

## **Finanças Públicas no Brasil: a recuperação de um debate<sup>1</sup>**

Autoria: Reginaldo Souza Santos, Elizabeth Matos Ribeiro, Mônica Matos Ribeiro, Thiago Chagas Santos, Vinícius Mendes da Costa

### **Resumo**

O objetivo central desse artigo é recuperar o debate teórico acerca das finanças públicas no Brasil, tomando como ponto de partida as discussões ocorridas durante as décadas de 50 e 60, entre os chamados nacional-desenvolvimentistas e os neoliberais. Constatase que apenas os chamados neoliberais deram tratamento teórico ao campo das finanças públicas – e, por essa razão, é dado destaque especial às primeiras formulações de Eugênio Gudin. Os economistas da chamada ala progressista só incorporam as finanças públicas ao campo de suas preocupações a partir dos anos 70. Este parece ser um momento demasiado tarde, pois a crise do capitalismo de um modo geral (e no Brasil, em particular) faz com que o debate teórico ceda lugar a uma proposta de discussão mais técnica, na direção de um ajuste fiscal sob os auspícios do Fundo Monetário Internacional. Uma preocupação secundária, mas não menos relevante, dessa revisão visa compreender quais os fundamentos que sustentam o diagnóstico que afirma ser a “crise fiscal” a responsável principal pelo esgotamento da capacidade de financiamento do governo e que acaba definindo os rumos assumidos pela reforma do Estado brasileiro iniciada nos anos 80 e consolidada na década de 90.

**Palavras-Chave:** finanças públicas; crise do capitalismo; crise fiscal; crise do Estado.

### **Introdução**

O pensamento sobre as finanças públicas no Brasil não apresenta a mesma tradição das escolas européias e americanas. De um lado, isso ocorre porque a nossa universidade ainda é muito jovem – uma existência de, aproximadamente, três quartos de século. De outro, porque fomos obrigados a definir uma opção, em meio a toda uma discussão político-ideológica entre uma política desenvolvimentista – industrializando o país – ou o prosseguimento na marcha histórica que, até certo momento, apontava que o nosso lugar no contexto da divisão internacional do trabalho era o de exportador de primários e importador de industrializados. Além disso, a concordância pelo desenvolvimentismo não era pacífica, pois implicava dizer de que forma essa modernidade seria alcançada: se mediante o concurso do Estado ou não.

Por essa razão, a questão das finanças públicas no Brasil tem sua discussão inicial descolada da análise relativa à intervenção do Estado na economia. Só posteriormente (digamos, no debate da crise atual) é que se tenta elaborar, por parte da ortodoxia, uma análise integrada acerca desse assunto. Outra característica desse debate é que ele se verificava, na fase inicial, fora dos círculos acadêmicos, conforme observa Bielschowsky (1988, p. 7):

“É [...] fácil de entender por que o pensamento econômico brasileiro não se estruturou em círculos teóricos acadêmicos. Não apenas eram poucos e de má qualidade os cursos de economia no Brasil, como pareciam, também, estar desprovidos de orientação teórica definida. Um excelente indicador do amadorismo que predominava nos centros de ensino de economia do país é dado pelo fato de que, até a década de 60, nenhum deles mantinha professores em horário 'integral'. Além disso, o primeiro curso de pós-graduação só surgiria em meados dos anos 60, na Fundação Getúlio Vargas. Antes, tudo o que se teve foram cursos de aperfeiçoamento em planejamento econômico, organizados pela Cepal, em colaboração com o BNDE.”

Uma terceira característica importante das discussões acerca do Estado (particularmente nas décadas de 40, 50 e 60) e que está associada à anterior é que a falta de academicismo levava o

debate a se fixar e a se exacerbar no campo puramente ideológico-doutrinário. Isso fica evidente quando se observa que alguns autores trataram da questão fiscal de forma a dar consistência teórica às suas considerações; mas o mesmo não ocorreu quando abordaram as questões relacionadas com a intervenção estatal na economia. Como pano de fundo, pode-se dizer, inicialmente, que o grande confronto em relação ao papel do Estado no desenvolvimento da economia brasileira vai se dar entre a corrente nacional-desenvolvimentista e a neoliberal.

Os desenvolvimentistas, que partiam das teses cepalinas, apresentavam como única saída para o desenvolvimento da economia brasileira uma vigorosa política industrial, acompanhada da reforma agrária. Assim, a industrialização passava a ser vista como o meio de se aumentar a renda nacional, a produtividade média do sistema econômico, e de se evitar a deterioração dos termos de troca. Com isso, se inverteria a forma de desenvolvimento “para fora” para um desenvolvimento “para dentro”, com a garantia de preservar os interesses nacionais do imperialismo internacional, particularmente o imperialismo americano.

Como tal proposta impunha fortes restrições ao capital estrangeiro e sabia-se que o capital nacional não dispunha de porte para sustentar o arrojado programa de industrialização, sugere-se então o Estado como a principal âncora de sustentação da industrialização<sup>2</sup>. Esta se daria através do planejamento (formulação de política no plano econômico e social), do apoio creditício de longo prazo (via agências governamentais de financiamento) e, principalmente, mediante o investimento direto, por meio das empresas estatais.

Em contraste, os neoliberais propunham um desenvolvimento centrado nas forças de mercado, onde a industrialização viria como consequência natural do livre trânsito dos agentes econômicos e não como uma imposição da vontade planejada do Estado. Isso abriria oportunidade para uma participação mais efetiva do capital estrangeiro no desenvolvimento nacional – contrariamente ao que defendia os nacional-desenvolvimentistas.

Porém, para que o livre jogo das forças de mercado prevaleça – digamos assim – ao contrário do estatismo, faz-se necessário estabelecer as condições de equilíbrio monetário e financeiro; é apenas nesse ponto que se admite alguma participação do Estado, até porque este é emissor exclusivo da moeda e formulador e gerenciador da política fiscal<sup>3</sup>.

Do ponto de vista dos objetivos deste estudo, a questão monetária e fiscal passa a ser o grande divisor de águas entre as duas correntes do pensamento econômico brasileiro. Enquanto as políticas monetária e fiscal constituem um dos principais capítulos, senão o principal, da ala ortodoxa, o mesmo sequer foi escrito pela escola considerada “progressista”.

Por outro lado, dizer que os progressistas abriram pouco ou nenhum espaço para questões relacionadas com as finanças públicas não significa que o gasto estatal não tivesse importância no contexto de suas análises. Quando a corrente desenvolvimentista defendia a industrialização, a presença do Estado não figurava apenas na qualidade de indutor e/ou coordenador de prioridades a serem implementadas, mas também era reservado ao Estado o singular e fundamental papel de assumir a produção direta da infra-estrutura e de parcela importante dos setores de insumos básicos, dos bens intermediários e da intermediação financeira. Essa era a visão clara de pessoas que se integravam à defesa do desenvolvimentismo como Caio Prato Júnior, Nelson Werneck Sodré, Octávio Ianni, Ignácio Rangel, Celso Furtado e Rômulo Almeida. Também Roberto Simonsen, embora sendo um importante empresário, já nos anos de 1920 e 1930, defendia uma maior presença do Estado na economia por acreditar ser esse, naquelas circunstâncias, o caminho para a industrialização do Brasil. Apesar disso, no contexto da obra desses autores nada mais relevante se pode falar a respeito das finanças públicas.

## **1. A discussão sobre as finanças públicas durante a industrialização, no curso da crise dos anos 60 e da implantação das reformas contidas no Paeg<sup>4</sup>**

O debate teórico-ideológico mais intenso sobre o desenvolvimento brasileiro vai ocorrer nas décadas de 40 e 50 e início da de 60. Até então, o centro da discussão era saber e definir qual o papel reservado ao Estado. Vencidos, os neoliberais construíram trincheiras no campo das finanças públicas, procurando reduzir a dimensão do Estado no processo de desenvolvimento, a partir de restrições aos gastos. Daí ser fundamental vender a idéia de contenção monetária e orçamento fiscal equilibrado; caso contrário, os desequilíbrios nas finanças conduziram à instabilidade do sistema com inflação e desemprego.

Até os dias de hoje, essa parece ser uma boa hipótese de explicação, inclusive não só para o pioneirismo dos ortodoxos, como também para a manutenção de sua hegemonia no campo da economia política brasileira. Esse é um entendimento prévio importante para a compreensão da estrutura lógica da discussão acerca das finanças públicas no Brasil.

Do lado do pensamento neoliberal, os autores que mais se destacaram no campo das finanças públicas foram Eugênio Gudín, Octávio Gouveia de Bulhões e Mário Henrique Simonsen. De todos, Gudín é o que apresenta a elaboração teórica mais consistente, inclusive fazendo as mediações teóricas necessárias para refletir a situação brasileira. Os outros dois estão mais preocupados com a questão fiscal no contexto da política econômica mais geral (Simonsen) ou com a política tributária propriamente dita (Bulhões).

Por último, vale dizer que se torna incompleta qualquer abordagem que se refira ao pensamento econômico brasileiro e não contemple a contribuição de Roberto Campos. Entretanto, Roberto Campos, contrariamente aos seus parceiros de ideologia, deu mais ênfase aos aspectos relacionados à teoria do desenvolvimento. Com relação às questões monetária e fiscal, a sua sentença foi única e imutável: a política monetária deve ser austera e o orçamento fiscal equilibrado. Isso fica mais evidente quando o próprio Roberto Campos assume de forma mais ampla o poder em 1964, formula e implementa o Plano de Ação Econômica do Governo (Paeg). Até mesmo nas obras em que escreveu em parceria – principalmente com Simonsen – era-lhe reservado o papel de abordar a temática afeita ao desenvolvimento econômico. Por isso, a obra de Roberto Campos não será analisada aqui com a mesma ênfase dada a autores como Gudín, Bulhões, Simonsen etc.

### **1.1. Eugênio Gudín: conservador lúcido e a noção (não ortodoxa) do orçamento desequilibrado**

Eugênio Gudín, Octávio Gouveia de Bulhões e Mário Henrique Simonsen são três respeitáveis representantes da ortodoxia que deram uma importante contribuição na construção de economia política brasileira, nos limites das finanças públicas. Não obstante esse fato, não resta dúvida que o “status” mais elevado pertence a Eugênio Gudín, na qualidade de principal representante dessa escola<sup>5</sup>.

Nas análises sobre as relações entre Estado e sociedade, evidenciadas nos aspectos sociais, monetários, financeiros, fiscais e produtivos (investimentos), Gudín mostra padrões analíticos bastantes distintos. Enquanto em relação aos três primeiros assuntos nota-se uma nítida preocupação em produzir uma análise consistente mediante empreendimentos teóricos, em relação ao último é visível o estilo “panfletário” dos seus argumentos.

Essa característica é visível em vários artigos escritos pelo autor, principalmente no Capítulo VII do livro *O pensamento de Eugênio Gudín*. O problema maior é que ele não tratou da questão da estatização integralmente, estabelecendo relações entre a estatização e o desenvolvimento capitalista numa sociedade de industrialização atrasada; a característica de

sua análise sobre a estatização na economia brasileira, ou melhor, de seus argumentos contra a estatização na economia brasileira, foi o tratamento caso a caso; por isso dizemos que, nesse aspecto, suas idéias têm um caráter mais “panfletário” do que teórico. É o caso quando diz:

“Um sinal precursor da estatização registra-se no princípio da República com a covardia dos homens públicos diante da demagogia, abolindo, na construção das estradas de ferro, o regime de garantia de juros que permitirá a construção de tantas boas estradas e substituindo-o pela Lei Miguel Calmon (Governo Afonso Pena) que limitava a 30 contos (digamos 30 mil cruzeiros) o custo do quilômetro construído. Resultado: uma lamentável deterioração das novas estradas de ferro, que serpenteavam o terreno em péssimas condições técnicas.” (GUDIN, 1978, p. 428)

Ainda sobre estatização, numa publicação dos anos 60, Gudin já exibía um tom irônico quando tratava da questão do intervencionismo na economia brasileira, seja para dizer que os “recursos para as grandes obras do Estado saem do lombo do contribuinte brasileiro” ou que, “salvo exceções esporádicas, só nos países de alta educação política pode a administração do Estado ser eficiente”. Mas o grau de ironia alcança o seu ápice quando, no ano de 1962, mais precisamente entre os dias 26.02 e 16.03.62, Gudin escreve uma série de seis artigos intitulados “Descalabrobrás”. (GUDIN, 1965a, p. 361-362)

Porém, uma postura analítica diferente é assumida por Gudin quando se refere à política fiscal na sua obra *Princípios de Economia Monetária*. Diferentemente de outros autores, não assume posição maniqueísta ao analisar os efeitos da política fiscal sobre a economia. Nesse ponto, Gudin parece se eximir de toda a sua ortodoxia. Compreende que, para se atingir o pleno emprego, o total da despesa (demanda efetiva) “deve ser suficiente para absorver todos os fatores de produção”. Nesse caso, a despesa total  $E = C + I + R + L + B$ , com C sendo o consumo privado, I os investimentos privados, R as despesas realizadas pelo Estado com recursos oriundos dos impostos, L igualmente despesas do Estado com recursos originários de empréstimos concedidos ao setor público e B o saldo do balanço de pagamentos.

Caso E, total das despesas efetivamente realizadas, seja menor do que F, total das despesas correspondentes ao nível de pleno emprego, a diferença, portanto,  $F - E = U$ , passa a significar o volume de desemprego ou o déficit da renda nacional. Esse volume de desemprego ou déficit deve ser eliminado através do uso da política fiscal, já que

“Ela pode incrementar (ou reduzir) o vulto dos investimentos do Estado; estimular (ou deprimir) o consumo e os investimentos privados, C e I, diminuindo (ou aumentando) os impostos, como fechando seus orçamentos com déficit ou com superávit. O governo pode, ainda, em certos casos, atuar sobre B, favorecendo as exportações e reduzindo as importações.” (GUDIN, 1965b, p. 226)

Nesse sentido, uma política governamental anticíclica passa a ser defendida como meio de manter o pleno emprego. Isso pode ser conseguido através das medidas automáticas e das despesas compensatórias.

As medidas de caráter automático destinam-se a estabilizar o sistema econômico independente das autoridades governamentais, tais como o seguro-desemprego, de um modo geral os impostos “advalorem”, os preços mínimos de garantia agrícola etc. Há, no entanto, fatores que podem ser considerados desestabilizadores instantâneos: a inflexibilidade do serviço da dívida pública, quando os juros são fixos trazem fatores agravantes; quando os preços caem e reduzem os fluxos de capitais para os países devedores, visto que na depressão são repatriados da periferia para os países credores.

Não obstante isso, Gudin adverte que as medidas automáticas não garantem por si só a estabilização e o pleno emprego dos fatores; por essa razão, necessário se faz o governo

empreender outras medidas, denominadas pelo autor de compensatórias, materializadas num fluxo de despesa adicional que deve perdurar, adverte, apenas enquanto houver desemprego.

Nas despesas compensatórias, portanto, o Estado substitui o capital privado através de obras públicas como estradas de ferro, postos de saúde etc. No entanto, para preservar o caráter e a natureza da despesa pública no processo de estabilização e na garantia do pleno emprego, inclusive para o Estado deixar de gastar quando esses objetivos forem alcançados, torna-se necessário que as obras a serem executadas estejam minuciosamente estudadas e projetadas para serem realizadas quando a necessidade se fizer presente (GUDIN, 1965b, p. 228)<sup>6</sup>.

Um diagnóstico prévio das obras permite ao Estado desencadear um fluxo de gasto no momento mais adequado (caso isso seja possível identificar), o que também deve facilitar a saída do Estado do cenário econômico quando os objetivos forem alcançados. Porém, nada é dito por Gudin com relação à administração da produção pública realizada pelo Estado, assim como em relação aos fluxos de recursos necessários à manutenção dos equipamentos públicos produzidos na época depressiva.

A omissão com relação a esse ponto é compreensível, mas nem por isso deve passar ao largo da crítica. Como se sabe que o setor privado não assume a gestão do capital social, então não se pode aceitar a hipótese de que os gastos estatais decrescerão logo após passado o momento de instabilidade. Além de se invalidar tal hipótese, tem-se ainda que admitir outras indesejáveis dos argumentos de Gudin e próceres. O exemplo mais evidente é que a atuação do Estado não se dá apenas na esfera do gasto em consumo, mas, sobretudo, na esfera da produção. Mais ainda: se as despesas continuam a crescer, mesmo durante o período de relativa estabilidade e de pleno emprego dos fatores, logo se teria que admitir também o caráter contraditório das despesas públicas: benéficas, nas fases depressivas, e maléficas, nas fases de crescimento; nesse último caso, porque superaqueceria a demanda com a conseqüente elevação dos níveis de preços a patamares indesejáveis.

Na tentativa de evitar contradições teóricas dessa natureza, é que a ala mais radical dos neoclássicos não admite o ajuste (ou políticas fiscais de estabilidade) pelo lado da despesa, ou seja, mediante uma política de gasto expansionista, mas sim pelo lado da receita através da diminuição da carga tributária.<sup>7</sup>

Vale acrescentar ainda que, mesmo que o montante de impostos dispensados fosse gasto, ainda assim o problema da demanda efetiva não estaria resolvido, o que exigiria, de qualquer forma, a política de gastos compensatórios. Como em condições depressivas a receita ajusta-se forçosamente ao nível de renda, a proposta de Gudin para o financiamento do gasto é inteiramente keynesiana (GUDIN, 1965b, p. 228).

Imagina o autor que a parte dos gastos compensatórios financiada com a dívida pública pode ser subseqüentemente resgatada na fase de prosperidade, quando crescem as receitas do Estado; por conta disso, é infundado o temor de alguns economistas de que este endividamento venha a ser excessivo e transfira o ônus das gerações presentes para as gerações futuras. Essas hipóteses, segundo Gudin, ou não se confirmam nunca ou têm poucas chances de se confirmarem, visto que o tamanho da dívida pública de um país só tem algum sentido quando comparado com a renda nacional; com relação à transferência de ônus das gerações presentes para as futuras, acha um suposto errôneo porque as “[...] anuidades da dívida pública interna não se computam na renda nacional. São simples transferências que podem afetar o problema da distribuição da renda entre os vários grupos sociais, mas que não afetam a renda nacional.” (GUDIN, 1965b, p. 231).

A argumentação de Gudin com relação a essa transferência de ônus é bastante problemática. É certo que o resgate da dívida pública interna não entra no cálculo da renda nacional, mas, de

outro lado, não é correto afirmar que, numa análise intergeracional do benefício/ônus da despesa pública, não haja prejuízo pelo simples fato de o resgate não entrar no cômputo da renda nacional. O que vai dizer se uma geração é prejudicada vis-à-vis a outra é a natureza do gasto. Ou seja, se o gasto presente decorrer do consumo para a reprodução da classe trabalhadora, é óbvio que o resgate futuro dessa dívida vai reduzir a capacidade de gastos do Estado para o consumo das gerações futuras.

De outro lado, se o gasto presente decorrer da construção de equipamentos sociais, é certo que, dada a longevidade desse capital social, as gerações futuras também serão beneficiadas e, nesse caso, a redução da despesa, em função do resgate da dívida pública, é a parte do ônus que lhes cabe em razão do benefício que estarão recebendo. Essa mesma discussão foi feita pelos clássicos, e a conclusão foi a de que o endividamento fosse desaconselhado em razão de sempre penalizar a geração futura; raciocínio sustentado na hipótese dos clássicos – exceto Malthus – de os gastos governamentais serem sempre em consumo, portanto improdutivos.

Não obstante a discussão de pontos polêmicos travada por Gudin no cenário da economia política brasileira, acredita-se que a principal contribuição desse autor ao debate foi a distinção estabelecida entre os conceitos de equilíbrio orçamentário e orçamento econômico da nação. O conceito de equilíbrio orçamentário é flexibilizado, pois em vez de se manter o princípio rígido de equilíbrio anual, incorpora-se a noção de tempo mais elástico; agora o equilíbrio passa a ser cíclico, com déficits nas fases de depressão e superávits nas fases de prosperidade. E, nesse caso, o orçamento parte-se em dois: “[...] o das despesas correntes, que sempre se deve equilibrar, e o orçamento dos investimentos do Estado, que passa a ser o estabilizador econômico, podendo ser financiado com impostos, com empréstimos ou com déficits, conforme a conjuntura.” (GUDIN, 1965b, p. 230). Essa passagem caracteriza bem a lucidez de Gudin na sua maneira de ver a importância das finanças públicas no processo de desenvolvimento nacional. Sem dúvida, uma visão muito mais coerente do que a dos neoliberais que hoje estão no debate e no comando da política econômica.

Supomos que, com essa discussão, Gudin se aproxima da noção de finanças públicas que estamos procurando estabelecer neste estudo. Isso fica patente quando o autor afirma que uma orientação orçamentária dessa natureza “conduz naturalmente do simples orçamento das receitas e despesas do Estado ao conceito mais amplo da renda nacional ou de orçamento econômico da nação” (GUDIN, 1965b, p. 230). Nesse ponto, Gudin pára a discussão, não avançando mais. Acredita-se que a sua fundamentação teórica e o preconceito ideológico não lhe permitiram dar passos adiante.

## **1.2. Estado e finanças públicas: o debate do período pós-reforma**

Depois de implantado o novo Código Tributário (1967) e passado o tempo de carência necessário a produzir os primeiros resultados, o debate acerca das relações do Estado com a economia se desloca de um plano teórico para um plano eminentemente prático, avaliando pura e simplesmente os impactos da nova reforma tributária sobre os níveis arrecadacionais de receitas tributárias e sobre a distribuição regional dos recursos arrecadados, isto é, a partilha da renda tributária entre União, Estados e Municípios. Com esse novo eixo de discussão, desaparece o debate sobre o intervencionismo estatal e também desaparece a discussão mais abrangente das finanças públicas, ficando em seu lugar, apenas, os aspectos fiscais<sup>8</sup>.

Entretanto, a desaceleração do crescimento que começa a se evidenciar nos anos 1975/76 e os movimentos cíclicos-recessivos dos primeiros quatro anos da década de 1980, fizeram o debate sobre as finanças públicas no Brasil mudar de curso, com algumas variantes.

Uma dessas variantes correspondeu ao estreitamento ainda maior do debate iniciado por Gudin, Bulhões e, finalmente, Simonsen, pois se deixou de discutir os impactos da Reforma

Tributária de 1967 e as necessidades e possibilidades de uma nova reforma tributária, dando-se mais ênfase aos aspectos relacionados com a administração fiscal do Estado brasileiro, manifestados na busca alucinada de uma fórmula capaz de melhor precisar o conceito de déficit do setor público que fosse conveniente tanto aos interesses do FMI, quanto aos interesses dos gestores da política econômica brasileira<sup>9</sup>.

A outra variante não se permite perder tempo na discussão da administração das finanças públicas, portanto, na medição do déficit do setor público brasileiro para efeito de formulação de política econômica compatível com a orientação do FMI; a questão do déficit é tomada como dada e rediscutida num plano filosófico-ideológico, onde a natureza de agente econômico do Estado capitalista passa a ser descaracterizada, pois só assim a estabilidade e continuidade do capitalismo podem ser garantidas sem questionamentos.

## **2. A Crise dos anos 80 e o ataque da ortodoxia**

Antevista, de um lado, a possibilidade de resolução de alguns problemas da administração fiscal no contexto do federalismo centralizado (começando com a Emenda Constitucional Passos Porto - 1983 e culminando com as reformas da Constituição de 1988) e, de outro lado, o aprofundamento da crise brasileira, em particular da instabilidade financeira do setor público, induzem a retomada da discussão acerca das finanças com base nos pressupostos da ortodoxia. Nesse sentido, a ortodoxia retoma o projeto inacabado da fundamentação da não-intervenção, iniciado principalmente por Gudin e Bulhões.

Embora os economistas tenham contribuído muito pouco na revelação da importância do Estado na constituição do capitalismo brasileiro – até aqui o esforço maior dessa tarefa tem sido dos politicólogos e sociólogos – é consenso em todas as análises sérias que a ação do Estado, além de decisiva, acelerou o processo de industrialização da economia, utilizando-se de múltiplas formas para a consolidação do capitalismo industrial. No entanto, no livro citado, essa hipótese é questionada a partir da premissa de que o Estado distorce o processo alocatório de recursos e com isso diminui a eficiência do sistema econômico. Nesse sentido, atribuir ao Estado a condição de haver acelerado o processo de crescimento econômico nas últimas décadas é uma hipótese que necessita de bases mais efetivas de comprovação. A resposta tradicional, diz a crítica, é que o Estado criou oportunidades ocupando espaços, concedeu financiamentos e aumentou, dessa forma, o nível de produção e emprego.

A tese de que o papel do Estado foi decisivo na consolidação do processo de industrialização e constituição do capitalismo deve ser comprovada muito mais por quem a advoga do que por quem a desmente. Dada a superficialidade da argumentação, a expansão dos gastos estatais não poderia ser avaliada senão à luz da eficiência econômica para a sobrevivência e estabilidade do sistema produtivo. Nesse sentido, a proposta é reconsiderar a ação do Estado no domínio econômico dando a César o que é de César; ou seja, “[...] privatizar o que for rentável e não obstante por motivo de segurança ou equidade; liquidar o que não for mutável e que, tão pouco, deva subsistir por segurança ou equidade; e tornar efetivamente de domínio público o restante do conjunto, para que se enquadre nas normas gerais de controle dos regimes democráticos.” (CASTRO, sem data e lugar, p. 39)

Uma vez comprovado empiricamente o déficit do Estado, decorrente de um processo alocativo equivocado<sup>10</sup>, conclui-se, então, que a expansão do gasto do setor público tem sido liquidamente negativo. A partir dessa evidência, Martone desagrega a proposta de privatização de Castro, mediante: a) desestatização na margem, congelando o Estado na formação de capital; b) estabelecimento de mecanismos de controle democrático que possibilitem decisões de investimentos consentâneas com as preferências individuais da sociedade; c) descentralização, em favor dos estados e municípios, do poder fiscal,

administrativo, político e econômico do Estado nacional; d) restabelecimento do papel das taxas de juros como mecanismo revelador das preferências da sociedade quanto à transferência intertemporal de recursos; e) finalmente, resgate das funções do Estado tradicional na qualidade de supridor de bens públicos (MARTONE, sem data e lugar, p. 80-81). A saga neoliberal da economia política brasileira se completa na démarche de Contador:

“[...] as bases éticas e filosóficas e implicações do tão discutido neoliberalismo. O objetivo não é a resenha da teoria e da política econômica. O que se pretende é lançar uma discussão muito mais profunda no Brasil sobre o chamado sistema de mercado, o nosso afastamento dos seus fundamentos filosóficos e políticos, e, em tom quase messiânico, pregar um retorno a um sistema competitivo mais sadio, estimulante, menos discricionário, e com maior respeito às liberdades básicas do homem.” (CONTADOR, sem data e lugar, p. 139-140)

Nesse modelo analítico, Keynes é apontado como um liberal ajustado às circunstâncias que modelaram o desenvolvimento de seu trabalho. Dessa forma, no programa político e econômico de Keynes, o Estado teria que exercer funções bem específicas, onde a defesa da intervenção teria por base evitar a destruição, numa situação de depressão, das instituições econômicas e “preservar” o exercício da iniciativa individual. Desse modo, “[...] A maior falácia (e injustiça contra Keynes) é a opinião sustentada por muitos de que ele preconizava a estatização da economia.” (CONTADOR, sem data e lugar, p. 150).

O que o autor lamenta profundamente são os desdobramentos posteriores do pensamento de Keynes, reconhecendo-lhe, entretanto, a introdução de muitas idéias novas, que justificam o esforço de reinterpretar o seu pensamento original.

O desencanto com a “revolução keynesiana” faz recobrar os ideais liberais sufocados até os anos 60 pelo sucesso da política dita keynesiana. A partir dos anos 70, o movimento liberal foi reforçado – segundo Contador – com o declínio da mística do socialismo. Entretanto, adverte o autor, “[...] muitos liberais modernos fantasiam o declínio do Estado e a consecução de um equilíbrio quase místico de mercados perfeitos e de liberdades individuais, com tanto vigor, fé e exagero, quanto os movimentos socialistas de duas décadas atrás pregavam a sua doutrina.” (CONTADOR, sem data e lugar, p. 152)

Nessas circunstâncias, o modelo da concorrência perfeita fica sendo apenas uma imagem teórica, sem correspondência no mundo real. Ainda assim, não se pode deixar de afirmar que o liberalismo tem vantagens incontestes, como afirma Contador. Nesse sentido, para que o liberalismo pontifique como modelo político prevalecente, faz-se necessário que se expurgue o endeusamento do sistema liberal, pois esses exageros mais atrapalham do que ajudam (CONTADOR, s.l.,s.d., p. 152). A partir dessa consciência, os limites da ação do Estado num sistema liberal ficam restritos à definição e ao policiamento das regras de política econômica, desde que não contrariem os direitos e liberdades individuais.

A imposição desses limites é a garantia da existência de: a) mercados mais competitivos, embora menos perfeitos; b) mudança da ênfase na política de demanda agregada para oferta agregada, com redução dos impostos de indivíduos e sobre os lucros para motivar a acumulação de capital; c) transferência de serviços públicos para a esfera da produção privada, com redução dos gastos governamentais (CONTADOR, sem data e lugar, p. 168-169). Decerto que a discussão nesses termos não prossegue. Dizer que a crise do Estado é fruto sempre de uma alocação de recursos equivocados e que leva a uma redução da eficiência do sistema econômico e, a partir daí, advogar o retorno ao “sistema de mercado”, fundado em bases éticas e filosóficas do século XIX, parece fora de propósito. É óbvio que a história não dá marcha à ré, embora com o pensamento isso possa ocorrer.



### 3. O contra-ataque dos “progressistas”

Paralelamente à linha de debate acima, uma outra se impunha com mais legitimidade, ganhando rapidamente destaque no contexto da academia - sejamos realistas! O que essa linha de discussão propunha era debater a crise do capitalismo brasileiro nos anos 80 retrocedendo um pouco no tempo, para que as análises pudessem alcançar o período da internalização do processo de industrialização e os movimentos cíclicos da economia brasileira nos anos recentes, particularmente nos anos 60 e 70. Esse novo redirecionamento forçou a incorporação no corpo analítico do reconhecimento do importante e decisivo papel do Estado na constituição do capitalismo brasileiro, ou seja, o reconhecimento de que o Estado está inserido na dinâmica capitalista<sup>11</sup>.

Talvez o debate acerca dos “fundamentos éticos e filosóficos do sistema de mercado” não tenha tido curso em razão de ter sido iniciado num momento de recessão aguda, cujo desdobramento foi a montagem de uma política econômica de ajuste monitorada pelo FMI e, no momento seguinte, marcada por choques heterodoxos. Decorrente da própria metodologia adotada pelo fundo na conceituação do déficit, o debate inicial é direcionado para formular o conceito de déficit e definir uma metodologia mais adequada para medi-lo. No plano conceitual, o déficit significa a diferença entre as receitas e as despesas correntes totais num dado exercício financeiro. Dessa forma, o déficit é mantido pela necessidade de recursos de terceiros para financiar um montante de despesa que excede o montante de recursos próprios gerados num dado período. Com o monitoramento do FMI à política econômica brasileira, o conceito inicialmente aplicado foi o da Necessidade de Financiamento do Setor Público (NFSP), que passou a incluir no conceito de déficit os recursos requeridos para investimento. Outra polêmica em torno do mesmo assunto ocorreu em relação à classificação do déficit: se nominal ou operacional; esta era uma classificação particularmente interessante pelo fato da economia brasileira viver uma inflação muito alta<sup>12</sup>.

De uma certa maneira, houve uma reinterpretação da problemática a partir do declínio do crescimento da economia brasileira, na segunda metade dos anos 70; declínio este que é explicado em boa medida pelo aperto da liquidez internacional decorrente de uma política monetária ortodoxa, adotada pelos países centrais. A gestão governamental do crédito internacional transformou um débito privado em dívida estatizada<sup>13</sup>, imediatamente convertida em dívida pública interna. Com o agravamento das contas externas do balanço de pagamento e a aceleração da inflação, chegava-se a um dos vetores da chamada “crise fiscal do Estado” brasileiro: a componente financeira. Pontuar o movimento da economia e a política econômica brasileira, a partir da segunda metade dos anos 70, era o caminho exigido pelo diagnóstico para se comprovar o impacto financeiro no desajuste das contas públicas.

A componente financeira como causa mais recente da explicação do desequilíbrio das contas do setor público brasileiro significa que, em consequência de uma elevada taxa de inflação, a dívida pública ganha autonomia de crescimento independente de sua causa primária: os gastos do governo em consumo corrente e investimento. O alerta inicial para essa questão foi feito pela professora Maria da Conceição Tavares (1883). Na introdução da publicação do Fórum Gazeta Mercantil, João Manuel Cardoso de Mello e Luiz Gonzaga de Mello Belluzzo também discutem a origem e a natureza dos desequilíbrios das finanças públicas a partir da questão financeira. Posteriormente, no ensaio *Financiamento Externo do Déficit Público* (1987), Belluzzo retorna à questão, fazendo ver que, mesmo no período em que o governo passa a fazer significativos investimentos, particularmente no setor produtivo estatal, o estoque da dívida passa a contribuir “pesadamente para a ampliação dos requerimentos do governo”.

Esse era o caminho percorrido e explicativo daquela ala de economistas considerada “progressista”, até porque não estava vinculada ao establishment. Isso fica mais evidente ainda quando são feitas aproximações dando conta de que

“[...] no capitalismo retardatário o Estado não pode limitar-se às funções clássicas da administração fiscal e monetária: as condições objetivas do desenvolvimento impõem a tarefa de criar e acumular capital produtivo, centralizar e intermediar o capital financeiro, além de supervisionar ordenadamente a constituição da base pesada do sistema industrial.” (DRAIBE, 1985, p. 19-20)

Assim, o Estado passa a ganhar condições para “influenciar decisivamente a dinâmica cíclica e o perfil da taxa de acumulação do sistema, no sentido de ampliar/mitigar as flutuações” (COUTINHO e REICHSTUL, 1977, p. 59-60). Ou ainda, nas palavras de Sônia Draibe, ao destacar a importância e o grau de atuação do Estado na constituição do capitalismo e da sociedade burguesa no Brasil: “De uma à outra fase da industrialização, com autonomia, força e capacidade de iniciativa, o Estado brasileiro planejou, regulou e interveio nos mercados, e tornou-se ele próprio produtor e empresário.” (DRAIBE, 1985, p. 19-20)

Mas isso não significava que a ortodoxia tivesse perdido de todo a discussão acerca desse segmento da economia política brasileira. Parece-nos que, na discussão a respeito da crise financeira do Estado brasileiro, as questões do gigantismo do Estado, equívocos na política de alocação, ineficiência produtiva e ajustamento pela via da transferência do ativo estatal para o capital privado passaram a fazer parte, ainda que timidamente, das considerações dos economistas “progressistas”, da mesma forma que o diagnóstico da componente financeira era inteiramente absorvido pelos economistas mais “conservadores” ou considerados como tais. Então, o debate cessa. E o que parecia já devidamente esclarecido pela academia - mostrando que, em termos de industrialização, da constituição do capitalismo e do movimento cíclico recente da economia, a ação do Estado foi e tem sido intensa - parece dar marcha à ré<sup>14</sup>.

Essa é a percepção mais evidente quando se analisa que, em termos da política econômica, vem ganhando prevalência uma versão vulgar do chamado neoliberalismo projetado pela idéia imprecisa do Estado minimalista. Busca-se desesperadamente uma saída para a situação crítica da crise imaginando-se que tudo possa ser resolvido fazendo simplesmente recuar a posição do Estado. É como se esse envolvimento mais estreito do Estado com a economia fosse determinado pelo governante inescrupuloso – como imaginava Smith – e não como a âncora necessária e requerida pelo processo de expansão capitalista. Com isso, acreditamos, perde-se a questão relevante que é como se repensar as finanças públicas, num sentido amplo e complexo, num contexto das relações entre Estado e mercado redefinidas.

#### **4. A convergência dos pensamentos: rumo a uma discussão técnica**

Os anos 80 foram marcados pelo fim de um debate no plano da economia e da administração políticas; por essa razão, os anos 90 vão se constituir no momento em que se inicia uma discussão mais técnica sobre o que se convencionou chamar de crise fiscal do Estado e a necessidade de um ajuste estrutural mais profundo dos aparelhos e das políticas estatais, cujo conteúdo síntese encontra-se expresso, de forma mais contundente, nas reformas do Estado. Desse modo, no limiar desse debate, discutia-se muito a dimensão do déficit público, a forma de melhor determiná-lo e reduzi-lo, as mudanças institucionais requeridas no processo de equilíbrio orçamentário, além dos procedimentos técnicos e políticos para o enquadramento dos estados e municípios no esforço de ajuste fiscal que estava sendo feito pelo governo.

Vale dizer que esse enquadramento dos estados e municípios era algo recomendado pelo próprio FMI, desde os anos 80. Essa recomendação revelava, porém, algumas dificuldades de equacionamento político que se manifestavam em vários níveis. Em primeiro lugar,

ressaltava-se a resistência dos governadores e prefeitos das maiores cidades brasileiras em se alinharem ao projeto de reforma política proposto pelo governo central. Em segundo, ganhava relevo a discordância do que se compreendia como as razões da crise e as soluções apontadas. Podem-se apontar ainda as conveniências próprias de cada nível de governo e, principalmente, a compreensão do fato de que o desajuste desses governos tinha como causa o próprio ajuste que o governo federal vinha fazendo, pois implicava cortes nos gastos cuja compensação deveria ser feita pelos estados e municípios por pressão da própria sociedade.

Dois fatores foram decisivos para que a política de ajuste fiscal reclamada pelo FMI fosse integrada pelos três níveis de governo. O primeiro e decisivo fator foi a convergência de pensamento: os progressistas que chegavam ao comando dos governos estaduais e municipais passaram a entender, assim como os conservadores, que existia uma crise e que esta se localizava no âmbito do Estado e era de natureza fiscal. O segundo foi a crise generalizada do sistema bancário-financeiro dos estados que forçou uma intervenção pactuada (em alguns casos não) nos bancos estaduais pelo Banco Central do Brasil; com isso, o governo federal passou a ter as condições políticas e técnicas para exigir um amplo acerto de contas, unificando e reescalando os débitos passados e impondo amplas restrições às possibilidades de endividamentos futuros.

O processo de institucionalização da integração dos estados e municípios parece se consolidar através de instrumentos normativos que os incluem no cadastro dos inadimplentes (Cadin) e obriga a que se tenha um orçamento permanentemente equilibrado, mediante a Lei Complementar nº 101, de Maio/2000, popularmente conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal. Como se vê, enganam-se aqueles que vêem a responsabilidade fiscal refletindo uma preocupação ética do governo federal no processo de alocação de recursos pelos poderes públicos brasileiros; longe disso, até porque seria ingenuidade pensar que orçamento equilibrado seja sinal caracterizador de honestidade na gestão dos recursos públicos.

Essa era, sem dúvida, uma discussão que estava no plano das idéias e que figurava como uma sugestão para uma política de governo, basicamente originária dos programas de pós-graduação da universidade pública brasileira. Porém, faltavam os gerentes apropriados e aplicados para implementar as propostas técnicas que estavam sendo discutidas no âmbito dos setores interessados em viabilizá-las. O problema maior para essa implementação era o fato de as forças políticas hegemônicas serem refratárias a empreender um programa de estabilização econômica com base num receituário de reformas ditado pelo FMI, posteriormente consolidado no que ficou conhecido como o Consenso de Washington.

Note-se que, embora pressionado por setores que enxergavam/enxergam os espaços sob o domínio do Estado como vitais para os seus negócios, ainda assim o governo brasileiro, durante os anos 80, foi bastante tímido em aceitar o conjunto de sugestões do programa de estabilização idealizado pelo FMI, à semelhança do que estava ocorrendo com outros países da América Latina (Chile, Argentina e México são os casos mais característicos) e mesmo os ensaios em países europeus, a exemplo da Inglaterra.

Embora ao longo da década de 80 já se verificasse uma queda relativa dos gastos governamentais (notadamente aqueles vinculados a investimentos), a expressão mais acabada do programa de reformas e ajuste fiscal do setor público (a desregulamentação com a abertura comercial e as privatizações), estava longe de figurar no conjunto de políticas de estabilização implementadas pelo governo brasileiro; uma e outra, a política de desregulamentação com a abertura comercial e as privatizações, estavam subsumidas tanto no Programa de Desburocratização implementado no último governo militar de João Figueiredo (1979/1985), quanto no primeiro governo da transição democrática de José Sarney (1985/1990).

Ademais, pode-se dizer que, além do pouco status desse Programa de Desburocratização na agenda de governo, o conteúdo das privatizações nele contido resumia-se a vender as ações de empresas em que o governo era acionista minoritário, cujo controle decorreu do fato de o governo ser o principal agente financiador dos projetos sob o controle privado; as dificuldades de sobrevivência desses projetos implicaram a transformação desses financiamentos em capital societário.

Desse modo, a partir da década de 90, com o aprofundamento do desequilíbrio externo, o governo brasileiro vai atuar em duas frentes fundamentais: uma no sentido de introduzir a reestruturação institucional/administrativa/produtiva/patrimonial do Estado; outra visando equacionar os desequilíbrios externos a partir da institucionalização (permanente) de um modelo de gestão das finanças do setor público (que se traduz na política de ajuste fiscal) como âncora de sustentabilidade das contas externas. Nessa tarefa, os chamados progressistas não só vão se juntar aos ortodoxos, mas, sobretudo, vão assumir a liderança do processo. Esse fato vai dar maior legitimidade ao governo para poder manter, até hoje, essa política.

Falar da institucionalização de uma política de ajuste fiscal não é uma tarefa muito fácil, até porque, para efeitos didáticos, ter-se-ia que separar aquelas medidas voltadas para um melhor gerenciamento fiscal-financeiro do Estado daquelas que estão voltadas para centralizar a gestão fiscal-financeira nas mãos da União e, assim, possibilitar mais facilmente um excedente fiscal para atender um determinado propósito de política econômica. Para a nossa hipótese de trabalho, esse propósito tem sido a ancoragem do balanço de pagamentos. Porém, para se entender as medidas voltadas para o atendimento desse último objetivo, não se pode deixar de falar daquelas outras que visam à melhoria da gestão fiscal-financeira para aumentar o grau de eficiência alocativa e distributiva do sistema econômico como um todo.

Isso posto, se o macropериodo que define e consolida a industrialização é o intervalo de 1930/79, as grandes reformas vão ocorrer no sub-período 1964/66. Então, para o propósito deste trabalho, a compreensão do processo de institucionalização de uma política de ajuste fiscal não pode ser compreendida fora dos marcos das grandes reformas daquele momento, embora, como dito acima, o propósito inicial fosse outro bem diferente daquele que passou a ser a partir de 1980 – início da crise da dívida externa.

Desse modo, o ponto de partida dessa nova fase parece ser o Decreto nº 53.914, de 11/05/1964, que cria o Ministério Extraordinário do Planejamento e Coordenação Econômica com o propósito de integrar o gerenciamento da política de desenvolvimento do país, inclusive a execução do Orçamento Geral da União (OGU), contidas neste as entidades subvencionadas da administração indireta.

O instrumento normativo dessa nova concepção da gestão econômico-fiscal-financeira passou a ser a Lei nº 4.320 de 1964, que traçou os princípios orçamentários que, ainda hoje, é a principal diretriz para a alocação e a execução orçamentária do país, apesar de várias alterações que foram sendo realizadas ao longo desses anos. Por meio do Decreto-lei nº 200, de 25/01/1967, o Ministério do Planejamento deixa a sua condição de extraordinário e passa a operar com poderes normativos no campo da sua competência.

A partir de então, começaram a surgir os grandes planos de desenvolvimento e que vão exigir maior refinamento dos instrumentos de gestão econômico-financeiro-fiscal. Assim, são criados os seguintes mecanismos operativos: a) o Programa Geral de Aplicação (PGA), criado pelo Decreto nº 70.852, que agregava o Orçamento Plurianual de Investimento (OPI); b) o Plano Plurianual de Investimento (Ato Complementar nº 43 - 29/01/1969), com a finalidade de estruturar o fluxo de dispêndio no médio prazo; c) o Orçamento Anual da União, que detalha as funções, os programas, subprogramas, projetos e as atividades a serem executadas

dentro do exercício fiscal; d) por fim, é instituída a programação financeira como suporte à execução orçamentária – uma espécie de PPA do orçamento.

Em verdade, não são apenas esses os elementos constitutivos da base institucional operativa da gestão financeiro-fiscal do Estado Nacional brasileiro; existiam ainda operando fora desses esquemas aludidos, portanto, atuando com relativa autonomia, o Orçamento da Previdência, o Orçamento de Investimento das Empresas Estatais, o Orçamento Monetário e, finalmente, algo que não era definido como orçamento, mas que operava como tal: tratava-se da conta movimento do Tesouro Nacional com o Banco do Brasil em articulação com o Banco Central, que funcionava, nesse caso, como um verdadeiro prestador de última instância.

Decerto que essa base institucional das operações financeiras do Estado funcionou razoavelmente bem, até o instante em que a economia crescia a taxas elevadas e a questão do financiamento ainda não se apresentava como um obstáculo. Porém, com a crise da dívida externa e a tomada do orçamento público como instrumento de resolução dos problemas daí advindos, o governo brasileiro amplia e sofisticava os instrumentos de gestão financeira buscando alcançar a unificação orçamentária e melhor definir as relações do Tesouro Nacional com as autoridades monetárias: Banco Central e Banco do Brasil.

Esses procedimentos começam a ser concebidos e a operar (em 1986) com as seguintes medidas: a criação da Secretaria do Tesouro Nacional (STN); maior controle das subvenções econômicas aos financiamentos; o refinanciamento da dívida externa com o aval do Tesouro Nacional; instituição dos programas de saneamento financeiro de estados, municípios e bancos estaduais; o início do processo de unificação orçamentária mediante a incorporação ao OGU das despesas da dívida mobiliária que estavam em poder do público e do Banco Central; o congelamento da Conta Movimento Banco do Brasil/Tesouro Nacional. Daí dizer-se que o ato de congelamento da Conta Movimento significou também a separação financeira do BB com o BC. Do ponto de vista institucional-normativo, esse processo se conclui nos anos 80 com a nova Constituição brasileira, na qual ficam garantidas uma maior transparência das contas do governo federal e a consolidação do processo de unificação orçamentária, com o novo Orçamento Geral da União, constituído pelo Orçamento Fiscal (OF), pelo Orçamento da Seguridade Social (OSS) e pelo Orçamento de Investimento das Empresas Estatais (OIEE).

Todos esses ajustes feitos na administração financeiro-fiscal do governo federal ainda eram insuficientes para os propósitos da política de ajuste fiscal, monitorada pelo FMI. Faltavam ser integrados a ela os esforços dos estados e municípios. Essa imperiosidade, da qual a União não abria mão, vai estabelecer um campo de atrito político entre o governo federal e os estados e municípios. A começar pela decisão tomada, em 1992, pelo governo federal de consolidar seus créditos juntos aos governos estaduais e municipais e, a partir dessa medida, impor prazos para a liquidação dos débitos e, também, maior rigor aos limites de endividamento àquelas unidades da federação. Em seguida, e premido pelo acordo com o FMI com metas de superávit primário do orçamento num percentual médio de 4% do PIB, as autoridades econômicas criaram o Fundo de Estabilização Fiscal mediante o confisco de 20% dos fundos de participação dos estados e municípios.

Não obstante a maior descentralização de recursos determinada pela Constituição Federal de 1988 e essas restrições de gastos impostas pelo governo federal, os orçamentos dos estados e municípios continuavam desequilibrados em razão, sobretudo, do descompromisso da União com a produção de bens e serviços de natureza social. Para recompor a sua capacidade de gastos, os estados (e os grandes e médios municípios) vão encontrar nos bancos estaduais um novo espaço de financiamento das duas posições devedoras. Esse fato não só eliminava parte do esforço para a integração dos estados e municípios à política federal de ajuste fiscal, como

abria um flanco na "sacrossanta" política de estabilização macroeconômica, na qual o rigor no controle da base monetária era (e continua sendo) um ponto inegociável.

Mas a pressão dos estados por financiamento vulnerabilizava a posição dos bancos estaduais no mercado financeiro, cuja saída não era outra senão recorrer ao Banco Central para resguardar a sua posição de caixa. Essa era a oportunidade que faltava ao governo federal para equacionar dois problemas a um só tempo: um era iniciar uma etapa nova do processo de privatizações, que começou justamente com os bancos estaduais; outro era a oportunidade de tirar das mãos dos estados o poder de controlar qualquer tipo de instituição financeira capaz de lhes financiar qualquer tipo de gasto: seja o gasto de curto prazo, seja o gasto de médio e longo prazos. Assim, em 1996, as autoridades econômicas brasileiras instituíram o Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária (Proes), em verdade uma versão conclusiva do Regime de Administração Especial Temporária (Raet), criado em 1986 pelo Banco Central do Brasil e voltado exclusivamente para intervenções técnicas nas instituições bancárias vinculadas aos estados.

O golpe de misericórdia à resistência dos estados e municípios em colaborar com a política federal de ajuste fiscal ocorre quando da promulgação da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), que visa estabelecer normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo na Constituição Federal, com punição para gestores infratores e supressão no repasse de verbas, a qualquer título, para aqueles que descumprirem a determinação legal de orçamento equilibrado.

Essas últimas medidas (a privatização dos bancos estaduais e a Lei de Responsabilidade Fiscal) não só integram, em definitivo, os estados e municípios ao esforço de ajuste fiscal desejado, a qualquer custo, pelo governo federal, como também foram determinantes para que as metas de superávits orçamentários acordadas com o FMI fossem cumpridas. A persistirem os desajustes nas contas externas (razão pela qual se busca o ajuste fiscal), conforme ficou demonstrado que sim neste ano de 2002 que culminou com o acordo de US\$ 30 bilhões com o FMI, resta saber quais são, verdadeiramente, as novas exigências e se a economia e a sociedade têm, ainda, condições de suportar a prorrogação de uma política dessa natureza.

## **5. Conclusão**

O objetivo deste estudo foi traçar a trajetória recente da história econômica, mais precisamente da economia política brasileira, tomando como conteúdo as finanças públicas. Na análise da economia política brasileira percebe-se que a discussão, ocorrida nos anos 50 e 60, partia de uma diáspora, pois havia campos de abordagens claramente definidos. De um lado, estavam Gudin e seguidores tecendo severas críticas ao domínio do Estado em setores fundamentais da atividade econômica e defendendo uma política de desenvolvimento com maior participação do capital privado, notadamente o capital privado internacional – embora, nesse período, a prática dessa corrente do pensamento brasileiro fosse oposta ao que pregavam nas construções teóricas. Do outro lado, estavam Celso Furtado, Ignácio Rangel e demais progressistas defendendo o concurso do Estado para acelerar o desenvolvimento nacional, em cujo processo as finanças públicas jogavam um papel estratégico fundamental.

Com o crescimento espetacular da economia brasileira durante toda a década de 70, essa diáspora começa a ser desfeita, pois as análises voltam-se mais para explicar o nosso milagre econômico do que para especular e construir prognóstico em relação ao nosso futuro. Com a crise do Balanço de Pagamentos, que se inicia nos anos de 1979/1980 e que leva a economia a uma instabilidade macroeconômica sem precedentes em nossa história, todo o esforço de análise se volta para formular uma política de equacionamento do desequilíbrio externo e da estabilização interna. Nesse instante, as correntes de pensamento convergem em termos de

diagnóstico e o setor público brasileiro passa a ser a principal variável macroeconômica de ajuste, numa e noutra direção. A partir da última década a nossa economia política fica ainda mais empobrecida, na medida em que passa a se preocupar com aspectos meramente técnicos da política econômica: de um lado, buscando uma maior racionalidade da administração pública através da implantação de uma política de reestruturação do Estado; do outro lado, criando as condições institucionais para proceder ao equilíbrio fiscal, aumentando as receitas e reduzindo os gastos.

### Referências bibliográficas

- BATISTA JÚNIOR, Paulo Nogueira. Mito e realidade na dívida externa brasileira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.
- BELLUZZO, Luiz Gonzaga de Mello; COUTINHO, Renata (Org.). Desenvolvimento capitalista no Brasil: ensaios sobre a crise. São Paulo: Brasiliense, 1983, 2 v.
- BIELSCHOWISKI, Ricardo. Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo. Rio de Janeiro: Ipea/Inpes, 1988.
- BULHÕES, Octávio Gouveia de. Contradição aparente. Rio de Janeiro: FGV, 1979. (Ensaio Econômico, nº 29)
- CARDOSO DE MELLO, João Manuel; BELLUZZO, Luiz Gonzaga de Mello. Fórum Gazeta Mercantil (Introdução). Jornal Gazeta Mercantil: São Paulo, 1985.
- CASTRO, Paulo Rabello de. O poder do estado na economia: expansão e crise. In: A crise do bom padrão. [Campinas]: Cedes/Anpec, sem data e lugar.
- CONTADOR, Cláudio Roberto. O liberalismo moderno como ideal filosófico e político. In: A crise do bom padrão. [Campinas]: Cedes/Anpec, sem data e lugar.
- COUTINHO, Luciano G.; REICHSTUL, Henri-Philippe. O setor produtivo estatal e o ciclo. In: MARTINS, Carlos Estevam (Org.). Estado e capitalismo no Brasil. São Paulo: Hucitec, 1977.
- CRUZ, Paulo Davidoff da. Dívida externa e política econômica. São Paulo: Brasiliense, 1984.
- DAIN, Sulamis. Empresa estatal e capitalismo contemporâneo. Campinas: Ed. da Unicamp, 1986.
- DOELLINGER, Carlos Von. Estatização, déficit público e suas implicações. In: A crise do bom padrão. [Campinas]: Cedes/Anpec, sem data e lugar.
- DRAIBE, Sônia. Rumos e metamorfoses: Estado e industrialização no Brasil (1930/1960). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1985.
- GOLDENSTEIN, Lúcia. Repensando a dependência. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994.
- GUARDIA, Eduardo Refinetti. O processo orçamentário do governo federal: considerações sobre o novo arcabouço institucional e a experiência recente. In: MEYER, Arno (Org.). Finanças Públicas – ensaios selecionados. Brasília: Ipea/Fundap, 1997. p. 263-299.
- GUDIN, Eugênio. O pensamento de Eugênio Gudin. Rio de Janeiro: FGV, 1978.
- \_\_\_\_\_. Princípios de economia monetária. Rio de Janeiro: AGIR, 1965b. v. 2.
- IANNI, Octavio. Estado e capitalismo: estrutura social e industrialização no Brasil. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1965.
- \_\_\_\_\_. Estado e planejamento econômico no Brasil. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1971.
- LONGO, Carlos Alberto. Déficit e suas funções. In: Déficit público brasileiro: política econômica e ajuste estrutural. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.
- \_\_\_\_\_. Uma quantificação do setor público. In: A crise do bom padrão. [Campinas]: CEDES/ANPEC, sem data e lugar.
- LOZARDO, Ernesto (Org.). Déficit público brasileiro: política econômica e ajuste estrutural. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.
- MANTEGA, Guido. A economia política brasileira. Petrópolis: Vozes, 1985.
- MARTONE, Celso Luiz. A expansão do estado empresário no Brasil. In: A crise do bom padrão. [Campinas]: Cedes/Anpec, sem data e lugar.
- MEYER, Arno (Organizador). Finanças Públicas – ensaios selecionados. Brasília: IPEA; São Paulo: Fundap, 1997.
- MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO. Livro branco.
- MUNHOZ, Décio Garcia. Os déficits do setor público brasileiro — uma avaliação. (Texto para Discussão Interna nº 123). Brasília: UNB/Departamento de Economia, julho de 1984.

- \_\_\_\_\_. Os déficits e o reordenamento das finanças públicas. In: LOZARDO, Ernesto (Org.). *Déficit público brasileiro: política econômica e ajuste estrutural*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1987. p. 149-175.
- OLIVEIRA, João do Carmo. Déficits dos orçamentos públicos no Brasil: conceitos e problemas de mensuração. In: LOZARDO, Ernesto (Org.). *Déficit público brasileiro: política econômica e ajuste estrutural*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1987. p. 245-278.
- REZENDE DA SILVA, Fernando. A evolução das funções de governo e a expansão do setor público brasileiro. *Pesquisa e Planejamento*, vol. 1. Rio de Janeiro: Ipea, 1971.
- \_\_\_\_\_; SILVA, Maria da Conceição. *O Sistema tributário e as desigualdades regionais: uma análise da recente controvérsia sobre o ICM*. Rio de Janeiro: Ipea, 1974.
- SANTOS, Reginaldo Souza. *A teoria das finanças públicas no contexto do capitalismo: uma discussão com os filósofos economistas: de Smith a Keynes*. SP: Mandacaru; Salvador: Cetead, 2001.
- SIMONSEN, Mário Henrique. *Inflação: gradualismo x tratamento de choque*. RJ: Apec, 1970.
- TAVARES, Maria da Conceição. *Da substituição de importações ao capitalismo financeiro*. Rio de Janeiro: Zahar, 1975.
- \_\_\_\_\_. O sistema financeiro brasileiro e o ciclo de expansão recente. In: BELLUZZO, Luiz Gonzaga de Mello; COUTINHO, Renata (Org.) *Desenvolvimento capitalista no Brasil: ensaios sobre a crise*. São Paulo: Brasiliense, 1983. v. 2, p. 107-138.
- UEDA, Eurico; TORRES, Ivo. *Estrutura tributária estadual: potencialidades, adequação e reformas*. São Paulo: Fipe/USP, 1984.

<sup>1</sup> Este artigo corresponde ao Capítulo II da pesquisa *Esgotamento do padrão de financiamento e crise fiscal do Estado brasileiro*, realizada pelo Núcleo de Instituições e Políticas Públicas (Nipp), vinculado ao Núcleo de Pós-Graduação da Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia. A referida pesquisa foi financiada pelo CNPq e executada durante o período de 1998 a 2001.

<sup>2</sup> Em verdade, implementar um capitalismo industrial com o apoio decisivo do Estado já havia sido uma decisão tomada desde os momentos iniciais do primeiro governo Vargas.

<sup>3</sup> Esse é o ponto da economia política brasileira que não cabe uma discussão mais prolongada neste trabalho. Para uma leitura mais abrangente, ver Mantega (1985) e Bielschowsky (1988).

<sup>4</sup> O Plano de Ação Econômica do Governo (Paeg) teve vigência durante o primeiro governo do regime militar instalado no país e teve como finalidade operar as grandes reformas requeridas pela economia brasileira naquele momento: a reforma bancário-financeira, a reforma tributária e a reforma administrativa.

<sup>5</sup> As finanças públicas não foram o segmento da economia política mais contemplado nas obras publicadas por Bulhões; os destaques ficaram para questões relacionadas com o consumo, controle da economia, sistema financeiro e monetário, preços, lucros etc.

<sup>6</sup> Nesse ponto, Gudin tem clara noção da importância do gasto em investimento. Isto significa que, na crise, a simples transferência para famílias pode ser inócua para elevar a demanda efetiva e sustentar o nível de emprego.

<sup>7</sup> A hipótese de utilizar o lado da receita para produzir um déficit, até onde sabemos, está em Milton Friedman em seu livro *Capitalismo e liberdade*. O grande equívoco está em se pensar que o problema da demanda efetiva será resolvido com a produção de um déficit; na verdade, ele só estará resolvido com o aumento do gasto, o que não fica garantido com a simples redução de impostos.

<sup>8</sup> Dentro dessa nova concepção é que vão surgir trabalhos como os de Fernando Antônio Rezende da Silva (*A evolução das funções de governo e a expansão do setor público brasileiro*); de Fernando Rezende da Silva e Maria da Conceição Silva (*O sistema tributário e as desigualdades regionais: uma análise da recente controvérsia sobre ICM*); de Eurico Ueda e Ivo Torres (*Estrutura tributária estadual: potencialidades, adequação e reforma*); de Carlos Alberto Longo (*Caminhos para a reforma tributária*); além da publicação trimestral da *Revista de Finanças Públicas*, do Ministério da Fazenda, que se tornou o principal veículo de divulgação de estudos pertinentes ao assunto.

<sup>9</sup> Para acompanhar essa discussão ver Batista Júnior (1983), Munhoz (1984), Oliveira (1986), além do conhecido *Livro branco*, elaborado pelo Ministério do Planejamento.

<sup>10</sup> É evidente que o orçamento fiscal ser ou não superavitário ou ainda o déficit público ter uma participação mais ou menos elevada em relação ao PIB depende muito da linha teórico-ideológica do analista. Aqui, a afirmação de Martone de que o gasto governamental foi *liquidamente negativo* se fundamenta nos trabalhos de Deollinger (sem data e lugar) e Longo (sem data e lugar), ambos fazendo parte do livro *A crise do bom patrão*.

<sup>11</sup> Acreditamos não estar cometendo injustiças em dizer que essa linha de pensamento tem uma origem, ainda que tênue, em Ianni (1965); amadurece e se consolida com Tavares (1975), e Belluzzo e Coutinho (Org. 1983). Essa tendência analítica segue com Dain (1986) e Draibe (1985).



---

<sup>12</sup> Para um aprofundamento da discussão do *déficit público* ver: Longo (*Déficit e suas funções*) e Oliveira (*Déficits dos orçamentos públicos no Brasil: conceitos e problemas de mensuração*).

<sup>13</sup> A intervenção mais profunda desse ponto foi realizada por Cruz (1984).

<sup>14</sup> Deve ser observado que o diagnóstico da academia, de repente, é coincidente com o projeto político.