

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO, ATUÁRIA,
CONTABILIDADE E SECRETARIADO**

CURSO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS

O REVERSO:

A Mudança nas Políticas governamentais – 1930-2000

Maria Cristiane Maia Caxilé

Fortaleza , Abril de 2002

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO,
ATUÁRIA, CONTABILIDADE E SECRETARIADO
CURSO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS**

O REVERSO:

A Mudança nas Políticas governamentais – 1930-2000

Aluna: Maria Cristiane Maia Caxilé

Orientadora: Prof^a Maria Goretti Serpa Braga

Monografia submetida à comissão julgadora do curso de Ciências Econômicas , como exigência parcial para obtenção do grau de Bacharel em Ciências Econômicas, pela Universidade Federal do Ceará

Fortaleza – Ceará

2002

Esta monografia foi submetida à Coordenação do Curso de Ciências econômicas, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Bacharel em Economia, outorgado pela Universidade Federal do Ceará – UFC e encontra-se à disposição dos interessados na Biblioteca da referida Universidade.

A citação de qualquer trecho desta monografia é permitida, desde que feita de acordo com as normas de ética científica.

MARIA CRISTIANE MAIA CAXILÉ

Monografia aprovada em -----/-----/2002

Média Final -----

BANCA EXAMINADORA

Prof^a Maria Goretti Serpa Braga
Orientadora

Nota

Prof^a Ana Maria C. Fontenele

Nota

Prof^o Antônio Luiz Abreu Dantas

Nota

AGRADECIMENTOS

A DEUS, que me deu vida e perseverança para continuar a caminhada em busca dos meus objetivos.

Aos meus pais, que me ensinaram a superar as dificuldades que a vida nos reserva.

A meu marido que tanto incentivo tem me dado, fazendo com que eu não desista dos meus sonhos.

Em especial, a minha orientadora, Prof^a Goretti, que tem sido muito mais que uma amiga, estando sempre disposta a ajudar.

Aos professores Ana Maria C. Fontenele e Antônio Luiz Abreu Dantas, por participarem da Banca Examinadora e por seus comentários para o melhoramento deste trabalho.

Enfim, agradeço a todos os meus amigos, particularmente a Sheyla Mesquita, que de uma maneira direta ou indireta contribuíram para a realização deste trabalho.

SUMÁRIO

AGRADECIMENTOS.....	III
SUMÁRIO	IV
LISTA DE TABELAS	VI
LISTA DE GRÁFICOS.....	VII
RESUMO	VIII
INTRODUÇÃO	01
CAPÍTULO 1	
AS POLÍTICAS GOVERNAMENTAIS DE 1930-80	
1.1 Introdução.....	03
1.2 A crise de 1930	03
1.3 Mecanismos Utilizados para a Implantação do P S I.....	06
1.3.1. Criação da Infra-estrutura e Produção de Insumos Básicos	07
1.3.2. Proteção à Indústria Nacional	13
1.4 Financiamento do PS I.....	22
1.5 Conclusões Preliminares	26
CAPÍTULO 2	
INVESTIMENTOS PÚBLICOS DA DÉCADA DE 80	
2.1 Introdução.....	28
2.2 Antecedentes.....	29
2.3 A Crise Provocada pela Dívida.....	29
2.4 Sinais de Recuperação da Economia	36
2.5 Conclusões Preliminares	38

CAPÍTULO 3

A MUDANÇA DE PARADIGMA

3.1 Introdução.....	40
3.2 A Mudança de Direcionamento das Políticas Públicas.....	43
3.3 Um Estudo de Caso: O Setor Elétrico.....	47
3.4 Conclusões Preliminares	53
CONCLUSÃO.....	54
BIBLIOGRAFIA	56

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 – Balança Comercial – 1950-54	15
TABELA 2 – Taxa Real de Crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) – 1950-61.....	17
TABELA 3 – Taxa de Crescimento Industrial – 1967-73	19
TABELA 4 – Estrutura das Mercadorias de Exportação – 1955-80	21
TABELA 5 – Balanço de pagamentos – 1970-80	23
TABELA 6 – Dívida Externa Brasileira – 1970-80	24
TABELA 7 – Os Parâmetros da Dívida Externa Brasileira – 1970-80	25
TABELA 8 – Saldo em Conta Corrente, Relação Dívida Externa PIB e Serviços da Dívida 1970-82	30
TABELA 9 - Crise dos Anos 80.....	31
TABELA 10 - Taxa de Câmbio e Inflação – 1980-84.....	33
TABELA 11 - Taxa Real de Crescimento do PIB e Coeficiente de Investimentos/PIB – 1973-85	34
TABELA 12 - Crescimento do PIB, Inflação e Balanço de Pagamentos – 1984-89	36
TABELA 13 - Taxa de Inflação – 1986-90	37
TABELA 14 - Coeficiente de Investimentos/PIB – 1986-90	37
TABELA 15 - Empresas Privatizadas no Período – 1981-89.....	40
TABELA 16 - Resultado do Setor Público – Fev/2002.....	45
TABELA 17 - Fases da Privatização no Brasil – 1981-95	Anexo

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 – Déficit Público Nominal – Jan/2000- Fev/2002	46
GRÁFICO 2 – Investimentos em Energia Elétrica: Públicos e Privados – 1980-98	48
GRÁFICO 3 – Desempenho Industrial em 2002	49
GRÁFICO 4 – Risco de Racionamento na Década de 90	52

RESUMO

O presente trabalho monográfico foi baseado na síntese de livros e na análise de dados, visando entender a mudança ocorrida nas políticas públicas com vistas ao crescimento econômico. O período de tempo escolhido estende-se da década de 30, momento em que o Estado muda o foco de atuação, passando a intervir fortemente na Economia com vistas ao desenvolvimento da industrialização, até o final da década de 90, época marcada pela diminuição do Estado em nome do neoliberalismo. O objetivo desta monografia é mostrar as mudanças ocorridas no País, em decorrência das políticas governamentais, nesse período de tempo, e as conseqüências dessas mudanças para a Economia.

INTRODUÇÃO

O interesse em realizar um estudo sobre as políticas governamentais partiu da necessidade de se entender até que ponto o direcionamento dessas políticas interferem na economia do País e, por que não dizer, de cada componente da sociedade.

O presente estudo pretende analisar as políticas governamentais do período entre 1930 até o final da década de 90, enfatizando o direcionamento dos investimentos realizados pelo Estado em cada período, de acordo com o modelo adotado pelo governo. Assim, serão observados momentos em que o Estado é o verdadeiro condutor da economia, e outros momentos em que o Estado pretende desenvolver uma política em que seu papel será direcionado para os setores tidos como propriamente estatais, como, por exemplo, saúde, educação, dentre outros. Para tanto, o trabalho foi organizado em três capítulos, além desta introdução.

O primeiro capítulo visa mostrar o período compreendido entre 1930 a 1980, conhecido como de *Industrialização Substitutiva de Importações*, momento em que o Estado é o verdadeiro condutor da Economia, atuando de forma bastante expressiva na criação da infra-estrutura básica e de órgãos para financiamento de projetos e de planejamento regional, realizando investimentos com o intuito de estimular a indústria nacional.

O segundo capítulo mostrará a década de 80, evidenciando, mais uma vez, o direcionamento das políticas públicas com vistas ao crescimento econômico. No entanto, pretende-se mostrar que, nesse período, ocorreu uma queda no nível de investimentos, mas que não representou a saída do Estado do papel de condutor da economia, pois este ainda se encontrava bastante presente na infra-estrutura e na produção de insumos básicos, apesar de se iniciar, nesse período, o processo de privatizações.

O capítulo três objetiva mostrar a mudança de paradigma adotada pelo Estado, ou seja, há na década de 90, uma redefinição do papel do Estado na economia, que passou a adotar uma política fundamentalmente neoliberal e, por conta disso, o processo de privatizações torna-se um componente fundamental das políticas governamentais.

Para finalizar o trabalho serão analisadas as consequências que a mudança nas políticas governamentais trouxe para o País.

CAPÍTULO 1

AS POLÍTICAS GOVERNAMENTAIS DO PERÍODO DE 1930-80

1.1 Introdução

A crise de 1929, traduzida pela retração no mercado internacional do café, teve grandes repercussões sobre a economia brasileira, pois, nesse momento, as exportações brasileiras eram compostas, em sua grande maioria, das exportações de café.

Por outro lado, as repercussões negativas sobre a economia brasileira serviram para modificar o direcionamento das políticas públicas, que, a partir desse momento, priorizaram o processo de promoção de Industrialização com vistas à substituição de importados.

O principal objetivo deste capítulo é mostrar o papel do Estado no processo de promoção à industrialização do período 1930-80 conhecido como *Industrialização Substitutiva de Importações*, evidenciando as políticas adotadas pelo Estado e, principalmente, os investimentos realizados com o intuito de estimular a indústria nacional.

Assim, serão abordadas questões relacionadas aos investimentos realizados pelo setor público em infra-estrutura básica, aos mecanismos utilizados pelo Estado com o intuito de proteger à indústria nacional, entre outras.

1.2 A Crise de 1930

A economia brasileira, até 1930 era caracterizada como agroexportadora, dependendo, quase exclusivamente, do bom desempenho das exportações de café. As

exportações desse produto respondiam por cerca de 71%¹ das exportações totais do País, mas, apesar de ser o principal produtor deste produto, o Brasil não controlava totalmente este mercado, que dependia do preço do café no mercado internacional, o qual oscilava, tanto devido à oferta quanto à demanda.

Do lado da oferta, este mercado estava sujeito às especulações com estoque por parte das grandes companhias atacadistas, e do lado da demanda, havia retrações sempre que os países ocidentais enfrentavam crises ou guerras. Assim, a economia brasileira era bastante vulnerável às condições do mercado internacional do café, pois o seu dinamismo era baseado no setor cafeeiro.

Em 1930, a economia brasileira e mundial passou por um período particularmente difícil. Houve, naquele momento, a conjunção de oscilações na demanda e superprodução brasileira de café. Ou seja, de um lado, havia a depressão econômica causada pela queda da bolsa de Nova York, que provocou uma forte queda na demanda mundial por café e, por outro lado, houve uma grande produção brasileira de café, resultante do plantio realizado nos anos 20. A conjunção desses dois fatores levou à depressão no mercado internacional do café, com grande queda nos preços do produto, que, em 1931, atingiu um terço do preço médio alcançado entre 1925-29.²

Houve então a necessidade de intervenção governamental para proteger o setor cafeeiro, pois sem isso não haveria como manter o nível de emprego, de renda e de demanda. A forma encontrada para essa intervenção foi a compra, estocagem e queima do café, sendo que aproximadamente 40%³ da produção foi destruída como forma de regular os estoques.

O governo, que antes de 1930, pouco fez no que diz respeito ao planejamento do desenvolvimento econômico do País, passou a adotar uma política tipicamente keynesiana, acreditando que a intervenção governamental poderia melhorar significativamente o funcionamento da economia, pois, pela teoria de Keynes,

¹ Baer (1995)

² idem

³ idem

“As economias capitalistas não tinham capacidade de promover automaticamente o pleno emprego. Assim, abria-se a oportunidade para a ação governamental por meios de seus instrumentos (política monetária ou fiscal) para direcionar a economia rumo à utilização total dos recursos. Enquanto para os economistas neoclássicos a ação governamental deveria restringir-se a produção dos chamados bens públicos (como, por exemplo, segurança, saúde dentre outros), a partir de Keynes o governo tinha não apenas a oportunidade, mas também a necessidade de orientar sua política econômica para promover a plena utilização dos recursos disponíveis na economia.”⁴

De fato, a depressão mundial serviu para evidenciar a fragilidade da Economia brasileira, por ser exportadora basicamente de produtos primários, mostrando então a necessidade da intervenção estatal, que, nesse momento, se propôs a incentivar a industrialização como forma de levar o País a diversificar suas exportações e de atender o mercado interno.

Entretanto, este não foi o nascimento da industrialização brasileira, que surgiu, na realidade, com base nas condições criadas pela expansão cafeeira, com o aumento da divisão social do trabalho e a criação do mercado interno. Contudo, foi o momento em que mudou o foco de atuação da política econômica.

“A depressão mundial não só colocou o Brasil no caminho da industrialização com vistas à substituição de importações, como também ocasionou um aumento e uma modificação no papel desempenhado pelo Estado na economia do país. As mudanças institucionais que levaram a uma ampliação do papel do Estado na economia originaram-se do desejo do governo brasileiro de protegê-la do impacto total da depressão mundial e de apoiar e acelerar o processo de industrialização (...)”⁵

Tendo em vista a necessidade de diversificar suas exportações, o Brasil começa a direcionar suas políticas públicas de modo a estimular a indústria nacional, como forma de

⁴ Lopes & Sandoval, (1998: p107)

⁵ Baer, Werner (1995: p.256)

substituir produtos importados. Por isso, o governo lança mão de inúmeros instrumentos a fim de desenvolvê-la, conforme será abordado a seguir.

1.3. Mecanismos utilizados para a implantação do PSI (Processo de Substituição de Importações)

O processo de substituição de importações, compreendido entre os anos de 1930-80, é caracterizado pela condução das políticas públicas para o incentivo à indústria nacional, como forma de se alcançar o desenvolvimento econômico.

Por isso, foram utilizados, por parte dos diversos governantes desse período, inúmeros instrumentos de proteção à indústria nacional, bem como a criação da infraestrutura e a produção de insumos básicos; a criação de órgãos de financiamento e a adequação das leis para dar suporte ao mercado de trabalho urbano.

Esse processo se iniciou devido à queda das exportações, que não foi acompanhada pela queda da demanda interna, ou seja, as exportações sofreram redução e se manteve a demanda interna e, por sua vez, a demanda por importações, o que gerou um estrangulamento externo que resultou em escassez de divisas.

As exportações brasileiras caíram de US\$ 445,9 milhões em 1929 para US\$ 180,6 milhões em 1932. Além dessa redução das exportações, as importações se mantiveram e, para agravar ainda mais o desequilíbrio do Balanço de Pagamentos, havia uma grande necessidade de divisas para financiar a dívida externa do país, que, em 1931, somava mais de US\$ 1,3 bilhões⁶.

Esse desequilíbrio do Balanço de Pagamentos levou o então Governo Getúlio Vargas a intervir por meio de desvalorização cambial de cerca de 40%⁷, e de controle cambial para impedir a importação de bens não essenciais.

⁶ Baer (1998)

⁷ Abreu (1990)

A intervenção do governo era justificada pelo consenso da necessidade de se atingir um rápido desenvolvimento econômico por meio da industrialização com vistas à substituição de importações.

Além dos mecanismos já citados – desvalorização cambial e controle cambial -, essa intervenção se apresentou também através da adequação das leis para dar suporte à indústria, através da geração de infra-estrutura e pelo fornecimento dos insumos básicos.

As políticas governamentais eram, então, direcionadas para que o Estado investisse em infra-estrutura e na produção de insumos básicos e, além disso, direcionasse os investimentos privados, incentivando a produção e protegendo os salários.

Os investimentos industriais eram destinados aos setores produtores de bens que faziam parte da pauta de importações. Em primeiro lugar, estavam os bens de consumo leves, seguido pelos setores produtores de bens de consumo duráveis, intermediários e de capital.⁸

Observa-se então que, com a crise de 1929, o governo redirecionou as políticas públicas e, a partir daí, teve início o processo de reestruturação do aparelho estatal, com a criação de órgãos e empresas para incentivar as atividades produtivas, tentando-se alcançar todas as esferas da sociedade nacional.

1.3.1. Criação da Infra-estrutura e Produção de Insumos Básicos

Ainda na década de 1920, o problema siderúrgico começou a tomar lugar de destaque nos estudos realizados com o intuito de apontar pontos de estrangulamento da economia brasileira. Por essa razão, diversos órgãos debatiam a questão da dependência do

⁸ Sandoval (1996)

País na área da siderurgia, bem como a necessidade da criação da indústria siderúrgica nacional.

Desta forma, a implantação da grande siderurgia toma lugar de destaque nos esforços do governo rumo à industrialização, fato que pode ser comprovado por um pronunciamento à nação do presidente Getúlio Vargas: “(...)Mas o problema máximo, pode dizer-se, básico da nossa economia, é o siderúrgico. Para o Brasil, a idade de ferro marcará o período da sua opulência econômica. No amplo emprego desse metal, sobre todos preciosos, se expressa a equação do nosso progresso. Entrava-o a nossa minguada de transportes e a falta de aparelhamento indispensável à exploração da riqueza material que possuímos imobilizada.”⁹

Dentro dessa linha de atuação, em 1941, foi criada a Companhia Siderúrgica Nacional como empresa estatal voltada para setores básicos da economia, e, nesse mesmo período, criou-se também a Companhia Vale do Rio Doce, justamente em virtude da idéia de que para ocorrer o desenvolvimento nacional era preciso estimular a indústria de base e atuar em áreas estratégicas.

Dutra (1946-51), iniciou seu governo adotando uma política econômica governamental em que as funções do Estado - que haviam sido ampliadas no governo anterior - fossem reduzidas. Houve, inclusive, a extinção de alguns órgãos anteriormente criados.

Deve-se observar, no entanto, que foi nesse período que a Companhia Siderúrgica Nacional começou efetivamente a produzir, levando o País a se tornar produtor direto de insumos industriais, o que não deixou de significar, de qualquer modo, uma mudança qualitativa no papel do Estado na Economia.

⁹ cit Brum (1995:p87)

Em 1951, Getúlio Vargas, e no primeiro ano do segundo governo, foi criado Plano Nacional de Reparcelamento Econômico.¹⁰, que se tratava de um plano de investimentos em indústria de base, transporte, energia, frigoríficos e modernização da agricultura

O Estado amplia as condições de expansão e também de diferenciação do sistema econômico brasileiro, através da criação de empresas estatais, com destaque para a criação da Petrobrás, o que representou um grande avanço a fim de que fossem eliminados pontos de estrangulamento da economia brasileira, pois se tratava de uma indústria de base primordial para a economia como um todo.

“ A criação da Petrobrás exprimiu a convergência de vários componentes essenciais do sistema político e econômico brasileiro daquela época: defesa nacional, nacionalismo econômico, emancipação do país, ideologia desenvolvimentista, crescimento da função econômica do Estado etc. Além disso, a criação da Petrobrás exprimiu a preocupação dos governantes e de alguns setores políticos, econômicos e militares do Brasil com relação ao planejamento. Não se tratava apenas de eliminar um ponto de estrangulamento da economia brasileira. Para esses setores, tratava-se, também, de fortalecer o controle estatal dos instrumentos de política econômica. Mais que isso, para eles tratava-se de nacionalizar centros de decisão relativos à política econômica do País. (...)”¹¹

A questão energética também foi tratada pelo governo Vargas com a proposta, em 1954, de criação da Empresa Centrais Elétricas Brasileiras (Eletrobrás), como responsável pela formulação da política energética do País.

Apesar de essa Empresa não ter sido criada no governo Vargas, as bases financeiras para que a capacidade energética brasileira fosse ampliada foram montadas nesse período,

¹⁰ Os recursos para o Plano seriam oriundos do Fundo de Reparcelamento Econômico que fora criado em 1952 e administrado pelo Banco do Nordeste do Brasil (BNB) criado no mesmo ano.

¹¹ Ianni (1998: p.139)

através do Imposto Único e do Fundo Federal de Eletrificação. Com isso, começou-se a resolver a crise energética do início da década, e também a criar as bases do desenvolvimento industrial da década seguinte.

A política energética de Vargas tinha por finalidade aumentar a capacidade instalada, com o financiamento de projetos de expansão e, principalmente, a geração de energia elétrica pelo Estado. Essa geração de energia elétrica, ao iniciar o segundo governo Vargas, não atendia a demanda, sendo a participação do Estado¹² ainda muito pequena.

Em 1947, com a criação da CHESF, o Estado começou a produzir energia, e em 1954, essa empresa construiu a Usina de Paulo Afonso aumentando significativamente a oferta de energia.

Com relação ao consumo de energia, não houve aumento significativo, pois “ o investimento realizado em usina hidroelétrica leva cerca de meia década para mostrar frutos efetivos... O que se fez foi criar a infra-estrutura que seria utilizada posteriormente, e sem a qual não teria como dar continuidade ao processo de industrialização”.¹³

Na área da siderurgia, pretendia-se aumentar a capacidade de produção de empresas já instaladas – Companhia Vale do Rio Doce, Companhia Siderúrgica Nacional – e também estimular a instalação de empresas privadas.

Com relação ao setor transportes, a política governamental objetivava reequipar todo o sistema e implantar a indústria de veículos.

Evidencia-se então que o projeto básico desse governo era o de dotar o País de infra-estrutura, sendo esta apontada como a base para uma nova etapa do desenvolvimento industrial, na qual os capitais públicos puxariam a demanda, e esta seria atendida pelo setor privado.

¹² Segundo Baer, essa participação triplicou entre os anos 1950 e 1954 (1995)

¹³ Sányi (1997: p. 56).

Por ser a infra-estrutura a base do desenvolvimento industrial esperado , cada investimento realizado em infra-estrutura deveria puxar algum outro setor da economia. Assim, com os investimentos realizados nas refinarias de petróleo e nas usinas hidrelétricas haveria uma expansão da indústria de base. Ao desenvolver o setor de transportes as indústrias de bens de K (guindastes, material ferroviário, material naval); as indústrias de material elétrico, cimento e asfalto, a indústria química, laminação de metais e metalurgia seriam beneficiadas, e assim por diante.

Para cada um desses setores havia um plano bem definido de realizações a serem efetivadas, e na medida em que esses projetos iam sendo postos em prática, surgem projetos relacionados à expansão de subsetores da indústria de bens de capital. Ou seja, o Estado dedica-se aos projetos ligados ao petróleo, à energia elétrica e à siderurgia, que, ao serem implementados levariam à expansão da indústria de equipamentos e de bens de capital.

Com a mudança para o governo de Juscelino Kubitschek (1956-60), em 1956, aprofunda-se ainda mais as relações entre o Estado e a Economia. Ainda há um total comprometimento do setor público com vistas ao desenvolvimento econômico via industrialização. No entanto, diferentemente do período anterior, este processo não é mais induzido pelo estrangulamento externo.

O que conduziu a política econômica rumo à industrialização foram as próprias condições do sistema econômico instalado no último governo. Ou seja, os setores prioritários no programa governamental anterior geraram demanda de investimentos para dar continuidade ao processo. Assim os investimentos foram direcionados para esses setores e subsetores, dando continuidade ao processo anteriormente iniciado.

Os investimentos realizados nessas áreas visavam a atingir os objetivos do programa governamental, contidos no Plano de Metas, que eram:

- ✓ elevar a capacidade geradora de energia elétrica;
- ✓ aumentar a produção de carvão, petróleo, aço bruto, cimento;
- ✓ instalar a indústria automobilística; construir e pavimentar rodovias;

- ✓ construir linhas ferroviárias;
- ✓ estimular subsetores das indústrias mecânica e de material elétrico pesado;
- ✓ entre outros objetivos.

Ao iniciar a década de 1960, o Estado, como condutor do desenvolvimento, perdeu força e não conseguiu manter o mesmo ritmo que apresentou no período anterior, em virtude de uma grande crise econômica que o País atravessava. Essa crise era evidenciada através da queda no índice de investimentos, da diminuição da entrada de capital externo e do agravamento da inflação.

A meta central do programa do governo militar foi o crescimento econômico acelerado, tendo a expansão industrial - sobretudo a indústria de bens de consumo duráveis - como o principal elemento desse processo, o qual significou um grande avanço no processo de substituição de importações.

Com um governo forte, que planejava e regulava a economia, o novo regime sustentou a necessidade do Estado como agente e condutor do desenvolvimento, com interferência direta no planejamento econômico, na produção direta e no investimento infra-estrutural.

No entanto, priorizou-se, inicialmente, o combate à inflação, com medidas que levaram à retração na atividade econômica, e para compensar os efeitos negativos das medidas antiinflacionárias sobre a Economia, o governo realizou investimentos em infraestrutura, principalmente nos setores energético (hidrelétricas) e de transportes (rodoviário e ferroviário), que ajudaram a consolidar o setor de bens de capital.

Com relação ao controle direto das atividades econômicas, o Estado consolidou as *holdings* de serviços públicos, introduziu-se em setores de tecnologia de ponta (por exemplo, a indústria aeronáutica). e supre a economia de insumos básicos.

Dos governantes do período militar, pode-se dizer que o governo de Ernesto Geisel (1974-79) trouxe consigo algumas peculiaridades, pois se dispôs a implementar um novo

padrão de industrialização, com a implantação e expansão da indústria de bens de capital e de insumos básicos.

Outra linha de atuação de Geisel foi a reorientação da política de transportes, onde foram priorizados os transportes ferroviários e marítimos por serem mais baratos que o transporte rodoviário.

Em suma, pode-se dizer que o período 1930-80 representou um momento em o Estado se apresentou de forma acentuada na criação de infra-estrutura para dar suporte a indústria nacional para que se pudesse produzir internamente os produtos que antes eram importados.

Além da criação dessa infra-estrutura e da produção de insumos básicos destinados à produção industrial, o Estado buscou dotar a indústria nacional de diversos incentivos com o intuito de desenvolvê-la, o que será analisado na seção seguinte.

1.3.2. Proteção à Indústria Nacional

A partir de 1930, o Estado buscou dinamizar a indústria nacional, dando-lhe incentivos, ao mesmo tempo em que exercia um controle sobre as importações que não eram consideradas essenciais para essa indústria. Ou seja, o Estado priorizou as importações de produtos que eram destinados à indústria nacional, ao mesmo tempo em que deu incentivos para que fossem implantadas indústrias que produzissem bens que faziam parte da pauta de importações.

Apesar dos esforços governamentais para incentivar a indústria nacional, houve períodos em que não existia muito controle das importações de bens manufaturados no exterior (particularmente o início do governo Dutra), sendo essas importações, em sua grande maioria composta de bens supérfluos, o que fez com que grande parte das reservas acumuladas durante a guerra fossem consumidas no biênio 1946-47.

No entanto, após 1947, o governo começou a exercer um maior controle sobre as importações, passando a licenciar a venda de divisas, preferencialmente, para importação de máquinas e implementos, combustíveis, matérias-primas, dentro outros. Assim, a partir daquele momento o controle das importações se fez segundo o critério da essencialidade, favorecendo produtos considerados básicos ou essenciais à industrialização.

Esse controle das importações teve grande importância para o crescimento da indústria no pós-guerra, sendo realizado em diferentes fases, através das quais foi sendo crescentemente utilizado, com a finalidade de promover o desenvolvimento industrial por substituição de importações.

Nesse processo adotou-se o princípio da proteção à indústria nacional, através das dificuldades impostas à importação de produtos com semelhantes ou equivalentes nacionais, além dos bens de consumo não essenciais.

A taxa de câmbio era mantida sobrevalorizada - sempre acima da inflação - como forma de incentivar a entrada de matérias primas, máquinas e equipamentos para a indústria, fortalecendo, assim, a indústria nascente. Essa sobrevalorização combinada ao controle de importações levaram aos seguintes efeitos: efeito subsídio, associado a preços relativos mais baratos de produtos importados; efeito protecionista, através das restrições à importação de bens competitivos; efeito lucratividade, resultante da alta cambial que tendeu a alterar a estrutura relativa.¹⁴ Além disso, havia uma política de créditos, através do Banco do Brasil, que possibilitou os investimentos em substituição de importações.

O Estado beneficiou os setores industriais que queria desenvolver através do mecanismo de licença prévia, criado em 1947-48, que favoreceu as importações de matérias primas e de equipamentos. Esse protecionismo gerou uma crise cambial e escassez de divisas, pois em 1951 e 1952 as importações sobrepujaram as exportações (veja tabela abaixo).

¹⁴ Abreu (1990)

TABELA 1
BRASIL: BALANÇA COMERCIAL – 1950- 54

Anos	Transações Correntes US\$ milhões	Balança Comercial US\$ milhões	Exportações US\$ milhões	Importações US\$ milhões
1950	92,6	413,6	355,5	-941,9
1951	-493,8	44,2	1.769,0	-1.724,8
1952	-725,1	-302,1	1.418,1	-1.720,3
1953	-12,3	394,7	1.539,3	-1.144,6
1954	-235,9	147,1	1.561,8	-1.414,7

Fonte: Banco Central do Brasil (2002)

A tabela acima mostra que, em 1952, a balança comercial apresenta um déficit de US\$ 302 milhões, em virtude do aumento das importações ocorrido devido aos mecanismos citados acima, gerando uma crise cambial.

Além da crise cambial de 1951-52 - que se traduz em dificuldades de importar - , em 1953 se apresentou também escassez de energia elétrica e greves operárias, que levaram os industriais a pressionarem o governo por reformas.

Em resposta a essas pressões, em 1953, foi realizada uma ampla reforma cambial, em que se modificou a política de controle das importações, com cinco variedades de câmbio, em que o custo do câmbio aumentava conforme diminuía a essencialidade do item importado.

Em suma, as formas de incentivos aos setores industriais considerados prioritários foram as mais diversas, abrangendo desde a política de créditos até a concessão de subsídios, a importação de insumos e equipamentos com câmbio subsidiado , a obtenção de assistência técnica, isenções fiscais e tarifárias, a reserva de mercado e a garantia de compra pelo governo¹⁵.

¹⁵ Ianni (1991)

Essas medidas foram efetivadas através da reforma cambial de 1953, visando a melhorar a capacidade de exportação de produtos brasileiros e a garantir prioridade para as importações de bens essenciais, como, por exemplo, matérias primas e equipamentos de que a indústria necessitava.

Desta forma, pode-se dizer que, apesar de todas as dificuldades por que passava o País, nesse momento, – cambiais, inflação, tensões sociais e políticas - , o governo tentou manter o ritmo da industrialização.

Com a mudança para o governo de Juscelino Kubistchek, em 1956 , o Estado continua agindo de forma a incentivar o setor privado, tanto nacional como estrangeiro, que eram considerados vitais para a economia. Aliás, uma das metas do programa de governo, nesse momento, era atrair capital e tecnologia estrangeiros, quer através de investimentos diretos, quer através de empréstimos de longo prazo.

Com vistas a impulsionar o setor privado, o Estado apresentou inúmeras formas de incentivos, objetivando o aumento de investimento por parte das empresas. Entre os incentivos apresentados destacaram-se:

1. Reservas de mercado em benefício de bens produzidos internamente, dados pela política cambial e pela lei dos similares;
2. Empréstimos de longo prazo a juros baixos e pagamento sujeito à carência;
3. Avais pelo BNDE¹⁶ para empréstimos externos;¹⁷

O Governo procurou, em primeiro lugar, atrair os investimentos privados, através dos mecanismos destacados acima, que seriam orientados para setores de maior importância na

¹⁶ O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) foi criado em 1952 e surgiu como um importante instrumento de financiamento de projetos, principalmente, em indústria pesada e alguns setores da agricultura. Tratava-se de uma instituição financeira capaz de fornecer créditos de longo prazo, indispensáveis ao sucesso da industrialização do país.

¹⁷ Abreu (1990)

Economia e, em segundo lugar, procurou coordenar os investimentos públicos para áreas mais produtivas.

O balanço do período compreendido entre os anos 1956-60 mostra que grande parte dos objetivos propostos no programa de governo foram alcançados, com a criação de setores industriais, além da expansão e modernização de setores pré-existentes.

Com isso, conseguiu-se eliminar pontos de estrangulamento que emperravam o desenvolvimento industrial e, em virtude dos resultados alcançados, houve um rápido crescimento econômico (veja tabela abaixo), com mudanças na base produtiva e diversificação na estrutura industrial brasileira e também na pauta de importações.

TABELA 2

BRASIL: TAXA REAL DE CRESCIMENTO DO PIB (1950-61)

Anos	% PIB	Anos	% PIB
1950	6,8	1956	2,9
1951	4,9	1957	7,7
1952	7,3	1958	10,8
1953	4,7	1959	9,8
1954	7,8	1960	9,4
1955	8,8	1961	8,6

Fonte: Banco central do Brasil (2002)

Pelos dados da tabela, observa-se que houve crescimento significativo do Produto Interno Bruto (PIB), com um crescimento de 10,8% em 1958, com uma média de 7,5% no período.

O anos iniciais da década de 1960 foram anos particularmente difíceis devido a crise que o país enfrentava, conforme já mencionado na seção anterior. Por isso, após um período de expansão econômica acelerada, o País apresentava sinais de estagnação, e a

expansão da indústria de bens duráveis, que impulsionou o crescimento da economia na década anterior, mostrava sinais de esgotamento.

Havia uma expressiva presença estatal na infra-estrutura e na indústria básica, conforme abordado na seção anterior. Mas, apesar disso, no início dos anos sessenta, o capital transnacional¹⁸ e os seus associados internos dominavam o processo de expansão da economia.

Por isso, o governo buscou impor limites à atuação do Capital transnacional, ao mesmo tempo em que procurou ampliar e fortalecer a presença do Estado na Economia, tentando, também, garantir os ganhos do trabalho e o estímulo à pequena e média empresas nacionais, o que, no entanto, não ocorreu, pois as condições econômicas e políticas eram desfavoráveis.

A crise econômica manifestou-se através da redução do índice de investimentos e pelo agravamento da inflação, conforme já mencionado na seção anterior.

Politicamente, disseminava-se a idéia de que os desequilíbrios, os pontos de estrangulamento e as perspectivas da economia brasileira não podiam fundamentar-se na política econômica de um governo apoiado em uma democracia representativa com forte influência do populismo nacionalista e de esquerda.

Assim, a conjunção das crises econômica e política, abre espaço para as forças militares que assumem o poder em 1964.

No início do período militar, havia uma crescente necessidade de importação de bens de capital modernos - para que fosse implementado o parque industrial ambicionado pelos militares - e também a necessidade de importar mais petróleo, matérias-primas e insumos básicos.

Havia, nesse momento uma inflação e, na medida em que a política antiinflacionária era posta em prática, as pequenas e médias empresas nacionais iam sendo prejudicadas.

Na realidade, são duas situações distintas:

¹⁸ Trata-se de uma companhia que tenta conduzir suas atividades em escala internacional.

(1) por um lado, há retração da atividade econômica, devido às medidas restritivas de combate à inflação, com a política de compressão dos salários, fazendo com que o poder aquisitivo dos potenciais consumidores de bens de consumo popular diminuíssem e, conseqüentemente, não se criassem as condições para ampliar a demanda de tais bens e alavancar e modernizar essas indústrias para produzi-los em quantidades e preços compatíveis.

(2) por outro lado, o governo deu incentivos especiais para tornar o País mais atraente aos investimentos diretos das companhias multinacionais, que instalam aqui suas subsidiárias, e com isso, houve um aumento na participação de empresas multinacionais.

Pode-se, então, dizer que, no período inicial do governo militar, as empresas nacionais foram prejudicadas, enquanto as multinacionais foram beneficiadas.

No entanto, no governo de Médici (1967-73), buscou-se dar incentivos e subsídios fiscais para promover setores e regiões específicas e, essas medidas passaram a fazer parte da política industrial do governo. Com isso, o crescimento industrial desse período foi particularmente significativo. (veja tabela abaixo)

TABELA 3

BRASIL: TAXA DE CRESCIMENTO DA INDÚSTRIA – 1967-73

Ramos industriais	Média de Crescimento do Período (%)
Indústria de transformação	13,3%
Indústria da construção	15%
Serviços industriais de Utilidade Pública	12,1%

Fonte: IBGE

Pela tabela acima, observa-se que a indústria de construção foi a que apresentou um maior crescimento no período, o que representou um excelente resultado para a economia do País, pois se tratou de um ramo industrial que era grande absorvedor de mão de obra.

Esse crescimento industrial ocorreu devido, inicialmente, a utilização da capacidade ociosa criada no período anterior, porém, no início dos anos 70, quando diversos setores se aproximaram da plena capacidade, o aumento dos investimentos e incentivos foram de fundamental importância para dar continuidade ao processo de crescimento, beneficiando diversos ramos industriais e impulsionando a indústria de bens de capital.

No período de 1968-73, o setor priorizado era o de bens de consumo duráveis e os subsectores automobilísticos e eletrodomésticos foram aqueles que impulsionaram a economia, fazendo surgir uma pressão pela importação de máquinas e equipamentos, que ocasionou problemas na balança comercial não fosse o aumento das exportações que foram favorecidas pela política de minidesvalorizações. Assim, o aumento das exportações serviu de respaldo para o aumento das importações necessárias à expansão industrial, fazendo com que a balança comercial se mantivesse equilibrada.

O governo seguinte do período militar – governo Geisel - , trouxe consigo algumas peculiaridades, pois se dispôs a implementar um novo padrão de industrialização, com a implantação e expansão da indústria de bens de capital e de insumos básicos. Buscou-se então fortalecer a empresa nacional – através de inúmeros incentivos – e esta passaria a comandar a economia brasileira em substituição às multinacionais. Esse novo padrão de industrialização considerou como prioridade:

1. A indústria básica (bens de Capital, eletrônica pesada e insumos básicos);
2. A grande mineração;
3. A expansão do setor energético, com aproveitamento do potencial hidráulico, da introdução da energia nuclear e da criação do PROÁICOOL¹⁹

Nesse período observou-se que, apesar de todas as dificuldades enfrentadas, houve uma expressiva expansão da indústria de bens de produção, o que possibilitou relativo avanço qualitativo no processo de industrialização brasileiro, que, com o aumento da produção

doméstica foi diminuindo gradativamente a necessidade de importar, e, posteriormente, tornou-se exportador crescente de industrializados, o que fez alterar o perfil das exportações brasileiras, que, a partir de 1979 passou a exportar mais manufaturados do que bens primários.

TABELA 4
ESTRUTURA DAS MERCADORIAS DE EXPORTAÇÃO 1955-1980
(DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL)

Produtos	Período							
	1955	1960	1964	1973	1974	1975	1976	1980
Café	59	56	53	22	13	11	21	14
Açúcar	3	5	2	9	16	11	3	6
Soja e Derivados	-	-	-	15	11	13	17	9
Minério de ferro	2	4	6	6	7	11	10	8
Manufaturados	1	2	5	29	36	36	34	52
Outros produtos primários	35	33	34	19	17	18	15	11
Total	100	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: Banco Central do Brasil, Apud Baer (1995 : p 225)

Observa-se que a participação de manufaturados cresceu bastante no período considerado acima, passando de 1% em 1955 para 52% em 1980, que demonstrou, a importância das políticas públicas de incentivo à indústria nacional como forma de substituir importados, não só para atender o mercado interno, mais que isso, para tornou-se exportador de produtos manufaturados.

¹⁹ Ver Brum (1995)

Para que esse objetivo fosse alcançado, muitas dificuldades foram enfrentadas, entre elas vale ressaltar como principal o financiamento, que será discutido a partir no próximo tópico.

1.4 Financiamento do *Processo de Substituição de Importações (PSI)*

Para que o Processo de Substituição de importações fosse efetivado, o Estado redirecionou as políticas governamentais dando suporte ao crescimento industrial.

Essa mudança de atitude por parte do Estado se apresentou, principalmente, através da criação da infra-estrutura e pelo fornecimento dos insumos básicos, além da criação de órgãos de financiamento de projetos em substituição de importados.

Entre muitos problemas enfrentados para por em prática as políticas públicas com vistas ao desenvolvimento econômico, cabe destacar a questão relacionada ao financiamento das obras necessárias a esse processo.

As formas de financiamento para os projetos de Substituição de Importações foram as mais diversas, entre as quais cabe destacar: recursos externos, quer através de investimentos diretos, quer através de empréstimos de longo prazo, emissão monetária, aumento da tributação, incentivo à criação de poupança interna com a criação da correção monetária, com destaque para o endividamento externo e a emissão monetária.

Houve momentos em que se expandiu os meios de pagamento para cobrir os gastos públicos e, ao mesmo tempo, se expandiu o crédito bancário para cobrir os gastos privados, o que gerou uma pressão inflacionária, fato observado, por exemplo, no período do governo de Juscelino Kubstichek.

Em outros momentos, recorreu-se ao endividamento externo como forma de dar continuidade ao processo em curso, o que pode ser observado, principalmente na década de 1970, período em que ocorreram os dois choques do petróleo.

O primeiro choque do petróleo ocorreu em 1973 e, nesse momento, o Brasil importava grande parte do petróleo consumido no País - mais de 80%²⁰ - e, por esse motivo, houve o aumento ocorrido no preços do produto - que foram quadruplicados - o que gerou um déficit na balança comercial devido ao aumento da conta total das importações. (veja tabela abaixo)

TABELA 5
BALANÇO DE PAGAMENTOS 1970-1980

Data	Transações Correntes	Balança Comercial	Exportações	Importações
	US\$ milhões	US\$ milhões	US\$ milhões	US\$ milhões
1970	-838,7	232	2.738,90	-2.506,90
1971	-1.629,70	-343,5	2.903,90	-3.247,40
1972	-1.687,90	-241,1	3.991,20	-4.232,30
1973	-2.085,40	7	6.199,20	-6.192,20
1974	-7.504,10	-4.690,30	7.951,00	-12.641,30
1975	-6.999,50	-3.540,40	8.669,90	-12.210,30
1976	-6.425,80	-2.254,70	10.128,30	-12.383,00
1977	-4.826,20	96,8	12.120,20	-12.023,40
1978	-6.983,40	-1.024,20	12.658,90	-13.683,10
1979	-10.708,20	-2.839,50	15.244,40	-18.083,90
1980	-12.739,20	-2.822,80	20.132,40	-22.955,20

Fonte: Banco Central do Brasil (2002)

Pelos dados da tabela acima, observa-se que a conta total de importações dobrou (de US\$ 6,2 bi em 1973 para US\$ 12,6 bi em 1974), levando a um déficit de US\$ 4,7 bi em 1974 na balança comercial, e um déficit de US\$ 7,5 bi nas transações correntes.

Para enfrentar os efeitos do choque na Economia brasileira, o País optou em dar continuidade ao processo de crescimento, observado no período anterior, e para isso,

²⁰ Abreu (1998)

recorreu ao endividamento externo, que veio a possibilitar o pagamento da conta mais alta do petróleo e também a continuar a importar os insumos destinados à produção de bens industriais.

Para agravar ainda mais o problema da dívida externa brasileira, em 1979, ocorreu o segundo choque do petróleo, ocasionando aumento nas taxas de juros internacionais, fazendo aumentar a dívida externa brasileira na medida em que esta era contratada a taxas de juros flutuantes. (veja tabela abaixo)

TABELA 6

A DÍVIDA EXTERNA BRASILEIRA: SEU CRESCIMENTO E CUSTO MÉDIO, 1970-80 (MILHÕES DE DÓLARES E INDICADORES)

	(1) Dívida bruta	(2) Juros líquidos	(3) Dívida líquida*	(4) Custo médio em Termos nominais (2):(3)	(5) Inflação EUA	(6) Custo médio em termos reais (4)-(5)
1970	5.295	234	3.747	6,2	5,4	0,8
1971	6.622	302	4.108	7,4	5,0	2,4
1972	9.521	489	4.899	10,0	4,2	5,8
1973	12.572	840	5.338	15,7	5,8	9,9
1974	17.166	1.370	6.156	22,2	8,8	13,4
1975	21.171	1.804	11.897	15,2	9,3	5,9
1976	25.985	2.039	17.150	11,9	5,2	6,7
1977	32.037	2.462	19.441	12,7	5,8	6,9
1978	43.511	3.342	24.781	13,5	7,8	5,7
1979	49.904	5.348	31.616	16,9	8,6	8,3
1980	53.848	7.457	40.215	18,5	9,2	9,3

Fonte: Dívida líquida = dívida de médio e longo prazos menos reservas internacionais brutas. Dívida não-liquidada no final do ano.

Fonte: Banco Central do Brasil (2002)

Os dados da tabela mostram que na década de 1970, o processo de endividamento externo se intensificou. A dívida, que em 1970 era de US\$ 3,7 bi chega a US\$ 31,6 bi no final da década de 1970. O seu custo médio que era de 0,8 em 1970, passou a 8,3 no final da década.

Ou seja, o aumento da dívida não se tratou apenas de novos empréstimos, mas também de aumento do custo da dívida, pois com o aumento nas taxas de juros mundiais, dado que a maioria da dívida brasileira era contratada a taxas de juros flexíveis, essa elevação das taxas de juros mundiais elevou sobremaneira o serviço da dívida brasileira. Como pode ser visto pela abaixo, em 1970, o serviço da dívida correspondia a 29,6%, da receita total das exportações, passando a 51,8% em 1980.

TABELA 7
OS PARÂMETROS DA DÍVIDA EXTERNA BRASILEIRA -
1970-80 (%)

	Relação dívida/PIB	Relação dívida/exportação	Indicadores serviço da dívida	
	(1)	(2)	(3)	(4)
1970	12,4	173,1	29,6	7,6
1971	13,4	202,0	35,1	9,2
1972	16,4	218,3	35,8	8,2
1973	15,9	187,8	32,7	7,7
1974	16,5	198,7	29,8	7,5
1975	17,0	224,6	37,9	15,9
1976	17,1	239,3	44,2	16,7
1977	18,2	246,3	47,3	16,2
1978	20,9	319,0	58,8	19,8
1979	21,2	298,9	63,3	25,1
1980	21,6	246,3	51,8	28,9

(3) inclui juros e amortização

(4) inclui somente juros

Fonte: Banco Central do Brasil (2002)

A década de 1970 é então o período em que a dívida externa brasileira cresce de forma mais acentuada, passando de US\$ 5,3 bi em 1970 (o que representava 12,4 % do PIB) para US\$ 49,9 bi em 1979, ou seja, 21,2% do PIB, Conforme dados da tabela acima.

Enfim, a forma de financiamento do Processo de Substituição de Importações brasileiro aumenta a dependência do País em relação à entrada de capital estrangeiro e, na medida em que diminui a entrada de capital externo, ocorre declínio na Economia, o que será de fato observado no início dos anos 80.

1.5. Conclusões preliminares

O processo de substituição de importação se iniciou devido à queda das exportações, que não foi acompanhada pela queda da demanda interna, ou seja, as exportações sofreram redução e se manteve a demanda interna e, por sua vez, a demanda por importações, o que gerou um estrangulamento externo que resultou em escassez de divisas.

Esse momento representou grandes mudanças na Economia do País como um todo e, particularmente, no papel desempenhado pelo Estado, que a partir desse momento redirecionou as políticas públicas para incentivar a industrialização substitutiva de importações.

Enfim, com a crise de 1929-30, o País mudou o foco de atuação da política econômica, passando a direcionar a economia tendo em mente o desenvolvimento econômico por meio da industrialização com vistas a *Substituição de Importações*.

O governo, que antes da crise pouco fez no que diz respeito ao planejamento econômico (particularmente o desenvolvimento industrial), passou a intervir fortemente para estimular a produção interna daqueles bens que antes eram importados.

O Estado passou também a investir pesadamente na criação de infra-estrutura e na produção de insumos básicos necessários ao crescimento industrial, e além dos

investimentos por parte do Estado, este direcionou também os investimentos privados para as áreas consideradas prioritárias.

No entanto, para poder colocar em prática as políticas de incentivo à industrialização brasileira, houve momentos em que o Estado recorreu amplamente ao endividamento, que será um dos fatores para a queda dos investimentos na década de 80, assunto que será abordado no próximo capítulo.

CAPÍTULO 2

INVESTIMENTOS PÚBLICOS DA DÉCADA DE 80

2.1 Introdução

Viu-se, no capítulo anterior, que o período 1930-80 – denominado de *Industrialização Substitutiva de Importações* - teve o Estado como impulsionador desse processo - promovendo investimentos infra-estruturais e incentivando investimentos privados em setores tidos como prioritários.

Com o advento do primeiro choque do petróleo, ocorrido em 1973, o Estado opta por amenizar os efeitos desse choque sobre a economia brasileira, dando continuidade ao processo de substituição de importações. Em virtude disso, há um aumento expressivo do endividamento externo, que é agravado com a ocorrência do segundo choque do petróleo, em 1979, o que traz conseqüências ao nível de investimentos da década de 80.

Inicialmente será feita uma análise para os primeiros anos da década de 80 e, separadamente, será tratado o período da segunda metade da década. Essa distinção se faz necessária, na medida em que o País entra a década de 80 em crise/ recessão, mas consegue melhorar seus resultados a partir da segunda metade dos anos 80.

Assim, esse capítulo visa tratar o período da década de 1980, mostrando o papel desempenhado pelo Estado nas questões relacionadas aos investimentos realizados com vistas ao crescimento econômico. Nesse período, apesar do baixo nível de investimentos, o Estado continua bastante presente na infra-estrutura e na produção de insumos básicos.

2.2. Antecedentes

Conforme mencionado anteriormente, o Brasil se ajustou ao primeiro choque do petróleo explorando as suas possibilidades de endividamento externo, com o intuito de dar continuidade ao processo de crescimento observado no período anterior.

Esse processo de endividamento é encabeçado pelas empresas públicas, pois na segunda metade da década de 70, essas empresas e outras entidades do setor público intensificam o endividamento para bancar os projetos de investimentos que tinham para financiar.

O governo, por sua vez, para forçá-las a buscar recursos externos, encarecia o crédito interno e, além disso, reduzia a capacidade dessas empresas de se autofinanciarem, submetendo-as a uma política de controle de preços e tarifas dos serviços públicos, que passaram a ser corrigidos por índices sistematicamente abaixo da inflação.

De 1975 a 1980, o endividamento ainda era uma forma de dar continuidade ao processo de crescimento, pois, os empréstimos externos eram utilizados no processo de substituição de importações e para projetos de investimentos em exportações, que, no futuro, levariam a queda das importações e aumento das exportações. No entanto, na década de 80, o endividamento externo é direcionado para o pagamento de juros da dívida contraída anteriormente.

2.3. A Crise Provocada pela Dívida

O crescimento ocorrido entre os anos de 1970-80 foi sustentado pela dívida, chegando acerca de 6,8% a.a.²¹ No entanto, esse crescimento não pôde ter continuidade, devido aos graves sinais de esgotamento da economia brasileira, entre os quais se destacam:

1. Acentuado desequilíbrio do Balanço de Pagamentos;
2. Excessivo endividamento externo;

²¹ Banco Central do Brasil (2002)

3. Elevadas taxas de juros internacionais, o que aumentaram sobremaneira o peso do serviço da dívida que foi contratada a taxas de juros flexíveis; e em decorrência do endividamento vem a questão do alto grau de dependência externa em que se encontrava o País. (veja dados da tabela a seguir)

TABELA 8
BRASIL: SALDO EM CONTA CORRENTE, RELAÇÃO DÍVIDA EXTERNA/PIB
E SERVIÇOS DA DÍVIDA – 1970-82

Anos	Conta Corrente (US\$ milhões)	Dívida Externa (% PIB)	Serviços da Dívida	
	(1)	(2)	(3)	(4)
1970	-562,00	12,4	29,6	7,6
1971	-1037,00	13,4	35,1	9,2
1972	-1489,00	16,4	35,8	8,2
1973	-1688,00	15,9	32,7	7,7
1974	-7122,40	16,5	29,8	7,5
1975	-6700,20	17,0	37,9	15,9
1976	-6017,10	17,1	44,2	16,7
1977	-4037,30	18,2	47,3	16,2
1978	-6990,40	20,9	58,8	19,8
1979	-10,741,60	21,2	63,3	25,1
1980	-12807,00	21,6	51,8	28,9
1981	-11734,30	26,1	61,0	35,9
1982	-16310,50	29,4	83,3	51,6

(3) inclui juros e amortização

(4) inclui somente os juros

Fonte: Banco Central do Brasil (2002)

Pelos dados da tabela acima, pode-se observar que, em 1982, há um déficit em conta corrente no valor de 16,3 bilhões. A dívida externa, por sua vez, que em 1970 representava 12,4 % do PIB, em 1982 já representa 29,4%. Além disso, o aumento das taxas de juros internacionais elevaram o serviço da dívida, que em 1982 já absorvia 83,3% da receita total das exportações.

Assim, esse processo de endividamento ocorrido na década de 70, levou a uma crise no início dos anos 80, pois o advento do primeiro choque do petróleo - que ocasionou um aumento na conta de importações brasileiras - levou o País a recorrer a novos empréstimos externos para poder pagar a conta mais alta do petróleo e assim poder dar continuidade ao processo de crescimento observado no período anterior à crise, pois, se assim não o fizesse, seria preciso diminuir os gastos como forma de conseguir recursos para pagar essa conta.

Assim, a justificativa para esse endividamento se baseou-se na idéia de que a maior parte desses recursos iriam para os investimentos em substituição de importações e em projetos de investimentos em exportações e, uma vez que com a nova capacidade instalada por esses investimentos levaria ao declínio das importações e o crescimento das exportações permitiria ao País pagar os juros e saldar a dívida.

No entanto, o segundo choque do petróleo em 1979 e o aumento da taxa de juros internacionais, além da recessão norte americana levaram à crise provocada pela dívida que, por sua vez, ocasionou a recessão e a explosão inflacionária.

Ou seja, o início dos anos 80 é caracterizado pela deflagração da crise/recessão ocorrida entre os anos 1981 e 1984, que foi, na realidade, a conjunção de três fatores. Primeiro, a quadruplicação dos preços do petróleo deteriorava os termos de troca e aumentava as importações do Brasil; segundo, a recessão norte-americana que reduziu as exportações brasileiras para os Estados Unidos e, por último, a elevação das taxas de juros elevava os pagamentos anuais de juros. (Veja tabela abaixo)

TABELA 9
BRASIL: CRISE DOS ANOS 80 (%)

Variações / Período	1981/84	1979/80 1982/83
Varição do PIB	- 6,0	-
Varição das Relações de Troca	-12,6	-
Varição das Importações	-	- 23

Bresser (1988)

Pelos dados da tabela, observa-se um quadro de dificuldades para o País, como descrita acima. Com isso, o Brasil foi obrigado a tomar medidas de ajustamento econômico. No entanto, não foram simplesmente essas medidas que provocaram a recessão. Os três choques externos – a deterioração dos termos de troca, a elevação das taxas de juros e a recessão norte-americana - só poderiam ser compensados com uma aceleração do processo de endividamento externo.

Então, até 1981, há um endividamento cumulativo²², o que possibilita, ao setor estatal, o manter o nível de investimentos, havendo, inclusive, um ligeiro crescimento. No entanto, após a moratória mexicana, em 1982, há uma interrupção da entrada de capitais externos no País.

Tem-se então, de um lado um desequilíbrio externo expresso pelo déficit em conta corrente do Balanço de Pagamentos (conforme tabela 8), por outro lado, há uma interrupção da entrada de capitais externos para financiar esse déficit, tornando-se inevitável um processo de ajustamento que possibilitasse reduzir as importações e aumentar as exportações, gerando assim, superávits.

A política posta em prática pelo governo com a finalidade de conseguir superávits comerciais recorre ao mecanismo da subtarifação – para tornar os produtos mais competitivos - e ao arrocho salarial - para gerar estrangulamento interno e desta forma possa gerar excedente exportável. Esse ajustamento se fez, também, por meio de desvalorizações cambiais, como observado na tabela abaixo.

²² A dívida é contraída para pagar dívida anterior

TABELA 10
BRASIL: TAXA DE CÂMBIO E INFLAÇÃO – 1980-84

ANOS	Taxa de Câmbio (Cr\$/ US\$)	Taxa de Inflação (%)
1980	52,7	110,00
1981	93,10	95,00
1982	179,40	100,00
1983	576,20	211,00
1984	1845,40	224,00
1985	6205,00	235,00

Fonte: Banco Central do Brasil.(2002)

Os dados apresentados mostram que, no período considerado, houve expressiva desvalorização cambial, o que tornou as importações mais caras e as exportações mais competitivas, gerando assim os superávits perseguidos pelo governo para cobrir o pagamento dos juros da dívida.

No entanto, as políticas postas em prática pelo governo – desvalorização cambial, arrocho salarial e subtarifação dos serviços públicos - penaliza as empresas públicas que se ajustam a essa realidade com a contração de investimentos. (veja dados abaixo)

TABELA 11
TAXA REAL DO CRESCIMENTO DO PIB
E COEFICIENTES DE INVESTIMENTO/ PIB, 1973-85

	Crescimento real do PIB	Investimento total	Investimento			Outros invest.	Inv. Preços 1980
			Investimento geral do governo	de empresas públicas federais	Investimento privado		
1973	13,94	20,37	3,71	2,09	14,34	0,23	25,58
1974	8,25	21,84	3,86	3,95	13,77	0,28	24,67
1975	5,12	23,33	3,95	4,47	14,60	0,31	25,75
1976	10,17	22,41	4,03	6,54	11,44	0,39	25,01
1977	4,93	21,32	3,29	6,20	11,41	0,43	23,56
1978	4,93	22,26	3,15	5,30	13,03	0,78	23,52
1979	6,77	23,35	2,47	4,46	15,71	0,71	22,89
1980	9,11	22,90	2,37	4,30	15,35	0,89	22,90
1981	-4,39	22,94	2,60	4,58	15,00	0,77	20,98
1982	0,57	21,44	2,35	4,40	14,13	0,55	19,46
1983	-3,41	18,13	1,83	3,87	11,87	0,57	16,90
1984	5,28	16,89	1,90	2,79	11,95	0,24	16,26
1985	7,95	16,95	2,32	2,53	11,71	0,38	16,38

Fonte: Banco Central do Brasil (2002)

Observe que o crescimento do PIB, que até 1980 apresenta bom desempenho, em 1981, ocorre um crescimento negativo de 4,39% em relação ao ano anterior, caracterizando a recessão mencionada acima.

Houve uma queda dos investimentos do setor produtivo estatal de uma média de 5% a.a. no período 80-85 . Os investimentos do grupo de empresas estatais, em 1980 representaram 4,3% do PIB, havendo um ligeiro crescimento em 1981, que passou a 4,58%. Esse nível se mantém até 1982, entretanto, a partir de 1983 esses investimentos começam a se contrair. O investimento desse grupo de empresas, em 1983, caiu 29,7% em relação ao ano anterior e, em 1984, mais 7,7%, permanecendo nesse nível baixo no ano seguinte.

Com a recessão, alguns setores da economia foram bastante atingidos. A indústria de bens de capital, por exemplo, entrou em declínio de produção a partir de 1980, apresentando uma queda de 23% somente no ano de 1983, quando a sua capacidade ociosa chega a quase 50%²³. As indústrias de construção civil, comunicações e transportes também apresentam ociosidade semelhante.

Em suma, a partir paralisação dos empréstimos externos, em decorrência da moratória mexicana, em agosto de 1982, o Brasil começou a adotar políticas que possibilitassem a geração de superávits e assim lhe permitisse dar continuidade ao pagamento da dívida.

No ano de 1983, o endividamento já era bastante significativo, pois, nesse momento, o serviço da dívida das estatais, por exemplo, representava 158,7% do volume das operações de crédito, e 29,1% da receita operacional²⁴. Com esse enorme compromisso a cumprir, e com a interrupção da entrada de empréstimos externos, ainda em 83, os investimentos do setor produtivo estatal, caem significativamente, conforme exposto acima.

Ou seja, o ajuste do setor produtivo estatal diante do peso da dívida que recai sobre ele, é feito por meio da contração de investimentos, que afeta não só os programas de expansão como também o nível de eficiência do ativo já instalado. Na realidade, o setor produtivo estatal não estava repondo a própria depreciação do capital.

Esse quadro de crise da economia brasileira se apresentou até 1983. A partir de 1984, a economia começou a esboçar sinais de recuperação, fato que será observado no próximo tópico.

²³ Brum (1995)

²⁴ Assis (1988)

2.4. Sinais de Recuperação da Economia

A recessão ocorrida entre os anos de 1981 e 1983 trouxe muitas repercussões para a economia brasileira, principalmente no que tange à questão dos investimentos do setor produtivo estatal.

No entanto, a partir de 1984, a economia começou a dar sinais de recuperação, pois nesse ano o PIB cresce 4,5% e em 1985, 7,4%. Há resultados positivos também na balança comercial e na balança em conta corrente (ver tabela abaixo)

TABELA 12
CRESCIMENTO DO PIB, INFLAÇÃO E
BALANÇO DE PAGAMENTOS – 1984-89

Anos	Crescimento real do PIB	Balança Comercial (US\$ milhões)	Conta corrente (US\$ milhões)	Balanço de Pagamentos
1984	5,28	13916	45	700
1985	7,95	13153	-241	-3200
1986	7,58	14044	-5304	-12357
1987	3,62	15054	-1428	-10227
1988	-0,08	14605	4795	6977
1989	3,30	18263	1320	-3077

Fonte: Banco Central do Brasil; FGV

Observa-se que, a partir de 1984, além do crescimento do PIB, tem-se também um superávit na balança comercial de 13,9 e a balança de conta corrente que apresentou déficits até 82, torna-se superavitária em 1984.

Por outro lado, esse período é marcado por altas taxas de inflação, como já mencionado, e a partir de 86 é lançado uma política de combate à inflação. Essa política, inicialmente, pareceu eficaz, pois ainda em 1986, a inflação começou a cair (veja tabela abaixo)

TABELA 13
TAXA DE INFLAÇÃO – 1986-90

ANOS	TAXA DE INFLAÇÃO (%)
1986	65,00
1987	416,00
1988	1038,00
1989	1783,00
1990	1477,00

Banco Central do Brasil (2002)

A inflação cai para 65% a.a. em 1986, mas, inicia-se o ano de 1987 com uma expectativa de aprofundamento da crise, com uma expectativa de reescalada inflacionária. Apesar do processo inflacionário, há crescimento da produção e superávit comercial, que no entanto, são integralmente utilizados para o pagamento dos juros da dívida externa.

Por isso, apesar de uma momentânea recuperação da economia brasileira, em 1986, o nível de investimentos do setor público estatal continuou baixo, mantendo-se assim até o final da década. (veja tabela abaixo)

TABELA 14
COEFICIENTES DE INVESTIMENTO/ PIB, 1986-90

	Investimento					Inv. Preços 1980
	Investimento total	Investimento geral do governo	de empresas públicas federais	Investimento privado	Outros invest.	
1986	19,09	3,08	2,25	13,13	0,64	18,73
1987	22,30	3,21	2,91	15,61	0,58	17,57
1988	22,81	3,17	2,86	16,19	0,59	17,02
1989	24,86	2,93	2,40	18,88	0,64	16,67
1990	21,67	3,50	1,45	16,04	0,68	15,98

Fonte: IBGE, Departamento de Contas Nacionais; Centro de Estudos Fiscais, IBRE, Fundação Getúlio Vargas (2002)

Pelos dados apresentados acima, observa-se que, houve um leve aumento do nível de investimentos em 1986 em relação ao ano anterior, mas ainda assim, eram considerados baixos para suprir a demanda da economia. As empresas públicas, que passaram por um processo de endividamento além da sua capacidade, apresentaram quedas sucessivas no nível de investimentos durante toda a década de 80.

Apesar do baixo nível de investimentos estatais, o Estado ainda esteve bastante presente na infra-estrutura e na produção de insumos básicos. Houve, nesse período, a venda de empresas estatais em diversos setores, mas isso não significou uma política privatizante mais abrangente, como será observada na década seguinte.

2.5. Conclusões Preliminares

Ao iniciar a década de 80, o País apresenta claros sinais de esgotamento, traduzidos por meio de elevado endividamento externo, desequilíbrio no Balanço de Pagamentos, elevadas taxas de inflação.

Até a moratória mexicana, em 1982, o País conseguiu cobrir os déficits em conta corrente através de endividamento cumulativo. No entanto, depois de 82, tornou-se necessário adotar uma política que possibilitasse a geração de superávits, que se fez por meio de desvalorização cambial, do arrocho salarial e do mecanismo da subtarifação. Essas políticas levaram à retração da atividade econômica e do nível de investimentos, sem no entanto, conseguir conter o processo inflacionário.

A partir de 86, foi lançado o plano de combate à inflação, que, num primeiro momento, mostrou-se eficaz, com aumento da produção, queda dos níveis de inflação, além de um discreto aumento no nível de investimentos do setor produtivo estatal. No entanto, em 1987, teve-se de volta a reescalada inflacionária, além da deterioração do Balanço de Pagamentos.

Assim, nos anos 80, por não haver mais a entrada de capitais externos para financiar o déficit, o País recorreu a políticas de geração de superávits comerciais, para poder continuar a pagar os juros da dívida externa. Conseguiu-se, de fato, superávits que foram, no entanto, integralmente consumidos para o pagamento do serviço da dívida, reduzindo os investimentos do setor produtivo estatal, a níveis inferiores até mesmo àqueles que seriam necessários para repor a depreciação do capital fixo.

Por isso, a década de 90, será um momento em que deve-se ampliar os investimentos públicos para que a economia não esbarre nos limites da produção corrente. Deve-se verificar, portanto, no capítulo seguinte, se esses investimentos foram, de fato, realizados.

CAPÍTULO 3

A MUDANÇA DE PARADIGMA

3.1 Introdução

O capítulo anterior mostrou que o processo de endividamento brasileiro ocorrido, principalmente, nas décadas de 70 e 80, levou a uma queda nos investimentos públicos em setores vitais para a Economia. No entanto, nesse momento, o Estado ainda estava bastante presente na infra-estrutura e na produção de insumos básicos.

Entretanto, a partir da década de 80, iniciou-se o processo de privatização de estatais, o que ainda não significou a saída do Estado de setores infra-estruturais. De qualquer forma, algumas empresas foram privatizadas nesse período, como pode ser observado pela tabela abaixo.

TABELA 15
EMPRESAS PRIVATIZADAS NO PERÍODO 1981/89

EMPRESAS	TIPO DE OFERTA	DATA
1. Cia Química do Recôncavo	Venda Direta	24/11/81
2. Cia América Fabril	Liquidação	n.d.
3. Riocell	Venda Direta	10/03/82
4. Riocell Trade	-----	-----
5. Celulose do Sul	-----	-----
6. Florestal Riocell	-----	-----
7. Tecidos Dona Izabel	Concorrência	21/09/82
8. Método Org. Plan. E Adm.	-----	01/06/82
9. Imbrapel	Concorrência	27/08/82
10. Coperbo	Venda Direta	28/12/82
11. Opalma	Concorrência	25/05/83
12. Federal de Seguros	Concorrência	20/04/83
13. Nutriflex	Concorrência	27/04/83
14. Cimento Portland Perus	Concorrência	29/04/83

TABELA 15
EMPRESAS PRIVATIZADAS NO PERÍODO 1981/89

(Continuação)		
EMPRESAS	TIPO DE OFERTA	DATA
15. Estrada Perus Pirapora	-----	-----
16. Força e Luz Criciúma	-----	10/05/82
17. José Olímpio S.A.	Leilão	16/04/84
18. Encine	-----	-----
19. Didacta	-----	-----
20. Luftala	-----	1984
21. Melhoramentos Blumenau	Concorrência	08/08/86
22. Nova América	Leilão	09/06/87
23. Piratininga do Nordeste	Concorrência	23/07/87
24. Máquinas Piratininga	Concorrência	15/09/87
25. Engematic	Liquidação	18/11/87
26. Fermag	Concorrência	-----
27. Sibra	Leilão	-----
27.1. Venda do controle		11/04/88
27.2. Venda p/ acion. minor. vot		18/07/88
27.3. Leilão Especial		20/12/88
28. Aracruz Celulose	Leilão	03/03/88
28.1. Venda de Capital Volante		03/05/88
28.2. Distribuição Secundária		16/06/88
28.3. Venda em Pregão		03/03/88
29. Celpag	Leilão	09/05/89
30. Caraíba Metais	Leilão	24/08/88
30.1. Venda de Controle		24/08/88
30.2. Distrib. Prel. Classe E		14/11/88
31. Cosim		15/09/88
32. Cimental	Liquidação	21/09/89
32.1. Leilão de Ativos		21/11/89
32.2. Ativos Remanescentes		13/03/89

TABELA 15
EMPRESAS PRIVATIZADAS NO PERÍODO 1981/89
(Continuação)

32.2. Fazenda São Francisco		13/03/88
33. Cia Brasileira de Cobre (CBC)		
34. Cia. Brasileira de Zinco		
35. Mineração Carmec		
36. Cia Celulose da Bahia	Leilão	18/05/89
37. Cofavi	Leilão	24/07/89
38. Usiba	Leilão	03/10/89

Fonte: CFD (Conselho Federal de Desestatização). Relatório 1985-1989. Brasília. 1990

Vale salientar que a venda dessas empresas, no entanto, não significou uma política privatizante mais abrangente. Houve, na realidade, um retorno ao setor privado de firmas que haviam sido transferidas ao controle estatal em situação falimentares.

No entanto, ao iniciar a década de 90, a privatização tornou-se prioridade de governo, juntamente com outros programas de reformas orientadas para o mercado. Assim, o Programa Nacional de Desestatização (PND) foi introduzido em março de 1991, apontando como objetivo principal o de redefinir o papel do Estado na economia, sendo direcionado para as atividades típicas de Governo (saúde, habitação, educação, transporte dentre outras).

O Objetivo deste capítulo é , portanto, mostrar os efeitos dessa redefinição do papel do Estado na economia, tentando evidenciar os efeitos do falta de investimentos públicos em áreas infra-estruturais, utilizando o setor elétrico como um estudo de caso.

Procura-se evidenciar que, na década de 1990, o governo percorre o caminho inverso ao que seguiu no período 1930-80, momento em que se apresentou como condutor da Economia, por meio da criação da infra-estrutura indispensável ao processo de crescimento econômico.

3.2. A Mudança de Direcionamento das Políticas Públicas

Durante a década de 70, as empresas públicas passaram por um processo de endividamento, o que resultou na queda de seus investimentos, na década de 80, em projetos de expansão e, até mesmo, para a reposição do capital fixo.

O início da década de 90 foi caracterizada pelo movimento em torno da diminuição do Estado na Economia, priorizando a privatização das empresas estatais, ao mesmo tempo em que era organizado um programa de reformas orientadas para o mercado, como a abertura da economia ao comércio e ao investimento estrangeiros.

O processo de privatizações no Brasil pode ser dividido em quatro fases, como apresentado na tabela em anexo

Pela tabela, observa-se que na primeira fase da privatização, como já mencionado na seção anterior, não havia uma política privatizante mais abrangente, apesar de ter ocorrido a venda de estatais em vários setores.

Na Segunda fase, período do governo de Fernando Collor, a privatização assumiu um papel central em meio a muitas medidas liberalizantes. Nesse momento, o governo tem, de fato, a idéia de diminuição do seu papel, deixando a cargo do mercado a correção dos desequilíbrios. Houve, então uma abertura econômica mais geral.

Na terceira fase, o processo seguiu o cronograma acertado anteriormente, e, por fim, tem-se a quarta fase, já no atual governo, onde a privatização se torna parte fundamental do programa de governo, que conta com os recursos para o ajuste fiscal. Mais uma vez as idéias liberais determinam as políticas governamentais.

Pode-se dizer, também, que o processo de privatização das estatais foi facilitado pela situação em que se encontravam essas empresas²⁵, devido ao baixo nível de investimentos realizado nas décadas de 80 e 90.

Os baixos índices de investimento do setor produtivo estatal durante a década de 90, é explicado pela necessidade de realizar o ajuste fiscal, para cumprir o acordo com o FMI.

O Brasil assinou dois acordos com o FMI: o primeiro em 1998 e o segundo em 2001. Esses acordos exigiram do governo um superávit em suas contas, que foi conseguido por meio de cortes nos gastos em todas as áreas, principalmente nos investimentos, para que os recursos fossem direcionados para o pagamento de juros e amortização da dívida pública.

Na busca de cumprir as metas estabelecidas pelo acordo, o País retraiu ainda mais os seus investimentos e, de fato conseguiu gerar superávits para fazer frente ao pagamento dos juros da dívida. (veja tabela abaixo)

²⁵ Grande endividamento, necessidade de investimentos relativamente altos devido à defasagem que se criou, dentre outros problemas.

TABELA 16
RESULTADO DO SETOR PÚBLICO – FEV 2002

Níveis de Governo	Em R\$ bilhões	Em % do PIB
Resultado primário do setor público	3,087	3,16
Governo central	2,139	2,19
Governo federal e Banco Central	3,210	3,29
INSS	-1,071	-1,10
Governos regionais	1,915	1,96
Governos estaduais	1,196	1,22
Governos municipais	0,719	0,74
Empresas estatais	-0,967	-0,99
Empresas estatais federais	-1,556	-1,59
Empresas estatais estaduais	0,536	0,55
Empresas estatais municipais	0,053	0,05

Fonte: Banco Central do Brasil (2002)

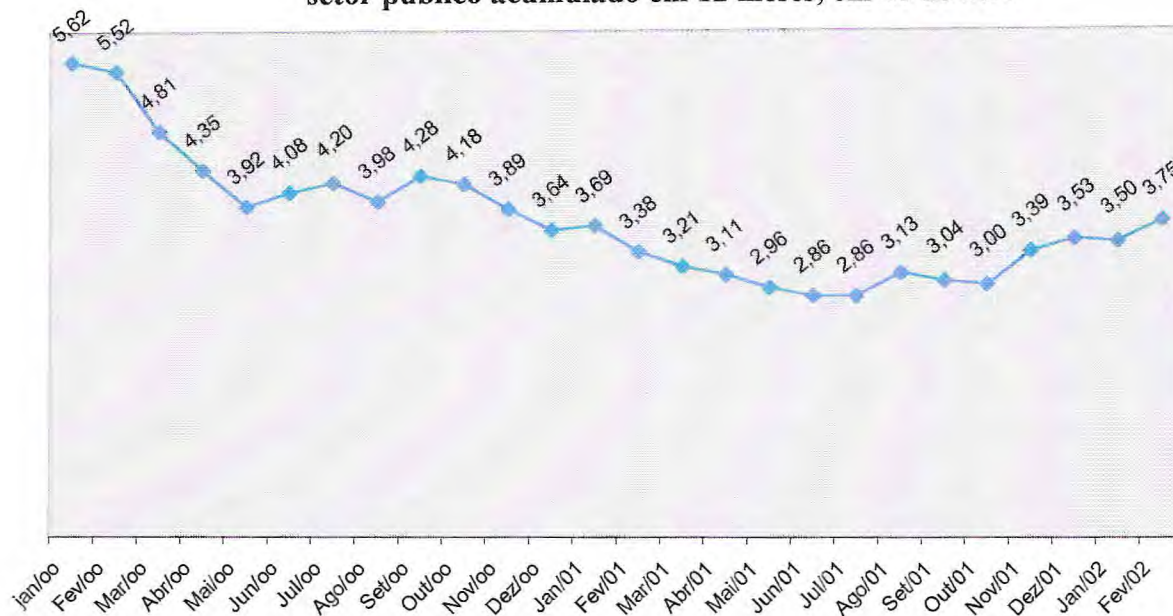
Pelos dados apresentados acima, observa-se que nos últimos 12 meses, o resultado acumulado representa 3,65% do PIB, sendo que em fevereiro, o setor público obteve um superávit de R\$3,087 bilhões (ou 3,16% do PIB)

Apesar do superávit, a dívida pública é agravada pela política de juros altos²⁶, pois, cerca da metade da dívida em títulos do governo federal é corrigida pela taxa selic, que, no momento, é considerada bastante alta (em torno de 18,5%).

²⁶ Desde a implantação do Plano Real esta política vem sendo adotada. Inclusive, estes juros já chegaram a 45% a.a. com o intuito não só de levar a uma queda na demanda, mas principalmente, para atrair investimento estrangeiros, já que o Estado não poderia investir.

Por isso, apesar do ajuste fiscal realizado, o País continua a apresentar déficit nominal - no mês de fevereiro deste ano, por exemplo, este foi o mais elevado desde novembro de 2000 (ver gráfico abaixo).

GRÁFICO 1
DÉFICIT PÚBLICO NOMINAL
setor público acumulado em 12 meses, em % do PIB



Pelos dados apresentados, vê-se que o déficit nominal (receitas menos despesas, incluindo gastos com juros) acumulado nos últimos 12 meses chegou a 3,75% do PIB que representa R\$ 45,9 bilhões. Nesse período, o Brasil apresenta déficits sucessivos e, isso se dá em virtude da relação existente entre déficit público e a grande quantidade de juros da dívida pública.

Na busca de gerar esses superávits, o País, além de cortar gastos, impediu que as empresas estatais fizessem gastos com investimentos, para que os resultados fiscais não fossem comprometidos, pois os gastos das empresas controladas pelo governo são considerados despesas do governo, mesmo que os investimentos sejam realizados com recursos próprios.

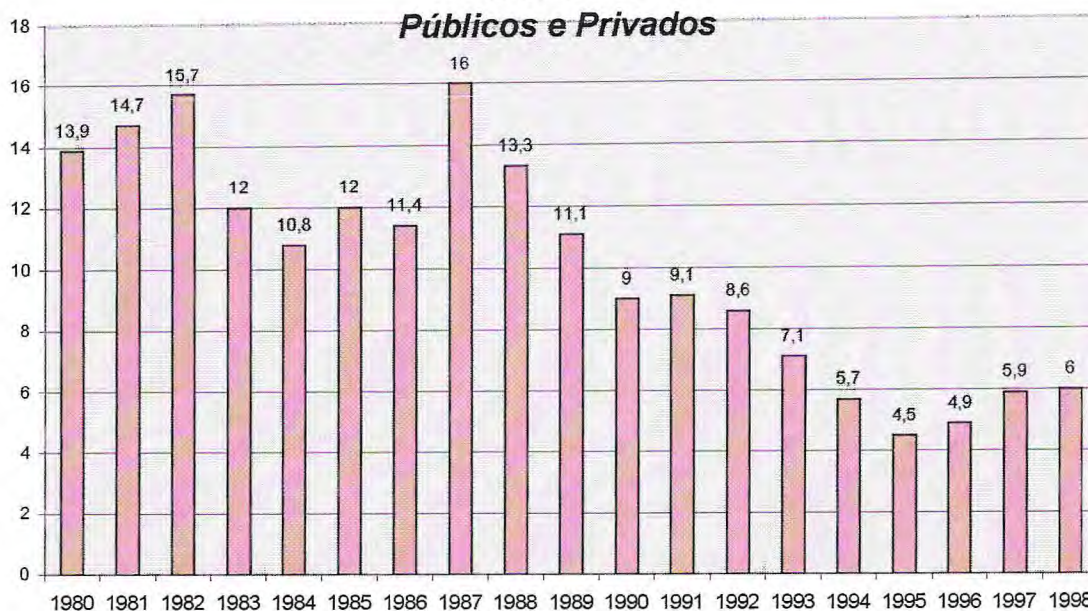
Por isso, as empresas estatais postergaram investimentos, sendo que dos R\$ 43,6 bi economizados pelo governo em 2001, R\$ 7,6 bi são oriundos dos orçamentos das estatais federais, segundo dados da tabela 19.

As conseqüências dessa forma de atuação do governo podem ser sentidas em vários setores da economia. Neste trabalho pretende-se estudar o setor energético, não por representar os outros setores, mas por ter sido o primeiro a apresentar sinais de debilitamento, em virtude da queda dos investimentos.

3.3. Um Estudo de Caso: O setor Elétrico

O primeiro setor a apresentar sinais de debilitamento, em face da queda dos investimentos, é o setor elétrico, onde , houve uma redução de 48,4%, em relação à década de 80, passando de uma média anual de investimentos de US\$ 13,1 bilhões para US\$ 6,7 bilhões, segundo dados da Comissão de Minas e Energia da Câmara dos Deputados. No governo de Fernando Henrique Cardoso a soma de investimentos públicos e privados no setor de energia elétrica é o menor dos últimos 20 anos. (veja gráfico abaixo).

GRÁFICO 2
BRASIL: INVESTIMENTOS EM ENERGIA ELÉTRICA -
1980-1998



Fonte: Câmara dos Deputados (2002)

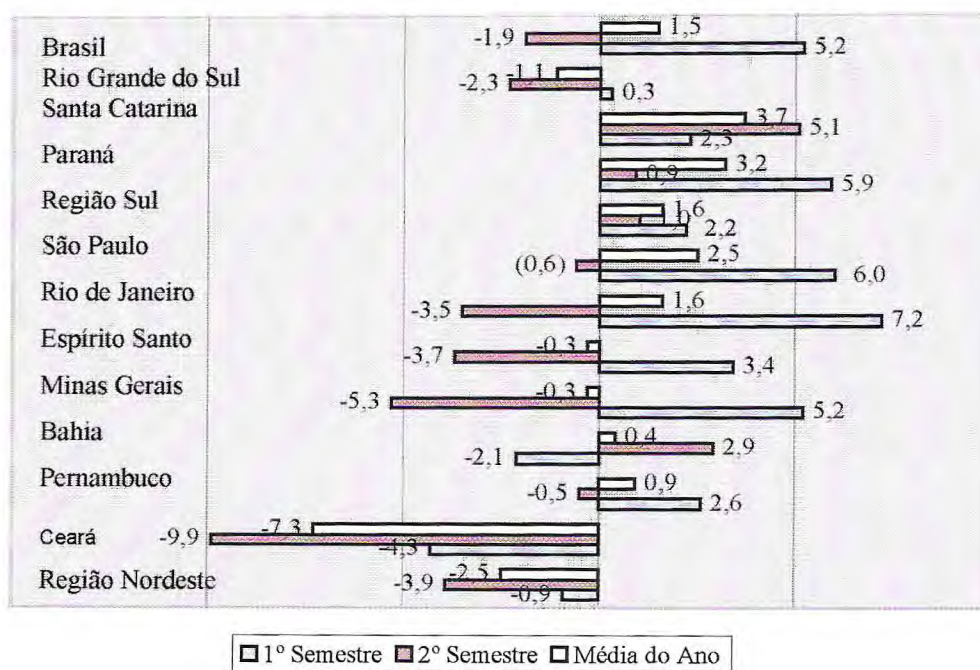
Pelos gráfico acima, observa-se que o nível de investimentos realizados nesse setor vem sofrendo sucessivas quedas.

Diante desse baixo nível de investimentos, o déficit energético aos poucos se desenhava, e este déficit foi evidenciado com o advento da crise energética (2001). Apontou-se a transmissão de energia como um dos principais problemas, pois a falta de investimentos fez com que o sistema interligado, que era uma vantagem, passou a ser um problema, por não ter sido atualizado e ampliado de forma permanente.

Veio então a crise que impôs a sociedade, a partir de junho de 2001 o racionamento de energia, com efeitos negativos sobre todos os setores econômicos, com quedas no PIB (Produto Interno Bruto) e, em particular, do crescimento industrial, aumento do desemprego, perda do poder de barganha dos trabalhadores e, conseqüentemente, perdas salariais, dentre outros.

Em 2001, a queda do nível de empregos e dos salários pagos no País foi de 7,6% em novembro em relação ao mesmo período do ano anterior. O número de pessoas ocupadas, que subiu 1,5% no primeiro semestre de 2001, caiu 0,2% no segundo semestre. (veja gráfico abaixo)

GRÁFICO 3
DESEMPENHO INDUSTRIAL EM 2001 EM %



Fonte: IBGE (2002)

No primeiro trimestre de 2001, a indústria estava crescendo e os salários subindo, o que não acontecia a três anos. Mas, se no primeiro semestre a produção industrial cresceu 5,2%, no segundo ela caiu 1,9%, ficando o crescimento anual em 1,5%.

O gráfico mostra que durante o primeiro semestre de 2001, houve crescimento industrial razoável, mas que, com o advento do racionamento, o segundo semestre foi marcado por uma queda no crescimento nesse setor.

Esse baixo crescimento industrial, por sua vez, afetou as negociações salariais dos trabalhadores em 2001, como pode ser comprovado pesquisa realizada pelo Dieese. Das

529 categorias profissionais que fizeram negociações ao longo de 2001, 72% das que firmaram acordo no primeiro semestre obtiveram reposição salarial igual ou maior que o INPC (Índice Nacional de Preços ao Consumidor). Já no segundo semestre, somente 46% das categorias conseguiram no mínimo repor as perdas da inflação. Em média, 64% das categorias pesquisadas fecharam 2001 com ganhos salariais iguais ou maiores que o INPC, contra uma média de 67% em 2000.

Pelos dados apresentados acima, observa-se claramente que os resultados das negociações salariais piorou significativamente no segundo semestre de 2001 em relação ao primeiro semestre.

No caso da indústria, no primeiro semestre 72,8% dos acordos conseguiram igualar os ganhos mínimos ao INPC. No semestre seguinte, esse índice cai para 55,9%. Essa realidade é observada para todos os setores da Economia, com destaque para o setor serviços, que foi o mais afetado, pois as negociações com reposição igual ou superior ao INPC no primeiro semestre atingiram 65,8% contra 22% no segundo semestre.

A partir do final de 2001, a produção industrial começa a recuperar seu ritmo, mas sem efeitos positivos sobre o mercado de trabalho, apresenta queda acumulada de 2,1% do emprego industrial de outubro a dezembro.

Mesmo depois do racionamento, o ritmo da atividade econômica não é normalizado, pois o mercado interno encontra-se desaquecido pelos juros altos, - mantidos assim como forma de conseguir alcançar a meta inflacionária - pelo aumento do desemprego e pela queda do poder aquisitivo dos trabalhadores.

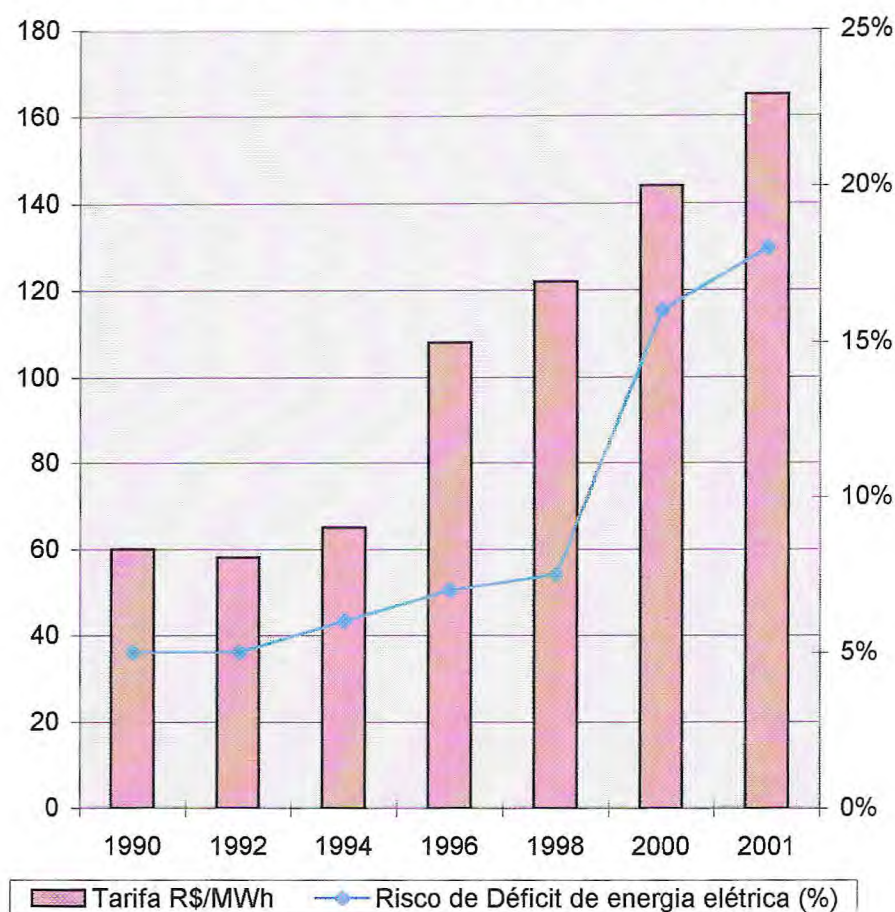
No mundo, via de regra, o setor elétrico está a cargo do serviço público. Apenas quatro países desenvolvidos possuem seus sistemas totalmente privatizados: Reino Unido, Espanha, Japão e Bélgica. A maioria dos países desenvolvidos possuem sistemas mistos e, mesmo nesses países com sistemas privatizados, o processo levou cerca de 15 anos para se completar, ao contrário do Brasil que implantou o sistema em apenas cinco anos.

Os Estados Unidos, onde cada Estado possui sistema regulatório independente, estão recuando no processo de liberalização, com um retorno ao controle estatal devido aos problemas que começam a aparecer.

No Brasil, o setor elétrico não foi regulamentado antes de ser privatizado, por isso, as empresas privatizadas, não foram obrigadas a cumprir uma meta de investimentos, o que possibilitou o aumento do risco de que o racionamento acontecesse.

As privatizações do setor iniciaram-se em 1995, mas a regulamentação do setor aconteceu apenas em 1997, dificultando, dessa forma, a imposição de metas de investimentos e a fiscalização. Assim, as privatizações do setor elétrico triplicaram o risco de racionamento, apesar de os valores das tarifas de energia terem sido duplicados. (ver gráfico abaixo)

GRÁFICO 4
RISCO DE RACIONAMENTO NA DÉCADA DE 90



Fonte: Folha de São Paulo

O gráfico apresenta dados referentes a década de 90, período em que foi realizada a privatização do setor elétrico, evidenciando o grande aumento das tarifas, sem no entanto, haver um incremento equivalente nos investimentos realizados. Daí decorre o aumento no risco de racionamento, o que de fato ocorreu.

Enfim, a crise foi resultado do crescimento da demanda (que aumentou cerca de 5% a.a.) sem compatível aumento da potência instalada, pois, de 1980 a 1992, o consumo e a oferta de energia cresceram mais ou menos na mesma proporção: 82% e 72% respectivamente. A partir daí, a disparidade aumentou e no ano 2000, o crescimento

acumulado do consumo era de 165% em relação a 1980, enquanto o da expansão da oferta estava em 119%²⁷.

3.4 Conclusões preliminares

A década de 90, inicia o período em que as políticas públicas são, de fato, redirecionadas. Viu-se que, até a década de 80, o Estado investiu em infra-estrutura como forma de dar suporte ao crescimento industrial, mas que não pôde ser continuada na década de 80, devido ao processo de endividamento por que passou o Estado brasileiro.

A partir do governo de Fernando Collor, o processo de diminuição do Estado em setores infra-estruturais torna-se parte de um programa de governo neoliberal. Neste período, o Estado mudou completamente o foco de suas políticas governamentais, enfatizando que o governo deveria direcionar seus investimentos para áreas tidas como propriamente obrigações do setor público, como, por exemplo, saúde, educação, entre outras.

No governo de Fernando Henrique Cardoso, viu-se que a política privatizante volta a tomar lugar de destaque, pois o Estado contava com os recursos para fazer o ajuste fiscal. Deste modo, continuou-se, as políticas neoliberais do governo anterior.

Mostrou-se, em particular, o setor energético, por ser aquele setor em que a queda do nível de investimentos estatais e o processo de privatização, anterior a regulamentação do setor, trouxe conseqüências a seu funcionamento normal de forma mais imediata, tendo repercussões em outros setores da economia.

²⁷ Folha de São Paulo (2001)

CONCLUSÃO

Antes de 1930, a economia brasileira dependia quase exclusivamente das exportações de café, fazendo com que praticamente todas as atividades realizadas no País dependessem, direta ou indiretamente, do bom desempenho do setor exportador cafeeiro.

A depressão mundial de 1929/1930, apesar dos efeitos negativos sobre a economia brasileira, trouxe algo positivo, na medida em que ocasionou uma ampliação e uma modificação no papel desempenhado pelo Estado na Economia do País, que passou a direcionar as políticas governamentais com o intuito de desenvolver a indústria nacional, e para tanto, realizou investimentos em infra-estrutura e na produção de insumos básicos.

Além disso, o Estado passou a intervir também, através de mecanismos cambiais, entre outros, com o intuito de proteger a indústria nacional, para que essa pudesse se desenvolver, e desta forma pudesse atender o mercado interno e, além disso, produzir manufaturados para exportação, mudando assim o perfil dessas exportações, que antes eram compostas, basicamente, de produtos primários.

Ou seja, o País mudou o foco de atuação da política econômica, passando a direcionar a Economia tendo em mente o desenvolvimento econômico por meio da industrialização com vistas a *Substituição de Importações*, processo ocorrido no período de 1930 a 1980.

No entanto, houve períodos em que, para pôr em prática essa política de desenvolvimento, o Estado recorreu, em grande medida, ao endividamento externo, postergando para a década de 80 os problemas advindos dessa forma de atuação.

O endividamento externo se deu, com maior intensidade, na segunda metade da década de 1970, sendo explicado pela necessidade de amenizar os efeitos do choque do petróleo, ocorrido em 1973, sobre a Economia brasileira.

Em decorrência desse endividamento, a década de 80 representou um período em que a Economia brasileira trabalhou quase exclusivamente para o pagamento de uma dívida contraída no período anterior. Em virtude disso, os investimentos necessários para que a Economia pudesse continuar a crescer não foram realizados e, pior que isso, a própria depreciação do capital fixo não foi repostada, o que compromete o funcionamento normal da Economia.

Apesar do baixo nível de investimentos realizados, não se pode dizer que, nesse momento, o Estado saiu do papel de condutor da economia, pois este ainda se apresentava de forma bastante expressiva em setores infra-estruturais.

Já se observou, na década de 80, o início do processo de privatizações. No entanto, apesar do grande número de empresas privatizadas, nesse período, não se tratava de um projeto de desestatização propriamente dito, pois as empresas privatizadas nesse período não pertenciam a de setores básicos da Economia.

No entanto, na década de 90, ao contrário, há de fato uma mudança de paradigma, com prioridade para idéias tipicamente neoliberais de diminuição do Estado. Nesse momento, o Estado começa, de fato, o processo de desestatização, privatizando setores estratégicos, com o claro objetivo de diminuir seu tamanho, passando ao setor privado a incumbência de realizar os investimentos que ele não realizou.

No entanto, para que os investimentos fossem realizados pelas empresas recém privatizadas era preciso que o governo tivesse regulamentado o setor antes de privatizá-lo, o que, na realidade, não ocorreu em todos os setores privatizados.

O setor elétrico, por exemplo, devido a falta de regulamentação anterior à privatização, apresentou inúmeros problemas ocasionados pela falta de investimentos e fiscalização, o que veio a culminar na crise energética ocorrida no setor em 2001.

Assim, ficou evidente os efeitos maléficos para a Economia de um País como o Brasil – ainda em desenvolvimento - da saída do Estado de setores estratégicos.

BIBLIOGRAFIA

- ABREU, M.P. et al. **A Ordem do Progresso: cem anos de política econômica republicana 1889 – 1989**. 8ª edição. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1990.
- ASSIS, J.C. **Análise da Crise Brasileira: da internacionalização bancária com Castelo Branco á Capitulação externa com Sarney**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 1988.
- BANCO CENTRAL [On Line]. Disponível na Internet. www.bancocentral.gov.br
Arquivo capturado em abril de 2002.
- BAER, W. **A Economia Brasileira**. São Paulo: Editora Nobel, 1995.
- BRUM, A.J. **Desenvolvimento Econômico Brasileiro**. Rio de Janeiro: Editora Vozes, 1995.
- Por que o Brasil foi ao Fundo. 3ª edição. Série Fidene. Rio de Janeiro: Editora Vozes, 1984.
- FOLHA DE SÃO PAULO. Vários números: entre 2001 e 2002.
- FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. [On Line]. Disponível na Internet. www.fgv.org.br
Arquivo capturado em abril de 2002.
- FURTADO, C. **A Nova Dependência (dívida externa e monetarismo)**. 4ª edição. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1982.
- **O Brasil pós - “Milagre”**. 8ª edição. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1983.
- FURTADO, M.B. **Síntese da Economia Brasileira**. 2ª edição. São Paulo: Editora S.A., 1986.
- IANNI, O. **Estado e Planejamento Econômico no Brasil**. 5ª edição. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1991.

----- Estado e Capitalismo. 2ª edição. São Paulo: Editora Brasiliense, 1989.

IBGE [On Line]. Disponível na Internet. www.ibge.gov.br Arquivo capturado em abril de 2002.

LANGONI, C.G. **A Economia da Transformação**. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército Editora, 1976.

MANTEIGA, G. **A Economia Política Brasileira**. São Paulo: Editora Polis/Vozes, 1984.

OLIVEIRA, G. **Brasil Real : desafios da pós-estabilização na virada do milênio**. São Paulo: Editora mandarim, 1996.

PEREIRA, L.B. **Economia Brasileira – Uma Introdução Crítica**. 7ª edição. São Paulo: Editora brasiliense, 1988.

PRADO JR, C. **História Econômica do Brasil**. 36ª edição. São Paulo: Editora Brasiliense, 1988.

SÁNYI, T. S. & SUZIGAN, W (org). **História Econômica do Brasil Contemporâneo**. São Paulo: Associação Brasileira de Pesquisa em História Econômica – ABPHE, 1997.

SINGER, P. **A Crise do “Milagre” - Interpretação Crítica da Economia Brasileira**. 5ª edição. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1977.

SOBRINHO, B.L. et al. **Em Defesa do Interesse Nacional: desinformação e alienação do patrimônio público**. São Paulo: Editora Paz e Terra, 1994.

VASCONCELOS, M.A.S., GREMAUD,A.P & TNETO JR, R. **Economia Brasileira Contemporânea**. São Paulo: Editora Atlas, 1996.

ANEXO

TABELA 17
FASES DA PRIVATIZAÇÃO NO BRASIL

Fase	Período	Governo	Setores principais	Nº de empresas	Valor (*) US\$ milhões	Principais características
1ª fase Reprivatização	1981-1989	Figueiredo e Sarney	Diversos	38	700	Retorno ao setor privado de empresas que haviam sido absorvidas em Estado falimentar
2ª fase	1991-1992	Collor	Siderúrgico Petroquímico Fertilizantes	15	3496	Privatização passa a constituir um dos eixos do conjunto de reformas liberalizantes
3ª fase	1992-1994	Itamar Franco	Siderúrgico Petroquímico Fertilizantes	18	5.098	Continuidade do programa, mas com menor prioridade; ênfase na utilização de moeda corrente nas vendas
4ª fase	1995-	Fernando Henrique Cardoso	Serviços públicos e novas fronteiras (setor financeiro, energia elétrica, transportes e telecomunicações)	8	880(*)	Programa volta a constituir prioridade; mudança institucional com criação do Conselho Nacional de Desestatização subordinado à Presidência da República. Programas estaduais

Fonte: BNDES extraído de Gesner Oliveira, 1996, p.90

*além da venda deve-se considerar a dívida líquida transferida

** Total do ano de 1995 não inclui o valor das empresas CBP, Pronor e Nitrocarbôno