidas, buscando recursos nos momentos em que as condições do mercado interno proporcionam condições de

* Em Busca do Dissenso Perdido: Ensaios Críticos Sobre a Festejada Crise do Estado, 1995, p. 107)

realização da produção - períodos de expansão da atividade econômica -, enquanto que as empresas públicas serviam de meio para o governo captar os recursos necessários aos seus projetos de desenvolvimento e ao equilíbrio do balanço de pagamentos.

A participação relativa do setor privado começa a declinar em 1975, ano em que as inversões privadas experimentam sensível redução (...) sem que haja, por parte das autoridades econômicas qualquer medida de restrição ou desestímulo às captações privadas. (Cruz, 1982)

Ao contrário, o governo incentiva as empresas privadas a captarem recursos externos e em meados da década de 70 reduz a alíquota do imposto sobre as remessas de juros, de 25% para 5% na expectativa que produzisse significativos resultados porém, “*o tabelamento a taxa de juros, vigente à época, conduzia a um diferencial do custo do dinheiro inibidor da tomada de recursos externos.*” (Cruz, 1982)

Dado o alto grau de incerteza das empresas privadas quanto às condições futuras de realização dos investimentos, o Estado, buscando manter os investimentos privados, procurou induzi-las a continuar captando recursos externos através da limitação da correção monetária em 20% ao ano. Com o aumento da inflação esta política tornou-se um mecanismo de subsídio aos investimentos privados.

O mais importante mecanismo de ‘socialização’ das perdas decorrentes das variações cambiais ante a captação externa foi a resolução n.º 432 do BACEN que protegia os recursos obtidos das variações cambiais. Como essa medida foi seguida pela maxidesvalorização do câmbio realizada em 1979, o Banco Central ficou com o prejuízo decorrente enquanto as empresas endividadas passaram a melhores condições financeiras. No entanto, a participação do setor privado no total do endividamento externo mostrava-se baixo relativamente ao público nesse período como em todo o curso do endividamento externo. O setor público, visando manter a qualquer custo as elevadas taxas de crescimento da economia capta também os recursos preteridos pelo setor privado e arca com as elevadas taxas de juros.

“(...) é possível perceber que a progressiva ‘estatização’ da dívida externa brasileira se vai impondo como resultado de um fenômeno que começa a se manifestar já

¹⁷ Para detalhes, ver: Carvalho, David F. Globalização Financeira, Estabilização e Finanças Públicas na Economia Brasileira. In II Encontro Nacional de Economia Política, PUC/SP, mai/97, vol. III..

por meados dos anos setenta e que se intensifica ao final da década: necessidade crescente de recursos externos (...) combinadas com a ausência de agentes privados dispostos a realizar tomadas, nos volumes requeridos, junto ao sistema financeiro internacional. É essa assimetria, progressivamente agregada pela desaceleração do crescimento, que determina, em última instância, a ‘estatização’ da dívida externa brasileira.” (Cruz, 1982)

O padrão de financiamento - crescimento econômico interno através do endividamento externo - revela-se, de acordo com Fiori (1995), o verdadeiro responsável pela crise do Estado desenvolvimentista dos anos 80. Na realidade, este padrão representa o grande problema da economia brasileira a partir de meados da década de 70 quando alteraram-se as condições de concessão dos empréstimos internacionais.

Contudo, de acordo com Roberto Campos,¹⁸ para dar sobrevivência ao ‘milagre’ e permitir que a transição “lenta, gradual e segura” transcorresse sem solavancos, o governo Geisel preferiu as metas ambiciosas do II PND à alternativa de ajuste doméstico, influenciado ainda pela resistência estrutural a uma política de estabilização ortodoxa, por parte das grandes empresas nacionais, construtoras, indústrias e financeiras.¹⁹ Ainda segundo Roberto Campos (1992), mescla de projetos importantes e iniciativas faraônicas de duvidosíssima prioridade, o Plano custou ao país um endividamento externo temerário e deflagrou um processo, que mais tarde iria exacerbar-se de desarranjo das contas internas.

A partir de 1980, há uma forte queda na atividade produtiva - as indústrias de bens de consumo duráveis e de bens de capital apresentavam os maiores decréscimos nos níveis de produção - provocando recessão industrial aguda. Momento em que a economia brasileira passa de importadora a exportadora líquida de capital pelo pagamento de juros da dívida e remessas de lucros das empresas multinacionais instaladas no país.

¹⁸ Campos, Roberto. Tendências de Longo Prazo e o Desafio de um Projeto Nacional, Revista Exame, agosto/1992.

¹⁹ “Essa resistência supera o interesse estabilizador de uma fração do capital financeiro internacional oficial. As preocupações do FMI e do Tesouro Americano não encontram agora o mesmo eco que em 1963-64, dada a sua visível impotência de controlar a crise financeira internacional e a forte posição simultaneamente devedora e credora em dólares do Brasil.” (Tavares e Belluzzo, 1984).

Segundo Souza (1989), o processo de aumento da fragilidade do setor público foi dado de um lado, pelo aumento dos juros no mercado internacional e do serviço da dívida, que geraram instabilidade cambial e estimulando a especulação. O setor privado passou a evitar novos endividamentos externos. Assim, a reciclagem dos empréstimos vencidos e o pagamento do serviço da dívida passou a depender da capacidade de endividamento externo do setor público. Todas as empresas estatais foram forçadas a contrair empréstimos internacionais, ainda que as correspondentes aplicações não necessitassem de divisas.

Para dar continuidade a industrialização o Estado elevou as taxas de juros reais visando garantir o ingresso de recursos, tendo no entanto, resultado em uma crescente participação no aumento da dívida pública. As taxas de juros altas funcionaram também como desestímulo aos investimentos produtivos, fazendo recair ainda mais no setor público a responsabilidade pela demanda de crédito para investimentos.

Em meados dos anos 80, segundo Fiori (1992), está exaurido o fluxo de capitais externos via endividamento, o Estado brasileiro passa por uma crise fiscal, provocada justamente pelo passivo contraído pelo setor público e, internamente, as receitas tributárias estão atrofiadas bem como a capacidade de endividamento das empresas públicas. Com isso, o Estado vê-se incapacitado de implementar políticas que promovam o crescimento econômico. É esta paralisia do Estado, segundo Bresser Pereira (1993), que revela a relação entre a crise fiscal e a estagnação econômica nos anos 80.

Ainda de acordo com Bresser Pereira (1993), a crise fiscal que se manifestou na década de 80, tem cinco ingredientes básicos: 1) déficit orçamentario, 2) poupanças públicas negativas ou muito pequenas, 3) dívida pública interna e externa excessiva, 4) falta de crédito do Estado, refletida na falta de confiança na moeda nacional e nos vencimentos de curto prazo da dívida interna e 5) a falta de credibilidade do governo e sua imobilização, que não deve ser confundida com a falta de crédito do Estado.

Na verdade, a falta de crédito público - sua incapacidade de financiar-se sem ser através da criação de moeda - é a característica fundamental da crise fiscal do Estado. Quando a crise fiscal se tornou aguda, o Estado perdeu capacidade de dar sustentação à moeda e houve uma aceleração do processo inflacionario. As baixas taxas de investimento decorrentes levaram a estagnação econômica.

De acordo com Malan e Bonelli (1983), o governo adota em 1981 uma grande contração da liquidez da economia na tentativa de conter o processo inflacionário. No entanto, devido ao alto grau de indexação da economia - sendo os preços reajustados pela inflação passada e não pelo nível de inflação esperada no futuro - as políticas monetárias não produzem efeito esperado sobre a inflação no curto prazo.

O progresso em termos de redução da inflação, além de pequeno em 1981, foi nenhum em 1982. (Malan e Bonelli, 1983)

O golpe definitivo para o fim do padrão de crescimento baseado no financiamento externo foi dado em 1982 pelo decreto da moratória²⁰ da dívida externa mexicana que repercutiu sobre as expectativas de liquidação dos empréstimos captados por todos os países em desenvolvimento.

Suspensa o seu meio de financiamento, segundo Fiori (1995), o Estado desintegra sua estrutura e apresenta o fim do ciclo desenvolvimentista, não existindo, dentro do contexto da economia mundial mais espaço para o modelo de desenvolvimento implementado no Brasil. Neste sentido, a superação da crise passa por uma reestruturação do completa, administrativa, fiscal e patrimonial do aparelho do Estado.

3.3 Negociação da Dívida Externa: A Estratégia dos Credores*

A partir das moratórias polonesa e mexicana, os bancos credores privados descobriram que não havia nenhum mecanismo que lhes garantisse o retorno dos capitais emprestados aos países em desenvolvimento a não ser a disposição destes de honrar seus compromissos. Com isso, surgiu a figura do Fundo Monetário Internacional como avalista dos países devedores junto aos bancos comerciais. O fundo passou a participar de forma indireta da determinação do volume de recursos financeiros a ser oferecido pelos bancos. Introduziu-se assim uma estreita e rígida relação entre a execução do programa de ajustamento interno e o acesso ao financiamento externo.

²⁰ No direito comercial, termo que designa a prorrogação do prazo concedido pelo credor a seu devedor para o pagamento de uma dívida. Há um acordo entre ambas as partes, distinguindo-se da concordata por seu caráter não judicial. (Sandroni, 1996).

* Esta seção baseia-se fundamentalmente em Baer, 1993.

O tratamento dado ao problema da dívida externa contudo, apresentou relativa estabilidade durante toda a década de 80, de acordo com Baer (1993). Mesmo considerando-se a importância do problema, os credores preocuparam-se mais com a continuidade de seus negócios, principalmente com os países industrializados e os devedores hesitaram em encarar de frente o problema e tentar dar-lhe solução. Essencialmente, três fatores contribuíram para tanto: primeiro, a articulação dos organismos financeiros na manutenção do fluxo mínimo de recursos financeiros; em segundo lugar, houve pouca capacidade de articulação dos países devedores para defender seus interesses; e terceiro, a retomada dos investimentos nos países industrializados permitiu que o sistema postergasse a resolução do problema dos países em desenvolvimento.

Os credores procuraram, em sua estratégia, *evitar uma ruptura no relacionamento com os devedores* e garantir que os países devedores pagassem o máximo possível do serviço da dívida, minimizando dessa maneira as perdas das instituições credoras, ao mesmo tempo que mantinham uma política de mínima liberação de novos recursos. Esta política visava basicamente que os devedores sentissem que valia a pena manter-se no processo de negociação.

A preservação dos pagamentos do serviço da dívida, logo após o desencadeamento da crise mantinha uma aparência de normalidade no mercado das operações bancárias, o que - na visão dos credores - descartava a necessidade imediata de uma solução mais definitiva para o problema da dívida.

Afastado o risco de crise financeira sistêmica, manteve-se minimamente o fluxo de recursos externos, para que os devedores sentissem que valia a pena manter-se no processo de negociação. A escassez de recursos visava ainda sujeitar os devedores a um ajuste da política econômica que recompusesse sua capacidade de pagamento do serviço da dívida externa. Neste primeiro momento o pagamento dos juros seria viabilizado pela contração das importações dos devedores, mediante a redução da demanda inerente aos programas de ajuste recessivo recomendados e supervisionados pelo FMI e de medidas diretas de controle das importações.

O segundo aspecto importante na estratégia dos credores foi o *tratamento caso a caso*, com o objetivo de manter afastada a possibilidade de reunião dos devedores ante a objetivos comuns, enquanto os credores articulavam visando obter melhores

resultados nas negociações apoiados no 1) comitê dos bancos credores, que procurava absorver as divergências internas; 2) atrelamento formal dos credores privados, que procurava garantir o tratamento igual a todos os credores e 3) a posição estratégica ocupada pelo FMI no processo de renegociação das dívidas, assumindo o papel de gestor da crise e supervisor dos programas de ajustamento econômico. Nas negociações os credores procuravam acenar com condições mais favoráveis a devedores que estivessem dispostos a implementar um programa efetivo de ajuste de política econômica. No período subsequente a adoção do programa de ajustamento, os bancos só prosseguiram a liberação de *dinheiro novo* caso o FMI continuasse aprovando a política econômica do país devedor.

Por último, de acordo com Baer (1993), os credores tentam sustentar nos devedores a esperança de *volta ao mercado* de créditos voluntários, entendendo a crise da dívida como um simples problema temporário de liquidez enquanto desconsideravam o fato de que o grande volume de recursos disponíveis nos anos 70 estava associada à retração econômica dos países centrais e a relativa ausência de recursos naquele momento dava-se, em parte, pela retomada dos investimentos naqueles países ante as mudanças tecnológicas em curso.

Ainda segundo Baer (1993), as articulações das três instâncias de credores - bancos privados, credores oficiais e organismos multilaterais -, revelaram uma demonstração de força que dificilmente permite colocar os países devedores em posição de igualdade com os credores no processo de negociação.

Em uma segunda etapa, entre os anos de 1987 e 1989, ante a contradição entre os objetivos e os resultados obtidos pela política anterior, o fundo passou a condicionar seu apoio à liberalização do comércio internacional e a adoção de políticas de reformas estruturais nas economias em desenvolvimento, mas sem alterar as condições de oferta de recursos externos.

Os problemas dos países devedores, no entanto, continuaram reproduzindo-se continuamente ao longo dos anos 80, o problema do estoque da dívida em moeda estrangeira e a restrição do financiamento externo para economias como a brasileira se mantiveram do ponto de vista macroeconômico. O maior fluxo de recursos oficiais que se verificou na primeira metade da década de 80, teve como objetivo evitar uma ruptura com a comunidade financeira e não a retomada de uma fonte importante de

financiamento externo. O aperfeiçoamento das políticas do fundo acabaram conduzido, no final da década de 80, às alterações definitiva das condicionalidades do fundo com a adoção das conclusões do Consenso de Washington como pré-requisito à concessão de novos recursos externos.

A estratégia dos credores permitiu-lhes contornar uma crise mais séria dos sistemas bancários dos países industrializados, ao mesmo tempo em que permitiu-se aos bancos credores reduzir sua exposição e sua vulnerabilidade frente aos países endividados.

Capítulo IV

Crítica Neoliberal ao Estado Brasileiro: Propostas de Reformulação

“A sociedade reclama contra o tamanho do Estado e contra o peso de sua ineficiência, contra o poder exagerado do Governo de intervir na vida dos cidadãos e contra a sua incapacidade de resolver questões básicas que possam retirar a nação deste quadro de degradação e miséria.”

*Emilio Odebrecht**

*Pronunciamento no Congresso Nacional em 25 de agosto de 1993.

Nos dois capítulos imediatamente anteriores foi apresentado o embasamento teórico do liberalismo clássico, seu declínio nos anos 30 e as bases do contexto internacional em que se deu seu ressurgimento após a segunda grande guerra. Foi apresentada ainda a ascensão e crise do Estado desenvolvimentista brasileiro, expondo as contradições endógenas do modelo e os condicionantes externos que contribuíram para a sua ruptura nos anos 80, contexto no qual se deu o avanço do argumento neoliberal na economia brasileira.

Neste quarto capítulo será apresentada a crítica neoliberal ao Estado desenvolvimentista brasileiro, em especial, ao esforço desenvolvimentista do II PND e o não acompanhamento pelo governo brasileiro das transformações econômicas do capitalismo mundial iniciadas nos países desenvolvidos nos anos 70 e cristalizadas nestes mesmos países nos anos 80. A segunda seção dedica-se à análise das alterações das condicionalidades impostas pelos organismos externos - representantes dos credores internacionais que financiaram a fase desenvolvimentista do Estado brasileiro - para a liberação de novos recursos, destinados ao ajuste do balanço de pagamentos, ante a crise financeira do Estado brasileiro, para a partir de então, apresentar na terceira seção as propostas neoliberais de reformulação estrutural do Estado, buscando evidenciar a sustentação prática que estes lhe conferem.

4.1 A Crítica Neoliberal ao Estado Brasileiro

A ação do Estado para o desenvolvimento brasileiro não limitou-se à condução da política econômica. No terceiro capítulo vimos que o Estado participou ativamente da produção industrial e da provisão de serviços, alguns considerados tipicamente estatais e outros vistos como de caráter privado.

A crítica liberal à intervenção do Estado brasileiro apresenta um enfoque macroeconômico, que enfatiza a necessidade de ajustes estruturais na economia como forma de combater os desequilíbrios internos e viabilizar a inserção internacional, e um enfoque microeconômico e administrativo. Este está associado basicamente, de acordo com Pinheiro e Giambiagi (1992), ao problema da eficiência das empresas públicas, que pode aumentar como resultado da maior competição, do aumento dos investimentos e da menor interferência do Estado na atividade econômica. O Estado detém uma série de

monopólios que, se desmembrados, podem gerar uma estrutura industrial com maior competição. Quanto ao aspecto administrativo, considera que a burocratização excessiva torna a administração pública improdutiva e ineficiente, dando margem à ação de grupos organizados, especializados na obtenção de benefícios particulares ou corporativos.

Resultado, de acordo com Bresser Pereira (1996), do crescimento demasiado do Estado na busca da promoção do desenvolvimento. O Estado foi sendo crescentemente vítima do processo de 'privatização',²¹ na medida em que as elites políticas e burocráticas em sentido amplo engajavam-se em atividades de *rent-seeking* (busca de rendas extra-mercado através do controle do Estado).

Bresser Pereira²² vai além e considera a crise fiscal do Estado nos anos 80 como essencialmente do modo de intervenção do Estado na economia, crise do próprio aparelho estatal, definida pela desorganização e desmoralização da burocracia estatal, que a onda conservadora neoliberal, transformou na culpada por todos os males do país.

Como vimos no capítulo III, a profunda crise do Estado desenvolvimentista brasileiro no princípio dos anos 80 deu condição ao início da inserção das políticas econômicas de caráter neoliberal, já consolidadas nos países desenvolvidos: na Grã-Bretanha, com Margareth Thatcher em 1979; nos Estado Unidos, com Ronald Reagan em 1980 e na Alemanha com Helmut Kohl, em 1982. O pensamento neoliberal apresentava-se como crítica ao Estado desenvolvimentista, o qual julgava responsável pela crise econômica, com base principalmente nos seguintes argumentos:

1) o excesso de intervenção protecionista na economia. Com o objetivo de cristalizar o processo de substituição de importações o governo brasileiro protegeu demasiadamente a indústria nacional da concorrência externa, transformando-a em uma estrutura ineficiente e sem condições de competir no mercado externo;

2) a excessiva regulação dos mercados. A regulamentação da economia acaba por dificultar a livre concorrência, podendo criar inclusive barreiras à entrada de concorrentes em certos mercados.

²¹ 'Privatização' apresenta aqui o sentido de controle de certas áreas do Estado por grupos privados, visando a obtenção de benefícios exclusivos. Ou ainda, a utilização das empresas públicas como 'cabide de emprego' por forças políticas que visam manter suas bases eleitorais.

²² A Reforma do Estado. Texto do discurso proferido na solenidade de posse no cargo de Ministro de Estado da Administração Federal e Reforma do Estado, Brasília, Janeiro de 1995.

3) a estatização exagerada, tendo o Estado entrado em áreas próprias do setor privado, transformando-se em leviatã²³. No Brasil, o Estado tornou-se proprietário de inúmeras empresas, umas justificadamente pois ou a iniciativa privada não tinha interesse ou não possuía recursos para executar tais atividades em outras porém, a iniciativa privada poderia perfeitamente ocupar-se de sua provisão.

O tripé: abertura comercial, desregulamentação e privatização, representa a proposta neoliberal de redefinição do papel do Estado na economia. É condição prévia, de acordo com Roberto Campos,²⁴ a um esforço decidido de reformulação e construção institucional que deveria ter sido iniciado em meados dos anos 70.

Ainda segundo Roberto Campos (1992), mais grave foi o Brasil ter virado as costas para as novas tendências do capitalismo: manteve-se inalterada a tendência à introversão; não foi concebida nenhuma estratégia audaciosa e consistente de promover as exportações; nada foi feito para aprimorar a educação básica e a formação de mão-de-obra; o papel do Estado e as formas de interação setor público/setor privado não passaram pela revisão necessária.

Para Bresser Pereira (1997), a década de 80 e princípio da década de 90 representaram a conscientização da existência da crise e de suas causas; e a conscientização da necessidade de reformas econômicas orientadas para o mercado.

Coube ao governo Collor, já nos anos 90, de acordo com Roberto Campos,²⁵ a quebra do *status quo* da política econômica brasileira e o despertar do país para a urgência das grandes reformas. Pela primeira vez, associou-se o combate à inflação com reformas destinadas a mudar os padrões de intervenção. A privatização foi apresentada como instrumento para ajudar a reduzir o déficit público, aumentar a eficiência dos serviços públicos e promover a democratização do capital, a modernização e a competitividade da economia. As dificuldades de implementação de tal projeto, no

²³ Conceito desenvolvido por Thomas Hobbes na obra homônima publicada em 1651. Hobbes considerava o homem como um ser livre, mas, em virtude dessa liberdade, capaz de fazer o mal a seus semelhantes. Para que não exista esse risco de destruição mútua, Hobbes via no Estado (Leviatã) a entidade capaz de controlar a sociedade e evitar os conflitos. O leviatã - monstro marinho que encarna o mal - é uma obra importante para justificar o absolutismo, e, no ponto de vista econômico, a forma política mais ajustada à prática do mercantilismo. Hoje, utilizamos a palavra unicamente quando discutimos pejorativamente os processos políticos e de governo, e por conseguinte apenas quando o nosso propósito é chamar a atenção para os perigos inerentes a uma expansão do setor público. (Villarreal, 1984 / Sandroni, 1996)

²⁴ Campos, Roberto. Maior desafio é construir novas instituições. Folha de São Paulo, 10/12/1992.

²⁵ Campos, Roberto. Tendências de Longo Prazo e o Desafio de um Projeto Nacional. Revista Exame, ago/1992

entanto, segundo Almeida (1996), fizeram com que o governo Collor continuasse não conseguindo “fechar o hiato entre legitimidade emanada das urnas e condições adequadas para o exercício do governo”, sucumbindo com o processo de *impeachment*.

Após mais de dez anos de inflação cronicamente alta e recessão recorrente, com efeitos negativos sobre a atividade produtiva, sobre os salários e as relações sociais cotidianas, principalmente nos anos 80, a crise do governo brasileiro poderá operar como catalisador capaz de criar condições institucionais mais favoráveis à retomada do desenvolvimento, em novas bases e duradouras. (Roberto Campos, 1992).

Tanto isso tornou-se verdade que a administração de Fernando Henrique Cardoso está conseguindo dar andamento a uma ambiciosa agenda de reforma do Estado²⁶ que inclui: privatização em larga escala de empresas públicas, liberalização do comércio exterior em ritmo lento, importantes mudanças no sistema previdenciário, reforma da administração federal e, por último, mas não menos importante, reforma tributária. (Almeida, 1996)

4.2 Mudanças no Contexto Internacional

Como ficou claro no terceiro capítulo, após a moratória mexicana em 1982, os credores externos estiveram mais preocupados em evitar uma ruptura no relacionamento com os países devedores, que em exigir destes mudanças estruturais capazes de lhes possibilitar meios para honrar de forma autônoma dos compromissos assumidos. Enquanto isso, mantinham um fluxo mínimo de recursos aos países em desenvolvimento, objetivando possibilitar a estes o pagamento dos serviços da dívida e afastar o risco de uma crise financeira generalizada no sistema bancário dos países desenvolvidos.

No fim da década, no entanto, duas importantes mudanças foram implementadas tendo ambas objetivos distintos. Primeiramente, em março de 1989 o discurso do secretário do tesouro Norte Americano Nicholas Brady na conferência patrocinada pelo comitê Bretton Woods e pelo Instituto Brookings deu sustentação à defesa de que “o caminho para a valorização dos créditos e o retorno ao mercado de

²⁶ As reformas econômicas do governo Fernando Henrique Cardoso serão discutidas no Capítulo V.

muitos países devedores passa por uma redução da dívida”. Esse pronunciamento mais tarde ficaria conhecido como Plano Brady²⁷ (Baer, 1993).

Basicamente, o Plano Brady passou a admitir, ainda de acordo com Baer (1993), a necessidade de uma redução no estoque da dívida externa, rompendo com os esquemas anteriores de gestão cuja ênfase recaía sobre a obtenção de novos financiamentos para que o serviço fosse cumprido na sua íntegra.

O Plano Brady, no entanto, não alterou o tratamento caso a caso dado pela comunidade financeira aos devedores.

A segunda e mais importante alteração foi representada pela implementação das conclusões da conferência de Washington que reuniu o Governo Americano, o Fundo Monetário Internacional, o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento, na capital americana em 1989. Com a percepção da insuficiência das políticas econômicas adotadas pelos países em desenvolvimento até então, houve um consenso a cerca da necessidade de mudanças estruturais nestas economias que lhes possibilitassem a reinserção no mercado financeiro internacional e a retomada da capacidade de honrar os compromissos externos. A ratificação destas políticas na conferência realizada em novembro de 1989 na capital americana deu-se o nome de Consenso de Washington.

O Consenso de Washington alterou sensivelmente o relacionamento e as exigências apresentadas para a continuidade dos financiamentos aos países devedores. Passou-se a exigir reformas estruturais nas economias, orientadas pelas políticas do Fundo Monetário Internacional, estando condicionada à aprovação deste qualquer liberação de recursos novos.

Apesar de abranger um grande número de diretrizes, o Consenso de Washington tinha dois objetivos básicos: por um lado, a redução do tamanho do Estado; por outro, a abertura à importação de bens e serviços e à entrada de capital de risco (abertura econômica e desregulamentação). A adoção destas políticas sinalizaria aos países credores a disposição de proceder os ajustes estruturais considerados necessários à retomada do crescimento e da capacidade de honrar os compromissos externos, resultando na retomada dos investimentos externos nos países em desenvolvimento.

²⁷ Uma explicação mais ampla pode ser obtida em Baer, 1993.

Foi este o motivo da continuidade dos investimentos na Ásia, durante a década de 80, segundo o BIRD. O BIRD considera que o diferencial das economias asiáticas em relação as latino americanas e o mecanismo responsável pela continuação dos fluxos de capitais para aqueles países nos anos 80, foi as economias asiáticas terem respondido prontamente aos choques externos, mantendo-se próximos aos fluxos comerciais e financeiros e gerindo políticas macroeconômicas corretas ao contrário do que teria ocorrido na América Latina (Medeiros, 1998). Por esta razão, de acordo com o BIRD, enquanto as economias asiáticas experimentaram nos anos 80 taxas de crescimento superiores às dos anos 70, as latino americanas passaram por profunda recessão, marcada pela escassez de financiamento externo, instabilidade macroeconômica e desinvestimento.

No início da década de 90, o governo brasileiro começa a adotar as reformas estruturais, nos moldes propostos pelos organismos internacionais, ao passo que há uma recuperação da liquidez no mercado internacional. Desta forma, o Brasil juntamente com a América Latina, de acordo com Medeiros (1998), reinsere-se no mercado financeiro internacional, após uma década de estagnação, essencialmente como receptora de investimentos de portfólio (ações e lançamento de títulos de dívida), de fluxos financeiros de curto prazo, de investimentos para aquisições patrimoniais em serviços de utilidade pública privatizados e como mercado em expansão para os Estados Unidos da América, principalmente para a Argentina, Brasil, Chile e México. A associação de câmbio sobrevalorizado das economias latinas com a abertura comercial e financeira tem resultado em elevação dos coeficientes de importação e deslocamento das exportações para as *commodities*, ocorrendo em sucessivos déficits comerciais enquanto permanece na expectativa de que os investimentos diretos, ora em expansão, possam a um tempo financiar o déficit em transações correntes e aumentar as exportações industriais.

Essa abundância de liquidez viabilizou a geração de políticas macroeconômicas de estabilização apoiadas na sobrevalorização das suas moedas nacionais. Isso, ao passo que Brasil e México abandonam definitivamente seus projetos desenvolvimentistas e passam a abrir suas economias, nos moldes propostos pelos organismos internacionais desde os anos 70. (Medeiros, 1998)

No caso brasileiro, a política cambial durante os anos 90 esteve voltada para a manutenção do processo de abertura econômica e comercial aprofundado a partir de

1990. Neste sentido, inúmeros produtos tiveram suas alíquotas de importação reduzidas e as quotas praticamente foram abolidas, na tentativa de, segundo o BACEN,²⁸ forçar a atualização tecnológica da indústria nacional, bem como favorecer o consumidor por meio da redução dos preços domésticos.

A abertura econômica deu início a um extraordinário aumento dos investimentos externos no Brasil nos anos 90, segundo o BACEN, passando de US\$ 170 milhões no último trimestre de 1991 para US\$ 20.824 milhões no mesmo período de 1997.

A tabela 1 mostra a evolução dos empréstimos externos em moeda e dos investimentos externos no Brasil nos anos 90, sendo que no caso destes foram excluídos os investimentos financeiros ou 'especulativos'.²⁹ Nota-se que o volume total de recursos continuamente crescente desde 1991 até 1995, deu um grande salto em 1996 atribuído principalmente ao ingresso de recursos para aquisição de ativos de empresas privatizadas.

Tabela 1

US\$ milhões

| Empréstimos e investimentos externos no Brasil | | | | | | |
|--|------|-------|-------|-------|-------|-------|
| | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 |
| Empréstimos externos em moeda | 964 | 17138 | 11659 | 53802 | 14736 | 22802 |
| Investimentos externos no Brasil (líquido) | 170 | 2836 | 6170 | 8131 | 4663 | 15558 |

Fonte: Relatórios BACEN 1992, 1994, 1996.

Esse grande incremento de investimentos produtivos representa a fonte do otimismo do governo quanto ao desempenho futuro da economia brasileira dado o aumento esperado da atividade industrial.

4.3 Propostas de Reformulação do Estado Brasileiro

²⁸ Boletim do Banco Central. Relatório 1996, p. 82

²⁹ (...) com relação ao aumento do fluxo de investimento direto estrangeiro, há que se dizer que, descontados os investimentos financeiros ou 'especulativos', em 1995 restaram 315 bilhões de dólares para investimentos diretos. Mas, destes, mais de 70% dirigiram-se aos próprios países da Triade, e, dos cem bilhões restantes, 30% foram para a China, e, bem mais baixo, 7% foram para o México, 4,9% para o Brasil e só 3,9% para a Argentina. (Fiori, 1997)

O argumento liberal a cerca da diminuição da intervenção do Estado na economia começou a ganhar força nos países desenvolvidos ainda na década de 70, seu marco porém foi o processo de privatizações da Grã-Bretanha com Margareth Thatcher, chegando ao Brasil no início da década de 80 em meio à crise do Estado desenvolvimentista.

O neoliberalismo que havia permanecido na retaguarda do pensamento econômico desde após a segunda grande guerra ganhou força no início da década de 70, surgindo como resposta à crise econômica dos país desenvolvidos onde o Estado do bem estar social apresentava-se mais forte. Como vimos, a incapacidade do keynesianismo em produzir respostas à crise sustentou a evolução do pensamento neoliberal naqueles países, o que, mais tarde se refletiria nos países em desenvolvimento, ante as proporções mundiais assumidas pela crise do capitalismo.

Neste contexto, ganhou força o argumento neoliberal de reestruturação do Estado brasileiro, considerando que se a causa principal da crise foi a crise do Estado, a tarefa fundamental deve ser a reforma e reconstrução desse mesmo Estado.

O tripé básico da reforma neoliberal do Estado, segundo Fiori (1997), consiste na abertura comercial, na desregulação e na privatização. Estas diretrizes representam o ponto central da proposta neoliberal e, delas, resultam uma série de outras mais específicas que no entendimento de alguns expoentes do pensamento neoliberal são também necessárias à modernização do Estado, objetivando, em última análise, o equilíbrio fiscal, controle monetário e a competitividade global.

A agenda de Werlang (1996), apresenta algumas mudanças - baseadas no fato de que a descentralização é a maneira menos custosa de se atingir os objetivos -, além do tripé básico: abertura econômica, desregulação e privatização, como necessárias para a eficiência da economia brasileira:

- 1) Reforma da administração pública - permitir a demissão de qualquer funcionário público que não tenha mandato determinado. O objetivo é permitir o fim da enorme ineficiência na provisão de serviços públicos em nosso país;
- 2) Privatização da Previdência Social - necessária para acabar com os privilégios dos funcionários públicos, para garantir o aumento da poupança de longo prazo e o equilíbrio fiscal do governo federal;
- 3) Assistência mínima a todos os cidadãos - na forma de pagamento direto, é fundamental para amenizar a desigualdade da distribuição de renda no Brasil;
- 4)

Regulamentação das concessões públicas; 5) Privatização - todas as empresas públicas devem ser privatizadas; 6) Fim da justiça trabalhista e da liberdade sindical; 7) Eficiência na justiça; 8) Diminuição dos encargos sociais que incidem sobre a folha salarial; 9) Autonomia universitária; 10) Investir na educação primária - pesados investimentos em retreinamento e qualificação de professores primários. A melhor maneira de redistribuir a riqueza é através do capital humano. O objetivo de um programa desse tipo é simples: todo brasileiro de 14 anos deveria ter a mesma formação básica, o que hoje corresponderia ao antigo curso primário.

Algumas das propostas de Werlang já estão sendo implementadas no bojo das grandes reformas institucionais promovidas pelo governo brasileiro, outras no entanto, ainda não chegaram, e talvez nem cheguem a entrar na pauta de discussão.

Para o atual governo brasileiro, que não admite o rótulo de neoliberal, segundo Bresser Pereira (1997), são três os principais pontos da reforma do Estado: 1) a reforma fiscal do Estado, o ajuste fiscal profundo que, além de assegurar a estabilização restabeleça a poupança pública e assim devolva ao Estado a capacidade de promover o desenvolvimento econômico e social; 2) a reforma da própria estratégia de desenvolvimento econômico e social do Estado, privilegiando, no desenvolvimento econômico, o papel do mercado, e no desenvolvimento social, o papel do próprio Estado em parceria com a sociedade civil; 3) e, finalmente, a reforma do aparelho do Estado e da sua burocracia.

As reformas econômicas que estão sendo propostas, ainda segundo Bresser Pereira (1996) justificar-se-ão se, além de garantirem o funcionamento do mercado, conduzirem à superação da crise fiscal que imobiliza o Estado, aumentarem a segurança da prosperidade e dos contratos estimulando os empresários a investir. E as reformas administrativas e políticas que, crescentemente fazem parte da agenda latino-americana, serão legítimas se levarem ao surgimento de instituições políticas e administrativas que tornem o Estado mais governável, a administração pública mais eficiente e efetiva na condução das políticas públicas. O Estado será financiador ao invés de produtor dos serviços sociais não exclusivos, como é o caso da educação, da saúde, da cultura, da proteção ao meio-ambiente, e do desenvolvimento científico e tecnológico. Não produzirá bens e serviços, nem concentrará sua política econômica na proteção do

mercado nacional, mas desempenhará um papel importante em promover a competitividade do país.

Num contexto de várias propostas de reestruturação do Estado, limitamo-nos no presente trabalho à discussão mais profunda do tripé básico da proposta neoliberal mesmo porque as demais propostas deverão ser consequência destas três principais.

Os grupos que apoiam a saída do Estado da economia vêm no tripé básico não apenas a condição para a melhoria do padrão de vida da sociedade em geral mas uma condição para a modernização dos setores produtivos a fim de que a economia brasileira possa integrar-se a do restante do mundo e conviver com elevados padrões internacionais de competitividade. Isso porque o Estado criaria condições de resolver a sua crise financeira enquanto a iniciativa privada promoveria os investimentos necessários para a modernização da estrutura industrial implantada. Neste sentido, o fortalecimento da economia brasileira passa necessariamente pelo fortalecimento das empresas privadas o que pressupõe a sua entrada nas áreas hoje ocupadas pelo governo. O governo passaria a atuar apenas nas “áreas que efetivamente lhe competem”. Os monopólios naturais são exemplos de atividades típicas do Estado.

4.3.1 Abertura Comercial

Na década de 80, de acordo com Pinheiro e Almeida (1995), a política comercial brasileira subordinou-se aos objetivos macroeconômicos de superação da crise cambial, situação que manteve-se até 1987 e conduziu a um aumento no número de produtos com importação proibida. A política de importações se caracterizou nesse período também pela presença generalizada de tarifas redundantes, pela relevância dos regimes especiais e pela preferência pelos controles administrativos.

Em 1988, foi implementada a primeira reforma liberalizante para o comércio externo desde 1967. O objetivo declarado da reforma era reduzir a redundância da estrutura tarifária, deixando-a mais transparente. A nova estrutura tarifária entrou em vigor em setembro de 1989, mantendo a tarifa modal em 40%, mas reduzindo a média aritmética da TAB (Tarifa Aduaneira Brasileira) de 44% (no primeiro semestre de 1989) para 35% e aumentando a proporção de itens com alíquota igual ou inferior a 40% de

50% para 80%. As tarifas dos setores básicos foram as mais visadas, com o objetivo de reduzir os custos de produção. (Pinheiro e Almeida, 1995)

Com a posse do Governo Collor, em março de 1990, foi iniciado um programa de liberalização comercial que previa uma maior exposição da indústria brasileira à competitividade internacional como forma de aumentar a concorrência em diversos mercados, compreendendo: a) a eliminação, em julho daquele ano, da lista de aproximadamente mil itens cuja importação estava suspensa e dos programas anuais de importação por firmas; b) a redução e a uniformização das alíquotas do imposto de importação, anunciadas em janeiro de 1991, através de um cronograma a ser seguido no período 1991/94; e c) a extinção dos regimes especiais de importação, com exceção do sistema *drawback*,³⁰ dos mecanismos de Zona Franca de Manaus, para importações efetuadas sob acordo internacional e outras de menor importância, tais como as compras das universidades e as aquisições da administração direta. A reforma vinculou a proteção à indústria brasileira à taxa de câmbio e às tarifas de importação, reduzindo a importância das BNT's (Barreiras não Tarifárias) e dos regimes especiais de importação. A mudança da proteção nominal foi estruturada de forma a concentrar nos bens intermediários e de capital as reduções mais fortes dos dois primeiros anos, com menor impacto sobre os bens de consumo. (Pinheiro e Almeida, 1995)

O principal argumento para a abertura comercial é sua pressão em termos de aumento da competitividade. Desestimulada pelo processo histórico de baixo coeficiente de abertura econômica, a economia nacional produziu setores que encontraram nessa proteção uma reserva de mercado e não procuraram uma dinamização com a introdução de novas técnicas de produção; outros setores subsistem apenas em função do fechamento; e finalmente, setores em que as transformações tecnológicas se processam com enorme rapidez, nos quais a reserva de mercado não conseguiu reverter sua posição de dependência tecnológica. Com a abertura, alguns destes setores poderão simplesmente deixar de existir por problemas de escala de produção ou pela impossibilidade de atingir tecnicamente o patamar de competitividade mundial em curto ou médio prazo.

³⁰ Termo inglês que significa literalmente “devolução” ou “reembolso” e que, utilizado no comércio internacional designa a devolução de impostos alfandegários pagos por mercadorias importadas que são reexportadas para um terceiro país. (Sandroni, 1996)

Mais que uma decisão estratégica ou que política de corte neoliberal, a abertura comercial ao mercado mundial é vista pelo governo brasileiro como uma necessidade imposta pela globalização, entendida esta como um fenômeno provocado pela redução dos custos de transporte e facilidade de comunicação.

O BNDES segue a mesma linha, argumentando que a abertura comercial torna-se importante à medida que força os empresários nacionais a investirem em pesquisa e desenvolvimento e na atualização tecnológica de seus parques produtivos. De acordo com este, os investimentos em P&D das empresas brasileiras, comparadas com as Norte Americanas, a partir dos dados obtidos no Censo Econômico de 1985 era 112 vezes maior naquele país. Esse dado demonstra a “paralisia” dos investimentos tecnológicos em economias demasiadamente fechadas como a brasileira. Um exemplo do atraso característico das economias fechadas foi a malograda “lei da informática”, maior exemplo de atraso tecnológico pela falta de competição internacional de que tem notícia a economia brasileira, viabilizado e assistido pelo governo.

4.3.2 Desregulamentação

No bojo da superestrutura estatal criada pelo desenvolvimentismo, surgiu um excesso de regulação ao setor privado nacional, especialmente nas atividades produtivas, o que contribuiu para a criação de profundas distorções nos mecanismos de preço de mercado. A regulação excessiva, esteve relacionada principalmente aos campos das políticas industriais, agrícola e de comércio exterior.

Procurando proteger os direitos sociais, garantir padrões de qualidade de bens e serviços, assegurar o bom funcionamento do mercado em áreas monopolistas ou para promover a cooperação entre as empresas, o Estado tende a regular, e facilmente, a se exceder na regulação. (Bresser Pereira, 1997)

Para comandar este universo regulador, o Estado precisou crescer em novas agências e em número de funcionário, criou uma estrutura burocrática extremamente complexa e portanto de difícil controle para o próprio Estado, dando margem à ação de grupos que especializaram-se em encontrar falhas no sistema regulador para auferir vantagens econômicas - *rent-seeking* -, estimulados pelos subsídios, proteções e

renúncias fiscais, envolvendo elevados custos para o Estado e levaram a profundas distorções nos preços relativos.

A luta contra os excessos de regulação, segundo Bresser Pereira (1997), foi sempre a luta dos economistas liberais, apoiados na teoria neoclássica sobre mercados auto-reguladores. A nova abordagem neoliberal, no entanto, desenvolve-se sobre a economia política da regulação que procura identificar quem são os beneficiários da regulação. Em geral, setores econômicos que a conduzem de acordo com seus interesses.

A reforma do Estado que está sendo implementada pelo governo brasileiro nos anos 90 envolve um processo de delimitação de seu papel de regulador e portanto dos processo de desregulamentação. Determinar qual a extensão do papel de regulamentador das atividades privadas a fim de evitar os excessos do Estado, segundo Bresser Perreira (1997), passa a ser um dos pontos mais importantes do processo de reforma do aparelho estatal.

O processo de redefinição do papel regulador do Estado envolve um esforço voltado à desregulamentação de setores nos quais o Estado veio a assumir atividades produtivas que, em geral, não lhe são próprias mas onde foi necessárias sua participação para promover o desenvolvimento. Serviços que hoje, a iniciativa privada poderá prover com maior eficiência e, portanto estão sujeitas a processos de privatização.

Nestes campos, como por exemplo os monopólios naturais e outros setores considerados estratégicos, a etapa de desregulamentação e privatização, exigirão uma etapa intermediária de nova e redobrada regulação a fim de garantir o que a Lei Federal n.º 8.987, de 13 de fevereiro de 1995 definiu como ‘prestação de serviço público adequado’.³¹ “(...) torna-se, agora, necessário, ao mesmo tempo desregular e regular: desregular para reduzir a intervenção do Estado; regular, para viabilizar a privatização.” (Bresser Pereira, 1997)

Neste sentido, a Lei Federal n.º 8.987/95, regulamentou o Art. 175 da Constituição Federal que dispõe sobre o regime de concessão e permissão de serviços público. A caracterização do objeto, área e prazo de concessão ou permissão, de acordo

³¹ Art. 6º “Toda concessão ou permissão pressupõe a prestação de serviço adequado ao pleno atendimento dos usuários, conforme estabelecido nesta Lei, nas normas pertinentes e no respectivo contrato.

§ 1º Serviço adequado é o que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas.”

com seu artigo quinto, deverá ser publicado pelo poder concedente, previamente ao edital de licitação (obrigatório para toda concessão de serviço público, precedida ou não de execução de obra pública), em ato justificando a conveniência da outorga.

A Lei Federal n.º 9.074, de 07 de julho de 1995, estabelece normas para outorga e prorrogação das concessões e permissões de serviços públicos, complementando a Lei 8.987/95, e dispõe sobre os serviços e obras públicas de competência da União que sujeitam-se ao regime de concessão e permissão e não estavam previstas na Constituição Federal ou em legislação anterior. Dentre outros serviços, a Lei 9.074/95 prevê a concessão de serviços públicos de geração, transmissão e de distribuição de energia elétrica, bem como sua exploração por produtor independente.

Além destas duas leis e da Constituição Federal, o concessionário de serviço público deverá submeter-se ao disposto na Lei Federal 8.031/90 e em regulamentação específica para cada setor, a ser estabelecida previamente à licitação para outorga de serviço público, a qual criará os órgãos de controle e avaliação dos serviços prestados, representados por Autarquias Federais, com quadro de funcionários e receita própria, oriunda de uma ‘taxa de fiscalização’ calculada com base no resultado econômico do serviço.

As principais agências responsáveis pela regulação e pela fiscalização dos serviços públicos privatizados nos setores estratégicos são: a ANEEL (Agência Nacional de Energia Elétrica), a ANP (Agência Nacional do Petróleo) e a ANATEL (Agência Nacional de Telecomunicações). Estas agências serão vinculadas aos ministérios específicos e sua constituição leva em consideração a experiência de países vizinhos, como a ANP que considera os resultados da privatização do setor na Argentina.

Mesmo com todo o esforço de desestatização, está pressuposto para o governo brasileiro, segundo Bresser Pereira (1997) que o Estado, além de garantir a ordem interna, a estabilidade da moeda e o funcionamento dos mercados, como propõe os neoliberais, tem um papel fundamental de coordenação econômica. Mais do que nunca, após as privatizações, o Estado terá um papel fundamental de regulador das atividades privadas de provisão de serviços públicos e nas políticas de comércio exterior,

que continuam hoje mais ativas do que nunca em todo o mundo. Este processo está conduzindo à limitação do seu papel de empresário e fazendo com que “o Estado brasileiro comece a caminhar para o que sempre deveria ter sido: um serviço.”³²

4.3.3 Privatização

A privatização - aquisição ou incorporação de uma companhia ou empresa pública por uma empresa privada - no Brasil, remota ao início dos anos 80 e está ligada fortemente a questões ideológicas. De um lado, estão os neoliberais que defendem o Estado mínimo e as leis de mercado como condições necessárias a retomada do crescimento da economia brasileira, e de outro, estão os partidos de esquerda, os burocratas das companhias estatais e alguns empresários beneficiados pelas políticas de subsídios. O tema mexe com os sentimentos de ambos os lados que, como qualquer cidadão defende primordialmente seus próprios interesses, camuflados ambos sob a bandeira do ‘interesse nacional’.

No entanto, o presente trabalho procura permanecer isento³³ quanto a discussão ideológica, apresentando os argumentos neoliberais para a defesa do processo de privatizações pois, segundo os mesmos, mais que uma questão ideológica a desestatização é uma questão prática e representa a forma como o Brasil irá inserir-se no mercado internacional.

De maneira prática, a defesa da saída do Estado do processo produtivo está associada ao contexto de crise financeira do Estado e à incapacidade deste de financiar os investimentos necessários nas empresas produtivas estatais e na ineficiência do Estado como empresário. O Estado, para os neoliberais, trabalha com custos de produção mais elevados relativamente ao setor privado e suas empresas estão atreladas a processos burocráticos bastante complexos, perdendo agilidade na tomada de decisão. Paralelamente ao aumento de eficiência que as empresas estatais passariam a ter após privatizadas haveria uma substancial redução do déficit público caso o total do

³² *Ao Ministro, as batatas*, Editorial. O Estado de São Paulo, 17/05/98, p. A3.

³³ O Fato de evitar a discussão ideológica não significa que o autor não tenha posição a respeito do assunto. Decidiu-se aqui, no entanto, pela sua não exposição pois fugiria aos objetivos do presente trabalho - monografia.

patrimônio estatal fosse transferido à iniciativa privada. Assim, tomando-se como exemplo:

A diferença entre os dividendos recebidos em 1990-92 e os aportes concedidos e dívidas honradas pelo Tesouro indica que a União teve de pagar US\$ 1,8 bilhão pela simples honra de ser proprietária de estatais. Considerando-se que o governo teve de levantar dinheiro no mercado para rolar sua dívida a taxas reais de 20 a 25% ao ano, percebe-se que as estatais, longe de serem um motor do crescimento, são uma forma de suicídio econômico. (Roberto Campos, 1995)

Os cálculos de Roberto Campos (1995), estimam que o Tesouro tem um patrimônio líquido de cerca de 88 bilhões de dólares. Considerando-se que o Brasil paga juros de 20 a 25% ao ano sobre os empréstimos para o financiamento do déficit, se esse patrimônio fosse vendido e os recursos utilizados para o pagamento da dívida pública, conseguiria-se uma redução de cerca de 3,3% do Produto Interno Bruto, (1990-92), em despesas correntes. Assim, em contraposição aos resultados de outros trabalhos anteriores que previam uma redução não significativa, Roberto Campos mostra a viabilidade da venda das empresas estatais, já que a rentabilidade média das maiores companhias estatais - Petrobrás, Eletrobrás, Telebrás e CVRD - foi de 1,08% em média entre 1990 e 1992.

“Dir-se-á que se os dinossauros são gigolôs e não contribuintes suculentos, constituem um enorme patrimônio. Isto é verdade, mas esse patrimônio só será realizável quando os dinossauros forem privatizados, caso em que o país se beneficiaria de várias formas: a) auferiria caixa com a venda das empresas; b) livrar-se-ia do endividamento, transferindo-o para os particulares; c) passaria a ter lucros pela cobrança do imposto de renda; d) haveria maior capacidade de investimentos e, portanto, de geração de empregos.” (Roberto Campos, 1995)³⁴

Seguindo essa perspectiva, Pinheiro e Giambiagi (1997) concluem que o impacto fiscal da privatização com o simples *swap* de ações por dívida seria possível conseguir uma grande redução no déficit operacional³⁵ do setor público “(...) a privatização integral dos quatro maiores grupos do setor produtivo estatal (CVRD,

³⁴ Roberto Campos, A farra dos dinossauros ou os gigolôs da viúva. O Estado de São Paulo, 5 de março de 1995, p.2

³⁵ O endividamento líquido do governo central e das estatais vem-se reduzindo ao longo do último triênio, alcançando 8.8% e 15.2% do PIB em 1993 contra 14% e 19.8%, respectivamente, em 1991. As empresas estatais, no entanto,

Petrobrás, Eletrobrás e Telebrás) pode ter um impacto fiscal significativo. A simples troca da totalidade das ações que a União detém nessas empresas por papéis da dívida pública pode produzir uma redução acumulada das suas necessidades de financiamento, cujo valor presente estimado monta a US\$ 36,9 bilhões, ou cerca de 7% do PIB.” Assim, ratificam o argumento de Roberto Campos (1995), de que como o governo tem que obter recursos no mercado para rolar a dívida, as companhias estatais representam ‘uma forma de suicídio econômico’.

Estes argumentos estão baseados na premissa de que haja uma abrangente e ampla privatização bem como melhora na eficiência das empresas após a privatização. Caso as premissas não ocorram o modelo perde parte de sua significância.

Para os liberais, além dos efeitos alocativos, a venda das empresas públicas objetiva resolver um problema financeiro: reduzir a dívida dado que os recursos obtidos com a venda das empresas estatais seriam utilizados para a redução do endividamento público interno a fim de que o Estado deixe de pagar elevadas taxas de juros e resgate parcelas dos títulos da dívida no mercado; e um problema econômico: passar para a iniciativa privada a responsabilidade pelos investimentos necessários nestas empresas e aumentar o ingresso de investimentos externos diretos, dada a idéia de compromisso com o capital privado passado pelo governo quando toma decisões de desestatização. Como consequência, as empresas estatais seriam retiradas de uma condição de baixa produtividade e, por vezes, de prejuízos aos cofres públicos, e dotadas de competitividade no mercado além de promover um maior bem estar da população gerado pela redução esperada dos preços de seus produtos e serviços devido à maior eficiência na alocação dos recursos produtivos.

Essa conjugação de benefícios conduziria para a retomada da capacidade de investimentos do Estado, direcionados à melhora do bem estar social.

continuam sendo responsáveis por cerca de 40% das Necessidades de Financiamento do Setor Público (Relatório do BACEN, 1993).

Capítulo V

Implementação de Medidas de Caráter Neoliberal no Brasil

“O governo Collor foi o responsável pela quebra do status quo da política econômica brasileira e pelo despertar do país para a urgência das grandes reformas.”

*Roberto Campos**

*Tendências de longo prazo e o desafio de um projeto nacional. Revista Exame, ago/92.

Este capítulo tem como objetivo verificar a magnitude dos programas de liberalização econômica dos governos Fernando Collor de Mello e Fernando Henrique Cardoso, após a criação do Programa Nacional de Desestatização (PND) pelo governo Collor em 1990. Primeiramente, faz-se uma breve exposição dos programas de privatização dos governos brasileiros na década de 80, período em que estes ainda mantinham características típicas do desenvolvimentismo e as medidas de privatização do aparelho produtivo estatal eram apenas pontuais. Em seguida, haverá uma descrição dos programas de desestatização dos anos 90.

De acordo com Cário (1997), o processo de privatização no Brasil começou de maneira tímida nos anos 80 como parte de uma estratégia de reformulação e recuperação da capacidade de investimento e gerenciamento do Estado, tendo em vista os gastos e a expansão das empresas estarem fora de controle da gestão pública. O primeiro programa de privatização foi estabelecido ainda em 1981 pelo então presidente Figueiredo, com a criação a Comissão Especial de Desestatização.

Na primeira metade dos anos 80 foram privatizadas, em geral, as empresas em dificuldades que o Estado havia sido forçado a assumir temporariamente com a chamada 'operação hospital', em que o BNDES assumia os ônus do salvamento financeiro de empresas privadas em processo falimentar. A exceção, segundo Cário (1997), foi a privatização das empresas petroquímicas CQR, Coperbo e Nitriflex, as quais ocorreram para ajustar a participação pública no capital segundo o padrão do modelo tripartite.³⁶ Neste mesmo período, seis empresas em situação falimentar passaram para o controle do banco.

Na segunda metade dos anos 80, as privatizações passaram a ser aceitas como instrumento de ajuste macroeconômico ante a retomada da negociação com os credores internacionais e na medida que as diretrizes de redução da intervenção do Estado na economia - que mais tarde viriam a ser chamadas de Consenso de Washington - ganhavam força no contexto internacional e em que aumentava a fragilidade financeira do Estado brasileiro. Nesse período, segundo Cário (1997), a privatização apresentou o

³⁶ Modelo de industrialização com a participação do Estado, do capital nacional e do capital multinacional. Esta configuração empresarial decorreu de uma engenharia aglutinadora dos interesses público-privados voltada a levar avante um projeto de estruturação industrial. (Cário, 1997)

sentido de reprivatização de empresas com destaque para as transferências de empresas nas quais o BNDES tinha assumido participação acionária.

Até 1989, foram privatizadas apenas 38 empresas, com destaque para as reprivatizadas (vinte no total), mesmo porque, até então, os governos brasileiros não tinham assumido as privatizações como medida fundamental de seu projeto do governo. Nestas operações, segundo Pinheiro e Giambiagi (1992), o valor total das vendas realizadas foi de pouco mais de US\$ 700 milhões, sendo que apenas seis das empresas apresentaram um valor individual de venda superior a US\$ 30 milhões.

5.1 Medidas liberalizantes do governo Fernando Collor de Mello

Após uma campanha eleitoral em que o papel do Estado assumiu importância central - no curso da campanha foi surgindo uma espécie de consenso em favor da privatização -, Fernando Collor de Mello chegou ao poder sem contar com uma base articulada de sustentação e sem projeto político e econômico consistente para seu governo, (Schneider, 1992), mas com algumas propostas neoliberais, principalmente de redução da intervenção do Estado na economia.

Imediatamente após assumir o cargo em março de 1990, Fernando Collor de Mello deu início a um ataque frontal ao Estado. Na primeira semana de sua administração, Collor extinguiu onze empresas estatais (que empregavam 14.500 trabalhadores) e treze outras agências. Ao mesmo tempo, anunciou um ambicioso programa de privatização e, durante o ano de 1990, forçou os bancos a comprarem por volta de US\$ 500 milhões em Certificados de Privatização³⁷, um novo título que só poderia ser trocada por ações de empresas estatais. Até dezembro, seu governo havia ainda conseguido cortar 100 mil empregos de um total de 1,7 milhão no restante do governo federal, muito mais que qualquer governo anterior fizera no passado. (Schneider, 1992)

³⁷ Por meio de decreto, o governo obrigou as instituições financeiras a comprarem os CPs, só utilizáveis na compra de empresas estatais. Depois de vendida a primeira empresa, os CPs restantes começariam, muito lentamente, a perder valor. As instituições financeiras, contudo, começaram a perder dinheiro imediatamente, uma vez que os CPs rendiam menos que outros instrumentos financeiros. (Schneider, 1992)

Visando viabilizar sua proposta de redefinição das funções do Estado, Collor criou em 1990 o Programa Nacional de Desestatização (PND), tendo o BNDES se constituído no órgão gestor do programa de privatizações. O PND, de acordo com Cário (1997), foi atrelado a um plano macroeconômico de estabilização com o objetivo de fazer da venda de ativos público uma das peças-chave da reforma do Estado e parte da modernização do setor industrial. Em seu texto, a lei 8.031/90³⁸ que criou o PND procura expor objetivos de reordenar a posição estratégica do Estado, reduzir a dívida pública, permitir a retomada dos investimentos, contribuir para a modernização da indústria, concentrar esforços em atividades fundamentais e incentivar a democratização da propriedade do capital das empresas privatizadas.

No princípio o Programa se defrontava com adversários em segmentos importantes da sociedade e até hoje continua a ser um assunto controverso no país com uma diferença básica: as críticas recentes se concentram mais na forma de como as privatizações estão sendo feitas e menos na necessidade de fazê-las. (BACEN, 1992)

Em 1992, em meio a um quadro político conturbado e ante a insuficiência de políticas econômicas necessárias à agilização das reformas estruturais, o Programa Nacional de Desestatização conseguiu firmar-se como mecanismo de redução da dívida pública e, em contexto mais amplo, peça fundamental no redimensionamento da participação do Estado no processo de desenvolvimento econômico. (Ibid)

Até 1992, foram realizados 18 leilões, tendo como resultado a transferência para a iniciativa privada do controle de 14 empresas estatais (vide tabela 2) e a participação acionária em outras 4, totalizando arrecadação de mais de US\$ 4 bilhões. (BACEN, 1992)

³⁸ A lei 8.031 estabelecia que as receitas do programa de privatizações deveriam ser necessariamente aplicadas na quitação da dívida do governo. Essa determinação evoluiu no sentido de permitir que os detentores da dívida utilizassem os próprios títulos como meio de pagamento ou moedas do programa. O governo decidiu então tabelar o deságio dos títulos da dívida externa considerando-se apenas 75% de seu valor de face, enquanto os diversos títulos da dívida interna foram aceitos por 100% de seu valor de face. A lei 8.031 determinava ainda que o capital estrangeiro ficasse limitado a 40% das ações com direito a voto, não podendo, portanto, adquirir o controle das empresas alienadas. Não havia limites para a aquisição de ações preferenciais pelo capital estrangeiro. Futuramente, com o Decreto 724, de 19/01/93, essa limitação à participação do capital estrangeiro foi suprimida em alguns casos, bem como passou-se a exigir o pagamento de partes do preço em dinheiro. (Mello, 1994)

Tabela 2

| Programa Nacional de Desestatização | | | | | | |
|---|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Discriminação | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 |
| Empresas privatizadas | 4 | 14 | 6 | 9 | 8 | 11 |
| Receita (US\$ milhões) | 1.614 | 2.401 | 2.621 | 1.576 | 1.004 | 4.046 |
| Passivo transferido ao comprador (US\$ milhões) | ND | ND | 1.561 | 349 | 625 | 670 |

Fonte: Boletim do Banco Central do Brasil - Relatórios 1993 e 1996

Em 1993, sob a égide do PND, foram vendidas seis empresas: Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), Companhia Siderúrgica Paulista (Cosipa), Açominas, Poliolefinas, Oxiteno e Ultrafértil. Ainda em 1993, com o objetivo de agilizar o processo de privatização, foi editada a Medida Provisória n.º 362,³⁹ dando nova redação a vários dispositivos da Lei n.º 8.031/90. Entre as alterações, foi atribuída ao Presidente da República competência para definir as formas e os meios de pagamento aceitos para aquisição de bens e direitos no âmbito do PND e facultada a utilização de todos os créditos líquidos e certos contra a União.

Nos anos 90, segundo Schneider (1992), a falta de uma oposição aberta às propostas abrangentes de privatizações de Collor facilitou a mudança em favor da redução das funções empreendedoras do Estado. Basicamente, o argumento constante nos debates sobre a reforma do Estado era a preocupação de que o Brasil não perdesse o “bonde da história”.

Após o processo de impedimento de Collor, assumiu o governo o vice-presidente Itamar Franco (1992-94). Pelas próprias características do processo e, segundo Almeida (1992), pela escolha do professor Antônio Barros de Castro para a presidência do BNDES (Castro mostrava-se contra a venda indiscriminada do patrimônio público como forma de financiar o Estado), desacelerou-se o ritmo de venda das empresas, sendo mantido, no entanto, o cronograma de leilões estabelecido

³⁹ No contexto das alterações introduzidas no programa, foi criada a Nota do Tesouro Nacional série P (NTN-P), com a finalidade específica de atuar como instrumento de apropriação, pelo Tesouro, dos recursos em moeda corrente recebidos pelos alienantes do programa. Além disso, criou-se a possibilidade de aquisição, por parte de pessoas físicas e jurídicas estrangeiras, de até 100% das ações de empresas alienadas, visando atrair maior volume de capital e eliminar aspectos inibidores do investimento estrangeiro. (BACEN, 1993)

anteriormente à posse do novo Presidente da República, do qual constavam 13 empresas dos setores de fertilizantes, petroquímico e siderúrgico.

Com a mudança do Governo, de acordo com o BACEN (1992), o PND foi redefinido através do decreto n.º 712 de 23.12.92. As principais alterações diziam respeito ao uso da moeda corrente, às questões de proteção ambiental e ao preço mínimo de venda. Com isso, o processo ficou suspenso temporariamente até dezembro daquele ano.

Fernando Henrique Cardoso assumiu o ministério da Fazenda dando prioridade à estabilização econômica, viabilizada pelo Plano Real, principal 'cabo eleitoral' de sua campanha à presidência. No entanto, procurou criar também um consenso a cerca da necessidade das reformas estruturais da economia brasileira. Mesmo assim, as reformas estiveram freadas até a eleição do mesmo à presidência da república em 1994.

5.2 Medidas liberalizantes do governo Fernando Henrique Cardoso

A trajetória vitoriosa de Fernando Henrique Cardoso à presidência da república foi consequência, como observou Roberto Campos (1995), do caos econômico e político do período anterior ao Plano Real. Caos que estruturou um amplo pacto político que serviu como a base de sustentação para o governo Fernando Henrique Cardoso implementar seu projeto de reestruturação do Estado brasileiro. A ampla maioria que o governo FHC dispôs no Congresso Nacional facilitou a aprovação das reformas econômicas, administrativa, as privatizações e a desregulamentação.

No campo das privatizações, FHC concluiu a transferência à iniciativa privada dos setores petroquímico (foi quebrado o monopólio da Petrobrás) e siderúrgico, iniciou a abertura dos setores elétrico - com o processo de alienação da Eletrosul e posteriormente de Furnas - e das telecomunicações com a privatização da banda B da telefonia celular e, recentemente, obteve autorização do Congresso para a privatização de todo o sistema telebrás.⁴⁰

⁴⁰ O Ministério das Comunicações divulgou, em 10 de junho/97, portaria fixando em R\$ 13,47 bilhões o preço mínimo para a venda dos 19,26% do capital total das 12 empresas do setor de telecomunicações, formadas a partir da cisão do sistema Telebrás, pertencentes ao governo. Em leilão realizado no dia 29 de julho/97, na Bolsa de Valores do Rio de Janeiro, o negócio foi efetuado. A receita total foi cerca de R\$ 22,0 bilhões.

Os governos estaduais também tem procedido a vendas de suas empresas estatais, em muitos casos, forçados pelo governo federal como condição à rolagem de suas dívidas com este. No entanto, os recursos obtidos tem sido utilizados pelos estados para investimentos em infra estrutura e, por vezes, até mesmo para pagamento de pessoal, o que compromete a redução esperada do déficit público dos Estados.

A tabela 3 apresenta quadro das privatizações estaduais no setor elétrico:

Tabela 3

| Resultado das privatizações estaduais no setor elétrico | | | |
|--|-------------------|----------------------------|----------------------|
| Empresa | Data venda | Valor (R\$ milhões) | Ágio obtido % |
| Cerj | nov/96 | 605 | 30.3 |
| Coelba | jul/97 | 1.730 | 77.4 |
| C. Dourada | set/97 | 780 | 43.5 |
| Norte-Nordeste | out/97 | 1.635 | 82.6 |
| Centro-Oeste | out/97 | 1.510 | 93.6 |
| CPFL | nov/97 | 3.015 | 70.1 |
| Enersul | nov/97 | 626 | 83.8 |
| Cemat | nov/97 | 392 | 21.1 |
| Energipe | dez/97 | 577 | 96.1 |
| Cosern | dez/97 | 676 | 73.6 |

Fonte: Conjuntura Econômica, jan/98

Nos sete anos do Programa Nacional de Desestatização, segundo Almeida (1998), foram realizadas 56 vendas e arrendamentos ao setor privado, basicamente nos setores de siderurgia, petroquímico, de fertilizantes, elétrico, ferroviário, portuário e de mineração. O resultado das vendas e dos arrendamentos alcançou a cifra de US\$ 18 bilhões e outros US\$ 8.2 bilhões, provenientes de dívidas transferidas. A moeda corrente já passa a constituir o principal meio de pagamento, representando 49% do valor das vendas efetuadas.

O governo Fernando Henrique Cardoso não tem se limitado, no entanto, às privatizações. A reforma administrativa, tem sido apresentada pelo ministro Bresser Pereira (1997), como “uma forma do Estado retomar sua capacidade gerencial e redimensionar a posição estratégica assumida pelo conjunto dos administradores públicos profissionais, visando adotar novas formas de gestão da coisa pública, mais compatíveis com os avanços tecnológicos e mais voltados para o controle de resultados do que o controle de procedimentos, visando impedir que capitalistas privatizem o

Estado através da corrupção e da obtenção de subsídios desnecessários e que funcionários privatizem o Estado trabalhando pouco e mal e mantendo os serviços públicos caros e de baixa qualidade”.

Nesta direção a emenda da Reforma Administrativa proposta pelo governo altera os aspectos da estabilidade e dá condição para o governo demitir servidores por excesso de quadro quando as despesas com pessoal ultrapassarem 60% da receita. Além da demissão por insuficiência de desempenho, há possibilidade de os poderes e os estados e municípios definirem sub-tetos, e o fim do regime jurídico único, o fim da exigência constitucional da isonomia, a exigência de projeto de lei para qualquer aumento de remuneração nos três poderes e a proibição de incorporações de vantagens provisórias na remuneração definitiva.

Capítulo VI

Conclusão

“O Estado do Século XXI não poderá ser a repetição do Estado Liberal do Século XIX, como querem os neoliberais. O mundo não volta para traz. Nem a continuidade do Estado Social-Burocrático deste século que finda, porque foi esse o Estado que entrou em crise.”

*Luiz Carlos Bresser Pereira**

* Reconstituindo um Novo Estado na América Latina. Intervenção na conferência “Os Novos Caminhos da América Latina: Estado, Mercado e Equidade”, patrocinado pelo BID e o PNUD, Montevideu, Out/1996.

O Estado desenvolvimentista brasileiro desempenhou papel fundamental na condução do desenvolvimento capitalista tardio. Apesar da ampla intervenção do Estado na economia para desempenho do papel desenvolvimentista e da constituição de um amplo aparelho estatal, não houve a formação de um sistema de financiamento do Estado em nível compatível com suas despesas e tarefas.

O frágil sistema de financiamento através do endividamento externo, associado aos problemas endógenos ao modelo desenvolvimentista conduziram à crise fiscal e financeira do Estado brasileiro na década de 80, consequência da elevação das taxas de juros e o fim da abundância de recursos disponíveis no mercado financeiro internacional que obstruíram o afluxo de recursos. Paralelamente há o advento da revolução industrial representada pela micro-eletrônica que tornou obsoleto o padrão tecnológico implantado e reduziu sensivelmente o impacto futuro da industrialização brasileira.

Neste contexto deu-se o ressurgimento do argumento liberal no contexto internacional, pondo em prova o keynesianismo e criticando o *Welfare state* e, no Brasil, responsabilizando o Estado Desenvolvimentista pela crise fiscal e financeira.

Os anos 80 representaram para o Brasil a transição do pensamento keynesiano/cepalino para a maior aceitação do liberalismo, ante a perda de autonomia da política econômica do governo, a qual passou a ser orientada pelos princípios dos organismos internacionais que representam os financiadores da etapa desenvolvimentista, mesmo com governos pouco inclinados a proceder as reformas exigidas. A partir do Consenso de Washington e das novas condicionalidades, o Brasil finalmente passou a adotar os princípios pregados pelo neoliberalismo. Como observou Fiori (1997), o Brasil aderiu às novas políticas em grande parte constrangido por sua dívida externa que lhe tolheu a soberania da política econômica, e a partir daí pelas decorrências lógicas de seus planos de estabilização desenhados em torno do modelo originalmente experimentado pelo México e sustentados na sobrevalorização cambial, nas altas taxas de juros e na abertura comercial. Como consequência, nossos governos abriram mão de qualquer possibilidade de uma política desenvolvimentista mais ativa.

O Consenso de Washington, no final da década, representou a consolidação da necessidade de reformas estruturais. Medidas que passaram a ser seguidas pelos governos brasileiros na década de 90.

Logo no princípio dos anos 90, o governo brasileiro passa a adotar o programa liberal como forma de tentar a inserção no mercado internacional e sinalizar aos credores a disposição para as reformas. Quase paralelamente ao processo de abertura houve a retomada dos investimentos estrangeiros produtivos no país, após uma década inteira afastados, fato atribuído à adoção de políticas liberalizantes.

Com a criação do PND pelo governo Collor, intensificou-se o ritmo de venda dos ativos públicos às empresas privadas. Processo que viria a ser desacelerado pelo prematuro final de seu governo.

Fernando Henrique Cardoso deu continuidade ao programa de liberalização, ligado a um plano de reestruturação do aparelho estatal, que inclui, maior abertura comercial, desregulamentação e regulamentação, privatizações e reforma administrativa. Para tanto, conta com apoio do Congresso Nacional e de boa parcela da população.

A reestruturação do Estado constitui-se em tema demasiadamente carregado de conotações ideológicas. Entretanto, em fins da década de 90, pode-se considerar fato a vitória liberal e a reconstrução do aparelho estatal, com a saída do Estado como produtor direto para dedicar-se à regulação e a mecanismos indiretos de incentivo à produção privada. *O Estado deverá passar de grande e fraco a pequeno e forte.* Este jargão tem sido muito utilizado pelo governo brasileiro para sintetizar o objetivo das reformas em curso. Reduzir o tamanho do Estado sem no entanto torná-lo mais fraco. Para tanto, desregula-se para viabilizar as privatizações e torna-se a regular para manter o controle sobre a provisão de serviços públicos, agora em mãos privadas.

A reforma administrativa, por sua vez, segundo o governo, objetiva alterar a estrutura da administração pública, visando profissionalizá-la através da criação de postos de gerência, com remuneração equivalente a do setor privado.

Fato concreto, no entanto, está em que a aludida capacidade das privatizações reduzirem o déficit e a dívida pública, mesmo com a inclusão dos setores de telecomunicações e energia elétrica, deverá ser menor que o desejado pelo governo brasileiro, devido ao crescimento vertiginoso da dívida pública.⁴¹

⁴¹ A despesa com juros deverá alcançar neste ano R\$ 60 bilhões, o equivalente a três vezes o arrecadado com a privatização do sistema Telebrás.

Ainda assim, para Pinheiro e Giambiagi (1992), a reestruturação do Estado tem outros benefícios como: a melhoria das expectativas pela redução da fragilidade financeira do Estado, e a possibilidade de atrair capital estrangeiro, seja como investimento direto ou como empréstimo, o que já tem se verificado ao longo dos anos 90. Embora não tangíveis ou mensuráveis, na prática estes parecem ser os mais importantes papéis do programa de privatizações, dado que o maior desejo do governo brasileiro é credibilidade internacional, fator que poderia contribuir para a desaceleração do crescimento da dívida pela redução das taxas de juros.

No presente trabalho visou-se apresentar o contexto em que se deu o avanço neoliberal na economia mundial como pensamento hegemônico, a partir dos anos 70 nos países desenvolvidos e nos anos 80 e 90 nos demais países do globo, tendo influenciado inclusive os regimes socialistas; e que reuniu-se os argumentos práticos dos neoliberais para a defesa da redução da participação do Estado na economia.

Verificou-se que o neoliberalismo ganhou força com a incapacidade do keynesianismo de produzir respostas à crise dos países desenvolvidos nos anos 70, da mesma forma que ocorreu, no sentido oposto, nos anos 30 ante a crise da economia liberal. O neoliberalismo, a partir de então, reuniu argumentos práticos para sua consolidação, visando desligar-se da perspectiva meramente ideológica.

Hoje, o Estado brasileiro caminha para uma total reestruturação, que se não conduzir ao Estado mínimo nos termos liberais, está também muito distante de qualquer característica desenvolvimentista. O resultado deste processo parece ao futuro pertencer, uma vez que seu sucesso depende não só do esforço do próprio governo como também de fatores intangíveis associados às expectativas e condições do capitalismo internacional.

Referências Bibliográficas

ALMEIDA, F. G. *Mudanças no Curso da Privatização*. In: **Revista Conjuntura Econômica**, Rio de Janeiro : FGV, dez. 1992.

_____. *Privatização: Balanço muito Positivo*. In: **Revista Conjuntura Econômica**, Rio de Janeiro : FGV, jan. 1998.

ALMEIDA, M. H. T. *Pragmatismo por necessidade: O rumo das reformas econômicas no Brasil*. In: **DADOS - Revista de Ciências Sociais**, n.º 2, vol. 39, Rio de Janeiro: 1996.

ANDERSON, P. *Balanço do Neoliberalismo*. In: SADER, Emir e GENTILI, Pablo. **Pós-Neoliberalismo - As políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

AURELIANO, L., DRAIBE, S. M. *A especificidade do Welfare state Brasileiro*. In: **Economia e Desenvolvimento**, n.º 3 - **Projeto: A Política Social em Tempo de Crise: Articulação Institucional e Descentralização; Volume 1 - Reflexos sobre a Natureza do Bem-Estar**, Brasília: MPAS/CEPAL, 1989.

BANCO CENTRAL DO BRASIL - BACEN. **Boletim do Banco Central do Brasil**, Brasília: *Relatório de 1992*.

BAER, M. **O Rumo Perdido: A Crise Fiscal e Financeira do Estado Brasileiro**. São Paulo: Paz e Terra, 1993.

BATISTA, P. N. **O consenso de Washington** : A visão neoliberal dos problemas latino-americanos, Brasília: PEDEX, *Cadernos dívida externa*, n.º 6, 1994.

- BELTRÁN, L. **La Nueva Economía Liberal** -Um horizonte para la economía española. Instituto de Economía de Mercado, Fundación Canovas del Castillo, Unión Editorial S.A., Madrid: 1982.
- BIELSCHOWSKY, R. **Pensamento Econômico Brasileiro : O Ciclo Ideológico do Desenvolvimentismo**, Rio de Janeiro : IPEA / INPES, 1988.
- BRESSER PEREIRA, L. C. *Uma Interpretação da América Latina: A Crise do Estado*. In: **Novos Estudos Cebrap**, n.º 37, nov.1993.
- _____. *Reconstruindo um Novo Estado na América Latina*. **Papers da Reforma**, Brasília: MARE,1996.
- _____. *A Reforma do Estado nos Anos 90: Lógica e Mecanismos de Controle*. In: **Cadernos do MARE da Reforma do Estado**, v.1, Brasília: MARE, 1997.
- CÁRIO, S. A. F. **A Relação Público-Privada na Indústria Petroquímica Brasileira : Da Estruturação Articulada à Reestruturação Incerta**, Campinas : Instituto de Economia da UNICAMP, 1997. (Tese, Doutorado em Ciências Econômicas)
- CARVALHO, D. F. *Globalização Financeira, Estabilização e Finanças Públicas na Economia Brasileira*. In: **II Encontro Nacional de Economia Política PUC/SP**, vol.3, São Paulo: PUC/SP, mai/1997.
- CASTRO, A. B., SOUZA, F. E. P. **A Economia Brasileira em Marcha Forçada**, 2^a Ed., Rio de Janeiro : Paz e Terra, 1985.
- COUTINHO, L., BELLUZZO, L. G. M. *O desenvolvimento do capitalismo avançado e a reorganização da economia mundial no pós-guerra*. In: **Desenvolvimento capitalista no Brasil - Ensaio sobre a crise**, São Paulo: Brasiliense, 1982.

CRUZ, P. D. *Notas sobre o endividamento externo brasileiro nos anos setenta*. In: BELLUZZO, L. G. M, COUTINHO, R. (Orgs.). **Desenvolvimento capitalista no Brasil - ensaios sobre a crise n.º 2**, São Paulo: Brasiliense, 1982.

CUEVA, A. (Org.) **Tempos Conservadores**, São Paulo: Hucitec, 1989.

FIORI, J. L. **Em Busca do Dissenso Perdido : Ensaio Crítico Sobre a Festejada Crise do Estado**, Rio de Janeiro : INsight, 1995.

_____. **O Vôo da Coruja : Uma Leitura não Liberal da Crise do Estado Desenvolvimentista**, Rio de Janeiro : EdUERJ, 1995.

_____. *Para Repensar o Papel do Estado sem ser um Neoliberal*. In: **Revista de Economia Política**, vol. 12, n.º 1, São Paulo: Brasiliense, jan/mar 1992.

_____. **Os Moedeiros Falsos**. Petrópolis: Vozes, 1997.

GUIMARÃES, R. P. *O leviatã Encurralado: Continuidade e Mudanças no Papel do Estado na América Latina*. In: **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília: IPEA, n.º 4, dez/1990.

LEI N.º 8.987, de 13.02.95 - *Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal e dá outras providências*.

LEI N.º 9.074, de 07.07.95 - *Estabelece normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos e dá outras providências*.

LEME, O. F. *Liberalismo, Liberdade e as Instituições da Ordem Liberal*. In: **Think Tank**, São Paulo: Instituto Liberal, n.º 3, fev/98.

- MALAN, P. S. *Uma Crítica ao Consenso de Washington*. In: **Revista de Economia Política**, São Paulo: Brasiliense, v. 11, n.º 3 (43), jul./set. 1991.
- MALAN, P. S., BONELLI, R. *Crescimento Econômico, Industrialização e Balanço de Pagamento: O Brasil dos anos 70 aos anos 80*, In: **Textos para Discussão Interna**, Campinas: IPEA, 1983.
- MEDEIROS, C. A. *Globalização e a Inserção Internacional Diferenciada da Ásia e da América Latina*. In: TAVARES, M. C., FIORI, J. L. (Orgs.) **Poder e Dinheiro, Uma economia política da Globalização**, Petrópolis: Vozes, 1998.
- MELLO, J. M. C., BELLUZZO, L. G. M., *Reflexões sobre a crise atual*. In: **Desenvolvimento capitalista no Brasil: Ensaio sobre a crise**, São Paulo: Brasiliense, 1984.
- MELLO, M. F. *Privatização e ajuste fiscal no Brasil*. In: **Pesquisa e Planejamento Econômico**, Rio de Janeiro: IPEA, v. 24, n.º 3, dez. 1994.
- PEREIRA, J. C. R. **Epistemologia e Liberalismo: Uma Introdução à Filosofia de Karl R. Popper**, Porto Alegre: Edipucrs, 1993.
- PINHEIRO, A. C., ALMEIDA, G. B. *O que mudou na proteção à indústria brasileira nos últimos 45 anos*. In: **Pesquisa e Planejamento Econômico**, Rio de Janeiro: IPEA, v. 25, n.º 1, abr. 1995.
- PINHEIRO, A. C., GIAMBIAGI, F. *As Empresas Estatais e o Programa de Privatização do Governo Collor*. In: **Pesquisa e Planejamento Econômico**, Rio de Janeiro: v. 22, n.º 2, ago/1992.
- PINHEIRO, A. C., GIAMBIAGI, F. *Lucratividade, Dividendos e Investimentos das Empresas Estatais*. In: **Revista Brasileira de Economia**, Rio de Janeiro: FGV, v. 51, n.º 1, jan/mar.97.

ROSSETTI, J. P., **Introdução à Economia**, São Paulo: Atlas, 1987.

SANDRONI, P. **Dicionário de Administração e Finanças**, São Paulo : Best Seller, 1996.

SCHNEIDER, B. R. *A privatização no governo Collor: triunfo do liberalismo ou colapso do Estado desenvolvimentista*. In: **Revista de Economia Política**, n.º 1, v.12, jan./mar.1992.

SORMAN, G. **A solução liberal**, Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1989.

SOUZA, P. R. C. *Ajustamento nos Países em Desenvolvimento: Quem paga a conta?*. In: *Economia e Desenvolvimento*, n.º 3 - **Projeto: A Política Social em Tempo de Crise: Articulação Institucional e Descentralização; Volume 1 - Reflexos sobre a Natureza do Bem-Estar**, Brasília: MPAS/CEPAL, 1989.

SUZIGAN, W. *Estado e Industrialização no Brasil*. In: ODÁLIA, N. (Org.) **O desenvolvimento ameaçado: Perspectivas e Soluções**, São Paulo: UNESP, 1989.

TAVARES, M. C. **Da Substituição de Importações ao Capitalismo Financeiro: Ensaio sobre Economia Brasileira**, Rio de Janeiro : Zahar, 1983.

TAVARES, M. C., BELLUZZO, L. G. M. *Notas Sobre o Processo de Industrialização Recente no Brasil*. In: BELLUZZO, L. G. M.; COUTINHO, R. (Orgs.). **Desenvolvimento Capitalista no Brasil - ensaios sobre a crise**. São Paulo: Brasiliense, 1984.

VILLARREAL, R. **A Contra-Revolução Monetarista : Teoria, Política Econômica e Ideologia do Neoliberalismo**, Rio de Janeiro: Record, 1984.

WERLANG, S. R. C. *Brasil na virada do século: Um país liberal*, In: **DADOS - Revista de Ciências Sociais**, vol.39, n.º 3, Rio de Janeiro, 1996.

DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
COORDENADORIA DE ESTÁGIOS E MONOGRAFIA

AVALIAÇÃO DA MONIGRAFIA

1 - PARTE ESCRITA

1.1) CONTEÚDO:

a) Objetivo do Estudo - (na área econômica)

Até que ponto a delimitação dos objetivos permitiu que seus propósitos fossem alcançados.

NOTA: 0 / 1 / 2 / 3 / 4 / 5 / 6 / 7 / 8 / 9 / 10. /0,5/

b) Metodologia

A metodologia utilizada foi apropriada para alcançar os objetivos.

NOTA: 0 / 1 / 2 / 3 / 4 / 5 / 6 / 7 / 8 / 9 / 10. /0,5/

c) Corpo do Trabalho

O desenvolvimento teórico, analítico, de resultado e de conclusão foram sistematizados de maneira a possibilitar o atingimento dos objetivos. A bibliografia é atualizada.

NOTA: 0 / 1 / 2 / 3 / 4 / 5 / 6 / 7 / 8 / 9 / 10. /0,5/

Item 1.1) Média $(a+b+c/3) = \dots \times 5,0$ (peso) =

1.2) ESTILO E FORMA DE APRESENTAÇÃO

a) A redação foi clara, a linguagem precisa, as idéias foram apresentadas com lógica e continuidade, o uso da terceira pessoa do singular e da voz passiva foram seguidos no texto.

NOTA: 0 / 1 / 2 / 3 / 4 / 5 / 6 / 7 / 8 / 9 / 10. /0,5/

b) As tabelas, quadros, figuras, citações bibliográficas, notas de rodapé, números, abreviaturas, anexos, referências bibliográficas, etc., seguiram as normas técnicas.

NOTA: 0 / 1 / 2 / 3 / 4 / 5 / 6 / 7 / 8 / 9 / 10. /0,5/

Item 1.2) Média $(a+b/2) = \dots \times 2,0$ (peso) =

2 - PARTE ORAL

O conteúdo da exposição e da arguição, a postura, a gesticulação, a linguagem, os recursos didáticos e audiovisuais, desenvolvidos ou apresentados durante a defesa oral, foram satisfatórios.

NOTA: 0 / 1 / 2 / 3 / 4 / 5 / 6 / 7 / 8 / 9 / 10. /0,5/ x 3,0 (peso) =

NOTA FINAL: 1) PARTE ESCRITA - item 1.1) =

- item 1.2) =

2) PARTE ORAL _____ =

Soma (Partes 1+2) =

Soma / 10 (Nota Final) =

Comissão de Avaliação:

1. (Presidente) Prof. Ass.

2. (Membro) Prof. Ass.

3. (Membro) Prof. Ass.

Nome do Aluno: Data da Defesa:/...../.....

PARECER DA BANCA: (Aspectos Positivos e Negativos da Monografia)
