

Do desenvolvimento dependente ao neoliberalismo: endividamento, crise da dívida externa e os limites ao desenvolvimento econômico do Brasil

Ana Clara Fernandes Nogueira (PPGE-UFF)

RESUMO

O presente artigo propõe uma retomada histórica da economia brasileira a partir do golpe militar de 1964, analisando o modelo de desenvolvimento então adotado e seus impactos de longo prazo – como o endividamento externo, a crise da dívida, a chamada 'década perdida' e, por fim, a adoção dos pressupostos neoliberais. Demonstra-se que, após esse período, as possibilidades de desenvolvimento econômico do Brasil, já fragilizadas pela prolongada crise, tornaram-se praticamente inexistentes, com a cristalização de regras e reformas que passaram a integrar a estrutura da economia nacional, independentemente da orientação política dos governos subsequentes.

PALAVRAS-CHAVE: Desenvolvimento; neoliberalismo; endividamento; crise da dívida.

INTRODUÇÃO

O desenvolvimentismo brasileiro passou por um processo de esgotamento após a década perdida de 1980, em um contexto de crise da dívida externa, baixo crescimento e incapacidade em resolver a problemática da inflação acelerada. Esse processo não ocorreu de forma repentina ou indevida, mas sim pela escolha do modelo de desenvolvimento do regime militar (1964-1985), que desde o início buscou facilitar a entrada de capital estrangeiro no país, através das reformas estruturais dos anos 1960 e utilizou a bonança internacional de liquidez para empreender um procedimento de crescimento com endividamento externo.

Essa escolha de política econômica aumentou a vulnerabilidade externa do país e, com a reversão do ciclo de liquidez internacional favorável, levou o Brasil a adentrar no período conhecido como crise da dívida externa. Essa restrição externa na qual o país se viu colocado foi o que deu início ao processo inflacionário, que só pôde ser controlado com o Plano Real (1994), conforme Bastos e Ferraz (2021). Nesse contexto, evidencia-se que a estratégia de desenvolvimento implementada pelo regime militar se caracterizou por uma relação de dependência estrutural, a qual revelou-se insustentável a médio e longo prazo. Como consequência, o legado desse período consistiu em uma profunda crise econômica e social, cujos impactos persistiram por anos subsequentes ao término do regime.

As reformas estruturais dos anos 1990 vieram como a solução neoliberal para o problema de restrição externa, propostas com a finalidade de recuperar a confiança do mercado de capitais internacional e, com isso, a retomada dos fluxos voluntários ao Brasil. Essa reintrodução e regularização do país no sistema monetário internacional foi um elemento essencial para o sucesso

do Plano Real, tendo em vista o papel desempenhado pela âncora cambial no processo de estabilização e desindexação da economia.

Essas alterações econômicas cristalizadas nas reformas dos anos 1990 refletiam o desejo de conquista de credibilidade e confiança dos investidores, de forma que as decisões tomadas se tornaram irreversíveis no futuro, através de leis e emendas à Constituição Federal. Nas palavras de Araújo e Gentil (2021b) “não basta ser *market-friendly*, é preciso que se cristalizem regras que garantam que este comportamento não possa ser revertido”. Dessa forma, tais mudanças passam a compor a estrutura da economia brasileira, se mantendo através dos governos independentemente de seus vieses políticos.

Nesse sentido, o presente artigo busca retomar o período histórico desde a escolha de crescimento dependente, que marcou a economia brasileira, e as consequências para as perspectivas de desenvolvimento econômico a partir de então. Divide-se o artigo em quatro seções, além desta introdução e das considerações finais. A primeira seção dedica-se à retomada dos antecedentes da crise da dívida externa, partindo das reformas estruturais dos anos 1960. A segunda apresenta o contexto pós-regime militar, com o esgotamento de seu modelo desenvolvimentista. A terceira seção exibe a adesão do país aos pressupostos neoliberais. Por fim, a seção quarta é expõe as consequências do período analisado para as perspectivas de desenvolvimento econômica.

1. Os antecedentes da crise da dívida externa brasileira: reformas estruturais e crescimento com endividamento externo

As bases para a crise da dívida externa brasileira começam a ser assentadas com o golpe militar de 1964, quando a via de desenvolvimento econômico escolhida pela agenda de política do Estado passa a ser a dependente-associada, conforme Urbano da Silva (2013). Essa decisão pautou o encaminhamento das discussões acerca de reforma agrária, lei de remessas de lucros das empresas estrangeiras para o exterior e distribuição de renda, com um viés conservador e pró-capital estrangeiro. Essa via trouxe mais liberdade para o capital estrangeiro e uma maior associações entre ele e o empresariado nacional, o que limitou as possibilidades de transferir os ganhos sociais do desenvolvimento para classe trabalhadora, conforme o autor.

Ao longo de 1963 até o início de 1964 a economia brasileira operou sob um estado de estagflação. O regime militar buscou enfrentar esse cenário seguindo o diagnóstico apresentado pelo ministro Roberto Campos, com a implementação do Programa de Ação Econômica do Governo (Paeg) e de reformas estruturais – fiscal e financeira - durante o período de 1964 a 1967, conforme Hermann (2005). O Paeg identificou o raiz do processo inflacionário nos déficits governamentais e na pressão salarial, propondo, portanto, um programa de ajuste fiscal, controle dos meios de pagamentos e de

crédito, e um mecanismo de correção salarial ligado ao aumento da produtividade e salário médio do biênio anterior. O Programa teve sucesso na redução do processo inflacionário, entretanto não cumpriu as metas lançadas pelo regime. Além disso, como era preciso preservar a renda agregada de uma queda abrupta, para legitimar o regime junto à sociedade, a partir de 1967 o objetivo principal de política econômica passa a ser o crescimento e desenvolvimento.

As reformas estruturais tiveram foco na estrutura tributária e financeira, conforme Hermann (2005). Além disso, extingue-se o regime de estabilidade no emprego, substituindo-o pelo Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), com a finalidade de flexibilizar o mercado de trabalho brasileiro. A reforma tributária teve um viés centralizador e focou no aumento da arrecadação do governo e racionalização do sistema tributário, através dela foram criados o Imposto Sobre Serviços (ISS), o Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICM) e o Fundo de Participação dos Estados e Municípios (FPEM). Além disso, a reforma ampliou a base de incidência do imposto sobre a renda de pessoas físicas e criou uma série de mecanismos de isenção e incentivos a atividades consideradas prioritárias pelo governo. Essa reforma resultou em uma significativa elevação da carga tributária do país, que passou de 16% do Produto Interno Bruto (PIB) em 1963 para 21% em 1967, de forma regressiva.

A reforma financeira efetuada pelo regime militar tinha como objetivo explícito complementar o Sistema Financeiro Brasileiro (SFB), constituindo um segmento privado de longo prazo no Brasil, de acordo com a autora. A precariedade desse segmento do SBF determinava que a emissão de moeda se tornasse uma fonte de financiamento inflacionária, na medida em que os recursos novos não retornavam ao sistema sob forma de poupança financeira, mas de depósitos à vista. Nesse sentido, o objetivo central apresentado era de dotar o SFB de mecanismos de financiamento para o processo de industrialização de forma não-inflacionária. Nesse contexto, foram criados o Banco Central do Brasil (Bacen) e o Conselho Monetário Nacional (CMN). Além disso, frente ao baixo retorno real de ativos de longo prazo, em um contexto de inflação crescente e juros nominais limitados, foram criados mecanismos de proteção do retorno real de ativos, como as Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional (ORTN) e a emissão de instrumentos financeiros com correção monetária para os ativos privados.

A reforma financeira também foi marcada pela ampliação do grau de abertura da economia ao capital externo de risco e, principalmente, de empréstimo. Através da Lei nº 4131 foi permitido a captação direta de recursos externos por empresas privadas nacionais, e pela Resolução 63 do Bacen a captação de empréstimos externos pelos bancos nacionais para repasse às empresas domésticas. Além disso, foi facilitada a remessa de lucros ao exterior por uma mudança na legislação sobre investimento estrangeiro no país. O maior mérito da reforma e mais visível a curto prazo foi a criação

de um mercado de dívida pública no país, viabilizando o financiamento não-monetário dos déficits do governo, esse tipo de financiamento passou de 55% em 1965 para 86% em 1966.

Embora entre 1964 e 1967 a economia brasileira tenha crescido a taxas modestas, com as políticas restritivas do Paeg em vigência, no período de 1968 a 1973 ocorreu o chamado “Milagre Econômico Brasileiro”, marcado por crescimento econômico vigoroso, queda na taxa de inflação e melhora no desempenho do Balanço de Pagamentos (BP). O PIB cresceu a uma taxa média de ordem de 11% ao ano, liderado pelo setor de bens de consumo durável. O termo “milagre” é atribuído, conforme a autora, devido à duas relações que estavam estabelecidas no conhecimento econômico: a relação inversa entre desemprego e inflação, e a relação inversa entre crescimento econômico e o saldo do BP.

Após o período do Paeg, em 1967 Delfim Netto assumiu a pasta da Fazenda, com um realinhamento de política econômica que passa a incentivar a retomada do crescimento econômico, sob a emblemática frase “fazer o bolo crescer, para depois dividi-lo”. Dessa forma, embora as políticas fiscais e salariais restritivas do Paeg tenham permanecido, a política monetária e creditícia passa a ter um caráter expansivo. Em 1968 foi lançado o Plano Estratégico de Desenvolvimento (PED), que objetivou estabilizar os preços de forma gradual, retomar os investimentos privados e consolidação da infraestrutura, além da ampliação do mercado interno. Para contornar o ajuste fiscal em vigência, os investimentos públicos em infraestrutura foram realizados principalmente através da participação de empresas estatais, com diminuição participativa da administração direta. As estatais tinham melhores condições de auxiliar na implementação do PED, pois contavam com outras fontes de financiamento além de recursos orçamentários, como os empréstimos.

O “Milagre” ocorreu por diversos fatores, como a presença de capacidade ociosa na economia, controle direto do governo sobre preços industriais e de taxas de juros, a política salarial em vigor, a política agrícola de expansão de produção para evitar pressões inflacionárias, além dos fatores internacionais que condicionaram resultados favoráveis nas contas externas, como a disponibilidade de liquidez internacional a juros baixos, a melhora dos termos de trocas diante do aumento dos preços das commodities e a expansão do comércio mundial.

O cenário internacional se demonstrou favorável ao Brasil, devido ao capital americano que buscava aplicações mais rentáveis – em um contexto de teto de juros nos EUA – em outros países, o que deu origem ao “mercado de eurodólares”, no qual parte destes recursos acabaram migrando para os países em desenvolvimento, especialmente para aqueles com perspectivas de crescimento e regimes políticos convenientes à posição americana na Guerra Fria, como o Brasil, aponta Hermann (2005). Dessa forma, a expansão econômica do “Milagre” refletiu a forte entrada de capital no país,

através de IED e empréstimos em moeda. Tais recursos foram essenciais para o país nesse período, tendo em vista a deterioração da conta de transações correntes, devido à dependência externa do país com relação a bens de capital e insumos.

Nesse sentido, a autora reitera que o milagre só foi possível devido à entrada de tais recursos, com uma elevação da dívida externa bruta brasileira, que saltou de 3,4 bilhões de dólares para 14,9 bilhões, entre 1967 e 1973. Esse endividamento foi além da necessidade de financiamento do déficit em conta corrente, permitindo acúmulo de reservas internacionais pelo Bacen.

Os grandes problemas dessa política econômica adotada durante o período foram a correção monetária, com seu efeito sobre a dinâmica de preços, e o aumento da dependência externa do país, principalmente no setor industrial e financeiro. Com o primeiro choque do petróleo de 1973, as escolhas de política econômica começam a mostrar suas fragilidades e riscos. Dessa forma, as reformas estruturais fiscal e financeira, além da política econômica de desenvolvimento dependente adotada pelo regime militar, demonstram um maior atrelamento do país ao capital estrangeiro após o golpe militar de 1964, conforme argumentado por Urbano da Silva (2013).

O ano de 1973 foi marcado, no âmbito internacional, pelo aumento do preço do petróleo, conhecido como primeiro choque do petróleo e no âmbito interno pela decisão de aprofundamento do processo de industrialização brasileiro, conforme Ferreira (2021a). No início da década de 1970 foi lançado o II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), uma política de desenvolvimento econômico e social com linhas de ação audaciosas e oportunistas diante do contexto internacional, aponta a Hermann (2005). Dentre as ações do II PND tem-se: alteração na estrutura econômica, modernização da economia no eixo Centro-Sul, política para combustíveis, geração de empregos, e uma política de crescimento que contava com o papel exercido pelas exportações e consumo de massas no mercado interno. Seu financiamento ficou a cargo dos bancos públicos, com destaque para o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE).

O contexto internacional a partir do choque mencionado é marcado pela desaceleração das taxas de crescimento das principais economias capitalistas e pelo aumento dos preços das matérias-primas, especialmente o petróleo. Entretanto, ao contrário do que ocorre no segundo choque do petróleo, a liquidez internacional permanece elevada devido aos altos lucros obtidos pelos países produtores de petróleo, que passam a investir esses recursos em países em desenvolvimento, ademais as principais economias mundiais, como os EUA, permaneceram com taxas de juros não muito elevadas.

O Brasil, apesar das mudanças externas, continuou estimulando a industrialização por meio da implementação do II PND. Ferreira (2021a) demonstra que entre 1974 e 1976 houve uma continuidade no processo de aumento da dívida externa bruta em relação ao período anterior, com um

aumento significativo da dívida externa líquida. A decisão brasileira de aprofundar o desenvolvimento econômico através do II PND levou à necessidade de manter um elevado *quantum* de importações, enquanto as exportações diminuíram no mesmo período, tendo como consequência déficits na balança comercial e de serviços. As buscas por recursos externos se caracterizam, em grande parte nesse período, pela necessidade de fechar os saldos deficitários em transações correntes, o que explica o incentivo do governo brasileiro para as empresas estatais captarem recursos externos.

O ano de 1978 foi marcado por um grande aumento no endividamento externo, com um crescimento superior a 20% a frente ao ano anterior, atingindo quase 26% do PIB. A dívida externa líquida passou da casa dos 30 bilhões para a dos 40 bilhões de dólares. No que tange a composição da dívida externa no período mencionado, a conta de Empréstimos em Moeda representa mais de 56% do total da dívida externa, em comparação com 36% no ano de 1970. A Lei 4131 foi a principal responsável pelos recursos de entrada marcados na conta. Esse período também contou com a elevação da dívida pública externa brasileira, através das empresas estatais, dentro da estratégia do II PND. O processo de endividamento externo ocorreu com a finalidade de acúmulo de reservas, e não para fechar o saldo das transações correntes, como nos anos anteriores. A política econômica do período foi orientada em um sentido de reforçar e favorecer o sistema financeiro, de acordo com Ferreira (2021a).

2. Crise e inflação: esgotamento do modelo desenvolvimentista

O segundo choque do petróleo teve efeitos mais profundos sobre a economia mundial do que o seu antecessor, pois além da elevação do preço do petróleo, houve uma grande elevação na taxa de juros dos EUA, evento conhecido como Choque Volcker, o que gerou uma grande recessão no mundo, afirma Ferreira (2021b). Por um lado, houve uma diminuição na demanda por exportações de países em desenvolvimento pelos países centrais, por outro lado a elevação da taxa de juros causou uma escassez de liquidez internacional e ao aumento das obrigações com a dívida externa. Os efeitos dessas ocorrências para o Brasil não foram desprezíveis, o país passou a ter grandes dificuldades para financiar suas contas externas, processo que foi agravado pela moratória mexicana de 1982, o que deu início à chamada “crise da dívida externa brasileira”.

Diante desse cenário adverso para a economia brasileira, Figueiredo, que assume a presidência no mesmo ano do segundo choque, afirma que o combate à inflação e equilíbrio das contas internacionais seriam objetivos de seu governo. O país passou por um processo de elevação nas taxas de inflação, passando de 40,8% em 1978 para 77,25% em 1979, conforme o Índice Geral de Preços (IGP). Nesse contexto, o governo se viu obrigado a abandonar os planos de desenvolvimento industrial projetados pelo II PND para conter a saída de divisas do país, conforme Ferreira (2021b).

Após o choque de liquidez de 1979, o Brasil perdeu quase 50% de suas reservas internacionais. Além disso, houve uma contínua elevação da participação do governo na composição total da dívida externa em relação ao setor privado, representando mais de 68% de seu, conforme a autora. O período pós choque também foi marcado pela elevação do serviço da dívida externa. Ademais, embora a conta de capital e financeira dos movimentos de capitais autônomos tenha tido um crescimento expressivo, foi insuficiente para cobrir os resultados deficitários em transações correntes, e como consequência houve uma redução nas reservas internacionais de forma abrupta.

Após a moratória mexicana, o Brasil se viu em meio a uma crise da dívida externa, com a redução mencionada de suas reservas internacionais, deterioração dos termos de troca e aumento do envio de divisas ao exterior referente ao pagamento do serviço da dívida. Além disso, ocorreu uma interrupção do movimento de capitais voluntário para o país. A partir de então, o objetivo de política econômico passou a ser a redução do déficit em transações correntes. O endividamento da década de 1980 teve uma dinâmica divergente da década de 1970, pautada principalmente pelas negociações com o Fundo Monetário Internacional (FMI) e com bancos credores, e não mais pelo comportamento autônomo de tomadores e do sistema financeiro privado, conforme Ferreira (2021b).

Antes de recorrer ao FMI, o governo brasileiro optou por políticas de desaceleração econômica, visando reduzir a importação e aumentar as exportações políticas recessivas e desvalorizações da taxa de câmbio foram empregadas, entretanto em função da economia internacional desaquecida o resultado desejado não pôde ser atingido. A autora aponta que com as opções esgotadas, o país se viu em necessidade de recorrer ao Fundo, que recomendou políticas ainda mais recessivas do que as que estavam em vigor.

A participação do Estado brasileiro na composição da dívida externa seguiu uma tendência de crescimento, atingindo 82% em 1985, devido ao processo de estatização da dívida externa, caracterizado pelos depósitos em dívidas externas privadas com o Bacen, que se tornou responsável por elas, além da transferência das dívidas das estatais para o governo central a partir da década de 1980, afirma Ferreira (2021b).

O contexto apresentado previamente retrata o cenário brasileiro em que o regime militar termina, após uma flexibilização “lenta, gradual e segura”, conforme desejado pelos militares. O Brasil, entre 1964 e 1985, passou por grandes mudanças e embora o país tenha experienciado entre 1968 e 1973 o chamado “Milagre”, o legado deixado pelo regime foi um país em crise, altamente endividado externamente, com inflação ascendente e taxas de crescimento modestas. A estratégia de desenvolvimento econômico com endividamento externo deixou uma situação de extrema vulnerabilidade externa frente ao ciclo econômico-financeiro internacional. A queda do regime

tornou-se inevitável quando este, via Estado desenvolvimentista, não conseguiu manter elevadas taxas de crescimento (PINTO, 2021). Dessa forma inicia-se a Nova República, com o presidente empossado José Sarney.

Após o choque Volcker e o 2º choque do petróleo as taxas de juros internacionais se elevaram acentuadamente, como consequência os países em desenvolvimento começam a enfrentar grandes problemas nas contas externas, fato que se agrava com a moratória mexicana de 1982. Com isso, de acordo com Pinto (2021), tais países passam a adotar um regime de financiamento Ponzi, em que os novos empréstimos são utilizados para pagar os serviços da dívida passada, com extrema fragilidade a choques externos. A economia mundial da década de 1980 foi marcada por um baixo dinamismo da demanda agregada mundial, elevação das taxas de juros reais entre 1980 e 1985, forte restrição da liquidez internacional e deterioração dos termos de troca para os países não produtores de petróleo, conforme o autor.

Para a América Latina, a crise da dívida dos anos 1980 consistiu no elemento detonador das explosões inflacionárias, cuja causa se deu pela expressiva elevação dos juros pelo FED, dessa forma a crise externa torna-se o fator central para explicar as crises inflacionárias presentes no continente durante o período, aponta Bastos e Ferraz (2021).

O Brasil, como a maioria dos países da América Latina, sofreu os efeitos negativos devido a sua fragilidade, tanto das contas externas, devido ao petróleo, quando financeira, por conta do seu alto endividamento externo. A crise da dívida latino-americana representava um risco generalizado de inadimplência que afetaria os bancos norte-americanos, importantes credores, e o sistema financeiro internacional. Com isso, a comunidade financeira internacional montou um padrão de reciclagem da dívida baseado na renegociação dos compromissos pendentes e no ajustamento da política econômica dos devedores, conforme Sampaio (1989).

Como contrapartida ao empréstimo do FMI de 1983, o Brasil implementou um “ajuste monetário do balanço de pagamentos”, com políticas fiscais e monetárias restritivas centradas na redução do déficit do setor público, elevações da taxa de juros real, controle dos níveis salariais e política cambial com desvalorizações contínuas. Ou seja, Pinto (2021) argumenta que o receituário proposto agiu conforme o objetivo de ampliação do superávit comercial para garantir a transferência de recursos para o exterior, visando o pagamento dos juros e amortizações da dívida externa. Entre 1985 e 1989 o país gerou 67,3 bilhões de dólares em superávit na balança comercial, dos quais 70% equivaliam ao pagamento de juros aos credores.

Em 1987 o Brasil declarou moratória dos juros da dívida externa. Em 1992 os fluxos de financiamento voluntários voltam a ser recebidos pelo Brasil, com a reestruturação da dívida externa

latino-americana, através do Plano Brady, e pelas reformas liberalizantes empregadas. Nota-se que o Brasil adere a tal plano apenas em 1994. No fim do governo de Sarney houve uma melhora em relação aos resultados das contas externas, entretanto esse feito foi alcançado às custas de crises cambiais e fiscais intensas, configurando um quadro de desmoroamento da moeda nacional como reserva de valor, conforme o autor.

Ademais, Pinto (2021) apresenta o ajuste empresarial e o desajuste do setor público ocorrido no período como faces da mesma moeda, os resultados positivos obtidos pelas empresas e bancos se deu por meio de isenções, incentivos fiscais, preços de tarifas públicas e absorção de dívidas e compromissos financeiros pelo Estado. Dessa forma, os ganhos dos segmentos dominantes resultaram de políticas públicas que agravaram a crise fiscal-financeira do setor público consolidado.

O governo Sarney foi marcado por planos frustrados de combate ao processo inflacionário. O Plano Cruzado reconhece o componente eminentemente inercial da inflação e utiliza medidas principalmente da proposta do “choque heterodoxo”¹, com uma reforma monetária, congelamento de preços, uma política favorável aos salários e a tentativa de desindexação da economia pela transformação da ORTN em Obrigações do Tesouro Nacional (OTN), que teria o valor fixo por um ano. O Plano frustrou-se em função do sobreaquecimento da demanda interna e desequilíbrio dos preços relativos. O “Cruzadinho” foi lançado para tentar desacelerar a economia, entretanto o balanço de pagamento e o abastecimento interno continuaram se deteriorando. O Plano Cruzado II foi visou o aumento da arrecadação fiscal e iniciou o descongelamento de preços, o que reativou os mecanismos inflacionários. Tanto o Plano Bresser quanto o Verão não tiveram sucesso em acabar com o processo inflacionário devido à dificuldade em coordenar as expectativas dos agentes, do aumento da luta pela apropriação de renda e da piora das contas externas, conforme Pinto (2021).

O autor argumenta que os planos de estabilização implementados durante o governo Sarney foram, em certa medida, tentativas desenvolvimentistas de saída da crise, tendo em vista a tentativa de conciliar a estabilização sem o arrocho salarial. Entretanto as sucessivas falhas de tais planos que projetavam um padrão de acumulação neodesenvolvimentista levaram os segmentos dominantes e defensores da estratégia de desenvolvimento neoliberal a ganharem força no final do governo. Dessa forma, a disputa política, econômica e ideológica entre os segmentos sociais industriais dominantes – alinhados a uma perspectiva nacionalista – e os de caráter financeiro – com uma visão globalista – foi decidida em favor desse segundo grupo. A visão do primeiro grupo, com viés neodesenvolvimentista, voltado à redefinição e à reforma do padrão de acumulação pautado no modelo de substituição de importações e na manutenção do papel do Estado como planejador foi

¹ Uma das propostas de combate à inflação inercial foi o “choque heterodoxo”, marcado pela desindexação através do controle de preços, de acordo com Resende (1985).

desbancada pela proposta de desenvolvimento explicitado no Consenso de Washington de 1989, com foco na liberalização comercial e financeira e redução do Estado no processo de desenvolvimento.

3. A adesão ao projeto neoliberal

No contexto internacional, os eventos que levaram os EUA a apoiar e a “pregar” os benefícios da liberalização comercial e financeira datam do colapso de Bretton Woods, com o abandono do padrão dólar-ouro, e da reafirmação de sua hegemonia através do Choque Volcker de 1979, conforme Tavares (1985). Os EUA perceberam os benefícios que adviriam dessa nova configuração do sistema monetário internacional, em virtude da profundidade e liquidez de seus mercados financeiros, além da importância do dólar como moeda-chave, com o grande influxo de capitais privados do mundo todo para sua economia, conforme Helleiner (1996).

Um dos desdobramentos da hegemonia do dólar foi o alinhamento automático de países desenvolvidos do mundo capitalista e, após certo tempo, dos países em desenvolvimento, como o Brasil à política econômica ortodoxa. Tais países foram submetidos e alinharam suas políticas cambiais, de taxa de juros, monetária e fiscal com os EUA, levando a um espectro das taxas de crescimento, taxas de câmbio e de juros que passam a ser concêntricas ao desempenho de tais variáveis na economia americana. Dessa forma, os países foram obrigados a praticar políticas restritivas e superávits comerciais crescentes, esterilizando seu potencial de crescimento endógeno e convertendo seus déficits públicos em déficits financeiros estruturais, de acordo com Tavares (1985).

Em um nível abstrato, o neoliberalismo procura resgatar as concepções teóricas e filosóficas de que a livre iniciativa e as forças de mercado levam a uma melhor organização econômica e social, de forma a limitar a ação estatal à garantia das condições de funcionamento dos mecanismos de mercado, conforme Araújo e Gentil (2021a). Essa forma de pensar que toma o mundo no final do século XX procurou resguardar as funções estatais a garantir a validade dos contratos, justiça, segurança, comércio exterior e regulação de atividades econômicas, limitando o raio de ação do Estado como planejador e executor de política macroeconômica ativa. Nesse sentido, a política macroeconômica se direciona à busca pela estabilidade de preços, através de políticas monetárias e fiscais rígidas. O neoliberalismo consistiu uma reação ao padrão de intervenção estatal em vigor na “Era de Ouro do Capitalismo”, que se manifestou nos países desenvolvidos no “estado de bem-estar social” e nos países periféricos no “desenvolvimentismo”, conforme os autores.

O receituário keynesiano em vigência nessa “Era de Ouro”, baseado na síntese neoclássica de Hicks, passou por um processo de esgotamento teórico e político entre os anos 1950 e 1960, ao não se demonstrar capaz de lidar com a estagflação em vigor, o que leva ao colapso dessa forma de pensamento, substituída pelas ideias de Friedman e pela escola das expectativas racionais, de acordo

com Carvalho (1988). Nesse sentido, a crise econômica dos anos 1970 criou o terreno para a ascensão neoliberal, que identificava os gastos sociais e o poder excessivo dos sindicatos como causadores da crise, conforme Araújo e Gentil (2021a).

As reformas estruturais da década de 1990 ocorrem em função da percepção dos *policy makers* de que, visando a manutenção da estabilidade dos fluxos de capitais, seria necessário acalmar as preocupações dos investidores com o risco de retorno dos desequilíbrios macroeconômicos, marcantes para as economias dos países em desenvolvimento dos anos 1980 e 1990, de acordo com Araújo e Gentil (2021b). Nesse sentido, para além de políticas econômicas confiáveis para o mercado, foram empregadas reformas estruturais que ficariam marcadas na economia destes países a partir de então, sem que houvesse meios para revertê-las, comprometendo o país a um modelo de desenvolvimento subordinado aos movimentos de capitais internacionais e à dinâmica do ciclo de liquidez global.

No Brasil, o ideário neoliberal ganha força durante a década “perdida” de 1980 com a percepção de esgotamento do modelo desenvolvimentista, após uma recessão no início da década e uma trajetória *stop-and-go*, além da aceleração inflacionária e crise crônica do balanço de pagamentos, conforme os autores. Dessa forma, sob uma grave crise econômica e perspectivas que apontavam a incapacidade de sua superação por meio da restauração das políticas associadas ao velho modelo, estava aberto no Brasil o espaço para o ideário que já se disseminava pela Europa e pelo restante da América Latina, aponta Anderson (1998).

As diretrizes deste novo modelo foram sistematizadas em 1990, no Consenso de Washington, termo dado pelo economista Williamson a um conjunto de reformas partilhadas pelas agências multilaterais sediadas em Washington, com a adesão de economistas liberais e apoio da Secretaria do Tesouro dos EUA. As reformas referidas podem ser agrupadas em três, conforme Araújo e Gentil (2021a): redução do papel do Estado, abertura comercial e abertura financeira.

Os anos 1990 demarca a virada neoliberal definitiva na forma de gestão de política econômica brasileira, com o abandono do modelo desenvolvimentista, em vigência de forma menos ou mais explícita desde os anos 1930. A vitória de Collor de Mello na primeira eleição direta para presidente desde os anos 1960 é um marco dessa virada, que viria a se consolidar com o sucesso do Plano Real no governo Itamar Franco e com o aprofundamento das reformas liberalizantes implementadas no governo de FHC, conforme Bastos e Ferraz (2021). Inaugura-se, então, a era das administrações neoliberais, enterrando de vez o Estado desenvolvimentista brasileiro.

Collor herda um contexto de intensa aceleração inflacionária, crescimento econômico na casa dos 3% e contas externas ainda não regularizadas. A partir desse cenário, lança o Plano Brasil Novo, que

englobou medidas de reforma monetária, bloqueio de liquidez dos haveres financeiros, congelamento de preço, uma nova lei salarial, reforma administrativa, ajuste fiscal, criação do Programa de Desestatização, liberalização cambial e fim dos controles quantitativos de importações e de outras barreiras ao comércio. Em resumo, foi um plano de estabilização e sob a agenda liberalizante, de acordo com os autores.

O programa de estabilização proposto apresenta uma ruptura em relação aos planos anteriores, na medida em que intervém nos estoques de riqueza, instituindo o chamado “confisco” temporário de praticamente todos os ativos financeiros. Após os primeiros meses de implementação do Plano, a inflação cai violentamente, saindo das marcas de 56% em janeiro para 7,87% em maio. Entretanto, Bastos e Ferraz (2021) apontam que a partir de junho o processo seguiu uma trajetória ascendente. Ademais, o Plano teve efeitos colaterais não desprezíveis, como o impacto recessivo devido à desorganização do sistema econômico. Em 1991 foi anunciado o Plano Collor 2, visando desindexar a economia e realizar um ajuste fiscal severo, que não obteve sucesso no que se propôs.

Marcílio Marques Moreira substituiu a então ministra Zélia Cardoso de Mello na pasta da Fazenda, adotando uma administração conservadora, sem choques econômicos que mudassem de forma radical as normas correntes de operação da economia, conforme os autores. Entretanto, foi durante sua gestão que aconteceu uma mudança que caracteriza a economia brasileira até os dias atuais: a abertura da conta financeira. A tendência de liberalização financeira já vinha em uma crescente desde o abandono do padrão dólar-ouro de Bretton Woods, mas foi na década de 1980 que ocorreu uma ampla desregulamentação dos mercados financeiros nacionais e internacionais. O Brasil aderiu essa tendência no início da década de 1990 e retorna ao mercado internacional de capitais, fator essencial para o processo de estabilização proposto posteriormente pelo Plano Real.

Houve um aprofundamento da orientação da política neoliberal e tentativa de integração do país com as novas formas de captação de recursos financeiros no mercado internacional. Medidas para facilitação de entrada e saída de fluxos de capitais foram tomadas, como a Regulação Anexo IV e o *American Depositary Receipt*. Sendo este primeiro a criação de fundos de investimento com títulos emitidos no país para aplicadores internacionais, negociados nas bolsas brasileiras, e o segundo títulos emitidos nos EUA tendo como lastro ações brasileiras e negociados em Mercado de Balcão. O conjunto de inovações, em paralelo com as mudanças no mercado internacional, com o início de um ciclo de aumento da liquidez internacional no início da década de 1990 devido ao afrouxamento da política monetária dos EUA, consagrou o retorno do Brasil ao mercado voluntário de crédito internacional, conforme os autores.

O início da década de 1990 também é marcada, junto ao processo de liberalização comercial e financeira, pela renegociação definitiva da dívida externa brasileira, que até então vinha sendo levada com sucessivos acordos de rolagem. A solução veio por meio do mecanismo que já estava em vigor em outros países latino-americanos que aderiram previamente o Plano Brady, a securitização da dívida pública. Os autores apontam que essa solução se demonstrou definitiva e se adequou ao novo cenário do mercado financeiro internacional, pois atendia a demanda de títulos para carteiras do *shadow banking*².

A gestão de Marcílio procurou imprimir um choque liberal de políticas recessivas, com elevadas taxas de juros, taxa de câmbio desvalorizada e aumentos de tarifas para aliviar as contas estatais, Bastos e Ferraz (2021) argumentam que essa inflexão na política econômica havia sido condicionada pelas negociações com FMI pelo empréstimo de 2,1 bilhões de dólares, tendo como contrapartida essas “metas de estagnação”, que preconizou política monetária restritiva, política de preços livres, reajustes com ganhos reais sobre os preços públicos e uma meta de superávit primário de 2% do PIB. A renegociação da dívida externa brasileira foi um marco fundamental da mudança das condições estruturais que vieram a permitir o sucesso em estabilizar a inflação com o Plano Real. Em síntese, percebe-se que o legado do governo Collor e dos primeiros anos da década de 1990 foram essa renegociação e a inversão do quadro de restrição de liquidez internacional, com a retomada dos movimentos voluntários de capitais para o Brasil, basilar para o sucesso da estabilização de 1994.

A Política Industrial e de Comércio Exterior (Pice) demonstra-se outra ruptura em relação a era desenvolvimentista, explicitando no programa de governo o papel do Estado alinhado ao receituário neoliberal, com dedicação exclusiva às funções básicas e abandono do papel planejador. Ademais, a Pice coloca o capital externo como um importante fator na recuperação da taxa de investimento e acesso à tecnologia, através do aumento da exposição da indústria nacional à competição externa por diminuições nas barreiras tarifárias e programas de incentivo à elevação da produtividade.

Outra característica do início dos anos 1990 foi o lançamento do PND, sigla que dessa vez não se referia a um Programa Nacional de Desenvolvimento, como proposto durante o regime militar de orientação desenvolvimentista, mas sim ao Programa Nacional de Desestatização, uma das faces da nova agenda neoliberal adotada. Seus objetivos contemplavam o reposicionamento estratégico do Estado na economia, com redução de seu tamanho e espaços de atuação, seu arcabouço legal-institucional extinguiu restrições acerca de empresas sujeitas à privatização. O programa teve resultados modestos, com trinta e três empresas privatizadas nos governos Collor e Itamar Franco,

² Um conjunto de instituições que funcionava como banco, sem sê-lo, captando recursos no curto prazo, operando altamente alavancadas e investindo em ativos de longo prazo e ilíquidos. Mas, diferentemente dos bancos, eram displicentemente reguladas e supervisionadas, sem reservas de capital, sem acesso aos seguros de depósitos, às operações de redesconto e às linhas de empréstimos de última instância dos bancos centrais. (CINTRA e FAHRI, 2008)

totalizando uma receita de 8,6 bilhões de dólares, conforme os autores. Nota-se que o PND, embora com resultados modestos para o alívio de caixa da União, foi marcante em estabelecer bases legais, institucionais e operacionais para o processo de privatização que sofreria uma aceleração no governo de FHC.

As chamadas “políticas de estabilização” do FMI, composta por, entre outros instrumentos, na desvalorização da taxa de câmbio, teve um efeito perverso sobre a tendência inflacionária brasileira. Bastos e Ferraz (2021) apontam que a inflação, de natureza inercial, passava por mudanças de patamar após processos de desvalorização cambial, tendo em vista a ampla indexação presente na economia. Os autores identificam o conflito distributivo consequente da restrição externa imposta a partir da retração da liquidez internacional como causa da instabilidade de preços. Dessa forma a alteração no panorama internacional do início dos anos 1990 teve um papel primordial para cessar esse conflito.

Itamar Franco assume a presidência em 1992 e tem o seu governo marcado pelo prosseguimento da abertura da conta financeira e estabilização de preços. Através dessa abertura, reinsere o Brasil no mercado financeiro internacional, mas de forma diferente da que predominou no período desenvolvimentista, em um contexto de aceleração dos fluxos de capitais especulativos entre países com a ascensão da negociação de títulos securitizados. Esses fatores pavimentaram o caminho para o sucesso da estabilização do Plano Real. O Plano foi implementado com o uso da Unidade Real de Valor, âncora cambial e um ajuste fiscal, e obteve sucesso em coordenar a expectativa dos agentes, desindexar a economia e estabilizar o nível de preços.

No início de seu mandato, FHC buscou preservar a estabilidade monetária e dar prosseguimento ao novo modelo de desenvolvimento neoliberal no Brasil apoiado no tripé neoliberal, conforme Araújo e Gentil (2021a), composto pela abertura financeira, abertura comercial e privatizações, em curso desde o governo Collor. A constante tentativa de manutenção da estabilidade monetária, assentada em uma âncora cambial até 1999, teve consequências negativas para a economia brasileira do período, com desequilíbrios nas Transações Correntes que se acumulam durante o primeiro mandato de FHC e uma trajetória de baixo crescimento econômico a partir de 1997.

Ao aprofundar o modelo neoliberal, o governo de FHC promoveu profundas modificações estruturais na economia brasileira, as quais são significativas para a dinâmica da política econômica nos governos seguintes. O êxito do plano de estabilidade implementado em 1994 garantiu um expressivo respaldo político às reformas de cunho neoliberal empregadas em seu governo, conforme os autores.

Os governos de FHC foram marcados pela flexibilização das normas referentes à participação de instituições financeiras estrangeiras no mercado de crédito bancário brasileiro, com a extinção do

dispositivo constitucional que distinguia o capital nacional do estrangeiro, permitindo a este as condições de acesso aos recursos disponibilizados pelas agências financeiras oficiais e a participação de empresas estrangeiras no PND. As privatizações se acoplavam ao discurso do então presidente, pois elas iriam dispor de um papel importante no ajuste fiscal do governo, visto como essencial para a estabilidade. Além da preservação da estabilidade, a privatização também era colocada pelo discurso neoliberal como uma solução para a gestão ineficiente das empresas estatais, conforme os autores.

Uma das frentes de privatizações do governo de FHC foram empresas estatais estaduais, incorporadas no programa como contrapartida da renegociação das dívidas destes governos. Os desequilíbrios dos bancos estaduais colocavam a estabilidade do sistema financeiro em risco, conforme a avaliação do Bacen, o que levou a decisão de sanear tais bancos. Outras contrapartidas da renegociação destas dívidas foram as limitações aos reajustes salariais do funcionalismo estadual, redução do quadro de servidores públicos, restrição a novas operações de crédito e limites de comprometimento da receita líquida real mensal estadual com o pagamento das dívidas refinanciadas, de acordo com Araújo e Gentil (2021a).

Dentro do processo de consolidação bancária, empreendido nos anos 1990, ocorreu a flexibilização das normas de ingresso de bancos estrangeiros no mercado brasileiro, com o objetivo de redução dos *spreads* bancários através da ampliação da oferta de crédito e da concorrência internacional. Entretanto, os bancos estrangeiros frustraram tais expectativas ao se adequarem o padrão de atuação dos bancos nacionais, compondo suas operações com pouco crédito e muitos títulos públicos, de acordo com Carvalho e Vidotto (2007).

O Brasil ancorou seu plano de estabilização de preços à apreciação da taxa de câmbio em um contexto de abertura comercial e financeira, o que se demonstrou extremamente danoso para a economia, principalmente com a reversão do ciclo de liquidez favorável do início da década, após a crise mexicana ocorreu um processo de fuga de capitais que levou o Brasil a perder reservas internacionais em virtude da manutenção da âncora cambial. Conforme Modenesi (2005), a lógica de ancorar os preços a uma taxa de câmbio valorizada em conjunto com a abertura comercial reside em retirar dos produtores nacionais de produtos comercializáveis a capacidade de formação livre de preços. Para além da lógica macroeconômica defendida, o processo de abertura comercial está alinhado com a adesão do país ao Consenso de Washington, que defendia a abertura conduziria o país a um aumento de produtividade e aos padrões internacionais de eficiência. Nota-se, entretanto, essas previsões não se confirmaram e, na verdade, levaram o país a passar por um processo de reprimarização e especialização regressiva, nos termos de Coutinho (1997).

As contradições do modelo econômico baseado na abertura externa combinada com a apreciação real da taxa de câmbio não tardaram a aparecer, conforme Araújo e Gentil (2021a), em virtude das crises que se espalhavam pelo globo, como a mexicana, asiática e russa, ficou claro a situação de vulnerabilidade externa que a economia brasileira estava inserida, com a necessidade contante de financiamento do déficit crescente em transações correntes que impunha elevadas taxas de juros e queda no crescimento econômico. A modalidade de gasto que mais impactou a trajetória altista da dívida líquida do setor público foi a despesa financeira que, no período, esteve em média em 5,9% do PIB. O desequilíbrio fiscal do governo FHC tem natureza essencialmente financeira, com a despesa de juros intimamente relacionada às políticas monetária e cambial.

O processo de abertura levou a perda de densidade do setor industrial brasileiro e elevou a dependência por importações, de forma a introduzir um elemento estrutural ao déficit comercial em um contexto de crescente déficit da conta de rendas. A remuneração do passivo externo existente passou a exigir fluxos maiores de passivo externo, cuja captação continuaria a requerer taxas de juros elevadas, com impactos sobre as finanças públicas e a taxa de câmbio. Este é um aspecto estrutural intimamente relacionado ao modelo instituído na década de 1990 e que a política macroeconômica é capaz apenas de mitigar. Com uma economia financeiramente integrada aos mercados internacionais e aberta comercialmente antes de ter um setor industrial competitivo, os graus de liberdade para a condução de políticas macroeconômicas pró-crescimento são reduzidos, conforme Araújo e Gentil (2021a). Apesar da crise econômica, FHC se reelege em 1998 e procura dar continuidade ao projeto neoliberal.

Com a elevada vulnerabilidade externa brasileira, a sucessão de crises financeiras em diversos países e o efeito contágio que causou fuga de capitais, o abandono do regime de âncora cambial era inevitável e ocorreu no início do segundo mandato de FHC. No final de seu primeiro mandato, recorre ao FMI para enfrentar a crise cambial, o que marca a política macroeconômica devido à exigência de um rigoroso ajuste fiscal através de metas de superávit primário do setor público. Em 1999 ocorrem mudanças em relação à política macroeconômica, com o abandono da âncora cambial e instituição do câmbio flutuante, as metas de superávit primário em função do acordo com o FMI e da Lei de Responsabilidade Fiscal e o regime de metas de inflação que entra em vigor em junho, uma das prescrições do pensamento macroeconômico dominante no período, o Novo Consenso Macroeconômico. Assim, consolida-se o chamado “tripé macroeconômico” ou “tripé de política econômica conservadora”, o qual se mantém até nos governos seguintes.

Essa mudança na política macroeconômica reforçou a agenda neoliberal, conforme Araújo e Gentil (2021b). Ademais, essa configuração da economia não foi capaz de retomar o crescimento econômico em bases sustentáveis. A implementação do regime de metas de inflação era tida como

um fator decisivo no intuito de se criar a percepção do mercado acerca da solidez das políticas do país e gerar expectativas favoráveis sobre o futuro econômico. Pelo lado da política fiscal, as metas de superávit indicavam a disposição do país de assumir os sacrifícios necessários a fim de reestabelecer a solvência do setor público. Dessa forma, a política fiscal passa a ter um papel subordinado ao objetivo principal de evitar fuga de capitais, assumindo uma posição conservadora. Os autores apontam uma causalidade que vai da perda de autonomia externa da economia até o desequilíbrio fiscal, de forma que o aumento da dívida pública se transformou no instrumento de oferta de *hedge* ao mercado sempre que surgia uma ameaça de crise cambial. Assim, a política fiscal tinha o papel de acomodar as políticas monetária e cambial, conforme Gentil (2019).

Nessa configuração, a meta de inflação figura como objetivo único da política monetária, subordinando as demais variáveis macroeconômicas, como crescimento econômico e desemprego. A política monetária, tendo como instrumento a taxa de juros, passa a ser calibrada de forma a cumprir a meta estabelecida pelo Conselho Monetário Nacional dentro do prazo, funcionando como um guia das expectativas inflacionárias. Na prática, o tripé macroeconômico condicionou elevadas taxas de juros, o que levou o câmbio a uma trajetória de sobreapreciação no início do século XXI e acelerou o processo de desindustrialização.

As alterações econômicas empregadas nos anos 1990 ficam marcadas na estrutura da economia brasileira, pois para conquistar a credibilidade dos investidores o governo tomou decisões que se tornaram irreversíveis no futuro, por leis e emendas à Constituição. Conforme Araújo e Gentil (2021b): não basta ser *market-friendly*, é preciso que se cristalizem regras que garantam que este comportamento não possa ser revertido.

4. Implicações para as perspectivas de desenvolvimento econômico

As possibilidades de desenvolvimento econômico sustentável e autônomo para a economia brasileira, que já se demonstravam minoradas desde o golpe militar de 1964, praticamente desaparecem sob essa nova configuração da economia brasileira. A liberalização comercial e financeira abrupta significam a perda de autonomia de política econômica do país, que fica condicionada em função da manutenção da estabilidade de preços através de elevadas taxas de juros, subordinando os objetivos econômicos de longo prazo, como o desenvolvimento. O trilema de política econômica, apresentado pela economia ortodoxa é, na verdade, um dilema, de forma que o país que opta por liberalizar os fluxos de capitais internacionais perde a autonomia de sua política econômica mesmo que adote uma taxa de câmbio flutuante, conforme Rey (2015). Nesse sentido, a integração financeira do Brasil nos anos 1990 fez com que o ciclo financeiro de liquidez e econômico passasse a ser um dos principais determinantes para o estado da economia brasileira.

Erten et al. (2021) aponta que um dos argumentos pró-liberalização financeira é que o capital iria fluir dos países onde ele está abundante para os países que possuem escassez de capital, devido aos maiores retornos nestes últimos. Entretanto, Lucas (1990) afirma que, na verdade, o fluxo ocorre na direção oposta, com os países que possuem escassez de capital financiando os déficits do balanço de pagamentos dos países com abundância de capital. Nesse sentido, o processo de liberalização financeira demonstra-se benéfico não aos países em desenvolvimento, mas aos países centrais, fator que estimulou a defesa da liberalização pelos EUA após o fim do sistema de Bretton Woods.

Em divergência do que clamavam os defensores das reformas estruturais, não foram registrados avanços produtivos, em termos de produtividade, avanços nas cadeias produtivas em direção a setores mais dinâmicos, ou em relação a melhora da pauta exportadora, com aumento da exportação de bens de alto conteúdo tecnológico. Pelo contrário, o país passou a se especializar em setores nos quais já possuía vantagens absolutas, a chamada “especialização regressiva”, conforme Bastos e Ferraz (2021).

Os autores argumentam que na primeira metade dos anos 1990 se desenham os parâmetros centrais da economia brasileira do início do século XXI, que passa a ser mais aberta, comercial e financeiramente, e abandona um planejamento que incluía políticas industriais setoriais e verticais. A estabilidade inflacionária veio acompanhada – e condicionada – por fatores que acrescentaram um componente de volatilidade à economia, o que colocou em xeque a possibilidade de crescimento acelerado e estável.

A combinação da abertura comercial com a taxa de câmbio sobrevalorizada provocou uma elevação do coeficiente de importações, conforme Carneiro (2002). Os ramos industriais mais afetados pela apreciação cambial foram os intensivos em capital e produtores de commodities industriais, que concorrem via preços. Nesse sentido, a abertura comercial da forma que ocorreu levou a um componente estrutural para o desemprego, e o mercado de trabalho passou por um ajuste através da informalidade, de acordo com Araújo e Gentil (2021a). Ademais, a perda de densidade do setor industrial brasileiro elevou a dependência por importações, introduzindo um elemento estrutural ao déficit comercial, o que passa a exigir maiores fluxos de passivo externo, cuja captação requeria taxas de juros elevadas, com impactos negativos sobre as finanças públicas e taxa de câmbio, de acordo com os autores.

A “década perdida” de 1980 e a instauração de políticas neoliberais a partir dos anos 1990 levaram o país a passar por um processo de desindustrialização, com uma queda da participação da indústria de transformação no PIB, em 1980 essa participação era de 33%, passando para 14,6% em 2011 no caso brasileiro, conforme Cano (2012). A desindustrialização foi um dos efeitos principais das

escolhas tomadas durante o período analisado no presente texto, sendo que sua reversão só pode ocorrer caso haja uma revisão da política macroeconômica adotada, que se assenta na busca de superávits primários e elevadas taxas de juros, em um contexto de abertura financeira e comercial.

A dinâmica dos fluxos de capitais passa a subordinar os interesses nacionais, que nesse contexto fica refém do ciclo de liquidez global. Dessa forma, as escolhas de políticas passam a refletir a manutenção da estabilidade inflacionária, através de um regime macroeconômico altamente conservador e que fragiliza as tentativas de retomada do crescimento econômico autônomo, por exemplo através de políticas industriais. Nesse sentido, o legado deixado pelas reformas empregadas nos anos 1990 foi o esgotamento da capacidade de desenvolvimento econômico autônomo para o Brasil.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo buscou retomar os antecedentes históricos da crise da dívida externa brasileira dos anos 1980 até a adesão do país aos pressupostos do modelo de desenvolvimento neoliberal, o qual possuiu efeitos deletérios para as perspectivas de crescimento da economia brasileira, altamente dependente dos movimentos de capitais internacionais.

Nos anos 1960 a escolha de modelo de desenvolvimento adotada foi a dependente-associada, que, através das reformas tributária e financeira, facilitou o ingresso de capital estrangeiro no país. A decisão de promover o crescimento econômico através do endividamento externo teve como consequência a década perdida de 1980 e o processo aceleração inflacionária que perdurou até a estabilização promovida pelo Plano Real. O desenvolvimento dependente adotado deixou o país altamente vulnerável ao ciclo de liquidez internacional que, quando revertido em 1979 com o segundo choque do petróleo e o Choque Volcker, levou o Brasil à crise da dívida externa. Sendo que esta só foi devidamente resolvida após o reingresso do país no mercado de capitais internacionais, com as reformas neoliberais empregadas no início da década de 1990.

Após as reformas empregadas nos anos 1990, que se demonstram um elemento estrutural para a economia brasileira do século XXI, as perspectivas de desenvolvimento econômico se esgotam e o crescimento passa a ser dependente da economia global, com o processo de reprimarização da produção brasileira e de sua pauta exportadora, além de sua desindustrialização e perda de dinamismo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDERSON, Perry et al. Balanço do neoliberalismo. Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, p. 9-23, 1995.

ARAÚJO, Victor Leonardo de; GENTIL, D.; MATTOS, F. O primeiro governo FHC (1995-1998): O neoliberalismo escancarado. A Economia Brasileira de Getúlio a Dilma-novas interpretações. São Paulo: Hucitec, p. 424-447, 2021a.

ARAÚJO, Victor L. de; GENTIL, D. L. O Segundo Governo FHC: Consolidação e Crise do Projeto Neoliberal. A Economia Brasileira de Getúlio a Dilma: Novas Interpretações. São Paulo: Hucitec Editora, 2021b.

BASTOS, C. P.; FERRAZ, F. A Economia Brasileira na Primeira Metade dos Anos 1990: Inflação, mudança estrutural e estabilização. A Economia Brasileira de Getúlio a Dilma–novas interpretações. São Paulo: Hucitec, p. 387-423, 2021.

CANO, Wilson. A desindustrialização no Brasil. Economia e sociedade, v. 21, p. 831-851, 2012.

CARNEIRO, Ricardo. Desenvolvimento em crise: a economia brasileira no último quarto do século XX. Unesp, 2002.

CARVALHO, Fernando Cardim. Da síntese neoclássica à redescoberta de Keynes. Análise econômica, v. 6, n. 9, 1988.

CARVALHO, Carlos Eduardo; VIDOTTO, Carlos Augusto. Abertura do setor bancário ao capital estrangeiro nos anos 1990: os objetivos e o discurso do governo e dos banqueiros. Nova Economia, v. 17, p. 395-425, 2007.

CINTRA, Marcos Antonio Macedo; FARHI, Maryse. A crise financeira e o global shadow banking system. Novos estudos CEBRAP, p. 35-55, 2008.

COUTINHO, Luciano. A especialização regressiva: um balanço do desempenho industrial pós-estabilização. Brasil: desafios de um país em transformação. Rio de Janeiro: José Olympio, p. 81-106, 1997.

DA SILVA, Ulisses Rubio Urbano. De Campos-Bulhões a Delfim: posição dos industriais diante da política econômica. 2013. Tese de Doutorado. [sn].

DE MELO MODENESI, André. Regimes monetários: teoria e a experiência do real. Editora Manole Ltda, 2005.

ERTEN, Bilge; KORINEK, Anton; OCAMPO, José Antonio. Capital controls: Theory and evidence. Journal of Economic Literature, v. 59, n. 1, p. 45-89, 2021.

FERREIRA, L. A política econômica do Governo Geisel: do II PND ao endividamento externo. A economia brasileira de Getúlio a Dilma–novas interpretações. São Paulo: Hucitec, 2021a.

FERREIRA, L. A política econômica do governo Figueiredo, o endividamento externo e seus impactos macroeconômicos. A economia brasileira de Getúlio a Dilma: novas interpretações, v. 1, 2021b.

GENTIL, Denise Lobato. A política fiscal e a falsa crise da seguridade social brasileira: uma história de desconstrução e de saques. Mauad Editora Ltda, 2019.

HELLEINER, Eric. States and the reemergence of global finance: from Bretton Woods to the 1990s. Cornell university press, 1996.

HERMANN, Jennifer. Reformas, endividamento externo e o “milagre” econômico. 2005) Economia Brasileira Contemporânea (1945-2004). rio de Janeiro: Editora Campos, 2005.

LUCAS, Robert E. V Why Doesn't Capital Flow from Rich to Poor Countries? V. V American Economic Review, v. 80, n. 2, p. 92-96, 1990.

PINTO, E. Nova República (1985-1989): transição democrática, crise da dívida externa, inflação, luta pela apropriação da renda e fim do desenvolvimentismo. Texto para Discussão, v. 7, 2019.

RESENDE, André Lara. A moeda indexada: uma proposta para eliminar a inflação inercial. Brazilian Journal of Political Economy, v. 5, n. 2, p. 288-295, 1985.

REY, H. Dilemma not Trilemma: The Global Financial Cycle and Monetary Policy Independence. 2015.

SAMPAIO JR, Plinio de Arruda. Auge e declínio da estratégia cooperativa de reciclagem da dívida externa. Novos Estudos, v. 25, n. 3, p. 118-134, 1989.

TAVARES, M.C. (1985). A retomada da hegemonia norte-americana. Revista de Economia Política, vol. 5, n. 2, p. 5 – 15.