

DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO: O CONCEITO HISTÓRICO NA CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA

ECONOMIC DEVELOPMENT: THE HISTORICAL CONCEPT IN THE BRAZILIAN CONSTITUTION

Hertha Urquiza Baracho
Thiago A. Fauvrelle

Resumo

O presente trabalho se propõe a discutir o conceito de desenvolvimento econômico presente na legislação pátria, a partir de uma análise das teorias e dos acontecimentos históricos que o embasaram. Toma-se como metodologia a pesquisa de natureza analítico-descritiva. Inicialmente é feita, através de um enfoque interdisciplinar, uma conceituação do termo, bem como a sua diferenciação do conceito de crescimento econômico. Adiante é apresentado o surgimento da preocupação com o desenvolvimento no plano constitucional brasileiro, em face dos eventos históricos que o acompanharam. Em seguida, é desenvolvida a análise da temática do desenvolvimento nas principais correntes teóricas que influenciaram o legislador brasileiro, mormente a keynesiana, estruturalista e liberal recente. Ao termino são expressas algumas notas conclusivas sobre o trabalho.

Palavras-chave: Desenvolvimento; Constitucionalismo; Pensamento econômico

Abstract

This paper proposes a discussion about the concept of economic development in the Brazilian law based on an analysis of the theories and historical events that influenced this concept. This research has a descriptive-analytical nature. Initially there is an interdisciplinary concept of development differentiating it from economic growth. Below is presented the emergence of that concept in the Brazilians constitutions history with a description of the historical events that followed this emergence. After this article analyses the development idea in major theoretical currents that influenced the Brazilian legislature. To achieve this goal, the paper presents the keynesian, structuralist and liberal development visions that influences the Brazilian legislator. Finally there are some conclusive notes about the study.

Keywords: Development; Constitutionalism; Economic thought

1. Introdução

Cada sociedade possui um ideal máximo o qual persegue ao longo de sua história. Os norte-americanos, por exemplo, têm na liberdade o seu pilar maior. Já os franceses pautam-se na pugna pela igualdade. No caso brasileiro, a temática do desenvolvimento é a que possui maior relevo. Tanto é que a própria bandeira nacional exhibe o mote positivista “Ordem e *Progresso*”¹ desde a sua proclamação.

A procura por melhores formas de concretizar as suas virtualidades e potencialidades é frequente em diversas outras formas de expressão social do país. O preâmbulo da atual Constituição brasileira aduz que o Estado democrático, por ela instituído, está destinado a assegurar, dentre outros fins, o desenvolvimento. O artigo 3º do texto constitucional, ao definir os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, explicita em seu inciso

¹ Texto presente na bandeira nacional desde a sua adoção em 1889. Resume o mote do positivismo “*L'amour pour principe, l'ordre pour base et le progrès pour but*”, ideologia largamente difundida quando da proclamação da república brasileira.

2º a busca pelo desenvolvimento, sendo também seus outros incisos voltados à temática do desenvolvimento (erradicação da pobreza, das desigualdades, promoção do bem de todos etc.). Entretanto, os desafios por ele enfrentados são de extraordinária grandeza. Além dos impasses externos típicos de um país periférico no sistema capitalista global, o Brasil é um país internamente desigual. A concentração de renda em uma minoria da população, embora seja característica dos países subdesenvolvidos, no quadro brasileiro, é agravada por uma desigual distribuição espacial da riqueza. Esse quadro se perpetua há séculos na sociedade brasileira.

Nesse sentido, o presente artigo se propõe a discutir o conceito de desenvolvimento econômico presente na legislação pátria, sob o prisma de uma análise das principais teorias econômicas e dos acontecimentos históricos que o embasaram. Em verdade, nas ciências sociais a análise interdisciplinar é imperiosa, justificando, assim, a necessidade da abordagem das teorias econômicas. No mais, trata-se o desenvolvimento econômico de um fenômeno histórico, somente compreensível, a partir acontecimentos históricos que o acompanharam.

2. Conceituação

O vocábulo desenvolvimento remete à ideia de transformação, crescimento, progresso; evolução de um *status quo ante* para uma nova realidade, um estado novo caracterizado por ser qualitativamente, e não apenas quantitativamente, superior ao anterior. Nesse sentido, tal termo se faz presente em diversas áreas do conhecimento humano. Nas ciências biológicas, essa palavra pode estar associada à passagem gradual, protagonizada por um determinado ser vivo, de um estado inferior para um estado mais aperfeiçoado, no qual ele esteja dotado de melhores condições de sobrevivência. Nas ciências exatas, a palavra desenvolvimento pode estar relacionada ao desenrolar natural de uma determinada reação física. Já nas ciências sociais, como é o caso da Economia, o termo desenvolvimento encontra-se, em geral, associado ao desenvolvimento humano; o processo no qual a sociedade humana busca melhor realizar as suas virtualidades e potencialidades (FURTADO, 1981). Nesse sentido, em 1776 lecionava o pai da Ciência Econômica:

Talvez mereça ser observado que a condição dos trabalhadores pobres parece ser a mais feliz e a mais tranquila no estado de progresso, em que a sociedade avança para maior riqueza, e não no estado em que já conseguiu sua plena riqueza. A condição dos trabalhadores é dura na situação estacionária e miserável quando há declínio econômico da nação. O estado de progresso é, na realidade, o estado desejável e favorável para todas as classes sociais, ao passo que a situação estacionária é a inércia, e o estado de declínio é a melancolia. (SMITH, 1996: p. 131)

Na busca pela melhor satisfação de suas necessidades, os homens se aglomeram com os seus semelhantes, formando as sociedades. Entretanto, a produção material – criação de bens e serviços (alimentos, vestimentas, alojamentos etc.) – é vital à própria existência humana. Nas sociedades, tão importante quanto a produção é a distribuição. A forma como a sociedade produz e distribui os bens e serviços que lhe são necessários denomina-se estrutura econômica. A estrutura econômica é o fundamento sobre o qual se erguem as demais estruturas de uma sociedade, como a política, a cultura, a religião e até mesmo a ciência. Assim, em uma comunidade, a vida social é determinada em última instância² pela sua estrutura econômica (MARX, 1859). Dessa forma, o desenvolvimento de uma sociedade está intimamente relacionado ao desenvolvimento de sua economia.

O nível de produção de uma sociedade depende, basicamente, do estoque disponível de fatores (capital e trabalho), e da forma como eles são combinados, a qual é definida em razão do padrão tecnológico disponível. Desse modo, o produto de uma sociedade deverá variar somente em caso de alteração no estoque dos fatores, ou se houver alguma mudança tecnológica ocasionadora de uma variação na produtividade destes. Existindo uma elevação sustentada no estoque dos fatores (ex.: uma acumulação sistemática de capital, ou de um crescimento da população economicamente ativa), ou um aumento de produtividade (como seria o caso da incorporação de um avanço tecnológico) deverá ocorrer um aumento no produto social. A produção, tão vital para a sociedade, deverá crescer, tipificando, assim, crescimento econômico. Entretanto, caso esse aumento no produto tenha repercussões nefastas na organização da produção (v.g. seja fruto de um processo de escravização) ou se tal acréscimo for distribuído de maneira fortemente desigual pela sociedade, tal comunidade terá vivenciado um processo de crescimento econômico, mas ela não terá se desenvolvido. Pois, embora o seu produto tenha aumentado, o bem-estar da sociedade não aumentou. Nesse contexto, a busca da sociedade por melhores formas de realização de suas potencialidades e virtualidades foi frustrada, fugindo da tipificação de desenvolvimento (FAUVRELLE e TARGINO, 2011). Nesse sentido Amartya Sen: “o crescimento econômico não pode sensatamente ser considerado um fim em si mesmo. O desenvolvimento tem de estar relacionado sobretudo com a melhoria da vida que levamos e das liberdades que desfrutamos” (SEN, 2000, p. 29).

² Não se quer com isso postular um determinismo econômico, visto que as demais esferas da estrutura social, mormente a político-jurídica e a ideológica, exercem influência também sobre a organização econômica da sociedade.

Nesses termos, pode-se apresentar a seguinte definição de desenvolvimento econômico:

O desenvolvimento econômico é o processo de sistemática acumulação de capital e de incorporação do progresso técnico ao trabalho e ao capital que leva ao aumento sustentado da produtividade ou da renda por habitante e, em consequência, dos salários e dos padrões de bem-estar de uma determinada sociedade. (BRESSER-PEREIRA, 2008, p. 1)

Dessa forma, entende-se desenvolvimento econômico como sendo a evolução de uma sociedade em busca de melhores condições de realizar as suas potencialidade e virtualidades, garantindo, assim, a melhora dos seus padrões de bem-estar.

3. O surgimento do desenvolvimento nas Constituições brasileiras

Embora esteja presente, implicitamente, em praticamente todas as constituições brasileiras, posta a sanha de seu povo por melhores condições de vida, a temática do desenvolvimento apenas foi elevada ao nível constitucional, de forma explícita, a partir da Constituição de 1967. Em seu artigo 157, inciso V, tal texto constitucional prescrevia o desenvolvimento econômico como um dos caminhos para se chegar à justiça social (TAVARES, 2006). Isso se deve, em parte, aos fatos que aconteciam naquele tempo e à evolução das ideias econômicas.

O fim da segunda guerra mundial marcou o início de uma nova era para as sociedades do globo. Estima-se que naquele tempo cerca de 2/3 da população mundial vivia em condições precárias de existência. Nas décadas seguintes a 1945, a geopolítica mundial passou por grandes transformações. Diversas nações, aproveitando a fragilidade do pós-guerra em suas metrópoles, declararam independência, como foi o caso de diversas nações africanas. O mundo estava dividido entre o bloco socialista, liderado pela URSS, e o capitalista, capitaneado pelos EUA. O grupo socialista vinha mostrando que, através da economia planificada, era possível superar o subdesenvolvimento de alguns países que aderiram ao bloco (MYRDAL, 1955). De outro lado, a revolução na teoria econômica, promovida por Keynes décadas antes, ao romper com o liberalismo clássico, havia demonstrado a capacidade do estado capitalista de transformar essa realidade.

Nesse cenário de guerra fria e crescente visibilidade das disparidades entre as nações, diversos estudiosos centraram-se na problemática do desenvolvimento econômico. Termos que, aliados aos movimentos políticos da época, fizeram positivar essa temática no corpo constitucional brasileiro. O texto político brasileiro de 1967 fundamenta o regime militar que aqui se implantou. Tal movimento representa a *escolha*, pelo Brasil, do modelo proposto

pelos EUA, qual seja, o do capitalismo de Estado. No mais, seria internalização do artigo primeiro do Pacto internacional relativo aos direitos econômicos, sociais e culturais firmado em 1966, que assim preceituava “Todos os povos têm o direito à autodeterminação. Em virtude deste direito estabelecem livremente a sua condição política e, desse modo, providenciam o seu desenvolvimento econômico, social e cultural.” (TAVARES, 2006, p. 134). Assim a presença do termo desenvolvimento e sua delegação ao estado restam justificadas.

Ainda que se trate da lei maior de uma nação, não se pode interpretar uma norma sem a compreensão das políticas que elas visam, nem das teorias que fundamentaram essas políticas, assim como não se pode compreender uma política sem o estudo prévio da lei que a normatiza. Nesse sentido, lei e teoria se entrelaçam de forma que para o melhor estudo de uma, a análise da outra se torna imprescindível. Daí a necessidade de o presente texto passar a analisar as principais correntes econômicas que influenciaram o conceito de desenvolvimento presente na Constituição brasileira.

4. Revolução keynesiana e a intervenção estatal no domínio econômico

Embora a discussão do papel do governo na economia seja longa, com John Maynard Keynes ela ganhou grande relevância. A grande crise de 1929 colocou a economia de livre mercado, defendida pelos clássicos e neoclássicos e vigorante até então, em xeque. A mais refinada teoria econômica da época, a dos neoclássicos, não continha explicações para a estagnação econômica que assolou o mundo capitalista naquele tempo. Nesse cenário, Keynes publicou a sua *Teoria Geral do emprego, do juro e da moeda*. Tal obra busca explicar o fenômeno do desemprego e encontrar uma saída para o capitalismo daquele tempo voltar a crescer. Embora concorde com pontos da teoria neoclássica, Keynes diverge desta em aspectos cruciais, como quanto ao papel do governo na economia, à função estratégica da demanda efetiva, ao estabelecimento do pleno emprego, o papel da moeda, etc.

Defendiam os neoclássicos que o mercado, por si só, se autorregulava. De forma que qualquer interferência do governo poderia vir a desequilibrar o funcionamento do mecanismo de preços, o que não seria benéfico à economia. Talvez devido a resquícios da lei de Say (“a oferta cria a sua própria demanda”), os neoclássicos focavam seus estudos sobre o funcionamento de uma economia pelo lado da oferta, afinal era desse lado que estava a produção, reduzindo a demanda a um papel secundário. O pleno emprego, em uma economia sem intervenções seria naturalmente encontrado pelo mercado de trabalho (KEYNES, 1973).

Keynes conhecia bem tais fundamentos, afinal fora discípulo de Alfred Marshall (um dos maiores expoentes da escola neoclássica) no King's college de Cambridge (GALBRAITH, 1986). Contudo divergiu frontalmente deles. Além de discordar quanto à neutralidade da moeda (para Keynes a moeda teria um papel ativo na economia, sendo assim, a política monetária eficaz), defendia que o ciclo econômico, longe de se autorregular, era marcado pelo “espírito animal” dos empresários. Em verdade, nesse sentido Keynes chega a chocar-se com alguns dos princípios básicos da economia liberal formulados por Smith, como o do *laissez-faire*. Como ele mesmo preceitua:

Esclareçamos desde o início os princípios metafísicos ou gerais sobre os quais, de tempos em tempos, se fundamentou o *laissez-faire*. Não é verdade que os indivíduos possuem uma “liberdade natural” prescritiva em suas atividades econômicas. Não existe um contrato que confira direitos perpétuos aos que têm ou aos que adquirem. O mundo não é governado do alto de forma que o interesse particular e o social sempre coincidam. Não é administrado aqui embaixo para que na prática eles coincidam. Não constitui uma dedução correta dos princípios da Economia que o auto interesse esclarecido sempre atua a favor do interesse público. Nem é verdade que o auto interesse seja geralmente esclarecido; mais frequentemente, os indivíduos que agem separadamente na promoção de seus próprios objetivos são excessivamente ignorantes ou fracos até para atingi-los. (KEYNES, apud FONSECA, 2010, p. 430)

O nível de produção de uma economia estaria associado às expectativas dos empresários sobre o futuro (mais especificamente, sobre a demanda que encontrariam para seus produtos ao final do processo produtivo). Como o futuro é incerto, a economia é naturalmente instável. Ocorre que o “espírito animal” (logo irracional) sozinho seria unicamente capaz de agravar um quadro de desequilíbrio econômico. Supondo um cenário de crise (desemprego em alta, produto nacional caindo etc.) os empresários teriam as suas expectativas sobre o futuro abaladas, acreditariam que a situação somente tenderia a se agravar e conseqüentemente contrariariam e produziriam menos, de modo a formar um ciclo vicioso. Visando impedir esse processo, o governo deveria ter um papel ativo na economia. Em um cenário de crise, ele deveria buscar sustentar a demanda agregada, fazendo com que os empresários invertessem as suas perspectivas sobre o futuro. Para tanto deveria intervir no mercado, por exemplo, via política fiscal (SZMRECSÁNYI et al, 1978).

Uma ilustração de política fiscal seria um aumento dos gastos públicos, sem elevação dos impostos, em um período de crise. O governo gastaria mais, por exemplo, empregando mais funcionários que por sua vez consumiriam mais. Com essa política o governo poderia incorrer em déficit orçamentário, mas ao verem que a demanda por seus produtos cresceu (afinal agora existiriam mais consumidores, os novos funcionários), os empresários

inverteriam as suas expectativas e passariam a contratar e produzir mais levando a economia a crescer novamente.

Por, praticamente, inverter muitas das premissas neoclássicas com a sua *Teoria Geral do Emprego do Juro e da Moeda*, Keynes daria início a uma nova doutrina econômica, a escola keynesiana. Como a causa, encontrada por Keynes, para o desemprego existente em sua época era a falta de demanda agregada, a caminho para que a economia voltasse a crescer seria a intervenção governamental no domínio econômico. O governo, que desde Smith deveria intervir o mínimo possível, agora passava a ser visto como um agente fundamental na economia (BRUE, 2006). Embora não tenha tido como foco de seus estudos a economia no longo prazo, a doutrina de Keynes abriu o caminho para diversas teorias do desenvolvimento, pautadas na intervenção estatal. No mais, sua contribuição veio dar respaldo, na teoria econômica, às diversas Constituições econômicas, defensoras do chamado Estado Social, que vinham surgindo como a do México em 1917 e a alemã de 1919. Nesse sentido:

Com o advento do chamado Estado Social, governar passou a não ser mais a gerências de fatos conjunturais, mas também, e sobretudo, o planejamento do futuro, com o estabelecimento de políticas a médio e longo prazo. Tornou-se corrente afirmar que, com o Estado Social, o government by policies vai além do mero government by law do liberalismo desenvolvimento (BERCOVICI, 2005, P. 61)

No caso brasileiro, Keynes deu substrato à questão da intervenção governamental na economia tão presente nas constituições brasileiras, como no caso do artigo 174 da CF/88 que dispõe: “Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado”.

5. Estruturalismo, desenvolvimento e Constituição

Uma das correntes teóricas que foi fortemente influenciada pelo keynesianismo, foi a estruturalista. Essa é uma das correntes que têm maior relevo na história das teorias econômicas brasileiras, sobretudo no período entre 1949 e 1964 (BERCOVICI, 2005). Em verdade, ela é uma das poucas teorias de origem latino-americana a ganhar proeminência dentre as correntes do pensamento econômico mundial. Tão grande é a sua influência no Brasil que um de seus maiores expoentes, Celso Furtado, além de ter influenciado diversos presidentes, chegou a ocupar o cargo de Ministro do Planejamento na década de 1960. Essa corrente do pensamento econômico também é denominada de “cepalina”, visto que seus principais formuladores pertenceram à Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) da Organização das Nações Unidas (BRUE, 2006). Seu foco de estudo

residia em buscar explicações e saídas para o quadro de subdesenvolvimento vivenciado na América Latina. Encaravam o desenvolvimento, e, por conseguinte, o subdesenvolvimento, como dois fenômenos distintos e não como etapas sucessivas pelas quais os países passariam naturalmente. Nesse sentido, “O subdesenvolvimento é, portanto, um processo histórico autônomo, e não uma etapa pela qual tenham, necessariamente, passado as economias que já alcançaram grau superior de desenvolvimento.” (FURTADO, 2009, p. 161).

Os estruturalistas sustentavam que os preços relativos dos produtos agrícolas vinham, historicamente, declinando frente ao preço dos produtos industrializados (produzidos principalmente pelo Norte³ desenvolvido). Essa deterioração dos termos de troca decorreria do fato de que os ganhos de produtividade eram repassados aos preços dos produtos primários, mas não repassados aos bens manufaturados (em função de estruturas oligopolistas típicas do setor industrial). Asseveravam a existência de um desequilíbrio estrutural no balanço de pagamentos dos países do Sul, pois observavam que os bens por eles produzidos tinham uma baixa elasticidade-renda, enquanto os bens que eles importavam tinham uma elevada elasticidade-renda. Nesse cenário, o subdesenvolvimento dos países do Sul somente tendia a se agravar.

Os cepalinos entendem por país desenvolvido aquele no qual o aumento da produtividade somente pode ocorrer com o surgimento de uma nova tecnologia ou com o acúmulo de capital, pois ele já assimilou toda a tecnologia existente e emprega todo o capital disponível. Por país subdesenvolvido, compreende-se aquele onde há a possibilidade de um aumento de produtividade apenas incorporando-se à tecnologia já existente. Entretanto, o desenvolvimento tecnológico ocorre, sobretudo, nos países do Norte, os quais dispõem bem mais do fator capital do que do fator trabalho. Assim, as tecnologias desenvolvidas prezam pela maior utilização do fator capital em detrimento do fator trabalho. Como a produção de tecnologias no Sul é muito baixa, tais países acabam por importar as tecnologias do Norte, massivas em fator capital. Como nos países subdesenvolvidos, há escassez do fator capital e abundância do fator trabalho, dessa forma, a incorporação de tecnologias incompatíveis com a realidade dos países subdesenvolvidos, acaba por gerar desemprego estrutural do fator trabalho (FURTADO, 2009). O aludido desemprego seria ainda agravado pelas altas taxas de crescimento demográfico registradas nesses países, assim como pelo baixo crescimento da demanda internacional por produtos primários. O caminho para o desenvolvimento das

³ Ao se analisar o mapa mundial, verifica-se que a maioria dos países desenvolvidos encontra-se no hemisfério norte do globo, enquanto que o hemisfério sul é repleto de países subdesenvolvidos. Daí a analogia entre Norte e desenvolvimento, e Sul e subdesenvolvimento.

economias periféricas, apontado pelos economistas estruturalistas, seria incentivo ao processo de industrialização, que teria o Estado como ator importante (SOUZA, 2005).

Como se pode depreender das linhas acima, a corrente estruturalista tinha uma forte preocupação com a questão das desigualdades. Talvez pelo fato de provir de uma das regiões mais atrasadas do Brasil, Celso Furtado tinha uma grande preocupação com a questão regional. Em verdade, a questão regional, no Brasil, tem como importante documento o relatório do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), intitulado “Uma Política de Desenvolvimento Econômico para o Nordeste”, coordenado por Furtado e apresentado, em 1959, ao então presidente da República, Juscelino Kubitschek. Esse estudo seria a peça basilar da fundação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) ainda em 1959.

Esse trabalho aponta que as disparidades entre as condições existentes no Nordeste e as vigentes no Centro-Sul do Brasil são maiores do que as observadas entre as do Centro-Sul e as dos países desenvolvidos da Europa ocidental. Afirma que a política de desenvolvimento até então implantada, pautada em uma compreensão inadequada dos problemas nordestinos, estaria agravando a situação da região. Revela a existência de um duplo fluxo de renda entre o Nordeste e o Centro-Sul, do qual o governo transfere renda para o Nordeste, mas muito desses recursos são revertidos pelo setor privado de volta para o Centro-Sul. Situação que permite inferir a existência de uma relação típica de subdesenvolvimento e dependência da própria nação brasileira. Diante disso, alerta para a crescente divergência entre a taxa de crescimento do Centro-Sul e a do Nordeste, realidade que poderia ameaçar o próprio pacto federativo. Destarte, acredita ser possível a reversão da situação, mediante a implantação de diversas políticas norteadas pela intensificação dos investimentos industriais (GTDN, 1959).

A contribuição dos estruturalistas para as Constituições brasileiras é marcante. De tal forma que o texto constitucional de 1967 delegava à União a competência de “estabelecer e executar planos regionais de desenvolvimento”, explicitando, assim, a importância que o Estado tem nesse processo. A atual carta política brasileira, em seu artigo 21, mantém explícito o papel estatal nesse processo, ao definir como competência da União “elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social”, bem como no art. 43 que em seu *caput* dispõe: “Para efeitos administrativos, a União poderá articular sua ação em um mesmo complexo geoeconômico e social, visando a seu desenvolvimento e à redução das desigualdades regionais”, sendo ainda um dos princípios constitucionais da ordem econômica brasileira insculpidos no artigo 174 (inc. VII) da Lei Maior. Nesse sentido:

A Constituição Federal de 1988 tem nas disparidades regionais pontos de contato entre as temáticas do referido art. 3º, e o art. 43 e seus parágrafos, além de outros 14 artigos que ferem objetivos específicos ao planejamento regional (MUYLAERT, apud TAVARES, 2006, p. 203).

A materialização dessa busca é claramente evidenciada, sobretudo, quando o texto constitucional versa sobre a repartição das receitas tributárias (art. 157 e seguintes). Conforme bem destaca Ives Gandra da Silva Martins:

Tenho minhas dúvidas se o inc. VII seria princípio da ordem econômica ou se seria princípio das finanças públicas, pois, na verdade, não cabe a ordem econômica promover esta redução dos desníveis, mas cabe as finanças públicas encontrar formulas que a viabilizem (MARTINS, apud TAVARES, 2006).

Nesse sentido dispõe o artigo 159, inciso I, alínea c, que da arrecadação do Imposto de Renda e do Imposto de Importação a União entregará:

Três por cento, para aplicação em programas de financiamento ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, através de suas instituições financeiras de caráter regional, de acordo com os planos regionais de desenvolvimento, ficando assegurada ao semi-árido do Nordeste a metade dos recursos destinados à Região, na forma que a lei estabelecer.

De outro lado, Furtado também foi um dos primeiros economistas a tratar da temática da preocupação ambiental, mormente da necessidade de um meio ambiente equilibrado e dos impactos da atividade econômica sobre ele (FURTADO, 1983). Tal preocupação se mostra fortemente presente na CF/88, além do art. 225 voltado propriamente a questão ambiental, o artigo 23, ao versar sobre a competência comum da União, Estados e municípios, lhes atribui a tarefa de “proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas”.

6. A contrarrevolução

Embora a revolução keynesiana tenha contagiado diversos teóricos e embasado as principais teorias sobre o desenvolvimento formuladas nas primeiras décadas seguintes à publicação da *Teoria Geral* de Keynes, ela, doutrinariamente, começou a perder força em meados da década de 1960/70. Nesse tempo, reunido na Escola de Chicago e liderado por Milton Friedman, um grupo de economistas instaurou uma contrarrevolução no pensamento econômico. Seus adeptos são conhecidos como neo-monetaristas. Seus principais esforços consistiram em explicitar a ineficácia dos instrumentos de política governamental no gerenciamento da demanda agregada. Esse movimento resgatou e aperfeiçoou diversos pilares da economia neoclássica, em defesa do liberalismo econômico. A ideia de que o pleno emprego seria naturalmente atingido, refutada por Keynes, agora ganhava a forma de “taxa natural de desemprego”. A neutralidade da moeda, rebatida pelos keynesianos, foi mantida

somente para o longo prazo, visto que Friedman admitia que, no curto prazo, a moeda poderia impactar variáveis reais da economia (MODENESI, 2005).

Anos mais tarde, outros economistas viriam a completar (divergindo em alguns pontos) os neo-monetaristas, e estabelecendo a escola novo-clássica. Além de concordar com o ataque de Friedman à política monetária, os novo-clássicos combateram a condução das políticas fiscal keynesiana. Essa pugna é claramente vista no modelo da equivalência ricardiana, proposto por Robert Barro na década de 1970. Este enfoque afirma que os deficits públicos longe de serem capazes de produzir os efeitos previstos por Keynes, gerariam efeitos perversos em uma economia. Tal desequilíbrio fiscal ocasionaria um efeito “crowding out”, segundo o qual o deficit público estimularia o aumento dos juros (afinal os recursos são limitados), o que desestimularia o investimento privado. Basicamente, Barro defende que o Estado divide com a iniciativa privada os mesmos recursos. Sendo assim, ao incorrer em deficits, o governo estaria drenando a poupança privada, impedindo as inversões produtivas do segundo setor da economia. Além disso, também combatiam a política monetária, na medida em que sustentavam serem os agentes guiados por expectativas racionais, ficando assim, imunes a ilusão inflacionária (FROYEN, 1999).

No Brasil, as ideias da contrarrevolução encontrariam boa recepção entre os economistas já ligados ao pensamento liberal, como Eugênio Gudin, Octávio Gouveia de Bulhões, e, de certa forma, Roberto Campos. Esses economistas tiveram momento de grande influência no governo, como no começo do regime militar. Em verdade, o golpe militar de 1964, além de ter inaugurado um novo regime político, também foi um ponto de inflexão na condução da política econômica brasileira. Até então, a orientação teórica na qual o governo de João Goulart vinha se respaldando era a teoria estruturalista do pensamento econômico. Comprovação disso verifica-se no fato de Celso Furtado ter ocupado o posto de ministro do planejamento de 1962 a 1964. Tal vertente doutrinária encarava a elevada inflação que assolava a economia brasileira da época como sendo algo inevitável ao desenvolvimento nacional. Nesse sentido:

Na segunda metade da década de 1950, a inflação decorreu da aceleração dos investimentos nos setores básicos, aceleração essa que era mais importante nessa etapa do que outro qualquer objetivo econômico. Teria sido possível alcanças esses objetivos sem inflação? Provavelmente não, pois ainda não se havia formado no país uma clara consciência da natureza do problema do seu desenvolvimento. (FURTADO, 2009, p. 223)

A ruptura com esse pensamento ocorreu em 1964. Ao tomar o poder, o regime militar retirou a equipe econômica de Furtado e colocou em seu lugar a dupla Roberto Campos e Octávio Bulhões. A nova equipe, por acreditar ser a estabilidade de preços necessária ao

crescimento econômico, tinha uma grande preocupação com a inflação, denotando, assim, a influência sofrida pelas ideias de Friedman e seus companheiros. Essa inquietação com a inflação, que há anos assolava o país, é claramente visível nas primeiras medidas tomadas pelo governo militar, das quais destaca-se a edição do Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG), o qual tinha como objetivo, além de estimular o crescimento, estabilizar os preços da economia brasileira (GIAMBIAGI, 2005).

7. Reflexos da contrarreforma na história recente do Brasil

Conforme se pode depreender da exposição acima, a contrarrevolução marca a volta da pugna contra a intervenção governamental sobre o domínio econômico. O retorno do viés liberal ao centro das ideias econômicas é claramente visto com o Consenso de Washington, em meados de 1990. Trata-se de um receituário de medidas macroeconômicas formuladas por diversas entidades, como o Fundo Monetário Internacional e o Banco mundial, que deveriam ser adotadas pelos países, sobretudo pelas nações em desenvolvimento que passavam por momentos difíceis, como era o caso do Brasil (BATISTA, 1994). Naquele tempo, a economia brasileira se encontrava em um cenário de crise econômica que se alastrava há anos. Segundo o Consenso de Washington, a causa da situação brasileira era, sobretudo, a pesada e irresponsável intervenção governamental na economia brasileira praticada pelo governo há décadas. A solução seria, sobretudo, a diminuição da intervenção estatal no domínio econômico.

Embora a atual Constituição brasileira tenha sido promulgada antes do Consenso de Washington, ela foi, também, claramente influenciada pela contrarrevolução liberal. O Estado, que até então atuava quase que livremente de forma direta na economia⁴, agora tinha as suas “asas cortadas” no próprio texto constitucional. Exemplo claro disso pode ser visto no artigo 173 da CF/88 que assim dispõe:

Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei.

No que tange ao financiamento estatal e ao papel da autoridade monetária, a CF/88 também instituiu limites. Em verdade, a promoção do desenvolvimento brasileiro por parte do Estado, por várias vezes, foi financiada através de mecanismos inflacionários. Talvez o exemplo mais emblemático nesse sentido tenha sido ocorrido no governo de Juscelino Kubitschek. Para financiar suas “metas”, JK abusou da expansão monetária para custear os

⁴ Não se deve olvidar o número de empresas estatais criadas no Brasil no terceiro quartel do século XX, como a Petrobrás (1953), Eletrobrás (1962) dentre outras.

gastos públicos. Naquele tempo o Banco Central ainda não tinha sido criado, e muitas das competências que hoje lhe são atribuídas cabiam ao Banco do Brasil. Para ajudar a cobrir os deficits públicos que o governo vinha provocando, o Banco do Brasil promovia uma expansão primária dos meios de pagamento ao emprestar recursos do Tesouro Nacional para que este pudesse “fechar o seu caixa”. Tal sistema contribuiu fortemente para a condução da economia brasileira a um cenário de elevada e crescente inflação (GIAMBIAGI, 2005). Visando evitar tal prática, dispõe o parágrafo primeiro do artigo 163 da CF/88: “É vedado ao banco central conceder, direta ou indiretamente, empréstimos ao Tesouro Nacional e a qualquer órgão ou entidade que não seja instituição financeira”. De outro lado a preocupação com o equilíbrio orçamentário, embora não esteja tão expressa no texto constitucional quanto à questão da expansão monetária, resta explícita na Lei Complementar 101/2000. Tal diploma normativo, com fulcro no capítulo II do título VI da Constituição, estabelece diversas normas sobre finanças públicas atentas à questão da responsabilidade fiscal, prestigiando o equilíbrio das contas públicas como um dos fins a ser buscado pelos gestores da *res publica*.

8. Conclusão

A temática do desenvolvimento econômico se mostra um tanto quanto controversa no histórico das Constituições brasileiras. Mesmo o texto da própria atual Carta Política nacional apresenta ideias contraditórias entre si. De um lado ela traz um extenso rol de direitos aos brasileiros, os quais têm a sua garantia, em regra, atribuída pelo Estado. Ao mesmo tempo, o texto constitucional restringe a atuação governamental, impondo limites ao Estado. A compreensão dessa aparente contradição somente é possível ao se analisar as principais teorias econômicas que embasaram a questão do desenvolvimento na Constituição, bem como o contexto histórico em que ela surgiu.

A contribuição keynesiana é claramente visível nos pontos em que o texto constitucional possibilita ao Estado intervir no domínio econômico. Contudo, como bem ressalta o *caput* do artigo 173⁵, a intervenção direta, como a prática de atividades empresariais, é restringida a situações pontuais. Denotando, assim, a influência também sofrida das ideias de cunho liberal. Convém lembrar que um dos maiores defensores brasileiros do liberalismo econômico, Roberto Campos, foi um dos parlamentares

⁵ Art. 173 da CF/88 “Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei.”

constituintes. Muito embora suas principais ideias (como a extinção do salário mínimo, a livre negociação trabalhista etc.) tenham sido recusadas na assembleia constituinte, a influência de suas ideias em diversas políticas implementadas no Brasil é inegável.

Em face da grande proeminência que a escola estruturalista tem na história do pensamento econômico brasileiro, mesmo por que um de seus principais expoentes, Celso Furtado, era brasileiro, o texto da Carta Magna de 1988 apresenta algumas de suas ideias. A questão regional é, certamente, uma das que pode ser mais claramente vista, sendo, inclusive, considerado um dos objetivos fundamentais da nação a redução das desigualdades regionais.

O fato da Constituição brasileira de 1988 ainda trazer uma notável importância à atuação estatal, conferindo diversos direitos e garantias à população, muitos dos quais a serem sustentados pelo Estado, é, de certa forma, surpreendente pelo contexto histórico de forte prestígio das teorias de viés mais liberal que rodeava a sua promulgação. A explicação para isso talvez resida no momento histórico vivido internamente no país. Naquele tempo, o Brasil estava saindo de um período de ditadura militar, de forma que a população em geral ansiava por ter, na Lei Maior, diversos direitos que lhes foram tolhidos durante o regime militar. No entanto, a influência das ideias liberais mostraria força no decorrer dos anos seguintes à promulgação do texto constitucional de 1988. Exemplo clássico nesse sentido pode ser depreendido da política de privatizações que vigorou no país na década de 1990, restringindo ainda mais a atuação estatal no domínio econômico.

9. Referências

BATISTA, Paulo Nogueira. **O Consenso de Washington**: a visão neoliberal dos problemas latino-americanos. São Paulo: USP, Caderno Dívida Externa, nº 6, em setembro de 1994.

Disponível em:

http://www.fau.usp.br/cursos/graduacao/arq_urbanismo/disciplinas/aup0270/4dossie/nogueira94/nog94-cons-washn.pdf (acesso em 22 de agosto de 2012)

BERCOVICI, Gilberto. **Constituição econômica e desenvolvimento**: uma leitura a partir da Constituição de 1988. São Paulo: Malheiros, 2005.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **O conceito histórico de desenvolvimento econômico**. São Paulo: EESP/FGV, Texto para discussão n.157, 2006. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/papers/2008/08.18.ConceitoHist%C3%B3ricoDesenvolvimento.31.5.pdf> (acesso em 19 de janeiro de 2012)

BRUE, Stanley L.; **História do pensamento econômico**. 6. Edição. São Paulo: Thomson Learning, 2006.

FAUVRELLE, Thiago; Targino, Ivan. **O desempenho da economia paraibana no contexto nacional: a década de 2000**. João Pessoa: UFPB, Cadernos do Logepa, v. 6, n. 1, p. 76-98, jan./jun. 2011.

FONSECA, Pedro Cezar Dutra. **Keynes: o liberalismo econômico como um mito**. In: Economia e Sociedade, Campinas, v. 19, n. 3 (40), p. 425-447, dez. 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ecos/v19n3/01.pdf> (acesso em 28 de agosto de 2012)

FROYEN, Richard T. **Macroeconomia**. São Paulo: Saraiva, 1999.

FURTADO, Celso. **Desenvolvimento e subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Contraponto/Centro Internacional Celso Furtado, 2009.

FURTADO, Celso. **Pequena introdução ao desenvolvimento: enfoque interdisciplinar**. São Paulo: Ed. Nacional, 1981.

FURTADO, Celso. **O mito do desenvolvimento econômico**. São Paulo: Paz e Terra, 1983.

GALBRAITH, John Kenneth. **A era da Incerteza**. 7 ed. São Paulo: Pioneira, 1986

GIAMBIAGI, Fabio; et al. **Economia brasileira contemporânea**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

GTDN. Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste. Rio de Janeiro: Departamento de Imprensa Nacional, 1959

KEYNES, J. M. (1973). **The general theory: part I - preparation**. Cambridge : Macmilian. v.13. (The collected writings of John Maynard Keynes).

MARX, Karl. **Prefácio à crítica da economia política de 1859**. Disponível em: <http://www.insrolux.org/textosmarxistas/economiapolitica.htm>(acesso em 19 de Janeiro de 2012)

MYRDAL, Gunnar. **Teoria Econômica e Regiões Subdesenvolvidas**, ed. Paz e Terra, Riode Janeiro, 1974.

MODENESI, André de melo. **Regimes monetários: teoria e a experiência do real**. Barueri: Manole, 2005.

ROSTOW, W. W. **Etapas do desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1961.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das letras, 2000.

SMITH, Adam. **A riqueza das nações: investigação sobre sua natureza e suas causas**. Vol. I. São Paulo: Editora Nova Cultural, 1996.

SOUZA, Nali de Jesus de. **Economia Regional: Conceitos e Fundamentos teóricos**. In, Revista Perspectiva Econômica, da Universidade do Vale do Rio dos Sinos, Ano XVI, v11, n32, 1981, p. 67-102

SOUZA, Nali de Jesus de. **Desenvolvimento Econômico**. 5ªed. São Paulo: Atlas, 2005.

SZMRECSÁNYI, Tamás; *et al.* **John Maynard Keynes**: economia. São Paulo: Ática, 1978.

TAVARES, André Ramos. **Direito Constitucional Econômico**. 2. Edição. São Paulo: Método, 2006.