

Uma visão histórica sobre o problema do padrão de financiamento da economia brasileira

*Julio Manuel Pires**

Professor do Departamento de Economia e do Programa de Estudos Pós-Graduados em Economia Política na PUC-SP e Professor do departamento de Economia da FEARP-USP.

Resumo

Este artigo propõe-se a examinar a relação entre déficit público, dívida pública e desempenho econômico no Brasil, do pós-guerra até os anos 1980-89. Para tanto, são analisados o contexto anterior a 1964, as reformas institucionais implementadas a partir desse ano e a crise desse padrão de financiamento naquela década.

Palavras-chave

Desenvolvimento econômico; déficit público; padrão de financiamento.

Abstract

This paper intends to inquire into the relationship between deficit, public debt and economic performance in Brazil from post-war until the 80's. The analysis is done taking in account the context previous to 1964, the institutional reforms introduced afterward and the crisis of this financing pattern in the 80's.

* E-mail: jmpires@usp.br

Key words

Economic development; public deficit; financing pattern.

Classificação JEL: N26.

Artigo recebido em 17 jun. 2003.

Introdução

Não há qualquer dúvida a respeito dos efeitos perversos da crise da dívida externa e do estrangulamento financeiro do setor público, ocorridos no início da década de 80 do século XX, sobre o crescimento medíocre observado ao longo daquela década, que se viu acompanhado, ademais, da aceleração inflacionária, do aumento da miséria e da piora da distribuição de renda no período. Assim como, nos dias atuais, alguns analistas observam com muita preocupação o rápido crescimento do endividamento interno e suas conseqüências deletérias sobre a saúde financeira do Estado brasileiro e, em decorrência disso, sua capacidade de articular políticas públicas — em particular políticas sociais — mais incisivas.

Nossa preocupação principal no decorrer deste artigo será estabelecer os nexos causais mais importantes entre déficit público, dívida pública e desempenho econômico no Brasil, do pós-guerra até os anos 80, sem deixar de considerar, obviamente, a relação de reciprocidade existente entre essas variáveis. Para tanto, o conceito básico a balizar nossa análise é o conceito de “padrão de financiamento” do Estado, pelo qual pretendemos exprimir os arranjos institucionais — estrutura tributária, política de preços públicos, política de dívida pública e o conjunto de normas legislativas atinentes — que propiciam a sustentação financeira, viabilizando, assim, todo o conjunto de atividades afetas ao setor público.

A crise financeira vivenciada com intensidade pelo Estado brasileiro nos anos 80 tem suas raízes fincadas na deterioração do padrão de financiamento erigido no período pós 1964. Antes de entrar nessa discussão, entretanto, julgamos apropriado promover uma análise sumária do contexto econômico anterior ao Golpe Militar, para situar com maior clareza os condicionantes da reforma do padrão de financiamento da economia e do Estado e seus desdobramentos posteriores. Assim, pretendemos, inicialmente, apresentar um breve retrospecto

acerca do papel do déficit e do endividamento público no desenvolvimento econômico recente do País — desde o pós-guerra até o início dos anos 80 —, para, então, analisar a crise do padrão de financiamento do Estado brasileiro, traçando um paralelo entre o ocorrido nos anos 60 e na década de 80 do século XX.

1 - Breve retrospecto

A situação com que se deparou o Governo Dutra ao final da Segunda Guerra Mundial é bastante conhecida: grande acúmulo de divisas — resultante da expansão das exportações, inclusive de manufaturados, e da compressão das importações propiciadas pelo contexto de guerra —, economia em crescimento, aceleração inflacionária e desequilíbrio das contas públicas. Tal situação, somada à orientação conservadora do Governo, fez com que a estabilização de preços se tornasse o objetivo principal da primeira metade de seu mandato. A estratégia escolhida para atingir a meta de redução dos índices inflacionários resumia-se, fundamentalmente, na manutenção da taxa de câmbio valorizada, na maior liberalidade quanto às importações e num esforço para a redução do déficit público, dadas as dificuldades para seu financiamento não inflacionário.

Temos aqui um ponto importante a ser ressaltado desde já relativamente ao contexto institucional do período anterior a 1964. Trata-se da dificuldade intrínseca do Estado, dado o quadro institucional daquele momento histórico, em financiar-se junto ao público, ou mesmo externamente, mediante a emissão de títulos da dívida pública. Internamente, os obstáculos principais faziam-se sentir, principalmente, por conta da amplitude e da penetração extremamente reduzidas do sistema financeiro e da vigência da denominada Lei da Usura¹, a qual impedia, juridicamente, que fossem pagas taxas de juros nominais superiores a 12% ao ano. Essa legislação revelou-se ainda mais restritiva após a aceleração inflacionária que caracterizou a segunda metade dos anos 50, deixando qualquer aplicador que investisse àquela taxa sujeito a retornos reais negativos.

Relativamente ao endividamento externo, há que ressaltarmos a virtual inexistência, nesse período, de um mercado de crédito privado de âmbito internacional. O denominado “Euromercado”, segundo algumas versões, inicia-se no final da década de 50, por conta das tensões da Guerra Fria, e vai se desen-

¹ A Lei da Usura foi aprovada em 1934, tendo sido mantida na Constituição de 1946.

volver com maior intensidade e adquirir importância no financiamento externo dos países em desenvolvimento apenas a partir do final dos anos 60. Antes disso, a possibilidade de obter financiamento externo encontrava-se restrita, quase exclusivamente, ao apoio de organismos oficiais de fomento e empréstimos como: Banco Mundial, Banco Interamericano de Desenvolvimento, Fundo Monetário Internacional e Eximbank.

As dificuldades de financiamento do déficit público mediante a utilização dos endividamentos interno e externo podem ser vislumbradas na Tabela 1, na qual se constata que, a despeito dos déficits fiscais verificados em 1945-46 e 1949-50, a dívida externa total sofreu retrocesso no mesmo período, o mesmo ocorrendo com a dívida interna federal como percentual do Produto Interno Bruto.

Tabela 1

Indicadores selecionados do endividamento e das finanças
públicas no Brasil — 1945-64

ANOS	DÍVIDA EXTERNA REGISTRADA TOTAL		DÍVIDA INTERNA FEDERAL (% do PIB)	SUPERÁVIT OU DÉFICIT DA UNIÃO	
	Valor (US\$ milhões)	% do PIB (1)		Valor (Cr\$ 1 000)	% do PIB (1)
1945	698	-	7,0	-997 821	-
1946	644	-	5,9	-2 632 968	-
1947	625	6,5	5,6	460 238	0,26
1948	597	5,4	5,0	3 381	0,00
1949	601	4,6	4,3	-2 810 172	-1,16
1950	559	3,7	3,7	-4 297 066	-1,53
1951	571	3,1	3,0	2 218 675	0,64
1952	638	2,9	2,5	2 278 872	0,56
1953	1 159	9,4	2,1	-2 868 262	-0,59
1954	1 196	10,6	1,6	-2 711 108	-0,40
1955	1 395	12,2	1,3	-7 616 013	-0,93
1956	2 568	17,6	1,0	-32 945 664	-3,20
1957	2 373	11,2	0,9	-32 923 125	-2,64
1958	2 734	22,4	0,7	-30 662 084	-1,97
1959	2 971	19,4	0,5	-26 446 558	-1,14
1960	3 462	20,3	0,4	-31 623 695	-0,99
1961	3 144	18,2	0,3	-102 459 969	-2,20
1962	3 367	16,9	0,4	-214 865 456	-2,88
1963	3 298	13,7	0,4	-324 522 739	-2,43
1964	3 155	14,6	0,6	-760 091 252	-2,90

FONTE: ABREU, Marcelo de Paiva (Org.). **A ordem do progresso**: cem anos de política econômica republicana, 1889-1989. Rio de Janeiro: Campus, 1989. p. 399-407.

IBGE. **Estatísticas históricas do Brasil**: séries econômicas, demográficas e sociais de 1550 a 1988. 2. ed. Rio de Janeiro: IBGE, 1990. p. 617.
IPEADATA.

(1) Calculado com base no valor do PIB pelo câmbio médio anual.

Também fica evidente, na mesma fonte de dados, que a iniciativa de contenção do déficit público durante o Governo Dutra se viu arrefecida com a aproximação do final do mandato e com a redução das taxas inflacionárias, conduzindo-o a tentar imprimir maior dinamismo à economia, mediante a expansão dos gastos públicos.

Vargas, quando assumiu, em 1951, voltando ao poder “nos braços do povo”, tinha delineado, claramente, uma estratégia de governo que envolvia, numa primeira etapa, o ajuste financeiro do setor público, notadamente mediante o corte de despesas, para, em seguida, deslanchar um processo de crescimento acelerado, lastreado em empréstimos internacionais, concedidos com aval do Governo norte-americano. Tal estratégia foi seguida com particular empenho nos dois primeiros anos do Governo, permitindo que, em 1951, em momento raro de nossa história, o setor público como um todo apresentasse superávit global, dado que os déficits dos estados e dos municípios puderam ser cobertos pelo superávit verificado em nível federal. Todavia a mudança do Governo norte-americano, com a vitória dos republicanos, impediu que se concretizassem os pacotes de empréstimos e de investimentos já acordados², obrigando o Governo brasileiro a fazer uso de seus próprios recursos para impulsionar os investimentos necessários no setor de infra-estrutura, cujas deficiências se constituíam no maior entrave à continuidade do processo de industrialização. A mudança de ênfase no discurso de Vargas, encaminhando-se para posturas mais nacionalistas, implicava sobrecarregar o setor público com as despesas necessárias para corrigir os desequilíbrios na infra-estrutura, agravando, sobremaneira, o estado das finanças públicas durante esse período.

Tal agravamento se viu exponenciado com os esforços desenvolvimentistas promovidos por Juscelino na segunda metade da década de 50. Como podemos depreender da Tabela 1, o déficit do Governo Federal em termos nominais é mais do que quadruplicado logo no primeiro ano do Governo JK — após já ter sofrido um acréscimo de 180% no conservador período de Café Filho —, mantendo-se nesse novo patamar durante toda sua presidência. É importante assinalar, a esse respeito, dois fatos notáveis. Em primeiro lugar, a arrecadação tributária como percentual do Produto Interno Bruto expandiu-se de forma modesta, mas praticamente constante, em todo esse interregno até aqui analisado, o que revela uma capacidade maior de absorção de recursos por parte do Estado, suplantada, contudo, pelas ne-

² A esse respeito, ver Vianna (1987).

cessidades maiores de gastos postas pelo projeto de sustentação e de aceleração do crescimento industrial. O segundo fato importante diz respeito ao crescimento relativamente pequeno do endividamento externo total (cerca de 80% entre 1954 e 1960) e à redução significativa operada na dívida interna do Governo Central relativamente ao PIB, a qual alcançava, no início dos anos 60, percentual inferior a 0,5%.

Todavia, apesar de os endividamentos interno e externo do setor público se situarem em patamares reduzidos, notadamente quando tomados como proporção do Produto Interno Bruto, cabe observarmos as dificuldades vivenciadas pelos Governos JK e, posteriormente, Jânio-Parlamentarismo-Jango para a rolagem e a constituição de novos créditos internos e externos. No caso de Juscelino, ao final de seu governo, a crise do setor externo da economia, expressa pelos déficits constantes no balanço de pagamentos entre 1957 e 1960, agravou-se, sobretudo, após o rompimento formal com o FMI, em julho de 1959, obrigando-o a fazer uso constante de créditos externos de curto prazo e *swaps* (Dib, 1985), de custos bem maiores e prazos reduzidos, firmando-se como uma das heranças menos desejadas pelos governos posteriores.

Relativamente à possibilidade de financiamento interno mediante a emissão de títulos da dívida pública, os obstáculos eram igualmente relevantes, obrigando o Governo a fazer uso de legislações impositivas, isto é, colocações compulsórias desses títulos junto aos sistemas previdenciário e financeiro, sobretudo.

Por outro lado, é imperioso ressaltar que, a despeito desses problemas, foi ainda possível ao Estado realizar o esforço financeiro principal na aceleração do crescimento econômico verificado nos anos 50 e, sobretudo, durante o Plano de Metas. Todavia tal esforço implicou, praticamente, esgotar as possibilidades de financiamento inflacionário do déficit mediante a emissão de moeda. Os patamares ascendentes do nível geral de preços verificados a partir do final dos anos 50 e, principalmente, no início da década seguinte — com seus efeitos perturbadores sobre a atividade econômica e o ambiente social e político — revelavam a extenuação de tal modalidade de geração de recursos para o Estado e os limites estreitos com que podia operar o acordo político populista.

Nos Governos seguintes — marcados por elevada instabilidade política e institucional —, não se promoveu qualquer alteração importante em relação a tal quadro, à exceção do “ensaio” frustrado de introdução da correção monetária, em 1962, na atualização dos valores dos títulos da dívida pública (Abreu, 1989, p. 204). Ainda que os dados referentes aos estoques das dívidas interna e externa apresentem evolução satisfatória, tendo ambos se ex-

pandido de forma bastante limitada, as informações relacionadas ao déficit do setor público federal contabilizam uma deterioração muito forte das contas públicas, tendo havido ampliação do déficit, em termos nominais, de mais de 2.300%, percentual este bem acima da inflação do período, ensejando que, como percentual do PIB, o déficit oscilasse de 2,2% a 2,9% entre 1961 e 1964.

É nesse contexto que a equipe encarregada da política econômica a partir de abril de 1964 tem que operar. Tendo como objetivo prioritário a consecução da estabilidade de preços e do setor externo, um dos pilares fundamentais do Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG) e das reformas econômicas que o acompanharam foi a definição de um novo padrão de financiamento para a economia em geral e para o Estado em particular.

Esse novo padrão de financiamento lastreou-se em modificações institucionais relacionadas, essencialmente, à constituição de mecanismos apropriados para a captação de recursos externos e internos de forma não inflacionária.

Em relação ao financiamento externo, a preocupação principal consistiu em permitir que o País se inserisse nos fluxos de capitais internacionais, oficiais e privados, notadamente no caso destes últimos, em franca expansão no período. Dessa forma, pretendia-se atenuar, simultaneamente, as restrições interna e externa. A consecução de tal objetivo foi possível, em primeiro lugar, pela própria mudança política, ao permitir que o ambiente político se tornasse agora mais “confiável” aos investidores externos; e, em segundo lugar, por meio de mudança legislativa, abrindo maiores oportunidades de acesso ao crédito externo.

Em relação ao setor privado, viabilizou-se um acesso mais amplo e direto ao crédito fornecido por bancos estrangeiros, mediante a Lei nº 4.131, e, simultaneamente, permitiu-se aos bancos nacionais repassarem às empresas brasileiras empréstimos obtidos no Exterior (Resolução nº 63).

No que toca ao setor público, tanto a Administração Direta quanto as empresas estatais, notadamente estas últimas, fizeram uso, em grande escala, dos recursos externos para viabilizar taxas de investimento mais elevadas, aproveitando-se dos níveis ascendentes de liquidez internacional desde os anos 60, os quais sofreram impulso ainda mais significativo com a reciclagem dos petrodólares a partir do “choque do petróleo”.

As consequências da maior liquidez internacional e da política de constituição de mecanismos institucionais voltados à captação de recursos externos permitiram uma enorme ampliação do endividamento externo como instrumento de financiamento da economia brasileira, conforme pode ser constatado na Tabela 2. A dívida externa total registrada (pública e privada)

ascendeu de US\$ 3,6 bilhões em 1965 para US\$ 12,5 bilhões ao final do “milagre econômico”, multiplicando-se por quatro até o final da década, quando alcançou quase US\$ 50 bilhões. A continuidade dos déficits em conta corrente, em virtude dos efeitos do segundo “choque do petróleo” e do “choque dos juros”, conjugados com as desvalorizações cambiais do início dos anos 80, vai fazer com que a dívida externa chegue a 48% do PIB, contrastando fortemente com os 12,4% do início da década de 70.

Tabela 2

Indicadores selecionados do endividamento e das finanças
públicas no Brasil — 1965-84

ANOS	DÍVIDA EXTERNA REGISTRADA TOTAL		DÍVIDA INTERNA FEDERAL (% do PIB)
	Valor (US\$ milhões)	% do PIB (1)	
1965	3 644	16,0	0,4
1966	3 666	12,8	1,8
1967	3 281	10,5	3,8
1968	3 780	11,1	3,3
1969	4 403	11,8	3,2
1970	5 295	12,4	4,4
1971	6 622	13,5	5,9
1972	9 521	16,2	7,5
1973	12 571	14,9	4,3
1974	17 166	15,5	4,6
1975	21 171	16,3	6,0
1976	25 985	16,9	9,4
1977	32 037	18,1	9,7
1978	43 511	21,6	9,9
1979	49 904	22,3	8,6
1980	53 847	22,6	6,7
1981	61 411	23,8	12,6
1982	70 197	25,9	16,1
1983	81 319	42,9	21,4
1984	91 091	48,0	25,3

FONTE: ABREU, Marcelo de Paiva (Org.). **A ordem do progresso**: cem anos de política econômica republicana, 1889-1989. Rio de Janeiro: Campus, 1989. p. 399-412. IPEADATA.

(1) Calculado com base no valor do PIB pelo câmbio médio anual.

O financiamento interno do setor público em termos não inflacionários tornou-se possível mediante a superação da Lei da Usura, com a instituição da correção monetária e sua vinculação às recém-criadas Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional (ORTNs). Posteriormente, com as Letras do Tesouro Nacional (LTNs), definiu-se o conjunto principal dos instrumentos com que o Estado podia buscar financiar-se junto ao setor privado.

Os acréscimos de arrecadação conseguidos com a reforma tributária³ — da qual resultou também, é importante não esquecer, significativo aumento na centralização de recursos junto ao Governo Federal em detrimento dos estados e dos municípios⁴ —, a maior eficiência do aparato arrecadador e fiscalizador, as maiores possibilidades de obter empréstimos externos — dada a conjuntura externa favorável — e o crescimento do endividamento interno permitiram, uma vez consumadas as alterações institucionais necessárias, alavancar um novo ciclo de crescimento econômico acelerado, no qual coube ao Estado brasileiro, seja por meio da Administração Direta, seja mediante a utilização das empresas estatais, papel essencial.

Grosso modo, podemos dizer que, até o final dos anos 70, esse padrão de financiamento pôde operar de forma razoavelmente eficiente. Todavia a crise externa desencadeada a partir do segundo “choque do petróleo” e da elevação da taxa de juros norte-americana colocou obstáculos cada vez maiores à continuidade do financiamento externo; a moratória mexicana, em agosto de 1982, tornou tais obstáculos intransponíveis. O financiamento mediante a emissão de títulos da dívida pública interna viu-se cada vez mais problemático e custoso ao longo dos anos 80, tendo em vista a necessidade de redução do perfil da dívida em virtude das dificuldades de colocação junto ao público, ressabiado pelo volume ascendente do endividamento e pela possibilidade de inadimplência ou de redução do valor real de seus créditos.

Tal quadro viu-se acompanhado e influenciado pela queda expressiva verificada na carga tributária líquida, determinada, sobretudo, pela ampliação das transferências ao setor privado (pagamentos de juros, previdência social e subsídios).

³ Segundo os dados apresentados por Varsano (1997, p. 36), a carga tributária global ampliou-se de uma média de 16,52% em 1960-64 para 21,71% no período 1965-69.

⁴ A participação da União no total da arrecadação dos três níveis de governo ampliou-se de cerca de dois terços no início dos anos 60 para cerca de três quartos na década e meia seguinte (Varsano, 1997, p. 37).

Os dados referentes à última coluna da Tabela 2 corroboram as assertivas acima.⁵ A dívida externa federal como percentual do PIB amplia-se de forma significativa já nos primeiros anos do período militar, alcançando patamar próximo a 10% na segunda metade da década de 70, ascendendo, por fim, de forma exponencial, no início dos anos 80, quando ultrapassou 25% do PIB em 1984.

2 - Crise econômica e padrão de financiamento

A denominada “crise dos anos 60” e a “crise dos anos 80” apresentam vários elementos de convergência e dessemelhança, que valem a pena ser explorados para entendermos melhor nossa situação atual. Ambas partem de contextos políticos e econômicos extremamente conturbados. No início dos anos 60, tratava-se da renúncia do Presidente recém-eleito e das alterações subsequentes para o parlamentarismo e a volta do presidencialismo, sem que os Primeiros-Ministros que se sucederam no interregno 1961-63 e o Presidente João Goulart conseguissem usufruir de estabilidade ou mostrassem capacidade para articular bases de sustentação política imprescindíveis para as reformas econômicas que se revelavam essenciais. Vinte anos depois, a crise política caracterizava-se pelo esgotamento das bases de sustentação dos governos militares, condicionada, sobretudo, pelo maior nível de organização da sociedade civil, pelo fortalecimento do movimento oposicionista e impulsionada pela crise social e econômica a caracterizar o período.

No campo econômico, em termos sumários, ambos os momentos aqui em tela sucederam períodos de intenso crescimento, capitaneados pelo Estado mediante seus investimentos. O Plano de Metas, na década de 50, e o II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), na segunda metade dos anos 70, caracterizaram-se por determinar alterações estruturais profundas em

⁵ A reduzidíssima transparência, a baixa credibilidade e a manifesta inconsistência dos dados relacionados ao resultado fiscal no período pós 1964 até o início dos anos 80 fizeram com que optássemos por não incluir tais informações em nossa análise. Os principais problemas, dentre outros, encontram-se relacionados à não-inclusão das despesas referentes ao orçamento monetário — no qual constam diversos gastos tipicamente fiscais — e à exclusão das empresas estatais do cômputo geral da necessidade de financiamento do setor público.

nosso aparato produtivo, mormente no setor industrial, alçando nossa economia a novo patamar no processo de industrialização. Ambos os pacotes de investimento, promovidos em sua maior parte pelo Estado diretamente ou mediante empréstimos subsidiados do BNDE, tornaram nosso parque produtivo muito mais integrado e complexo. No entanto, o peso maior no custeio de tais empreendimentos recaiu sobre o Estado, o qual, mesmo conseguindo obter alguns ganhos em termos de arrecadação tributária, não teve como evitar a ampliação do desequilíbrio das contas públicas e suas conseqüências em termos de aceleração inflacionária e aumento do endividamento público.

Aqui surgem algumas diferenças importantes. Em primeiro lugar, a despeito da existência de mecanismos mais adequados para o financiamento do déficit público nos anos 70 comparativamente à década de 50 — como já anotado —, a aceleração inflacionária experimentada nos anos finais da década de 70 e no início da de 80 foi mais significativa que nos anos 50 e no início da década de 60; o processo de indexação disseminado desde a criação da correção monetária em 1964, por certo, teve um papel explicativo importante nessa diferença. Uma segunda divergência importante diz respeito aos níveis bem menores de crescimento das dívidas interna e externa no Governo JK e no início dos anos 60 relativamente ao ocorrido nos Governos Geisel e Figueiredo. Além dos volumes bem distintos de recursos envolvidos em ambos os casos — os investimentos realizados pelo II PND foram muito superiores aos observados no Plano de Metas, tanto em termos absolutos quanto como proporção do Produto Interno Bruto —, a própria possibilidade de dispor de empréstimos internos e externos era radicalmente distinta. Para Juscelino e Jango, simplesmente não era factível contar com tais recursos na proporção necessária para viabilizar o financiamento de seus déficits. Os condicionantes externos e internos, o nível de liquidez internacional e a constituição de um sistema bancário internacional ágil e disposto a emprestar, assim como a configuração de mecanismos institucionais internos adequados para viabilizar a transferência de recursos do setor privado para o Estado, só iriam consolidar-se posteriormente.

Todavia a dessemelhança mais relevante diz respeito às alterações de ordem política e de que forma isso impactou os resultados diversos experimentados pela economia brasileira no final dos anos 60 e no início da década de 70 e por duas décadas depois. Em meados dos anos 60, passamos de um regime político aberto, com eleições diretas em todos os níveis, para um regime político ditatorial, observando-se caminho exatamente oposto na primeira metade da década de 80. O estabelecimento de reformas profundas no relacionamento entre o Estado e a sociedade, mediante alterações tributárias

significativas e a consolidação de um novo quadro institucional que viabilize de forma mais adequada o financiamento do setor público, é muito mais fácil de ser realizado num contexto autoritário do que num regime democrático. Assim, sem deixar de considerar o enorme custo social promovido pelo modelo econômico do regime militar, representado pelo aumento da concentração de renda e pelo injustificável ambiente repressivo prevalecente nesse período, há que reconhecermos que os responsáveis pela condução da política econômica nesse período, mormente durante o Governo Castelo Branco, conseguiram articular um novo padrão de financiamento para o Estado brasileiro, que permitiu alavancar um novo ciclo de crescimento econômico acelerado, suplantando, assim, um dos principais problemas herdados do período anterior.

Em meados dos anos 80, ocorreu o contrário, o maior grau de abertura política imprimido ao Estado nesse período obstaculizou qualquer redefinição do quadro institucional que permitisse fundamentar as bases para uma retomada posterior do crescimento, aprofundando ainda mais o quadro de crise de financiamento herdado do período militar, dado o esgotamento do padrão de financiamento anterior.

3 - Considerações finais

A crise econômica que se evidenciou com maior vigor em 1981 e que se arrasta praticamente até os dias atuais é, antes de tudo, uma crise do padrão de financiamento da economia brasileira, com destaque particular para a crise financeira do Estado. Conquanto extrapole o período delimitado em nosso trabalho, cabe observar, em relação à situação atual, que, não obstante os resultados satisfatórios do Plano Real no que toca aos índices inflacionários e à retomada dos fluxos de capitais externos voluntários, notadamente a partir de 1992, não houve, é evidente, qualquer alteração substancial na estrutura tributária ou no aparato institucional que permitisse ao Estado retomar a iniciativa do processo de desenvolvimento. A impossibilidade política, no momento, de dotar o Estado brasileiro de recursos financeiros e, sobretudo, de racionalidade administrativa que escape às injunções fisiológicas e eleitoreiras mais imediatas, juntamente com o contexto ideológico neoliberal a balizar as características principais da política econômica, finda por fortalecer a posição daqueles que, preocupados exclusivamente com o volume do déficit público e da dívida pública, defendem o esvaziamento das funções

econômicas do Estado, restringindo-o, cada vez mais, às funções preconizadas pelos clássicos do século XIX.

Deixam, assim, de considerar o papel estruturante que cabe ao Estado em qualquer economia e a necessidade de uma intervenção muito mais intensa do setor público, em especial no caso brasileiro, para viabilizar processos redistributivos de renda, mediante a estrutura de tributações e dispêndios.

Um dos principais intuitos deste artigo foi tentar demonstrar que esse problema possui raízes profundas, constituindo-se numa questão estrutural que, ainda que atenuada momentaneamente pelas reformas do PAEG, voltou a se colocar com particular intensidade nos anos 80, ensejando movimentos agudos de contração da atividade produtiva e imobilizando o Estado no que tange a uma intervenção voltada para as políticas de atenuação do quadro de pobreza e de concentração de renda.

Do pós-guerra até o final dos anos 50, as restrições implícitas no padrão de financiamento da economia brasileira não chegaram a constituir obstáculo ao processo de desenvolvimento econômico, em virtude do volume de recursos de investimentos relativamente modesto então demandado pela economia brasileira, dada a fase de industrialização então em curso. A possibilidade de contar com substancial ampliação do afluxo de capital externo de risco, com aumentos gradativos de arrecadação tributária, acompanhados do financiamento inflacionário, foi suficiente para manter o dinamismo econômico.

No entanto, tal solução se revelou esgotada no início da década de 60, obrigando o Governo militar a adotar todo um conjunto de reformas no campo tributário e em relação ao sistema financeiro, que permitiram reconstituir o padrão de financiamento da economia. Esse novo enquadramento institucional, entretanto, mostrou fôlego curto. Sua fragilidade perante um contexto de liquidez internacional adverso e a deterioração das contas públicas, mormente a partir da segunda metade da década de 70 — agravada enormemente pela crise da dívida externa —, impuseram nova crise econômica, com características agravadas face ao verificado duas décadas antes.

Referências

ABREU, Marcelo de Paiva (Org.). **A ordem do progresso**: cem anos de política econômica republicana, 1889-1989. Rio de Janeiro: Campus, 1989.

ARIDA, Pérsio (Org.). **Dívida externa, recessão e ajuste estrutural: o Brasil diante da crise**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.

BARROS, José Roberto Mendonça de; MELLO, Maria Cristina Barros de (1984). **A Revolução de 1964 e a economia**. São Paulo: 1984. (mimeo).

BATISTA JR., Paulo Nogueira. **Da crise internacional à moratória brasileira**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

CARDOSO, Eliana A.; FISHLOW, Albert. **Macroeconomia da dívida externa brasileira**. São Paulo: Brasiliense, 1989.

CASTRO, Antonio Barros de; SOUZA, Francisco E. P. **A economia brasileira em marcha forçada**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

CRUZ, Paulo Davidoff. Notas sobre o endividamento externo brasileiro nos anos setenta. In: COUTINHO, Renata; BELLUZZO, Luiz Gonzaga de Mello. **Desenvolvimento capitalista no Brasil: ensaios sobre a crise**. São Paulo: Brasiliense, 1983. v. 2, p. 59-106.

DIAS, Guilherme Leite da Silva; AGUIRRE, Basília Maria (1992). Crise político-econômica: as raízes do impasse. **Estudos Avançados**. São Paulo, Instituto de Estudos Avançados, v. 6, n. 14, jan./abr. 1992.

DIB, Maria de Fátima Serro Pombal. **Importações brasileiras: políticas de controle e determinantes da demanda**. Rio de Janeiro: BNDES, 1985.

IBGE. **Estatísticas históricas do Brasil: séries econômicas, demográficas e sociais de 1550 a 1988**. 2. ed. Rio de Janeiro: IBGE, 1990.

MARTONE, Celso Luís. Análise do Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG)(1964-1966). In: LAFER, Betty Mindlin (Org.). **Planejamento no Brasil**. São Paulo: Perspectiva, 1970. p. 69-89.

PAULANI, Leda Maria. A questão da estabilização nos anos 80: um enfoque institucional. In: SOLA, Lourdes; PAULANI, Leda Maria. **Lições da década de 80**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo; Genebra: UNRISD, 1995. p. 93-104.

REZENDE, André Lara. A política brasileira de estabilização, 1963/1968. **Pesquisa e Planejamento Econômico**. Rio de Janeiro, IPEA, v. 12, n. 3, p. 757-806, dez. 1982.

SOLA, Lourdes. Estado, regime fiscal e ordem monetária: qual Estado? In: SOLA, Lourdes; PAULANI, Leda Maria. **Lições da década de 80**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo; Genebra: UNRISD, 1995. p. 29-74.

TAVARES, Maria da Conceição; ASSIS, José Carlos de. **O grande salto para o caos**: a economia política e a política econômica do regime autoritário. Rio de Janeiro: Zahar, 1985.

VARSAÑO, Ricardo. A evolução do sistema tributário brasileiro ao longo do século: anotações e reflexões para futuras reformas. **Pesquisa e Planejamento Econômico**. Rio de Janeiro, IPEA, v. 27, n. 1, p. 1-40, abr. 1997.

VIANNA, Sérgio Besserman. **A política econômica no Segundo Governo Vargas (1951-1954)**. Rio de Janeiro: BNDES, 1987.

WERNECK, Rogério L. F. Poupança estatal, dívida externa e crise financeira do setor público. **Pesquisa e Planejamento Econômico**. Rio de Janeiro, IPEA, v. 16, n. 3, p. 551-574, dez. 1986.