

O DESENVOLVIMENTO NACIONAL: OBJETIVO DO ESTADO NACIONAL

Neide Teresinha Malard*

Desenvolvimento nacional: o sentido técnico e a noção constitucional

O desenvolvimento econômico tornou-se uma das principais metas do Estado nacional desde o final do século XIX. Uma nação forte e desenvolvida era aquela que promovia a sua agricultura, a sua indústria e os talentos de seu povo.

Como processo de transformação estrutural, o desenvolvimento econômico implica a superação das condições do subdesenvolvimento: heterogeneidade tecnológica, desigualdades na produtividade do trabalho rural e urbano, proporção relativamente estável da população vivendo ao nível de subsistência e crescente sub-emprego urbano. Trata-se de um processo racional, auto-sustentado, que resulta na transformação quanti-qualitativa das estruturas econômicas e, conseqüentemente, na mudança das estruturas sociais.

Da forma como se acha previsto na Constituição Federal, o desenvolvimento econômico processar-se-á em um quadro jurídico, por meio de políticas econômicas, e de acordo com as estruturas sócio-econômicas da sociedade brasileira.¹ É um tal processo que permitirá a realização da justiça social, à medida que propiciará o aumento da produtividade da mão-de-obra, a elevação do padrão de consumo, uma participação maior do setor industrial no PIB, a elevação da renda *per capita*, uma distribuição de renda mais equânime, a redução das taxas de natalidade e mortalidade e o aperfeiçoamento das instituições públicas e dos serviços que prestam à coletividade. Implica, portanto, o desenvolvimento uma profunda modificação tanto da estrutura econômica como da estrutura social do País.

* Bacharel em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais. Diploma in Graduate Legal Studies - Faculdade de Direito - Universidade de Estocolmo. Master of Laws pela London School of Economics and Political Sciences - LSE - Universidade de Londres. Mestre em Direito e Estado – Universidade de Brasília. Doutora em Direito Econômico – Universidade Federal de Minas Gerais. Advogada especializada em Direito Econômico. Professora Colaboradora de Direito Econômico da Fundação Getúlio Vargas - Núcleo de Brasília. Professora de Direito Econômico no curso de graduação em Ciências Jurídicas do Instituto de Ensino Superior de Brasília – IESB – Brasília/DF. Professora de Direito Econômico nos cursos de graduação e de mestrado do UNICEUB – Brasília/DF

¹ JAGUARIBE, Hélio. **Desenvolvimento econômico e desenvolvimento político**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1962, p.15-17.

Uma das características marcantes do desenvolvimento é o seu dinamismo, tendo em vista a sua natureza de um processo de transformação social. Daí, também, a noção de progresso, que não se limita a valores econômicos, quantificados pela introdução de novos produtos e tecnologias de processo, implicando também a dispersão dos ganhos quantificados sobre a ordem política, social e cultural, possibilitando com isso, a transformação da estrutura social.

Não há praticamente qualquer discordância entre os teóricos acerca dos fatores que promovem o desenvolvimento, cingindo-se as discussões acerca do *modus faciendi* da inserção desses fatores na economia. A acumulação do capital, a evolução tecnológica e a existência de um mercado consumidor são os principais fatores do desenvolvimento. A carência de capitais é, certamente, o grande problema a superar, pois a acumulação irá sempre depender do nível da poupança, do qual são extraídos os recursos necessários aos investimentos. Não havendo excedentes, não há recursos a serem poupados, e, conseqüentemente, faltarão investimentos em novas atividades econômicas. Instala-se, assim, o que se convencionou chamar do círculo vicioso da pobreza.² O desenvolvimento de um mercado consumidor depende da criação de empregos que sejam capazes de gerar renda para que os trabalhadores possam gastar os seus salários em bens de consumo.

A tecnologia é outro fator de dependência dos países de capitalismo tardio, onde é introduzida pelas empresas transnacionais depois de já amortizada no país de origem e, ao ser exportada, já se encontra defasada onde foi gerada. O salto tecnológico é, portanto, essencial para que se faça um corte na dependência, tanto em relação à técnica dos produtos quanto aos processos de produção, de sorte a adaptar a tecnologia às necessidades do meio social, evitando-se, assim, a reprodução de consumo de outros países.³

É sob essa perspectiva que se deve interpretar o Capítulo IV do Título VIII, da Constituição da República, que se dedica à ciência e tecnologia, eis que ali podem ser identificados os elementos ideológicos do tratamento constitucional ao desenvolvimento tecnológico do país. Cabe ao Estado não apenas promover, mas também incentivar, o desenvolvimento científico, a pesquisa e a capacitação tecnológicas, concedendo à pesquisa científica básica tratamento prioritário, tendo em vista o bem público e o progresso das ciências, (art.218, § 1º). A Constituição exige que a pesquisa tecnológica seja endógena, orientada para a solução dos problemas brasileiros e para o desenvolvimento do sistema

² JENKIS, Rhys. **Subdesenvolvimento. A economia:** um antitexto. Organizado por Francis Greene e Peter Nore. Rio de Janeiro: Zahar, 1979, 162.

³ VAZ, Isabel. **Direito Econômico das propriedades.** Rio de Janeiro: Forense, 1992, p. 442.

produtivo nacional e regional (art.218, § 2º). Cabe, ainda, ao Estado formar cientistas e criar-lhe condições especiais de trabalho, remuneração desvinculada do salário e participação nos ganhos resultantes da produtividade de seu trabalho, disposições que visam, claramente, conter a evasão de cérebros para o exterior, pois é exatamente nos países desenvolvidos onde se encontram os grandes incentivos financeiros para a pesquisa e remuneração atrativa aos pesquisadores (art.218, §§ 3º e 4º).

É a integração de todos esses fatores – acumulação de capital, evolução tecnológica e existência de um mercado consumidor – de forma harmônica e dinâmica, que permite a transformação desse círculo vicioso de pobreza em espiral de desenvolvimento. À medida que os movimentos circulares vão-se ampliando do centro para fora, vai envolvendo um número cada vez maior de participantes nesse processo de transformação, possibilitando a acumulação de capital que novos investimentos sejam realizados e, por fim, a distribuição dos ganhos da produtividade.

No tocante às formas de consecução do desenvolvimento, Hélio Jaguaribe, um dos mais insignes teóricos do desenvolvimento nacional, distingue entre desenvolvimento espontâneo e desenvolvimento programado. O primeiro se processa pela ação espontânea dos agentes econômicos, que se lançam em suas atividades produtivas buscando a realização de seus próprios interesses. Decorre esse tipo de desenvolvimento das próprias forças anônimas do mercado e, segundo o autor, só teria ocorrido na Grã-Bretanha e em algumas de suas ex-colônias, notadamente os Estados Unidos.

O desenvolvimento programado, por sua vez, é aquele que se processa pela ação do Estado, que concentra esforços políticos, sociais e econômicos visando alcançar objetivos pré-determinados. Exemplos pioneiros do desenvolvimento programado teriam sido o bonapartismo, que se processou na França, e o bismarckismo, que ocorreu na Alemanha. Nesses países, à falta de um desenvolvimento espontâneo, como o que ocorrera na Grã-Bretanha, nos séculos XVIII e XIX, em razão da Revolução Industrial, o Estado cuidou de superar as deficiências da economia nacional, que não permitiam a industrialização e, conseqüentemente, o desenvolvimento econômico.

A linha desenvolvimentista então seguida naquelas duas nações baseava-se, precipuamente, na preservação do mercado nacional para a indústria doméstica e na arbitragem das forças sociais em conflito. Enquanto na França, cabia ao poder executivo, de forma autoritária, manter o equilíbrio entre a burguesia e o proletariado, assegurando as condições de estabilidade necessárias para a promoção do desenvolvimento sob a liderança da burguesia, na Alemanha, o papel de Bismarck era mais complexo, pois lhe cabia compor os

interesses das forças progressistas e burguesas da Renânia com os da classe aristocrática e reacionária da Áustria. O “bismarckismo”, mais do que uma arbitragem entre classes, transformou-se em dirigismo nacional, com o claro propósito de enfrentar o expansionismo da Grã-Bretanha e a doutrina que o nutria, o internacionalismo liberal. Adotou-se, assim, uma política econômica que, tanto em sua dimensão interna quanto externa, buscava a consolidação e a emancipação da economia nacional, com base em uma ativa colaboração do Estado com a classe empresarial, tendo em vista o desenvolvimento da nação alemã.⁴ Com efeito, o capital que promoveu o desenvolvimento da Alemanha era basicamente de origem nacional, e a infra-estrutura era de propriedade do Estado – ferrovias e serviços postal, telefônico e telégrafo – enquanto os serviços de gás, água potável e transporte urbano pertenciam às municipalidades. As empresas fornecedoras de energia elétrica eram de propriedade das municipalidades ou dos estados, funcionando algumas sob o regime de economia mista.⁵

As duas linhas desenvolvimentistas pressupõem, portanto, um Estado atuante e conciliador dos interesses das diversas classes que participam do processo de desenvolvimento, buscando na coesão social, a forma de superar o não-desenvolvimento pela transformação das estruturas econômicas e sociais.

O desenvolvimento, como processo de transformação social, não pode ser confundido com o crescimento econômico, muito embora dificilmente se obtenha desenvolvimento sem que o crescimento ocorra. No entanto, o crescimento econômico não conduz necessariamente ao desenvolvimento. É que o desenvolvimento implica uma transformação sócio-econômica, enquanto o crescimento da economia nem sempre afeta a estrutura social. O crescimento exógeno, externo a um determinado sistema econômico, ensina Fábio Nusdeo, pode aumentar o PIB e a renda *per capita*, sem, contudo, alterar as estruturas daquele sistema, seja a produtiva, seja a social, caso em que não ocorrerá o desenvolvimento. Isto porque, ao cessarem as razões que lhe deram causa, o crescimento reduz ou desaparece, deixando intocadas as estruturas.⁶ Trata-se, assim, de um crescimento induzido por um fator externo, que não conduz ao desenvolvimento, provocando, ao contrário, a concentração da renda e desacertos sociais, sobretudo o desemprego. Realmente,

⁴ Hélio Jaguaribe, op. cit., p. 22-26.

⁵ BENAYON, Adriano. **Globalização versus desenvolvimento**. Brasília: LGE, 1998, p.42-45.

⁶ NUSDEO, Fábio. **Curso de economia: introdução ao direito econômico**. 3. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2001, p.350.

“O desenvolvimento não se reduz a um simples crescimento econômico. Para ser autêntico, deve ser integral, quer dizer, promover todos os homens e o homem todo”.⁷

Com muita propriedade observa Isabel Vaz que o crescimento econômico é a meta da política econômica dos países desenvolvidos, enquanto que o desenvolvimento seria a dos países subdesenvolvidos.⁸ Há, porém, por parte dos países desenvolvidos uma preocupação com um crescimento durável, buscando-se imprimir a este um aspecto também qualitativo, de sorte a transformar as estruturas mentais, econômicas e sociais, além de preservar o meio-ambiente. O Estado teria aqui a importante atribuição de favorecer esse tipo de crescimento, com o objetivo de melhorar o conjunto dos indicadores do desenvolvimento.⁹

Essa idéia de desenvolvimento, como um processo de transformação das estruturas sociais, foi assimilada pela Constituição Federal. O texto constitucional fixa como objetivo da República o “desenvolvimento nacional”, e não apenas o “desenvolvimento econômico”. O desenvolvimento nacional certamente engloba as idéias de crescimento econômico e de desenvolvimento econômico, o primeiro como pressuposto do segundo; alcança a nação brasileira, vale dizer, o povo brasileiro em sua complexidade total, identidade coletiva e peculiaridades culturais, que se encontra distribuído pela extensão inteira do território nacional, dotado de capacidade física e intelectual para traçar, soberanamente, sua ordem política, econômica e social, de acordo com os seus interesses. Por isso que, no texto constitucional, o desenvolvimento nacional apresenta-se inteiramente indissociável de outros três objetivos republicanos: construção de uma sociedade livre, justa e solidária, erradicação da pobreza e da marginalização, a redução das desigualdades sociais e regionais e a promoção do bem de todos. Somente o desenvolvimento nacional, entendido como processo dinâmico de transformação econômica e social, permitirá alcançar todos aqueles objetivos constitucionais.

O desenvolvimento não se limita, portanto, ao plano econômico, implicando, necessariamente, o que Hélio Jaguaribe chama de “melhoria no regime de participação”, que se alcança pela distribuição igualitária dos ganhos da produtividade entre os diversos estratos da sociedade brasileira. A idéia de construção de uma sociedade livre e solidária não acolhe o crescimento econômico puro e simples, mas reivindica a criação de um Estado de bem-estar social, com distribuição de renda.

⁷ PAULO VI. Carta Enc. *Populorum Progressio*. (26 de Março de 1967).

⁸ Op.cit., p. 203.

⁹ FOIRRY, Jean-Pierre. *Économie publique: analyse économique des décisions publiques*. Paris: Hachette, 1997, p.32.

É o desenvolvimento, no plano constitucional, uma atitude que se impõe ao Estado em relação aos seus cidadãos, pois se trata de um objetivo da República, que requer não apenas a ação isolada de um ou mais governos, mas um processo contínuo, até que seja alcançado o resultado permanente, cuja manutenção exige os mesmos esforços. É o que depreende do art.174, § 1º da Constituição Federal. Requer, então, a Carta Maior um empenho desenvolvimentista por parte do Estado, o que importa a mobilização de toda a sociedade para promovê-lo e sustentá-lo, pois qualquer melhoria do regime de participação implica, necessariamente, em corte de privilégios para uns e concessões de direitos básicos a outros, de sorte que, ao longo do processo, uns podem até sair perdendo, mas a sociedade como um todo será beneficiada.

Por isso mesmo que há necessidade de uma consciência nacional voltada para o desenvolvimento, não só para que se possa captar o maior número de adeptos ao projeto desenvolvimentista, como também para atenuar as inevitáveis tensões geradas no âmbito de um processo de escolha de prioridades. É importante que essa consciência nacional tenha a percepção de que a paz social por todos almejada exige o atendimento de expectativas dos cidadãos menos favorecidos, promovendo-se a conciliação, ao invés da luta de classes.

Em um projeto de desenvolvimento nacional as ideologias terão de ser orientadas para um único fim, ainda que os meios possam variar em certo grau. Modelos de políticas econômicas anteriores devem ser avaliados e modificados, se for o caso, sem se deixar contaminar por compromissos ideológicos ou privilégios alcançados.

Por outro lado, o desenvolvimento não é um projeto de uma geração, mas de uma nação. Por isso que se torna indispensável a preservação do meio-ambiente para as gerações futuras, pois os frutos do desenvolvimento não amadurecem de uma só vez e vão sendo colhidos de geração em geração, tornando-se mais robustos à medida que os resultados alcançados se consolidam. Em algum momento, o modelo exportador de mão-de-obra barata terá de ser substituído, o que certamente contrariará interesses já por muito tempo consolidados.

A questão da redução das desigualdades regionais, por exemplo, enfrenta problemas de natureza de difícil superação, cuja solução não ocorrerá espontaneamente, até porque relacionados tais problemas à pobreza relativa de recursos naturais das regiões, o que acaba refletindo nos preços dos gêneros de primeira necessidade, que se tornam mais elevados. A pobreza gera, assim, mais pobreza. A superação da desigualdade regional exige uma nova forma de integração da economia nacional, um desenvolvimento integrado ou equilibrado, como quer a Constituição, com a inserção equitativa de todas as regiões, de todos

os estados da federação. Não se pode desconhecer as tensões que um tal projeto integrador e equilibrado poderá gerar, desta vez na arena política, pois aos estados e regiões será solicitada a sua indispensável solidariedade. Assim, a disputa entre os estados para acolher investimentos, nacionais ou estrangeiros, deve ser arbitrada pela União, à qual já foram conferidos pela Constituição os necessários instrumentos para promover o desenvolvimento regional, tendo em vista a transformação completa das estruturas sócio-econômicas em todo o País.¹⁰

A consolidação da democracia no Brasil, durante as duas últimas décadas, pouco alterou o quadro do desenvolvimento nacional, mantendo-se frustrados os objetivos do Estado Brasileiro, proclamados no art.3º da Constituição de 1988, que almejam a transformação social. Na verdade, O Estado democrático de Direito, desde o fim do regime militar, tem sido percebido e defendido entre nós mais em sua dimensão política, vale dizer, o direito de participação do povo no processo de escolha de seus legítimos representantes, do que nos seus pressupostos sócio-econômicos, ou seja, o direito do indivíduo a uma vida economicamente digna para que possa efetivamente exercer os seus direitos políticos e suas liberdades democráticas. A democracia real significa muito mais do que o exercício livre do direito de votar e de ser votado, implicando um *status* de dignidade social, que propicie ao cidadão as condições de entender a importância da alternância, pelo voto, de um governante ou de um partido político, e a obrigação dos representantes escolhidos de prestar contas de seu mandato. A exclusão social constitui verdadeiro óbice ao exercício pleno da democracia para uma camada significativa da população, que, na miséria e na ignorância, não tem como reivindicar os direitos que constitucionalmente lhes são assegurados, tornando-se vítimas de políticas assistencialistas que lhes condenam à situação de pobreza permanente.

O "Atlas de Exclusão Social no Brasil - 2", que abrange as décadas de 80 e 90, mostra que, em 1980, eram 51 milhões de brasileiros excluídos, vale dizer, 42,6% da população.¹¹ Durante boa parte do período pesquisado, o Brasil viveu sob um regime de liberdade democrática, enquanto o Estado se afastava gradualmente do exercício de atividades econômicas e privatizava os bens públicos. Inúmeras reformas constitucionais foram empreendidas desde a promulgação da Constituição em 1988 para se promover o crescimento

¹⁰ Vide art.43 da Constituição Federal.

¹¹ O "Atlas da Exclusão Social no Brasil - 2", foi divulgado no dia 20 de maio de 2003, pelo Conselho Regional de Economia de São Paulo. Trata-se de um trabalho elaborado por pesquisadores das Universidades de São Paulo (USP), de Campinas (Unicamp) e da Pontifícia Universidade de Católica de São Paulo (PUC/SP), sob a coordenação do economista Márcio Pochmann. TERRA NOTÍCIAS. Disponível em: <<http://noticias.terra.com.br/brasil/interna/0,5580,OI107771-EI306,00.html>>. Acesso em: 20 mai. 2003.

econômico do País, mas o quadro da exclusão foi pouco ou quase nada alterado. Os objetivos da República estabelecidos na Constituição permanecem inalcançáveis, e inúmeras são as discussões e debates acerca das atribuições do Estado no processo do desenvolvimento econômico, para que sejam efetivamente atingidos aqueles objetivos. Em geral essas discussões se desenvolvem ao amparo de ideologias: alguns entendem que o Estado deva ter apenas a função garantidora dos investimentos privados, independentemente de sua nacionalidade, promovendo-lhes a necessária segurança jurídica para que se estabeleçam, protegidos por um arcabouço legislativo que lhes assegure a mobilidade e o retorno financeiro. No entanto, a história econômica das nações que mais se desenvolveram nos últimos dois séculos relata que o Estado nacional tem sido o grande indutor do desenvolvimento econômico.

Na verdade, como bem observa Jaguaribe, o Estado nacional constitui a forma mais apropriada para o desenvolvimento das comunidades, basicamente por dois motivos. Primeiro, porque os membros de uma nação a ela se vinculam, em razão de seus interesses comuns (solidariedade objetiva), unindo-se em torno de um mesmo projeto de integração política (solidariedade subjetiva). O nacionalismo seria, assim, “uma aspiração ao desenvolvimento da comunidade enquanto nação politicamente organizada sob a forma de Estado nacional”. O segundo motivo decorre do primeiro, e seria o que Jaguaribe denomina “nacionalismo dos outros”, vale dizer, uma comunidade que não se organiza como Estado nacional e não é dotada de autodeterminação não proporciona a seus membros proteção contra a discriminação do nacionalismo alheio.¹²

Essa idéia de nação como fator indutor de desenvolvimento já se apresentava na obra de Friedrich List, “Sistema da Economia Nacional”,¹³ sendo talvez a precursora do desenvolvimentismo, entendido como tal um conjunto de políticas públicas e econômicas capazes de responder os desafios da internacionalização da economia. Com efeito, List vivenciava a frágil situação econômica da Alemanha não-desenvolvida, que se via obrigada a concorrer com a desenvolvida Grã-Bretanha em situação de desigualdade. Insurgia-se, por isso, contra o ideário liberal acerca da riqueza das nações e da teoria das vantagens comparativas no mercado internacional, acolhido pela burguesia comercial alemã, que buscava maximizar seus próprios interesses com o comércio exterior. List já percebia em sua

¹² Hélio Jaguaribe, op. cit., p. 54-55.

¹³LIST, Friedrich. **The National System of Political Economy**. Disponível em: <<http://www.socsci.mcmaster.ca/~econ/ugcm/3ll3/list/list2>> Acesso em: 12 dez. 2002.

época as diferenças marcantes entre os países desenvolvidos e os não-desenvolvidos, tendo elaborado o seu “Sistema”, cujo centro é a nação, a partir da qual se irradiam as forças produtivas.

Para List, o motivo que leva os indivíduos a trabalhar, além do seu ânimo espiritual, é a ordem social, que faz frutificar a energia humana e as forças da natureza. Quanto menos sofra da ignorância e do preconceito, maiores serão as realizações do homem, e melhor uso saberá fazer de seu trabalho. Todavia, boa parte dessas realizações depende das condições da sociedade em que vive, razão por que a nação deve ser forte o suficiente para assegurar aos seus cidadãos as condições necessárias para que possam utilizar suas forças naturais em toda a sua extensão.

De acordo com a teoria das forças produtivas, concebida por List para se contrapor à teoria do valor de troca de Smith, o que importa para a riqueza das nações não é o valor presente dos bens, mas o uso que deles se possa fazer no futuro. A riqueza das nações resulta da acumulação das descobertas, invenções e aperfeiçoamentos de todas as gerações, pois são esses fatores que formam o capital mental da raça humana. A nação só poderá ser produtiva se tiver podido aproveitar esses desenvolvimentos das gerações que a antecederam, aumentando-os pelas suas próprias realizações, de acordo com a capacidade e posição geográfica de seu território, a sua população, a sua força política e a sua aptidão para desenvolver da forma mais completa todas as suas fontes de riqueza.

A teoria das forças produtivas, que, como se percebe, é uma teoria de desenvolvimento, critica a Escola Clássica em dois pontos fundamentais. Primeiro, porque os clássicos fazem do valor de troca o único objeto de suas investigações, desconsiderando as forças políticas em seu cálculo econômico e ignorando a influência recíproca que a riqueza material e o poder político exercem um sobre o outro. Depois, por não levar a Escola em conta as condições das nações em seu agregado, desconsiderando, assim, a importância de se desenvolverem, na mesma proporção, a agricultura, a indústria, o comércio, a força política, a riqueza interna, além de se promover a indústria doméstica em todos os setores da atividade nacional. Para List, os clássicos cometiam um grande equívoco ao colocarem a manufatura e a agricultura em situação de igualdade, afirmando que um Estado eminentemente agrícola desenvolve apenas a menor parte de suas forças mentais e a menor parte dos recursos colocados pela natureza à sua disposição, acumulando com isso pouco ou nenhum capital.

List critica de forma contundente a teoria da vantagem comparativa, afirmando que pessoa alguma poderia provar, com base nessa teoria, que uma nação deva comprar seus bens, como um mercador, onde quer que seja mais barato, ou simplesmente argumentar que é

uma tolice fabricar-se algo quando se pode comprá-lo mais barato no exterior. Para ele não procede também o argumento dos clássicos de que a proteção alfandegária constituía um monopólio concedido às expensas da nação, a serviço de interesses pessoais. Embora reconheça que uma tal proteção aumente de fato o preço do produto manufaturado, afirma que, ao longo do tempo, quando a nação já é capaz de desenvolver sua própria força manufatureira, as mercadorias produzidas no mercado doméstico serão mais baratas do que as importadas. Assim, o sacrifício de valor causado pela proteção alfandegária é compensado pela obtenção da força produtiva, que não apenas assegura à nação uma quantidade muito maior de bens, mas também a torna independente no caso de guerra. Somente por meio da independência industrial e da prosperidade interna dela decorrente, uma nação tem condições de, com sucesso, engajar-se no comércio internacional, finaliza List.

A idéia de um Estado ativo na promoção do desenvolvimento econômico foi acolhida por várias nações, não se podendo afirmar que exista um único país hoje considerado desenvolvido onde o Estado tenha chamado a si a tarefa de ordenar a economia para desenvolver suas forças produtivas e proteger a sua indústria e agricultura

O desenvolvimento e as políticas econômicas para alcançá-lo sob as constituições brasileiras

No Brasil, das quatro constituições da República até a Constituição de 1967, outorgada no início do regime militar, apenas a Constituição de 1891 usou expressamente o termo “desenvolvimento”, e, assim mesmo, em retraída disposição contida no art.35, § 2º, que conferia ao Congresso Nacional competência para “animar o desenvolvimento no País nos setores da agricultura, indústria e comércio, sem privilégios a tolher a ação dos governos locais.”

Apesar de não mencionar expressamente o desenvolvimento, a Constituição de 1934 foi a primeira a se preocupar com uma economia votado para os interesses da nação. Já no âmbito dos direitos e garantias individuais, assegurava, de forma inédita, aos brasileiros e estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à subsistência. Para tanto, a Carta de 1934 trouxe, pela primeira vez em nosso ordenamento, um conjunto de dispositivos, sob a titulação "Da Ordem Econômica e Social", cuja finalidade era assegurar não apenas o exercício da liberdade econômica, mas permitir também que essa liberdade fosse exercida conforme os princípios da justiça e da necessidade da vida nacional, de modo a possibilitar a todos existência digna (art.115. Título IV). Nessa nova ordem econômica constitucionalizada o Estado estava autorizado a monopolizar indústria ou

atividade econômica desde que necessário fosse ao interesse público, bem como promover o fomento da economia popular e o desenvolvimento do crédito. Sinalizava a Carta alterações significativas na estrutura do poder econômico, à medida que estabelecia limites à iniciativa privada por meio da adoção de um modelo econômico de desenvolvimento baseado no capital nacional.

Indicava, assim, a nova Carta que o Estado não mais se limitaria a ser garantidor da iniciativa privada, mas se envolveria de maneira direta e indireta no processo de desenvolvimento econômico, monopolizando atividades econômicas; fomentando a economia popular; organizando o sistema do crédito; disciplinando a exploração das riquezas do subsolo e o aproveitamento da energia hidráulica; amparando a produção do crédito; fixando o homem no campo; nacionalizando bancos e empresas; e estabelecendo condições de trabalho com vistas à proteção do trabalhador e aos interesses econômicos do País.

O período da Primeira República chegou ao seu final sem conseguir promover a transformação da estrutura da economia nacional. O País mantinha-se fiel ao modelo agroexportador, baseado na lavoura cafeeira, dependente da demanda do mercado internacional do café, cujos efeitos foram nefastos no período de 1934 a 1935, quando as exportações de café, que representavam 70% das exportações brasileiras, despencaram para 33%. Para a crise econômica que daí decorreu e para a insatisfação popular que ela ocasionou buscou-se a solução no Estado Novo, com Getúlio Vargas, apoiado na classe dominante e nos militares, que temiam o comunismo.

A Constituição de 1937, em seu art.135, dispunha que a riqueza e a prosperidade nacional decorriam da iniciativa individual, do poder de criação, da organização e da invenção do indivíduo, reconhecendo a legitimidade da intervenção do Estado no domínio econômico, mediata ou imediata, sob a forma de controle, estímulo ou gestão direta.¹⁴ No entanto, a ausência de um comando constitucional explícito na Carta de 1937 não foi obstáculo para que o Estado Novo, inspirado nos governos de tendência totalitária que se haviam instalado na Europa, adotasse políticas desenvolvimentistas, que se caracterizaram por um acentuado nacionalismo.

Tem início, a partir de 1937, o programa de desenvolvimento nacional, conduzido pela ideologia intervencionista. Incentivos foram concedidos à iniciativa privada, abrindo-se linhas de crédito para investimentos e adotadas medidas de proteção à indústria nacional

¹⁴ A Carta de 1937 foi a primeira a utilizar o vocábulo "intervenção". Para uma análise completa sobre a intervenção do Estado no domínio econômico na linguagem constitucional brasileira, veja: SOUZA, Washington Peluso Albino de. O "discurso intervencionista" nas Constituições brasileiras. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília: v.21, n. 81, p.323-348, jan./mar. 1984, p.335.

mediante o estabelecimento de cotas de importação e controle do câmbio. De sua parte, o Estado promoveu investimentos diretos em setores considerados prioritários para o desenvolvimento nacional, como o petrolífero, o siderúrgico, o ferroviário, o de navegação e o de serviços públicos.

A criação da Companhia Siderúrgica Nacional - CSN, que entrou em funcionamento em 1946, foi uma das grandes realizações do Estado Novo, constituindo, talvez, um dos mais relevantes fatores de desenvolvimento da indústria nacional, que, até então, dependia de importações de matéria-prima e equipamentos. A política desenvolvimentista de Vargas já apresentava resultados positivos antes do início da Segunda Guerra Mundial: a renda *per capita* era maior do que em 1929, e a produção industrial, a partir de 1938, já superava a produção agrícola, tendo sido triplicado na década de 30 o número de estabelecimentos industriais.

Esse processo de desenvolvimento, porém, diferentemente do que acontecera no continente europeu e no Japão, em fins do século XIX, não contava com a participação da burguesia industrial, pois a classe burguesa que apoiara Vargas na ascensão ao poder era pobre e politicamente desorganizada, não tendo sido capaz de substituir as oligarquias rurais e a poderosa burguesia cafeeira que ao Presidente faziam oposição. Como Vargas fizera a opção pela independência da economia brasileira em relação ao capital estrangeiro, e à falta de uma burguesia industrial no País, o intervencionismo do Estado apresentou-se como a única solução viável para promover o desenvolvimento do Brasil. Esse modelo desenvolvimentista, que fortalecia a posição do Estado, coadunava-se com o sentimento nacionalista que brotava no seio da corporação militar. Na verdade, as crises econômicas por que passara o País depois de terminada a Primeira Guerra Mundial, inclusive a Grande Depressão no início dos anos 30, aguçavam as preocupações dos militares quanto à segurança nacional. Já se percebia que a ordem econômica internacional, fundada na divisão do trabalho, tornara vulneráveis os países exportadores de matéria-prima, que se colocaram em situação de dependência face aos países industrializados. Entendia-se, então, que a presença ativa do Estado no processo de industrialização seria indispensável, quer concedendo incentivos à iniciativa individual, quer atuando diretamente na exploração de indústrias básicas e construindo obras de infra-estrutura, já que os recursos privados, em geral desviados do setor de exportação para a indústria, não eram suficientes à alavancagem industrial.

A Constituição de 1946 orientava a ordem econômica para a realização da justiça social, o que permitiu a Getúlio Vargas, que voltara ao poder por eleições democráticas, defender uma democracia social, capaz de promover o desenvolvimento da nação.

Com efeito, o desenvolvimento econômico, a partir da década de 50, despertou o interesse de diversas camadas da sociedade brasileira, incorporando-se ao discurso dos políticos. Thomas Skidmore identificou cada uma das classes sociais brasileiras e as respectivas atitudes em relação à questão do desenvolvimento econômico, que teriam servido de base à definição da política desenvolvimentista do governo Vargas.

Segundo Skidmore, os industriais àquela época constituíam um grupo ainda pequeno, cuja participação política se limitava a pressões sobre autoridades para que fossem concedidos incentivos públicos à indústria, sobretudo através de financiamentos. Eram poucos os empresários que defendiam um vigoroso processo de industrialização. A classe média, por sua vez, era compreendida de dois grupos principais: os burocratas e administradores, cujos valores econômicos e sociais se identificavam com aqueles da oligarquia agroexportadora e dos comerciantes importadores, que há muito dominavam a política brasileira; o outro grupo era constituído pelos profissionais liberais, que apoiavam a industrialização por considerá-la indispensável para o futuro do Brasil. Havia também os fazendeiros de café, que sempre contaram com o apoio de políticas econômicas do governo federal; os importadores e exportadores que, em torno das Associações Comerciais, formavam um forte grupo de pressão contra a industrialização, pois a substituição das importações prejudicaria os seus negócios; e os produtores de alimentos que abasteciam o mercado interno, cujo sucesso econômico os mantinha distantes dos grupos de pressão. Finalmente, havia uma classe operária, desarticulada politicamente e manipulada por políticos que lhe prometiam benefícios sociais.¹⁵

Diante dessas forças heterogêneas, Vargas, segundo Skidmore, teria optado por uma fórmula mista de desenvolvimento econômico, combinando de forma pragmática princípios do liberalismo com estratégias desenvolvimentistas e nacionalistas. A iniciativa privada seria incentivada com financiamentos para desenvolver suas atividades em setores prioritários, e o Estado promoveria uma intervenção mais direta naquelas áreas vitais para a economia, pelas quais os particulares não se interessavam, sobretudo em razão dos elevados investimentos necessários ao empreendimento.¹⁶

Os investimentos necessários à adoção de uma política desenvolvimentista foram viabilizados com a criação, em 1952, do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico, BNDE, cujo objetivo principal era prover crédito para obras de infraestrutura que fossem

¹⁵ SKIDMORE, Thomas. Brasil: de Getúlio Vargas a Castelo Branco (1930-1964). 4. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975, p.111-116.

¹⁶ Idem, p.124.

consideradas imprescindíveis ao desenvolvimento. Também em 1952, foi criada a Petrobrás, que passou a deter o monopólio da pesquisa, lavra e refinação do petróleo, medida que contou com o apoio total da opinião pública.¹⁷

O fortalecimento da indústria nacional levou o governo a adotar uma política cambial mais flexível, com taxas múltiplas de câmbio, cujo objetivo era incentivar as exportações brasileiras e canalizar as importações para os setores de base considerados prioritários.

Vargas, contudo, não conseguia controlar a inflação que deteriorava o padrão de vida da classe média e do operariado, acentuando as tensões sociais. Em busca de uma solução mais política do que técnica para a crise econômica, Vargas nomeou um novo Ministro da Fazenda, Oswaldo Aranha, que apresentou à nação um plano econômico que restringia o crédito e adotava controles cambiais para incentivar exportações e encorajar as importações consideradas essenciais à industrialização. Todavia, o plano de Aranha esbarrou na nova política do governo americano do Presidente Eisenhower em relação aos países em desenvolvimento, que restringia a assistência pública norte-americana a esses países, impondo-lhes o ônus de criar suas próprias condições favoráveis para atrair investimentos privados americanos.

Em reação a essa nova política do governo americano, Vargas, numa tentativa de atenuar os efeitos da crise inflacionária sobre o ânimo popular e captar o necessário apoio político para a adoção de medidas duras contra a inflação, assumiu o discurso nacionalista contra o imperialismo estrangeiro. Em mensagem ao Congresso Nacional, no dia 15 de março de 1954, afirmava que o desequilíbrio do balanço de pagamentos não era de natureza conjuntural, decorrendo, ao contrário, de uma profunda crise de estrutura nas relações com o capital estrangeiro, com graves repercussões sobre a economia interna.¹⁸ A política nacionalista de Getúlio Vargas não conseguira, porém, captar a simpatia das classes que o tinham levado ao poder, pois a inflação continuava a corroer-lhes a renda. Maior ainda era a insatisfação dos ferrenhos inimigos de Vargas, vale dizer, os trustes internacionais, que já anteviam no processo de intervenção estatal o fim de suas atividades em solo brasileiro, e os defensores do liberalismo econômico, para quem o Brasil deveria curvar-se perante a lei da

¹⁷ O monopólio estatal do petróleo não foi apenas um aspecto da estratégia desenvolvimentista-nacionalista, que visava impedir que os trustes internacionais se apoderassem de um produto importante para a economia nacional. Havia, também, àquela época, uma grande preocupação com a remessa dos lucros excessivos das empresas estrangeiras para seus países de origem, assunto que já fora abordado em discurso inflamado do Presidente da República. Mas um outro objetivo da monopolização do petróleo era aliviar o balanço de pagamentos fortemente pressionado pelo produto importado.

¹⁸ Thomas Skidmore, op. cit., p. 168.

vantagem comparativa, que lhe assegurava o papel de exportador de matérias-primas. A essas classes juntaram-se as grandes empresas jornalísticas, dando início a uma campanha difamatória contra o Presidente, pregando inclusive a sua deposição, campanha esta que culminou com o manifesto assinado por um grupo de generais do Exército exigindo do Presidente a renúncia.¹⁹

Vargas preferiu morrer a renunciar, denunciando em sua carta-testamento os grupos e fatos que, a seu ver, o desestabilizaram: os grupos econômicos e financeiros internacionais; os inimigos nacionais na potencialização das riquezas nacionais; os inimigos do regime de proteção ao trabalhador; os lucros das empresas estrangeiras que chegavam a 500% ao ano; e as fraudes nas importações no valor de 100 milhões de dólares. Vargas entrou na história como o primeiro presidente brasileiro que tentou adotar um modelo econômico voltado para o desenvolvimento nacional, não tendo, contudo, conseguido o indispensável apoio político para promover as alterações sócio-econômicas que para tanto se faziam necessárias.

Na verdade, quando assumiu, na interinidade, o Vice-Presidente Café Filho, o Brasil abandonou o modelo nacionalista, abrindo-se de forma descontrolada ao capital estrangeiro. Logo no início de 1955, foi baixada a Instrução SUMOC nº 113, que concedia vantagens cambiais ao ingresso de investimentos estrangeiros, admitindo a importação de máquinas depreciadas como se fossem novas, ainda que houvesse similar nacional.

Nas eleições do ano seguinte à morte de Vargas venceu a coligação PSD/PTB, tendo como candidatos Juscelino Kubitschek, governador de Minas, para presidente e, para vice-presidente, João Goulart, herdeiro político de Getúlio. Juscelino apresentara ao eleitorado o seu Plano de Metas, que faria o Brasil progredir "50 anos em 5". O plano abrangia cinco setores – energia, transportes, indústrias, educação e alimentos – prometendo um acelerado processo de industrialização do País, desenvolvido a partir do modelo econômico de substituição de importações, que combinaria investimentos privados, principalmente estrangeiros, com uma política de investimentos públicos provenientes de fundos do exterior.

¹⁹ Situação semelhante ocorrera nos Estados Unidos, em 1933. Alarmados com a política de redistribuição de renda que Roosevelt pretendia implantar, alguns milionários, liderados por representantes dos grupos Du Pont e J.P. Morgan, planejaram a deposição do presidente norte-americano, por meio de um golpe militar, e a instalação no país de um governo fascista. Para essa empreitada, contataram o General Smedley Butler, a quem prometeram um exército de 500.000 soldados, fundos ilimitados e o controle da mídia. O complô fracassou, pois Butler a tudo ouviu atentamente, fingindo concordar com a trama, e, depois, a denunciou ao Congresso. KANGAS, Steve. **The great depression: timelines of the great depression**. Disponível em: <<http://www.aliveness.com/kangaroo/Timeline.htm>>. Acesso em: 20 mar. 2003.

O crédito disponibilizado pelo Estado e a política protecionista em relação à importações foram os principais elementos da política industrial de Kubitschek, que conseguiu atrair um grupo de empresários paulistas para o seu projeto de desenvolvimento. Essa classe de industriais compunha a "burguesia nacional", que via com reservas a manutenção da política de importações introduzida pela Instrução SUMOC nº113, no governo de Café Filho, pois acreditava que o grande afluxo de capital estrangeiro para o Brasil, em condições extremamente favoráveis, que não eram estendidas às empresas brasileiras, acarretaria a desnacionalização da indústria doméstica²⁰.

O governo de Juscelino conseguiu efetivamente expandir a produção industrial, que cresceu 80%, ficando a taxa de crescimento real em torno de 7%, e a de crescimento *per capita*, em 4%. Todavia, o déficit significativo do balanço de pagamentos em 1957 e o aumento da inflação na primeira metade de 1958 provocaram a discussão em torno de um programa de estabilização.²¹ Kubitschek, no entanto, não queria comprometer seu plano de metas, e achava possível compatibilizá-lo com um programa de estabilização. Para tanto, buscou o apoio financeiro do Fundo Monetário Internacional – FMI, que condicionou os empréstimos a uma série de exigências consideradas irrealistas pelo governo brasileiro. A questão do plano de estabilização ganhou, então, projeção política em nível nacional, acirrando os ânimos dos nacionalistas, que atribuíam ao capital estrangeiro a responsabilidade pela situação crítica da economia do País.

Pressionado pela opinião pública que reagia contra a posição ortodoxa do FMI, vista como uma forma de se opor ao desenvolvimento econômico do Brasil, Juscelino determinou o rompimento das negociações com o Fundo, em junho de 1959. Mais tarde, em discurso proferido no Clube Militar, dizia: "Só pedimos a colaboração de outras nações. Através de maiores sacrifícios poderemos obter a independência política e, principalmente, a econômica, sem ajuda dos outros".

Na verdade, o País passava por uma profunda crise econômica, pois a expansão industrial fora obtida graças ao capital estrangeiro e à elevada emissão de papel-moeda, disso resultando endividamento externo e inflação. Não se pode negar que as metas do plano pertinentes à infra-estrutura foram alcançadas, com a construção de hidrelétricas e rodovias.

²⁰ A Instrução nº 113 da SUMOC isentava as empresas estrangeiras de cobertura cambial externa para importar máquinas e equipamentos. Exigia-se, todavia, que as empresas estrangeiras tivessem sócios brasileiros. *Leôncio Basbaum* lembra que, entre 1957 e 1959, cerca de 100 empresas brasileiras se associaram a americanas ou simplesmente foram por estas incorporadas. BASBAUM, Leôncio. **História Sincera da República**. 4. ed. v.3. São Paulo: Alfa-Omega, 1976, 237.

²¹ São apontadas como causas do déficit do balanço de pagamentos a política de sustentação do preço do café e a evasão de divisas sob a forma de lucros, *royalties* e dividendos que remuneravam o capital estrangeiro. *Idem*, p.225.

Todavia, a industrialização limitou-se à fabricação, no Brasil, de produtos de tecnologia simples e, muitas vezes, superada no exterior. No momento em que o País necessitou de tecnologias mais sofisticadas e de capital intensivo, esbarrou na resistência do FMI. Durante o governo de Juscelino a economia de fato crescera, mas ao seu final havia um descontentamento popular em relação à carestia causada pelo incontrolável processo inflacionário. Frustrou-se o projeto nacional de desenvolvimento, pois a burguesia nacional que apoiara JK no início de seu governo passou a representar o capital estrangeiro.

O governo de Jânio Quadros prometera reduzir o déficit público e promover o setor exportador, visando equilibrar o balanço de pagamentos. O programa de governo de Jânio foi bem aceito pelo Fundo Monetário Internacional, tendo início as tratativas para renegociação da dívida brasileira. Jânio adotou, logo no início no governo, medidas que resultaram em aumento do custo de vida, salários congelados e restrição ao crédito. Os primeiros efeitos do plano de estabilização já traziam preocupações aos industriais e comerciantes, que temiam a estagnação econômica. Os desacertos causados pela política econômica de Juscelino e Jânio Quadros — inflação ascendente, dívida externa elevada e economia estagnada — tiveram de ser enfrentadas por João Goulart, que defendia a necessidade de se promover mudanças estruturais no País, as chamadas "reformas de base".

Para João Goulart era necessário implantar um novo sistema agrário para se aumentar a produção agrícola, reformular todo o sistema fiscal e enfrentar os problemas da educação precária e da falta de habitação. Celso Furtado, seu Ministro do Planejamento, foi encarregado de elaborar um plano econômico que buscasse alcançar dois objetivos básicos: o combate à inflação e a recuperação do crescimento da economia. Santiago Dantas, Ministro da Fazenda, e Celso Furtado foram encarregados de administrar o plano, cuja viabilidade dependia grandemente da contenção de emissões de papel-moeda, da redução de subsídios às empresas estatais de navegação e transporte ferroviário, além da criação de novos impostos para os setores mais ricos. Outro requisito para o sucesso do plano seria a manutenção da capacidade de importar, através do refinanciamento da dívida externa e de uma política vigorosa de exportações de artigos manufaturados e minério de ferro. A tudo isso se somaria uma rígida política salarial. No âmbito da política de comércio exterior, promoveu-se a uniformização das taxas de câmbio, extinguindo-se os subsídios ao trigo e ao petróleo, medida que repercutiu de imediato sobre os preços dos transportes e do pão, resultando a nova política cambial em preços mais altos do que os dos produtos importados. Todos esses aumentos situavam-se, porém, nos limites da expectativa dos formuladores do plano, cuja próxima fase consistia na renegociação da dívida externa. Mais uma vez não conseguiu o

Brasil o apoio de seus credores, que lhe ofereceram em empréstimo quantia insuficiente para implementar o plano.

A questão da propriedade rural e de sua exploração, até então não enfrentada por governo algum, também fazia parte do plano de Furtado, que sofreu outro revés quando Câmara dos Deputados rejeitou o projeto de lei de reforma agrária. Quanto ao aspecto macroeconômico, não se conseguia que a inflação permanecesse nos patamares concebidos pelo plano, deteriorando-se a situação quando o Legislativo concedeu aumento salarial superior ao pretendido pela política do governo. Com a inflação escapando ao seu controle, o governo optou por medidas intervencionistas de controle e tabelamento de preços.

João Goulart não conseguiu sequer dar início às transformações sócio-econômicas de que tanto necessitava o Brasil, pois foi deposto pelo golpe de Estado, em 1964, que instalou no País um regime militar e um modelo econômico de crescimento acelerado.

Durante o regime militar foram promulgadas a Constituição de 1967 e a de 1969. Na Constituição de 1967, o desenvolvimento econômico aparece como um dos princípios da ordem econômica (art.157), enquanto na de 1969 o “desenvolvimento nacional” constituiu o próprio fim daquela ordem, ao lado da justiça social (art.160).

Quanto à intervenção do Estado no domínio econômico, as duas Constituições facultaram-na quando indispensável por motivo de segurança nacional ou nos setores de produção em que a livre iniciativa, no regime de competição, não pudesse atuar com eficiência ou eficácia²².

Logo no início do primeiro governo militar, elaborou-se um plano trienal, o “Programa de Ação Econômica do Governo”, para o período 1964/1966, com o objetivo de acelerar o crescimento da economia e reduzir a inflação. Resultou, no entanto, tal plano em recessão e na expansão da taxa de desemprego, com elevados custos sociais, muito embora tenha conseguido baixar a inflação de 87%, em 1964, para 38,8% em 1967.²³

²² O vocábulo correto é "eficiência", utilizado pela Carta de 1967, e não "eficácia", como apareceu na Constituição de 1969. Isto porque o agente econômico, na economia de mercado em que vigora o regime da livre concorrência, busca sempre a eficiência para maximizar seus lucros. A concorrência estimula a produtividade, fazendo com que o agente reduza seus custos de produção para vender o seu produto a preços mais baixos. Há certos mercados, porém, em que a presença de mais de uma empresa pode prejudicar a escala de produção necessária, tornando mais altos os custos e, conseqüentemente, o preço final do produto ou serviço para o consumidor. Nesses mercados a concorrência não serve, então, de estímulo à eficiência. É o caso dos monopólios naturais que, justificados por razões econômicas, passam a ser objeto de regulação pelo Direito Econômico, transformando-se em monopólios legais. Essas atividades econômicas de natureza monopolística são, em geral, exercidas diretamente pelo Estado ou por suas entidades ou, ainda, indiretamente, através de concessionários.

²³ ROSSETTI, José Paschoal. **Política e programação econômicas**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 1987, p. 222.

No período de 1967 a 1973 houve um expressivo crescimento econômico, principalmente entre os anos de 1970 e 1973, era do "milagre brasileiro". O modelo adotado pelo regime militar baseava-se na combinação de investimentos públicos e privados, principalmente das grandes empresas estrangeiras, ampliando-se a intervenção do Estado nos setores de infra-estrutura – comunicações, transportes, energia e siderurgia – que, em curto prazo, não permitiriam o retorno do capital investido. Da parte do Estado, os investimentos foram viabilizados pelo aumento de impostos, pela venda de Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional e por vultosas quantias emprestadas pelos bancos estrangeiros. Do lado do setor privado, contou-se com a participação significativa do capital internacional, graças à expansão da economia mundial. Incentivos e privilégios de toda sorte foram criados para atrair as empresas multinacionais, que aqui se instalaram nos mais diversos setores da economia, em busca da alta rentabilidade propiciada por uma política salarial restritiva, que permitia facilmente a acumulação do capital. O potencial brasileiro de matéria-prima, a farta mão-de-obra barata, a supressão total das reivindicações trabalhistas e a estabilidade política do regime militar compunham o ambiente favorável para os investimentos estrangeiros. O salário real havia sido reduzido e os preços encontravam-se sob severa vigilância do Conselho Interministerial de Preços. Essa aparente estabilidade assegurava lucros significativos às empresas estrangeiras.

O crescimento econômico foi obtido graças ao capital estrangeiro, tendo como base a substituição de importações, produzindo-se bens duráveis para as classes média e alta e para exportação. A fragilidade desse modelo de crescimento foi percebida com os efeitos da crise do petróleo que iniciara em 1973. A recessão mundial provocada pelos preços excessivos do petróleo refletiu de modo imediato sobre as exportações brasileiras, provocando um grande déficit no balanço de pagamentos. O mercado interno, contido pela política compressiva dos salários, não pôde compensar o mau desempenho das exportações, iniciando-se aí a derrocada do modelo econômico. O crescimento real do PIB que, em 1973, fora de 14,0%, caiu para 5,6% em 1975, mantendo-se até 1980 uma média de crescimento em torno de 6,8%.

Em 1981, ano em que o Brasil passou a ocupar o lugar de décima economia do mundo, com a renda *per capita* de 1.750 dólares, quatro vezes maior do que a dos demais países em desenvolvimento, começava a recessão, com um crescimento negativo de - 4%. Nos anos que se seguiram até a instalação da Nova República, em 1985, a média de crescimento do PIB foi negativa, -1,5%.

No período de 1981 a 1982, a dívida externa, que aumentara significativamente com a elevação dos juros internacionais, voltou a ser renegociada junto ao Fundo Monetário Internacional, que insistia em suas linhas ortodoxas: redução do déficit fiscal, incentivo às exportações, taxa cambial realista, eficiência na alocação de recursos, corte nas despesas governamentais, acolhimento do capital estrangeiro e estímulo à substituição de importações.²⁴

Nesse período houve também um grande crescimento da produção agrícola, seguindo-se, ainda, o modelo agroexportador. Contudo, o sobre-financiamento do setor agrícola foi realizado às custas de um elevado custo social, com desperdício de recursos oficiais, produzindo inflação e estimulando a concentração de renda. Comenta-se que os recursos gastos em subsídios agrícolas para uma classe de produtores privilegiados, muito embora tenham promovido a expansão da fronteira agrícola, talvez tivessem sido mais eficientemente aplicados em infraestrutura no campo, como estradas e eletrificação rural, ou na saúde, educação e pesquisa.²⁵

Ao instalar-se a Nova República, a economia estava em recessão e a inflação em alta. No primeiro ano, nenhuma medida econômica de impacto fora tomada e, em janeiro de 1986, a inflação atingira 20% ao mês. Iniciava-se a era dos choques econômicos.

O primeiro deles foi o Plano Cruzado, adotado em fevereiro de 1986, cujo objetivo principal era o combate à inflação, mediante o congelamento de preços e salários. O plano, ao ser anunciado, foi elogiado por notórios economistas; meses mais tarde, diante do fracasso das medidas introduzidas, começaram as preocupações com os objetivos políticos do

²⁴ No reescalonamento de 1982, o Brasil obteve novos empréstimos. Aceito o programa de estabilização econômica apresentado pelos negociadores brasileiros, o FMI concedeu ao Brasil um empréstimo *stand-by*, no valor de US\$4,8 bilhões de dólares, e um empréstimo compensatório, no valor de US\$1 bilhão de dólares. O *stand-by arrangement* (SBA) tem como objetivo atender problemas de balanço de pagamentos em curto prazo. Em 1984, em nova reestruturação da dívida, o Brasil conseguiu aporte de dinheiro novo, no valor de US\$6,5 bilhões, reescalando o principal da dívida de médio e longo prazos, vencida em 1984, no valor de US\$ 5,4 bilhões, com amortização em nove anos e carência de cinco anos. Foram, também, mantidas linhas comerciais de curto prazo, no valor de US\$ 9,8 bilhões e depósitos interbancários nas agências dos bancos brasileiros no exterior, no valor de US\$ 5,4 bilhões.

No final de 1984, os negociadores brasileiros tentaram um esquema de renegociação plurianual, de sorte a compatibilizar a dívida com a capacidade de pagamento do País. A economia brasileira mostrava uma certa melhora e as taxas de juros haviam caído de forma significativa no mercado externo, em razão do baixo preço do petróleo. As negociações, contudo, não foram concluídas. O Governo resistira ao monitoramento do FMI e a democracia já despontava, renunciando que as regras do jogo acordadas no passado poderiam ser objeto de revisão pelo governo democrático que se instalava.

Na verdade, nos primeiros anos da Nova República, devido à intransigência do FMI, não houve qualquer reescalonamento, mas simples acordos que permitiram ao Brasil deixar de remeter o pagamento das parcelas vencidas, mantendo os respectivos valores em depósito no Banco Central.

²⁵ COELHO, Carlos Nayro. **O princípio do desenvolvimento sustentado na agricultura brasileira.** Disponível em: <<http://www.dadministracao.com.br/agricola/PDF>>. Acesso em: 10 mai. 2003.

plano. De fato, com a vitória do partido do governo nas eleições de novembro, o plano já não conseguia produzir sobre a economia qualquer efeito, e a inflação disparou mais uma vez.

O Governo do presidente Sarney não foi diferente dos que o antecederam, permanecendo, assim, intocável a estrutura sócio-econômica do Brasil. Depois do Plano Cruzado seguiram-se dois outros planos, o Plano Bresser, em 1987, e o Plano Verão, em 1989, que também não conseguiram debelar a inflação. Ao final do O Governo do presidente Sarney a inflação alcançara o índice de quase 90% ao mês.

O Brasil, nesse período, não obstante as crises econômicas que atravessava, viu restaurada a plenitude das liberdades democráticas. Depois de 24 anos de autoritarismo, promulgava-se a nova Constituição de 1988 que o Deputado Ulisses Guimarães chamou de "Constituição Coragem", "Constituição Cidadã".

Realizado o primeiro pleito após a Constituição de 1988, depois de um período de quase quarenta anos sem eleições presidenciais, foi eleito presidente Fernando Collor de Mello, com um discurso que prometia acabar “com um tiro só” a inflação de quase 90% ao mês, modernizar o arcaico Estado brasileiro e implantar a economia de mercado. Nos dois anos do governo Collor foram adotados dois planos econômicos: o Plano Collor I, também conhecido como Plano Brasil Novo, instituído pela Medida Provisória nº168, de 15.3.1990, convertida na Lei nº 8.024, de 12.4.1990,²⁶ e o Plano Collor II, instituído pelas Medidas Provisórias nºs 294 e 295, de 31.1.1991, convertidas, respectivamente, nas Leis nºs 8.177 e 8.178, de 1.3.1991.

Dentre várias medidas de política monetária e financeira, o Plano Collor I extinguiu o cruzado, moeda vigente à época, e restabeleceu o cruzeiro; bloqueou por 18 meses os depósitos em dinheiro existentes nas contas correntes e nas cadernetas de poupança, acima de 50 mil cruzados, à época quantia equivalente a 50 dólares, medida que resultou no enxugamento de cerca de 80% do dinheiro circulante no País; proibiu reajustes de preços de mercadorias e serviços, sem a prévia autorização do Ministério da Fazenda; previu o reajuste mensal dos salários por ato do Ministro da Fazenda, admitida a negociação entre empregadores e empregados acima do nível mínimo fixado pelo governo, desde que o excedente não fosse levado em conta no reajuste dos preços; e estabeleceu a liberdade das partes de acordar taxas de câmbio nas operações de compra e venda.

²⁶ Leis posteriores que deram sustentação ao Plano: Leis nºs 8.030, 8.031, 8.032, 8.033 e 8.034, de 12.4.1990; e Resolução CMN nº 1.689, de 18.3.1990. Leis nºs 8.030, 8.031, 8.032, 8.033 e 8.034, de 12.4.1990; e Resolução CMN nº 1.689, de 18.3.1990., 8.033 e 8.034, de 12.4.1990.

Collor promoveu, ainda, uma ampla reforma administrativa, extinguindo empresas estatais e órgãos públicos, além de demitir grande número de funcionários públicos; promoveu a abertura do mercado nacional, eliminando cotas de importação, estabelecendo alíquotas menores e abolindo controles administrativos sobre as importações; e deu início ao processo de desregulamentação e liberalização da economia, conseguindo, também, aprovar no Congresso Nacional o seu programa de privatização.

Collor acreditava que a liberalização da economia, da modernização do Estado com redução e redefinição de suas atividades na ordem econômica adviria o desenvolvimento, tendo por base de sustentação um mercado vigoroso, em virtude da concorrência dos produtos estrangeiros. Seria o início da pós-modernidade no Brasil. O desenvolvimento mudara de nome, comenta Frei Betto, pois a palavra de ordem era, então, “modernização”, sem conteúdo ético nem humano, sem abranger o todo social. Era a modernização ligada à técnica, e não ao homem enquanto membro de uma sociedade, capaz de evoluir em todas as suas dimensões, econômica, política e social.²⁷

Ocorre, porém, que o Plano Collor I não produziu os resultados esperados, persistindo a alta inflação. O PIB de 1990 teve queda de 4,6%, e o desemprego passou de 3,3% para 5,2% da força de trabalho. Para enfrentar essa situação adversa, foi promulgado o Plano Collor II,²⁸ cujo objetivo principal era deter a escalada da inflação. Para tanto, foi adotado o controle de preços e salários, deflacionados os contratos a prazo e criada a taxa de referencial de juros (TR) como instrumento de remuneração das aplicações financeiras e reajustes de contratos imobiliários.

A mais importante iniciativa do governo Collor na esfera econômica foi a criação de uma área de livre comércio com os países vizinhos do Sul, sem dúvida o primeiro passo na direção da integração dos povos da América Latina, conforme previsto na Constituição. Com efeito, em março de 1991, foi assinado o Tratado de Assunção, com o objetivo de constituir o Mercado Comum do Sul – Mercosul, tendo como membros Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai.

Com o afastamento de Collor durante o período do julgamento de seu *impeachment* pelo Congresso Nacional, assumiu o vice-presidente Itamar Franco, cuja principal missão era manter a estabilidade política. A economia estava combalida, e medidas emergenciais se faziam necessárias. Diferentemente de seus antecessores, Itamar Franco

²⁷ BETTO, Frei. **Crise da modernidade e espiritualidade**: o desafio ético. Organizado por Ari Roitman. Rio de Janeiro: Gramond, 2000, p.31-46.

²⁸ BELLUZO, Luiz Gonzaga; ALMEIDA, Júlio Gomes. Depois da queda: a economia brasileira da crise da dívida aos impasses do real. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002, p.349.

percebeu a importância de controlar as contas públicas, sem o que a inflação não poderia ser combatida. Foi, então, elaborado o Programa de Ação Imediata – PAI, com duplo objetivo: controlar as contas públicas e combater a inflação. O Programa concentrava-se nas seguintes ações: revisão da lei orçamentária de 1993, para introduzir cortes no valor de US\$ 6 bilhões; aumento da receita pública, com a criação do Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira (IPMF) e combate à sonegação; regularização da dívida dos estados e municípios para com a União, em torno de US\$40 bilhões; controle e fiscalização dos bancos dos estados, para evitar que financiassem as despesas públicas; saneamento dos bancos federais; e ampliação do Programa Nacional de Desestatização (PND).

Também no governo de Itamar Franco foi lançado o Plano Real, cuja primeira preocupação era a questão fiscal. Na formulação do Plano, observa Antônio Kandir, sentiu-se a necessidade de encontrar uma solução, ainda que provisória, para os problemas fiscais da União, cujas receitas tributárias haviam sido reduzidas em favor de estados e municípios, sem que tivesse havido descentralização de atividades.²⁹ Foi, assim, negociada com o Congresso Nacional a criação do Fundo Social de Emergência – FSE, cujos recursos provieram de receitas já existentes, tendo sido aprovado pela Emenda Constitucional de Revisão nº1, de 1.3.1994, para vigorar nos exercícios financeiros de 1994 e 1995. Os recursos do FSE deveriam ser aplicados nos sistemas de saúde, educação, previdência e assistência social de prestação continuada, assim como em outros programas de interesse econômico e social.

Aprovado o FSE, seguiu-se a criação da Unidade Real de Valor (URV), “uma unidade estável de valor que pudesse servir como referência aos contratos da economia”.³⁰ Essa unidade era ajustada diariamente, de acordo com três índices de preços e serviu de transição para a nova moeda. Os salários, os preços, os contratos e a taxa de câmbio foram convertidos em URV. Em julho de 1994, entrou em circulação o real, equivalente a uma URV, também equiparado ao dólar americano.

A introdução da nova moeda foi acompanhada de medidas liberalizantes do comércio, visando coibir aumentos de preços e, assim, manter a inflação sob controle. Na verdade, há um consenso em torno do maior mérito do Plano Real, qual seja, por fim à hiperinflação sem artifícios heterodoxos.

Nas eleições de 1994 foi eleito Presidente o Ministro da Fazenda de Itamar Franco, Fernando Henrique Cardoso, que fora responsável pela implantação do Plano Real. O

²⁹ KANDIR, Antonio. **Brasil Real**: construção da cidadania, da moeda e do desenvolvimento. São Paulo: Klick, 1994, p.73.

³⁰ OLIVEIRA, Gesner. **Brasil Real**: desafios da pós-estabilização na virada do milênio. São Paulo: Mandarim, 1966, p.43.
PRISMAS: Dir., Pol.Pub. e Mundial., Brasília, v.3, n, 2, p 312-349, jul/dez.2006

governo de Fernando Henrique Cardoso caracterizou-se pelas medidas liberalizantes e pelas privatizações. Como seus antecessores, não apresentou à nação um projeto dedesenvolvimento nacional.

No primeiro mandato de Fernando Henrique a grande preocupação era manter a estabilidade do real e a principal meta a venda das empresas estatais.

O Programa Nacional de Privatização, disciplinado pela Lei nº 8.031, de 12 de abril de 1990,³¹ ao invés de concretizar um novo modelo de gestão econômica dos bens públicos ou essenciais ao desenvolvimento econômico, acabou transformando-se em um instrumento promotor de privatizações açodadas, pouco transparentes, muitas delas financiadas pelo dinheiro público, que resultaram em monopólios privados, com conseqüências adversas sobre o bem-estar dos consumidores e usuários de serviços públicos.

O art. 1º da referida Lei dispõe sobre os objetivos do referido Programa: reordenar a posição estratégica do Estado na economia, transferindo à iniciativa privada as atividades indevidamente exploradas pelo setor público; contribuir para a redução da dívida pública, concorrendo para o saneamento das finanças do setor público; permitir a retomada de investimentos nas empresas e atividades que vierem a ser transferidas à iniciativa privada; contribuir para a modernização do parque industrial do País, ampliando sua competitividade e reforçando a capacidade empresarial nos diversos setores da economia; permitir que a administração concentre seus esforços nas atividades em que a presença do Estado seja fundamental para a consecução das prioridades nacionais; e contribuir para o fortalecimento do mercado de capitais, através do acréscimo da oferta de valores mobiliários e da democratização da propriedade do capital das empresas que integram o Programa.

Deve-se atentar para a falta de comprometimento da Lei com certos princípios constitucionais. Muito embora não se desconhecesse que boa parte dos serviços públicos eram monopólios naturais, cuja administração deveria buscar a realização do interesse coletivo e não o lucro privado, as privatizações não se orientaram pelos princípios constitucionais da livre concorrência e da defesa do consumidor. A ideologia inspiradora das privatizações dos serviços públicos era a que concebia um Estado distante de atividades que fossem rentáveis para a iniciativa privada e qualificava de ineficiente a prestação pelo poder público de qualquer serviço. Com base nessa linha de idéias, os monopólios públicos foram substituídos por outros privados, com aumento substancial de tarifas, pois foi assegurado às

³¹ A Lei nº 8.031/90 foi revogada pela Lei nº 9.491, de 9 de setembro de 1997.
PRISMAS: Dir., Pol.Pub. e Mundial., Brasília, v.3, n, 2, p 312-349, jul/dez.2006

concessionárias reajuste por índice que lhes permitisse manter o valor real de seus investimentos em dólares.

É difícil avaliar a eficiência de uma atividade econômica sem que esta esteja submetida ao regime da concorrência, ainda mais quando se trata de serviços indivisíveis, que se destinam ao consumo coletivo, como é o caso de boa parte dos serviços públicos, até porque a decisão do que produzir e o quanto produzir é de natureza política, não competindo ao mercado.³² Não se tratava, portanto, de decidir se o Estado era ou não eficiente no gerenciamento desses serviços, mas de se saber se o modelo da privatização que criava monopólios privados iria ou não resultar em benefícios para a coletividade que não se traduzissem apenas em oferta de serviços, mas também da qualidade e preço respectivos. Não se pode descuidar do fato de que a Constituição consagrou os princípios da livre concorrência e da defesa do consumidor, que deveriam ter servido de norte para a política de privatização. No entanto, essa política, mais do que resolver o problema da eficiência dos serviços públicos, teve por fim conter o déficit orçamentário, sanear as finanças públicas e sustentar a valorização do real com a entrada no País dos investimentos estrangeiros. Paradoxalmente, os fundos de pensão das empresas estatais, os quais tinham uma contabilidade pouco transparente, participaram ativamente dos leilões de privatização, não se sabendo ao certo o montante de recursos públicos que neles era injetado para viabilizar tal participação.³³ Por outro lado, utilizou-se como instrumento de pagamento de algumas privatizações títulos antigos do governo, compráveis com um elevadíssimo deságio, sendo por isso chamados de “moedas podres”.³⁴

A política de privatização foi implementada de forma unilateral pelo governo, sem qualquer envolvimento da sociedade nas decisões do que privatizar, como e quando, tendo-se adotado o discurso oficial de que o setor privado era, inquestionavelmente, o único capaz de

³² GELLHORN, Ernest; PIERCE JUNIOR, Richard J. Regulated industries in a nutshell. St. Paul, Minn.: West Publishing, 1987, p.17.

³³ O BNDES, banco de fomento, encarregado de gerir 40% dos recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), concedeu empréstimo a empresas estrangeiras, a juros subsidiados, para adquirir a Eletropaulo. A empresa estrangeira encontra-se em dificuldade financeira e não honrou seus compromissos perante o Banco. Vide nota de rodapé nº 262.

³⁴ No caso da privatização da Companhia Siderúrgica Nacional - CSN, do preço total da venda, 1,05 bilhão de reais, a quantia de 1,01 bilhão foi paga por meio dos referidos títulos, e apenas 38 milhões de reais foram entregues em dinheiro. Esses títulos foram comprados do governo pela metade do preço, concedendo-se aos compradores o prazo de 12 anos para pagá-los, com juros subsidiados. Realizada a privatização, os investimentos que deveriam advir do setor privado acabaram sendo supridos pelo BNDES, que concedeu à CSN um empréstimo de 1,1 bilhão de reais para executar planos de expansão. Além de tudo isso, já houvera sido feito pelo governo, antes da privatização, um investimento no valor de 1,9 bilhão de reais. Cf. BIONDI, Aloysio. **O Brasil privatizado**: um balanço do desmonte do Estado. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1999, p. 11-12.

administrar os serviços públicos com eficiência, disso se beneficiando os usuários por meio de tarifas módicas e qualidade na prestação.

Já no tocante à manutenção do real, era imprescindível controlar-se a inflação, e um dos principais mecanismos para esse controle foi a liberalização das importações, pois os preços dos produtos importados eram bastante competitivos e não permitiram que a indústria nacional aumentasse os seus, tendo sido, inclusive, em certas ocasiões, obrigada a baixá-los. De modo contrário, as exportações diminuíram, pois os produtos brasileiros, em razão da sobrevalorização do real, não eram competitivos no mercado internacional. Esse desequilíbrio entre importações e exportações acumulava déficits na balança comercial, que eram compensados com financiamentos externos e investimentos diretos do exterior.

Lembram Belluzo e Almeida que o Plano Real foi implementado no contexto da globalização dos mercados financeiros, e o que efetivamente atraía o mercado global eram os títulos da dívida pública de curto prazo e elevada liquidez, as empresas estatais, os bônus e papéis comerciais de empresas e bancos de boa reputação, a valorização cambial e juros altos.³⁵ O mercado brasileiro, sobretudo em razão das elevadas taxas de juros, tornou-se extremamente atraente ao capital de curto prazo, portanto, de alto risco, fazendo com que a economia ficasse mais vulnerável. A economia brasileira passara a depender dos capitais estrangeiros para sustentar o valor da moeda e manter as reservas em elevado nível. Tal política contraía a atividade econômica e, já no ano seguinte à sua adoção, o Produto Interno Bruto, que crescera 5,84 % em 1994, caía para 4,22 % em 1995.

Além de afetarem negativamente a produção nacional, as elevadas taxas de juros aumentavam o déficit público. Com efeito, a dívida interna aumentou de 46,2 bilhões para 66,4 bilhões, durante o período compreendido entre janeiro de 1994 e abril de 1995, pois os juros altos elevavam os gastos com o serviço da dívida.

Segundo Belluzo e Almeida, as altas taxas de juros, além de servirem para conter a fuga dos capitais estrangeiros durante as crises do México em 1995, dos países asiáticos em 1997 e da Rússia em 1998, e para proteger a moeda brasileira contra os ataques especulativos de 1998 e 1999, prestaram-se, também, para desestimular a procura de crédito por parte das famílias e das empresas. Assim, os juros e a deflação rápida eram componentes da mesma política econômica, cujo objetivo não era apenas obter a estabilidade de preços, mas também a realização de um “projeto de desenvolvimento liberal que supõe a convergência

³⁵ Luiz Gonzaga Belluzo e Júlio Gomes Almeida, op. cit., p. 368.

relativamente rápida das estruturas produtivas e da produtividade da economia brasileira na direção dos padrões “competitivos” e “modernos” das economias avançadas.”³⁶

Essa idéia subjacente ao Plano Real pode ser constatada não só a partir das iniciativas de política econômica, ou da falta delas, ao longo de sua existência, mas também das reformas constitucionais defendidas pelo governo e, afinal, levadas a cabo, bem como pela legislação aprovada em suporte a um projeto neoliberal de desenvolvimento. No plano constitucional, conseguiu o governo de Fernando Henrique Cardoso a quebra do monopólio do petróleo (art.177, §1º), a desestatização dos serviços de telecomunicações (art.21, XI); a extensão do tratamento favorecido às empresas de pequeno porte a qualquer empresa constituída no Brasil, independentemente da origem de seu capital; e a isonomia das empresas de capital estrangeiro às nacionais, revogando-se o art.171.

A redação do art.171, revogado pela Emenda Constitucional 06/95, distinguia a empresa brasileira constituída sob as leis brasileiras, com sede e administração no País, da empresa de capital nacional, vale dizer, aquela cujo controle pertencesse direta ou indiretamente a pessoas físicas residentes e domiciliadas no Brasil. A essa última, a lei poderia conceder benefícios para desenvolver estratégias para a defesa nacional ou que fossem imprescindíveis para o desenvolvimento do País. Poderia, também, a lei exigir dessas empresas, quando fizessem parte de setor imprescindível para o desenvolvimento tecnológico nacional, que, no tocante às suas atividades tecnológicas, o seu controle fosse exercido por pessoas físicas residentes e domiciliadas no Brasil; ou, ainda, que um percentual de participação no seu capital fosse destinado a pessoas físicas domiciliadas e residentes no País ou entidades de direito público interno. Constava, ainda, do artigo revogado o tratamento preferencial a empresas de capital nacional nas compras governamentais.

No plano infraconstitucional, cabe destaque para a nova lei sobre direitos de propriedade industrial, votada sob pressão dos laboratórios multinacionais, pois sua principal alteração consistia no reconhecimento da patente de medicamentos, até então não reconhecida no Brasil; a lei de defesa da concorrência, prevendo inclusive o controle dos atos de concentração econômica; a lei de concessão dos serviços públicos e a nova legislação sobre telecomunicações. O Brasil se preparava, assim, com esse novo arcabouço jurídico, para dar início ao seu processo de desenvolvimento lastreado no capital estrangeiro.

³⁶ Idem, p. 371.

Durante os dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso não se discutiu um projeto de desenvolvimento nacional. A política monetária voltada tão somente para a estabilidade econômica era o centro das preocupações das autoridades econômicas.

Mesmo após a crise cambial de 1999, que resultou na desvalorização do real e no menor fluxo de investimentos diretos para o País, o pensamento dominante entre os economistas do governo era o de que esse problema deveria ser equacionado com a emissão de títulos públicos no exterior, além de empréstimos externos, ainda que juros cada vez mais elevados. Tal solução, todavia, parece contrariar o consenso entre os economistas quanto ao fato de que juros elevados produzem recessão e inadimplência generalizada, tendo como consequência a redução da receita fiscal, o desemprego e o declínio da massa salarial, ocasionando, ainda, o crescimento cada vez maior da dívida pública.

O fraco desempenho da economia nacional durante as décadas de 80 e de 90 foi assistido passivamente pelos governos, que se limitaram a observar o comportamento dos mercados e garantir a mobilidade dos capitais, independentemente de sua origem e destinação. Poucas foram as iniciativas de políticas econômicas, nas esferas industrial, comercial e social, voltadas para a geração de emprego e renda. A política econômica se desenvolveu a partir de um modelo padrão de garantia da estabilidade econômica, não havendo espaço para reflexões político-econômicas sobre os efeitos da alta taxa de juros sobre a produção e o consumo.

A questão da estabilidade como um princípio irrefragável, aplicável irrestritamente a qualquer estrutura, foi objeto da crítica de Celso Furtado. Segundo Furtado, aqueles que acreditam que a estabilidade seja o fator mais importante de uma economia baseiam-se em estudos de economias estruturadas de forma homogênea, onde o crescimento econômico ocorre com um grau moderado de inflação, o qual, quando ultrapassado, deve ser revertido mediante a redução do gasto público ou do investimento privado. Para Furtado, a adoção irrestrita de uma política de estabilidade em uma economia desenvolvida não produz o mesmo efeito em um país subdesenvolvido. Nos Estados Unidos, por exemplo, a estabilidade significa a utilização plena da capacidade produtiva; assim, sustentá-la para a economia norte-americana é o mesmo que defender um ritmo de crescimento máximo compatível com os princípios da convivência social naquele país. Todavia, continua o economista, nos países em desenvolvimento, como não se pode pensar em pleno emprego da mão-de-obra, a estabilidade limita-se tão somente aos preços, cuja manutenção estável em um quadro de flutuações da demanda externa e de investimentos precários, sem que medidas adicionais sejam adotadas, pode resultar em desemprego permanente de parte da capacidade produtiva, provocando um

custo social muito mais alto do que o da própria inflação. Conclui, Furtado que a estabilidade não pode ser considerada como um fim em si mesma, pois uma tal compreensão implicaria em reconhecer como princípio básico da convivência social a imutabilidade da distribuição de renda.³⁷

O modelo de Estado defendido no Brasil durante os dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso não tinha como prioridade a adoção de políticas econômicas voltadas para um plano de desenvolvimento nacional, em nenhum dos setores econômicos – agrícola, industrial e comercial. Neste aspecto, distinguiu-se o Brasil dos demais países industrializados, seus concorrentes na economia global, cujo sucesso hoje muito decorre de políticas econômicas inseridas em um processo de desenvolvimento dos mercados internos conduzido pelo Estado.

Nessa linha, Ignacy Sachs, teórico e defensor do desenvolvimento sustentável, entende que é importante retomar o desenvolvimento do mercado interno por dois motivos: primeiro, porque é ele que absorve nove de cada dez trabalhadores, em todos os países do mundo; depois, porque parte substancial dos investimentos no mundo inteiro se faz a partir da poupança interna.³⁸ Sachs não despreza as idéias em torno da maximização do crescimento econômico, da conquista de mercados externos, da modernização de setores visando a competição, mas insiste em que essas tarefas não substituem o desenvolvimento centrado no homem, que pressupõe a criação de mais empregos de baixa produtividade, mas com a capacidade de crescer e remunerar cada vez melhor.³⁹

Os resultados de uma política econômica dissociada dos objetivos constitucionais eram plenamente aferíveis ao final do governo de Fernando Henrique Cardoso. Somente nos anos de 1994 e 1995 a renda dos brasileiros cresceu, caindo em declínio a partir de 1997, para chegar, em 2002, a uma queda de 35% do poder de compra dos salários. No período de janeiro de 1995 a outubro de 2002, os impostos subiram de 29,4% para 35,0%; a dívida pública em relação ao PIB mais do que dobrou, passando de 30% a 65%; a média anual de desemprego aumentou de 4,6% para 7,3%, nunca estando inferior à de 1995; o crescimento do PIB, que foi de 4,22%, em 1995, chegou a 1,40% ao final do período, só estando superior a 1995 em 2000, quando chegou a 4,36%. A média de crescimento do país nos dois mandatos presidenciais foi de pouco mais de 2%, sendo negativa em alguns anos. A balança comercial,

³⁷ FURTADO, Celso. **A pré-revolução brasileira**. 2. ed. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1962, p. 82.

³⁸ *Apud* ADRIANO, Andréas. **A queda do muro de Washington**. Disponível em: <<http://www.primeiraleitura.com.br/auto/index.php?edicao=748>>. Acesso em 23 mar.2003.

³⁹ *Idem*

que foi deficitária de 1995 a 2000, recuperou-se em 2001 e 2002⁴⁰, pois o governo começou a financiar as exportações, além das importações terem diminuído, em virtude da desvalorização do real. Frustrou-se o objetivo constitucional de reduzir as desigualdades sociais, pois entre 1996 a 2001 a renda média do trabalhador caiu 10,3%, e a das pessoas mais pobres caiu 11,6%.⁴¹ Na verdade, durante o período de gestão dessa política de estabilidade, o único ganho efetivo da economia foi em relação à inflação, que, em 1995, foi de 22,41% ao ano, tendo baixado para 7,61% em outubro de 2002.⁴²

O Presidente Luiz Inácio Lula da Silva foi eleito por ser o candidato que restauraria a esperança do povo brasileiro, pois prometia um Estado mais atuante na promoção do desenvolvimento nacional, disposto a dar início a um processo de transformação social. Prometera promover o crescimento do país, gerando 10 milhões de novos postos de trabalho, tendo enviado ao Congresso Nacional o projeto de seu Plano Plurianual com a seguinte mensagem: “A essência deste Plano Plurianual é fazer da justiça social a alavanca do desenvolvimento”.

O Plano Plurianual de 2003/2007, Lei nº 10.933/2004, foi o único até então discutido com a sociedade, aglutinando-se nessas discussões os anseios sociais, os quais foram resumidos nos três megaobjetivos a serem perseguidos pelo governo: inclusão social e redução das desigualdades sociais; crescimento econômico gerador de trabalho, emprego e renda, que seja ambientalmente sustentável e promova a redução das desigualdades sociais; promoção e expansão da cidadania; e o fortalecimento da democracia.

Para tanto, estabeleceu-se uma estratégia de desenvolvimento a longo prazo, visando a uma profunda reforma das estruturas sociais, com o enfrentamento dos seguintes problemas: a concentração social e espacial da renda, a pobreza, a exclusão social, o desrespeito aos direitos fundamentais da cidadania, a degradação ambiental, a baixa criação de empregos; e as barreiras para a transformação dos ganhos de produtividade em aumento de renda. Segundo a mensagem presidencial, os principais aspectos do Plano são: a presença do Estado como indutor do desenvolvimento; uma estratégia multidimensional nas áreas social, econômica, ambiental, cultural, considerando as diferenças regionais e as aspirações democráticas do povo brasileiro; uma sólida base macroeconômica; aderência à realidade do País; e a integração da política social com a política econômica.

⁴⁰ NUNES, V.; NARDELLI, F. Malan deixará dívida alta. **Correio Braziliense**, Brasília, 28 out. 2002. p. 20.

⁴¹ LORENZI, S. Renda média cai 10,3% em cinco anos. **Gazeta Mercantil**, Centro-Oeste, 13 set. 2002, p. A6.

⁴² NUNES, V.; NARDELLI, F. Malan deixará dívida alta. **Correio Braziliense**, Brasília, 28 out. 2002. p. 20.

No tocante às questões macroeconômicas, foram realçadas a estabilidade com a inflação baixa; a solidez das contas externas baseada em saldo em conta corrente para evitar a vulnerabilidade do País a mudanças nos fluxos dos capitais internacionais; estímulos a exportações e ao turismo, e substituição de importações; e consistência fiscal com a trajetória sustentável para a dívida pública.

O Plano previu, também, investimentos expressivos em expansão e recuperação da infra-estrutura, exaltando, ademais, um modelo de crescimento econômico baseado no consumo de massa de produtos fabricados no País, a partir da inserção das famílias trabalhadoras no mercado consumidor por meio de políticas sociais com exigência de frequência escolar, no caso de crianças, da transferência do aumento de produtividade para os salários, da reforma agrária e do microcrédito.

Não há dúvida de que se trata de uma peça legislativa sem precedentes, que pode ser considerada uma verdadeira exortação ao desenvolvimento nacional. Sabe-se, porém, que o Plano Econômico tem um conteúdo mais político do que jurídico, pois a lei não se impõe coercitivamente aos governantes, ficando a critério destes cumprir aquilo que entendem prioritário.

E, segundo essa escolha de prioridades, o governo Lula manteve a política monetária do governo anterior, fazendo também da estabilidade econômica a principal meta de sua administração. Adotou um rigoroso controle da inflação por meio de elevada taxa de juros que inibiu o crescimento do País e, conseqüentemente, a geração de novos empregos. Em conseqüência, dificilmente o crescimento econômico atingirá uma média superior a 3% no período 2003/2006.

O primeiro ano do Governo de Lula atingiu o crescimento econômico inexpressivo de 0,5%, tendo o desemprego aumentado em relação ao ano anterior, de 11,7% para 12,3%. No plano macroeconômico, o novo governo insistia nos mesmos fundamentos da política econômica praticada pelo governo anterior, e explicava a ausência de iniciativas voltadas para o desenvolvimento do País com a inexistência de recursos orçamentários para tanto previstos no orçamento deixado pelo antecessor.

No início do segundo ano do governo, em março de 2004, foi anunciada a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE), com o objetivo de elevar e sustentar o patamar de exportações; valorizar os recursos e produtos brasileiros, sobretudo com a criação da “marca Brasil”; promover a capacidade inovadora das empresas no desenvolvimento de produtos e processos; estimular o desenvolvimento de atividades importantes para o futuro do País, como a biotecnologia, os *softwares*, a eletrônica, os novos PRISMAS: Dir., Pol.Pub. e Mundial., Brasília, v.3, n, 2, p 312-349, jul/dez.2006

materiais, a nanotecnologias, a energia renovável, e os biocombustíveis (álcool, biodiesel); contribuir para o desenvolvimento regional; estimular iniciativas que valorizem a dimensão espacial e o fortalecimento de arranjos produtivos locais; desenvolver projetos voltados para o consumo de massa; e estabelecer padrões de qualidade e conteúdo que possibilitem simultaneamente exportações para países com padrão de consumo e renda similares ao Brasil.

A nova política industrial tem como metas o aumento da capacidade de produção, a capacitação tecnológica e o aumento de eficiência, e suas opções estratégicas se voltam para as áreas intensivas em conhecimento e atividades de crescente e sustentável dinamismo, que possam promover novas oportunidades de negócios e que apresentem um potencial para o desenvolvimento de vantagens comparativas dinâmicas, tais como os setores de semicondutores, software, fármacos e medicamentos e bens de capital.

Para implementar as políticas de desenvolvimento industrial, a Lei 11.080, de 30 de dezembro de 2004, autorizou o Poder Executivo a criar Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial - ABDI, serviço social autônomo, pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos, de interesse coletivo e de utilidade pública. A Agência é constituída por uma Diretoria Executiva, composta por um presidente e dois diretores, um Conselho Deliberativo e um Conselho Fiscal, compostos, respectivamente, por quinze e três membros.

Dos membros que compõem o Conselho Deliberativo oito são representantes do Poder Executivo e sete de entidades privadas. O Conselho Fiscal, por sua vez, tem dois representantes do Poder Executivo e um da sociedade civil. Todos os titulares e suplentes dos conselhos são nomeados para um mandato de dois anos, com direito a uma única recondução.

A referida lei autorizou, ainda, a criação do Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial - CNDI, vinculado à Presidência da República e presidido pelo Ministro de Estado do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, conferindo-lhe a atribuição de propor ao Presidente da República políticas nacionais e medidas específicas destinadas a promover o desenvolvimento industrial do País. O CNDI é composto por representantes do Poder Executivo e da sociedade civil.

A nova política industrial tem apresentado alguns resultados positivos. Entre 2003 e 2005, o BNDES desembolsou R\$122 bilhões, dos quais R\$66 bilhões se destinaram ao setor de bens de capital. Segundo estimativas da Agência de Desenvolvimento Industrial, a desoneração tributária alcançará R\$19,24 bilhões em 2006, com crescimento de 466% sobre o

montante de 2004. Desse valor, R\$6,1 bilhões são relativos à desoneração do investimento produtivo.

Para as micro e pequenas empresas com faturamento anual de até R\$ 5 milhões, o PROGER-Exportação, programa agenciado pela Caixa Econômica e pelo Banco do Brasil, desembolsou, entre 2004 e 2005, R\$5,16 bilhões para financiar a exportação de bens de produção nacional em fase de pré-embarque, bem como despesas diretamente ligadas à promoção da exportação, no Brasil e no exterior, inclusive participação em eventos comerciais.

Outra importante medida de política industrial foi a criação do Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel, não só pela sua dimensão econômica do agronegócio, mas principalmente pelo seu alcance social, pois incentiva a participação da agricultura familiar, abrangendo os produtores de mamona, dendê, girassol, babaçu, soja e algodão, através benefícios tributários e financiamentos aos produtores industriais de biodiesel que adquiram a matéria-prima de agricultores familiares.

No campo social, o governo Lula obteve algum sucesso em sua política de redução das desigualdades sociais. O coeficiente de Gini, que mede a desigualdade, mostra que, entre 2001 e 2004, o grau de desigualdade de renda no país declinou 4%, passando de 0,593 para 0,569, sendo que em 2001, esse grau encontrava-se próximo à média dos últimos 30 anos, tendo chegado, em 2004, ao menor valor registrado no período ⁴³

Ocorre, porém, que os casos de sucesso nas áreas econômica e social são ainda pontuais e poucos expressivos, exceção feita à política de combate à fome, que mobilizou toda a sociedade brasileira, conseguindo, assim, produzir resultados significativos. Continua a faltar ao País uma política de desenvolvimento sustentável, que conte com o apoio de todos os partidos políticos e que não corra o risco de ser radicalmente alterada com a alternância do poder, tão rotineira nas democracias reais.

Conclusão

A excessiva preocupação dos dois últimos governos com a estabilidade econômica tem inibido ações positivas do Estado voltadas para o desenvolvimento nacional, pois se acredita que a mera constituição de um ambiente macroeconômico saudável será suficiente para conduzir ao crescimento econômico e, conseqüentemente, ao desenvolvimento.

⁴³ IPEA. **Sobre a recente queda da desigualdade no Brasil**. Brasília, 30 de agosto de 2006. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br>. Acesso em 20 set. 2006.

Todavia, o desenvolvimento nacional concebido pela Constituição não é um desenvolvimento espontâneo, pressupondo, ao contrário, uma programação e um conjunto de ações do poder público, no quadro de uma ordem econômica juridicizada, permeada por princípios e valores. É o que se infere do art.174, §1º da Constituição Federal.

Trata-se de um processo de desenvolvimento a ser conduzido pelo Estado nacional, pois exige uma contabilidade social, não podendo, por isso, ficar ao encargo do mercado e de suas forças impessoais. Os mecanismos de aferição da contabilidade social não são a taxa de câmbio, o índice das bolsas de valores, a taxa de juros ou o índice de inflação, mas a eliminação do analfabetismo, o número de crianças e jovens freqüentando as escolas, a redução do índice de mortalidade infantil e do trabalho de crianças, a eliminação da violência decorrente da miséria, os gastos em saneamento básico, o número de camponeses cultivando sua própria terra, a qualidade e funcionamento adequado dos serviços públicos, a celeridade do Poder Judiciário e a eficácia de suas decisões, enfim, outros tantos indicadores sócio-econômicos, completamente descolados dos movimentos diários da especulação que fazem a taxa do dólar cair ou subir, que avaliam o risco do Brasil ou que elevam as taxas de juros.

Requer o desenvolvimento um projeto nacional que, como bem coloca Maria da Conceição Tavares, implica a “regeneração” do Estado e de suas relações com a sociedade - setores dominantes, classes médias e as populações excluídas - e que ponha em discussão “os espaços de autonomia para a formulação de políticas nacionais de desenvolvimento econômico e social sustentado”, no contexto da globalização.⁴⁴

Por certo, o modo de enfrentamento de todos os problemas econômicos e sociais que afligem o País, para que se possa alcançar o objetivo constitucional do desenvolvimento nacional, é o grande desafio que se impõe aos nossos governantes. E, nesse desafio, são questões centrais a capacidade e a autonomia do Estado para adotar um conjunto de políticas públicas que sejam aptas a construir as estruturas necessárias para que a iniciativa privada se desenvolva livremente, gerando emprego, renda e tributos, observando-se a finalidade da ordem econômica constitucional, que é assegurar a todos uma existência digna, conforme os ditames da justiça social.

Artigo recebido em outubro de 006

Aceito em outubro de 2006

⁴⁴ TAVARES, Maria da Conceição. Globalização e o Estado nacional. **Folha Online**, São Paulo, 12 out. 1997. Disponível em: <<http://www.eco.unicamp.br/artigos/tavares/artigo18.htm>>. Acesso em: 8 nov. 2002.

Referências

- ADRIANO, Andréas. **A queda do muro de Washington**. Disponível em: <<http://www.primeiraleitura.com.br/auto/index.php?edicao=748>>. Acesso em 23 mar.2003.
- BASBAUM, Leôncio. **História Sincera da República**. 4. ed. v.3. São Paulo: Alfa-Omega, 1976.
- BENAYON, Adriano. **Globalização versus desenvolvimento**. Brasília: LGE, 1998.
- BETTO, Frei. **Crise da modernidade e espiritualidade: o desafio ético**. Organizado por Ari Roitman. Rio de Janeiro: Gramond, 2000, p.31- 46.
- BELLUZO, Luiz Gonzaga; ALMEIDA, Júlio Gomes. Depois da queda: a economia brasileira da crise da dívida aos impasses do real. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002, p.349.
- COELHO, Carlos Nayro. O princípio do desenvolvimento sustentado na agricultura brasileira. Disponível em: <<http://www.dadministracao.com.br/agricola/PDF>>. Acesso em: 10 mai. 2003.
- FOIRRY, Jean-Pierre. **Économie publique: analyse économique des décisions publiques**. Paris: Hachette, 1997.
- FURTADO, Celso. **A pré-revolução brasileira**. 2. ed. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1962.
- GELLHORN, Ernest; PIERCE JUNIOR, Richard J. Regulated industries in a nutshell. St. Paul, Minn.: West Publishing, 1987.
- IPEA. Sobre a recente queda da desigualdade no Brasil. Brasília, 30 de agosto de 2006. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br>>. Acesso em: 20 set. 2006.
- JAGUARIBE, Hélio. **Desenvolvimento econômico e desenvolvimento político**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1962.
- JENKIS, Rhys. **Subdesenvolvimento. A economia: um antitexto**. Organizado por Francis Greene e Peter Nore. Rio de Janeiro: Zahar, 1979.
- KANDIR, Antonio. **Brasil Real: construção da cidadania, da moeda e do desenvolvimento**. São Paulo: Klick, 1994.
- KANGAS, Steve. **The great depression: timelines of the great depression**. Disponível em: <<http://www.aliveness.com/kangaroo/Timeline.htm>>. Acesso em: 20 mar. 2003.
- KELSEN, Hans. **Teoria Pura do Direito**. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1987.
- LIST, Friedrich. **The National System of Political Economy**. Disponível em: <<http://www.socsci.mcmaster.ca/~econ/ugcm/3ll3/list/list2>>. Acesso em: 12 dez. 2002.

LORENZI, S. Renda média cai 10,3% em cinco anos. **Gazeta Mercantil**, Centro-Oeste, 13 set. 2002, A6.

NUNES, V.; NARDELLI, F. Malan deixará dívida alta. **Correio Braziliense**, Brasília, 28 out. 2002. p. 20.

NUSDEO, Fábio. **Curso de economia**: introdução ao direito econômico. 3. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2001.

OLIVEIRA, Gesner. **Brasil Real**: desafios da pós-estabilização na virada do milênio. São Paulo: Mandarim, 1966.

PAULO VI. Carta Enc. **Populorum Progressio**. (26 de Março de 1967).

POCHMANN, Márcio (Org.). **Atlas da exclusão social no Brasil - 2**. Disponível em: <<http://noticias.terra.com.br/brasil/interna/0,5580,OI107771-EI306,00.html>>. Acesso em: 20 mai. 2003.

ROSSETTI, José Paschoal. **Política e programação econômicas**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 1987.

SKIDMORE, Thomas. Brasil: de Getúlio Vargas a Castelo Branco (1930-1964). 4. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975.

SOUZA, Washington Peluso Albino de. O "discurso intervencionista" nas Constituições brasileiras. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília: v.21, n. 81, p.323-348, jan./mar. 1984.

TAVARES, Maria da Conceição. Globalização e o Estado nacional. **Folha Online**, São Paulo, 12 out. 1997. Disponível em: <<http://www.eco.unicamp.br/artigos/tavares/artigo18.htm>>. Acesso em: 8 nov. 2002.

VAZ, Isabel. **Direito Econômico das propriedades**. Rio de Janeiro: Forense, 1992.

Resumo

O desenvolvimento nacional, objetivo da República previsto no art.3º da Constituição, deve ser entendido como um processo de transformação da sociedade voltado para a realização da justiça social, que alcança a nação brasileira em sua complexidade total, identidade coletiva e peculiaridades culturais. No texto constitucional, o desenvolvimento nacional apresenta-se inteiramente indissociável de outros três objetivos republicanos: construção de uma sociedade livre, justa e solidária, erradicação da pobreza e da marginalização, a redução das desigualdades sociais e regionais e a promoção do bem de todos. Para enfrentar os problemas econômicos que impedem ou dificultam o desenvolvimento nacional é imprescindível que o Estado seja capaz de adotar um conjunto de políticas públicas voltadas para a construção das estruturas necessárias à iniciativa privada para gerar emprego, renda e tributos, observada sempre a finalidade da ordem econômica constitucional, que é assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social.

Palavras-chave: desenvolvimento nacional. Objetivos do Estado brasileiro. Políticas Públicas.

Abstract

National development, an objective of the Republic anticipated in article 3 of the Constitution, must be understood as a process of transformation of society, aimed at the undertaking of social justice which reaches out to Brazilian society in its full complexity, collective identity, and cultural particularities. Within the constitutional context, national development is entirely bound to three other republican objectives, namely, the formation of free, just, and sympathetic society, extermination of poverty and social exclusion and reduction of social and regional inequalities, and welfare promotion to all. In order to face economic problems that hinder national development, it is imperative that the State be capable of adopting a number of public policies aimed at the construction of structures necessary for private initiative to generate employment, income, and taxes, keeping in mind the objectives of the constitutional economic order, that is, to guarantee to all dignified living in accordance with the precepts of social justice.

Key words: National development. Brazilian state objectives. Public Policies