

# **Considerações sobre a construção interrompida: uma análise sobre o processo de desenvolvimento da economia brasileira\***

Salvador Teixeira Werneck Vianna\*\*

*Doutor em Economia pelo Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IE-UFRJ) e Pesquisador do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)*

## **Resumo**

*Este artigo analisa o processo de desenvolvimento econômico brasileiro ocorrido no período de meio século compreendido entre 1930 e 1980. Esse processo, tratado no trabalho como a construção nacional, se deu, alternadamente, em condições autoritárias e democráticas, e, ao seu final, logrou multiplicar em sete vezes a renda por habitante, enquanto a população triplicou. O objetivo central é discutir de que maneira as inúmeras reformas e inovações institucionais implementadas ao longo desse período, em diferentes contextos sociais e políticos, contribuíram para viabilizar o crescimento econômico acelerado. Para isso, é traçado um panorama histórico da evolução econômica do país, mediante o recurso a alguns autores clássicos da Ciência Social brasileira, em particular a Celso Furtado. Um objetivo secundário é o de avaliar a necessidade de reformas no contexto brasileiro atual, marcado por crescente debate acerca da necessidade da retomada do desenvolvimento.*

## **Palavras-chave**

**Economia e política brasileiras; desenvolvimento econômico.**

---

\* Artigo recebido em set. 2008 e aceito para publicação em nov. 2008.

\*\* E-mail: salvador.werneck@ipea.gov.br

## ***Abstract***

*This paper aims at analyzing the process of economic development that took place in Brazil from the 1930's to the 1980's. This process is viewed as a national construction, using Celso Furtado's terms, and has occurred, in both, authoritarian and democratic regimes. By the end of the 1980's and as a result of this process, per capita GDP rose seven times (during the same period the population tripled). The central objective is to discuss how the great number of reforms and institutional innovations implemented throughout this period—and in different social and political contexts—explains the speed up in economic growth. A historical overview of the Brazilian economy is drawn. This is made in line with the important contribution made by classic authors of Brazilian social science, in particular Celso Furtado—an exponent of the structuralism. Another objective is to evaluate the need of new reforms, as part of the debate about the need of a new development project.*

## ***Key words***

***Brazilian politics and economy; economic development.***

**Classificação JEL: N16, N26, N46.**

## **Considerações sobre a construção interrompida**

*“Would you tell me please, which way I ought to go from here ?” (asked Alice).  
“That depends a good deal on where you want to get to”, said the cat.”*

(Carroll, Lewis. *Alice in the Wonderland*, Nova York: Avenel Books, 1982)<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Esse pequeno trecho da obra universal de Lewis Carrol, de simbolismo ímpar, foi utilizado, ao que consta, pelo menos outra vez na Ciência Social brasileira. É com ele que L. A. Costa Pinto, importante sociólogo do desenvolvimento, com vasta obra publicada nas décadas de 50 e 60, hoje virtualmente ignorado, abre o Capítulo 2 de **Desenvolvimento Econômico e Transição Social** (Pinto, 1967).

O presente artigo toma emprestado o título de um dos últimos livros de Celso Furtado, **Brasil: A Construção Interrompida**. Nele, Furtado reúne, em suas próprias palavras, “[...] o sentimento de angústia gerado pelas incertezas” que pairavam, naquele já longínquo ano de 1992 (data de sua publicação), “sobre o futuro do Brasil” (Furtado, 1992, p. 9).

Diversas foram as transformações de extraordinária envergadura por que passou o mundo nesses últimos 15 anos — um piscar de olhos em termos históricos. No plano geopolítico, a definitiva desintegração da União Soviética, que marcava a vitória dos Estados Unidos na Guerra Fria e consolidou a posição desta última nação como única hiperpotência global; a completa integração dos países da Europa, que se consubstanciou na eliminação de suas fronteiras, na adoção de uma moeda única e, avançando, na criação de mecanismos formais de representação política, como o Parlamento Europeu e a Constituição Européia (esta ainda inconclusa); por último, mas longe de desimportante, a marcante ascensão da China e da Índia (esta em menor escala) à condição, cada vez mais concreta, de potências globais, crescendo já há vários anos a taxas próximas ou iguais a 10%, detendo arsenais nucleares e uma população conjunta de quase 2,5 bilhões de habitantes.<sup>2</sup> Permeando esse quadro de radicais mudanças, ocorreu um processo crescente de mundialização das relações políticas e econômicas em paralelo a revoluções permanentes no mundo da tecnologia e das telecomunicações — a referência, evidentemente, é à introdução da *internet* e da telefonia celular —, que eram absolutamente impossíveis de serem previstas no início da década de 90.

Por tudo isso, parece tão distante aquele ano de 1992.

No Brasil, especificamente, 1992 foi marcado pela deposição do Presidente Fernando Collor de Mello, em 29 de setembro, quando, em sessão extraordinária assistida ao vivo, em rádio e televisão, por todo o País, o Congresso Nacional aprovou, por ampla maioria, a abertura de processo de impedimento contra ele, por crime de responsabilidade. Eleito em 1989, nas primeiras eleições presidenciais diretas desde a sucessão de Juscelino Kubitschek, quase três décadas antes, Collor de Mello assumiu o País em 15 de março de 1990, num contexto de aguda crise econômica, com a inflação naquele mês atingindo, segundo o IGP-DI-FGV, 81,3% (contra índices superiores a 70% em janeiro e fevereiro), o equivalente, em termos anualizados, a uma taxa superior a 126.000%.

O processo de hiperinflação aberta que se instaurou representava, por sua vez, o desfecho dramático de um decênio que receberia a denominação,

---

<sup>2</sup> A Índia ainda é, a rigor, uma potência regional. Para uma análise detalhada da evolução do quadro geopolítico mundial, ver Fiori (2004). Para um exame do processo de desenvolvimento recente da China, ver Medeiros (2006).

posteriormente, de “década perdida”. Abandonando, em certa medida, o rigor e a precisão que a análise econômica exige, este artigo se propõe a reconstituir, muito abreviadamente, o quadro geral da política e da economia nos anos 80; feito isso, estar-se-á na mesma perspectiva em que Furtado (1992) estava quando escreveu a pequena e substantiva obra que inspira o presente trabalho. Isso, conforme se espera ficará claro, atenderá a um duplo objetivo: qualificar a expressão “década perdida” e demonstrar que Furtado (1992), ao se referir à interrupção de um processo de construção nacional, não estava (apenas) constatando algo ocorrido, mas principalmente antevendo o que seria a economia política brasileira nos anos que se seguiriam.

A primeira metade da década de 80, na política, marcou o período de vigência do último governo militar do regime instaurado em março de 1964, o do General João Baptista Figueiredo, que sucedera Ernesto Geisel em 1979 e cujo mandato terminou em 1985. Figueiredo havia sido um membro destacado do regime desde seu início, quando, recém promovido a Coronel, foi designado para chefiar o Serviço Nacional de Informações no Rio de Janeiro, e, dois anos depois (1966), comandar a Força Pública do Estado de São Paulo. Em 1969, alcançou o generalato, sendo, então, convidado por Emílio G. Médici, então comandante do III Exército, a ocupar a chefia de seu Estado-Maior. Escolhido Presidente, em outubro daquele ano, Médici nomeou Figueiredo, no dia de sua posse, Ministro-Chefe do Gabinete Militar.

No governo seguinte, de Geisel, ocupou a chefia do SNI, tendo grande participação no núcleo central das principais decisões governamentais sobre o processo de distensão “lenta, segura e gradual” do regime autoritário então efetivado, que tinha como principal articulador o Ministro-Chefe do Gabinete Civil, Golbery do Couto e Silva. Escolhido pelo próprio Geisel para sucedê-lo, num processo que gerou tensões e fraturas no Exército,<sup>3</sup> Figueiredo deu continuidade à abertura política, mantendo sob seu estrito controle esse processo. Em agosto de 1979, foi sancionada a Lei nº 6.683, anistiando todos os cidadãos punidos por atos de exceção desde 9 de abril de 1964, data da edição do AI-1. Entre presos, cassados, banidos, exilados ou simplesmente destituídos dos

---

<sup>3</sup> Os setores da “linha-dura” ligados ao Ministro do Exército, General Sílvio Frota, que disputava a indicação, opunham resistência ao nome de Figueiredo, que, ademais, fora promovido a General-de-Divisão havia pouco tempo, estando, naquela ocasião, em tese, distante da conquista imediata da quarta estrela (a patente de General-de-Exército, o topo da hierarquia militar), considerada indispensável para o acesso à Presidência da República. Após sucessivos choques no relacionamento entre o Ministro do Exército e o Presidente da República, Geisel destituiu Frota em outubro de 1977. Figueiredo foi promovido em março de 1978, quando sua indicação já fora anunciada.

seus empregos, a Lei de Anistia beneficiou quase 5.000 pessoas. Em outubro, Figueiredo enviou mensagem ao Congresso, que foi aprovada no mês seguinte, propondo a extinção da Arena e do MDB e a formação, em 18 meses, de novos partidos, que deveriam montar diretórios em, pelo menos, um quinto dos municípios de nove estados.<sup>4</sup>

Em 1980, o Congresso aprovou projeto do Governo que restaurava as eleições diretas para os governos estaduais e extinguiu a figura do senador eleito por via indireta. Em contrapartida, foi mantida a legislação pertinente à propaganda eleitoral de rádio e de televisão (Lei Falcão) — extremamente restritiva — e estabelecida a vinculação total de votos.<sup>5</sup> Além disso, proibiu-se a coligação de partidos em qualquer nível.

Embora a política de distensão conduzida pelos Governos Geisel e Figueiredo não tivesse modificado a estrutura sindical e a legislação trabalhista, que colocavam as entidades e os movimentos reivindicativos dos trabalhadores sob tutela e vigilância do Estado, o quadro da abertura teve influência no sentido de uma retomada das atividades sindicais. Os sindicatos dos metalúrgicos do ABC — especialmente os de São Bernardo e Diadema — destacaram-se no contexto nacional, organizando, a partir de 1978, sucessivas greves, que paralisaram a indústria de ponta.

As eleições de 1982, ainda que não tenham constituído um triunfo esmagador das oposições, marcam, sem dúvida, uma derrota da qual o regime militar não se recuperou. A partir das vitórias do PMDB em estados como São Paulo, com Franco Montoro, Minas Gerais, com Tancredo Neves, Paraná, com

---

<sup>4</sup> Com a extinção do bipartidarismo, as novas forças políticas começaram a constituir-se. A maior parte dos antigos emedebistas filiou-se ao Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), sob a presidência do deputado paulista Ulysses Guimarães. Dissidentes da antiga Arena, com o senador emedebista Tancredo Neves, criaram o Partido Popular (PP), que tinha como presidente de honra o senador arenista Magalhães Pinto. O líder sindicalista Luís Inácio da Silva, o Lula, com o apoio de intelectuais, grupos socialistas e de algumas correntes ligadas às comunidades eclesiais de base, fundou o Partido dos Trabalhadores (PT). A ex-Arena, acrescida de políticos oriundos do antigo MDB, passou a chamar-se Partido Democrático Social (PDS), presidido pelo Senador José Sarney. Dois grupos, liderados pelo ex-governador gaúcho Leonel Brizola e pela ex-Deputada Ivete Vargas, disputavam a sigla do antigo Partido Trabalhista Brasileiro (PTB). A decisão do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), em maio de 1980, favoreceu Ivete, levando Brizola a fundar o Partido Democrático Trabalhista (PDT), completando, assim, o espectro partidário que se manteve até fevereiro de 1982, quando o PP se integrou ao PMDB.

<sup>5</sup> O eleitor era obrigado a sufragar a chapa integral de um único partido para os cargos de governador, senador, deputado federal, deputado estadual, prefeito e vereador. Qualquer discrepância — um voto sequer em candidato de outro partido — implicava a anulação.

José Richa, e do PDT, com Leonel Brizola no Rio de Janeiro,<sup>6</sup> fermentou-se um clima de intensa mobilização política e popular, que atingiu seu auge em 1984, quando grandes cidades, como Rio de Janeiro e São Paulo, foram palcos de comícios em prol da redemocratização e da realização de eleições diretas para Presidente, assistidos por milhões de pessoas.

Na economia, o período do Governo Figueiredo caracterizou-se por uma das piores crises da história republicana. Após registrar, em seus dois primeiros anos, taxas expressivas de crescimento do PIB (6,7% em 1979 e 9,2% em 1980), combinadas, porém, com uma violenta elevação dos níveis de inflação (77% e 110%, respectivamente, frente a um índice de 41% em 1978 e a uma média de 38% entre 1974 e 1978), a economia sofreu os efeitos devastadores de dois choques externos: a duplicação dos preços do petróleo (“segundo choque do petróleo”) e a elevação dos juros internacionais (“choque dos juros”).

O impacto combinado de ambos produziu uma grave deterioração na relação entre o valor das exportações e o montante da dívida externa. O quadro agravou-se durante o ano de 1981, quando a alta taxa de inflação (95%) e o aumento dos pagamentos relativos ao serviço da dívida se associaram a uma recessão profunda (o PIB real despencou 4,3% naquele ano)<sup>7</sup>, caracterizando a entrada do País em um período de estagflação, que perdurou até 1983. Nesse ano, o PIB declinou quase 3% em termos reais, e a inflação atingiu a marca de 211% (contra 100% em 1982) — refletindo os impactos da maxidesvalorização da moeda levada a termo em fevereiro<sup>8</sup> —, patamar em relação ao qual se elevou ligeiramente nos dois anos seguintes. Tomando-se por base o ano de 1980 (isto é, construindo uma série de números-índice com 1980 = 100), a renda real *per capita*, em 1983, havia-se reduzido em praticamente 13%.

A maxidesvalorização inseriu-se num conjunto de medidas que integravam o “Programa Para o Setor Externo em 1983”, elaborado pelo Conselho Monetário Nacional, e que constavam da primeira (de um total de sete) carta de intenções enviada ao FMI, subordinando explicitamente os rumos da política econômica

---

<sup>6</sup> No total, a oposição conquistou 10 dos 22 em disputa e obteve maioria na Câmara. O PDS manteve seu controle sobre o Senado e, com os 12 governos estaduais conquistados, garantiu a maioria governista no Colégio Eleitoral, encarregado de escolher o sucessor de Figueiredo. O Colégio Eleitoral era constituído por todos os integrantes do Congresso, mais seis deputados de cada Assembléia Legislativa, indicados pelo partido majoritário.

<sup>7</sup> Modiano (1997, p. 327) salienta que a “[...] escalada das taxas de juros internacionais de quase 4 pontos percentuais em 1981 adicionou [...] cerca de US\$ 3 bilhões ao pagamento dos juros da dívida externa, que absorvia então 40% das receitas de exportação”. Naquele ano, o PIB industrial teve uma queda de cerca de 10%, puxada pelas retrações de 26% e de 19% nos segmentos de bens de consumo duráveis e de bens de capital respectivamente.

<sup>8</sup> Entre os meses de março e novembro, o cruzeiro foi desvalorizado em cerca de 140%.

ao gerenciamento da dívida externa.<sup>9</sup> Em 1983, o Governo conseguiu negociar novo empréstimo junto ao FMI, vinculado à exigência de adoção de uma nova política salarial em que os salários fossem reajustados de acordo com índices inferiores aos da inflação. Isso seria viabilizado pela aprovação — após intensos embates no Congresso, em que o Governo, pela primeira vez desde 1964, amargou derrotas em votações parlamentares — do Decreto nº 2.065, pelo qual se tentou implementar a desindexação salarial.<sup>10</sup>

Em 1984, graças à recuperação econômica dos Estados Unidos, a restrição externa da economia brasileira foi aliviada; com a retomada da atividade industrial, puxada principalmente por uma forte demanda de exportações, o PIB real registrou crescimento de 5,4%, interrompendo o processo de encolhimento da renda *per capita* (que aumentou 3% em relação ao ano anterior).

Contudo a erosão política do regime a essa altura já estava muito avançada, e seu processo de esgotamento era irreversível. Mesmo conseguindo barrar no Congresso a emenda constitucional que propunha restabelecer eleições diretas para a Presidência da República, o regime militar, que, sintomaticamente, apresentara pela primeira vez um candidato civil para a sucessão, sofreu ampla derrota no Colégio Eleitoral. A Aliança Democrática, formada pelo PMDB e pela Frente Liberal,<sup>11</sup> com a chapa Tancredo Neves e José Sarney, venceu as eleições indiretas com uma votação mais de três vezes superior à do candidato da situação (Paulo Maluf). Inaugurou-se, então, a Nova República, termo cunhado por Tancredo em campanha, que deu início ao processo da transição política brasileira.<sup>12</sup>

---

<sup>9</sup> Dois fatos importantes ocorridos em 1981 e 1982 devem ser mencionados. Primeiro, a implementação do chamado “pacote da Previdência”, que resultou no aumento das contribuições compulsórias de empregadores e empregados. O segundo foi a criação, em maio de 1982, do Finsocial (que deu origem à atual Cofins), tributo que incidiria a alíquota de 0,5% sobre a renda bruta das empresas públicas e privadas, incluindo instituições financeiras e seguradoras, e que constituiria um fundo para o desenvolvimento de programas governamentais nas áreas de produção agrícola, educação, saúde e habitação. O BNDE foi encarregado de gerir a aplicação desse fundo, passando a denominar-se Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

<sup>10</sup> Para detalhes sobre a política salarial do regime militar e do Governo Figueiredo em particular, ver Sabóia (2000).

<sup>11</sup> Constituída por significativa dissidência do PDS. Despontavam, dentre suas principais lideranças, Antônio Carlos Magalhães, Marco Maciel e Aureliano Chaves (sendo este o Vice-Presidente da República).

<sup>12</sup> Pretendeu-se aqui apenas traçar as linhas gerais do ciclo final do regime militar. Sugerem-se, a título de introdução para o estudo rigoroso e aprofundado do período, na dimensão política, Reis e O’Donnel (1988) e Werneck Vianna (1986); na economia, Belluzo e Coutinho (1982), Castro e Souza (1985) e Carneiro (2002).

A Nova República iniciou-se, como se sabe, sob o trauma do episódio do falecimento de Tancredo Neves. Assim, em que pesem a hegemonia do PMDB e, em particular, a influência de Ulysses Guimarães como seu presidente, a transição não foi conduzida, como originalmente arquitetado, pelo veterano político mineiro, discípulo e herdeiro de Vargas<sup>13</sup>, mas, sim, por um elemento saído do regime, oriundo do estamento oligárquico nordestino, com raízes políticas (na antiga UDN) antitéticas às de Tancredo.

De todo modo, como Presidente, não há margem à dúvida, José Sarney concedeu amplo acesso à passagem da agenda original da Nova República, que se traduzia, em essência, no trinômio consolidação do regime democrático (que se consubstanciou na convocação da Assembléia Nacional Constituinte, para a eliminação do “entulho autoritário” no campo institucional-legal), desenvolvimento econômico e justiça social.

Do ponto de vista político e, portanto, do primeiro objetivo da agenda acima referida, o primeiro (que no curso da história acabou por ser o único) governo da Nova República foi indiscutivelmente exitoso (Guimarães, 1988). Além da imediata restauração das liberdades civis e democráticas, produziu-se a Constituição Federal de 1988, a “Constituição Federativa”, a “Constituição Cidadã”, que contou com ativa participação popular e social em sua elaboração, reforçou os laços federativos e ampliou poderes nas esferas legislativa e judiciária, consagrando, ainda, um capítulo inteiro à seguridade social, “[...] com a integração de ações relativas à saúde, à previdência e à assistência social, assim como a universalidade dos benefícios para os que contribuam ou não, além de beneficiar onze milhões de aposentados, espoliados em seus proventos”.<sup>14</sup>

Na economia e no que respeita, em particular, ao desenvolvimento (e à estabilidade), por outro lado, os resultados foram, sem dúvida, muito fracos.<sup>15</sup> Os sucessivos fracassos nas tentativas de controle inflacionário via programas

---

<sup>13</sup> Como se sabe, Tancredo fora Ministro da Justiça no segundo Governo Vargas. No sepultamento deste, em sua terra natal, São Borja (RS), pronunciou violento discurso contra o novo governo chefiado por Café Filho e as forças políticas que haviam levado ao suicídio de Vargas. Para a análise política do Governo Sarney, veja-se Werneck Vianna (1989) e Santos (1985).

<sup>14</sup> Ulysses Guimarães, discurso de promulgação da Constituição na Câmara dos Deputados, Brasília, 5 de outubro de 1988.

<sup>15</sup> Para o estudo da política econômica no Governo Sarney, ver Carneiro (1986) e Teixeira (1994); para a questão inflacionária, ver Arida (1986); para o problema da dívida, ver Velloso (1990).

heterodoxos<sup>16</sup> tiveram como conseqüência a consolidação da componente inercial na inflação; medida pelo IGP-DI, a taxa média do período superou 470% ao ano. A economia ainda registrou taxas expressivas de crescimento em 1985 e 1986 (7,9% e 7,5%), puxadas pelas vigorosas expansões de demanda que se seguiram aos Planos Cruzado e sucedâneos, que, no entanto, não tiveram sustentabilidade. De todo modo, graças a esse episódico crescimento, a renda *per capita* se recuperou aos níveis de 1980. Mais ainda, desconsiderando-se a depressão do triênio 1981-83 (isto é, construindo-se um índice com base em 1984), a renda por habitante registraria aumento real de 12%, incluindo o crescimento de 1984 (ou seja, levando a base do índice para 1983), tal aumento teria sido superior a 15% — um valor modesto, sem dúvida, em especial se comparado com a média histórica anterior, mas certamente muito melhor que a estagnação resultante da consideração de toda a década na análise.

Assim, uma conclusão que emerge, mesmo após uma exposição superficial como a apresentada, é a de que o decênio 1980-89 não foi exatamente uma “década perdida”; esse adjetivo talvez seja apropriado para qualificar sua primeira metade. A metade seguinte, no entanto, conseguiu produzir algum crescimento (ainda que aos solavancos).<sup>17</sup> E, mais importante, deixou à sociedade o legado de uma democracia política solidamente enraizada, com uma carta constitucional que, pela primeira vez na história republicana, conseguia realizar uma aproximação entre o “Brasil legal” e o “Brasil real”, para se utilizar uma expressão de Oliveira Vianna. Tratar esses dois períodos de maneira unificada, portanto, constitui um equívoco que obscurece uma realização fundamental da Nova República.

Não caberia aqui um exame do período de Fernando Collor de Mello na Presidência.<sup>18</sup> Importa mais observar a inflexão que seu governo representa do

---

<sup>16</sup> A maior parte da literatura converge ao identificar como justificativa principal desses fracassos a crise fiscal e financeira do setor público. Esta, por sua vez, tinha como raízes um enfraquecimento da capacidade tributária do Estado e o crescimento da dívida pública externa, que se refletia no crescimento da dívida interna.

<sup>17</sup> Concretamente, o crescimento médio anual da economia na primeira metade da década de 80 (isto é, 1980-84) foi de apenas 1,5%, o que acarretou uma redução real da renda por habitante de 0,3% ao ano naquele período — e isso a despeito de o ano de 1980 ter registrado uma das maiores taxas de crescimento da história econômica brasileira: 9,2%. Na segunda metade (1985-89), o crescimento médio anual foi da ordem de 4,4%, proporcionando um incremento da renda *per capita* de 2,3% ao ano.

<sup>18</sup> Para a análise política do período, ver Werneck Vianna (1991). Na economia, ver, sobre o Plano Collor, Faro (1991). Sobre a política econômica e social, ver Tavares *et al.* (1990).

ponto de vista da estratégia de longo prazo e do papel do Estado na economia, que se traduziu na disseminação do ideário neoliberal no País. Segundo Aloísio Teixeira:

É impossível um balanço, ainda que breve, da política econômica [no] início dos anos 90 sem se levar em conta a reorientação estratégica, de cunho neoliberal, que se tentou implementar no período. Foi ela, de fato — e não as políticas de estabilização — que se constituiu na marca principal (no plano da política econômica) do primeiro governo eleito por voto direto em quase trinta anos [...] (Teixeira, 1994, p. 130).

Dadas a prolongada crise por que vinha passando o País desde o início do decênio anterior e a seqüência de insucessos das experiências heterodoxas praticadas ao longo do Governo Sarney, ao que se poderia acrescentar o movimento de desestruturação da ordem econômica mundial e a prevalência, por assim dizer, de um novo “contexto ideológico internacional”, marcado pela ascensão de idéias e práticas liberalizantes (resumidas no famoso “Consenso de Washington”<sup>19</sup>), Teixeira (1994) avalia que, com a conjugação desses fatores, “[...] o diagnóstico neoconservador-neoliberal afigurou-se como a única proposta ‘reformista’ presente ao debate”. Mais ainda, enquanto “[...] as políticas de curto prazo do governo [Collor] sofreram forte descontinuidade em seus quase três anos de existência, o mesmo não ocorreu com sua estratégia de longo prazo”, estratégia esta baseada nos pilares neoliberais: redução do Estado e de seu papel indutor e/ou coordenador do desenvolvimento, abertura comercial e liberalização financeira, de modo a facilitar o ingresso de capitais externos (Teixeira, 1994, p. 130-131).

É esse quadro geral, específico daquela conjuntura, de desarticulação progressiva do padrão de desenvolvimento brasileiro (Teixeira, 1994) que configura o contexto em que Celso Furtado evoca a idéia da construção interrompida. O autor antecipava, portanto, um processo que só veio a se estabelecer efetivamente dois anos mais tarde, quando Fernando Henrique Cardoso elegeu-se Presidente da República. À diferença de Collor de Mello, que se elegera por um partido “nanico”, legenda criada para abrigar sua candidatura, uma aventura que veio a se tornar realidade, o Governo Fernando Henrique chegou à Presidência amparado por uma sólida aliança eleitoral e política entre

---

<sup>19</sup> O “Consenso de Washington” era um conjunto de medidas — composto de 10 regras básicas — formulado em novembro de 1989 por economistas de instituições financeiras baseadas em Washington, como o FMI, o Banco Mundial e o Departamento do Tesouro dos EUA, fundamentadas num texto do Economista John Williamson (1990), que se tornou a política oficial do FMI em 1990, quando sua adoção passou a condicionar a ajuda financeira do Fundo para países em desenvolvimento que passavam por dificuldades. É desnecessário fazer-se menção à literatura que se formou em torno do tema, que, de resto, é vastíssima.

seu partido, o PSDB, e o PFL (além de outros partidos médios e pequenos), gozando ainda de um grande prestígio popular, por ter sido, quando Ministro da Fazenda do Governo Itamar Franco, o homem que lograra finalmente derrotar a inflação, com o Plano Real.

Com efeito, em dezembro de 1994, já eleito Presidente, Fernando Henrique Cardoso pronunciou no Senado Federal, a título de despedida daquela casa, um discurso que ficou famoso — “Filosofia e Diretrizes de Governo” (Werneck Vianna, 2007)<sup>20</sup> —, em que anunciava “um acerto de contas com o passado”, que se traduziria pelo fim da Era Vargas. Esta era apresentada como “[...] um pedaço do nosso passado político que ainda atravança[va] o presente e retarda[va] o avanço da sociedade”, na medida em que se baseava num “modelo de desenvolvimento autárquico” e num “Estado intervencionista”. Os problemas conjunturais da crise econômica dos anos 80 (“a ressaca dos choques do petróleo e dos juros externos, a decadência do regime autoritário, a superinflação”) teriam, nessa interpretação, mascarado “os sintomas de esgotamento estrutural do modelo varguista de desenvolvimento”.

Nesse sentido, a abertura de um novo ciclo de desenvolvimento teria de passar, necessariamente, por uma reforma do Estado e por “um novo modo de inserção do País na economia internacional”, o que requereria “medidas no sentido da abertura externa e da desestatização da economia; mas **sobretudo a manutenção, na agenda política, das reformas fundamentais para um novo modelo de desenvolvimento**” — “Filosofia e Diretrizes de Governo” (Werneck Vianna, 2007, grifos nossos). As reformas institucionais para o desenvolvimento nessa “nova” agenda que viria a ser predominante — até mesmo em função da hegemonia política que a aliança PSDB-PFL lograria estabelecer — não mais se implementariam para capacitar o Estado a liderar o processo, como no passado que se pretendia enterrar, mas, sim, para dotar o mercado de condições para realizar as atividades inerentes a uma sociedade capitalista moderna, que o Estado, quando desempenhara, conduzira a distorções e ineficiências. A própria Constituição Federal de 1988 viria a ser qualificada como um óbice institucional para o desenvolvimento; o “novo ciclo” deveria ser precedido, então, “Pela remoção, da Carta de 88, dos nós que atam o Estado brasileiro à herança do velho modelo” — “Filosofia e Diretrizes de Governo” (Werneck Vianna, 2007).

Antes de se passar à análise dessa agenda (neoliberal), que permeia o debate econômico dos anos 90 e vem até os dias atuais, de reformas para um “novo ciclo” de desenvolvimento — agenda esta que, na realidade, nos termos de Furtado, simboliza a interrupção do processo de construção nacional —,

---

<sup>20</sup> Disponível em: <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)>. Acesso em: 14 jun. 2008.

convém recuperarem-se algumas das principais questões discutidas ao longo do presente trabalho. O objetivo desse procedimento é justamente delinear, em termos gerais, o que foi esse processo de construção.

Assinale-se, antes de mais nada, seu ponto de partida: a Revolução de 1930, que marca o fim da hegemonia agrário-exportadora e o início da predominância da estrutura produtiva de base urbano-industrial na sociedade brasileira. O processo mediante o qual ocorreu essa mudança de paradigma se deu por uma nova correlação de forças sociais, pela reformulação do aparelho e da ação estatal, e pela regulamentação dos fatores, dentre os quais, o trabalho ou o preço do trabalho, o que teria tido um duplo significado (Oliveira, 1981). De um lado, de **destruição** das regras do jogo, segundo as quais a economia se inclinava para as atividades agrário-exportadoras; de outro, de **criação das condições institucionais para a expansão das atividades ligadas ao mercado interno**.

Observa-se também, com suporte tanto da bibliografia sociológica como da econômica, que, entre 1930 e 1937, começou a amadurecer na estrutura do Estado um projeto de desenvolvimento nacional centrado na industrialização. Dada a necessidade de se fazer frente à crise econômica engendrada pela depressão internacional e pelos problemas internos por que passava a economia cafeeira, a política econômica dos primeiros anos da década pautou-se de imediato por combater a crise. Depois de 1933, quando a indústria passou a apresentar vigoroso crescimento — dada a conjugação da crise do setor exportador com a existência de capacidade ociosa acumulada nos anos 20 — e ocorreu o deslocamento do centro dinâmico da economia para o mercado interno, vislumbra-se efetivamente a possibilidade de um crescimento acelerado, baseado num processo de industrialização. Tal processo ganhou impulso e aceleração acentuados, contudo, a partir de 1937, com a ruptura institucional então ocorrida.

O Estado Novo, resultado do golpe de Estado de 10 de novembro de 1937 e institucionalizado pela Constituição outorgada naquele mesmo dia, não apenas abortou o processo à sucessão do Presidente Getúlio Vargas, eleito indiretamente pelo Congresso em 1934, mas, principalmente, representou a definitiva e dramática ruptura com os valores e os princípios do liberalismo e da democracia representativa constantes do ideário republicano brasileiro desde a República Velha.

Fechado o Parlamento, banidos os partidos políticos, cerceadas as liberdades civis e públicas, postos os sindicatos sob tutela estatal, abriram-se amplas oportunidades para a ação modernizadora do Estado, principalmente no objetivo de se estabelecerem as bases para um processo duradouro de industrialização do País, em que viriam a ocupar papel central os temas da siderurgia, do petróleo e da regulação de um mercado de trabalho nacional.

A centralização de recursos financeiros e organismos institucionais (agências, conselhos, etc.) na esfera do Governo Central, decorrência direta da nova configuração do Estado, era apresentada como um mecanismo necessário para viabilizar a acumulação industrial, a qual era facilitada pela formulação de políticas nas instâncias de planejamento e planificação, que passaram a ter grande visibilidade.

As políticas relativas às tarifas e ao câmbio constituíam o principal instrumento do protecionismo industrial no período, além de, numa economia em início de transição para uma (precária) base industrial, as maiores fontes de receita pública. Tais políticas expressavam respostas do Governo às pressões do empresariado, o qual, desde o começo dos anos 30, vinha, através de suas organizações, pleiteando uma reformulação da política de comércio exterior que visasse a proteção da produção manufatureira nacional. O controle da taxa de câmbio e a proteção tarifária, ao lado do crédito industrial, figuravam, portanto, como demandas dos empresários, que, progressivamente, foram incorporadas à agenda decisória.

Entre 1934 e 1937, com o Congresso em funcionamento, os industriais concentraram no Legislativo suas pressões, obtendo pequenos acréscimos e mudanças, conforme o momento, à lei tarifária de 1934. A partir de 1937, a formulação da política tarifária foi transferida para o Ministério da Fazenda. Para os empresários, contudo, isso não significou propriamente um estreitamento da discussão, ao contrário, já que a mesma se deslocou para agências como o Conselho Federal de Comércio Exterior (CFCE), o Conselho Superior de Tarifa, a Comissão de Similares, a Diretoria de Rendas Alfandegárias e, posteriormente, a Coordenação de Mobilização Econômica. Assim como a questão tarifária, a política cambial também envolvia a articulação das entidades de classe com técnicos governamentais naqueles órgãos colegiados, onde se “produziria o consenso” (Leopoldi, 2000) sobre o controle das importações.

A instituição do monopólio das operações cambiais pelo Banco do Brasil, em 1937, a criação da Carteira de Exportação e Importação (Cexim), também no Banco do Brasil, e a atribuição à Coordenação de Mobilização Econômica (CME) de poderes para atuar nas áreas de comércio exterior, de política cambial e do planejamento da política industrial são outros exemplos que vêm a confirmar o aumento da capacidade de intervenção do Governo na economia.<sup>21</sup>

Em suma, a partir de 1937, o Estado assumiu uma posição mais definida em favor da substituição de importações pela produção interna, além de um

---

<sup>21</sup> Além, evidentemente, do Código Tarifário e do sistema tributários então introduzidos. Para um aprofundamento sobre essa questão, ver Werneck Vianna (2007, cap. 3).

posicionamento mais marcadamente nacionalista na concepção de certos setores estratégicos.<sup>22</sup> O Estado Novo pavimentou, de fato, o caminho para a modernização econômica do País, assim como refundou a República, “ampliando” o escopo do Estado, tanto para abrigar os novos personagens sociais nascidos do mundo urbano-industrial, quanto para promover a expansão deste último. Claro está que o fez a um preço elevado: a perda de autonomia da sociedade quanto ao seu Estado e a herança do autoritarismo político a pesar sobre a história republicana, como no regime do Ato Institucional nº 5, em 1968, que só viria a ser definitivamente eliminada nos marcos constitucionais de 1988.

Restaurada a democracia e findo o Governo Dutra, o projeto desenvolvimentista, baseado na aceleração do crescimento industrial, foi retomado ao longo dos anos 50, realizando-se em duas fases. A primeira, sob o segundo governo de Getúlio Vargas, foi de 1951 a 1954. Nessa etapa, conforme Carlos Lessa, foram lançadas as bases instrumentais da política econômica do decênio. A segunda fase compreende a metade posterior da década, sob o Governo JK e o esquema do Plano de Metas. Entre essas duas etapas, situa-se um período de transição, marcado por tentativas frustradas de implementação de esquemas convencionais de estabilização e pela grande instabilidade política que se seguiu ao traumático episódio do suicídio de Vargas.

Um ponto de crucial importância para a compreensão do processo de desenvolvimento engendrado na década de 50 deve ser enfatizado. Representa as opções feitas por Vargas, e posteriormente retomadas por Kubitschek, de contornar, na medida do possível, o sistema político-partidário, no sentido de, através da abertura de “brechas” e “atalhos” na estrutura institucional vigente, criar as agências e as instituições que, simultaneamente, planejariam e executariam a estratégia desenvolvimentista. Assim, Vargas cercou-se da Assessoria Econômica e do grupo de técnicos da CMBEU, que deu origem ao primeiro núcleo dirigente do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), e JK formou uma “administração paralela” no corpo do Estado. Tal construção institucional atendia a um duplo objetivo: primeiro, isolar as decisões de caráter técnico das ingerências do mundo da política; e, segundo, articular, dentro do aparelho do Estado, o movimento simultâneo de unificação das classes dominantes e de controle das classes subalternas em prol do projeto de acumulação acelerada.

---

<sup>22</sup> A Constituição de 1937 continha dispositivos relacionados com a nacionalização das minas, dos recursos energéticos e das indústrias consideradas básicas ou essenciais à defesa econômica ou militar da Nação.

Outra questão que permeou o processo de desenvolvimento dos anos 50 foi a ausência de bases fiscais e financeiras sólidas, tanto no setor público quanto no privado, que garantissem sua sustentabilidade. As principais peças da política industrial permaneciam sendo os instrumentos cambiais e tarifários, auxiliados por mecanismos de controle e contingenciamento de importações. Assim, na ausência de reformas estruturais nos sistemas financeiro e tributário, que consumiam as energias governamentais em negociações longas e paralisantes com o Congresso e os governos estaduais, adotava-se uma estratégia de “fuga para frente”, que era viabilizada a partir da montagem de arranjos financeiros alternativos, cuja implementação mitigava os problemas da fragilidade financeira e fiscal.

Esses arranjos financeiros corresponderam, de maneira geral, a três fundos, cujos pesos relativos no financiamento do crescimento variavam conforme as circunstâncias:

- fundos internos às empresas, visando ao seu autofinanciamento e constituídos pela majoração inflacionária dos seus *mark-ups* no âmbito de uma estrutura de mercado oligopolizada;
- fundos públicos constituídos, principalmente, pelos fundos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e do Banco do Brasil, além da formação de capital forjada pelo Governo Central e pelas estatais;
- fundos externos, associados ao aumento do passivo externo líquido da economia.

A articulação desses fundos no processo de financiamento do crescimento era realizada pela política econômica, na medida em que políticas monetária, fiscal, cambial, comercial, tributária, de financiamento, dentre outras, afetavam a sua própria formação. Ao longo do decênio, o fundo interno às empresas foi estimulado pelos sistemas de contingenciamento das importações e de taxas múltiplas de câmbio. A proteção cambial dupla a que se referiu Tavares (1972) garantia o autofinanciamento das empresas através dos aumentos sistemáticos de *mark-ups* no setor industrial. Ademais, políticas monetária, de crédito e fiscal expansionistas, com destaque para o investimento público, eram fonte de demanda efetiva e de pressão inflacionária, viabilizando aumentos de margem de lucro para as firmas.

Quanto ao fundo externo, durante aquele ciclo o financiamento do investimento dependeu do autofinanciamento complementado pelo acesso a capitais do exterior, no caso das empresas privadas. Quanto ao fundo público, este também se beneficiava de receitas oriundas das “diferenças de câmbio”; mais importante, ressalte-se o papel fundamental do BNDE como financiador de projetos e investimentos em infra-estrutura; não se deve perder de vista, por

fim, a sistemática emissão monetária pelo Tesouro Nacional, requerida para financiar os gastos públicos.

A reversão da fase ascendente desse ciclo de crescimento esteve associada ao recrudescimento inflacionário e à deterioração das contas externas (dentre outros fatores), que induziram a adoção de políticas macroeconômicas restritivas no início dos anos 60. Essas políticas eliminaram a funcionalidade do arranjo financeiro doméstico adotado até então, contribuindo para a reversão da fase ascendente do ciclo de crescimento da economia. De um lado, a demanda do setor público e a demanda agregada foram arrefecidas, inviabilizando o “fundo interno”. De outro, as contas públicas deterioraram-se, afetando o investimento público (fundo público).

De todo modo, uma etapa fundamental do processo de construção fora cumprida. Esse processo, como visto, foi duramente criticado em diversos momentos: ao longo de sua própria execução (quando se destacavam as críticas de Eugênio Gudim e de Octavio Gouvêa de Bulhões);<sup>23</sup> no regime militar, por homens como Antonio Delfim Netto e Mário Henrique Simonsen; e nos anos 90,<sup>24</sup> quando as críticas eram formuladas em outros termos, associando o desenvolvimentismo a uma condescendência “perversa” com a inflação e com “práticas fiscais irresponsáveis”. A seguinte passagem de um texto recente de Gustavo Franco, um dos principais ideólogos do neoliberalismo no Brasil, que, não por acaso, foi um destacado membro da equipe econômica no Governo Fernando Henrique Cardoso, é lapidar:

É curioso que o desenvolvimentismo brasileiro tenha conseguido preservar em torno de si a aura de projeto nacional redentor e, com isso, tenha logrado distanciar-se de alguns dos principais problemas que criou, como a concentração de renda que, curiosamente, não é vista como uma decorrência da aplicação, durante várias décadas, de um “imposto único sobre o pobre” — a inflação. É extraordinário que essas culpas tenham ficado sem dono (Franco, 2005).

Para não deixar dúvidas, o autor (Franco, 2005) repete-se no parágrafo seguinte<sup>25</sup>:

---

<sup>23</sup> Havia também críticas de grupos à esquerda, contrários à presença de indústrias multinacionais.

<sup>24</sup> Na década de 90, em particular nos anos do Governo Fernando Henrique Cardoso, a questão da estabilidade monetária dominava todos os demais temas da agenda econômica, conforme será explorado mais adiante.

<sup>25</sup> O que não chega a constituir surpresa para quem, por ofício, é obrigado a acompanhar a literatura econômica corrente. Convém lembrar as palavras de L. G. M. Belluzzo, segundo as quais “[...] o custo de oportunidade de ler Gustavo Franco é muito alto, porque o texto é muito ruim” (Belluzzo, 1996).

É curioso: tudo se passa como se a concentração de renda não fosse obra da inflação, da qual dependia o dinamismo de um modelo econômico calcado na indisciplina fiscal, mas de alguma determinação impronunciável emanada de nosso passado colonial, ou de perversos mecanismos iminentes à ordem econômica internacional ou às contradições do capitalismo.

É evidente que o processo de construção implicou custos elevados, dentre eles, o processo inflacionário e a concentração de renda. Não é esse o ponto. Todos os autores estruturalistas, Celso Furtado em primeiro lugar, reconhecem esses custos. Ocorre que: (a) a inflação foi, sim, funcional ao processo de desenvolvimento; e (b) a concentração de renda apenas marginalmente foi intensificada pelo imposto inflacionário. A relação entre a piora na distribuição de renda e o crescimento econômico dos anos 50 tem fundamentos muito mais concretos. Furtado analisa-os em inúmeras obras; em **A Construção Interrompida**, por exemplo, ele observa que

[...] a região mais pobre do país transferia para a mais rica — esta, em processo de rápida industrialização — o recurso econômico mais escasso e mais estratégico do ponto de vista do desenvolvimento econômico: a capacidade para importar. [...] [Além disso,] o salário pago à massa da população trabalhadora não acompanhava o aumento da produtividade nas atividades industriais, em razão da formidável reserva de mão-de-obra disponível nas regiões mais pobres [...] (Furtado, 1992).

Mais ainda:

O que permitia aos brasileiros conviver com as gritantes injustiças sociais era o intenso dinamismo da economia. Muitos observadores [...] descobriam nesse dinamismo uma fonte de legitimidade para um sistema de poder que gerava tantas injustiças. Outros (entre os quais me incluo) consideravam que o preço social que estava sendo pago pelo desenvolvimento era exorbitantemente elevado [...]. Mas, pelo menos sobre um ponto, havia consenso: interromper o crescimento econômico não contribuiria senão para agravar os problemas sociais (Furtado, 1992, p. 12).

Relacionar a inflação à concentração de renda, tal como o faz G. Franco (2005), revela uma postura — ou de ignorância, ou de desonestidade intelectual — que, vista de hoje, ajuda a compreender a prioridade absoluta que a política de estabilidade monetária veio a ter nos anos 90, com todas as suas conseqüências negativas sobre as demais variáveis da economia. Resta, portanto, qualificar-se sua referência ao passado colonial de “determinação impronunciável” (*sic*), o que pode ser feito, de resto, com a recuperação de algumas colocações de um autor, como se sabe, absolutamente insuspeito: Edmar Bacha. Referindo-se à concentração de renda ocorrida na década de 60,

esse autor considera os aportes teóricos e as evidências empíricas produzidos pelos economistas brasileiros, para concluir que se formara um consenso segundo o qual

[...] a extrema desigualdade na distribuição da renda do país tem fundas raízes históricas, **que remontam ao padrão monopólico de apropriação da terra no Brasil Colônia**. A concentração de renda se projeta do campo para a cidade ao criar uma fonte permanente de suprimento de mão-de-obra a salários reduzidos para a indústria. [...] Ademais, a concentração de renda tende apenas a agravar-se com a continuação do crescimento econômico, mantida a estrutura agrária e o padrão de industrialização dependente (Bacha, 1976, p. 15, grifos nossos).

A construção foi retomada no regime militar que se instalou a partir do golpe de 1964. Sobre esse período, importa observar-se que, no novo arcabouço político e institucional autoritário inerente à ditadura, marcado pela hipercentralização decisória e administrativa e pela completa sujeição dos demais poderes ao Poder Executivo federal, a agenda das reformas estruturais — tributária, financeira, bancária — foi imposta em curto espaço de tempo.

Essas reformas permitiram superar o estrangulamento proporcionado pela inadequação da estrutura financeira e creditícia às necessidades de expansão (tanto na esfera da produção quanto na da circulação) dos novos setores industriais e, em particular a tributária, capacitaram o Estado a resolver os problemas do financiamento público. O sistema tributário, por sinal, pela primeira vez na história brasileira, foi arquitetado como uma peça-chave na engrenagem do sistema econômico, e não mais apenas como instrumento de geração de receitas. Nesse sentido, o conjunto das reformas, sem dúvida, conferiu uma forma mais “moderna” ao capitalismo brasileiro, “com a construção de mecanismos de acumulação especificamente financeira” (Teixeira, 1994, p. 149).

É interessante observar-se que, na fase ascendente seguinte do ciclo econômico brasileiro, observada entre 1967 e 1973, as formas de financiamento do ciclo anterior foram reproduzidas: autofinanciamento, recursos externos e fundos públicos. A reforma fiscal-financeira de 1965-67 foi funcional para a retomada do crescimento da economia, ao contribuir para a recomposição das fontes de financiamento do Governo (fundo público), através da emissão de títulos com cláusula de correção monetária (ORTNs), além de favorecer a expansão do crédito ao consumidor e para capital de giro. Ademais, houve majoração de tarifas públicas e de impostos diretos e indiretos e corte de gastos do Governo no âmbito do Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG). A criação do Banco Nacional de Habitação (BNH) e a adoção do sistema do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), em 1964, também estimularam a formação do fundo público. A partir de 1971, este contou, também, com o Programa de Integração Social (PIS).

Quanto ao fundo interno, o autofinanciamento das empresas foi relevante no período para o financiamento de investimento. A política de arrocho salarial viabilizada pelo contexto autoritário, em paralelo à adoção de políticas monetária, de crédito e fiscal expansionistas, permitiu o aumento de *mark-ups* e o controle da inflação. O aumento de margens foi ainda favorecido pela política de comércio exterior, que, entre 1964 e 1967, introduziu um conjunto de incentivos fiscais e creditícios às exportações<sup>26</sup>. Finalmente, com relação ao fundo externo, houve nesse período crescente endividamento externo, inclusive das empresas estatais.

A experiência de crescimento acelerado do período 1968-73, mais que um “milagre econômico”, deve ser percebida como uma vigorosa recuperação econômica. Sua longa duração e as altas taxas de crescimento atingidas são explicadas pelo enorme hiato existente, em 1967, entre o PNB potencial e o efetivo, como resultado do extenso período de crescimento abaixo do potencial desde 1962 até 1967 (Bacha, 1976). Assim, quando a utilização plena da capacidade instalada trouxe a necessidade da ampliação de investimentos em capital fixo, concomitantemente à depressão dos mercados financeiros e de comércio externos no final de 1973, a funcionalidade do arranjo financeiro para o crescimento foi ameaçada. De fato, após o choque do petróleo, quando o quadro externo favorável foi desfeito e, também, quando o esgotamento da capacidade instalada impôs a necessidade de ampliar o investimento em capital fixo, a balança comercial e a de transações correntes deterioraram-se rapidamente.

Os efeitos desse quadro internacional turbulento sobre as contas externas (e em última instância, sobre o nível de atividade) foram atenuados pela abundante liquidez resultante da reciclagem dos “petrodólares” e dos déficits interno e externo norte-americanos, que deram novo impulso aos euromercados. Desse modo, um novo ciclo de crescimento econômico no Brasil foi viabilizado entre 1976 e 1980, sob a égide do II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND). A partir de 1976, o Governo praticou uma política de aumento do diferencial entre taxas de juros internas e externas, visando estimular o endividamento externo e, ao mesmo tempo, conter pressões inflacionárias decorrentes da ampliação da base monetária. Esse processo, que ficou conhecido como “ciranda financeira”, vinculava, então, a dívida pública interna à dívida externa, cuja estatização cresceu a passos largos a partir de 1979. A consequência era, novamente, a fragilização financeira do Estado. Enquanto houve financiamento externo abundante, o programa de investimento das estatais foi levado adiante

---

<sup>26</sup> Esses incentivos compreendiam desde a isenção do pagamento do Imposto de Renda relativo à parcela do lucro proveniente da atividade exportadora até a isenção do pagamento de impostos indiretos para os produtos exportados. Implantou-se o regime de *drawback*, que isenta o pagamento de impostos e taxas vinculadas às importações de bens utilizados em projetos voltados para a exportação.

e os desequilíbrios externos puderam ser financiados (dir-se-ia escamoteados), viabilizando-se o ciclo de crescimento do II PND. Contudo, quando ocorreu a reversão do ciclo de liquidez internacional na virada dos anos 70 para os 80, o arranjo financeiro adotado perdeu sua funcionalidade para o crescimento da economia, que sofria, como visto anteriormente, uma crise devastadora.

Este, portanto, de maneira abreviada, o processo de construção, com seus erros e acertos, cujo fim foi anunciado por Fernando Henrique Cardoso ao decretar o “fim da Era Vargas”. Os parágrafos seguintes dedicam-se, à guisa de conclusão, a apresentar o que constitui, em essência, a agenda de reformas que passa a ser, salvo engano, até os dias atuais, submetida à sociedade como condição não apenas necessária, tampouco suficiente, mas imprescindível para o País adentrar um novo ciclo de desenvolvimento.

O alvo principal dessa agenda é a própria Constituição Federal de 1988. Esta, em especial no que respeita a seu capítulo da Seguridade Social (CF, Título VIII, Capítulo II), teria sido excessivamente “generosa”, principalmente em relação à legislação da Previdência Social, ao estender benefícios para largas parcelas não contributivas da população (inclusive no setor rural) e vincular o piso previdenciário ao salário mínimo. Isso, ao implicar um comprometimento financeiro crescente do Estado no sentido de atender a essas novas demandas previdenciárias, tê-lo-ia desviado de funções mais urgentes e importantes, como realizar investimentos em infra-estrutura e “focalizar” seus gastos sociais nos segmentos “realmente pobres”. Assim, a reforma previdenciária tem como principais itens: a desvinculação entre o piso previdenciário e o salário mínimo; a adoção, por parte do INSS, do princípio da idade mínima de 55 anos para as mulheres e 60 anos para os homens e, se possível, o aumento da idade mínima; a eliminação dos regimes especiais dos professores e dos empregados do meio rural; a redução dos benefícios assistenciais para 50% do piso previdenciário; e o aumento da idade de elegibilidade da Lei Orgânica da Assistência Social (Loas) para 70 anos (Levy et al., 2006).

A contestação a um tal tipo de proposição é óbvia. Em primeiro lugar, a Constituição não consagrou um capítulo à Seguridade por índole generosa. Ela o fez por questões de justiça social, porque esse era o elemento primordial de vontade que estava presente na sociedade que elegeram os constituintes. É evidente que os gastos previdenciários teriam de subir; para isso, a Carta de 88 separou o Orçamento da Seguridade do Orçamento Geral da União, destinando receitas específicas — as contribuições sociais — ao financiamento da Seguridade.<sup>27</sup>

<sup>27</sup> Não se trata aqui de negar que haja espaço para aperfeiçoamentos na gestão da Previdência. O que não se pode perder de vista é, reafirme-se, o caráter distributivo e universal que a Constituição de 1988 destinou à Seguridade. Para o aprofundamento dessas questões, ver Gentil (2006).

Mas reformar a Previdência, nos termos anteriormente descritos, implica, necessariamente, reescrever o texto constitucional da ordem tributária (CF, Título VI). É notório que a evolução, nos últimos anos, do sistema tributário se deu no sentido de piora de sua qualidade, ao mesmo tempo em que ampliava enormemente sua participação na renda nacional. Note-se, porém, que isso ocorreu muito mais como imperativo da lógica da estabilidade monetária do que, por exemplo, dos ditames universalizantes da política social estabelecidos na Constituição. Prova cabal desse fato é a apropriação, pelo Executivo federal, via mecanismos como a DRU, de recursos que originalmente se destinariam à Seguridade e que acabam sendo utilizados para reforçar o superávit primário e, em última instância, pagar juros da dívida pública. Nesse sentido, ao invés de uma reforma ampla e de resultados incertos, parece muito mais razoável caminhar no sentido de aperfeiçoamentos graduais que ampliem a base tributária, reduzam a carga fiscal em setores prioritários e promovam uma maior progressividade do sistema.

Outras reformas freqüentemente propugnadas, as quais aqui serão apenas enunciadas, dizem respeito à legislação trabalhista e ao Poder Judiciário. As primeiras, em geral, objetivam “flexibilizar” as relações de trabalho, questionando ainda o que seria um excessivo conjunto de direitos estabelecidos na legislação constitucional e na CLT. A reforma do Judiciário é apresentada como necessária por ser esse poder um “fator de risco” para o investimento no Brasil. Argumentam seus defensores que, ao invés de se dedicarem à sua função precípua, isto é, “[...] garantir o cumprimento das leis e dos contratos [...] e proteger os direitos de propriedade [...], os magistrados entendem que o seu papel principal [...] [é] o de fazer justiça social”<sup>28</sup>.

A agenda de reformas não se esgota aí. Importa ressaltar-se, contudo, seu caráter geral, absolutamente antitético ao que foi a agenda de reformas no ciclo desenvolvimentista brasileiro, conforme se tentou demonstrar ao longo deste artigo. Com efeito, as reformas institucionais implementadas no meio século compreendido entre 1930 e 1980, fosse pela via autoritária, fosse por atalhos ao mundo da política, objetivaram sempre dotar o Estado de instrumentos e capacidades que permitissem conduzir o País à via da modernização — esta vista como o único caminho para a superação do subdesenvolvimento. Esse processo de construção nacional é que, para se utilizar a metáfora clássica, transformou o imenso cafezal num parque industrial moderno e diversificado. A agenda “moderna” de reformas, em contraste, enfatiza precisamente o contrário: o que se deve fazer é criar e fortalecer as instituições de mercado, de modo a

---

<sup>28</sup> Cf. Pinheiro *et al.* (2006). Para uma crítica contundente e fundamentada a essa visão, ver Dell’Orto e Carvalho (2007).

capacitá-lo a realizar o desenvolvimento econômico; as reformas, portanto, devem sempre obedecer à sua lógica (isto é, devem ser *market friendly*).

Como palavras finais, afirme-se que o presente trabalho pretende constituir, dentro dos limites de suas modestas possibilidades, um contraponto a esse ideário “modernizante” e que, nesse sentido, se observa com vivo interesse uma reanimação dos ideais desenvolvimentistas na sociedade brasileira, de que são provas inequívocas a crescente recuperação da figura e do pensamento de Celso Furtado, e a ocupação, no segundo Governo Lula, de postos-chave do Estado (como o BNDES e o Ministério da Fazenda) por figuras historicamente comprometidas com o desenvolvimento nacional.

A Constituição de 1988 continua sendo o grande marco institucional da República. Desenvolvimento e justiça social são os principais valores que estiveram presentes em sua elaboração. Estado e sociedade unidos e comprometidos com sua efetiva implementação são os elementos necessários para a retomada da construção interrompida. Pois, como Celso Furtado ensinou, a História ainda não terminou, e ninguém pode estar seguro de quem será o último a rir ou a chorar.

## Referências

ARIDA, P. (Org.). **Inflação zero** — Brasil, Argentina e Israel. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BACHA, Edmar. L. **Os mitos de uma década**: ensaios de economia brasileira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.

BELLUZZO, L. G. M. Provocações econômicas e culturais. **Carta Capital**, n. 37, p. 55, 27 nov. 1996.

BELLUZZO, L. G. M.; COUTINHO, L. (Org.). **Desenvolvimento capitalista no Brasil**: ensaios sobre a crise. São Paulo: Brasiliense, 1982. v. 1.

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

CASTRO, Antonio Barros de; SOUZA, Francisco Eduardo Pires de. **A economia brasileira em marcha forçada**. São Paulo: Paz e Terra, 1985.

BRASIL. Leis, Decretos etc. **Constituição da República Federativa do Brasil 1988**. Brasília: Senado Federal, 1988.

CARROLL, Lewis. Alice in the Wonderland. In: CARROLL, Lewis. **The complete illustrated works of Lewis Carroll**. New York: Avenel Books, 1982. Cap. 6.

CARNEIRO, R. et al. (Org.). **A política econômica da Nova República**. São Paulo: Paz e Terra, 1986.

DELL'ORTO, C. L. B.; CARVALHO, L. F. R. A justiça paroquial e a síndrome de Robin Hood — Compromisso com a jurisdição e o valor justo. **Boletim CEDES**, fev. 2007. Disponível em: <[www.cedes.iuperj.br](http://www.cedes.iuperj.br)>. Acesso em: 14 jun. 2008.

FARO, C. (Org.). Plano Collor: avaliação e perspectivas. **Revista Brasileira de Economia**, v. 44, edição especial, jan. 1991.

FIORI, J. L. O poder global dos Estados Unidos: formação, expansão e limites. In: FIORI, J. L. **O poder americano**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2004. p. 67-110.

FRANCO, G. H. B. Auge e declínio do inflacionismo no Brasil. In: GIAMBIAGI, F. et al. (Org.). **Economia brasileira contemporânea: 1945/2004**. Rio de Janeiro: Campus, 2005.

FURTADO, Celso. **Brasil: a construção interrompida**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

GENTIL, Denise. L. **A política fiscal e a falsa crise da seguridade social brasileira** — análise financeira do período 1990-2005. Tese (Doutorado)-UFRJ, Instituto de Economia, Rio de Janeiro, 2006.

GUIMARÃES, Ulysses. **Discurso proferido na sessão de 5 de outubro de 1988**. Brasília: Câmara dos Deputados, 1988. (Publicado no DANC em 5 out. 1988, p. 14380-14382). Disponível em:

<<http://apache.camara.gov.br/portal/arquivos/Camara/internet/plenario/>>.

IPEADATA. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/default.jsp>>. Acesso em: jun. 2008.

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

LEVY, Paulo Mansur; VILLELA, Renato (Org). **Uma agenda para o crescimento econômico e a redução da pobreza**. Rio de Janeiro: IPEA, 2006.

MEDEIROS, C. A. **A China como um duplo pólo na economia mundial e a recentralização da economia asiática**. Rio de Janeiro: URFJ; Instituto de Economia, 2006. (Texto para Discussão).

MODIANO, Eduardo M. A ópera dos três cruzados: 1985-1989. In: ABREU, Marcelo P. (Org.). **A Ordem do progresso**: cem anos de política econômica republicana. Rio de Janeiro: Campus, 1997.

OLIVEIRA, Francisco de. **A economia brasileira**: crítica à razão dualista. Petrópolis, RJ: Vozes, 1981.

PINHEIRO, A. C.; GIAMBIAGI, F. **Rompendo o marasmo**: a retomada do desenvolvimento no Brasil. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.

PINTO, L. A. COSTA. **Desenvolvimento econômico e transição social**. Rio de Janeiro: Universidade do Brasil; Instituto de Ciências Sociais, 1967.

REIS, F. W.; O'DONNELL, G. (Org.). **A democracia no Brasil**: dilemas e perspectivas. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1988.

SABÓIA, J. Política salarial e distribuição de renda: 25 anos de desencontros. In: DISTRIBUIÇÃO de renda no Brasil. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.

SANTOS, W. G. A pós-revolução brasileira. In: JAGUARIBE, H. et al. **Brasil, sociedade democrática**. Rio de Janeiro: José Olympio, 1985.

TAVARES et al. (Org.). **Aquarella do Brasil**. Rio de Janeiro: Rio Fundo, 1990.

TAVARES, Maria da Conceição. **Da substituição de importações ao capitalismo financeiro**. Rio de Janeiro: Zahar, 1972.

TEIXEIRA, Aloisio. **O ajuste impossível**: um estudo sobre a desestruturação da ordem econômica mundial sobre o Brasil. Rio de Janeiro: UFRJ, 1994.

VELLOSO, J. P. R. (Org.). **Dívida externa e desenvolvimento**. Rio de Janeiro: José Olympio, 1990.

WERNECK VIANNA, L. J. **A transição** — da constituinte à sucessão presidencial. Rio de Janeiro: Revan, 1989.

WERNECK VIANNA, L. J. **De um Plano Collor a outro**: estudo de conjuntura. Rio de Janeiro: Revan, 1991.

WERNECK VIANNA, L. J. **Travessia**: da abertura à Constituinte 86. Rio de Janeiro: Taurus, 1986.

WERNECK VIANNA, Salvador Teixeira. **Desenvolvimento econômico e reformas institucionais no Brasil**: considerações sobre a construção interrompida. Rio de Janeiro: UFRJ, 2007. Tese (Doutorado)-Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2007.

WILLIAMSON, J. What Washington means by policy reform. In: WILLIAMSON, J. **Latin American adjustment**: how much has happened. Washington, DC: Institute of International Economics, 1990.

