

**ANTONIO SANTOS FILHO**

**O NEOLIBERALISMO E A ABERTURA  
COMERCIAL NO GOVERNO COLLOR**

**Monografia apresentado como requisito  
parcial para obtenção de graduação no  
Curso de Economia, Setor de Ciências  
Sociais Aplicadas, Universidade Federal  
do Paraná.**

**Orientador: Prof. Dr. Armando João  
Dalla Costa**

**CURITIBA  
2005**

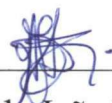
## TERMO DE APROVAÇÃO

ANTONIO SANTOS FILHO

O NEOLIBERALISMO E A ABERTURA  
COMERCIAL NO GOVERNO COLLOR

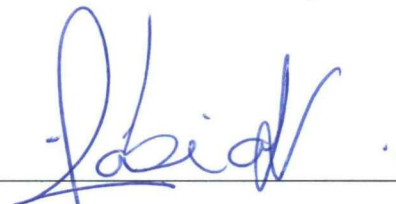
Monografia de graduação apresentada ao Curso de Ciências Econômicas do Departamento de Economia da Universidade Federal do Paraná, como pré-requisito parcial à obtenção do grau de Bacharel em Economia.

ORIENTADOR:



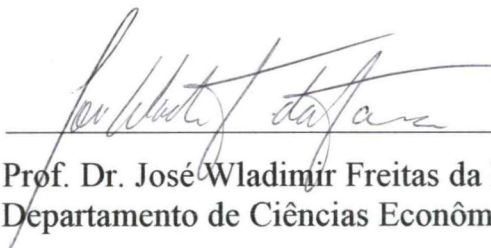
---

Prof. Dr. Armando João Dalla Costa.  
Departamento de Ciências Econômicas, UFPR.



---

Prof. Dr. Fábio Dória Scatolin.  
Departamento de Ciências Econômicas, UFPR.



---

Prof. Dr. José Wladimir Freitas da Fonseca.  
Departamento de Ciências Econômicas, UFPR.

CURITIBA

2005

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço ao professor e orientador Dr. Armando João Dalla Costa, pela paciência, principalmente, e pelo acompanhamento e revisão do estudo, bem como pelas críticas que propiciaram um maior e melhor aprofundamento nas questões mais controversas da pesquisa.

*Um lavrador, um Artesão e um Operário foram ao Rei queixar-se de que eram forçados a sustentar um exército enorme e permanente de consumidores que nada faziam pelo seu sustento.*

*“Muito bem”, disse o Rei “os desejos de meus súditos são a mais alta lei”.*

*Assim, dissolveu o exército e os consumidores tornaram-se também produtores. A venda dos seus produtos tanto fez baixarem os preços que a lavoura arruinou-se e o excesso de mão-de-obra levou artesãos e operários aos albergues e às estradas.*

*Em poucos anos, era tão grande o desespero que o Lavrador, o Artesão e o Operário peticionaram ao Rei para que restabelecesse o exército permanente.*

*“O que!” disse o Rei, “desejais sustentar de novo esses vadios consumidores?”.*

*“Não, Majestade... queremos alimentar-nos.”*

AMBROSE BIERCE apud Lessa (1988).

## SUMÁRIO

Lista de gráficos, quadros, tabelas. ....	vi
Lista de abreviaturas e símbolos. ....	vii
Resumo. ....	viii
1 - INTRODUÇÃO. ....	1
2 - A FORMAÇÃO DO NEOLIBERALISMO. ....	3
2.1 – O Liberalismo Clássico. ....	5
2.2 – O Modelo Intervencionista Keynesiano. ....	10
2.3 – Neoliberalismo - O retorno do Liberalismo –. ....	15
3 - THATCHER (REINO UNIDO) E REAGAN (EUA). ....	21
3.1 – Neoliberalismo na América Latina - O Consenso de Washington. ....	27
4 - TRANSIÇÃO DO REGIME MILITAR PARA A DEMOCRACIA CIVIL. ....	30
5 – A ABERTURA COMERCIAL NO GOVERNO COLLOR. ....	39
6 - CONCLUSÃO. ....	52
ANEXO. ....	54
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS. ....	58

## LISTA DE GRÁFICOS, QUADROS, TABELAS.

Gráfico 1 – Fatores que influenciaram os preços do petróleo. . . . .	22
Gráfico 2 – Preços internacionais de petróleo. . . . .	23
Gráfico 3 - Taxa de juros internacionais. . . . .	23
Gráfico 4 - Inflação - IPCA - anual - (% a.a.). . . . .	35
Gráfico 5 - Renda per capita – anual, em dólares. . . . .	36
Gráfico 6 – Dívida externa brasileira – anual, em milhões de dólares. . . . .	37
Gráfico 7 – Saldo da balança comercial, em milhões de dólares. . . . .	45
Gráfico 8 – Taxa de câmbio efetiva. . . . .	46
Gráfico 9 – Termos de Troca – índice (média 1996 = 100). . . . .	51
Quadro 1 - Tipificação das Propostas e Programas do Neoliberalismo. . . . .	20
Quadro 2 - O consenso original de Washington de 1989. . . . .	28
Quadro 3 – Síntese das datas de início das reformas no Brasil. . . . .	30
Quadro 4 – Planos de Estabilização Econômica. . . . .	33
Quadro 5 - Cronologia das Medidas de Política Industrial. . . . .	44
Tabela 1 – Tarifas de Importação, %. . . . .	45
Tabela 2 - Brasil: Crescimento do PIB, Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF) e Balança Comercial. . . . .	48
Tabela 3 – Indicadores externos, %. . . . .	50

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

BIRD - Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento  
CACEX – Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil  
CEPAL - Comissão Econômica Para a América Latina e Caribe  
CPA - Comissão de Política Aduaneira  
DECEX - Departamento Nacional de Comércio Exterior  
DOE – Department of Energy  
EIA – Energy Information Administration  
EUA – Estados Unidos da América  
FMI – Fundo Monetário Internacional  
ISO – International Organization for Standardization  
MEFP – Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento  
MPAS – Ministério da Previdência e Assistência Social  
OCDE - Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico  
OECD - Organization for Economic Co-operation and Development  
PAEG – Plano de Ação Econômica do Governo  
PIB – Produto Interno Bruto  
PMDB - Partido do Movimento Democrático Brasileiro  
PND - Plano Nacional de Desenvolvimento  
PSD – Partido Social Democrata  
PSI – Processo de Substituição de Importações

## RESUMO

Análise da trajetória de inserção da economia brasileira ao modelo neoliberal dos anos 80, durante a transição para o regime civil que restaurou a democracia, culminando na abertura comercial do Governo Collor. Enfoca-se a contenda entre duas importantes correntes econômicas do século XX: os keynesianos e os neoliberais, e a contribuição destes em função de seus diagnósticos sobre o papel do Estado e do mercado, e de suas proposições quanto às reformas que tiveram nas figuras de Margaret Thatcher e Ronald Reagan seus maiores propagadores ideológicos. No Brasil tal embate ocorreu especialmente durante a Nova República, pois a redemocratização - sintetizada na Constituição de 1988 e no retorno das eleições presidenciais em 1989 – teve como contra fluxo o definhamento das teses heterodoxas na economia, a explosão inflacionária e a moratória. Trata da maior transformação que ocorreu na sociedade brasileira (Estado e Mercado), entre 1985 e 1992, e comparável – embora de sinais invertidos – aos acontecimentos pós-1930, quando o Estado nacional brasileiro promoveu simultaneamente a revolução nacional e industrial. Conclui que o relativo sucesso brasileiro com o longo processo de substituição de importações impôs certa resistência à abertura comercial e às idéias neoliberais, em geral, mas corroborando a idéia de que a abertura comercial foi levada a cabo a contento.

**Palavras-Chave:** Neoliberalismo, abertura comercial, keynesianismo, governo Collor.

## 1 INTRODUÇÃO

O Brasil manteve, até meados dos anos 80, um sistema econômico protecionista que limitava a entrada de produtos de outros países, ainda resquícios do PSI, com intervenção explícita do Estado na economia e modelo de desenvolvimento voltado para dentro. Neste contexto o trabalho intenta apresentar uma análise da implementação do neoliberalismo no país, após o início da transição à democracia, a partir da Nova República<sup>1</sup>, levada a efeito na reforma do Estado no Governo Collor e a sua proposta de abertura comercial.

Foi um período de grande importância para o mundo e para o Brasil, em particular, pois as décadas de 80 e de 90 do século passado sintetizaram a maior transformação econômica/ideológica/política desde o advento das experiências socialistas na Rússia, e do prevalecente – nos países capitalistas pós-depressão econômica e especialmente pós-Segunda Guerra – consenso keynesiano acerca da legitimação e necessidade de intervenção do Estado nas relações econômicas, políticas e sociais.

A prática econômica keynesiana, entendida como explícita intervenção estatal na economia, conseguiu solucionar a crise de acumulação capitalista instaurada a partir da Grande Depressão<sup>2</sup>. Foi uma solução, por excelência, antiliberal em termos econômicos – e não anticapitalista – e que desde então colocou à margem os arautos do liberalismo, defensores do livre-mercado como remédio para todos os males da economia.

Por sua vez, a ideologia neoliberal – personificada num programa de reformas de essencialidade econômica, mas também políticas e mesmo “éticas” mediante a formulação de um novo ethos<sup>3</sup> - foi bem-sucedida em seu intento

---

<sup>1</sup> Nova República foi o nome com que o presidente eleito do Colégio Eleitoral, Tancredo Neves batizou a democracia instaurada no Brasil na transição do regime militar.

<sup>2</sup> A Grande Depressão, iniciada em 1929, com a crise da Bolsa de Nova York em 24 de outubro, foi, possivelmente, o acontecimento econômico do século XX cujas repercussões se fizeram sentir sobre um maior número de homens e mulheres em todo o planeta.

<sup>3</sup> O Novo Dicionário Eletrônico Aurélio define ethos como “aquilo que é característico e predominante nas atitudes e sentimentos dos indivíduos de um povo, grupo ou comunidade, e que marca suas realizações ou manifestações culturais”. Segundo Valls “A ética é daquelas coisas que todo mundo sabe o que são, mas que não são fáceis de explicar, quando alguém pergunta”.

universalizador de pressupostos particularistas em nome de supostas aspirações sociais comuns, objetivo por excelência ideológico, alcançando um novo consenso.

A discussão em torno das tendências político-social-econômicas neoliberais que entraram em voga na década de 1980, com o governo Collor promovendo a abertura da economia brasileira à concorrência mundial – redução de barreiras e de tarifas de importação - e a adoção de uma política contra a intervenção do Estado como elemento regulador na economia, definiram-se como objetivo geral deste trabalho.

O objetivo específico é analisar a importância da abertura comercial, como um projeto de governo neoliberal, constatando se para o país o benefício obtido foi estruturalmente maior que o prejuízo, procurando enriquecer, ainda, o debate acerca das questões intervencionismo versus neoliberalismo.

O trabalho divide-se em seis capítulos. Após esta introdução, discute-se a formação do neoliberalismo durante o século XX, delineando as principais razões que levaram alguns economistas a adotarem uma postura que preconizava a não intervenção do Estado na economia.

Na seqüência pretende-se mostrar como a chegada da grande crise do modelo econômico então vigente, em 1973 - quando o mundo capitalista avançado entrou numa longa e profunda recessão, com baixas taxas de crescimento e altas taxas de inflação – trouxe à baila as idéias neoliberais de Hayek<sup>4</sup> e seus companheiros. E a oportunidade aparece no final da década de 70 do século XX quando, na Inglaterra e nos EUA, respectivamente, são eleitos o governo Thatcher<sup>5</sup> e o governo Reagan<sup>6</sup>, empenhados em pôr em prática o receituário neoliberal. O quarto capítulo analisa a transição do regime militar para a democracia civil na Nova República, na segunda metade da década de 80, quando a redemocratização - sintetizada na Constituição de

---

<sup>4</sup> Friedrich Hayek, economista austríaco, pertencente à tradição da escola austríaca, é a principal referência ao pensamento neoliberalismo. Foi criador da Sociedade Mont Pèlerin, em 1947, “cujo propósito era combater o keynesianismo e o solidarismo reinantes na época e preparar as bases de um outro tipo de capitalismo, duro e livre de regras para o futuro”, conforme Anderson (1995a).

<sup>5</sup> Margaret Hilda Thatcher, eleita primeira ministra da Inglaterra em maio/1979 pelo partido Conservador, com plataforma de oposição aos programas socialistas do Partido Trabalhista inglês.

<sup>6</sup> Ronald Reagan, eleito presidente republicano dos EUA, em 1980, imprimiu a agenda libertária econômica da Escola de Chicago à América.

1988 e no retorno das eleições presidenciais de 1989 – teve como contra fluxo o enfraquecimento das teses heterodoxas<sup>7</sup> na economia, a explosão inflacionária e a moratória decretada em 1987.

No quinto capítulo será tratado mais especificamente o governo Collor e sua proposta de abertura comercial, parte de um programa de governo que tinha uma índole neoliberal<sup>8</sup> com uma proposta que propunha na Reforma do Estado um encaminhamento para a solução dos problemas, colocando a necessidade de resolvê-los através da implantação de uma nova matriz de Estado e da moralização. Politicamente conturbado e interrompido pelas denúncias de corrupção, o governo de Collor (1990-1992) ainda carece de análise quanto ao que significou para a economia do país - muitas das mudanças que deram origem à economia brasileira moderna foram decididas naquele momento.

E, para finalizar, são sintetizadas as principais conclusões.

## **2 A FORMAÇÃO DO NEOLIBERALISMO**

Desde Adam Smith (1986) discutem-se as vantagens do livre comércio, e os benefícios das transações comerciais sem a intervenção do Estado, pelos mecanismos de auto-regulação do mercado. O papel que o Estado deveria desempenhar em todo este processo foi o grande tema dos economistas clássicos e que, historicamente, tem tido diferentes definições.

De acordo com os textos clássicos, o papel do Estado resume-se em ser guardião, ou seja, tem como função proteger a nação e garantir a ordem, e não deve intervir na economia, pois ela se ajustará naturalmente através das leis de mercado. "Quanto maior a oferta menor o preço" era o entendimento dos clássicos, ou

---

<sup>7</sup> Ao contrário dos ortodoxos, os heterodoxos não apenas não crêem no poder regulador do mercado, mas atribuem papel destacado à intervenção econômica do Estado. Segundo Bresser-Pereira (2005), "a teoria econômica heterodoxa, embora diversificada, compreendendo diversas teorias como a pós-keynesiana, a velho-institucionalista ou evolucionista, a feminista, a marxista, a austríaca, etc., caracteriza-se, em uma primeira instância, pela rejeição da ênfase da teoria econômica ortodoxa na modelagem matemático-dedutiva".

<sup>8</sup> Oliveira (1992b) e Oliveira (1995) dão exemplos incontestes dessa índole.

liberalistas<sup>9</sup>, para quem o livre jogo das forças de mercado acarretará um equilíbrio natural do mercado com pleno emprego.

Destarte, é dos primórdios da ciência econômica o reconhecimento que o livre comércio é um fator capaz de gerar bem-estar e de ser propulsor do desenvolvimento econômico, tendo recebido o apoio da maioria dos economistas clássicos.

Segundo Krugman & Obstfeld (2001), após Adam Smith os economistas têm defendido o livre comércio como um ideal pelo qual a política de comércio deveria se empenhar, apesar dos motivos dessa idéia não serem tão simples como a principio possa parecer – os modelos teóricos sugerem que o livre comércio evitaria as perdas de eficiência associadas à proteção.

O grande questionamento deste modelo foi feito pelos marxistas<sup>10</sup> e posteriormente por Keynes<sup>11</sup> que, podemos assim dizer, formaram a corrente dos economistas intervencionistas. O grande problema se dá ao nível da demonstração de que o livre jogo das forças de mercado não é suficiente para resolver possíveis distorções do mercado sendo, portanto, necessária a presença do Estado, que passa a ter a função, entre outras, de regulador da economia.

Esta concepção é keynesiana e foi utilizada no século XX para resolver as distorções do processo produtivo desencadeado durante a depressão de 1929 que abalou profundamente a economia americana e mundial.

Hobsbawm (1999) esclarece o tipo de embate travado entre keynesianos e neoliberais, em um contexto marcado pela dicotomia entre Mercado e Estado:

A batalha entre keynesianos e neoliberais não era nem um confronto puramente técnico entre economistas profissionais, nem uma busca de caminhos para tratar de novos e perturbadores problemas econômicos. [...] Era uma guerra de ideologias incompatíveis. [...] a economia nos dois casos racionalizava um compromisso ideológico, uma visão a priori da sociedade humana. Os neoliberais desconfiavam e sentiam antipatia pela social-democracia da Suécia, uma especular história de sucesso econômico do século XX, não

---

<sup>9</sup> Partidário do liberalismo político e econômico, liberal, conforme o Novo Dicionário Eletrônico Aurélio.

<sup>10</sup> Grupo de economistas, políticos, sociólogos, enfim todos os doutrinários dos teóricos do socialismo, os filósofos alemães Karl Marx (1818-1883) e Friedrich Engels (1820-1895), fundado no materialismo dialético, e que se desenvolveu através das teorias da luta de classes e da elaboração do relacionamento entre o capital e o trabalho, do que resultou a criação da teoria e da tática da revolução proletária.

<sup>11</sup> John Maynard Keynes, economista inglês do século XX, defensor do Estado atuante na economia, considerado o maior gênio econômico daquele século.

porque ela ia ter problemas nas Décadas de Crise – como tiveram outros tipos de economia -, mas porque se baseava no “famoso modelo econômico sueco, com seus valores coletivistas de igualdade e solidariedade” (Financial Times, 11/11/90). Por outro lado, o governo da srta. Thatcher na Grã-Bretanha era impopular na esquerda, mesmo durante seus anos de sucesso econômico, porque se baseava num egoísmo social, na verdade anti-social. (Hobsbawm, 1999, p. 399).

Para entender-se a denominada hegemonia neoliberal, será necessário fazer uma breve reconstituição do processo de ascensão e queda do liberalismo clássico, para poder-se em seguida analisar os fundamentos do neoliberalismo, qual seja o renascimento do pensamento liberal no século XX.

## 2.1 O Liberalismo Clássico.

Conforme Fonseca (2005), logo após a revolução burguesa<sup>12</sup> da Inglaterra (1640-60), as instituições foram sendo adaptadas à nova organização baseada na propriedade e um conjunto de idéias foi produzido para justificar a nova ordem<sup>13</sup>, ressaltando sua diferença da servidão. Dos pilares constitutivos da ordem capitalista, propriedade e liberdade, esse último foi que deu nome a esse ideário - liberalismo tornou-se a ideologia da sociedade capitalista, ou burguesa.

Em Hobsbawm (1988, p.17-20), o Estado Clássico e democrático surge como reação contra o Estado absoluto. Essa origem está relacionada a dois episódios históricos culminantes: a revolução inglesa do século XVII e a revolução francesa. Dessas revoluções um dos propósitos era encontrar a cura para o absolutismo do príncipe. Foi a tradição do pensamento inglês que deu maior contribuição para a solução de tal problema com o movimento conhecido como “constitucionalismo”. Este movimento lutou contra o abuso do poder estatal exercido pelo poder do príncipe.

---

<sup>12</sup> A primeira revolução burguesa do mundo moderno ocorreu na Inglaterra e teve em Cromwell seu líder, tido como campeão das liberdades individuais e arrogante estadista imperial.

<sup>13</sup> A chamada Revolução Gloriosa, ocorrida na Inglaterra em 1689, que teve John Locke como um de seus mentores, é a precursora do que viria a ser a hegemonia liberal, ao final do século XVII. A Revolução Gloriosa, ou revolução inglesa, estabeleceu a predominância do Parlamento sobre o Executivo, no contexto de uma inédita normatização do poder monárquico. A Inglaterra iniciou, portanto, uma obra que só se completaria um século depois, com a Revolução Francesa. Conforme, sobretudo a trilogia de Hobsbawm, 1988a, 1996, 1988b, apud Fonseca (2005, p.49).

Conforme Hobbes (1973), o Estado resulta da vontade dos indivíduos, por consentimento e concórdia e como poder político para protegê-los e resguardar suas vidas - é criado por uma ação voluntária dos súditos que julgam ser os verdadeiros autores desse poder:

A única maneira de instituir um tal poder comum, capaz de defendê-los das invasões dos estrangeiros e das injúrias uns dos outros, garantindo-lhes assim uma segurança suficiente para que, mediante seu próprio labor e graças aos frutos da terra, possam alimentar-se e viver satisfeitos, é conferir toda sua força e poder a um homem, ou a uma assembléia de homens, que possa reduzir suas diversas vontades, por pluralidade de votos, a uma só vontade. O que equivale a dizer: designar um homem ou uma assembléia de homens como representante de suas pessoas, considerando-se e reconhecendo-se cada um como autor de todos os atos que aquele que representa sua pessoa praticar ou levar a praticar, em tudo o que disser respeito à paz e segurança comuns; (...). Isto é mais do que consentimento, ou concórdia, é uma verdadeira unidade de todos eles, numa só e mesma pessoa, realizada por um pacto de cada homem com todos os homens, de um modo que é como se cada homem dissesse a cada homem: Cedo e transfiro meu direito de governar-me a mim mesmo a este homem, ou a esta assembléia de homens, com a condição de transferires a ele teu direito, autorizando de maneira semelhante todas as suas ações. Feito isto, à multidão assim unida numa só pessoa se chama Estado, em latim civitas. (Hobbes, 1973, p.105).

John Locke (1973) é o autor que vai na seqüência apresenta a fórmula liberal do Estado moderno, potência soberana e legisladora e unidade de uma multiplicidade de súditos francos, ao afirmar que a existência do indivíduo precede ao surgimento da sociedade – Estado. Esclarece que os homens viviam originalmente num estágio pré-social e pré-político em perfeita liberdade e igualdade denominado estado de natureza:

Para bem compreender o poder político e derivá-lo de sua origem, devemos considerar em que estado todos os homens se acham naturalmente, sendo este um estado de perfeita liberdade para ordenar-lhes as ações e regular-lhes as posses e as pessoas conforme acharem conveniente, dentro dos limites da lei da natureza, sem pedir permissão ou depender da vontade de qualquer outro homem.

Estado também de igualdade, no qual é recíproco qualquer poder e jurisdição, ninguém tendo mais do que qualquer outro, nada havendo de mais evidente que criaturas da mesma espécie e da mesma ordem, nascidas promiscuamente a todas as mesmas vantagens da natureza e ao uso das mesmas faculdades, terão também de ser iguais umas às outras sem subordinação ou sujeição: a menos que o senhor de todas elas, mediante qualquer declaração manifesta de sua vontade, colocasse uma acima de outra, conferindo-lhe, por indicação evidente e clara, direito indubitável ao domínio e à soberania. (Locke, 1973, p.35).

Para Locke (1973), outro direito fundamental é o da propriedade, que é feita pelo Estado ao reconhecer a propriedade como um direito natural. Se a propriedade é um direito natural, isto significa que o direito de propriedade não vem do estado, e, precede qualquer instituição civil. Ele é um direito do indivíduo, independente do estado. O direito de propriedade é um direito natural que surge de uma atividade pessoal do indivíduo, e esta atividade, esclarece, é o trabalho:

O trabalho do seu corpo e a obra das suas mãos, pode dizer-se, são propriamente dele. Seja o que for que ele retire do estado que a natureza lhe forneceu e no qual o deixou, fica-lhe misturado ao próprio trabalho, juntando-se lhe algo que lhe pertence, e, por isso mesmo, tornando-o propriedade dele. Retirando-o do estado comum em que a natureza o colocou, anexou-lhe por esse trabalho algo que o exclui do direito comum de outros homens. (Locke, 1973, p.45)

Mais tarde, Adam Smith (1983) prioriza a liberdade individual utilizando justificativas econômicas, construídas sobre um estado hipotético habitado por caçadores, que trocam entre si seus diversos produtos, resultado de diferentes trabalhos. Nesse estado não há patrões nem empregados, o produto pertence totalmente a quem produz. Existe uma única regra, na relação de troca, que é observada pelos produtores; há um padrão que é medido pela quantidade de trabalho que nela é contida. A liberdade de produção é inerente aos produtores que objetivam abastecer o mercado satisfazendo as necessidades da sociedade. Há, nesse estado, uma ausência total de regulação externa.

A divisão do trabalho é a condição e a possibilidade para a formação de laços sociais que atrai e que subordina os indivíduos entre si, ou melhor, que garante a coesão do todo social. Dessa coesão resulta um bem coletivo “e uma abundância geral difunde-se por todas as classes sociais”. (Smith, 1986, p. 21 livro I).

Na verdade, essas idéias de Smith oferecem uma justificativa convincente para a existência de uma ordem econômica mundial que não tem previamente um sujeito e cuja função é realizar um planejamento central. Pelo contrário, o interesse individual é o grande harmonizador, mas quem, no processo global de alocação de recursos no sistema econômico nacional atende aos interesses, as necessidades e aos desejos dos indivíduos é o mecanismo de mercado. Este é a força motriz que gera e

justifica a riqueza. Nesse sentido, o sistema econômico nacional não depende das intenções e nem mesmo do grau de consciência que os indivíduos tenham a respeito do “todo”, mas de uma espécie de “mão invisível” que teria como função conduzir os indivíduos através de uma coesão social. Tendo por finalidade ser um complexo de auto-regulação social e um processo de integração social, na teoria do valor<sup>14</sup> de Smith, a “mão invisível” passa a guiar exclusivamente o indivíduo pela busca do lucro.

...cada indivíduo necessariamente se esforça para aumentar ao máximo possível a renda anual da sociedade. Geralmente, na realidade, ele não tenciona promover o interesse público nem sabe até que ponto o está promovendo. Ao preferir fomentar a atividade do país e não de outros países, ele tem em vista apenas sua própria segurança; e orientando sua atividade de tal maneira que sua produção possa ter o maior valor, visa apenas o seu próprio ganho e, neste, como em muitos outros casos, é levado como que por uma mão invisível a promover um objeto que não fazia parte de suas intenções. (Smith, 1983, p.438, v.1)

Para Smith, o mercado é também o limite preciso para a interferência do Estado, pois à medida que o primeiro se auto-regula através de mecanismos naturais, a política econômica torna-se desnecessária - o Estado teria somente três funções: "Os gastos com a defesa; Os gastos com a justiça; Os gastos com as obras e as instituições públicas destinadas a facilitar o comércio em geral". E o papel do Estado equivaleria também ao fornecimento de uma base legal e material por sobre a qual o mercado poderia melhor desenvolver-se, portanto, melhor auxiliar ao bem-estar coletivo.

Por outro lado, Adam Smith (1986), já argumentava em defesa do liberalismo, ao tratar dos Sistemas de Economia Política, que:

Restringindo, por altas taxas ou por proibições absolutas, a importação de bens estrangeiros que o país pode produzir, o monopólio do mercado doméstico fica mais ou menos garantido para a indústria doméstica empregada na produção deles. (...) Não se pode duvidar que este monopólio do mercado doméstico dá grande encorajamento àquela espécie particular de indústria que dele fruiu, e frequentemente volta àquele emprego uma parte maior do trabalho e capital da sociedade, do que de outro modo seria possível. Mas, se tende a aumentar a indústria geral da sociedade, ou dar-lhe a direção mais vantajosa, não é, talvez, muito evidente. (Smith, 1986, p. 184 livro IV).

<sup>14</sup> A teoria do valor de Smith iluminou sob vários ângulos o fenômeno da formação de preços. é o ponto de partida do enfoque clássico do valor baseado em custos de produção, que revela a ligação direta existente entre o sistema de preços e os fenômenos da produção e distribuição. Esse enfoque do problema da formação de preços dominaria completamente o pensamento econômico até a revolução marginalista - utilitarista de um século depois.

De acordo com estes argumentos, para Smith (1986) o mercado seria o regulador das trocas e o Estado, ao intervir nesse comércio, estaria assumindo uma autoridade que não seria de ninguém: nem dele, nem dos indivíduos, mas tão somente do mercado. A imposição de restrições às importações desviaria as atividades econômicas de um país de um emprego mais vantajoso e acabaria reduzindo a renda do país – assim, não é tão evidente que se conseguisse aumentar o capital geral da sociedade mais do que ele poderia ter aumentado caso tivessem agido espontaneamente as forças de mercado.

É nesse contexto que o liberalismo torna-se hegemônico, pois, além de justificar a propriedade, o lucro e a exploração entre as classes sociais influenciam deveras na separação entre o que se passou a considerar pertencente à esfera pública e ao mundo privado. É na formação dessa nova sociedade que o pensamento liberal vem legalizar o livre-mercado e o Estado mínimo, - conceitos que se tornaram intocáveis para os economistas clássicos.

Do ponto de vista econômico, o mundo liberal se realiza inteiramente no século XIX, pela premência do chamado *laissez-faire*<sup>15</sup>, estendendo-se até o século XX, mais precisamente, até 1929, quando a depressão econômica faz o liberalismo declinar profundamente. Nesse instante ocorre a quase supressão do liberalismo, em razão da completa disfuncionalidade da economia capitalista e do surgimento de alternativas tanto ao capitalismo (socialismo russo, 1917) como ao liberalismo (ascensão dos regimes antiiluministas, antiliberais e antiindividualistas encarnados no fascismo e no nazismo dos anos 1920 e 1930). (Fonseca, 2005, p. 50).

A concepção clássica predominou até a década de 1930; a partir daí, a teoria keynesiana passou a prevalecer, sobretudo na Europa nos EUA, com uma paulatina política reformista baseada na atuação do Estado (políticas econômicas antiliberais mediante o intervencionismo estatal) perdurando até meados da década de 1970. Este reformismo representou uma alternativa tanto ao socialismo quanto ao fascismo.

---

<sup>15</sup> Do francês "deixar fazer". Refere-se à idéia de que as relações econômicas são mais bem guiadas pelas decisões autônomas dos indivíduos em livre mercado. Por consequência, a intervenção governamental deveria ser a menor possível.

## 2.2 O Modelo Intervencionista Keynesiano

“O Estado deverá intervir na economia” trata-se de uma proposta antiliberal. Teoria desenvolvida pelo economista inglês John Maynard Keynes (1983) que propunha “quem deverá corrigir as deficiências do mercado livre é a mão política do Estado”. Quando o mercado está mal o estado intervém. Quando a oferta e a demanda estão em equilíbrio, o Estado observa apenas, sem intervir. Porém quando a oferta é maior que a demanda, isso provoca desequilíbrio, que pode acarretar uma crise levando muitas vezes a revolução social.

Bresser-Pereira (1997), esclarece concisamente o que seria a crise, ao escrever:

A grande crise dos anos 30 originou-se no mal-funcionamento do mercado. Conforme Keynes tão bem verificou, o mercado livre levou as economias capitalistas à insuficiência crônica da demanda agregada. Em consequência entrou também em crise o Estado Liberal, dando lugar à emergência do Estado Social-Burocrático: social porque assume o papel de garantir os direitos sociais e o pleno-emprego; burocrático, porque o faz através da contratação direta de burocratas. Reconhecia-se, assim, o papel complementar do Estado no plano econômico e social.

Foi assim que surgiram o Estado do Bem-Estar nos países desenvolvidos e o Estado Desenvolvimentista e Protecionista nos países em desenvolvimento. Foi também a partir dessa crise que surgiu o Estado Soviético na Rússia transformada em União Soviética e depois em boa parte do mundo - um Estado que tentou ignorar a distinção essencial entre ele próprio e a sociedade civil, ao pretender substituir o mercado ao invés de complementá-lo. (Bresser-Pereira, 1997, p. 10).

Para Keynes (1983), as teorias econômicas informadas pelo liberalismo (tais como “laissez-faire”, “teorias do equilíbrio”<sup>16</sup>, “neoclássicas”<sup>17</sup>, e outras) teriam fracassado quanto a seu objetivo de reproduzir o capitalismo e distribuir minimamente a renda. Do ponto de vista da teoria econômica, tornou-se um marco sua crítica à crença então dominante de que a oferta de mercadorias criaria a demanda, assim como o livre-mercado, cedo ou tarde, se auto-regularia, bastando para isso alguns corretivos, tais como a flexibilização de preços e salários.

---

<sup>16</sup> A teoria do equilíbrio, que sempre foi e ainda é o centro da teoria tradicional, trata do sistema de equilíbrio econômico geral proposto por Léon Walras, destacado economista neoclássico, e é ainda hoje indispensável para trazer à luz as relações fundamentais que têm lugar em um sistema econômico.

<sup>17</sup> De um modo geral, a teoria neoclássica trata da economia política walrasiana em sua versão atual.

Para Lessa (1988), a teoria geral de Keynes foi obra inteligente de um gênio:

A receita proposta por Keynes na "Teoria geral" não era nova, diversos governos já haviam sido keynesianos pré-Keynes. Os elementos teóricos do sistema keynesiano (com a provável exceção da função preferência pela liquidez) tampouco eram originais. Diversos economistas já os haviam parcialmente enunciado, inclusive Keynes, em anos anteriores. Entretanto, a "ciência oficial" até a "Teoria Geral" havia considerado aquelas políticas econômicas civasadas de erros, senão em pecado mortal, e havia rejeitado ou desconsiderado as contribuições keynesianas dos economistas pré-Keynes, inclusive do próprio Keynes "pré-Teoria geral".

O gênio de Keynes foi ter vertido todos esses elementos que "estavam no ar" em uma formulação tranqüilizadora. Em compor sua pilula de molde a ser comprável pela "ciência oficial": em colocar sua "mercadoria" à venda no momento correto. Captar o que está no ar, encadernar o produto de molde a valorizar seus "pontos-de-venda" articulando-os com as idiosincrasias do "mercado", ter consciência da oportunidade de "lançamento" do produto não é tarefa simples. Sua execução perfeita é trabalho de um gênio de marketing. E Keynes foi, sem a menor dúvida, um gênio nesse sentido. Keynes foi um habilíssimo vendedor de idéias. Na verdade, levou mais de 15 anos trabalhando o "mercado", encadernando sua "mercadoria" e burilando seus argumentos para realizar a grande venda. Com grande persistência! (Lessa, 1988, p. 225)

Keynes (2005) mostrou que o nível de consumo dos indivíduos depende da renda, mas varia muito menos do que esta. Assim, quando a renda sobe, o consumo individual cresce em menor proporção, havendo, portanto um aumento mais que proporcional da diferença entre renda e consumo, isto é, da poupança. Ora, a poupança é constituída por recursos que podem ser investidos, mas para que o sejam é preciso que os empresários assumam o risco de fazê-lo. Keynes distingue entre o capitalista monetário ou rentista e o capitalista industrial ou empreendedor. É este que assume os riscos do negócio e toma dinheiro emprestado, comprometendo-se a pagar uma taxa de juros pré-fixada - ele só o fará se essa taxa for inferior à sua perspectiva de lucros ou da "eficiência marginal do capital". Sendo os juros elevados demais, a inversão não absorve toda a renda poupada e a diferença permanece entesourada, com a conseqüente queda da demanda efetiva, do nível de atividade etc.

Portanto, Keynes (ibidem) argumentou que uma economia capitalista pode encontrar seu nível de equilíbrio (no qual a poupança corresponde à inversão "deliberada", sem que se formem estoques não desejados) em situações que de modo algum permitem o pleno emprego de todos os seus recursos, sobretudo os humanos.

Para que tais economias atinjam o pleno emprego e nele permaneçam, é preciso que políticas adequadas sustentem a demanda efetiva, de modo que, a cada elevação da renda, o consumo e a inversão também cresçam.

Decorre daí que é necessário dotar o Estado de instrumentos efetivos de política econômica que lhe permitam:

1. regular a taxa de juros de modo a mantê-la abaixo da "eficiência marginal do capital";
2. incrementar o consumo mediante a expansão dos gastos públicos; e
3. expandir a inversão por meio de empréstimos públicos capazes de absorver os recursos ociosos.

Keynes (1983) afirmara a necessidade do Estado de induzir a demanda por meio de gastos públicos tendo em vista o estabelecimento do pleno emprego dos fatores econômicos, entre os quais a força de trabalho. Quanto à propensão ao consumo este ocorreria via trabalhadores, em oposição frontal com a diminuição de salários proposta pelos liberais quando da Grande Depressão. Aí Keynes subverte os conceitos de entesouramento e poupança ao afirmar que poupança equivale a investimentos produtivos. Mais ainda, Keynes procurara demonstrar que as despesas sociais do Estado, mediante a criação de uma rede de proteção social, seriam fundamentais para manter o ciclo capitalista de produção/consumo/produção, pelo simples fato de que esta estratégia implicaria uma onda multiplicadora de novos investimentos.

Esta política faz com que o Estado tenha a função de manter a coesão social, impedindo que as crises dividissem a sociedade numa elite riquíssima e numa massa de pobres miseráveis, que se tornam presa fácil da demagogia socialista. O Estado pode criar coesão social produzindo empregos, fazendo obras públicas - subsidiando assim a agricultura e a indústria, e investindo nas regiões mais pobres.

Constata-se, portanto que articulado pela teoria econômica, o keynesianismo extrapola o âmbito teórico para adentrar a política e então, as ações do Estado como manejador de políticas macroeconômicas adquire importância. Logo, a teoria de Keynes implica uma dupla revolução: na teoria econômica, ao subverter as antigas crenças na capacidade panacéia do mercado, e na ação política, ao propiciar

um programa de ação estatal estruturado em pressupostos teóricos sistêmicos.

A necessidade de reconstrução das economias destruídas pela guerra e os temores em relação ao socialismo, que se apresentava como uma alternativa real ao capitalismo, serviram de mote ao “consenso keynesiano” que se formou. Suzanne de Brunhoff (1991) expressa assim esse consenso:

A intervenção econômica do Estado assumiu o nome de “política econômica”, conjunto de medidas discricionárias que afetavam a economia nacional: através do orçamento (política financeira), da política monetária (ação sobre o crédito e a taxa de câmbio), da política social (regulamentação dos salários, instalação de regimes de seguro). [...] o Estado apareceu como um agente econômico particular, emissor e receptor de fluxos que atravessavam toda a economia nacional. Sua intervenção assumiu um caráter legítimo, não mais em tempo de guerra apenas (imobilização de todos os recursos disponíveis contra o inimigo), mas também em tempo de paz, para sustentar o crescimento econômico. Mudança ideológica considerável, que dominou as idéias desde a Grande Depressão dos anos 30 até meados dos anos 70: “período keynesiano”, ligado do advento da política econômica. (Brunhoff, 1991, p.22).

Conseqüência das políticas anticíclicas de Keynes, a expansão da produção capitalista produziu, em contrapartida, um sistema de proteção social fortemente estatizado, buscando minorar as dificuldades dos menos favorecidos pelas crises econômicas. Apesar de já existir um sistema de seguridade social, somente houve irradiação dessas idéias a partir do famoso Relatório Beveridge<sup>18</sup>, em 1942, na Inglaterra, que idealizou um sistema universal de proteção social. Tinha como fundamento a proteção do berço ao túmulo - uma proteção básica, suficiente para que o trabalhador e sua família pudessem sobreviver sem maiores agruras, o período de desemprego, doença, morte.

Assim se formou a base do Estado de bem-estar, ou Welfare State<sup>19</sup>, na Europa do pós-guerra. Em seu período de maior glória, quase três décadas sucessivas

<sup>18</sup> O relatório apresentado por Sir William Beveridge ao Parlamento Inglês em 1942 continha os resultados dos estudos realizados sobre a seguridade social e apresentava a proposta de reforma que foi aprovada e posta em prática a partir de 1946. O Estado tomou a si funções de produzir serviços sociais, de manter a provisão de benefícios e de assegurar a sua ampliação, substituindo a empresa que em boa parte desempenhava tal papel. (Werneck Vianna, 1995, p.9).

<sup>19</sup> “Trata-se de uma forma particular de regulação social, no âmbito do Estado capitalista, que se expressa pela transformação das relações entre o Estado e a economia, entre o Estado e a sociedade, a um dado momento do desenvolvimento econômico. Tais transformações se manifestam na emergência de sistemas nacionais públicos ou estatalmente regulados de educação, saúde, previdência social, integração e substituição de renda, assistência social e habitação que, a par de políticas de salário e emprego, regulam direta ou indiretamente o volume, as taxas e os comportamentos e emprego e do salário da economia, afetando, portanto, o nível de vida da população trabalhadora”. Aureliano & Draibe (1989), apud Werneck Vianna (1995, p. 11).

após o final da II Guerra (1948-1973), o Estado de bem-estar social cumpriu distintas funções estratégicas, todas consagradas ao enfrentamento da pobreza, do desemprego e da desigualdade. Durante esse período, todavia, duas diferenças importantes se fizeram destacar: de um lado, a experiência europeia ocidental, que demarcou fortemente seu propósito de atuar *ex post*<sup>20</sup> sobre as iniquidades produzidas pelo desenvolvimento capitalista, por intermédio das políticas de natureza redistributivas (justiça tributária e transferências sociais); e de outro, a experiência norte-americana, que enfatizou bem mais a atuação *ex ante*<sup>21</sup> sobre as iniquidades geradas no capitalismo, por meio do sistema educacional e da regulação do patrimônio e do fluxo de renda.

As diferentes formações de Welfare State são analisadas por Werneck Vianna (1995):

...países como Suécia, Alemanha, Bélgica e outros, incrementaram esforços contributivos para enfrentar as conseqüências do desemprego, criaram programas de treinamento e requalificação da mão-de-obra, para fazer face às inovações tecnológicas, intensificaram controles sobre as formas de parceria com o setor privado, investiram no amparo aos segmentos mais pauperizados, etc. Países onde tradicionalmente o movimento sindical, além de forte, se organiza neocorporativamente, lograram, portanto, assegurar fontes de sustentação para seus Welfare States. (Werneck Vianna, 1995, p. 88).

...nos EUA a consciência a respeito das próprias singularidades é bastante desenvolvida (bem mais que no Brasil, sem dúvida), o que força estudiosos progressistas à procura de fórmulas diversas daquelas cujo êxito, na Europa, aplaudem. Daí a ênfase nos esquemas descentralizados e participativos, bem como nos mecanismos de parceria entre o Estado e a sociedade capazes de estimular, nos indivíduos, os hábitos do coração. Desse modo, não parece absurdo prever que mesma sem tradição de Welfare State, os americanos venham a arquitetar uma versão inovadora de welfare state, seja porque captaram os sinais da rua, seja porque prestaram atenção aos sinais de perigo, tal como o movimento black power dos anos 60. Uma welfare society que pode resultar de novas formas de sociabilidade tanto quanto do resgate e aprofundamento de movimentos relutantes ao predomínio da saída, comuns na década de 60. (Werneck Vianna, 1995, p. 221).

O Brasil, porém, tem história diversa para contar. Duas ditaduras presidiram, cada qual a seu jeito, arrancadas em direção ao capitalismo, legislando, ambas fericamente, sobre direitos sociais; uma privilegiou lealdades segmentadas, concedeu voz a alguns e limitou a saída a pouquíssimos; a outra difundiu a saída, calou a voz de muitos e arrefeceu a lealdade. O sistema de proteção real existente, mesmo com a revolução operada pela Constituição democrática de 1988, é conseqüência de tais processos. (Werneck Vianna, 1995, p. 222).

<sup>20</sup> Relativo ao que foi de fato praticado pelos agentes econômicos (em distinção a seus desejos ou planos prévios).

<sup>21</sup> Relativo aos planos ou desejos dos agentes econômicos: "Em economia, o termo *ex ante* indica o que os agentes econômicos desejam ou esperam fazer, e o termo *ex post*, aquilo que efetivamente fazem." (Mário Henrique Simonsen e Rubens P. Cysne, *Macroeconomia*, p. 167.).

### 2.3 Neoliberalismo - O retorno do Liberalismo

Perry Anderson (1995), ao identificar o caráter universalizador da ideologia neoliberal, afirma que:

Política e ideologicamente [...] o neoliberalismo alcançou êxito num grau com o qual seus fundadores provavelmente jamais sonharam, disseminando a simples idéia de que não há alternativa para os seus princípios, que todos, seja confessando ou negando, têm de adaptar-se a suas normas. Provavelmente nenhuma sabedoria convencional conseguiu um domínio tão abrangente desde o início do século como o neoliberal hoje. Este fenômeno chama-se hegemonia, ainda que, naturalmente, milhões de pessoas não acreditem em suas receitas e resistam a seus regimes. (Anderson, 1995a, p. 23).

O neoliberalismo foi um fenômeno distinto do simples liberalismo clássico do século XIX, tendo nascido logo depois da II Guerra Mundial, na região da Europa e dos EUA onde imperava o capitalismo. Foi uma reação teórica e política veemente contra o Estado intervencionista e de bem-estar, e seu texto de origem é “O caminho da Servidão”<sup>22</sup> de Friedrich Hayek, que combatia de modo incisivo a participação do Estado como agente limitador dos mecanismos de mercado, cujas limitações eram denunciadas como uma ameaça letal à sociedade, não somente econômica, mas também política. Ele vai resgatar as idéias clássicas do liberalismo econômico, contrapondo-se às práticas protecionistas largamente utilizadas no período que segue a década de 1930, no qual a presença forte do Estado, segundo os neoliberais, obstruía o desenvolvimento econômico das nações.

Em “O caminho da Servidão” Hayek (1987) colocava sua visão neoliberal, ao escrever:

O Estado deve limitar-se a estabelecer normas aplicáveis a situações gerais deixando os indivíduos livres em tudo que depende das circunstâncias de tempo e lugar, porque só os indivíduos poderão conhecer plenamente as circunstâncias relativas a cada caso e a elas adaptar suas ações [...]. (Hayek, 1987, p.88).

Num mundo em que tudo fosse previsto com exatidão, o Estado dificilmente poderia agir e ao mesmo tempo ser imparcial. (ib.p.89).

---

<sup>22</sup> O Caminho da Servidão foi publicado por Hayek em 1944, quando professor na Universidade de Cambridge, onde inclusive conviveu com Keynes.

Para Hayek, o mercado seria o único mecanismo possível de distribuição – natural e espontânea de renda. Os que demandassem por “justiça social”, isto é, intervenção (considerada autoritária) do Estado com o fim de retirar recursos dos que se saíssem melhor no mercado, ou simplesmente fossem mais afortunados, e repassá-los aos “fracassados” (os pobres), não teriam simplesmente compreendido o seu funcionamento. Afinal, o mercado não é concebido como justo ou injusto, pois seu papel seria apenas o de coordenar os agentes produtivos, cabendo a este, pelo mérito, promover a justiça, que seria, portanto individual. Daí o papel essencialmente regulador a ser desempenhado pelo Estado no que tange ao cumprimento dos contratos efetivados entre as partes livres. (Fonseca, 2005, p. 67).

De acordo com Brunhoff (1991), o neoliberalismo é um fenômeno político e ideológico característico dos anos 80 e 90 que é marcado pela recuperação das idéias monetaristas de Milton Friedman<sup>23</sup> e pelos princípios político - ideológicos de Hayek, ou seja, da economia neoclássica.

Para a doutrina neoliberal, de acordo com Hugon (1989), o defeito mais grave de uma economia protegida está na impossibilidade de se utilizar do mecanismo livre de preços para orientar a produção - o mecanismo livre de regulamentação do comércio seria indispensável ao bom funcionamento da economia. Neste caso, a função do Estado seria apenas a de assegurar a liberdade desse mecanismo, impedindo a formação de cartéis de trustes nacionais ou internacionais.

Buscando uma melhor compreensão dessa “nova” doutrina neoliberal e, ao examinar a questão de como se poderia definir o neoliberalismo tendo em vista estas considerações, encontra-se em Draibe (1993) a definição de que a aplicação de políticas neoliberais é uma:

---

<sup>23</sup> Milton Friedman, economista norte-americano cujos estudos de econometria o levaram a fundar a chamada "escola monetarista" que, em síntese, estabelece uma forte correlação entre a oferta de moeda e o nível de atividade econômica. Ao longo das décadas de 60 e 70 Friedman foi uma das poucas vozes a defender a disciplina monetária (e fiscal) como única saída para o surto de inflação que os governos em quase todos os quadrantes do mundo estavam provocando. Sua obra mais conhecida é o “Capitalismo e Liberdade”, de 1962, que alcançou grande repercussão, pois seu autor não se limitou a discorrer sobre economia pura. Numa linguagem coloquial, Friedman aborda questões como a da relação entre liberdade econômica e liberdade política, o papel do governo numa sociedade livre, política fiscal, educação, monopólio, distribuição de renda, bem-estar social e combate à pobreza. (Friedman, 2005)

...receita<sup>24</sup> que inclui a eliminação do déficit público, as privatizações e o desmantelamento da máquina burocrática do Estado no plano econômico. (Draibe, 1993, p. 88).

A chegada da grande crise do modelo econômico do pós-guerra, em 1973, quando todo o mundo capitalista avançado caiu numa longa e profunda recessão, combinando, pela primeira vez, baixas taxas de crescimento com altas taxas de inflação, mudou tudo, na opinião de Anderson (1995):

A partir daí as idéias neoliberais passaram a ganhar terreno. As raízes da crise, afirmavam Hayek e seus companheiros, estavam localizadas no poder excessivo e nefasto dos sindicatos e, de maneira mais geral, no movimento operário, que havia corroído as bases de acumulação capitalista com suas pressões reivindicativas sobre os salários e com sua pressão parasitária para que o Estado aumentasse cada vez mais os gastos sociais. Esses dois processos destruíram os níveis necessários de lucros das empresas e desencadearam processos inflacionários que não podiam deixar de terminar numa crise generalizada das economias de mercado. (Anderson, 1995a, p. 10).

Em sendo assim, o neoliberalismo contempla:

O remédio, então, era claro: manter um Estado forte, sim, em sua capacidade de romper o poder dos sindicatos e no controle do dinheiro, mas parco em todos os gastos sociais e nas intervenções econômicas. A estabilidade monetária deveria ser a meta suprema de qualquer governo. Para isso seria necessária uma disciplina orçamentária, com a contenção dos gastos com bem-estar, e a restauração da taxa "natural" de desemprego, ou seja, a criação de um exército de reserva de trabalho para quebrar os sindicatos. Ademais, reformas fiscais eram imprescindíveis para incentivar os agentes econômicos. (Anderson, 1995a, p. 11).

E a solução neoliberal viria assim:

Desta forma, uma nova e saudável desigualdade iria voltar a dinamizar as economias avançadas, então às voltas com uma estagflação<sup>25</sup>, resultado direto dos legados de Keynes e de Beveridge, ou seja, a intervenção anticíclica e redistribuição social, as quais haviam tão desastrosamente deformado o curso normal da acumulação e do livre mercado. O crescimento retornaria quando a estabilidade monetária e os incentivos essenciais houvessem sido restituídos. (Anderson, 1995a, p. 12).

<sup>24</sup> A argumentação da autora é: "O neoliberalismo com que convivemos dificilmente se encarna em obras intelectuais de reconhecida competência. Mereceu mesmo, até agora, pouco esforço de exposição sistemática, com algumas exceções que podem ser encontradas no campo da economia. É antes um discurso e um conjunto de regras práticas de ação (ou de recomendações), articularmente referidas a governos e reformas do Estado e das suas políticas. É essa sua característica que conduz Thérét a qualificá-la como "sistema de receitas práticas para a gestão pública (Thérét, 1990)" (Draibe, 1993, p. 88).

<sup>25</sup> Situação em que há simultaneamente estagnação (situação em que não há crescimento do produto e do emprego) e inflação.

Mas a hegemonia do programa neoliberal não se realizou do dia para noite – levou mais de uma década, praticamente a década dos anos 70 inteira, quando a maioria dos governos da OCDE tratava de aplicar remédios keynesianos às crises econômicas, como será visto mais adiante.

Contrário ao ideário neoliberal de Hayek, cabe aqui mencionar o trabalho de Polanyi<sup>26</sup>, economista também austríaco, que publica em 1944 “A grande transformação”, obra na qual expressa uma visão totalmente oposta às idéias propostas por Hayek na mesma época. Polanyi busca evidências na história e na antropologia para mostrar que, na realidade, a atividade econômica sempre esteve, no passado, integrada e embebida em outras atividades de tipo social, e que a primazia do econômico, assim como a expansão e o predomínio do mercado, são fenômenos essencialmente modernos.

Polanyi argumenta que a doutrina neoliberal não leva em conta as diferenças estruturais e históricas existentes entre os países no tocante à sua capacidade de produzir riqueza, exportar e comercializar, entre outras experiências, no que diz respeito às transações internacionais. Os neoliberais também não levam em conta que o mundo atual está dividido entre países credores e devedores, países com exportações diversificadas e países que dependem da exportação de um único produto para cobrir suas importações e obrigações com a dívida externa e interna, países altamente industrializados e países de base produtiva primária.

Tais diferenças foram evidenciadas nos períodos de crise capitalista, quando os países industrializados reduziavam suas importações e os países, cuja base exportadora era de produtos primários especializados para tais indústrias, sofriam perdas constantes nas trocas das quais estavam participando. Essas perdas eram tão volumosas que terminavam por torná-los incapazes de solver seus compromissos de dívida externa.

---

<sup>26</sup> Karl Polanyi, economista austríaco, contemporâneo e conterrâneo de Hayek, publicou “The Great Transformation” em 1944, mesmo ano em que Hayek publica “Road to Serfdom”. São dois livros seminais, importantíssimos, que foram publicados sem que os autores tivessem conhecimento das suas respectivas teses - eram francamente opostas, marcando posições bem definidas quanto à visão que eles tinham da história e da importância do mercado na sociedade contemporânea. (Polanyi, 2005)

Perry Anderson, que debateu no Brasil, nos anos 1990, a hegemonia neoliberal, ressalta que:

...o famoso comentário de Keynes de que todo político prático ou administrador que pensa simplesmente agindo de acordo com o senso comum está, na verdade, implementando as idéias de algum economista maluco já falecido. Ou seja, não dá para escapar da teoria - ela guia as ações das pessoas em posições de comando no Estado, quer estas tenham consciência disso ou não. O próprio Hayek, por sinal, dizia que este era o único comentário de toda a teoria geral de Keynes com o qual ele concordava. No que concerne à experiência do século XX, considero que Keynes estava absolutamente certo ao fazer este comentário nos anos 30. E Hayek demonstrou grande largueza de visão ao captar a importância desse comentário de Keynes. (Anderson, 1995b, p. 148).

Além do mais, prossegue o autor:

Acredito que o neoliberalismo *foi* e é uma doutrina completa e coerente. Hayek é um pensador muito mais importante do que Friedman, porque desenvolve toda uma epistemologia e teoria ética da história. Ainda que tenha desempenhado um papel importante, Friedman era muito mais um técnico e um propagandista. (ibidem, p. 148).

Dito isto, é inteiramente verdadeiro que a doutrina neoliberal – tanto na versão austríaca, quanto na versão de Chicago, - nunca foi implementada integralmente por qualquer governo. É fato que os liberais consistentes, ao estilo de Hayek, se desapontaram com a primeira-ministra Thatcher por se um tanto ‘fraca’ e com o presidente Reagan por não ter feito todas as coisas certas. Parece haver um enorme vazio (gap) entre a teoria e a sua implementação prática por regimes específicos. (Ibidem, p. 149)

Acredito, no entanto, que seja possível falar ainda hoje de uma hegemonia neoliberal contínua. Isto porque são as idéias neoliberais que fixam os parâmetros de toda a política econômica. Elas fixam esses parâmetros no sentido em que não existe mais qualquer concepção alternativa coerente de como as economias capitalistas modernas devem ser conduzidas. A tradição keynesiana está quebrada e desmoralizada. (Ibidem, p. 149).

No passado, houve uma segunda alternativa ao ordenamento das economias capitalistas, distinta da variante keynesiana ou social-democrata – a alternativa do socialismo integral. Esta era uma idéia presente no espaço político, uma possibilidade que tinha que ser levada a sério inclusive por seus inimigos. Hoje essa alternativa simplesmente não opera nesses termos. (Ibidem, p. 149).

Para Fonseca (2005), neste contexto de resistência, os neoliberais criaram, apropriaram-se de e influenciaram instituições que funcionavam como aparelhos privados de hegemonia. As idéias-chave – personificadas em propostas e programas de governo – e que foram desenvolvidas pelos intelectuais neoliberais<sup>27</sup> no decorrer do século XX, podem ser resumidas numa tipificação elaborada em quatorze grandes

<sup>27</sup> Entre os principais, citam-se Friedrich Hayek, Milton Friedman, James Buchanan.

itens, e que são apresentadas no quadro I.

Quadro I – Tipificação das Propostas e Programas do Neoliberalismo.

1	Precedência da esfera privada (o indivíduo livre no mercado) sobre a esfera pública.
2	Máxima desestatização da economia, privatizando-se todas as empresas sob controle do Estado.
3	Desproteção aos capitais nacionais, que deveriam competir livremente com seus congêneres estrangeiros.
4	Desmontagem do estado de bem estar social, pois concebido como ineficaz, ineficiente, perdulário, injusto/autoritário e indutor de comportamentos que não valorizariam o mérito e o esforço pessoais.
5	Forte pressão pela quebra do pacto corporativo entre Capital e Trabalho, em nome da liberdade de escolha individual e da soberania do consumidor.
6	Desregulamentação e desregulação da produção, da circulação dos bens e serviços, do mercado financeiro e das relações de trabalho.
7	Ênfase nas virtudes do livre-mercado, em dois sentidos: como instrumento prodigioso, por aumentar a riqueza, gerando em consequência uma natural distribuição de renda, em razão do aumento da produtividade; e como único instrumento possível de refletir os preços reais dos produtos e serviços, possibilitando aos indivíduos o exercício de cálculos em relação à atividade econômica.
8	Concepção de liberdade como liberdade de mercado, isto é, ausência de empecilhos à relação Capital/Trabalho e à livre realização dos fatores produtivos.
9	Concepção negativa da liberdade, isto é, caracterizada como ausência de constrangimentos e interferências da esfera pública em relação à esfera privada.
10	Aceitação da democracia apenas e tão-somente se possibilitadora do mercado livre e da liberdade individual.
11	Concepção de que a sociedade deve oferecer a cada indivíduo apenas e tão-somente o quanto este contribuíra para ela. Trata-se da inversão do lema socialista, pois se valoriza a desigualdade, que, dessa forma dever refletir méritos distintos.
12	Hipervalorização do sistema jurídico, estruturante e avalista de uma sociedade (contratual) composta por indivíduos autônomos em suas ações em virtude de seus interesses.
13	Crença de que o Estado interventor é, intrinsecamente, produtor de muitas crises: fiscal, burocrática, de produtividade, entre outras; daí as demandas pelas “reformas do Estado orientadas para o mercado” e pela defesa da diminuição de impostos e dos gastos governamentais.
14	Ênfase nas mínimas, porém importantes, funções do Estado, que deve ter os seguintes papéis: garantir a ordem e a paz; garantir a propriedade privada; garantir os contratos livremente elaborados entre os indivíduos; garantir o livre-mercado, por meio da proibição de práticas anticoncorrenciais e da elaboração de normas gerais e abstratas; e desregulamentar, desregular e flexibilizar os mercados (financeiro produtivo e de trabalho).

Fonte: Fonseca (2005), quadro de elaboração própria.

### 3 THATCHER (Reino Unido) e REAGAN (EUA)

O modelo keynesiano foi de grande importância no ciclo crescimento–redistribuição, por permitir a massificação da produção e do consumo em setores até então reservados a poucos. Este ciclo se rompeu em meados dos anos 1970, a partir dos dois choques do petróleo – 1973 e 1979 –, gerando alta inflação em praticamente todas as economias.

Antes disso, em 1971 o presidente Nixon dos EUA proibira a conversibilidade ouro/dólar que, além de desmontar a estrutura de Bretton Woods<sup>28</sup>, sinalizara o que estaria por vir: o surgimento de um poderoso e inédito mercado financeiro, cada vez menos lastreado na produção. (Fonseca, 2005, p.76).

De meados para o final dos anos 1970, os países desenvolvidos começaram a enfrentar sérias dificuldades para sustentar o padrão, até então dominante, de gastos com as políticas sociais – era o início do ocaso do estado do bem-estar social (Welfare State). Destarte, no final da década de 1970, mais precisamente em 1979, surge a primeira oportunidade<sup>29</sup> para testar as idéias dos neoliberais quando, na Inglaterra, foi eleito o governo Thatcher, o primeiro regime de um país de capitalismo avançado publicamente empenhado em pôr em prática o programa neoliberal.

Segundo Gremaud (2002), no início dos anos 80, com o governo Reagan, assistiu-se à ascensão dos economistas neoliberais, associados em grande parte à escola de Chicago, que viam o problema da economia americana como um excesso de intervenção do governo.

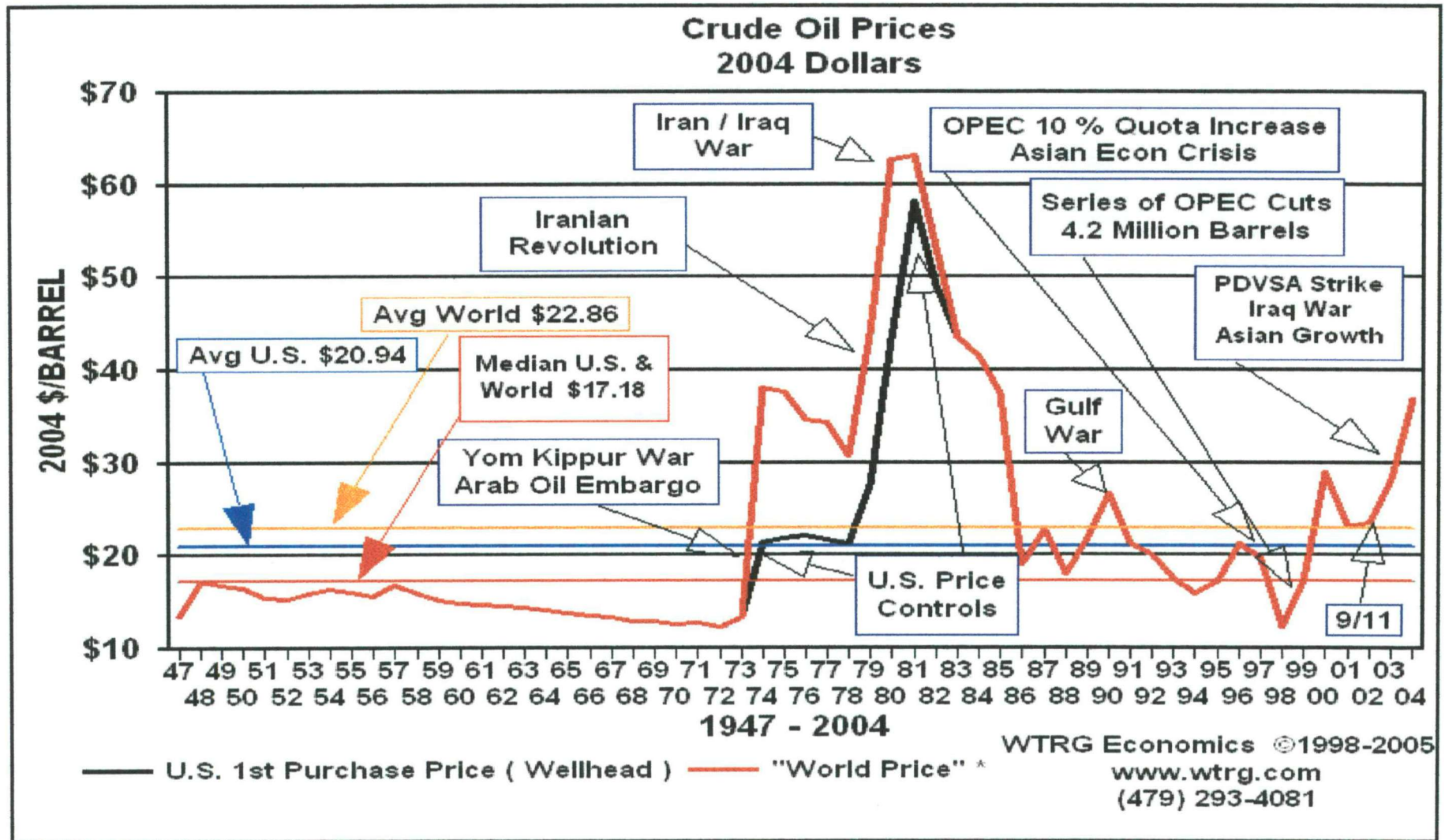
O gráfico 1 a seguir mostra os fatores que influenciaram o preço do petróleo, o gráfico 2 mostra a evolução dos preços do petróleo acompanhando a elevação da taxa de juros internacional, apresentada no gráfico 3.

---

<sup>28</sup> Conferência de Bretton Woods, realizada 01/07/1944, com 44 países representados, que durou 21 dias: criação de um sistema cambial atrelado ao dólar (por sua vez fixado no ouro), do Banco Mundial (Bird) e do FMI. Se as principais concepções de Bretton Woods se desvaneceram com o tempo, um projeto dos seus participantes que na época parecia inalcançável se realizou com o fim da Guerra Fria. Atualmente, 177 países - praticamente todos, inclusive os que há 50 anos optavam pelo modo de produção socialista - estão filiados ao Banco Mundial e ao FMI. O sistema econômico mundial finalmente veio a se tornar mundial.

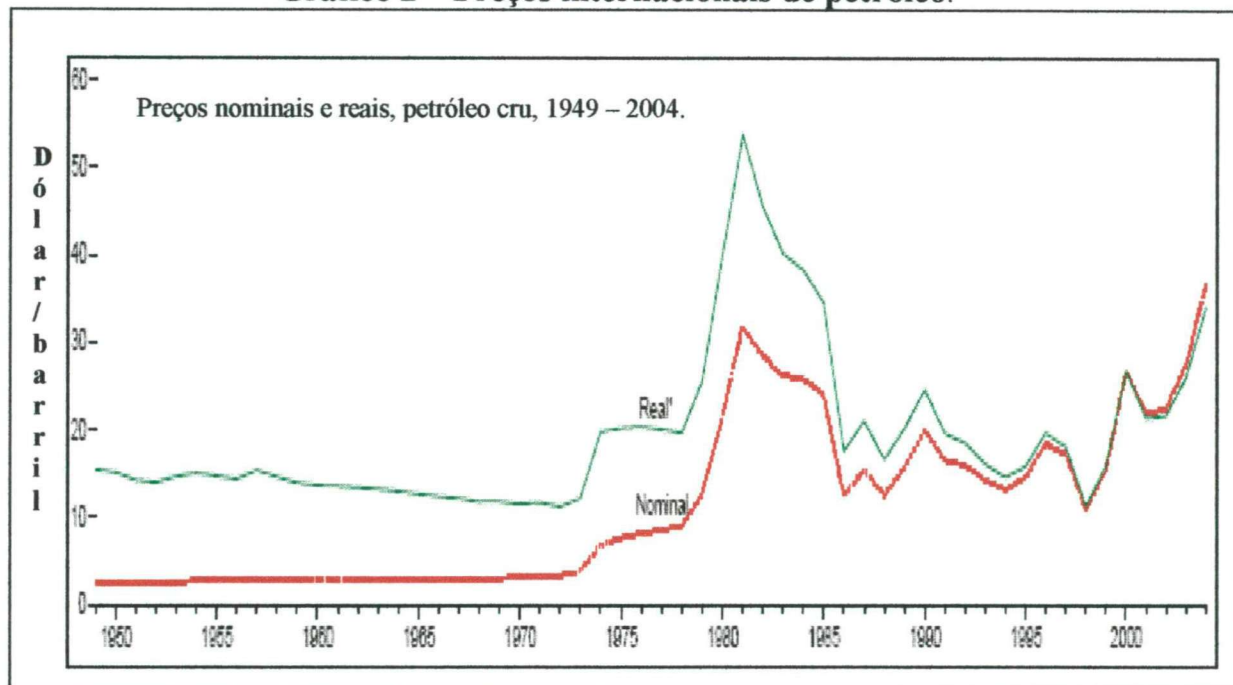
<sup>29</sup> Do ponto de vista histórico e econômico, a 1ª experiência concreta de implementar um programa neoliberal ocorreu no Chile desde 1973. Contudo, do ponto de vista da propagação, a Inglaterra, a partir de 1979, e os EUA, a partir de 1980, foram os dois pólos de transmissão dessa ideologia.

Gráfico 1 – Fatores que influenciaram os preços do petróleo.



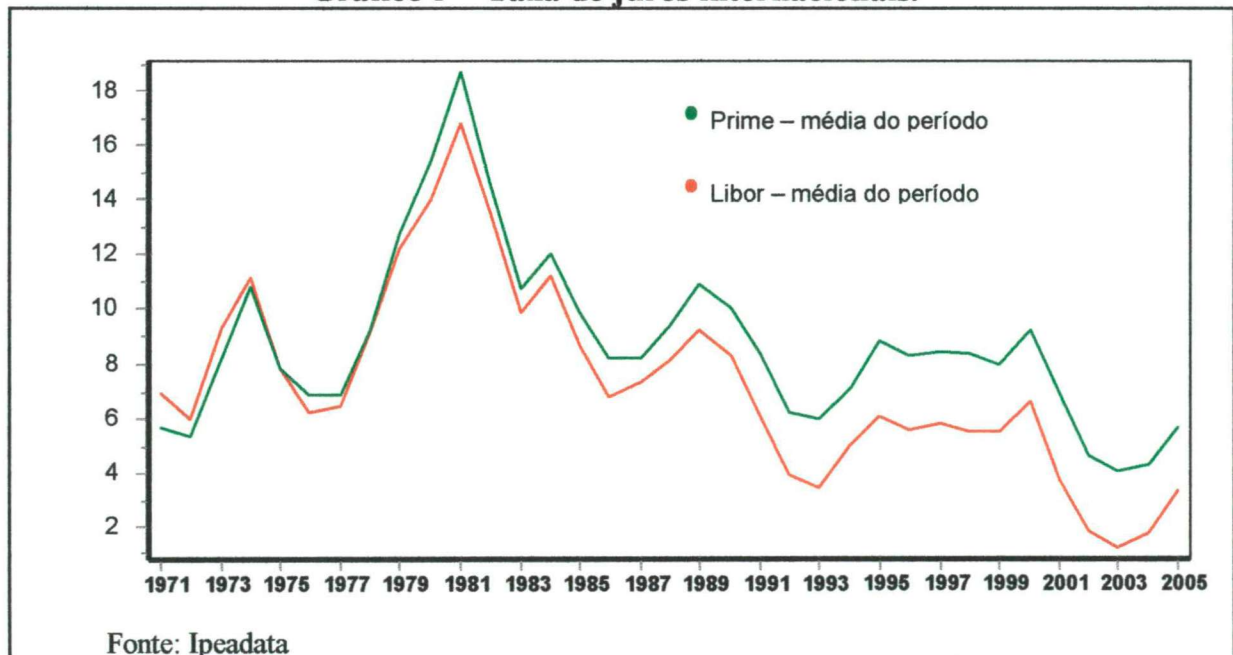
É deveras sintomático<sup>30</sup> que a forte elevação dos preços da energia e dos juros coincidisse com as mudanças de governos nos países desenvolvidos.

**Gráfico 2 – Preços internacionais de petróleo.**



Fonte: Annual Energy Review – EIA – DOE.

**Gráfico 3 – Taxa de juros internacionais.**



<sup>30</sup> Atualmente, o preço do petróleo volta a subir, atingindo a casa dos 68 \$/barril (outubro/2005), mas não se observa a correspondente elevação na taxa de juros – atribui-se isto a uma questão mais de caráter político do que econômico ou mesmo de escassez da commodity.

Belluzo (2005), em entrevista para a revista *Comciencia*, esclarece o seguinte:

A mudança, que ocorreu nos anos 80, na organização da economia mundial depois das crises do petróleo e da subida das taxas de juros dos Estados Unidos, deu o golpe final no consenso que prevaleceu no pós-guerra. Esse consenso apontava para formas de proteger as economias nacionais das turbulências externas, para a adoção de controles sobre o movimento de capitais. Mesmo que essas ações tenham sido inferiores àquilo que era desejado na reforma de Breton Woods, em 1944, tudo isso caminhou na direção da flexibilização do mercado, na fluidificação dos movimentos dos capitais e na subordinação das políticas nacionais aos ricos e aos rumores do capital financeiro. Isso colocou muitas restrições fiscais e à execução de políticas mais autônomas, com efeitos sobre a capacidade de utilização de instrumentos tradicionais de promoção do crescimento por parte dos países desenvolvidos. E causou uma retração às políticas do Estado de Bem Estar Social e, além disso, produziu uma redução nas taxas médias de crescimento.

Thatcher na Grã-Bretanha, em 1979, e Reagan nos EUA, em 1980, comandaram verdadeira guerra ideológica com o fim de espriar “reformas orientadas para o mercado”: “Suas ações sintetizam, além de um novo padrão de atuação do Estado, uma guinada ideológica fortemente liberal/conservadora, uma vez que temas como valorização da família e da religião, obtenção da ascensão social exclusivamente por mérito e por individualismo, dentre outros, passaram a ser enfatizados como um modelo ideal a ser seguido. As instituições estatais deveriam, pois, contribuir para tanto, utilizando-se, por exemplo, da forte diminuição dos gastos com a proteção social, num ambiente ideológico marcado pela crença nas oportunidades oferecidas pelo ‘livre-mercado’. Como a ascensão social se daria pelo esforço individual, caberia ao Estado apenas o papel de árbitro nos contratos livremente acordados” (Fonseca, 2005, p. 78).

As políticas neoliberais associadas à Thatcher e a Reagan foram conhecidas como capitalismo popular e reaganomies<sup>31</sup>. A primeira implicou a privatização de

<sup>31</sup> Reaganomics ou Supply Side Economics – a economia do lado da oferta. No início dos anos 1980, com o governo Reagan nos EUA assistiu-se à ascensão dos economistas liberais, associados em grande parte à escola de Chicago, que viam o problema da economia como um excesso de intervenção do governo. Gremaud (2002) diz que de acordo com essa corrente, a superação da crise econômica americana passaria pela redução do tamanho do Estado, diminuindo seus gastos e diminuindo o peso dos impostos sobre as empresas. Assim deveriam ser diminuídas as alíquotas de impostos e realizadas reformas nas áreas sociais que diminuíssem o peso dos encargos trabalhistas. Com isso, as empresas americanas retomariam a capacidade de investimento e a competitividade, ampliando a renda, a base tributável e a própria arrecadação do Estado. O objetivo deve ser a adequação das condições de oferta, e não políticas de demanda, como preconizavam os keynesianos.

empresas estatais por meio da venda de suas ações ao cidadão comum, pulverizando-as ao máximo. Além disso, equipamentos sociais, como habitações populares e outros, gerenciados pelo Estado, saíram da esfera estatal. Em outras palavras, paralelamente à desestatização maciça da economia britânica (que mudaria enormemente o papel do Estado e o do capital nacional), o chamado "capitalismo popular" representou forte apelo ideológico para conquistar adeptos e espriar-se pelo mundo. Em outras palavras, a abertura da economia, a privatização, a desregulamentação e flexibilização dos fatores produtivos e o declínio da proteção social foram fortemente associados aos benefícios que seriam criados ao indivíduo virtuoso, o que se esforça para melhorar seu padrão de vida. O Estado, mínimo, auxiliaria na regulação dos contratos e na elaboração de estruturas que permitissem a competição: daí em diante, tudo dependeria dos indivíduos. (Ibidem, p. 79)

Por seu turno, a chamada reaganomics (ou Supply Side Economics) significou uma contínua política de diminuição de impostos e das funções sociais do Estado, valorizando-se a retórica de que o "mercado-livre" produziria mais oportunidades e riquezas. Mais ainda, o Estado interventor, também quanto aos capitais financeiros, aparece como óbice ao desenvolvimento das potencialidades individuais, que se expressariam no mercado.

Belluzo (1989), em entrevista para o jornal Folha de São Paulo, explica:

Nos Estados Unidos os ideais do New Deal foram perdendo vigor, não só devido à Guerra Fria, mas também porque os valores da concorrência e do individualismo foram suplantando os da solidariedade. Do plano interno, essas tendências foram se transportando para as relações internacionais. Não há dúvida de que o gesto americano de subir unilateralmente as taxas de juros em outubro de 1979 encerrava um significado mais profundo do que o simples propósito de resgatar a supremacia do dólar como moeda reserva. Foi o começo do fim da hegemonia benigna. Desde então, as políticas econômicas dos demais países, aí incluídos a Alemanha e o Japão, tiveram de se submeter crescentemente aos caprichos do interesse nacional americano. O Acordo do Plaza em 1985, que antecedeu a desvalorização ordenada da moeda americana, depois da escalada de apreciação do início dos anos 80, colocou de joelhos os japoneses. A Europa, de uma maneira geral, adotou diante das novas circunstâncias políticas de austeridade, a chamada desinflação competitiva, cujo preço, como todos sabem, vem sendo alto em termos de baixo crescimento e elevadas taxas de desemprego.

Anderson (1995) questiona: "o que fizeram, na prática, os governos neoliberais deste período?" O modelo inglês foi, ao mesmo tempo, o pioneiro e o mais

puro. Os governos de Thatcher contraíram a emissão monetária, elevaram as taxas de juros, baixaram drasticamente os impostos sobre os rendimentos altos, aboliram controles sobre os fluxos financeiros, criaram níveis de desemprego massivos, alastraram greves, impuseram uma nova legislação anti-sindical e cortaram gastos sociais. E, finalmente - esta foi uma medida surpreendentemente tardia, - se lançaram num amplo programa de privatização, começando por habitação pública e passando em seguida a indústrias básicas como o aço, a eletricidade, o petróleo, o gás e a água. (Anderson, 1995a, p. 12).

O discurso neoliberal de ambos não deve, contudo, obscurecer o fato de que detinham um conteúdo fortemente conservador e autoritário, tendo-se elegido os sindicatos, em particular, e o movimento dos trabalhadores, como um todo, como os grandes culpados das crises econômicas pelas quais passavam os diversos países, sobretudo a Inglaterra - daí os históricos conflitos entre Thatcher e os sindicatos ingleses. Quanto a Reagan, é digno de nota que, do ponto de vista militar, gasto do Tesouro produziu enormes déficits, no conhecido "keynesianismo militar".

Estes seriam apenas alguns exemplos do tipo de Estado neoliberal: sendo possível compreendê-lo como uma contradição, pois se trataria de uma incompatibilidade entre liberalismo e autoritarismo, ou como uma ideologia, personificada numa forma de ser do Estado, essencialmente autoritária.

Acrescentável, ainda, citar a formação de outros governos neoliberais, durante a década de 1980, como o de Helmut Kohl na Alemanha e, progressivamente, mais governos com a ideologia neoliberal vão sendo eleitos em todas as partes do mundo. Poder-se-ia entender como uma reação inicial a este fenômeno a eleição de governos socialistas e social-democratas na Europa, como, por exemplo, o de Mitterrand na França e o de Felipe Gonzáles na Espanha. Contudo, conforme Anderson aponta:

O neoliberalismo havia começado tomando a social-democracia como sua inimiga central, em países de capitalismo avançado, provocando uma hostilidade recíproca por parte da social-democracia. Depois, os governos social-democratas se mostraram os mais resolutos em aplicar as políticas neoliberais. (Anderson, 1995a, p.14).

### 3.1 Neoliberalismo na América Latina - O Consenso de Washington

Na América Latina vários países haviam recorrido a um forte protecionismo e intervenção estatal como forma de desenvolver-se, mas a instabilidade econômica dos anos 1980, com retrações nas taxas de crescimento e aceleração inflacionária na maior parte dos países, no bojo da crise da dívida externa, mudou o cenário. O diagnóstico colocado para estes países era a ineficiência da estrutura econômica decorrente da baixa exposição à concorrência internacional e da forte presença do Estado, colocando-se, portanto, a necessidade de reformas direcionadas ao mercado.

Para Gremaud (2002, p.464) o diagnóstico da necessidade de reformas pró-mercado surge nos países desenvolvidos e ganha força na década 1980, mas não se verifica uma implantação *in totum* destas medidas nesses países. As reformas foram adotadas com uma voracidade muito maior nos países em desenvolvimento – destaca-se, por exemplo, o caso do Chile a partir de 1973, quando se inicia o regime militar, que se constituiu em um verdadeiro laboratório das propostas neoliberais.

Na América Latina, o programa desenvolvido em 1989 no chamado Consenso de Washington<sup>32</sup> - constituído sob a coordenação dos EUA - representou basicamente um modelo (quadro 2) a ser seguido pelos países latinos, objetivando:

- - disciplina fiscal
- - priorização e rigidez nos gastos públicos
- - reforma tributária de desoneração da produção
- - liberalização financeira
- - liberdade cambial
- - liberalização comercial
- - ênfase no investimento do capital estrangeiro
- - privatização
- - desregulação
- - aprovação/reconhecimento da lei das patentes (propriedade intelectual).

---

<sup>32</sup> Nome dado pelo economista John Williamson, em 1989, a uma lista de dez recomendações dirigidas aos países dispostos a reformar suas economias, que tiveram forte influência nas reformas econômicas de muitos países. De certa maneira, o Consenso de Washington tornou-se um subtítulo temporário e inapropriado para as estruturas ideológicas globalizantes, das quais milhões de pessoas vieram a depender para formar suas opiniões sobre assuntos nacionais e estrangeiros, julgar políticas públicas e até mesmo dirigir, em alguns aspectos, seus cotidianos. O sucesso do termo é resultado de seu tom autoconfiante ('o consenso'), de sua orientação prescritiva, de sua mensagem direcionada e de sua origem em Washington, a capital do império vitorioso. Ademais, o que tornou o produto irresistível foi o FMI e o Banco Mundial decidirem condicionar o acesso a seus empréstimos à adoção de reformas políticas inspiradas no Consenso. (Cf. Naím, 2002)

## Quadro 2 - O consenso original de Washington de 1989

**Disciplina fiscal.** Altos e contínuos déficits fiscais contribuem para a inflação e fugas de capital.

**Reforma tributária.** A base de arrecadação tributária deve ser ampla e as "MARGINAL TAX RATES" moderadas.

**Taxas de juros.** Os mercados financeiros domésticos devem determinar as taxas de juros de um país. Taxas de juros reais e positivas desfavorecem fugas de capitais e aumentam a poupança local.

**Taxas de câmbio.** Países em desenvolvimento devem adotar uma taxa de câmbio competitiva que favoreça as exportações tornando-as mais baratas no exterior.

**Abertura comercial.** As tarifas devem ser minimizadas e não devem incidir sobre bens intermediários utilizados como insumos para as exportações.

**Investimento direto estrangeiro.** Investimentos estrangeiros podem introduzir o capital e as tecnologias que faltam no país, devendo, portanto ser incentivados.

**Privatização.** As indústrias privadas operam com mais eficiência porque os executivos possuem um "interesse pessoal direto nos ganhos de uma empresa ou respondem àqueles que têm." As estatais devem ser privatizadas.

**Desregulação.** A regulação excessiva pode promover a corrupção e a discriminação contra empresas menores com pouco acesso aos maiores escalões da burocracia. Os governos precisam desregular a economia.

**Direito de propriedade.** Os direitos de propriedade devem ser aplicados. Sistemas judiciais pobres e leis fracas reduzem os incentivos para poupar e acumular riqueza.

Fonte: Naím (2000, p. 11)

As idéias resultantes do Consenso de Washington tiveram forte influência nas reformas econômicas de muitos países. No entanto, a maneira como estas idéias foram interpretadas variou bastante, assim como sua forma de implementação. Além disso, as dez recomendações originais do Consenso de Washington reinaram sem

contestação por pouco tempo. Mudanças no cenário político e econômico internacional e novas condições internas aos países em transição criaram problemas que até mesmo os proponentes originais do Consenso não previram, demandando, assim, a busca de novas respostas. Algumas destas respostas complementavam as recomendações do Consenso de Washington. Outras, entretanto, contrariavam suas recomendações. Assim, os governos reformistas se deram conta de como metas políticas, que alguns anos ou meses antes eram consideradas a última etapa do processo de reforma, tornaram-se meras precondições para o seu sucesso. Novas metas, mais complexas e menos tangíveis foram incluídas na lista das condições necessárias para um desempenho econômico aceitável. Se isto era para ser o Consenso de Washington, imagina o que não seria a Confusão de Washington. (Naím, 2000, p.2).

Para Gremaud (2002), as propostas foram colocadas sem se discutir como deveriam ser realizadas, e quais os custos envolvidos no período em que estas tivessem sendo realizadas. Uma série de análises surgiu sobre qual a seqüência ótima das reformas: se a liberalização comercial deveria vir antes ou deveria ser simultânea da liberalização da Conta Capital; a relação entre liberalização financeira doméstica e abertura da Conta Capital; a relação entre reformas econômicas e estabilização. Apesar do interesse acadêmico sobre a seqüência adequada das reformas, parece não ter se verificado em nenhum país a implantação planejada das reformas de forma a diminuir seus custos:

- Um exemplo refere-se à seqüência entre estabilização e reformas. Vários estudos mostram que o adequado seria que os países primeiro atingissem a estabilização para depois fazer a abertura, por exemplo. No caso da América Latina, em geral, verifica-se que a ordem foi inversa, com as reformas tendo sido uma precondição para atingir a estabilidade (programas baseados na abertura comercial e âncora cambial). (Gremaud, 2002, p. 465).
- Outro exemplo refere-se à liberalização financeira e à abertura da Conta Capital. Antes de sua abertura, deve-se fortalecer o sistema financeiro interno, com o aprofundamento financeiro, a implementação de taxas reais de juros positivas, o fortalecimento da regulamentação e dos mecanismos de supervisão entre outras questões. A abertura da Conta Capital em um contexto de sistema financeiro reprimido pode gerar evasão de recursos com conseqüentes crises cambiais e financeiras. Em geral, verificou-se um processo simultâneo de liberalização financeira e abertura da Conta Capital, a conseqüência tendo sido uma série de crises gêmeas (financeira e cambial), como, por exemplo, o Chile no final dos anos 70 e início dos anos 80 e vários países do Sudeste Asiático em 1997. (ib. p. 465).

No Brasil também ocorreu intensa atividade reformista, como o quadro 3 mostra, num movimento de acompanhamento do que acontecia na América Latina em geral.

Quadro 3 – Síntese das datas de início das reformas no Brasil

Reformas / Ano	88	89	90	91	92	93	94	95	96	97	98
Comercial	X	X	X	X	X	X	X	X	X		
Capital Financeiro Externo					X						
Privatização	X		X				X	X		X	
Sistema Financeiro								X	X	X	X
Seguridade Social									X	X	X
Administrativa											X
Educação							X	X	X	X	X
Saúde							X	X	X	X	X

Fonte: Gremaud (2002).

#### 4 TRANSIÇÃO DO REGIME MILITAR PARA A DEMOCRACIA CIVIL

A transição brasileira partindo do autoritarismo, segundo Linz & Stepan (1999, p.204), começou com a posse de Geisel, em 1974 – a partir de sua base de governo, Geisel<sup>33</sup> e seu ministro Golbery<sup>34</sup>, iniciaram um complexo processo de buscar aliados na sociedade civil, visando colocar limites à crescente autonomia da comunidade de segurança, uma vez que todos os movimentos guerrilheiros esquerdista

<sup>33</sup> Em 15/03/1974, o General Ernesto Geisel assumiu a presidência, com vigência até 1978. Ao invés de utilizar-se de uma política recessiva, Geisel se propôs a investir no crescimento econômico. O Brasil permaneceu, assim, com grande endividamento externo, mas direcionando os investimentos na indústria, para projetos que substituíssem importações. A meta era alcançar um crescimento industrial de 12% ao ano até 1979 - desenvolveu para tanto o II PND, que visava a criar bases para a indústria.

<sup>34</sup> O general Golbery do Couto e Silva, no governo Geisel, serviu como ministro chefe do Gabinete Civil da Presidência, e no governo seguinte, de João Figueiredo, em que ocupou o mesmo cargo. Golbery usou de sua influência no Palácio do Planalto para desmontar a ditadura que ajudara a implementar no Brasil.

já haviam sido eliminados. Foi um processo de liberalização controlada, que teve uma Assembléia Constituinte e só se completou com o governo Collor, em 1990 – esta transição de dezesseis anos, longa e cerceada, foi quase duas vezes mais longa que a transição portuguesa, que por sua vez fora a mais longa do sul europeu.

De fevereiro a junho de 1984, o Brasil viveu a campanha pelas Diretas Já<sup>35</sup> com apoio das principais forças das sociedades civil e política, o empresariado inclusive. Os militares, contudo, insistiam em eleições indiretas, e o 1º governo civil desde 1964 nasceu em 1985, através de eleições indiretas. Em toda uma gama de assuntos de importância, o governo civil, na melhor das hipóteses, compartilhava a soberania com os militares. (ibidem, p.205). Para esses autores, a influência militar foi forte o suficiente para evitar que a Constituinte aprovasse uma forma de governo parlamentarista para o Brasil, que era o desejo de muitos deputados constituintes.

Em janeiro de 1985, o Colégio Eleitoral<sup>36</sup> se reuniu e elegeu a chapa Tancredo Neves - José Sarney para a presidência e vice-presidência da República, iniciando a chamada Nova República e o período de redemocratização do país. Com a doença (e o posterior falecimento) de Tancredo quem efetivamente assumiu o poder foi José Sarney, com a incumbência de empreender a “transição democrática”.

Conforme Gremaud (1997), a Nova República herdou um quadro bastante difícil do regime militar - destacam-se pelo menos três aspectos dessa herança:

1. O modelo de desenvolvimento econômico adotado pelo Brasil no último meio século se esgotara. Com o II PND concluiu-se, grosso modo, a estrutura industrial do país. Inexistem grandes blocos de investimentos a serem realizados e que permitam novos "saltos" de crescimento econômico;

<sup>35</sup> Movimento civil de reivindicação por eleições presidenciais diretas, em 1984, agregando diversos setores da sociedade, com participação de partidos de oposição, lideranças sindicais, civis, estudantis e jornalísticas. A 1ª manifestação pública ocorreu no município de Abreu e Lima, Pernambuco, em 31/03/1983, seguido por movimentações em Goiânia-GO, em 15/06/1983 e posteriormente em São Paulo. Durante o mês de abril de 1984, o então presidente Figueiredo promoveu o Pacote de Abril, aumentando a censura sobre a imprensa e promovendo prisões e violência policial. Não obstante, a emenda das Diretas (conhecida como lei Dante de Oliveira) foi derrotada na Câmara dos Deputados em 25/04/1984. É consenso, no entanto, que o movimento pelas Diretas teve grande importância na redemocratização do país. Suas lideranças passaram a formar a nova elite política brasileira. O processo de redemocratização termina com as Eleições Diretas em 1989.

<sup>36</sup> O Colégio Eleitoral, instituição criada pelo regime militar, tinha como função selecionar o presidente da República. Inicialmente, era composto pelos membros da Câmara e do Senado. Em 1985, sua composição foi alterada, passando a incluir, além dos congressistas, seis membros do partido majoritário de cada Assembléia Legislativa estadual. A 15 de janeiro de 1985, o Colégio Eleitoral, ao fim de uma campanha competitiva entre o candidato oficial, Paulo Salim Maluf, do PDS paulista, e o candidato da oposição, Tancredo de Almeida Neves, do PMDB mineiro, elegeu o último, dando início ao novo regime civil.

2. O Estado, sustentáculo deste modelo de desenvolvimento, teve sua capacidade de intervenção exaurida. A crise fiscal-financeira do Estado, com a combinação perversa entre dívida externa, dívida interna e ciranda financeira e com a aceleração inflacionária como subproduto e agravante da situação, impede a adoção de qualquer nova fórmula de desenvolvimento sem seu equacionamento.
3. O Estado Autoritário também entra em crise. Isto em função, por um lado, do próprio esgotamento de sua capacidade de induzir um processo de crescimento, o que desfez a solidez do pacto de poder que amparava este Estado; por outro lado, o fortalecimento da sociedade urbano-industrial (que foi fortalecida por este próprio Estado) acabou por se confrontar com a forma autoritária pela qual o governo se sustentava. Faz-se assim necessária uma readequação do pacto de poder e da forma como este último é exercido.

Drabik (1993, p.11) expressa a seguinte visão do clima pré-constituente no Brasil de 1988:

Se a crise vinha de anos, se agravando, a partir de 1988 ela entra em turbilhão, levada pelos acontecimentos que desembocavam nas votações finais da nova Constituição e na aproximação das eleições diretas para o Presidente da República, pregadas pela imprensa e pelos políticos como a hora da redenção nacional, o bálsamo vivificador e revitalizador dos rumos do Brasil.

Muitos foram os fatores que influíram no desgoverno do quadro político-administrativo da Nação, mas alguns merecem destaque especial: a incapacidade e incompetência do governo Sarney em frear os gastos que obrigaram o governo a tomar cada vez mais dinheiro, a juros cada vez mais caros, e de reduzir os desmandos que tornaram a política e a administração um caos incontrolável; o desespero dos grupos do poder em buscar posições favoráveis para tentar o próximo governo, que tornaram a votação da constituição um espetáculo simplesmente vergonhoso e cujo texto já nasceu desacreditado e condenado, antes mesmo de ser promulgado; e em meio disso, as constantes notícias de corrupção intensa a ponto de o Senado criar uma CPI da Corrupção que ao término incrimina uma porção de pessoas, inclusive o próprio Presidente Sarney, e que até hoje não teve conseqüências.

Essas irresponsabilidades dos poderes constituídos: Executivo, Legislativo, e a praticamente inexistência do poder Judiciário pela imobilidade, criaram um quadro caótico e agonizante no país onde a economia era apenas uma nau sem rumo, a política mostrava um horizonte atemorizador e a sociedade vivia a tortura da incerteza.

A tábua de salvação passou a ser a próxima eleição para Presidente da República!

Em breve análise, e de um modo geral, este foi o contexto político no período de transição à democracia no País. Cabe agora analisar as implicações econômicas desse período, que experimentou o fracasso dos planos de estabilização entre 1985 e 1990, até a abertura comercial, conforme o quadro 4. Após vinte anos de experiência com a indexação introduzida na economia brasileira em 1964, optou-se

pela desindexação da economia. O Plano Cruzado implementado no primeiro trimestre de 1986 iniciou o ciclo de experimentos heterodoxos, que teve como apogeu o Plano Collor I e o ciclo, aparentemente, chegou ao fim no fracasso do Plano Collor II.

Quadro 4 – Planos de Estabilização Econômica.<sup>37</sup>

Cruzado	1986	Muda a moeda de cruzeiro para cruzado
		Congela preços e salários
		Extingue a correção monetária
		Cria o seguro-desemprego e o gatilho salarial*
		Decreta a moratória e suspende o pagamento da dívida externa
Bresser	1987	Mantém o congelamento de preços, salários e a moratória
		Aumenta tarifas públicas
		Acaba com o gatilho salarial
Verão	1989	Procura segurar a inflação pelo controle do déficit público
		Privatiza estatais
		Estabelece novo congelamento de preços
		Determina a desindexação da economia
Collor	1990	Confisca 80% dos depósitos bancários e aplicações financeiras
		Volta o cruzeiro como moeda
		Congela preços
		Acaba com a indexação
		Demite funcionários
		Privatiza estatais
		Fecha órgãos públicos
		Começa a abrir a economia à competição internacional
Real	1994	Muda a moeda para o Real
		Fixa a taxa de câmbio na paridade de R\$ 1,00 para US\$ 1,00
		Acelera as privatizações
		Eleva os juros
		Facilita as importações
		Prevê o controle dos gastos públicos
		Mantém o processo de abertura econômica
		Busca medidas de apoio à modernização das empresas
Real	1999	Livre flutuação do câmbio e redução das taxas de juros domésticas

\*(reajuste automático de salários cada vez que a inflação atinge determinado nível).

Fonte: Canuto (2005).

<sup>37</sup> Cabe, aqui, ressaltar a experiência anterior do Brasil em planejamento, com os planos de desenvolvimento implementados após 1950, como o Plano Salte (1950-51), o Plano de Metas (1956-61), o Plano Trienal (1963-64), o PAEG (1964-67), o Plano Decenal (1967), o Primeiro Orçamento Plurianual de Investimentos (1968-70), o Programa Estratégico de Desenvolvimento (1968-70), o Plano de Metas e Bases Para a Ação do Governo (1970-73), o I PND (1972-74), o II PND (1975-79), o III PND (1980-85), e o I PND-NR da Nova República. (1986-89) – permitindo um considerável avanço no campo da pesquisa e do diagnóstico dos problemas econômicos do País.

Após o milagre econômico dos anos 70, na década de 80 o Brasil enfrenta uma das maiores recessões de sua história, devido à situação das contas externas do país. Na verdade, à medida que a dívida externa crescia a taxas aceleradas, a taxa dos empréstimos internacionais passou a ter um papel fundamental no equilíbrio do balanço de pagamentos, pois o Brasil fizera contratos a taxas de juros flutuantes. O gráfico 2 o parágrafo anterior mostrou que a prime rate<sup>38</sup> quase atingiu a barreira dos 20% em 1981, e a libor<sup>39</sup>, em menor escala, também registrou uma tendência de forte alta.

Esse quadro internacional conduziu a economia brasileira a uma situação extremamente complicada, em termos de balanço de pagamentos. A elevação das taxas de juros nos Estados Unidos, de um lado, aumentava a necessidade de divisas por parte do Brasil e, de outro, reduzia a disponibilidade de recursos para os países devedores, à medida que grande parte desses recursos passava a ser desviada para a economia norte-americana. (Lanzana, 2002).

Com recursos internacionais exauridos, o Brasil recorreu ao FMI e passou por um processo de ajustamento, isto é, a liberação de recursos foi condicionada à adoção de uma política negociada com o Fundo. Isto fez com que a maior parcela da estratégia de ajustamento recaísse sobre a contenção de importações – uma maxidesvalorização da moeda e restrições não tarifárias, por meio da extinta CACEX, que retinha as guias de importação. Tudo isto levou à redução da demanda, perda de salário real, e políticas fiscal e monetária que reduziram a renda disponível, pela elevação da carga tributária, e aumento dos juros internos, desestimulando o consumo e o investimento.

Diversos países promoveram ajustes a essas novas condições econômicas mundiais. - enquanto o ambiente econômico internacional sofria modificações, as transições no Brasil foram lentas e vieram a atingir um ponto de ruptura quando a

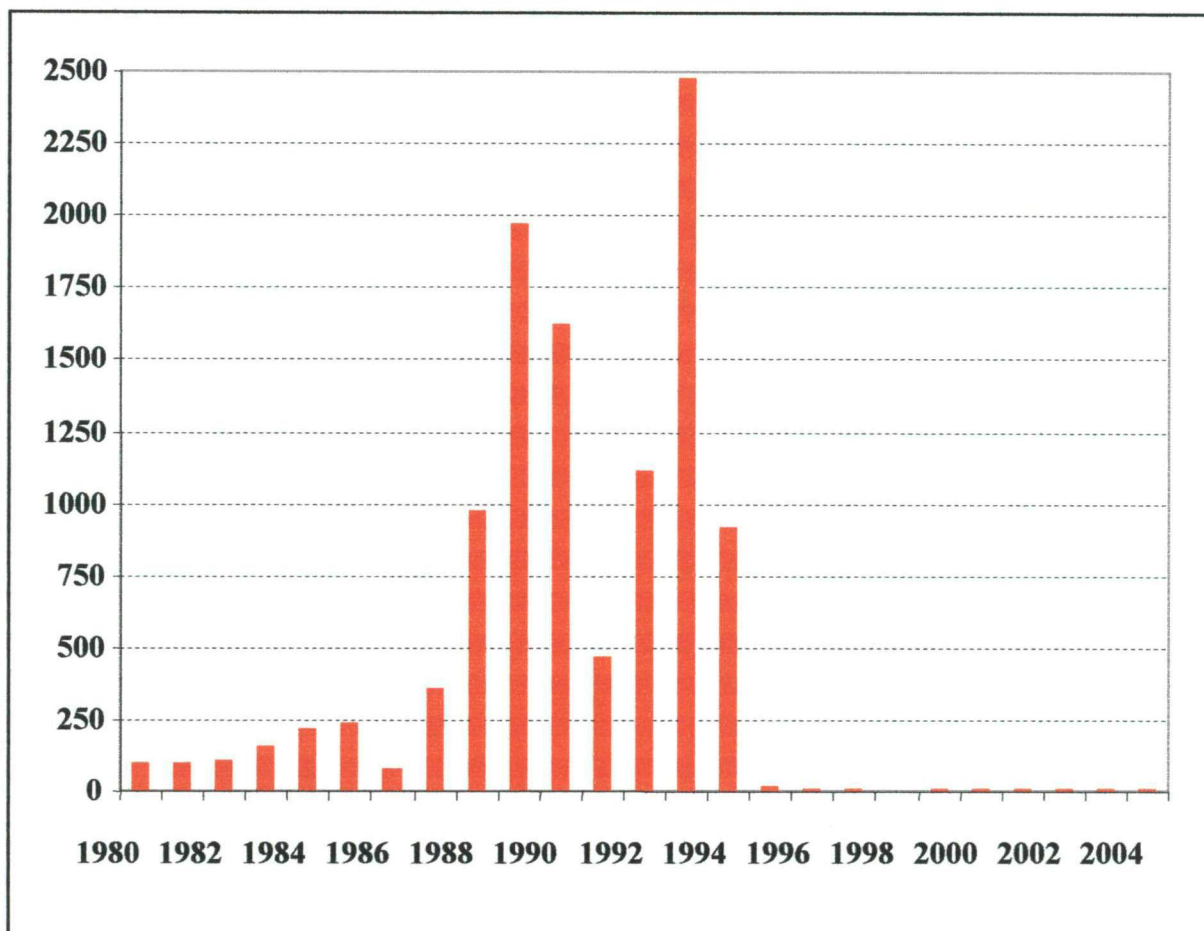
---

<sup>38</sup> A prime rate é a taxa de juros básica cobrada por bancos comerciais norte-americanos em empréstimos a clientes preferenciais, sendo frequentemente tomada como referência em transações financeiras internacionais.

<sup>39</sup> A libor é a taxa de juros básica no mercado financeiro de Londres. (London InterBank Offered Rate - Taxa Interbancária do Mercado de Londres), frequentemente tomada como referência em contratos internacionais de financiamento.

inflação alcançou os 4 dígitos no final da década de 1980, conforme apresentado no gráfico 4. (Castro & Carvalho 2002, p.111).

Gráfico 4 - Inflação - IPCA - anual - (% a.a.)



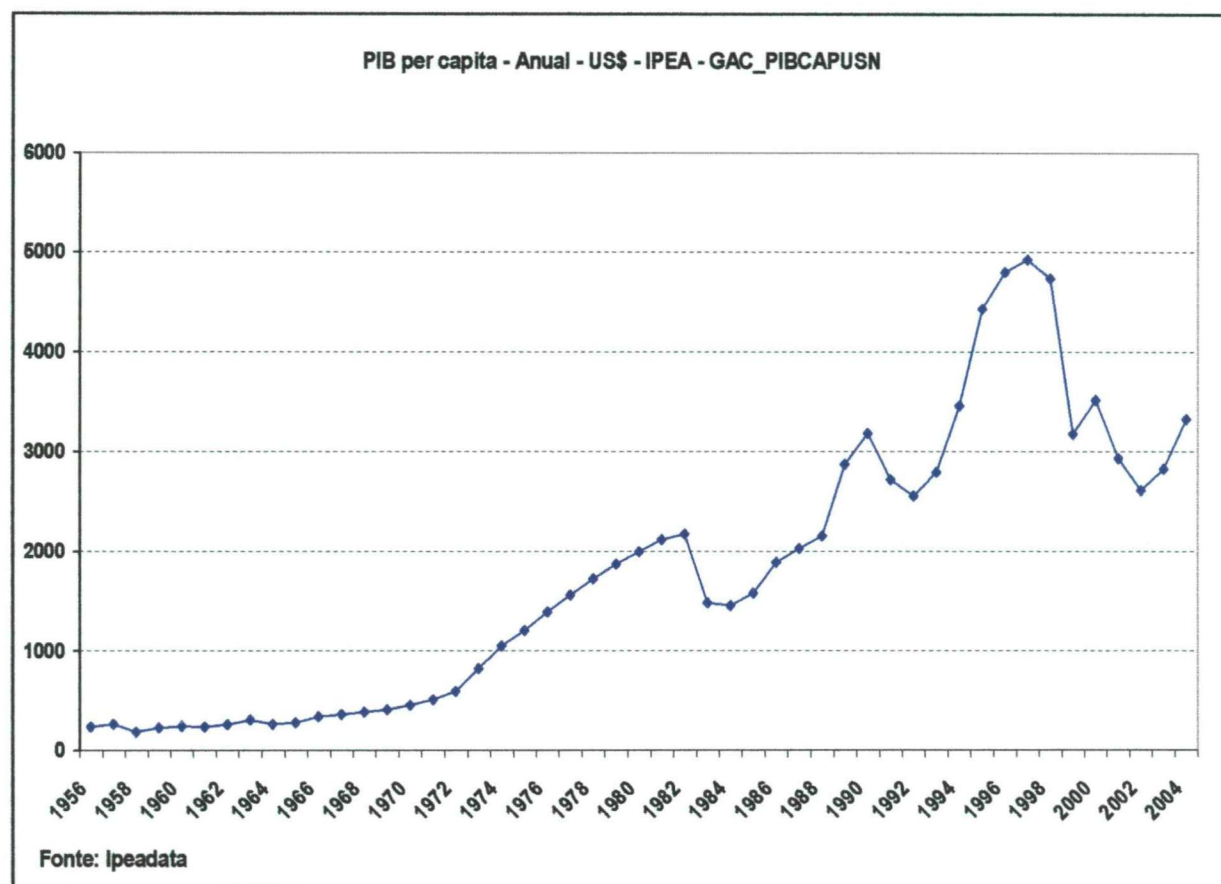
Fonte: Ipeadata.

Enquanto a maioria dos países latino-americanos já tinha adotado reformas liberais (pró-mercado) no final da década de 1980, o Brasil era considerado, juntamente com Cuba, um dos dois casos de ajuste tardio no hemisfério. A lentidão da reação brasileira à globalização pode, em grande parte, ser atribuída à permanência de estruturas estatais e de idéias e práticas referentes aos processos de formulação e implementação de políticas legadas do passado. (ibidem, p. 113).

Os anos 1980, para Paiva (1990), assistiram às mais diferentes experiências de ajustamento da economia brasileira, tanto no final do regime autoritário quanto na

fase da Nova República – todas fracassaram. A renda per capita, conforme o gráfico 5 apresenta, manteve-se estagnada, a inflação se acelerou atingido níveis recordes na história econômica do país e a dívida externa aumentou, conforme o gráfico 6. O período foi, inclusive, batizado de “a década perdida”.

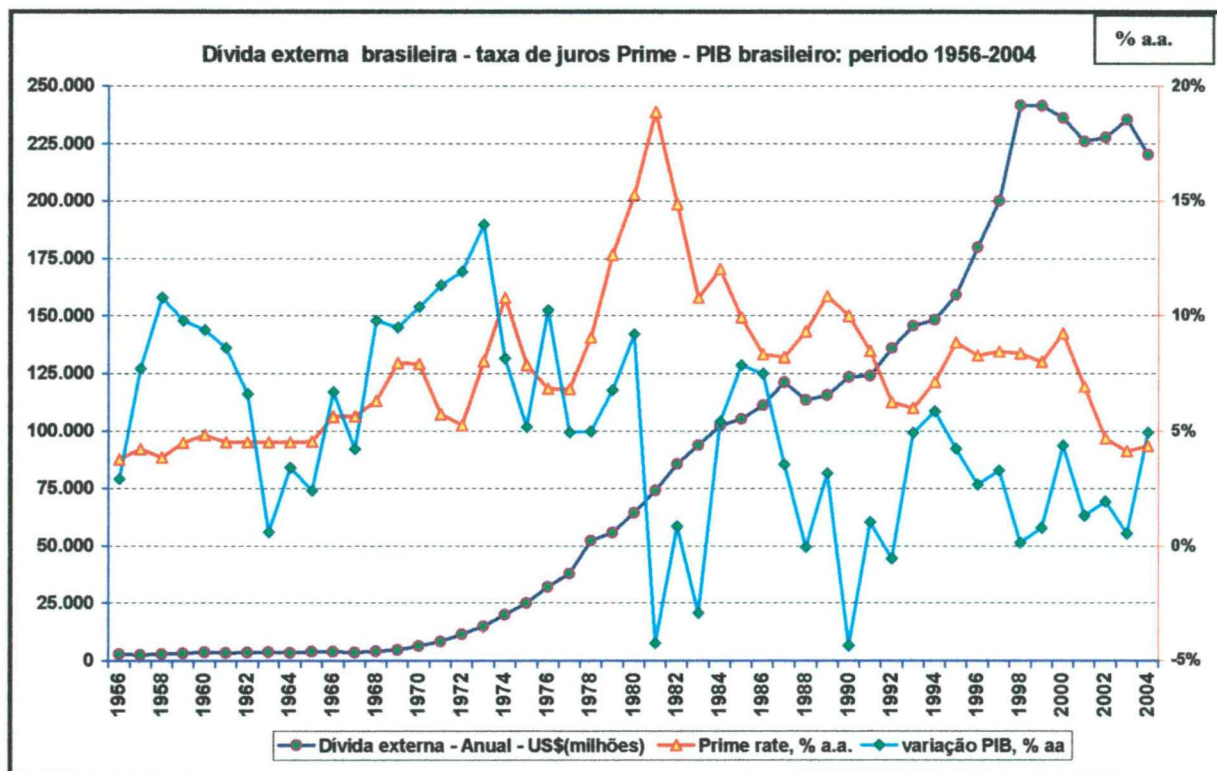
Gráfico 5 – Renda per capita – anual, em dólares.



Resultados semelhantes obtiveram outros países latino-americanos, sendo que este insucesso de políticas de estabilização econômicas na América Latina pode ser imputado ao denominado populismo econômico. – a elevada desigualdade de renda na região estimula o conflito econômico que, por sua vez, contribui para a escolha da política econômica equivocada. Como consequência, pratica-se uma política fiscal frouxa e uma política cambial de sobrevalorização da moeda doméstica. Na fase inicial do programa, a queda de inflação é acompanhada de elevação do salário real e do

produto e de queda da balança comercial e das reservas internacionais. Na etapa seguinte, com a aceleração inflacionária, caem o salário e a produção e cresce o déficit público. (ibidem).

Gráfico 6 – Dívida externa brasileira – anual, em milhões de dólares.



Fonte: Ipeadata. Elaboração própria.

Paiva (1990) explica, ainda, a questão da falta de um pacto social:

...as tentativas de um pacto social fracassaram, quer por ausência de objetivos previamente acordados, quer por incapacidade política do governo em coordenar programas de entendimento com a participação efetiva dos setores empresariais e trabalhistas, quer, ainda, pelo fracasso de ações entre empresários e trabalhadores na tentativa de procura de soluções para seus conflitos, sem a intervenção do Governo. Em suma, a combinação de estratégias populistas com falta de pacto social resultou no enfrentamento não-adequado das dívidas externa e interna e da inflação. (Paiva, 1990, p.36).

O modelo estadista-desenvolvimentista criado a partir de 1930, mas com a particularidade do regime militar, dava sinais claros de esgotamento. Os empresários brasileiros ansiavam por uma nova via de desenvolvimento econômico com a re-

inserção do país no mercado internacional numa tendência de abertura dos mercados. Eles reivindicavam, ainda, o fim da intervenção estatal no mercado interno, uma política financeira estável, uma moeda forte e a readequação nos direitos políticos e sociais por meio da abertura democrática e a modificação dos direitos trabalhistas.

Para Eli Diniz (1989, p. 27), no decorrer dos anos 80, paralelamente à percepção da gravidade e profundidade da crise, observou-se a tomada de consciência do esgotamento do modelo de industrialização por substituição de importações. Sob o impacto desse processo de conscientização, o imperativo de ruptura com o passado veio à tona, radicalizando a agenda de mudanças. Esta compreenderia não só reformas econômicas, como também uma ampla reestruturação político-institucional, da qual a reforma do Estado seria um componente central. É nesse contexto que o neoliberalismo assume a primazia, sendo apontado como a matriz ideológica mais adequada para conduzir as forças modernizantes e impulsionar a dinâmica social na direção de uma nova ordem.

Finalizando o processo de transição à democracia na década de 1980, a eleição de 1989 teve como componente principal a pulverização das candidaturas numa demonstração de divisão das elites brasileiras e dos setores populares. A vitória de Fernando Collor foi consolidada por três motivos principais:

- Primeiro pela rápida viabilidade de sua candidatura, adquirindo um sólido apoio das camadas mais pobres da sociedade e mantendo-se sustentada pelo que ele mesmo denominou de descamisados e pés-descalços;
- Segundo, porque parte das elites depositou nele suas esperanças, logo vista sua viabilidade, ampliando sua sustentação política com o PFL e parte do PMDB (partidos de forte influência regional que tinham candidatos próprios, mas que foram abandonados) migrando para a candidatura mais forte de Collor;
- Terceiro, pela polaridade – direita versus esquerda –, definida no segundo turno em que as elites não tinham outra alternativa a não depositar todas suas apostas nesta saída política.

O Brasil entra, assim, na década de 1990, sob um novo governo escolhido pela vontade popular, depois de mais de um quarto de século sem eleições presidenciais, e na expectativa de que sua economia reencontre o caminho do crescimento sustentado.

## 5 A ABERTURA COMERCIAL NO GOVERNO COLLOR

A política comercial brasileira só veio a transformar-se profundamente na administração do presidente Collor de Mello (1990-1992). A reforma comercial formou parte de uma política industrial destinada a promover a modernização e a reestruturação da indústria brasileira<sup>40</sup> (Prado, 1999, p. 155).

Para Alves (2004), nos discursos de Mello (2005) se observa a articulação de que não haveria (sic) outra opção possível a não ser ir rumo à economia de livre-mercado:

Os países mais adiantados do mundo são aqueles que adotaram sistemas políticos democrático-liberais e, sobretudo, aqueles que souberam fazer do livre-mercado o suporte do bem estar coletivo.

A história indica, com a mesma nitidez, que não existe uma "terceira via" para essa conquista da prosperidade com justiça social e liberdade individual (Mello, 2005).

Por outro lado, Luiz Felipe Lampreia (2005), ministro das Relações Exteriores do Governo FHC, em recente palestra proferida em Curitiba (PR), situa a abertura comercial assim:

No governo Collor houve um fenômeno muito importante para a inserção internacional do Brasil, que foi a abertura comercial. Na época, houve muita resistência, se disse muito que aquilo era uma coisa unilateral e que iria expor a indústria brasileira a uma competição arrasadora, mas na verdade eu creio que aquilo talvez tenha sido a única coisa importante e boa feita por aquele governo. Foi um passo essencial para a modernização da economia brasileira e para a preparação do Brasil para essa inserção no processo todo de globalização que já vinha nesse momento, no início dos anos 90, se acentuando muito fortemente. (Lampreia, 2005, p. 5).

Ao assumir o comando do país, o presidente Fernando Collor de Mello colocou em vigor um plano econômico com vistas principalmente à queda da inflação, à contenção do déficit público e à modernização. A proposta de retomada de crescimento do governo Collor, alinhada ao ideário neoliberal, significou uma alteração profunda na forma de inserção da economia brasileira na economia internacional, no relacionamento do setor público com o setor privado e na atuação do Estado na economia.

---

<sup>40</sup> A proposta do governo está explicitada no documento denominado "Diretrizes Gerais para a Política Industrial e de Comércio Exterior", de junho de 1990.

A situação econômica do país, na ocasião, é descrita por Nakano (1990):

Na primeira quinzena de março de 1990, o país havia entrado para o regime de hiperinflação. As características comuns presentes em outras experiências históricas de hiperinflação já se manifestavam claramente no Brasil: na sua origem, choques externos que haviam imposto constrangimento físico à economia, obrigando a uma transferência de recursos reais para o exterior, que acabou por gerar desequilíbrio interno dos agregados macroeconômicos e uma inconsistência distributiva; fragilidade do sistema político, com a conseqüente crise do Estado incapaz de promover as mudanças e implantar uma política econômica racional; déficit e dívida pública crescente com conseqüente descontrole monetário e crise cambial. Como conseqüência final desse processo, a moeda nacional havia sido praticamente destruída e a confiança nos títulos públicos era tal que a pressão no mercado de ouro e de dólar chegou a levar o ágio do dólar no mercado paralelo a ultrapassar 150%. Assistiu-se também, no final do mês de fevereiro/1990, a uma verdadeira corrida financeira (do overnight<sup>41</sup> para a caderneta de poupança), que chegou a movimentar, num único dia, US\$ 5 bilhões, e, na véspera do plano Collor, novos saques massivos do overnight para converter em depósitos à vista. (Nakano, 1990, p. 136).

No início de março, apesar de a taxa de inflação ter atingido o patamar de 84,3%, alguns traços da hiperinflação, tais como a completa desorganização das transações econômicas, o desaparecimento do crédito comercial, as quedas brutais e bruscas no salário real e a fuga alucinada da moeda nacional, não haviam ainda se manifestado na sua plenitude. Havia, também, um consenso sobre a necessidade urgente de que medidas duras e incondicionais de ataque à hiperinflação fossem tomadas pelo novo governo. (Ib. p. 137).

Para combater esta situação, o governo põe em prática o Plano Collor, baseado na nova ortodoxia estabelecida a partir de diversas experiências bem-sucedidas de estabilização (Israel, México e Bolívia) e fracassadas (Argentina, Brasil, Peru, etc.), cujas principais medidas foram as seguintes (Nakano, 1990, p.139):

1. Reforma administrativa e fiscal, com meta de ajuste fiscal de 10% do PIB, o que permitiria eliminar o déficit, previsto para 1990, de 8% do PIB e gerar um superávit fiscal de 2% do PIB;
2. Reforma monetária, que reduziu de forma dramática a liquidez da economia, bloqueando cerca de metade dos depósitos à vista, cerca de 80% das aplicações de overnight e fundos de curto prazo e cerca de um terço dos depósitos de caderneta de poupança (acima de Cr\$ 50.000,00);
3. Congelamento de preços, desindexação dos salários da inflação passada, definição de uma nova regra de prefixação de preços e salários;
4. Mudança do regime da taxa de câmbio para flutuante;
5. Mudança na política comercial, dando início ao processo de liberalização do comércio exterior.

<sup>41</sup> Depósito interbancário vigente do dia da negociação até o dia seguinte, ou, nos fins de semana, de sexta para segunda-feira.

Adicionalmente, Gremaud (2002) acrescenta que outro ponto importante foi o início do programa de privatização, colocado como um elemento central no processo de ajuste fiscal e patrimonial do setor público.

O início da abertura comercial, isto é, a gradual redução das alíquotas incidentes nos bens importados, é a estratégia utilizada visando ao aumento da competitividade da economia. E o processo de desregulamentação da economia, o programa de privatização das estatais, a abertura do mercado financeiro ao capital internacional, entre outras medidas, significaram a formação das bases para a integração da economia ao processo de globalização, um caminho sem volta para o país, considerando, ainda, o aprofundamento desta opção pelo governo seguinte do presidente Fernando Henrique Cardoso.

Conforme Horta, Piani e Kime (1991), a liberação comercial, em particular, embora se houvesse iniciado com a redução tarifária de 1988, somente se tornou efetiva em 1990, com a eliminação de restrições não-tarifárias (como o Anexo C<sup>42</sup> da CACEX, que listava cerca de 1.300 produtos com importação proibida) e a redução adicional de tarifas.

Mas já a partir de 1988 foi iniciada a revisão da estrutura tarifária, patrocinada pela Comissão de Política Aduaneira<sup>43</sup> - CPA num processo que visava restabelecer a coerência (racionalização) do instrumento tarifário, contaminado que estava pela natureza casuística das decisões públicas tomadas até aquele momento.

---

<sup>42</sup> É importante ter em mente que até 1988 a principal característica da política comercial era a sua inexistência enquanto tal. Vigia apenas uma política de exportação característica de uma economia fechada e na qual o Estado assumia muitas prerrogativas no processo produtivo e no financiamento da produção, através da concessão de incentivos e subsídios ad hoc. Naquele período, apesar da existência de algumas arenas de interação Estado/sociedade, o processo decisório era bastante hermético. Na realidade, a formulação e a execução da "política comercial" ficavam concentradas num único órgão, a CACEX - Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil, órgão burocrático insulado - i.e., não-representativo - mas que, segundo diversos relatos de decisores, mantinha-se aberto a demandas do setor privado através de contatos informais com os empresários. Um exemplo deste padrão é que grande parte da produção normativa da CACEX se fazia em termos das chamadas "exceções", i.e., concessão de proteção tarifária a demandas particularistas de setores e até mesmo indústrias específicas de março de 1990. (Conforme Pio, 2005, p. 9).

<sup>43</sup> A reforma tarifária empreendida pela CPA - órgão colegiado do qual faziam parte agências públicas e empresários - apenas dotava o governo de mais um instrumento de política capaz de alterar, de maneira consistente, a estrutura de incentivos dos agentes econômicos cuja adesão seria essencial para o êxito da reestruturação industrial. Entretanto, este processo de racionalização da tarifa sofreu resistências por parte da CACEX - que, até este momento, geria a política de comércio exterior [...], que alegava que a crise na balança de pagamentos 'forçava' a adoção de políticas de desincentivo às importações. (Conforme Pio, 2005, p. 10).

A própria CACEX, que era o símbolo do sistema restritivo que até então imperava - em particular quanto às importações - foi extinta e absorvida pelo novo Departamento Nacional de Comércio Exterior - DECEX. (Oliveira, 1992a).

A reforma da política de importação prevista na Medida Provisória 158<sup>44</sup> foi apresentada como um primeiro passo visando a eliminar instrumentos discricionários associados à concessão de isenção ou redução de tributos na importação, simplificar os trâmites burocráticos e extinguir privilégios (conforme Suzigan, 1990, p. 341):

1. revogação das isenções/reduções do imposto de importação e do IPI para a importação de máquinas, equipamentos, matérias-primas, componentes, etc., através dos chamados Regimes Especiais de Importação, ressalvadas as importações ao amparo da Lei da Informática<sup>45</sup>;
2. revogação do decreto-lei que autoriza a formação das Zonas de Processamento de Exportações (o Congresso substituiu a revogação do referido decreto-lei por suspensão do mesmo por 180 dias);
3. redução de 50% do Adicional de Frete para Renovação da Marinha Mercante (AFRMM) e sua extinção a partir de 1º de janeiro de 1991, juntamente com o Adicional de Tarifa Portuária (ATP).

Suzigan (1990) explica a reforma das políticas de importação:

O passo seguinte foi a reconstituição da tarifa aduaneira como principal instrumento de proteção em substituição às barreiras não-tarifárias. Para isso propôs-se que a reforma da tarifa aduaneira, iniciada em 1987/88, avance no sentido de reduzir as alíquotas e seu grau de dispersão, com o cuidado da seletividade setorial de forma a maximizar o impacto favorável da liberalização das importações sobre as receitas cambiais líquidas, privilegiando-se os bens finais para os quais a redução do preço de importação não resulte em sensível elevação da demanda, e insumos de componentes cuja produção doméstica seja particularmente ineficiente. (conforme Suzigan, 1990, p. 341).

Conforme Oliveira (1992a), mesmo a anacrônica Lei do Similar Nacional foi afinal revogada. Aliás, dentro do espírito da nova orientação - e de acordo com as repetidas declarações do presidente Collor no estrangeiro - a manutenção dessa descabida proteção à pequena parcela da indústria tornou-se, obviamente,

<sup>44</sup> Medida Provisória nº. 158, de 15 de março de 1990. Ver texto original no anexo.

<sup>45</sup> A lei de reserva de mercado da informática foi aprovada pelo Congresso Nacional em out./1984, com prazo de vigência de 8 anos. Em 1991 uma nova lei de informática foi aprovada no Congresso, confirmando o fim da reserva de mercado para o prazo previsto (outubro de 1992), alterando o conceito de empresa nacional, de modo a favorecer maior participação de capital estrangeiro, e criando novos incentivos fiscais para a indústria de informática.

incompatível com a política de liberdade para o comércio exterior. Contudo, uma fissura já nasceu junto com o novo sistema, pois no próprio dia 15 de março, pela Portaria MEFP nº 56<sup>46</sup> o ministério da economia ao ‘eliminar a exigência de anuência prévia de órgãos de administração federal para importação de produtos específicos’, faz exceção para os bens de informática.

Para Guimarães (1996), a política industrial e de comércio exterior introduzida em 1990 difere da política vigente nas décadas anteriores por deslocar seu eixo central de preocupação da expansão da capacidade produtiva para a questão da eficiência e da competitividade, contemplando como objetivos prioritários o aumento de produtividade e a redução de custos, a melhoria da qualidade dos produtos e o repasse desses ganhos ao consumidor, nestas duas linhas de ação:

1. uma política de concorrência, que visava eliminar entraves ao aumento da eficiência do sistema produtivo, induzir as empresas à busca da competitividade e assegurar a transferência dos ganhos de eficiência ao consumidor. Essa política desdobrava-se, por sua vez, em:
  - a) uma política de liberalização comercial, orientada para a remoção da estrutura de proteção erigida nas décadas anteriores e para a exposição da indústria brasileira à concorrência externa; e
  - b) uma política de concorrência stricto sensu, que visava coibir práticas monopolistas e induzir a intensificação do processo de competição no mercado doméstico:
2. uma política de competitividade, destinada a apoiar as empresas em seus esforços para aumentar sua eficiência e a induzir as transformações requeridas na estrutura produtiva.

Ainda Guimarães (1996) afirma que uma avaliação do processo de implementação da política industrial no governo Collor e Itamar (1990-1994) sugere que os resultados alcançados nessas diversas linhas foram desiguais - a política de abertura comercial foi bem sucedida, enquanto os avanços observados na implementação da política de concorrência e da política de competitividade teriam sido modestos. O quadro 5 resume a cronologia das medidas de política industrial adotadas no período.

---

<sup>46</sup> Por este instrumento foram revogadas as listas de importações suspensas, a exigência de apresentação de programas de importação por parte das empresas e a anuência prévia de agências federais para importar, exceto no caso dos bens de informática. Esta última foi redefinida pelo Decreto nº 99.541 (21/9/90).

Quadro 5 - Cronologia das Medidas de Política Industrial

	Política Industrial e Tecnológica	Comércio Exterior	Incentivos Regionais	Concorrência
15/03/90	Revê Imposto Importação, IPI e Imposto de Renda (Lei 8031; Lei 8034, Port. 56)			
26/06/90	Diretrizes Gerais para a Política Industrial e de Comércio Exterior (Port. 365) Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade. Índice de Nacionalização (Port. 363)			
02/08/90				Normas para defesa da concorrência (MP 204 MP 246 de 13/10/90 Lei 8158 de 08/09/90 com modificações)
12/09/90	Apoio à Capacitação Tecnológica da Indústria			
13/09/90		Financiamento à importação bens de capital (Bacen 1749)		
21/09/90		Anuência prévia na importação de informática (Dec. 9541)		
16/01/91			Restabelece incentivos regionais (Lei 8167)	
31/01/91		Implementação de reforma tarifária (Port. nº 58)		
14/02/91				Regulamentação da Lei nº 8158 (Dec. 36)
27/02/91	Programa Competitividade Industrial. Normas transferência de Tecnologia (Res. INPI 20)-Índice de nacionalização (Port. 126)			
17/04/91			Regulamentação da Lei nº 167 (Dec. 101)	
01/06/91	Isenção IPI e depreciação acelerada para bens de capital (Lei 8191)	Financiamento à importação (Lei. 8187)		
23/10/91	Capacitação do setor de informática (Lei 8248)			
30/12/91			Zona Franca de Manaus (Lei nº 8387)	
08/01/92		Incentivos fiscais à exportação (Lei nº 8402)		
03/02/92			Zona de Processamento de Exportação - (Lei 8396)	
18/02/92		Revisão legislação da reforma tarifária (Port. 131). Prazos investigação de dumping/subsídios (Port 132) Regulamentação Lei 8402 (Dec. 452)		
26/06/92	Incentivos informática (Dec 574)			
21/07/92			Regulamentação da Lei 8387 IPI de produtos - Zona Franca de Manaus Dec 613)	
02/03/93	Incentivos fiscais para a capacitação tecnológica (Lei 8661)			
10/06/94				Normas de defesa de Concorrência (Lei 8844)
11/09/94		Alteração legislação Anti-dumping (MP 616 e 655)		
01/10/94		Antecipação Implantação tarifa externa comum		

Fonte: Guimarães (1996).

Na tabela 1 a seguir são apresentadas as tarifas de importação da estrutura tarifária brasileira:

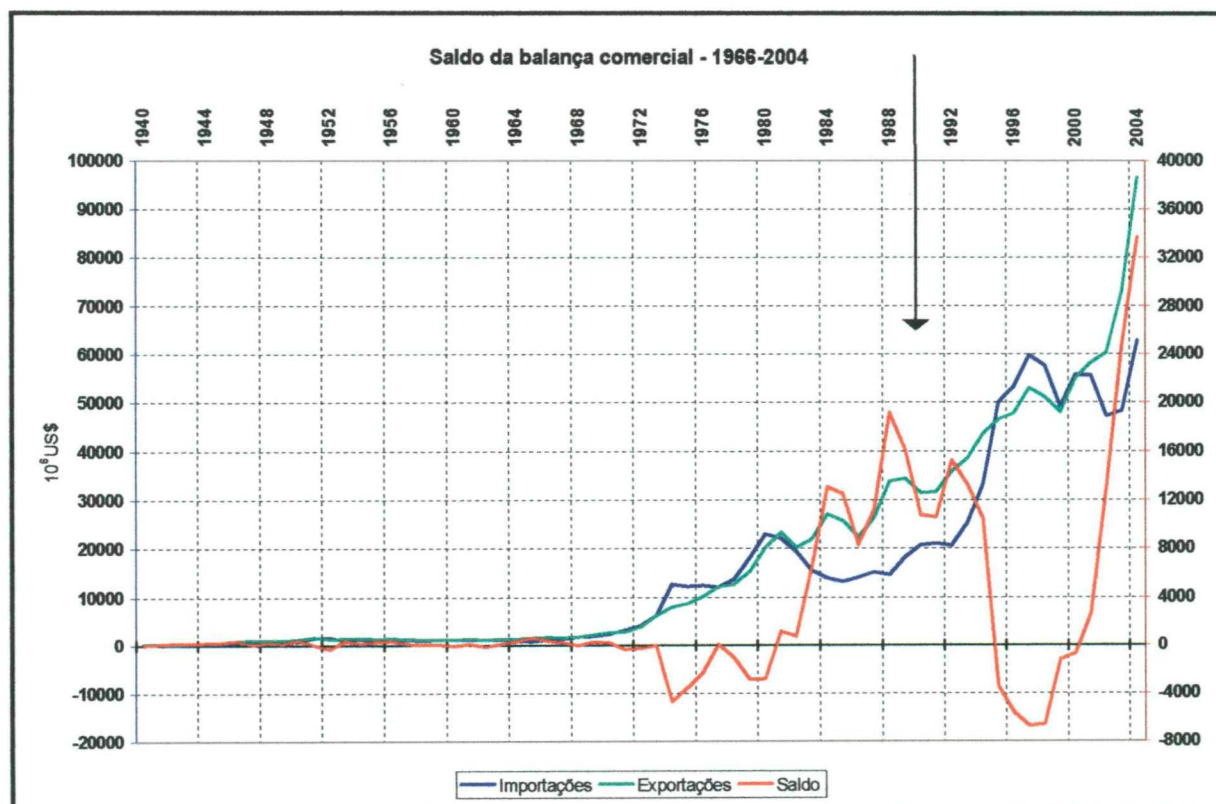
**Tabela 1**  
Tarifas de Importação, em %.

Ano	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1996	1997	1998	2000	2001
Média,%	45,0	41,0	32,3	25,3	21,2	17,1	14,2	13,6	13,6	16,7	14,0	13,8

Fonte: Silber (2005).

Mesmo com um processo de industrialização direcionado à especialização e à substituição de importações, as exportações brasileiras não evoluíram prontamente, e nem conseguiram manter-se dinâmicas por um longo período. O gráfico 7 apresenta a evolução do saldo da balança comercial.

Gráfico 7 – Saldo da balança comercial, em milhões de dólares.

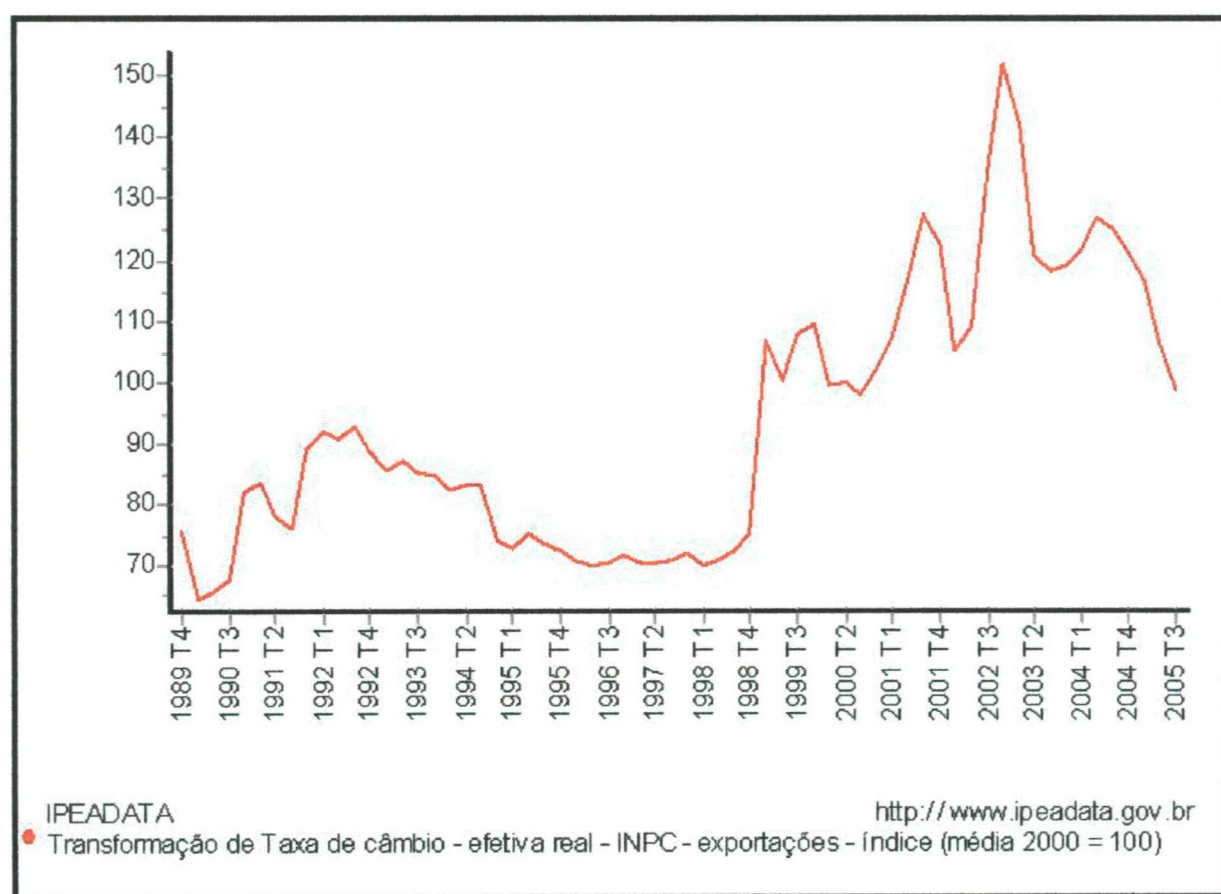


Fonte: Ipeadata. Elaboração própria.

Conforme Silber (2005) verifica-se uma significativa redução da tarifa nominal entre 1988 e 1994 – a tarifa média era de 1/3 da vigente em 1989, o que se traduzia numa maior homogeneidade na estrutura tarifária. Com a abertura comercial, as importações passaram de um patamar de US\$ 20 bilhões ao ano, para US\$ 50 bilhões ao longo dos anos 1990.

Como já mencionado, o Brasil iniciou um processo de liberalização comercial após 1988 - foram removidas as principais barreiras não-tarifárias às importações, ao mesmo tempo em que as tarifas eram substancialmente reduzidas. Em meados de 1992, concomitantemente ao processo de liberalização comercial, teve início um processo de valorização da moeda nacional que perdurou até 1995, conforme o gráfico 8. Esses dois fatores contribuíram para o crescimento da participação das importações na estrutura de oferta da economia brasileira.

Gráfico 8 – Taxa de câmbio efetiva



Vale ressaltar, portanto, que essa tendência de aumento das importações na década de 1990 deveu-se também à política cambial adotada. A partir de 1994, teve início um processo de apreciação da moeda nacional como parte do esforço de estabilização contemplado no Plano Real. Enquanto as importações cresciam a taxas significativas, as exportações tiveram apenas um modesto crescimento na década de 90. Como consequência, já em 1995 houve uma reversão da balança comercial brasileira, que estivera positivo desde o início dos anos 80.

Por outro lado, a dinâmica das exportações na década de 90 é bastante adversa: nos anos de 1990 e 1994, as exportações brasileiras tiveram um bom desempenho no mercado mundial, mas, entre 1995 e 1999, perderam espaço no mercado mundial. Fica evidente, portanto que os possíveis ganhos de produtividade e, por consequência, de competitividade derivados do incremento das importações e dos investimentos externos, tão destacados no período pós-Real, não tiveram efeitos relevantes sobre as exportações. Outro fato a ser destacado é que a taxa média de crescimento das exportações brasileiras foi inferior à taxa média das exportações mundiais no mesmo período.

Outros fatores podem colaborar na interpretação do desempenho da abertura comercial, tais como, a taxa de crescimento do PIB, o investimento em capital fixo, coeficientes de exportação coeficientes de importação, o grau de abertura da economia<sup>47</sup>, e os termos de troca.

A timidez dos investimentos em capital fixo (ver a tabela 2) para modernização, expansão ou construção de novas plantas se reflete nos resultados da abertura comercial - em termos de emprego, balanço de pagamentos e densidade tecnológica do aparelho produtivo remanescente.

Da tabela 2, calcula-se que na década 1990, o PIB teve crescimento médio de 1,8% a.a., contra 3,0% e 8,8% nas décadas de 1980 e 1970, respectivamente. E a taxas de investimento médio, calculadas a partir da formação bruta de capital fixo, foram de 17,6% a.a. na década de 1990, contra 18,5% e 24,1% nas décadas de 1980 e 1970.

---

<sup>47</sup> O grau de abertura medido pela soma total das exportações e importação como porcentagem em relação ao PIB

**T a b e l a 2**  
**BRASIL: Crescimento do PIB, Formação Bruta de Capital**  
**Fixo (FBCF) e Balança Comercial**

Período	PIB US\$ milhões câmb. médio	PIB R\$ de 2004 milhões	PIB (1980=100)	Taxa de crescimen- to %	Razão FBCF/PIB	milhões de dólares (FOB)		
						expor- tações	impor- tações	balança comercial
1965	22.765	316.339	29,6	-	19,1	1.596	941	655
1966	28.540	337.533	31,6	6,70	20,8	1.741	1.303	438
1967	31.262	351.710	32,9	4,20	20,8	1.654	1.441	213
1968	34.135	386.177	36,2	9,80	22,1	1.881	1.855	26
1969	37.392	422.864	39,6	9,50	22,8	2.311	1.993	318
1970	42.576	466.842	43,7	10,40	21,3	2.739	2.507	232
1971	49.162	519.795	48,7	11,34	21,8	2.904	3.245	-341
1972	58.752	581.861	54,5	11,94	22,7	3.991	4.235	-244
1973	84.086	663.139	62,1	13,97	24,8	6.199	6.192	7
1974	110.391	717.211	67,2	8,15	26,7	7.951	12.641	-4.690
1975	129.891	754.267	70,6	5,17	28,0	8.670	12.210	-3.540
1976	153.959	831.633	77,9	10,26	25,5	10.128	12.383	-2.255
1977	177.247	872.669	81,7	4,93	24,3	12.120	12.023	97
1978	201.204	916.039	85,8	4,97	23,9	12.659	13.684	-1.025
1979	223.477	977.960	91,6	6,76	22,4	15.244	18.084	-2.840
1980	237.772	1.067.932	100,0	9,20	24,0	20.132	22.954	-2.822
1981	258.553	1.022.545	95,8	-4,25	21,8	23.293	22.091	1.202
1982	271.252	1.031.032	96,5	0,83	19,7	20.175	19.395	780
1983	189.459	1.000.823	93,7	-2,93	15,7	21.899	15.429	6.470
1984	189.744	1.054.867	98,8	5,40	15,2	27.005	13.916	13.089
1985	211.092	1.137.674	106,5	7,85	18,4	25.639	13.153	12.486
1986	257.812	1.222.886	114,5	7,49	18,8	22.349	14.045	8.304
1987	282.357	1.266.054	118,6	3,53	17,9	26.224	15.051	11.173
1988	305.707	1.265.294	118,5	-0,06	17,0	33.789	14.604	19.185
1989	415.916	1.305.278	122,2	3,16	16,7	34.383	18.265	16.118
1990	469.318	1.248.498	117,1	-4,35	15,5	31.414	20.661	10.753
1991	405.679	1.261.376	118,3	1,03	16,7	31.620	21.041	10.579
1992	387.295	1.254.519	117,7	-0,54	15,4	35.793	20.554	15.239
1993	429.685	1.316.302	123,5	4,92	16,7	38.555	25.256	13.299
1994	543.087	1.393.343	130,7	5,85	17,9	43.545	33.079	10.466
1995	705.449	1.452.195	136,2	4,22	18,5	46.506	49.970	-3.464
1996	775.475	1.490.803	139,8	2,66	18,6	47.747	53.346	-5.599
1997	807.814	1.539.567	144,4	3,27	19,5	52.986	59.842	-6.856
1998	787.889	1.541.598	144,6	0,13	19,3	51.120	57.714	-6.594
1999	536.600	1.553.707	145,8	0,79	17,7	48.011	49.210	-1.199
2000	602.207	1.621.449	152,1	4,36	18,7	55.086	55.783	-697
2001	509.797	1.642.690	154,1	1,31	18,2	58.223	55.582	2.641
2002	459.379	1.674.393	157,1	1,93	17,1	60.362	47.232	13.130
2003	506.784	1.683.518	157,9	0,54	16,6	73.084	48.260	24.824
2004	604.876	1.766.621	165,7	4,94	17,0	96.475	62.782	33.693
2005	(agosto) -	-	-	-	-	76.086	47.743	28.343

Fonte: Elaborada própria, a partir de Ipeadata.

De acordo com Canuto (2005), os coeficientes de exportação (ver tabela 3) correspondem à parcela da produção que é exportada. Quando se referem à economia como um todo, são medidos pelo quociente de exportações totais sobre o Produto Interno Bruto (PIB) ou outro indicador agregado do produto gerado na economia. Quando se trata de um ramo ou setor específico, as exportações são, normalmente, divididas pelo valor bruto da produção.

Coeficientes de importação, por sua vez, são calculados às vezes com o mesmo denominador do coeficiente de exportação, enquanto em outras vezes são estimados como proporção da demanda local. Os dois coeficientes são frequentemente empregados como indicadores do grau de abertura ao comércio. (ibidem).

Em 1990, por exemplo, os percentuais de exportações e importações de bens e serviços em relação ao PIB representaram, respectivamente, nos seguintes países: Brasil - 7% e 5%; Coreia do Sul - 29% e 32%; Japão - 10% e 8%; Estados Unidos - 10% e 11%; Índia - 7% e 8%; Bélgica - 69% e 67%. (ibidem).

Observando apenas a indústria e tomando os coeficientes de exportação e importação como proporções do valor bruto da produção industrial, o Brasil apresentava, em 1993, índices respectivamente de 19,8% e 14,1%, enquanto nos Estados Unidos, em 1992, os valores eram de 13% e 15,9%. No Japão, os coeficientes em 1992 eram de 13% e 5,4%. Estes exemplos mostram que os coeficientes servem mais facilmente para examinar a evolução temporal do comércio de uma mesma economia. Comparações internacionais exigem a consideração de vários outros aspectos, tais como o tamanho da economia, o grau de abertura em sua política comercial etc. (ibidem).

A análise destes indicadores para os anos 1990 permite verificar algumas diferenças no desempenho macroeconômico em relação à década anterior, sugerindo não ter sido os anos 1990 uma outra década perdida, como o fora a década dos anos 1980. O processo de abertura comercial com certeza trouxe benefícios para a indústria local, tais como ganhos de produtividade e competitividade, com maior possibilidade de crescimento econômico, ao mesmo tempo em que permitiu uma renovação do parque industrial brasileiro.

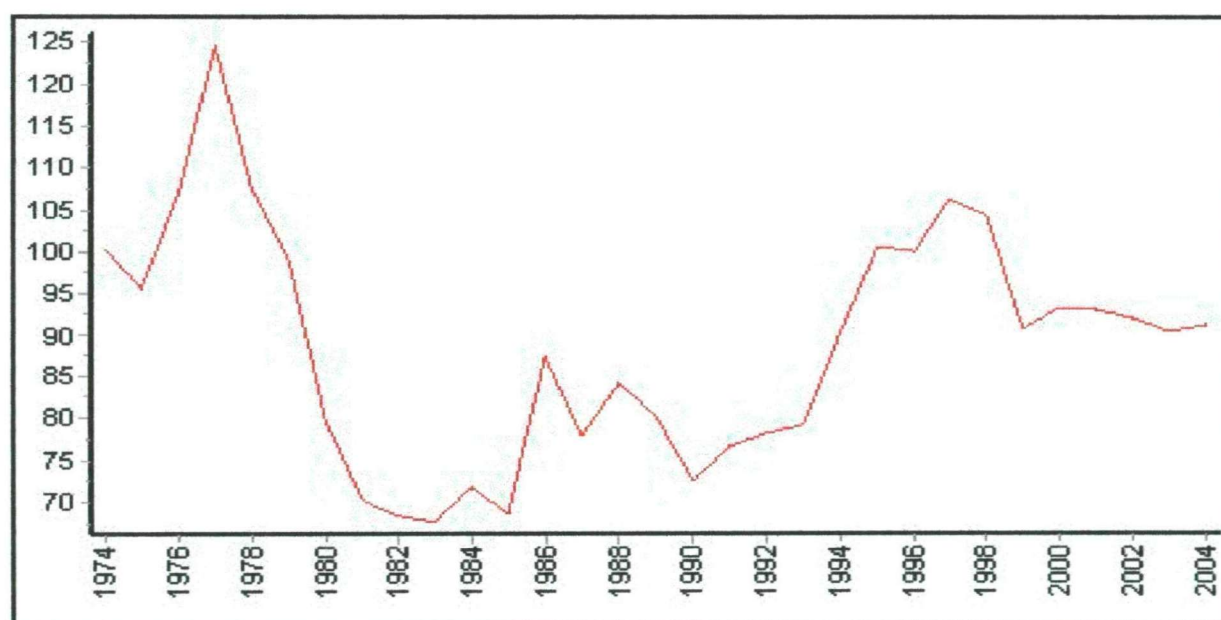
Tabela 3  
Indicadores Externos, %

ano	exportações /PIB	importações /PIB	balança comercial /PIB	grau abertura comercial	saldo conta corrente / PIB	divida total /PIB	serviço da divida / PIB	serviço da divida / exportações	Reservas (liquidez) / divida total
1971	5.9	6.6	-0.7	12.5	-3.3	16.8	2.4	41.3	20.8
1972	6.8	7.2	-0.4	14.0	-2.9	19.5	2.9	42.6	36.5
1973	7.4	7.4	0.0	14.7	-2.5	17.7	3.0	40.6	43.2
1974	7.2	11.5	-4.2	18.7	-6.8	18.1	3.0	41.5	26.3
1975	6.7	9.4	-2.7	16.1	-5.4	19.3	3.1	46.7	16.1
1976	6.6	8.0	-1.5	14.6	-4.2	20.9	3.3	50.4	20.4
1977	6.8	6.8	0.1	13.6	-2.7	21.4	3.7	54.4	19.1
1978	6.3	6.8	-0.5	13.1	-3.5	25.9	4.4	69.4	22.8
1979	6.8	8.1	-1.3	14.9	-4.8	25.0	5.3	78.0	17.4
1980	8.5	9.7	-1.2	18.1	-5.4	27.0	6.0	70.9	10.8
1981	9.0	8.5	0.5	17.6	-4.5	28.6	7.0	78.1	10.1
1982	7.4	7.2	0.3	14.6	-6.0	31.5	7.6	101.9	4.7
1983	11.6	8.1	3.4	19.7	-3.6	49.5	7.0	60.7	4.9
1984	14.2	7.3	6.9	21.6	0.1	53.8	7.8	54.6	11.7
1985	12.1	6.2	5.9	18.4	-0.1	49.8	7.1	58.2	11.0
1986	8.7	5.4	3.2	14.1	-2.1	43.1	5.8	66.5	6.1
1987	9.3	5.3	4.0	14.6	-0.5	42.9	5.2	56.2	6.2
1988	11.1	4.8	6.3	15.8	1.4	37.1	7.3	66.4	8.1
1989	8.3	4.4	3.9	12.7	0.2	27.8	4.7	57.3	8.4
1990	6.7	4.4	2.3	11.1	-0.8	26.3	4.4	65.1	8.1
1991	7.8	5.2	2.6	13.0	-0.3	30.5	4.4	56.1	7.6
1992	9.2	5.3	3.9	14.5	1.6	35.1	4.4	47.7	17.5
1993	9.0	5.9	3.1	14.9	-0.2	32.2	4.2	47.4	23.3
1994	8.0	6.1	1.9	14.1	-0.3	26.3	3.1	38.2	27.1
1995	6.6	7.1	-0.5	13.7	-2.6	21.7	2.9	44.5	33.9
1996	6.2	6.9	-0.7	13.0	-3.0	22.3	3.4	54.7	34.7
1997	6.6	7.4	-0.8	14.0	-3.8	23.7	4.8	72.6	27.2
1998	6.5	7.3	-0.8	13.8	-4.2	28.4	5.7	87.4	19.9
1999	8.9	9.2	-0.2	18.1	-4.7	42.0	11.3	126.5	16.1
2000	9.1	9.3	-0.1	18.4	-4.0	36.0	8.1	88.6	15.2
2001	11.4	10.9	0.5	22.3	-4.6	41.2	9.7	84.9	17.1
2002	13.1	10.3	2.9	23.4	-1.7	45.9	10.9	82.7	18.0
2003	14.4	9.5	4.9	23.9	0.8	42.4	10.5	72.5	22.9
2004	15.9	10.4	5.6	26.3	1.9	33.3	8.6	53.8	26.3

Fonte: Elaborada própria, a partir das séries temporais do Banco Central.

O grau de abertura comercial, expondo a economia ao exterior, apresenta-se crescente a partir de 1990. A questão importante é saber que capacidade o País tem de continuar financiando o processo de internacionalização produtiva - não se trata de dizer se a economia brasileira é mais aberta ou fechada ao comércio exterior, por comparações internacionais de coeficientes de importação. A capacidade de gerar divisas em moeda forte é que determina o grau de abertura da economia, ou seja, o processo de internacionalização produtiva da indústria doméstica não é um movimento de mão única, ao contrário, a crescente necessidade de importar exige uma contrapartida que necessariamente é o aumento das exportações.

Gráfico 9 – Termos de Troca – índice (média 1996 = 100)



Fonte: Ipeadata

Dos termos de troca<sup>48</sup> para a economia brasileira, conforme gráfico 9 acima, pode-se adicionalmente concluir que a partir de 1990, uma das características significativas da evolução do comércio exterior, via a abertura comercial, foi o aumento dos preços médios das transações, tanto do lado das exportações como das importações.

<sup>48</sup> Os termos de troca definidos como o preço do bem que o país exporta inicialmente dividido pelo preço do bem que importa inicialmente. A afirmação que se pode inferir dessa definição geral é que um aumento nos termos de troca aumenta o bem-estar no país, enquanto um declínio nos termos de troca reduz seu bem-estar. (Conforme Krugman, 2001, p. 102).

## 6 CONCLUSÃO

Durante várias décadas, o Brasil adotou uma política industrial baseada na substituição de importações, com um baixo grau de abertura ao exterior. Proteger a indústria nascente era o mote, a fim de que o país pudesse inicialmente (sic) se industrializar e, posteriormente, introduzir-se-iam setores tecnologicamente mais avançados e com maior valor agregado.

Após a crise da dívida externa, no início dos anos 1980, a restrição às importações foi intensificada, não mais devido a uma estratégia de industrialização, mas à necessidade de gerar saldos positivos na balança comercial - as importações, que já eram baixas, foram ainda mais comprimidas.

Seguindo tendências políticas neoliberais, que entraram em voga em vários países europeus, na década de 1990 o governo Collor abre a economia brasileira à concorrência mundial, reduzindo as tarifas de importação. Já em 1988 haviam sido tomadas iniciativas preliminares para tornar a economia brasileira mais aberta ao mercado exterior, eliminando-se as parcelas redundantes das tarifas, mas é com o governo Collor que o processo de abertura foi bastante aprofundado.

Diversas medidas são adotadas para aumentar a exposição da economia brasileira à concorrência internacional como: (i) programa de desagravo tarifário gradual com redução generalizada de alíquotas e de sua dispersão, (ii) extinção das barreiras não-tarifárias remanescentes dos períodos anteriores, (iii) eliminação de alguns regimes aduaneiros especiais e (iv) regime de câmbio com taxas flutuantes.

Pelo desempenho da balança comercial nos anos seguintes à abertura comercial, não houve uma imediata reversão do quadro dos saldos negativos – mas este talvez não fosse o objetivo maior, apesar de altamente desejável. O objetivo inicial do governo Collor era a elaboração de um plano econômico com vistas à liberação da economia, e à derrocada da inflação através da redução do déficit público e da dívida interna.

A abertura comercial preparou o país para a era da globalização dos anos 1990, considerando, por um lado, as resistências oferecidas pelo legado do modelo

desenvolvimentista e da estrutura corporativa que o acompanhava e, por outro, as inovações nas orientações ideológicas e de valor, bem como no contexto social e institucional do país, influenciando a tomada de decisões desde os anos 80.

Com a nova política comercial, a economia entrou numa fase de intensa exposição à concorrência internacional. Nesse sentido, o processo de retomada do desenvolvimento brasileiro passou a depender de sua capacidade de competir interna e externamente com os bens produzidos nos demais países inseridos no comércio internacional - por outro lado, provocou a adoção de programas de racionalização pelas empresas no Brasil, levando a um aumento de produtividade expresso em índices de valor agregado por trabalhador empregado.

Neste contexto, a abertura econômica brasileira acelerou importantes mudanças - as empresas tiveram que incorporá-las e se adaptarem a um intenso processo de modernização, que produziu novos consumidores, cada vez mais precoces e exigentes, bem como novas necessidades e novas oportunidades. Os programas de qualidade baseados nas normas ISO<sup>49</sup> foram adotados pela maioria das empresas e pelos próprios órgãos do governo ao longo da década de 1990.

Pelos resultados alcançados, a política de abertura comercial pôde ser bem-sucedida ao gerar efeitos positivos, ao mesmo tempo em que revelava infundados os temores de um sucateamento do parque industrial brasileiro. Ao contrário, é possível se afirmar que o mesmo experimentou alguma renovação, o que pode ser atestado de modo incontestado, entre outros, pela indústria automobilística.

Os efeitos positivos são constatados a partir das variações de pequena monta dos coeficientes de importação do país, bem como pelo grau de abertura que se mostrou em tendência crescente a partir de 1990 e principalmente, pelos termos de troca, que não mais apresentaram deterioração.

---

<sup>49</sup> As normas de qualidade da série ISO 9000, que tratam da qualidade do produto e de sua adequação ao uso, bem como as normas da série 14.000, que tratam das questões ambientais.

# ANEXO

MEDIDA PROVISÓRIA Nº 158, DE 15 DE MARÇO DE 1990.

Dispõe sobre a isenção ou redução de Imposto de Importação, e dá outras providências.

**O PRESIDENTE DA REPÚBLICA**, no uso da atribuição que lhe confere o artigo 62 da Constituição, adota a seguinte medida provisória, com força de lei:

Art. 1º Ficam revogadas as isenções e reduções do Imposto de Importação e do Imposto sobre Produtos Industrializados, de caráter geral ou especial, que beneficiam bens de procedência estrangeiras, ressalvadas as hipóteses previstas nos artigos 2º a 5º desta medida provisória.

Parágrafo único. O disposto neste artigo aplica-se às importações realizadas por entidades da Administração Pública Indireta, de âmbito, federal, estadual ou municipal.

Art. 2º As isenções e reduções do Imposto de Importação ficam limitadas, exclusivamente:

I - às importações realizadas:

a) pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal, pelos Territórios, pelos Municípios e pelas respectivas autarquias;

b) pelos partidos políticos e pelas instituições de educação ou de assistência social;

c) pelas missões diplomáticas e repartições consulares de caráter permanente e pelos respectivos integrantes;

d) pelas representações de organismos internacionais de caráter permanente, inclusive os de âmbito regional, dos quais o Brasil seja membro, e pelos respectivos integrantes;

e) pelas instituições científicas.

II - nos casos de:

a) importação de livros, jornais e periódicos e do papel destinado à sua reprodução;

b) amostras e remessas postais internacionais, sem valor comercial;

c) remessas postais e encomendas aéreas, internacionais, destinadas a pessoa física;

d) bagagem de viajantes procedentes do exterior ou da Zona Franca de Manaus;

e) bens adquiridos em Loja Franca, no País;

f) bens trazidos do exterior, referidos na alínea b, do parágrafo 2º, do artigo 1º, do Decreto-Lei nº 2.120, de 14 de maio de 1984;

g) bens importados sob o regime aduaneiro especial de que trata o inciso III, do artigo 78, do Decreto-Lei n° 37, de 18 de novembro de 1966;

h) gêneros alimentícios de primeira necessidade, fertilizantes e defensivos para aplicação na agricultura ou pecuária, bem assim matérias-primas para sua produção no País, importados ao amparo do artigo 4° da Lei n° 3.244 de 14 agosto de 1957, com a redação dada pelo artigo 7° do Decreto-Lei n° 63, de 21 de novembro de 1966;

i) bens importados ao amparo da Lei n° 7.232, de 29 de outubro de 1984; e

j) partes, peças e componentes, destinados ao reparo, revisão e manutenção de aeronaves e embarcações.

§ 1° A isenção referida na alínea g do inciso II deste artigo aplica-se à importação de matérias-primas, produtos intermediários e componentes a serem utilizados na fabricação, no País, de máquinas e equipamentos fornecidos em decorrência de licitação internacional, contra pagamento em moeda conversível proveniente de financiamento concedido por instituição financeira internacional, da qual o Brasil participe, ou por entidade governamental estrangeira.

§ 2° As isenções referidas neste artigo serão concedidas com observância do disposto na legislação respectiva.

Art. 3° Fica assegurada a isenção ou redução do Imposto sobre Produtos Industrializados, conforme o caso:

I - nas hipóteses previstas no artigo 2° desta medida provisória, desde que satisfeitos os requisitos e condições exigidos para a concessão do benefício análogo relativo ao imposto de importação; e

II - nas hipóteses de tributação especial de bagagem ou de tributação simplificada de remessas postais e encomendas aéreas internacionais.

Art. 4° Fica igualmente assegurado às importações efetuadas para a Zona Franca de Manaus e Amazônia Ocidental o tratamento tributário previsto nos artigos 3° e 7° do Decreto-Lei n° 288, de 28 de fevereiro de 1967, e no artigo 2° do Decreto-Lei n° 356, de 15 de agosto de 1968, com a redação dada pelo artigo 3° do Decreto-Lei n° 1.435, de 16 de dezembro de 1975.

Art. 5° Os bens objeto de isenção ou redução do imposto de importação, em decorrência de acordos internacionais firmados pelo Brasil, terão o tratamento tributário neles previsto.

Art. 6° Os bens importados com alíquota zero do Imposto de Importação estão sujeitos aos tributos internos, nos termos das respectivas legislações.

Art. 7° É mantida a competência da Comissão de Política Aduaneira prevista na alínea b, do artigo 22, da Lei n° 3.244, de 14 de agosto de 1957, para alterar alíquotas do imposto sobre a importação, na forma do artigo 3° da referida lei, modificado pelo artigo 1° do Decreto-Lei n° 2.162, de 19 de setembro de 1984, e do artigo 5° do Decreto-Lei n° 63, de 21 de novembro de 1966.

Art. 8º Ficam reduzidos em cinquenta por cento, os percentuais do Adicional ao Frete para Renovação da Marinha Mercante (AFRMM), previstos no artigo 3º do Decreto-Lei nº 2.404, de 23 de dezembro de 1987.

Art. 9º Serão extintos, a partir de 1º de janeiro de 1991:

I - o Adicional ao Frete para Renovação da Marinha Mercante (AFRMM); e

II - o Adicional da Tarifa Portuária (ATP).

Art. 10º O disposto no artigo 1º desta medida provisória não se aplica:

I - às isenções e reduções comprovadamente concedidas, nos termos da legislação respectiva, até a data da entrada em vigor desta medida provisória; e

II - aos bens importados, a título definitivo, amparados por isenção ou redução na forma da legislação anterior, cujas guias de importação tenham sido emitidas até a data da entrada em vigor desta medida provisória.

Art. 11º Esta medida provisória entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 12º Ficam revogados o Decreto-Lei nº 1.953, de 3 de agosto de 1982, Decreto-Lei nº 2.452, de 29 de julho de 1988, e demais disposições em contrário.

Brasília, 15 de março de 1990; 169º da Independência e 102º da República.

FERNANDO COLLOR  
Zélia Cardoso de Mello

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVES, G. B.. **Discurso e Reforma do Estado no Governo Collor**. Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2004.

ANDERSON, P. Balanço do neoliberalismo, in: Pablo Gentil & Emir Sade. **Pós-neoliberalismo – as políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

———. A trama do neoliberalismo: mercado, crise e exclusão social (debate), in: Pablo Gentil & Emir Sade. **Pós-neoliberalismo – as políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

AURELIANO, L.; DRAIBE, S. A especificidade do Welfare State brasileiro. In: MPAS/CEPAL (Org.). **A política social em tempo de crise: articulação e descentralização**. Brasília: MPAS, 1989.

BELLUZZO, L.G. **Entrevista à Revista Eletrônica de Jornalismo Científico**. Disponível em <<http://www.comciencia.br/entrevistas/ppublicas/belluzzo.htm>>. Acesso em 10 set. 2005.

———. **Assim Caminha a Humanidade**. Transformações do Capitalismo Contemporâneo. Publicado pela Folha de São Paulo em 22/03/1998.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **A Reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle / Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado**, 1997. 58 p.

———. **Ortodoxos e histórico-institucionalistas**. Disponível em <<http://www.bresser-pereira.org.br/Works/SmallPapers/14.Lawson-Ortodoxx&Historico-institucionalistas.pdf>>. Acesso em 10 set. 2005.

BRUNHOFF, S. **A hora do mercado. Crítica do liberalismo**. São Paulo: Unesp, 1991.

CASTRO, M. F. & CARVALHO, M.I.V. **Globalização e transformações políticas recentes no Brasil: os anos 90**. Revista de Sociologia e Política, n.18, p. 109-129, jun. 2002.

CANUTO, O. **Comércio exterior**. Disponível em <<http://www.mre.gov.br/cdbrasil/itamaraty/web/port/economia/comext/apresent/index.htm>>. Acesso em 20 set. 2005.

DINIZ, E. **Crise, reforma do Estado e governabilidade**. Rio de Janeiro: FGV, 1977.

DRABIK, A. **Turbilhão verde-amarelo**. Curitiba: Posigraf, 1993.

DRAIBE, S. **As políticas sociais e o neoliberalismo**. Revista USP, São Paulo: EDUSP, n.17, 1993.

FONSECA, Francisco. **O Consenso Forjado – a grande imprensa e a formação da agenda ultraliberal no Brasil**. São Paulo, Hucitec, 2005.

FRIEDMAN, M. **Capitalismo e Liberdade**. São Paulo: Abril Cultural, 1984.

———. **Milton Friedman**. Disponível em <<http://www.institutoliberal.org.br/biblioteca/galeria/MiltonFriedman.htm>> . Acesso em 8 de set. 2005.

GUIMARAES, E.A. **A experiência recente da política industrial no Brasil: uma avaliação**. Brasília: IPEA, abr. 1996 (Texto para Discussão, 409).

GREMAUD; P. A. et. al. **Formação Econômica do Brasil**. São Paulo: Atlas, 1997.

GREMAUD; P. A. et. al. **Economia Brasileira Contemporânea**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

HAYEK, F. **O Caminho da Servidão**. Rio de Janeiro: Expressão e Cultura-Instituto Liberal, 1987.

HOBBSAWM, E. **A era dos extremos. O breve século XX (1914-1991)**. 2 ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

———. **A era das revoluções: Europa 1789-1848**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

———. **A era do capital: 1848 - 1875**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1996.

———. **A era dos Impérios: 1875 -1914**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

HOBBS, T. **Leviatã ou matéria, forma e poder de um Estado eclesiástico e civil**. São Paulo, Abril cultural, Coleção Os Pensadores, 1973.

HORTA, M.H., PIANI, G., KUME, H. **A política cambial e comercial. Perspectivas da Economia Brasileira -1992**. Brasília: IPEA, 1991, 634 p.

<http://www.bcb.gov.br>

<http://www.eia.doe.gov>

<http://www.fipe.com.br/publicacoes/ea>

<http://www.ibge.gov.br>

<http://www.ipeadata.gov.br>

HUGON, P. **História das doutrinas econômicas**. 14 ed. São Paulo: Atlas, 1989.

KEYNES, J. M. **A teoria geral do Emprego, do Juro e da Moeda**. São Paulo: Abril Cultural, 1983 (Coleção Os economistas).

———. **Dossiê: John Maynard Keynes & Bretton Woods**. Disponível em <<http://geocities.yahoo.com.br/guaikuru0003/keynes.html>> . Acesso em 12 set. 2005.

KRUGMAN, P.; OBSTFELD, M. **Economia Internacional – Teoria e Prática**. 5 ed. São Paulo: Makron Books, 2001.

LAMPREIA, L. F. A inserção internacional do Brasil. **Gazeta do Povo**, Curitiba, 21 ago. 2005. Suplemento especial “UnicenP pensa o Brasil”, p. 5.

LANZANA, A. E. T. **Economia Brasileira – Fundamentos e Atualidade**. 2 ed. São Paulo: Editora Atlas S.A., 2002.

LESSA, C. **O conceito de política econômica: ciência e/ou ideologia**. Campinas, SP: Unicamp. IE, 1988.

LINZ, J. & STEPAN, A. **A transição e consolidação da democracia – A experiência do sul da Europa e da América do Sul**. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

LOCKE, John. **Segundo tratado sobre o governo**. São Paulo, Abril cultural, Coleção Os Pensadores, 1973.

MELLO, F. C. de. Pronunciamento no encerramento do 11º Seminário da Comissão Empresarial de Competitividade de Mercado (03/07/91). In: **Discursos Durante a Presidência**. Disponível em <<http://www.collor.com>>. Acesso em 15 set. 2005.

NAÍM, M. **O consenso de Washington ou A confusão de Washington?** Revista brasileira de comércio exterior, ed. 64, jul. / set 2000. Disponível em <<http://www.funcex.com.br/rbce>> Acesso em 07 set. 2005.

NAKANO, Y. As fragilidade do plano collar de estabilização. In: FARO,C; BRESSER, L.C.P. [et. al.] (Ed.) **Plano Collor: avaliações e perspectivas**. Rio de Janeiro: Livros Técnicos e Científicos Editora, 1990. p. 136-153.

**Novo Dicionário Eletrônico Aurélio versão 5.0** - Edição eletrônica autorizada à POSITIVO INFORMÁTICA LTDA.

OLIVEIRA, C. T. **Comércio exterior e a questão portuária**. 1. ed. São Paulo: Edições Aduaneiras Ltda., 1992a.

OLIVEIRA, F. **Collor, a falsificação da ira**. Rio de Janeiro: Imago Editora Ltda., 1992b.

———. Neoliberalismo à brasileira, in: Pablo Gentil & Emir Sade. **Pós-neoliberalismo – as políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

PAIVA, P. Colloreeconomics. In: FARO,C; BRESSER, L.C.P. [et. al.] (Ed.) **Plano Collor: avaliações e perspectivas**. Rio de Janeiro: Livros Técnicos e Científicos Editora, 1990. p. 35-42.

PIO, C. **Liberalização do Comércio: Padrões de Interação entre Elites Burocráticas e Atores Sociais**. Disponível em <<http://www.unb.br/irel/carlospio/liberalizacao.pdf>>. Acesso em 16 set. 2005.

POLANYI, K. **A grande transformação: as origens de nossa época**. Rio de Janeiro: Campus, 1980.

———. **Duas faces do mercado**. Disponível em <<http://educaterra.terra.com.br/voltaire/cultura/2002/06/10/001.htm>>. Acesso em 8 set. 2005.

PRADO, L.C.D. Brasil: políticas comerciais e industriais: evolución y perspectivas. In: **Nuevas Políticas Comerciales Em América Latina Y Ásia – Algunos Casos Nacionales**, 1999, Santiago de Chile. **Anais...** Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), 1999. p. 147-204.

SILBER, S. B. **Mudanças estruturais na economia brasileira (1988-2002): abertura, estabilização e crescimento**. Disponível em <<http://www.usp.br/prolam/simao.pdf>>. Acesso em 20 set. 2005.

SMITH, A. **Uma investigação sobre a natureza e causas da Riqueza das nações**. Tradução e Seleção: Norberto de Paula Lima. 6 ed. Rio de Janeiro: Ediouro Publicações S.A., 1986. Direitos cedidos pela Hemus Editora. Original inglês.

———. **A riqueza das nações: investigação sobre sua natureza e suas causas**. São Paulo: Abril Cultural, 1983. V. 1 e 2.

SUZIGAM, W. O plano de estabilização e a política industrial. In: FARO,C; BRESSER, L.C.P. [et. al.] (Ed.) **Plano Collor: avaliações e perspectivas**. Rio de Janeiro: Livros Técnicos e Científicos Editora, 1990. p. 339-343.

VALLS, Álvaro L.M. **O que é ética**. 7 ed. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1997, p.7.

WERNECK VIANNA, M.L.T. **Articulação de interesses, estratégias de bem-estar e políticas públicas: a americanização (perversa) da seguridade social no Brasil**. Doutorado. Tese apresentada ao Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, 1995.