

Série Ensino, Aprendizagem e Tecnologias

Estado, políticas públicas e desenvolvimento rural no Brasil

Leonardo Xavier da Silva
Organizador



© dos autores

1.ª edição: 2024

Direitos reservados desta edição:

Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Coordenação da Série:

Leonéia Hollerweger, Tanara Forte Furtado e Marcello Ferreira

Coordenação da Editoração: Leonéia Hollerweger e Ely Petry

Revisão: Equipe de Revisão da SEAD

Capa: Laura Trescastro da Silveira, Ely Petry, Bruno Assis e Tábata Costa

Editoração eletrônica: Laura Trescastro da Silveira

A grafia desta obra foi atualizada conforme o Acordo Ortográfico da Língua Portuguesa, de 1990, que entrou em vigor no Brasil em 1º de janeiro de 2009.

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001.



E79 Estado, políticas públicas e desenvolvimento rural no Brasil [recurso eletrônico] / organizador Leonardo Xavier da Silva ; coordenado pela SEAD/UFRGS. – Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2024.
191 p. : pdf

(Série Ensino, Aprendizagem e Tecnologias)

1. Agricultura. 2. Desenvolvimento rural – Brasil. 3. Estado. 4. Política agrícola. 5. Desenvolvimento econômico. I. Silva, Leonardo Xavier da. II. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Secretaria de Educação a Distância. III. Série.

CDU 631:330.34(81)

CIP-Brasil. Dados Internacionais de Catalogação na Publicação.
(Jaqueline Trombin – Bibliotecária responsável CRB10/979)

ISBN 978-65-5725-110-2

Sumário

Prefácio	6
1. O Estado	11
<i>Leonardo Xavier da Silva e Marcelino de Souza</i>	
2. Estado, macroeconomia e políticas públicas	31
<i>Leonardo Xavier da Silva e Marcelino de Souza</i>	
3. Estado e políticas públicas no Brasil democrático: políticas de combate à inflação, processo de desestatização, Lei de Responsabilidade Fiscal e o teto de gastos	65
<i>Leonardo Xavier da Silva e Marcelino de Souza</i>	
4. Estado brasileiro e agricultura no longo processo de estabilização de preços	93
<i>Leonardo Xavier da Silva e Tanice Andreatta</i>	
5. Política agrícola: histórico e formação do padrão de financiamento da agricultura brasileira	119
<i>Angélica Massuquetti e Leonardo Xavier da Silva</i>	
6. Política agrícola brasileira do fim do século XX ao início dos anos 2020	159
<i>Angélica Massuquetti e Leonardo Xavier da Silva</i>	

3

Estado e políticas públicas no Brasil democrático: políticas de combate à inflação, processo de desestatização, Lei de Responsabilidade Fiscal e o teto de gastos

Leonardo Xavier da Silva
Marcelino de Souza

Foi possível constatar, nos capítulos anteriores, que o Estado exerce influência decisiva nas atividades econômicas de uma sociedade. À medida que evolui a economia de mercado, baseada nos preceitos capitalistas, verifica-se uma expansão nas políticas públicas do Estado que visam a dar estabilidade a todo o sistema. Assumindo que os Estados nacionais, na realidade, aproximam-se da visão keynesiana de Estado, objetivos são definidos e instrumentos de política são implantados, no sentido de atingir essas finalidades dentro de limites legais de ação do setor público.

Seguindo essa lógica, o Brasil precisou enfrentar mais ativamente, a partir da década de 1980, o problema da inflação. Ou seja, a partir daquele momento, o objetivo de estabilidade de preços passou a ser priorizado, em face das distorções cada vez mais evidentes provocadas, durante esse longo período, pelas altas taxas de inflação. Com isso, todos os setores, incluindo-se aí a agricultura, sentiram os impactos das políticas de estabilização dos governos. Da mesma forma, foi papel do Estado encontrar maneiras de cobrar de cada setor alguma contribuição nesse processo de ajuste da economia.

O presente capítulo se propõe a descrever o cenário da economia brasileira, especialmente a partir da década de 1980, quando se manifesta a intenção de encerrar um ciclo crônico de inflação. Apresenta-se, então, o que se entende por inflação, os principais tipos de inflação e as formas de combatê-la. Na sequência, centra-se a análise no caso brasileiro, caracterizando os planos e as políticas de estabilização da economia, desde o Plano Cruzado (1986) até o Plano Real (1993/1994). Nessa abordagem, são feitas igualmente referências ao

processo de desestatização e à Lei de Responsabilidade Fiscal, ambos da década de 1990. Ainda, faz-se referência à EC-95, conhecida como a Lei do Teto de Gastos, suas razões e possíveis consequências. Segue-se uma exposição relativa às políticas públicas e ao crescimento da agricultura, analisando-se aí a contribuição desta para o crescimento econômico brasileiro. Os dois últimos pontos discutidos neste capítulo são: a abordagem da “âncora verde” do Plano Real, ou seja, a importância da agricultura de alimentos no processo de estabilidade de preços do país, a partir da segunda metade dos anos 1990; e a relação do comportamento da macroeconomia brasileira com a busca da disciplina fiscal, até o fim da década de 2010.

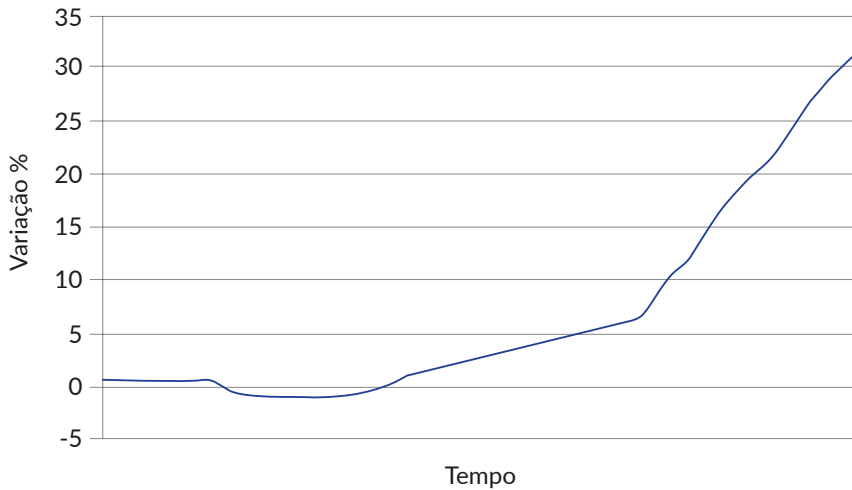
CONCEITOS E TIPOS DE INFLAÇÃO E SUAS CONSEQUÊNCIAS

Antes de apresentar propriamente as políticas de combate à inflação, entende-se que seja interessante discutir brevemente a importância, os conceitos e os principais tipos de inflação e suas consequências. Segundo Gremaud, Vasconcellos e Toneto Júnior (2006), a inflação e o desemprego compõem os problemas considerados fundamentais da macroeconomia. Nosso país, nas últimas décadas do século XX, teve de enfrentar sérios problemas vinculados à inflação, e foi somente nos últimos anos da década de 1990 que se conseguiu conter o processo inflacionário.

De acordo com os referidos autores, a inflação pode ser definida como um aumento generalizado e contínuo de preços. Quando, ao contrário, constata-se uma redução generalizada e contínua de preços, ocorre o que se denomina deflação. Geralmente, os aumentos de preços não se verificam de maneira sincronizada, ou seja, não ocorre uma alta igual e simultânea de preços de todas as mercadorias e serviços; impõe-se, conseqüentemente, a necessidade de calcular o tamanho da inflação. A solução se encontra por meio do cálculo de uma média ponderada do aumento dos preços de mercadorias e de serviços. Verifica-se, assim, uma perda do poder aquisitivo da moeda; ou seja, determinada unidade monetária compra uma quantidade menor de bens e serviços, dado que estes se encontram com preços mais elevados.

Importa distinguir a inflação da aceleração inflacionária. Conforme a dimensão da inflação, considera-se que ela é moderada (ou rastejante) ou que ocorre hiperinflação. Assim, quando a alta dos preços é reduzida, a inflação é chamada rastejante ou moderada; se são muito grandes os aumentos de preços, utiliza-se geralmente o conceito de hiperinflação. Não existe ponto certo de passagem de uma situação à outra. De maneira geral, a hiperinflação configura-se quando a inflação é tão alta que a redução do poder aquisitivo da moeda conduz as pessoas ao abandono da moeda. As pessoas passam então a utilizar outra moeda como unidade de conta, isto é, como forma de definir os preços das mercadorias e dos serviços e como instrumento para realizar pagamentos. Esses conceitos encontram-se esquematizados na Figura 1.

Figura 1 – Variações percentuais nos índices de preços: estabilidade, deflação, aceleração inflacionária, hiperinflação.



Fonte: Elaborada pelos autores com base em Gremaud, Vasconcellos e Toneto Júnior (2006).

Vasconcellos e Garcia (2008) distinguem, basicamente, três tipos de inflação: inflação de demanda, inflação de custos e inflação inercial.

De acordo com esses autores, a chamada inflação de demanda, como o próprio nome indica, diz respeito ao excesso de demanda agregada em relação à produção disponível de bens e serviços. A chance de ocorrer inflação de demanda é proporcional quando a economia está produzindo perto do limite do pleno emprego de recursos. Quando se verifica o crescimento da demanda agregada de bens e serviços, com a economia já em capacidade plena, o reflexo é a elevação dos preços. A forma de combater esse tipo de inflação consiste principalmente no uso de instrumentos que provoquem redução da demanda agregada por bens ou serviços, como redução dos gastos do governo e aumento da carga tributária, pelo lado fiscal; controle do crédito e elevação da taxa de juros, pelo lado monetário.

Segundo Gremaud, Vasconcellos e Toneto Júnior (2006), a inflação de custos pode ser considerada uma inflação de oferta, decorrente do aumento de custos das empresas repassados aos preços. Várias podem ser as pressões de custos, entre as quais se destacam:

- a) aumentos nos preços das matérias-primas e de insumos básicos decorrentes de quebra de safra agrícola, por exemplo, ou de desvalorização cambial que provoca alta do preço da matéria-prima importada;
- b) aumentos salariais obtidos por via de negociações ou da política governamental, porém não ancorados em aumentos de produtividade do trabalhador;
- c) elevações nas taxas de juros.

Por fim, Vasconcellos e Garcia (2008) esclarecem que a inflação inercial é devida aos mecanismos de indexação de preços ou ao processo de realimentação automático de preços. Dito de outra maneira, essa inflação decorre da inflação passada, que se perpetua com base na lei da inércia ou na memória inflacionária. Ela se deve, principalmente, aos mecanismos de indexação formal (salários, aluguéis, contratos financeiros) e de indexação informal (preços em geral e impostos, preços e tarifas públicas). Há repasse automático dos aumentos de preços para os demais setores da economia, graças aos mecanismos de correção monetária, cambial e salarial, num processo “autorrealimentador” da inflação.

Na visão desses autores, se os mecanismos de indexação estiverem amplamente espalhados pela economia, dificilmente haverá diminuição na taxa de inflação, pois a inflação passada se perpetua através de aumentos de preços no presente. Destarte, a inflação tende a se manter constante ou inercial caso não ocorram choques novos (tanto de oferta quanto de demanda) que façam os preços subirem mais do que aconteceria se somente os mecanismos de indexação estivessem atuando. Verifica-se, portanto, uma aceleração da inflação em função desses choques (demandas e custos).

AS POLÍTICAS ECONÔMICAS DE COMBATE À INFLAÇÃO NO BRASIL

As causas da inflação brasileira e suas consequências já foram apontadas anteriormente. A inflação tornou-se crônica na economia brasileira particularmente a partir dos anos 1950. Segundo Vasconcellos e Garcia (2008), nos anos de 1964 a 1973, a inflação revelou uma tendência de declínio. Nesse período, a política de combate à inflação caracterizou-se, em uma primeira fase (1964-1966), por um tratamento de choque, mediante uma rígida política monetária, fiscal e salarial. Já o período de 1968 a 1973, caracterizado como de “milagre” econômico, apresentou taxas elevadas de crescimento econômico. Com o crescimento da produção, houve queda da inflação. A partir de 1973, a crise internacional do petróleo repercutiu profundamente na economia mundial, e a economia brasileira passou a apresentar taxas de inflação crescentes. Essa aceleração da taxa de inflação pode ser

atribuída tanto aos elevados gastos públicos, principalmente aqueles direcionados à substituição de importações, quanto ao aumento da dívida externa brasileira.

O início da década de 1980 mostrava, como observam Gremaud, Vasconcellos e Toneto Júnior (2006), que a taxa de inflação na economia brasileira não estava relacionada ao nível de atividade econômica; ou seja, a taxa de inflação permanecia alta no início da década, mesmo com a persistência de um quadro recessivo. Nesse quadro de inflação crônica, emergiram no país vários planos econômicos com o objetivo de debelar o problema. São apresentadas, a seguir, as características dos principais planos brasileiros de combate à inflação.

Plano Cruzado

Brito (2004) salienta que o Plano Cruzado foi um conjunto de medidas de contenção da inflação caracterizado por um choque heterodoxo, implementado no governo Sarney. O Plano foi lançado em 28 de fevereiro de 1986 e, segundo Gremaud, Vasconcellos e Toneto Júnior (2006), introduziu uma nova moeda, o cruzado, definindo regras de conversão de preços e salários de forma a serem evitados efeitos redistributivos, ou seja, promovendo pretensamente um “choque neutro” que mantivesse o padrão de distribuição de renda da moeda anterior, o cruzeiro.

Entre as principais medidas associadas ao Plano Cruzado, Lacerda e colaboradores (2006) citam, resumidamente, as seguintes:

- a) substituição do cruzeiro pelo cruzado como nova moeda do sistema monetário brasileiro;
- b) conversão geral, por prazo indefinido, dos preços finais dos produtos no nível vigente em 27 de fevereiro de 1986 (congelamento dos preços, exceto tarifas industriais de energia elétrica);
- c) conversão dos salários com base na média de seu poder de compra nos seis meses anteriores, mais um acréscimo de 8 % para os salários em geral e de 16 % para o salário mínimo;
- d) conversão de aluguéis e hipotecas segundo a mesma forma aplicada aos salários, exceto o aumento de 8 %;
- e) introdução da escala móvel de salários (gatilho) para garantir um reajuste salarial automático cada vez que o aumento acumulado no nível de preços ao consumidor chegasse a 20 %;
- f) proibição da indexação em contratos com prazo inferior a um ano;
- g) conversão dos contratos previamente estabelecidos em cruzeiros para cruzados, de acordo com uma tabela (que ficou conhecida como “tablita”).

O Plano Cruzado, segundo os mesmos autores, levou a resultados bastante importantes, em razão da sua natureza drástica e impositiva. O objetivo principal do plano era a contenção do processo inflacionário inercial, e essa meta foi atingida com êxito nos primeiros meses após a implementação das regras.

O Plano Cruzado, porém, na avaliação de Vasconcellos e Garcia (2008), teve vida curta, porque se verificaram numerosas falhas, a começar pela manutenção do congelamento por um período demasiadamente longo. Quando de sua implantação, os preços relativos encontravam-se fora do equilíbrio, e muitos preços estavam defasados, provocando o surgimento do ágio e a “maquiagem” de inúmeros produtos. Adicionalmente, pode-se apontar outro elemento decisivo para o declínio do Plano Cruzado: a situação das contas externas do país.

Lacerda e colaboradores (2006) lembram que os grandes obstáculos ao pleno desenvolvimento do plano levaram o Governo a implementar um pacote de medidas econômicas que ficou conhecido como “Cruzadinho”, algo que ocorreu ainda na metade de 1986. O objetivo principal de tais medidas era acomodar e esfriar o excesso de demanda agregada, além de promover a poupança interna. Todavia, a crise do Plano Cruzado agravou-se gradativamente, levando o Governo a promover outra ampla reforma econômica, denominada Plano Cruzado II.

Plano Cruzado II

Esse Plano, anunciado no mês de novembro de 1986, logo após as eleições estaduais e legislativas, propunha um forte reajuste dos preços de bens de consumo (automóveis, combustíveis, cigarros, açúcar, leite e derivados etc.). Houve, por parte do Governo, uma tentativa de alívio da pressão sobre as contas públicas, reconhecendo que a inflação estaria sendo explicada também pelo desajuste fiscal, por meio do aumento da tributação que incidia sobre uma ampla varie-

dade de produtos. Adicionalmente, foram criados alguns incentivos fiscais para poupadores e instituíram-se as minidesvalorizações cambiais. Tais medidas tiveram consequências dramáticas para a economia: a inflação subiu para 7,3 % em dezembro de 1986 e explodiu nos meses seguintes pelo acionamento do gatilho salarial. Além disso, as taxas de juros subiram ininterruptamente, levando a um extraordinário número de falências de empresas; e a situação das contas externas brasileiras sofreu deterioração significativa no período, forçando o Governo a declarar a moratória do pagamento dos juros da dívida externa (Lacerda et al., 2006).

Plano Bresser

Segundo Gremaud, Vasconcellos e Toneto Júnior (2006), o Plano Bresser, anunciado em 12 de junho de 1987, não tinha por objetivo a inflação zero nem a eliminação da indexação, mas apenas deter a aceleração inflacionária e evitar a hiperinflação, através da promoção de um choque deflacionário por via da supressão do gatilho e da redução do déficit público. Era considerado um plano de emergência.

As principais medidas do Plano Bresser, levantadas por Brito (2004), foram as seguintes:

- a) congelamento geral de preços e salários por um prazo de 90 dias;
- b) após a primeira fase de congelamento, flexibilização de preços e salários, com reajustes mensais, visando à correção eventual de desequilíbrios advindos da fase anterior;

- c) após os ajustes da fase de flexibilização, liberação dos preços, que seriam regidos pelas forças de mercado;
- d) estabelecimento de um novo indicador, a Unidade de Referência de Preços (URP), que reajustaria os salários e determinaria os tetos para os reajustes de preços;
- e) adoção de uma política fiscal e monetária rigorosa, com o objetivo de reduzir o déficit público e, conseqüentemente, de impedir um crescimento explosivo da demanda;
- f) correção da poupança por meio da taxa de remuneração do título da dívida pública, denominado Obrigação do Tesouro Nacional (OTN), ou do título do Banco Central, chamado Letra do Banco Central – a que fosse maior.

Lacerda e colaboradores (2006) destacam que, no início, o Plano Bresser se revelou mais consistente e flexível que o Plano Cruzado, levando a uma queda da inflação e do déficit público e à expansão dos saldos comerciais e possibilitando ao Governo a renegociação com credores internacionais e a suspensão da moratória. Todavia, com o passar do tempo, outros problemas começaram a surgir, entre os quais: a falta de credibilidade da opinião pública, pelo fato de se ter recorrido ao congelamento; consideráveis pressões inflacionárias decorrentes dos desequilíbrios de alguns preços relativos e dos superávits da balança comercial; e o direcionamento do investimento para o setor financeiro em detrimento do setor produtivo, em consequência da manutenção do regime de taxas de juros positivos.

Plano Verão

Anunciado em 15 de janeiro de 1989, o Plano Verão constituiu-se no terceiro choque econômico e na segunda reforma monetária do Governo Sarney. Esse Plano criou outra unidade monetária, o cruzado novo (NCz\$), equivalente a mil cruzados. Substituiu a OTN pelo Bônus do Tesouro Nacional (BTN) como título da dívida pública para financiar o Tesouro Nacional e apresentar uma nova taxa de juros de referência às operações financeiras no país. O objetivo do Plano era, em curto prazo, contrair a demanda agregada e, em médio prazo, promover a queda das taxas de inflação. Os mecanismos utilizados para tanto foram a manutenção de taxas reais de juros elevados, a restrição do crédito ao setor privado e a desindexação com promessa de ajuste fiscal. Novamente, os preços foram congelados por tempo indeterminado nos níveis em que estavam no dia do anúncio do Plano.

Quanto aos salários, estes sofreram conversão pelo poder de compra médio dos 12 meses anteriores e foram reajustados em 26,1 %. O indexador URP dos salários foi extinto. Desde o início, vários fatores colaboraram para determinar o fracasso do Plano. Um desses fatores foi a elevação da inflação. Como reação, o Governo elevou as taxas de juros, inviabilizando a promessa de redução de déficit público para aquele ano.

Diante disso, alguns aumentos foram autorizados, a nova moeda foi desvalorizada, e o congelamento começou a ser desativado. Em setembro de 1989, o Governo suspendeu o pagamento dos juros da dívida externa em decorrência da deterioração do saldo comercial (Lacerda et al., 2006).

Plano Collor

Segundo Brito (2004), o presidente Fernando Collor de Mello instituiu o quinto plano de estabilização econômica, que foi anunciado em 16 de março de 1990, um dia após sua posse. Ele é definido por Vasconcellos e Garcia (2008) como o mais ousado na prática de inconstitucionalidades, por ter promovido um bloqueio total dos ativos mantidos pelos agentes econômicos nas instituições financeiras.

Brito (2004) destaca as seguintes medidas do Plano Collor:

- a) reintrodução do cruzeiro, sendo mantida a paridade da moeda em relação ao extinto NCz\$ (Cr\$ 1,00 = NCz\$ 1,00);
- b) medidas pontuais, como a redução no número de ministérios e cargos na administração pública direta, com o objetivo de aumentar a arrecadação, porém sem a realização da reforma fiscal;
- c) liberação da taxa de câmbio oficial e dos controles administrativos sobre as importações e exportações, com a eliminação da necessidade de licenças e a desburocratização das operações;
- d) congelamento geral dos preços dos bens e dos serviços;
- e) bloqueio dos ativos financeiros;
- f) congelamento de salários, aposentadorias e aluguéis.

A partir de janeiro de 1991, ou seja, após 10 meses de vigência do Plano, o Governo havia conseguido equilibrar as finanças públicas e aumentar as reservas externas. Entretanto, o país entrava em uma profunda recessão, e a inflação retornava ao patamar de 20 % ao mês.

Assim, ao final do ano de 1990, evidenciava-se que o conjunto de medidas adotadas não era capaz de promover uma efetiva estabilização da economia.

Plano Collor II

Diante da situação exposta, a equipe econômica decidiu pela elaboração de outro plano, que ficou conhecido como Collor II, um programa de estabilização de preços para a economia brasileira. Brito (2004) arrola as seguintes principais metas do Plano Collor II:

- a) estabilização do processo inflacionário;
- b) equilíbrio das finanças públicas;
- c) privatização da economia e modernização do parque industrial;
- d) extinção do Bônus do Tesouro Nacional (BTN) e criação da Taxa Referencial de Juros (TR);
- e) correção dos salários pela média real dos últimos 12 meses e congelamento até o mês de julho de 1991.

Entre as medidas contidas no novo Plano, a que mais se destaca é aquela relativa ao fim do mecanismo de indexação. Os preços ficaram sob controle depois de o Governo ter realinhado as tarifas de todos os serviços públicos.

Segundo Lacerda e colaboradores (2006), o período 1990-1992 foi marcado por forte recessão, aumento do desemprego e queda dos salários reais e da massa salarial. A precariedade do plano, associada ao

desgaste do Governo provocado pelo confisco, além das crescentes denúncias de corrupção, terminaram por determinar o *impeachment* de Collor.

Plano Real

O Plano Real surgiu após seis tentativas fracassadas de combate à inflação, ou seja, os seis planos anteriormente referidos. Vasconcellos e Garcia (2008) avaliam que esse Plano econômico representou um avanço em relação aos anteriores por reconhecer que uma das principais causas da inflação brasileira residia no desequilíbrio do setor público e nos mecanismos de indexação; ou seja, o Plano Real identificou que haveria a necessidade de realmente resolver o descontrole das contas públicas, criando um horizonte de estabilidade entre despesas e receitas do Estado.

Segundo Brito (2004), o Plano Real foi estruturado em três fases:

► 1ª fase (ortodoxa): instauração de um ajuste fiscal a fim de tentar equacionar o desequilíbrio orçamentário da União. Nesse momento, também foram criados o Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira (IPMF) e o Fundo Social de Emergência (FSE). Este último resultou em uma diminuição das transferências da União para estados e municípios, desvinculando as receitas federais das destinações para gastos específicos;

► 2ª fase (heterodoxa): tentativa de eliminar a inflação inercial mediante a introdução de uma nova unidade de conta – a Unidade Real de Valor (URV);

► 3ª fase: transformação da URV em real e consolidação do Plano Real com a utilização da **âncora cambial** e da **âncora monetária**.

A URV era uma unidade de conta em moeda (cruzeiros reais) atualizada diariamente pelo Banco Central e que indexava todos os preços da economia. Durou de 27 de maio a 30 de junho de 1994 e permitiu que os preços da economia (livres e administrados) fossem atualizados, removendo o caráter inercial da inflação (Lacerda , 2006; Vasconcellos; Garcia, 2008).

A âncora cambial consistiu na valorização da moeda nacional, ao lado de um regime de bandas cambiais (câmbio fixo) que procurou baratear o custo dos produtos importados (Lacerda , 2006; Vasconcellos; Garcia, 2008).

A âncora monetária baseou-se na elevação da taxa de juros e da taxa de reservas compulsórias dos bancos comerciais para reduzir a disponibilidade de moeda, com o objetivo de controlar a demanda agregada, que tinha aumentado extraordinariamente no período graças à melhoria do poder aquisitivo dos trabalhadores, resultante da queda inflacionária (Lacerda , 2006; Vasconcellos; Garcia, 2008).

Vasconcellos e Garcia (2008) lembram que esse modelo se manteve até o final do primeiro mandato presidencial de Fernando Henrique Cardoso. Diante da redução do fluxo financeiro de capitais para os países emergentes, o Brasil foi levado a recorrer ao Fundo Monetário Internacional e a abandonar as âncoras anteriormente descritas e, a partir de janeiro de 1999, adotou o regime de câmbio flutuante

e o regime de metas inflacionárias (*inflation target*), que passaram a constituir a nova âncora monetária. Para o cumprimento dessas metas, foi criado, em junho de 1999, o Comitê de Política Monetária (Copom).

A execução do Plano Real tinha como objetivo superar os problemas em que haviam incorrido os planos anteriores, quais sejam: a chamada “febre de consumo” e a grande expansão do crédito (Brito, 2004).

Segundo Lacerda (2006), o Plano Real é considerado a mais bem-sucedida experiência de estabilização da economia brasileira. Entretanto, sua sustentabilidade e, principalmente, a retomada do crescimento econômico dependem até hoje de outras reformas econômicas, como a reforma fiscal e tributária, e as reformas patrimonial, financeira e administrativa. Tais reformas, de toda maneira, apoiando-se na Organização das Nações Unidas (ONU, 2016), têm de considerar que não haverá prejuízo às pessoas mais vulneráveis.

PROCESSO DE DESESTATIZAÇÃO

Os objetivos da desestatização

O Programa Nacional de Desestatização (PND), criado através da Lei n. 8.031/90, de 12 de abril de 1990, possibilitou a intensificação do processo de privatizações no Brasil, as quais passaram a integrar as reformas econômicas do Governo destinadas a modernizar o papel do Estado e da economia como um todo, incluindo a liberalização comercial e

a desregulamentação do mercado doméstico. A partir desse momento, algumas das grandes empresas estatais estabelecidas nas décadas de 1950 a 1970 passaram a fazer parte da lista de empresas privatizáveis (Giambiagi; Além, 2008). Esses autores citam como principais objetivos do PND:

a) o reordenamento estratégico do Estado na economia: o Estado deveria retirar-se de setores nos quais o setor privado estivesse apto a operar. O papel do Estado seria o de agir diretamente nas atividades tipicamente públicas, como a educação, a saúde, a segurança, a justiça e a regulação;

b) a redução da dívida pública: as receitas geradas pela venda das empresas estatais contribuiriam para uma redução da vulnerabilidade financeira do governo;

c) a retomada dos investimentos nas empresas privatizadas: com a deterioração das finanças do setor público, este não apresentava condições adequadas para realizar o volume de investimentos (principalmente nos setores de infraestrutura e serviços básicos) que possibilitassem uma taxa de crescimento sustentado. Dessa forma, a transferência das empresas estatais para o setor privado viabilizaria a retomada dos investimentos na expansão de sua capacidade produtiva;

d) a modernização da indústria: a transferência de setores industriais estatais para a iniciativa privada propiciaria a eles inovações tecnológicas e aumento nos investimentos em sua modernização, o que poderia refletir-se em ampliação da competitividade e da capacidade empresarial nos diversos setores da economia;

e) o fortalecimento do mercado de capitais: o objetivo principal era ampliar a colocação de ações junto ao público e evitar a concentração das atividades das bolsas de valores em poucos papéis.

Segundo Lacerda (2006), após a criação do Programa Nacional de Desestatização, houve uma intensificação do processo de privatização, passando este a fazer parte integrante das reformas econômicas do governo. Inicialmente, 68 empresas foram incluídas no Programa. Durante sua execução, esse número se alterou em razão do ingresso de novas empresas e da exclusão de outras.

De acordo com os referidos autores, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) teve função importante no PND, pois foi designado gestor do Fundo Nacional de Desestatização (FND). Entre as atribuições do BNDES, encontravam-se aquelas relacionadas à licitação e à contratação dos prestadores de serviços que atuariam no PND, ou seja, dos consultores e auditores encarregados de realizar as avaliações econômico-financeiras, as propostas de modelo de venda e a auditoria do processo de venda de cada empresa, assim como a contratação das empresas que precederiam à divulgação das informações relacionadas ao programa. Além disso, couberam também ao BNDES as funções de supervisionar, coordenar e acompanhar as atividades dos consultores até a conclusão das operações de venda, bem como recomendar ao Conselho Nacional de Desestatização (CND) as condições gerais de venda e os ajustes prévios à desestatização das empresas, executar as decisões do CND, divulgar junto ao público todas as etapas e os resultados do processo e administrar o Fundo Nacional de Desestatização.

O BNDES foi criado pela Lei n. 1.628, de 20 de junho de 1952, com a finalidade de financiar a formação de infraestrutura essencial ao aprofundamento do processo de industrialização brasileiro. Constituído-se na principal fonte de financiamento para investimentos em longo prazo no Brasil, tem participado ativamente, desde sua criação, de todas as fases do desenvolvimento nacional ao contribuir para o aumento do nível de emprego, da competitividade e da capacidade produtiva da economia brasileira (Giambiagi; Além, 2008).

Resultados das privatizações após a criação do PND

O processo de privatização começou a se efetivar já no início dos anos 1980, mas só se mostrou dinâmico na década de 1990. Segundo Giambiagi e Além (2008), não se pode afirmar que uma empresa, por ser pública, é necessariamente ineficiente nem que uma firma privada é sempre eficiente, em que pesem os problemas verificados na gestão das empresas estatais e decorrentes do fato de serem de propriedade pública. Vários estudos acadêmicos tentaram medir comparativamente a eficiência das empresas estatais e privadas; a maioria deles, porém, não é concludente quanto aos resultados de tais comparações.

A respeito dos resultados observados após as privatizações realizadas no Brasil, Lacerda (2006) apontam que, de início, o PND concentrou esforços na venda de estatais produtivas, que estavam vinculadas a setores anteriormente considerados estratégicos para o desenvolvimento do país e que permaneciam concentradas no poder do Estado.

Entre 1993 e 1994, concluiu-se a desestatização do setor siderúrgico; e, a partir de 1995, com a criação do CND, procederam-se às privatizações de forma geral e ampliou-se a ação do PND, com concessões de serviços públicos à iniciativa privada, entre os quais os setores de eletricidade e as áreas de transporte e telecomunicações. No ano de 1997, o PND alcançou grandes resultados com a privatização da então chamada companhia Vale do Rio Doce (atual Vale), a conclusão da desestatização da Rede Ferroviária Federal S.A. (RFFSA), o arredamento do terminal de contêineres I do porto de Santos, a aceleração do processo de desestatização de empresas estaduais e outros processos de monta. As privatizações no âmbito estadual também ganharam impulso.

Nos anos de 1991 a 2001, foi o setor siderúrgico o que mais gerou receitas para as privatizações, seguido do setor de mineração. Já os anos de 1998 a 2001 foram marcados por vários processos de desestatização dos setores de energia e de telecomunicações. Ao final do ano de 2001, o PND contabilizava uma receita total oriunda das privatizações da ordem de US\$ 82 bilhões, além de US\$ 18 bilhões de transferências de dívidas.

Giambiagi e Além (2008), ao analisarem estudos sobre os resultados alcançados com as privatizações no Brasil, salientam que, de forma geral, não há diferenças significativas de comportamento entre empresas públicas, privadas e privatizadas quando sujeitas ao mesmo conjunto de regras e regulações. Observam, além disso, que há empresas públicas eficientes e ineficientes, à semelhança do que ocorre no setor privado. Outra constatação interessante

é que a estrutura de mercado parece ser mais relevante do que a propriedade do capital para explicar a diferença de eficiência entre empresas estatais e privadas.

Em sua análise do efeito das privatizações sobre a distribuição de renda, Baer (2002) conclui que, de acordo com as evidências disponíveis, o programa de privatizações da década de 1990, cujos méritos em termos de eficiência econômica são inegáveis, contribuiu pouco para melhorar a distribuição de renda e, acrescenta o autor, pode até ter agravado o padrão de concentração de renda historicamente desigual, persistente no país desde os tempos coloniais até os dias atuais.

O processo de concessões continua em curso, direcionado para áreas como de infraestrutura, transportes e energia. São exemplos aeroportos, rodovias e áreas e empresas de exploração de petróleo e gás, com a finalidade de gerar receitas à União que ajudem a reduzir o déficit geral do Tesouro Nacional e melhorar os serviços oferecidos pelas empresas desestatizadas. A Tabela 1 ilustra, de forma sintética, resultados do programa para o período de 1990 a 2014.

Tabela 1 – Resultado das vendas por setor – 1990 a 2014

Setores	Número de desestatizações	Receita de venda	Dívida transferida	Resultado total
Siderurgia	8	5.561,50	2.626,30	8.187,80
Petroquímica	27	2.698,50	1.002,70	3.701,20
Fertilizantes	5	418,20	75,30	493,50
Energia Elétrica	3	3.908,20	1.669,90	5.578,10
Ferroviário	7	1.696,90	0,00	1.696,90
Mineração	2	5.201,80	4.558,80	9.760,60
Portuário	7	420,80	0,00	420,80
Financeiro	6	4.515,10	0,00	4.515,10
Petróleo e gás	1	4.840,30	0,00	4.840,30
Outros	6	623,89	268,40	892,29
Subtotal		29.885,19	9.201,40	39.086,59
Decreto 1.068		1.227,03	0,00	1.227,03
Total (*)	72	31.112,22	9.201,40	40.313,62

Fonte: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (2015).

Nota: Valores em milhões de reais de 2014. A Tabela não contempla o resultado referente à outorga de concessões de aproveitamentos hidrelétricos, linhas de transmissão, rodovias federais e aeroportos.

(*) Total de desestatizações ajustado em razão da exclusão de participações minoritárias consideradas indevidamente no Relatório PND de 2013.

LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL E O “TETO DOS GASTOS”

Entre as alterações ocorridas nas últimas décadas, com a presença do Estado no processo de desenvolvimento brasileiro, encontra-se a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), aprovada em 4 de maio de 2000. Oficialmente intitulada Lei Complementar n. 101, ela tem o objetivo de

impor limites aos níveis de endividamento dos estados e municípios, confiando ao Congresso o controle desses endividamentos, bem como os do Governo Federal. Segundo Vasconcellos e Garcia (2008), a LRF constitui um valioso instrumento da política fiscal implementada a partir de 1998, buscando proporcionar o equilíbrio orçamentário do setor público mediante o estabelecimento das seguintes normas:

- a) limites de 50 % para as despesas com o funcionalismo público da União e de 60 % para o funcionalismo de estados e municípios;
- b) proibição de socorros financeiros entre União, estados e municípios;
- c) limites de despesas feitas pelos administradores em final de mandato;
- d) limites de endividamento para a União, estados e municípios, a serem determinados pelo Senado Federal.

Os gestores públicos e administradores que desobedecessem ao cumprimento da Lei ficariam impedidos de receber o repasse voluntário de verbas da União. Complementarmente, esses gestores e administradores poderiam ser punidos por crime de responsabilidade fiscal. Essa Lei propiciava maior eficiência da ação governamental, pois obrigava estados e municípios a utilizarem maior volume das receitas próprias, contribuindo, dessa maneira, para a busca do ajuste fiscal.

Diante de um problema de expansão da relação entre a dívida pública do Tesouro Nacional e o PIB brasileiro,¹ novamente, emergiu a necessidade de se fazer uma revisão nas propostas sobre orçamento público. Daí veio o chamado “Novo Regime Fiscal” (dos orçamentos fiscal e da seguridade social), ou “Proposta de Emenda à Constituição – PEC do teto dos gastos públicos” (Emenda Constitucional n. 95/2016), que propôs um limite nos gastos da União, resumidamente, da seguinte forma: I – para o exercício de 2017, à despesa primária paga no exercício de 2016, incluídos os restos a pagar pagos e demais operações que afetam o resultado primário, corrigida em 7,2 %, e II – para os exercícios posteriores, ao valor do limite referente ao exercício imediatamente anterior, corrigido pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA). Ele determina que não se incluam na base de cálculo e nos limites estabelecidos: I – transferências constitucionais; II – créditos extraordinários III – despesas não recorrentes da Justiça Eleitoral com a realização de eleições; e IV – despesas com aumento de capital de empresas estatais não dependentes (Brasil, 2016). Esse regime fiscal está em vigor desde 2017 e terá duração de 20 anos, a princípio.

Isso implica suspensão de gastos do governo em diferentes áreas, como da Educação e da Saúde, sendo respeitadas a priori as destinações previstas na Constituição Federal. Isso, na hipótese de compressão da arrecadação. Conforme desempenho da economia e

1 A trajetória da expansão da relação dívida pública/PIB, entre dezembro de 2015 e dezembro de 2019, saltou de 56,5 % para 74,4 %, mesmo com a EC-95, algo que se viu agravado durante o período da pandemia, especialmente em 2020, e voltou a recuar em 2021 (Banco Central do Brasil, 2022). Conforme observado no capítulo 2 desta obra, a expansão dos gastos governamentais exerce pressão sobre as taxas de inflação, provocando todos os seus efeitos colaterais.

melhoria nas receitas do Estado brasileiro, os projetos de lei orçamentária anuais terão espaço para o incremento dos gastos, desde que respeitada a citada emenda constitucional.

Os estados e municípios também estão renegociando suas dívidas com a União, tendo como efeito colateral a redução da capacidade de contribuir para impulsionar a economia regional e nacional. Tais novidades exigirão outras formas de financiamento e de promoção do crescimento econômico, advindas da recuperação da confiança dos agentes privados internos e externos.

REFERÊNCIAS

BAER, W. *A economia brasileira*. São Paulo: Nobel, 2002.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. *Evolução da dívida pública: tabelas adicionais*. Brasília, DF: Bacen, 2022. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/acessoinformacao/legado?url=https:%2F%2Fwww.bcb.gov.br%2Fhtms%2Finfecon%2Fserieshistevldp.asp%3Fidpai%3DSERIEDLSP>. Acesso em: 27 out. 2022.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. *Relatório de Atividades 2014 - Programa Nacional de Desestatização*. Brasília, DF: BNDES, 2015.

BRASIL. *Proposta de Emenda à Constituição nº 55, de 2016*. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Brasília, DF: Senado Federal, 15 dez. 2016. Disponível em: <http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/127337>. Acesso em: 22 set. 2017.

BRITO, P. *Economia brasileira: planos econômicos e políticas econômicas básicas*. São Paulo: Atlas, 2004.

GIAMBIAGI, F.; ALÉM, A. C. *Finanças públicas: teoria e prática no Brasil*. 3. ed. Rio Janeiro: Campus, 2008.

GREMAUD, A. P.; VASCONCELLOS, M. A. S. de; TONETO JÚNIOR, R.
Economia brasileira contemporânea. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

LACERDA, A. C. de *Economia brasileira*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

ONU. *Human Development Report 2016: human development for everyone*.
New York: United States Development Programme, 2016.

VASCONCELLOS, M. A. S. de; GARCIA, M. E. *Fundamentos de Economia*. 3. ed.
São Paulo: Saraiva, 2008.