VI CONGRESSO INTERNACIONAL CONSTITUCIONALISMO E DEMOCRACIA: O NOVO CONSTITUCIONALISMO LATINO-AMERICANO

ESTADO E INSTITUIÇÃO

Organizadores:
José Ribas Vieira
Cecília Caballero Lois
Ranieri Lima Resende

Estado e instituições: VI congresso internacional constitucionalismo e democracia: o novo constitucionalismo latino-americano

1ª edição
Santa Catarina
2017

CONPEDI

VI CONGRESSO INTERNACIONAL CONSTITUCIONALISMO E DEMOCRACIA: O NOVO CONSTITUCIONALISMO LATINO-AMERICANO

ESTADO E INSTITUIÇÃO

Apresentação

O VI Congresso Internacional Constitucionalismo e Democracia: O Novo Constitucionalismo Latino-americano, com o tema "Constitucionalismo Democrático e Direitos: Desafios, Enfrentamentos e Perspectivas", realizado entre os dias 23 e 25 de novembro de 2016, na Faculdade Nacional de Direito (FND/UFRJ), na cidade do Rio de Janeiro, promove, em parceria com o CONPEDI – Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito, a publicação dos Anais do Evento, dedicando um livro a cada Grupo de Trabalho.

Neste livro, encontram-se capítulos que expõem resultados das investigações de pesquisadores de todo o Brasil e da América Latina, com artigos selecionados por meio de avaliação cega por pares, objetivando a melhor qualidade e a imparcialidade na seleção e divulgação do conhecimento da área.

Esta publicação oferece ao leitor valorosas contribuições teóricas e empíricas sobre os mais diversos aspectos da realidade latino-americana, com a diferencial reflexão crítica de professores, mestres, doutores e acadêmicos de todo o continente, na abordagem da relação entre o Estado e suas instituições jurídicas e sociais.

Assim, a presente obra divulga a produção científica, promove o diálogo latino-americano e socializa o conhecimento, com criteriosa qualidade, oferecendo à sociedade nacional e internacional, o papel crítico do pensamento jurídico, presente nos centros de excelência na pesquisa jurídica, aqui representados.

Por fim, a Rede para o Constitucionalismo Democrático Latino-Americano e o Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro (PPGD/UFRJ) expressam seu sincero agradecimento ao CONPEDI pela honrosa parceira na realização e divulgação do evento, culminando na esmerada publicação da presente obra, que, agora, apresentamos aos leitores.

Palavras-chave: Estado. Instituições. América Latina. Novo Constitucionalismo Latino-americano.

Rio de Janeiro, 07 de setembro de 2017.

Organizadores:

Prof. Dr. José Ribas Vieira – UFRJ

Profa. Dra. Cecília Caballero Lois – UFRJ

Me. Ranieri Lima Resende – UFRJ

INSTITUIÇÕES DEMOCRÁTICAS E CHOQUES ECONÔMICOS: APONTAMENTOS SOBRE DEMOCRACIA E CRESCIMENTO ECONÔMICO BRASILEIRO NO SÉCULO XX

DEMOCRATIC INSTITUTIONS AND ECONOMIC SHOCKS: NOTES ON DEMOCRACY AND BRAZILIAN ECONOMIC GROWTH IN THE TWENTIETH CENTURY

Carolina Guerra e Souza

Resumo

Atualmente, há um entendimento de que o crescimento econômico em muito se relaciona com a existência de instituições democráticas, sejam elas ou não et jure. O presente texto busca investigar esta relação ao longo do século XX e começo do século XXI no Brasil. Para isso, serão usados, entre outros, os dados de crescimento do PIB publicados pelo IBGE. A definição dos períodos da analise econômica são considerados não exatamente os mesmos das constituições por entender aqui que há uma relação entre o contexto econômico e o processo de elaboração das constituições em análise. Entende-se também como constituição democrática as de 1934, 1946 e 1988.

Palavras-chave: Instituições democráticas, Crescimento econômico, Constituições brasileiras

Abstract/Resumen/Résumé

The relationship between democratic institutions and Economic Growth has been tested. Currently, there is a general understanding that economic growth is strongly related to Democratic Systems. This text aims to verify the relationship between Democracy and Economic Growth during the twentieth century in Brazil. In this purpose we will use the GDP growth data published IBGE related to the Brazilian Constitutions. It is understood also as Democratic Constitution the1934, 1946 and 1988 ones. We will try to analyze it under the institutional perspective.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Democratic institutions, Economic growth, Brazilian constitutions

1 INTRODUÇÃO

A relação entre democracia – ou a sua ausência - e crescimento econômico tem sido tema bastante explorado na literatura tanto jurídica como econômica. Aqui, o que se busca é fazer esta análise para o caso brasileiro da análise dos textos constitucionais, considerando principalmente o fato de ter sido a constituição promulgada ou outorgada. A perspectiva que se adota é, contudo, uma perspectiva institucional: a ideia central é verificar se institucionalmente – e meramente segundo um ponto de vista teórico – se, de fato, adotar politicamente uma constituição democrática importa e o quanto a mudança pode estar condicionada a grandes variações – ou mesmo choques – econômicos.

A análise será feita com vistas a perceber melhor qual a relação entre a mudança do regime político e o crescimento econômico, verificando-se assim se haveria no país algum grau de maturidade institucional – o que poderia ser confirmado pela manutenção da democracia independentemente do crescimento econômico, ou sua prevalência.

A ideia de fazer este texto surgiu em razão do atual contexto político do País. A aparente normalidade com que foi tratado o impeachment da Presidente Dilma Roussef em 2016 pôs luz a uma questão: qual a real força das instituições do País frente às dificuldades econômicas decorrentes de uma escolha de política econômica pelo seu Presidente? Até que ponto a população brasileira aparece se mover em razão das “forças do mercado” e não almejando um regime político democrático?

Este texto não tentará responder a estas questões para o contexto atual, mas apenas para o contexto situado aproximadamente dos anos 1900 até meados da década de 90. Analisar todo o período já se mostra um esforço hercúleo e se reconhece as limitações deste trabalho. Contudo, a intenção é analisar brevemente os dados econômicos e as mudanças nas constituições nos termos do apresentado na metodologia a ser adotada e traçar breves conclusões segundo o que parecem apontar os dados econômicos.

Para isso, serão, inicialmente, feitas considerações teóricas sobre as relações que se apresentam entre democracia e crescimento. Após isso, será feita a relação entre economia e as constituições, para finalmente se chegar à conclusões.

2 BREVES CONSIDERAÇÕES METODOLÓGICAS

Este trabalho trata da relação entre democracia e crescimento econômico no Brasil ao longo do século XX. Apesar da especificidade teórica, o período de tempo analisado é longo e requer cuidados. Assim, o que se fez foi especificar os temas de análise – os conceitos de

democracia e o de crescimento econômico – minimizando as perdas decorrentes do grande lapso temporal sob análise.

Para alcançar este objetivo foram feitas as seguintes considerações metodológicas quanto aos conceitos (conceituais) e quanto ao tempo (temporais).

Nas considerações conceituais o primeiro conceito delimitado foi o de democracia. Aqui, ele se refere puramente à ideia de democracia como regime político adotado a partir de uma constituição promulgada. Assim, são consideradas como constituições democráticas, elaboradas por uma Assembleia Constituinte. Assim, as constituições democráticas brasileiras são: a de 1891, 1934, 1946 e 1988.

A segunda consideração conceitual refere-se à definição de crescimento econômico. Aqui, utilizou-se o critério tradicional econômico que se refere ao aumento da capacidade produtiva da economia e, portanto, da produção de bens e serviços brasileira. Ele é definido basicamente pelo índice de crescimento anual do Produto Interno Bruto (PIB) do País.

Quanto ao critério temporal os períodos considerados em relação à análise de dados econômicos não coincidem pontualmente com o ano de promulgação ou outorga das constituições. Isso porque se entende aqui que a elaboração da constituição requer uma maturação institucional prévia, assim como sua substituição tem implicações posteriores à sua extinção. Neste sentido, os períodos analisados incluem as constituições, mas não coincidem com elas. Assim, os períodos de democracia considerados na verdade incluem a promulgação das constituições democráticas e os não democráticos, incluem as outorgadas.

3 DEMOCRACIA E CRESCIMENTO ECONÔMICO SOB A PERSPECTIVA INSTITUCIONAL

Esta seção visa fundamentalmente apresentar um referencial teórico básico sobre a relação que se tem traçado historicamente entre as instituições políticas, no caso a democracia, e o crescimento econômico.

Existem inúmeros estudos recentes que demonstram que as instituições de um país fazem diferença no regime político. Muitos deles seguem em direção ao fato de que se tende a optar pelos regimes democráticos ou aqueles que a sua população demonstra sua opinião. Neste contexto, as instituições democráticas importariam e traçariam elas uma relação direta com o crescimento econômico.

No campo da economia muito se debate sobre o tema. Já foi demonstrado que as instituições econômicas (como os direitos de propriedade, as agências reguladoras, a

estabilidade macroeconômica, as instituições de previdência social, as instituições de gestão de conflitos, etc.) são fontes fundamentais do crescimento econômico para os países.

Douglas North desenvolveu uma teoria das instituições que enfoca sua influência sobre o desempenho econômico. Sua análise é complexa por não abordar apenas os mercados, mas priorizando as instituições. Para o North (1997) as instituições abrangem diversas concepções e incluem os direitos de propriedade, que estimulam os investimentos produtivos, reduzem a incerteza futura, garantem os rendimentos dos inovadores e, assim, estimulam o aumento no estoque de capital físico e humano, o avanço do conhecimento, a produtividade e finalmente o desenvolvimento econômico. Para ele, são as instituições políticas ou econômicas que formam a estrutura de incentivos da sociedade. Logo, o desempenho do Páis decorre das instituições e dos estímulos à inovação e a eficiência.

As instituições econômicas teriam então influência decisiva nos investimentos em capital físico e humano, tecnologia e produção industrial. Também é bem compreendido que, além de ter um papel crítico no crescimento econômico, as instituições econômicas também são importantes para a distribuição de recursos.

Acemoglu e Robinson afirma serem as instituições econômicas endógenas[1] e refletem um contínuo conflito de interesses entre vários grupos e indivíduos sobre a escolha das instituições econômicas e distribuição dos recursos.

A este respeito Pereira e Teles (2011) apontam que:

> The prevailing institutional design of economic institutions thus depends mostly on the allocation of political power among elite groups. Political institutions, formal and informal, determine both the constraints and incentives faced by key players in a given society. Given the endogenous feature of political institutions and strategic allocation of powers they provide, appropriately chosen institutions can help the development of credible mechanisms capable of decreasing risks of opportunistic behavior of political and economic players. In other words, political institutions have to provide incentives for politicians to abide by them repeatedly over time.

Ou seja: a alocação de poder político entre a elite importa já que o desenho institucional econômico depende dessa alocação. Logo, tanto as restrições quanto os incentivos enfrentados pelos atores-chave de uma determinada sociedade dependem também dessa alocação. Por isso, as instituições escolhidas podem ajudar no desenvolvimento por reduzirem a possibilidade de comportamento oportunista de atores políticos e econômicos: por isso as instituições políticas têm de incentivar os políticos a respeitá-los repetidamente ao longo do tempo.

[1] Logo alguns grupos ou indivíduos serão capazes de ganhar mais benefícios do que outros, dado o conjunto das condições econômicas preexistentes e alocação de recursos.

No bojo desta discussão os autores apontam que as instituições políticas importariam apenas para democracias incipientes, e não para democracias consolidadas. As democracias consolidadas já internalizaram o efeito das instituições políticas. As novas democracias, por outro lado, precisariam da presença efetiva e ostensiva das instituições políticas. Consequentemente, o seu impacto no desempenho econômico é mais visível e necessário. Assim, uma vez consolidada a democracia e dadas as condições institucionais favoráveis para os investimentos, a importância da variável política perde intensidade.

Ao seu termo, Przeworski e Limongi (1993, p. 175) apontam que o debate institucional na primeira metade do século XIX, convergia para o entendimento de que a democracia ameaçaria a propriedade. Segundo este entendimento, ao adquirirem o direito de voto, as classes trabalhadoras poderiam gerar animosidade entre opinião e a propriedade. Apontam que economistas como David Ricardo teria semelhante concepção e Karl Marx teria expressado convicção no sentido de que a propriedade privada e o sufrágio universal seriam incompatíveis. Assim, a democracia desencadearia a luta de classes.

Os autores afirmam que a argumentação ressurgiu na década de 1960. Neste sentido a democracia liberaria pressões por consumo imediato que ocorrem em detrimento do investimento e, portanto, do crescimento. A democracia seria por isso "inimiga do desenvolvimento econômico" (PRZEWORSKI e LIMONGI, 1993, p. 177).

Há ainda os que afirmam a existir uma relação direta entre crescimento econômico e democracia. Por exemplo, SEN (2000, p. 185) afirma que "desenvolver e fortalecer um sistema democrático é um componente essencial do processo de desenvolvimento".

Paralelamente, o consenso de que a autonomia do Estado melhora o desempenho econômico pareça estar amplamente disseminado entre os estudiosos dos milagres asiáticos, alguns vão além, argumentando que os regimes autoritários são mais propensos a estabelecer a forma de autonomia requerida. A relação é sempre testada, mas inconclusiva.

Neste sentido, estudos econométricos são muitas vezes inconclusivos e ambíguos. Barro (1994, p. 25-26) encontrou resultados inconclusivos que apontam uma relação direta entre crescimento e democracia em situações de baixo nível de liberdade. Ao aumentar o nível de liberdades o impacto sobre o crescimento se reduz. Além disso, países com baixo crescimento não sustentariam a democracia (BARROS, 1994, p. 22).

Já ACEMOGLU *et al* (2015, p. 30) apontam que, a democracia são mais propensas à condução ao crescimento econômico por haver uma relação forte entre instituições democráticas e desenvolvimento econômico.

Muitos estudos testam a chamada Hipótese de Lipset, segundo o qual democracias são mais prováveis onde há mais altos de desenvolvimento. Assim, a democracia tem como pré-requisito prosperidade, ausência de severa desigualdade, instituições adequadas e crenças consistentes. Este critério é interessante uma vez que o presente estudo relaciona crescimento econômico medido em riqueza e não desenvolvimento.

PRZEWORSKI, ALVAREZ, CHEIBUB, e LIMONGI (2000) fornecem a análise recente que parece ser bastante completa neste sentido. Os autores compararam a experiência de desenvolvimento econômico e político em 141 países de 1950-1990. Os autores concluem haver evidencias que países ricos são mais propensos a sustentar a democracia. Contudo, enfatizam que esta relação somente se mantém em situações de testes de limites e não em uma relação linear.

A partir dos anos 1990, a literatura acadêmica passou a testar a hipótese de Douglass North que relaciona desenvolvimento econômico e o desenho das instituições, viabilizada pelo surgimento de grandes bases de dados. Assim, concluíram-se que as importam as instituições como a eficiência do judiciário, boas regras para o mercado de crédito e de capital, eficiência institucional e alinhamento de incentivos entre o interesse privado e social estão correlacionados com as diferenças de renda entre os países.

Apesar de se poder questionar a hipótese institucional, pode-se considerar que, do mesmo modo que instituições fortes são importantes, as instituições fracas podem gerar uma dificuldade de se estabelecer uma relação entre democracia e crescimento. Neste caso, o regime político poderia oscilar conduzido pelas oscilações econômicas. Mais que a estabilidade e as garantias da democracia, interessaria o crescimento econômico como finalidade de uma ordem constitucional. Esta hipótese será aqui testada.

4 **CONSTITUIÇÕES E CRESCIMENTO NO BRASIL**

Como já destacado, o juízo aqui utilizado para considerar uma constituição brasileira como democrática é o critério tradicional de ter sido a constituição promulgada. É de conhecimento geral que constituições promulgadas são aquelas originadas dos trabalhos de uma Assembleia Constituinte, legitimamente eleita pelo povo para em seu nome atuar. As constituições promulgadas também são conhecidas como democráticas ou populares. Assim, tem-se que as constituições brasileiras promulgadas foram: Constituição de 1891, Constituição de 1934, Constituição de

1946 e Constituição de 1988. Contrario sensu, as demais, a saber, as Constituições de 1937 e 1964 são consideradas não democráticas[2].

Reconhece-se aqui o fato de que o conceito político de democracia varia muito. Mas, ao eleger o critério da constituição promulgada, entende-se acolhê-lo como um conceito próximo do entendimento de que o poder surge do povo, está a ser exercido pelo povo e no seu próprio interesse. Esta é uma descrição geral cujas limitações são claras, mas que não exclui de si as demais facetas da democracia como a autonomia política dos entes federados, do direito de voto, em garantias de direitos fundamentais, etc[3]. Contudo, a seguir, estas questões serão expostas, mas sempre considerando o critério institucional da Assembleia Constituinte como fundamental na garantia da elaboração de um texto democrático.

4.1 Constituições e Crescimento

Apesar desta pesquisa não abarcar o contexto econômico que se desenvolveu ao final do século XIX no Brasil, a Constituição de 1891 será analisada, pois o País foi regido no início do século XX por esta Constituição. Promulgada em 1891 pelo Congresso Constitucional, ela deu seguimento à mudanças significativas no sistema político e econômico do país, especialmente a abolição do trabalho escravo, a ampliação da indústria, o deslocamento de pessoas do meio rural para centros urbanos e também o surgimento da inflação. Outra mudança foi o abandono do modelo do parlamentarismo franco-britânico, em proveito do presidencialismo norte-americano.

As principais inovações dessa nova Constituição foram: i) instituição da forma federativa de Estado e da forma republicana de governo; ii) estabelecimento da independência dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário; iii) Estabeleceu o voto universal e não-secreto para homens acima de 21 anos e vetava o mesmo a mulheres, analfabetos, soldados e religiosos; iv) instituição de um estado laico, do casamento civil e o habeas corpus; v) abolição da pena de morte; vi) extinção do Poder Moderador.

Presidido no primeiro governo do Presidente Getúlio Vargas, o país realiza nova Assembleia Constituinte, instalada em novembro de 1933. Preservou a essência do modelo liberal da Constituição anterior.

2 Tendo em vista que o período de análise é o século XX e que, por isso, não foi considerada a Constituição de 1824, também outorgada.

[3] Por exemplo, alguns autores consideram que é fundamental para a democracia a existência de liberdades básicas e direitos básicos como, por exemplo: eleições, Estado de Direito, divisão de poderes, parlamento, pluralismo democrático, governo e oposição, mídia e público livres, etc.

Até a década de 1930, a economia brasileira era era baseada na produção e exportação de alguns poucos produtos primários, o que a definia como uma economia agroexportadora. Assim como nos períodos Colonial (1500-1822), no Imperial (1822-1889) até a República Velha (1889-1930), a economia brasileira dependeu das suas exportações. Assim, o bom desempenho da economia do País durante a República Velha dependia do preço internacional do Café e, por isso, das condições do mercado internacional e as crises externas causavam grandes problemas nas exportações desse produto. Como o preço do café era fundamental para o crescimento econômico do País, lançava-se mão da desvalorização cambial para proteger, em moeda nacional, oos lucros do setor cafeeiro: isso mascarava as reais causas da crise de superprodução do café e encarecia a importação de máquinas e equipamentos desestimulando o investimento em bens de capital. Ademais, como de certo modo não havia crise no setor – pois era mascarada por medidas do governo com tal finalidade – os recursos do País convergiram para essa atividade.

Em 1930, houve uma crise de superprodução, aliada à crise internacional de 1929, que levaram a uma brutal queda nos preços do café. Isso promoveu uma ruptura no processo de crescimento econômico brasileiro já que a fragilização do modelo agroexportador trouxe à tona a consciência da necessidade de industrialização como meio de impedir que a economia do País se sujeitasse de forma tão cabal dos constrangimentos econômicos internacionais. Mas este objetivo requereria vultosos esforços em termos de geração de poupança e seu direcionamento para a indústria. Isso dependia de uma política que rompesse com o estado oligárquico e descentralizado da República Velha e centralizasse os instrumentos de política econômica no governo central. E isso foi o que permitiu a Revolução de 1930 que, ao fim e ao cabo, colocou o projeto da industrialização como prioridade para o crescimento econômico.

Assim, a década de 1930 foi marcada por um processo de substituição do setor agrícola pelo industrial. E este objetivo foi sendo alcançado na medida em que, o início dos anos trinta foi marcado pelo declínio da produção do café ao mesmo tempo em que se tem um crescimento sustentado da indústria após os primeiros anos desta década.

Para que este fim fosse atingido, adotou-se a política de substituição da importação, com a implementação de uma industrialização fechada, voltada para o mercado interno e dependente de medidas que protegiam a indústria nacional.

Este foi o contexto da promulgação da constituição de 1934. Em atenção às constatações da crise econômica e da necessidade de implementação da indústria no País esta constituição preservou a essência do modelo liberal da Constituição de 1891 garantindo maiores poderes ao governo central, fixou um salário mínimo; introduziu a organização

sindical mantida pelo Estado, além de instituiu o voto obrigatório e secreto a partir dos 18 anos e o voto feminino, já instituídos pelo Código Eleitoral de 1932. Mudou também o enfoque da democracia individualista para a democracia social. O governo Getúlio Vargas, com todas estas medidas, tentava conduzir um governo sobre um equilíbrio instável entre os diferentes grupos que o apoiavam, comprometendo-se com estes grupos – o chamado governo populista.

A Constituição de 1934 sofreu, no interregno dessa condução populista, três emendas em 1935, destinadas a reforçar a segurança do Estado e as atribuições do Poder Executivo, para coibir, segundo o texto, "movimento subversivo das instituições políticas e sociais".

O processo de intervenção estatal na economia, com a implementação da substituição de importações e a tentativa de agradar os mais diversos segmentos da população, foi abalado a partir da segunda metade da década de 1930 pela desordem, agravação de dissídios partidários, pela expectativa de violência e a ameaça de guerra civil, estado de apreensão criado pela infiltração comunista e a ineficiência das instituições anteriores para preservação e defesa da paz, segurança e bem estar da população.

Neste contexto foi outorgada a quarta constituição do Brasil, pelo presidente Getúlio Vargas, em 10 de novembro de 1937. Esta Constituição concentrou ainda mais os poderes nas mãos do Presidente da República, enfraquecendo os Estados-Membros, em face do Poder Central. Ficava a cargo do presidente da República a nomeação das autoridades estaduais, os interventores. Aos interventores, por seu turno, cabia nomear as autoridades municipais.

A essência desta constituição estava em consonância com os modelos fascistizantes de organização político-institucional da época e rompia claramente com a tradição liberal dos textos constitucionais até então vigentes no País. Havia assim estímulo à organização sindical em moldes corporativos.

A Constituição de 1937 previa a convocação de uma câmara corporativa com poderes legislativos e a vigência da Constituição dependeria da realização de um plebiscito que a referendasse, o que nunca foi feito.

Cabe destacar que no ano de 1937 a economia brasileira passou por uma deterioração do saldo da balança comercial, resultado expressivo crescimento das importações face um crescimento lento das exportações. Os estados Unidos passaram por uma crise, o que no Brasil resultou uma queda do PIB de 4,3% em 1938 e interrompeu o ciclo de crescimento econômico do País (especialmente 1936, quando a economia cresceu mais de 12%). Em 1937 e 1938 o PIB sofreu quedas e, partir de 1939 iniciou-se um período de baixo crescimento que perdurou até 1942 - com a economia crescendo em média 0,9% ao ano.

Assim, Paiva (2000, p. 12-13) aponta que:

> Embora o auto-golpe de novembro de 1937 tivesse raízes claramente políticas, Vargas fez questão de marcar claramente a inflexão do ponto de vista da política econômica. Na esteira do golpe foi interrompido o esquema Aranha e suspenso sine die o pagamento do serviço da dívida externa. Vargas defendeu explicitamente o default, alegando que preferia proceder ao reequipamento da economia e realizar compras militares.
> Paralelamente, foi reintroduzido um regime cambial similar ao de 1931-1933, com monopólio cambial, taxa unificada e controle das importações administrado pelo Banco do Brasil. Houve, também, alguma flexibilização da política cafeeira, mas os resultados são de difícil avaliação face à conturbada situação política européia.
> Em março de 1939, Oswaldo Aranha visitou os EUA, nominalmente para negociar o descongelamento de atrasados comerciais em dólares que se haviam novamente acumulado desde o final de 1937. De fato, concordou em considerar a retomada de negociações relativas à dívida externa – foi realizado um pagamento simbólico como sinal da boa vontade brasileira – e novamente reformado o regime cambial. Que perduraria até 1945. Foi criado um leque de 3 taxas cambiais: a taxa oficial, mais apreciada; a taxa " livre", intermediária, e a taxa "livre especial", mais depreciada. Todas as exportações seriam pagas com base em combinação das taxas oficial e livre em uma ponderação 30%-70%. As importações seriam pagas à taxa livre. As entradas e saídas financeiras seriam realizadas com base na taxa livre especial. As respectivas taxas cambiais eram de 16$630/US$, 19$800/US$ e 20$770/US$ (médias de 1940, venda).

Assim, o que se pode observar foi um "choque de gestão" implementado pelo governo Vargas e consubstanciado na nova Constituição.

Importante mencionar que a década de 30 foi prolífica em aprovar leis que permitiram, ao longo da década de 1940 se concretizaram em iniciativas envolvendo o governo federal na esfera produtiva. Assim, pontuam-se as normas que envolvem restrições à participação de capitais externos como o Código de Águas, Código de Minas. A própria Constituição de 1937 mencionava como objetivo a nacionalização de minas, da exploração de recursos hídricos, bem como de bancos, companhias de seguros e indústrias essenciais à defesa econômica ou militar – apesar de tais disposições terem posteriormente flexibilizadas ou contornadas.

Em 1940, foi renegociada a dívida externa, na esteira das promessas feitas por Aranha em Washington, no início de 1939. Neste último ano foi criada a Justiça do Trabalho que, posteriormente ganhou consistência através da aprovação de legislação social que ampliou de forma significativa os direitos dos trabalhadores.

> A eclosão da guerra impactou fortemente a economia brasileira, com a perda de diversos mercados e a mudança da estrutura das exportações com o deslocamento de produtos não essenciais. Tornou-se difícil importar, não apenas por conta do bloqueio econômico britânico, da guerra submarina alemã e da escassez de divisas, mas porque o esforço de guerra em diversos países afetou as possibilidades de manter o suprimento dos países na periferia da economia mundial. Levou bastante tempo para que a estrutura das exportações brasileiras se adequasse às demandas de guerra. (Abreu, 2010, p. 12)

No ano de 1940 os EUA temiam a desestabilização política na América Latina em decorrência da queda dos preços de café decorrente da perda de mercados no contexto da segunda Guerra Mundial. Para contornar a situação o país estabeleceu o Acordo Inter-Americano do Café com o objetivo de sustentar preços. Isso beneficiou o Brasil e, a partir de 1941 as compras estratégicas dos EUA começaram a aumentar, em especial as de produtos necessários ao esforço de guerra, como cristal de quartzo e óleo de mamona.

A partir de 1942, houve expressivo aumento da inflação em decorrência das restrições na oferta interna de produtos, especialmente de importações, da concorrência entre exportações e consumo doméstico de produtos como carne bovina e do aumento de gastos decorrentes da declaração de guerra de agosto de 1942. Isso forçou uma reforma monetária paliativa, onde foi alterada a denominação da moeda brasileira de mil réis (1$000) para cruzeiro (Cr$1,00) sem os cortes de zeros que seriam frequentes pós 1964.

O PIB, depois das dificuldades do período inicial da guerra, cresceu à taxa média de 8% em 1943-1944 com o produto industrial crescendo mais de 12% ao ano. Mas em 1945 a economia cresceu apenas 3,3%, em meio ao choque provocado pela interrupção das compras estratégicas e a dificuldades na agricultura.

Após a queda de Vargas e o fim do Estado Novo em outubro de 1945, foram realizadas eleições para a Assembléia Nacional Constituinte, em pleito paralelo à eleição presidencial. Eleita a Constituinte, seus membros se reuniram para elaborar o novo texto constitucional, que entrou em vigor a partir de setembro de 1946.

Esta Constituição retomou a linha democrática de 1934 e foi promulgada de forma legal, após as deliberações do Congresso recém-eleito, que assumiu as tarefas de Assembleia Nacional Constituinte.

Entre as medidas adotadas estão o restabelecimento dos direitos individuais, o fim da censura e da pena de morte. A Carta também devolveu a independência ao Executivo, Legislativo e Judiciário e restabeleceu o equilíbrio entre esses poderes, além de dar autonomia a estados e municípios. Outra medida foi a instituição de eleição direta para presidente da República, com mandato de cinco anos.

Neste período o Brasil se alinhou economicamente aos Estados Unidos – acreditando que o país apoiaria a indústria nacional como recompensa pelo apoio dado na II Guerra Mundial. Neste quadro o governo Dutra alinhou-se à direita após o agravamento da guerra fria e consequente ruptura de relações com a URSS e a decisão de tornar ilegal o partido comunista.

As políticas creditícia e fiscal adotadas pelo governo Dutra se mostraram coerentes com a busca da redução da inflação, principal racionalização da manutenção da taxa de câmbio sobrevalorizada. Os déficits nas contas públicas federais foram revertidos e a taxa de expansão de crédito reduzida. Com isso, o desempenho da economia durante o governo Dutra foi satisfatório. O PIB cresceu à taxa anual média de 7,6% com a indústria se expandindo a mais de 11,4%, em contraste com os 4,4% da agricultura.

Em 1950 Getúlio Vargas foi eleito com a maior votação para Presidente da República na vigência da Constituição de 1946. Sua campanha eleitoral baseou-se em dois pilares: as reformas sociais e a questão nacional que reafirmava o papel do Estado e do investimento estrangeiro no quadro do reaparelhamento da infraestrutura.

Vargas iniciou sua gestão tendo como foco a estratégia usada por Horácio Lafer no início do século: com a aceleração inflacionária dever-se-ia concentrar os esforços na estabilização da economia inicialmente para, após isso, se dedicada a implementar obras públicas. Mas a estratégia escolhida por Vargas fracassou. Em meados da década de 1950 o País enfrentava o retorno da inflação, dificuldades cambiais e descontrole das contas públicas.

Assim, em 1955 Juscelino Kubitschek foi eleito com apenas 36% dos votos com sua posse contestada pela oposição golpista. No seu mandato houve uma temporária pacificação política entre a oposição e os militares.

No campo econômico o Presidente enfatizou o crescimento acelerado, sem grandes preocupações com possíveis consequências macroeconômicas indesejáveis. Aasim, implementou o Plano de Metas que tinha como pontos principais: i) a realização de investimentos estatais na infraestrutura; o estímulo ao aumento da produção de bens intermediários; incentivo a introdução dos setores de consumo duráveis e de capital (GREMAUD, VASCONCELLOS E JUNIOR, 2004, p. 378-379).

O cumprimento das metas foi satisfatório mas acabou aprofundou as contradições criadas na economia do Pais decoorente da implementação do programa de substituição das importações.

Assim, no início dos anos 60 o País estava em crise, especialmente a partir de 1963, com a queda do PIB a aceleração da inflação. Assim, a te 1967 adotou-se uma política econômica restritiva, com intuito de controlar a aceleração da inflação, controlando-se os gastos públicos e diminuir a concessão de créditos. Esta política, de forte conteúdoi recessivo foi associado a uma série de problemas climáticos que causaram dificuldade na agricultura e na geração de energia.

Ressalta-se que, neste período havia uma premente necessidade de reformas institucionais que permitissem a retomada de investimentos. Estes eram impedidos por vários fatores como: problemas de financiamento que restringiam o crédito ao consumidor e a falta de mecanismos adequados à sua oferta, elevado déficit público, necessidade de expansão do consumo impedida pela estrutura fundiária, difícil convívio com a inflação do País.

Em 1964 houve o Golpe Militar e foram implementadas medidas institucionais que asseguravam a condução da política econômica de forma segura. O Governo Castelo Branco lançou o Plano de Ação Econômica do Governo – PAEG que tinham como objetivo: acelerar o ritmo do desenvolvimento econômico, conter a inflação, atenuar desequilíbrios setoriais e regionais.

As medidas adotadas pelo PAEG reduziu a inflação entre os anos de 1964 e 1968, com grandes taxas de crescimento econômico.

Em 1967 foi promulgada a nova Constituição pelo Congresso Nacional durante o governo Castelo Branco. Apesar de Promulgada, ela continha nas Disposições Transitórias os dispositivos do Ato Institucional n° 5 (AI-5), de 1968, dando permissão ao presidente para, dentre outros, fechar o Congresso, cassar mandatos e suspender direitos políticos. Permitiu aos governos militares total liberdade de legislar em matéria política, eleitoral, econômica e tributária. Desta forma, o Executivo acabou por substituir, na prática, o Legislativo e o Judiciário. O contexto predominante nessa época era o autoritarismo e a política da chamada segurança nacional, que visava combater inimigos internos ao regime, rotulados de subversivos. Oficializou e institucionalizou o regime militar de 1964, conservando o bipartidarismo.

Essa Constituição foi emendada por sucessiva expedição de Atos Institucionais (AIs), que serviram de mecanismos de legitimação e legalização das ações políticas dos militares. Com isso, de 1964 a 1969, foram decretados 17 atos institucionais, regulamentados por 104 atos complementares. Um desses atos, o AI-5 de 1969, foi um instrumento que permitiu cassar mandatos e suspender direitos políticos, deu aos governos militares total liberdade de legislar em matéria política, eleitoral, econômica e tributária.

Inúmeras mudanças institucionais foram implementadas na década de 60. No contexto do PAEG ocorreram as reformas tributárias, a reforma monetário-financeira e a reforma na política externa.

O Brasil cresceu até o fim da década de 1960. Mas década de 1970 foi bastante conturbada já que, no início, houve o choque do petróleo, marcado pela tendência de desaceleração do crescimento, bem como sinais de desequilíbrio intersetorial acompanhados

de fortes pressões inflacionárias e problemas nas contas externas. Após isso, o País passou pelo que ficou denominado como “milagre econômico” (II PND).

O II PND não tinha por objetivo central orientar o crescimento econômico na direção dos setores que haviam ficado relativamente atrofiados no período anterior, como os insumos básicos e os bens de capital. Assim, incidiu primordialmente sobre a produção de insumos básicos, metais não-ferrosos, mineração, petroquímica, fertilizantes, papel e celulose. No setor energético e de infraestrutura, buscou-se ampliar a prospecção de petróleo, energia nuclear, ampliar a capacidade do setor hidroelétrico (construção de Itaipu) e substituir a utilização de derivados de petróleo por energia elétrica e da gasolina pelo álcool (Proalcool), além da ampliação do transporte ferroviário (ferrovia do aço) e da exploração e utilização do carvão. No que tange ao setor de bens de capital, optou-se pelo fornecimento de garantias de demanda, incentivos fiscais – como créditos do IPI, depreciação do câmbio acelerada, isenção do imposto de importação etc –, incentivos de crédito, reservas de mercado e garantias de política de preços para o setor privado. Muitas dessas medidas denotavam uma mudança de prioridades da política industrial do governo o que, para alguns analistas, sacrificava o apoio de interesses fortemente cristalizados. Interessados no setor produtor de bens duráveis, capital nacional e estrangeiro não se mostraram dispostos a redirecionar seus investimentos a esses outros setores cobiçados pelo governo. Consequentemente, o Estado assume mais uma vez a sua função empresarial e elege as empresas estatais como os verdadeiros agentes das mudanças.

Com o segundo choque do petróleo em 1979, a economia brasileira se mostraria ainda mais vulnerável devido à piora nas condições de financiamento externo, com a elevação da taxa de juros internacional, e o consequente aumento do endividamento externo. Nesse ano, os juros da dívida externa representaram 28% do valor das exportações, ao passo que as transações correntes apresentaram um déficit da ordem de US$ 11 bilhões, acarretando a perda de reservas na casa de US$ 2 bilhões e marcando, assim, o início da crise cambial que se arrastaria durante os anos 80. No âmbito doméstico, tornava-se evidente a deterioração da situação fiscal do Estado, em função da redução da carga tributária bruta, do aumento no volume das transferências (em especial para pagamento de juros sobre a dívida interna), do enorme passivo financeiro representado pela situação deficitária da maioria das empresas estatais e do comprometimento do orçamento público que foi grandemente afetado pelas operações de crédito realizadas pelo governo durante a execução do II PND.

Entre 1977 e 1979 já era possível antever o fim da ditadura militar. A aceleração do crescimento econômico em conjunto com o aumento da utilização da capacidade instalada

durante o período de 1968-73, conhecido como “Milagre Econômico”, gerou desequilíbrios que, posteriormente, constituíram pressões inflacionárias e aparecimento de déficits no saldo de transações correntes do balanço de pagamentos, uma consequência direta do primeiro choque internacional do petróleo, ocorrido em 1973.

Na década de 1980 o País mergulhou em uma profunda crise, com altas taxas de inflação e tentativas frustradas de controla-las (Plano Cruzado, Cruzado II, Bresser e Verão).

Em 27 de novembro de 1985, foi convocada a Assembleia Nacional Constituinte com a finalidade de elaborar novo texto constitucional para expressar a realidade social pela qual passava o país, que vivia um processo de redemocratização após o término do regime militar.

Neste contexto, foi promulgada a Constituição de 1988 em 5 de outubro de 1988 no governo de José Sarney. A Constituição cidadã, assim chamada pelo Presidente da Assembleia Nacional Constituinte, Ulysses Guimarães, inaugurou um novo arcabouço jurídico-institucional no país, com ampliação das liberdades civis e os direitos e garantias individuais. Algumas medidas adotadas Constituição de 88 foram: a instituição de eleições majoritárias em dois turnos; o direito à greve e liberdade sindical; aumento da licença-maternidade de três para quatro meses; licença-paternidade de cinco dias; criação do Superior Tribunal de Justiça (STJ) em substituição ao Tribunal Federal de Recursos; criação dos mandados de injunção, de segurança coletivo, e habeas data, bem como restabelecimento do habeas corpus.

Apesar do contexto democrático, a Constituição de 1988 piorava as contas públicas, alem de aumentar o custo da mão de obra. Houve o aumento na transferência e na repartição das receitas tributárias federais, com propósito de fortalecer estados e municípios; reformas na ordem econômica e social, com instituição de política agrícola e fundiária e regras para o sistema financeiro nacional.

Esta Constituição encontra-se em vigor e, apesar do início conturbado, sobrevive após a estabilização da economia ocorrida com a implementação do Plano Real e da crise econômica de 2008.

5 CONSIDERAÇÕES E CONCLUSÕES

A respeito deste entendimento, faz se aqui uma observação. Sabe-se que o mercado é um sistema no qual recursos limitados são alocados para usos alternativos por meio de decisões descentralizadas. No entanto, no capitalismo, os indivíduos são ao mesmo tempo agentes no mercado e cidadãos. Portanto, há duas formas de alocar recursos: o mercado e o Estado. No Estado, alocam-se os recursos que não se possui, de modo que tal alocação ocorre

de maneira desigual para atender a desigualdade. Já no mercado vota-se a favor de uma alocação com os recursos que possuem, e esses recursos são sempre distribuídos desigualmente. Por isto, a alocação de recursos que os indivíduos preferem enquanto cidadãos, em geral, não coincidem com a que eles obtêm via mercado.

No caso brasileiro, uma conjectura a ser feita é a de que o passado de colônia de exploração resultou em instituições coercitivas que limitavam a participação política e o acesso às políticas públicas. Assim, existiriam no País mecanismos institucionais de expropriação de renda, que tem por objetivo sua transferência para grupos selecionados ou outros mecanismos de proteção. Esta situação não coincidente dificultaria a realização de estudos que permitam traçar, pela lógica econômica, um estudo que trace a relação entre desenvolvimento e democracia.

Contudo, apenas empiricamente, pode-se dizer que a relação entre a existência de uma constituição democrática - ou a falta dela - relaciona-se muito com a existência de grandes choques econômicos – crises econômicas. No caso, o que se observa é que, independentemente do regime político - democrático ou não – existe uma propensão à sua alteração, sem que se crie a relação entre democracia e crescimento.

A análise da relação democracia e crescimento (avaliado pela variação do PIB per capita) do início do século XX parece inconclusiva. Como se vê no Gráfico abaixo, a relação oscila e, após a forte queda da década de 30 é que se pode observar a mudança constitucional.

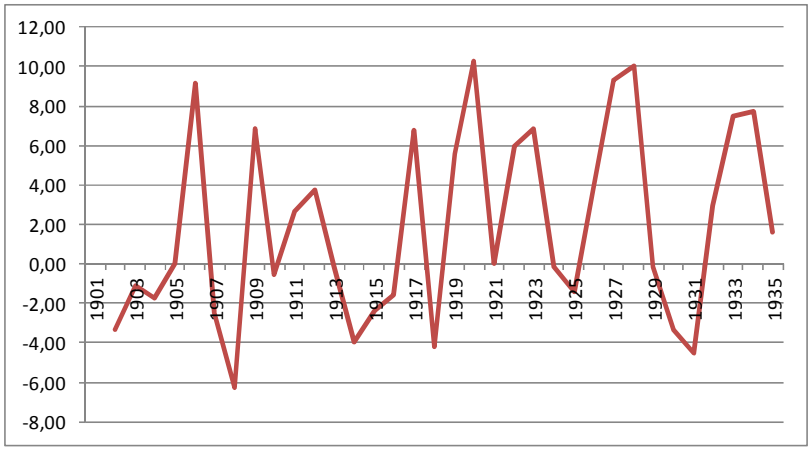

Figura 1: Variação do PIB per capita
Fonte: IBGE, elaboração própria.

Após a década de 1930, contudo, nota-se uma maior interação entre mudanças da constituição e as crises econômicas. Assim, a Constituição de 1934 foi marcado pelo processo de implementação da substituição de importações. A de 1937 reforçou as medidas necessárias para esta mudança. Já a Constituição de 1946 veio no contexto liberalizante. A de 1967

marcou o golpe militar e, principalmente o medo decorrente da aceleração da inflação e do baixo crescimento econômico do País. Por fim, a constituição de 1988 foi instituída também num cenário de baixo crescimento e de várias tentativas de controlar a inflação.

O que isto pode confirmar é que prevalece uma lógica subjacente de que as instituições podem ser fracas o suficiente para se permitir a mudança do regime político desde que isso seja decorrente de uma crise econômica e que o regime – independente do que seja – mantenha graus de crescimento econômico.

Essa hipótese leva a questionar o seguinte: dado que o regime democrático é melhor em termos de garantia de direitos e liberdades institucionais deve-se o país se sujeitar aos custos políticos de um sistema autocrático? Ademais, as reformas institucionais – como a reforma política – são interessantes quando se tem um grau fraco de estabilidade institucional? Ou ainda: até que ponto se está sujeito a abrir mão das liberdades decorrentes de um sistema democrático em razão das oscilações econômicas?

Estas são questões fundamentais que poderão ser futuramente respondidas ao se aprofundar um pouco mais na pesquisa sobre o tema.

6 REFERÊNCIAS

ABREU, Marcelo de Paiva. **A economia brasileira 1930-1964**. Texto para discussão nº 585. PUC-RJ, 2010. Disponível em: http://www.econ.puc-rio.br/pdf/td585.pdf. Acesso em 10 out. 2016.

ACEMOGLU, Daron; NAIDU, Suresh; RESTREPO Pascual; ROBINSON, James A. **Democracy Does Cause Growth?** MIT, December, 2015.

ACERVO DA BIBLIOTECA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. Seção de Museu; Constituições brasileiras. Caderno nº 4. http://www2.camara.leg.br/a-camara/conheca/museu/publicacoes/arquivos-pdf/Constituicoes%20Brasileiras-PDF.pdf

GREMAUD, A. P.; VASCONCELOS, M. A. S.; TONETO JÚNIOR, R. **Economia Brasileira Contemporânea.** 4ª Edição. São Paulo: Atlas, 2002.

NORTH, D.C. **Custos de Transação, Instituições e Desempenho Econômico**. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1994.

_____. **Institutions, transaction costs, and the rise of merchant empires**. The Political Economy of Merchant Empires, State Power and World Trade 1350-1750, James D. Tracy (ed.), Cambridge University Press, Cambridge, 1997, (1ed. 1991).

_____. **Five Propositions about institutional change.** Disponível em http://econwpa.repec.org/eps/eh/papers/9309/9309001.pdf . Acesso 10 de out. de 2016.

PINHO, Rodrigo César Rebello. **Da organização do estado, dos poderes e histórico das constituições**. Ed. Saraiva.

PRZEWORSKI, Adam e LIMONGI, Fernando. **Regimes Políticos e Crescimento Econômico**. In Revista Novos Estudos n° 37. Disponível em: http://www.fflch.usp.br/dcp/assets/docs/Limongi/Regimes_Politicos_e_Crescimento_Economico.pdf. Acesso em: 10 set. 2016.

_____**What Makes Democracies Endure?** *Journal of Democracy* 7:1 (January, 1996)

_____ **Modernization: theories and facts.** *World Politics* _____Democracy and Development: Political Institutions and Well-Being in the World, 1950-1990. 2000, New York: Cambridge University Press.

RODRIK, D. **One Economics Many Recipes: Globalization, Institutions, and Economic Growth**. Princeton: Princeton University Press, 2007.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade.** São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

VILLA, Marco Antonio. **A História Das Constituições Brasileiras – 200 Anos de Luta Contra o Arbítrio**. Ed. Leya Brasil.