

A POLÍTICA ECONÔMICA DOS ANOS 90: TRANSFORMAÇÕES ESTRUTURAIS COM ESTAGNAÇÃO E VULNERABILIDADE NO MERCADO FINANCEIRO INTERNACIONAL

Josmar CAPPA¹

RESUMO

Neste artigo analisa-se a condução da política econômica neoliberal durante os anos 90, destacando-se a situação de estabilidade monetária com estagnação econômica e vulnerabilidade no mercado financeiro internacional. Para facilitar a leitura, optou-se por anexar a lista da tradução das siglas citadas no final do texto, além de dividi-lo em duas partes. A primeira refere-se as circunstâncias históricas que possibilitaram a implementação da política econômica neoliberal nos anos 90. A segunda aprofunda a análise da referida política por meio dos seguintes itens: I) recessão entre 1990 e 1992 e o início da política econômica neoliberal; II) recuperação econômica e a edição do Plano Real entre 1993 e 1995; e III) vulnerabilidade externa e estagnação econômica pós-1996.

ABSTRACT

In this article it is analyzed the conduction of the neoliberal economic politics during years 90, being distinguished the situation of monetary stability with economic stagnation and vulnerability in international financial market. To facilitate the reading, it was opted to annexing the stack of the translation of the acronyms cited in the end of the text, beyond dividiz it in two parts. The first one mentions the historical circumstances that make possible the implementation of the neoliberal economic politics in years 90. The second one deepens the analysis of the cited politics by means of the following itens: I) contraction between 1990 and 1992 and the beginning of the neoliberal economic politics; II) economic backup and the edition of the Real Plan between 1993 and 1995; e III) external vulnerability and economic stagnation after-1996.

⁽¹⁾ Doutor em Economia e Especialista em Economia do Trabalho pela Unicamp. Professor Titular na Faceca e Consultor Interno para assuntos relativos a Economia do Trabalho, ambos da PUC-Campinas. Este artigo corresponde a uma parte, revista e modificada, da tese de doutorado do autor publicada pela Editora LTr – São Paulo em 2000, com o título “Passado e Presente do Sistema de Relações de Trabalho no Brasil”.

1. POLÍTICA ECONÔMICA NEOLIBERAL E TRANSFORMAÇÕES ESTRUTURAIS NOS ANOS 90²

Nos anos 90, o FMI enfatizou a realização das reformas estruturais, orientadas pelo Consenso de Washington, como condição básica para os países periféricos terem novamente acesso aos fluxos de créditos externos voluntários para equilibrar o balanço de pagamentos³ e, desse modo, construir uma nova estratégia de desenvolvimento econômico. Ou seja, passou a recomendar o que foi denominado pela literatura especializada de projeto neoliberal: de um lado, reforma do Estado, por meio da privatização de empresas estatais, reformas administrativa, tributária, da Previdência Social e das relações de trabalho; de outro, mudanças na política econômica articuladas com as reformas estruturais, especialmente abertura comercial, liberalização financeira e políticas fiscal e monetária restritivas.

No caso brasileiro, o projeto neoliberal foi adotado no início da década de 1990 pelo presidente Collor de Mello (1990-1992), como desdobramento dos Planos Collor 1 e 2. Posteriormente, foi revisado na gestão de Itamar Franco (1993-1994), principalmente quanto à legalidade da privatização de empresas estatais, e reafirmado no governo de Fernando Henrique Cardoso (1994-1998) com o Plano Real.

Apesar de ser uma recomendação do FMI, aos poucos, porém, as propostas do Consenso de Washington contribuíram para que os argumentos liberais derrotados na Constituição Federal de 1988 fossem rearticulados pelo governo Collor de Mello como forma de modernizar o País, passando a expressar, para boa parte da sociedade brasileira, uma crítica a interferência

do Estado na atividade econômica e uma alternativa ao padrão de desenvolvimento constituído desde meados da década de 1930. Nesse caso, entende-se que o Estado foi o principal responsável pela crise econômica dos anos 80, devido ao descontrole das contas públicas e ao crescimento das dívidas interna e externa, que levaram o País a uma situação de hiperinflação e de ingovernabilidade ao final da década.

Nos anos 90, o projeto neoliberal foi apresentado à sociedade como alternativa ao padrão de desenvolvimento iniciado na década de 1930 porque considera-se que este chegou ao esgotamento. Embora o Estado tenha protegido indiscriminadamente a indústria local por meio de barreiras às importações e concessões de incentivos fiscais e creditícios, essa indústria tornou-se ineficiente e incapaz de acompanhar as inovações tecnológicas em curso nos países avançados e de garantir a inserção do País no comércio mundial, que se tornou mais internacionalizado e competitivo.

Na concepção neoliberal, a retomada do crescimento econômico sustentado depende da aprovação das reformas estruturais e das mudanças na política econômica porque ambas são necessárias para corrigir distorções crônicas como déficit público descontrolado e inflação elevada. Nesse caso, as medidas principais de política econômica são as aberturas comercial e financeira indiscriminadas, sendo a reforma do Estado essencial para, ao mesmo tempo, sanear as contas públicas, reduzir sua interferência na economia, redefinir sua função na sociedade e eleger o mercado como o melhor e mais eficiente mecanismo de alocação de recursos. Compreende-se, em geral, que o Estado deve apenas regular serviços públicos considerados

⁽²⁾ Esta parte foi elaborada com base em: Belluzzo (1996); Coutinho (1996); Goldenstein (1994); Laplane & Sarti (1997); Mercadante (1997); Meyer (1994); Miranda (1992, 1994); Tavares (1993); Tavares & Melin (1997); Williamson (1990).

⁽³⁾ O retorno do fluxo de crédito externo voluntário para o Brasil, no início da década de 1990, encerrou o período de interrupção mantido desde a moratória do México em 1982. Foi determinado pela recessão econômica nos EUA e na Europa, que contribuiu para reduzir as taxas de juros no mercado financeiro internacional, pelo diferencial entre as taxas de juros pagas nos mercados interno e externo e pela disposição do governo federal implementar as propostas do Consenso de Washington.

essenciais como saúde, educação e segurança para garantir ao indivíduo condições básicas para inserir-se na sociedade por meio do mercado de trabalho.

A reforma do Estado para os neoliberais inclui as seguintes alterações: i) privatização de empresas estatais para que se tornem eficientes, competitivas e tenham condições de ampliar a escala de produção para reduzir preços, no médio e longo prazos, além de ajudar a combater o déficit público para reduzir as taxas de juros; ii) reforma administrativa para diminuir o tamanho do Estado, obter eficácia no serviço público e reduzir gastos; iii) reforma tributária para ampliar a arrecadação de recursos públicos e torná-lo autosuficiente, além de simplificar o processo de arrecadação para estimular a produção nacional e desonerar as exportações; iv) reforma da Previdência Social para reduzir seu déficit, principalmente por meio de alterações nos valores dos benefícios e prolongamento do período de contribuição; e v) reforma nas relações de trabalho por meio da desregulamentação do mercado de trabalho e flexibilidade nas negociações coletivas.

Entre 1990 e 2000, as reformas estruturais que avançaram foram a da privatização de empresas estatais e a da Previdência Social. A condução das reformas estruturais depende de aprovação no Congresso Nacional, mas ficou submetida a implementação e preservação da política econômica neoliberal. Basicamente porque, num País onde persistiu por muitos anos inflação elevada e estagnação econômica, a prioridade foi manter a estabilidade monetária alcançada com o Plano Real para não abalar a aliança política entre PSDB, PFL, PTB e membros do PMDB que saiu vitoriosa nas eleições de 1994, foi ampliada nos anos seguintes com a inclusão do PPB e PSD e garantiu o direito a reeleição ao presidente da República a partir de 1998.

Por isso, a preservação da política econômica neoliberal tornou-se predominante na agenda do governo, principalmente depois de

1994. Trata-se, em resumo, da aplicação de políticas fiscal e monetária restritivas e da liberalização dos instrumentos de política de comércio exterior, vistos como essenciais para combater processos de inflação crônicos e déficit público descontrolado. Ao lado da abertura comercial e financeira indiscriminadas, essa política econômica, no entanto, produz resultados equivalentes ao das reformas estruturais na busca de nova estratégia de desenvolvimento econômico.

As políticas fiscal e monetária restritivas foram apresentadas como forma de gerar superávit primário duradouro e orçamento público compatível com a arrecadação de recursos. Isto é, de um lado, procurou-se gerar superávits primários por meio de ajustes fiscais, que, entre outras, implicou em retirada ou redução de incentivos e subsídios fiscais e creditícios.

De outro, tentou controlar a expansão do crédito restringindo-se a emissão de moedas e elevando-se as taxas de juros. Desse modo, haveria recursos para honrar a dívida interna, sem emissão de títulos públicos, o que sinalizaria aos credores, internos e externos, situação de solvabilidade das contas públicas do País.

A política de comércio exterior envolveu abertura comercial e liberalização financeira indiscriminadas e concentradas no tempo, articuladas com valorização da taxa de câmbio. Assim, o governo reduziu barreiras à importação e facilitou a compra de produtos estrangeiros para combater a inflação. Com taxas de juros elevadas atraiu fluxos de créditos externos voluntários, que compensaram os desequilíbrios no balanço de pagamentos provocados, sobretudo, pelos déficits na balança comercial.

Como justificativa, defendeu a exposição da indústria local à concorrência internacional para provocar, simultaneamente, um movimento de reestruturação econômica e de concentração e centralização de capital, que seria benéfico ao País porque elevaria a produtividade e a competitividade dessa indústria, corrigindo outra distorção do padrão de desenvolvimento anterior

e criando condições para gerar crescimento econômico sustentável.

Por esse motivo, a reforma das relações de trabalho é apresentada pelos neoliberais como necessária para compensar parte das dificuldades geradas pelo acirramento da concorrência imposta pela abertura comercial, assim como para reduzir o custo da força-de-trabalho e tornar o País atraente aos investimentos diretos estrangeiros. Então, defendem a desregulamentação do mercado de trabalho e a flexibilidade nas negociações coletivas, que devem ser limitadas ao âmbito da empresa, prevalecer sobre a legislação trabalhista e excluir a participação do Estado.

Na estratégia de desenvolvimento neoliberal, o Estado não deve interferir nas relações de trabalho determinando questões da organização sindical, dos salários e dos conflitos coletivos. Trata-se de outra disfunção do padrão constituído a partir da década de 1930, que dificultou o aprimoramento da negociação coletiva e o processo de contratação e demissão de trabalhadores (rigidez no mercado de trabalho). Para corrigir essa disfunção, além de não interferir nos conflitos coletivos, o Estado deve exercer o papel de elevar a eficiência e a produtividade dos trabalhadores e facilitar o retorno dos desempregados ao mercado de trabalho por meio: i) de programas de treinamento e reciclagem profissional (PBQP, PACTI, PcdA, Planfor e Proeduc); ii) do aprimoramento de políticas compensatórias existentes como, por exemplo, seguro-desemprego; e iii) de programas de geração de emprego e renda (Proger, Proemprego).

Pretende-se, em seguida, aprofundar a análise da política econômica neoliberal nos anos 90, que avançou mais que as reformas estruturais. No Brasil, a política econômica neoliberal foi adotada pelo governo Collor de Mello (1990-1992) como desdobramentos dos

Planos Collor 1 e 2. Aos poucos, porém, seus instrumentos, especialmente aberturas comercial e financeira indiscriminadas, taxas de juros elevadas e câmbio sobrevalorizado, tornaram-se os mecanismos básicos de condução da política econômica nos anos 90.

Pelos motivos acima, principalmente depois da estabilidade monetária alcançada com o Plano Real e sustentada pela política econômica neoliberal, o País passa por dificuldades para retomar o crescimento econômico de forma sustentável e tornou-se vulnerável aos fluxos de capitais no mercado financeiro internacional. Ao mesmo tempo, passa por transformações estruturais que aprofundam sua inserção subordinada no comércio internacional e apontam para a tendência de regressão econômica, tendo a desestruturação do mercado de trabalho urbano como uma de suas manifestações mais visíveis⁴.

Em termos conjunturais, entre 1990 e 1999 persistiu no País uma situação de estagnação econômica (crescimento médio anual de 1,9%), cujas características foram períodos de forte instabilidade (1990-1992), seguidos de curta recuperação (1993-1995), incentivada principalmente pelo aumento do consumo interno promovido pelo Plano Real, e pela estagnação econômica (1996-1999).

2. A CONDUÇÃO DA POLÍTICA ECONÔMICA NEOLIBERAL NO BRASIL⁵

2.1. Recessão entre 1990 e 1992 e o início da política econômica neoliberal

A política econômica implementada entre 1990 e 1992 ficou caracterizada pela edição de dois planos econômicos de estabilização,

⁽⁴⁾ A desestruturação do mercado de trabalho urbano no Brasil constitui objeto de estudo para ser analisado em outro artigo.

⁽⁵⁾ Esta seção foi elaborada a partir de: Andrei & Arruda Sampaio (1995); Bacen (1998); Belluzzo (1996); Coutinho (1996); Franco (1995); Iesp-Fundap (1999); Jorge (1991); Minfaz (1994); Oliveira (1990); Oliveira & Biasoto Junior (1990); Sicsú (1996).

conhecidos como Plano Collor 1 e Plano Collor 2. Eles provocaram uma recessão econômica que, diferente daquela de 1981-1983, foi articulada com o início da implementação da política econômica neoliberal, especialmente aberturas comercial e financeira indiscriminadas, elevação das taxas de juros e privatização de empresas estatais. Foram indiscriminadas porque implantadas num curto espaço de tempo, implicaram em taxas de juros que estiveram entre as maiores do mercado financeiro internacional e não contaram com uma política industrial que servisse como orientação por parte do Estado.

Editado em março de 1990, o Plano Collor 1 tinha como objetivos principais eliminar o processo de hiperinflação (inflação oficial de 84,32% nesse último mês), estabilizar a evolução dos preços e promover a liberalização comercial do País ao mercado externo. Na concepção do governo federal, com as entradas de produtos importados e de capitais estrangeiros (produtivos e financeiros) seria possível combater a inflação e retomar o crescimento econômico, além de conseguir nova inserção no comércio internacional.

Para atingi-los, foram adotadas as seguintes medidas principais: i) reforma monetária que instituiu o Cruzeiro e reteve 67% dos Cruzados Novos em circulação no País para reduzir as despesas com os juros da dívida interna; ii) ajuste fiscal para reduzir o déficit público que, entre outras, reajustou preços e tarifas públicos, desestruturou órgãos públicos⁶, suspendeu investimentos (Finam, Finor e Finres), eliminou incentivos fiscais às exportações, restringiu o crédito à agricultura; indexou o valor dos impostos federais ao BTN fiscal, reduziu o

prazo de pagamento do IR na fonte e do IPI, aumentou as alíquotas do IPI sobre bebidas e supérfluos e o IOF sobre ouro, overnight e poupanças acima de 10 mil BTN's; iii) tabelamento de preços e salários e prefixação mensal para reajustes futuros; e iv) revogou a suspensão das importações de produtos do anexo "C" da Cacex⁷, extinguiu as isenções e reduções nas alíquotas do imposto de importação e do IPI sobre produtos importados e suspendeu os pagamentos da dívida externa.

O Plano Collor 1 acentuou a retração da atividade econômica no País, em curso desde fins de agosto de 1989⁸, e provocou uma recessão que durou até meados de 1992. A retenção dos ativos em circulação esteve entre as medidas que mais contribuíram para iniciar a recessão, pois o bloqueio dos Cruzados Novos foi realizado sem distinguir demanda por moeda para transações correntes de poupança financeira. Por isso, com intensidades distintas, houve paralisação da atividade econômica e aumento da procura por moeda entre os atores sociais para saldar obrigações financeiras.

Diante da falta de liquidez e da redução da atividade econômica no País, durante os dois primeiros meses de vigência do Plano Collor 1, o governo federal adotou algumas medidas que, praticamente, anularam os efeitos macroeconômicos esperados com a retenção dos ativos em circulação. Entre elas, autorizou saques de até Cr\$500 mil e criou uma linha de crédito no BNDES, com juros subsidiados, de Cr\$500 mil a Cr\$3 milhões. Ademais, por determinação do Plano Collor 1, os pagamentos de taxas, impostos (federais, estaduais e municipais) e de contribuições à Previdência Social puderam

⁶ O total de ministérios passou de 23 para 12, devido ao acúmulo de funções em alguns ministérios como nos casos dos Ministérios da Economia e do Trabalho. O primeiro assumiu as atribuições da Fazenda e do Planejamento, enquanto o outro incorporou o da Previdência Social. Ademais, foram extintos 24 organismos estatais como o CDI, principal órgão de formulação de política industrial, e autarquias como a Siderbrás, o IAA, o IBC, entre outros.

⁷ No anexo "C" constavam 1.200 produtos com guia de importação suspensa, além da relação de isenções e reduções do imposto de importação prevista nos regimes especiais de importação.

⁸ Em abril de 1990 a produção industrial caiu 25,8% em relação ao mês anterior (Jorge, 1991:p.44). Segundo a Fundação SEADE-DIEESE, entre março e abril de 1990 a taxa de desemprego, na RMSP, passou de 9,3% para 10,6%, chegando a 12,1% em junho desse mesmo ano.

ser feitos em Cruzados Novos, convertidos em Cruzeiros até 18-5-1990.

Com isso, e diante da tendência de crescimento da inflação que, entre abril e maio de 1990, subiu de 3% para cerca de 5%, o governo federal intensificou o uso das políticas monetária e fiscal restritivas e do arrocho salarial como principais formas de evitar a indexação generalizada de preços e salários. Assim, em maio de 1990, abandonou a política de prefixação de preços e salários e editou várias medidas provisórias para impedir a reposição de perdas salariais anteriores e posteriores ao Plano Collor 1.

Ao lado das políticas monetária e fiscal restritivas e do arrocho salarial, o governo federal adotou a política neoliberal de comércio exterior, antecipando o processo de abertura comercial, para, ao mesmo tempo, facilitar a entrada de produtos importados, acirrar a concorrência interna, impedir o crescimento da inflação e normalizar as relações internacionais do Brasil com a comunidade financeira internacional⁹.

Todavia, a partir de agosto de 1990, houve um movimento de especulação contra a taxa de câmbio. Diante da possibilidade de valorização cambial, a maioria dos empresários passou a adiar o fechamento de contratos de câmbio. Na ausência de recursos externos abundantes e contínuos, a especulação contra a taxa de câmbio tende a exaurir as reservas internacionais e, assim, provocar uma crise cambial. Para evitá-la, a partir de meados de outubro, o Bacen voltou a instituir pequenas desvalorizações do Cruzeiro em relação ao Dólar (minidesvalorizações cambiais). O resultado, porém, não foi suficiente para que o saldo na balança comercial de 1990

(US\$ 10,7 bilhões) superasse o de 1989 (US\$ 16,1 bilhões).

A especulação cambial e as dificuldades para fechar um acordo com os credores externos representaram o fim do Plano Collor 1. Depois de passar para quase 10% em junho, a inflação atingiu cerca de 19% em dezembro de 1990. Em parte, isso pôde ser atribuído às pressões de custos do petróleo e de produtos agrícolas provocadas, respectivamente, pela guerra no Golfo Pérsico e pelo atraso na concessão de crédito agrícola, além da queda de safras importantes (soja, milho e arroz), da falta de estoques reguladores e da precariedade do sistema de transporte.

As políticas monetária e fiscal restritivas não foram suficientes para impedir a tendência de crescimento da inflação, como também o processo de abertura comercial não produz efeitos no curto prazo. Motivos pelos quais, o governo federal editou o Plano Collor 2 em janeiro de 1991. Entre seus objetivos principais estavam: i) controlar a inflação; ii) reequilibrar as finanças públicas; e iii) recuperar a eficácia das políticas monetária e fiscal para controlar a liquidez da economia e concretizar o acordo da dívida externa.

As medidas mais importantes para atingi-los foram as seguintes: i) tabelamento de preços e salários; ii) aprofundamento do ajuste fiscal, com reajustes de tarifas e preços públicos e redução dos gastos públicos; e iii) desindexação da economia, entre outras, com o fim do índice oficial para reajustar salários (IPC-IBGE) e substituindo o BTN pela TR e TRD¹⁰ e o open market e demais aplicações financeiras de curto prazo pelo FAF.

⁽⁹⁾ Em 26-6-1990, o Minfaz instituiu as diretrizes de política industrial e de comércio exterior pelo PBQP, PCI e pela PICE. O PBQP deveria proporcionar as condições para modernizar e melhorar a qualidade dos produtos brasileiros a partir das deliberações tomadas nos GEPS, compostos somente por representantes empresariais e membros do governo federal. O PCI estabelecia medidas e instrumentos de política industrial que norteariam o financiamento das exportações. A PICE seria para aumentar a competitividade e a produtividade da indústria nacional no curto prazo. Os principais instrumentos seriam a redução das tarifas aduaneiras, cuja média deveria passar de 20% para 14%, em 1994, e a deliberação de recursos financeiros para pesquisa, ciência e tecnologia pelo PACTI, criado em 7-11-1990.

⁽¹⁰⁾ A diferença era que os novos indexadores seriam calculados com base em expectativas de inflação futura e não mais pela inflação passada. Ou seja, seriam baseados na taxa média de juros dos CDB's negociados pelos dez maiores bancos no Brasil.

Essas medidas aumentaram a contração da demanda agregada e, assim, intensificaram a recessão como mecanismo mais importante de combate ao crescimento inflacionário. Não obstante, a inflação ficou estabilizada na casa de um dígito somente até junho de 1991 porque, depois de passar para cerca de 11% em julho, chegou a 25% em novembro desse mesmo ano.

O crescimento da inflação, ao lado da redução de US\$2,2 bilhões das reservas cambiais, ocorrida entre junho e novembro de 1991, foram decisivas para encerrar o Plano Collor 2. A redução das reservas cambiais foi provocada, basicamente, pelo fraco desempenho da balança comercial, cujo saldo passou de US\$ 974 bilhões para US\$ 452 bilhões. Isso provocou novas especulações contra a taxa de câmbio que resultaram numa desvalorização de 16,2% do Cruzeiro em setembro de 1991¹¹.

Diante disso, o governo federal tentou encerrar as negociações sobre pagamentos da dívida externa para atrair capital estrangeiro e retomar o crescimento econômico. Assim, aprofundou a adoção de algumas medidas neoliberais anunciadas em 1990. Entre as principais, foram selecionadas as seguintes: i) a privatização de empresas estatais com a realização dos leilões da Usiminas, Celma, Mafersa, Cosinor, Indag e Aços Finos Piratini, entre outubro e novembro de 1991; ii) o avanço da abertura comercial por meio do cronograma de

redução das tarifas aduaneiras¹²; e iii) elevou as taxas de juros internas para facilitar a entrada de capital estrangeiro nas bolsas de valores e ter acesso ao fluxo de crédito externo voluntário, aproveitando-se da elevada liquidez no mercado financeiro internacional.

Ao lado do acordo da dívida externa com o FMI em janeiro de 1992¹³, os instrumentos de política econômica neoliberais acima atraíram capitais externos e elevaram o estoque de reservas cambiais, constituindo, assim, um cenário favorável ao fim da recessão econômica em meados de 1993, como também sinalizaram as condições básicas para implementar a política econômica de combate a inflação nos anos 90. O final da recessão esteve relacionado ao desempenho da agropecuária (crescimento de 5,4% em 1992), a recuperação das exportações e, principalmente, ao retorno do fluxo de capital externo voluntário, atraído pela maior rentabilidade das taxas de juros internas em relação àquelas do mercado financeiro internacional¹⁴.

2.2. Recuperação econômica e a edição do Plano Real entre 1993 e 1995

O afastamento do presidente Collor de Mello, no final de 1992, ao menos em parte, contribuiu para reverter o processo recessivo no País. Isso porque, com a posse do vice-presidente Itamar Franco houve melhores condições para

⁽¹¹⁾ Nesse sentido, foram insuficientes as medidas adotadas pelo presidente Collor de Mello para compensar os efeitos da recessão e, ao mesmo tempo, não comprometer sua precária base de apoio político no Congresso Nacional. Entre elas, o fim do tabelamento de preços e de salários por meio de negociações nas câmaras setoriais, entre abril e setembro de 1991, o refinanciamento das dívidas dos estados, municípios e usineiros e o restabelecimento de subsídios e incentivos fiscais (regionais e setoriais) como, por exemplo, para agricultura, construção naval, Zona Franca de Manaus e projetos da Sudene e Sudam.

⁽¹²⁾ Por exemplo, para a importação de máquinas-ferramenta com CN, a alíquota foi fixada em 25%, para produtos da química fina ficou entre 20% e 30% e para a informática ficou em 35%.

⁽¹³⁾ O Brasil adotou o conceito tradicional (geração de divisas) para equilibrar o balanço de pagamentos. Entre outras metas, deveria obter um crescimento de US\$ 2 bilhões nas reservas externas, um superávit comercial de US\$ 12 bilhões, um saldo no balanço de pagamentos de US\$ 7,3 bilhões e uma inflação de 2,5% em dezembro. Devido ao descumprimento dessas metas, os créditos *stand-by* foram interrompidos em meados do segundo trimestre de 1992 e a retomada das negociações com o FMI, prevista para agosto do mesmo ano, foi suspensa.

⁽¹⁴⁾ Em janeiro de 1992, as taxas de juros no Brasil chegaram a 69% ao ano, enquanto as taxas médias de juros no mercado financeiro internacional eram de 4,1% ao ano (Meyer, 1994:p.8). Como contrapartida, cresceu a participação dos juros reais no total da dívida mobiliária. Até setembro de 1991, essa dívida ficou negativa em torno de US\$ 1,2 bilhão. Entre outubro e abril de 1992, saltou para US\$ 7,5 bilhões. Esse aumento foi contornado porque o estoque da dívida pública foi reduzido pelo bloqueio dos Cruzados Novos.

utilizar a política econômica neoliberal como instrumento de combate à inflação, de forma que foi possível: i) adotar medidas favoráveis a recuperação do crescimento econômico; ii) continuar atraindo capital estrangeiro para evitar especulações contra a taxa de câmbio e inibir o crescimento da inflação; e iii) concretizar a disposição do governo federal de fazer ajuste fiscal para reduzir o déficit público sem emitir títulos para saldar dívidas passadas.

Desde o final de 1992, foram adotadas medidas que contribuíram para reverter a recessão econômica. Entre as principais, estiveram: i) aumento dos gastos com a Previdência Social; ii) ampliação do reajuste salarial (60% do FAS) e sua extensão para quem ganhava até 6 salários-mínimos (Lei 8.542, de dezembro de 1992); iii) aumento real do salário mínimo; iv) contenção dos reajustes das tarifas públicas até o início do segundo trimestre de 1993; e v) acordo firmado na Câmara do Setor Automobilístico, em fevereiro de 1993, que sinalizava para a recuperação da produção, das vendas e estancamento das demissões nesse segmento econômico e efeitos similares para os demais setores do processo produtivo.

O presidente Itamar Franco manteve as políticas de abertura comercial e de liberalização financeira indiscriminadas, iniciadas no governo de Collor de Mello, para elevar o estoque das reservas externas (cerca de US\$ 24 bilhões) e evitar novas especulações contra a taxa de câmbio. Assim, em 1993 foram flexibilizadas algumas regras para garantir a entrada de investimentos estrangeiros e cumprido o

cronograma de redução das tarifas aduaneiras estabelecido pelo governo anterior¹⁵.

O cronograma de privatização de empresas estatais foi suspenso até março de 1993 para, entre outros: i) averiguar a legalidade do processo; ii) rever os critérios de definição do preço mínimo das ações e das moedas utilizadas para a compra; iii) incluir no programa de desestatização os setores de telecomunicações, de energia elétrica e de petróleo; e iv) ampliar as participações do capital estrangeiro e do fundo de ações dos empregados de 10% para 20%. Desse modo, além de incluir novos setores para serem privatizados, o governo federal conseguiu dar legitimidade ao processo de privatização de empresas estatais.

No segundo semestre de 1993 o governo federal introduziu mudanças na política fiscal, especialmente com a criação do IPMF¹⁶ e a edição do PAI, que melhoraram a capacidade do Estado arrecadar recursos públicos, sem alterar o sistema tributário vigente, e interromperam a tendência de crescimento do déficit público¹⁷. Com o PAI, foi possível reduzir despesas públicas (US\$ 6 bilhões) e aumentar receitas, principalmente: i) pela antecipação dos prazos de recolhimento de todos os impostos federais (IPI, IRF, Cofins, PIS, entre outros); ii) pelo aumento da alíquota do IRPF de 25% para 26,5%; iii) pela venda de participações acionárias do BNDES; e iv) pelos reajustes das tarifas de preços e serviços públicos.

Os instrumentos de política econômica neoliberal, principalmente abertura comercial e financeira indiscriminadas, taxas de juros elevadas, privatização de empresas estatais,

⁽¹⁵⁾ A título de exemplo, finalizou a reserva de mercado para o setor de informática em outubro de 1992 e definiu uma nova lei de software compatível com a política de abertura comercial (Lei 8.248, de 1991). Ademais, deu continuidade as negociações para consolidar o Mercosul.

⁽¹⁶⁾ O IPMF era de competência exclusiva da União, cuja alíquota era de 0,25% sobre débitos em conta corrente do sistema bancário. Sua duração foi prevista para um ano, mas foi prorrogada por diversas vezes. Em janeiro de 1997, esse imposto tornou-se CPMF, com alíquota de 0,20% e vigência para mais um ano. Não obstante, em dezembro de 1997, o Congresso Nacional renovou a CPMF até 23-1-1999 e manteve a alíquota de 0,20%. Com ela, o governo federal arrecadou cerca de US\$ 7 bilhões em 1997. Depois, no programa de estabilidade fiscal negociado com o FMI em janeiro de 1999, a CPMF teve sua alíquota elevada para 0,38% e foi prorrogada até 2001.

⁽¹⁷⁾ Em 1993, o déficit público era cerca de 7% do PIB, e os títulos federais apresentavam um prazo médio de vencimento de três meses.

além da criação do IPMF e do ajuste fiscal promovido pelo PAI constituíram um cenário favorável a edição do Plano Real. Além disso, essas medidas econômicas neoliberais, articuladas com valorização cambial, tornaram-se os mecanismos básicos para manter a estabilidade monetária depois de 1994.

O Plano Real foi anunciado em dezembro de 1993, mas implementado em quatro etapas: i) finalização do ajuste fiscal iniciado no segundo semestre desse ano; ii) criação da URV; iii) conversão da URV em papel-moeda (o Real); e iv) implementação das reformas estruturais anunciadas em 1990 para redefinir as funções do Estado, que inclui privatização de empresas estatais e as reformas administrativa, tributária, Previdência Social e nas relações de trabalho (Ministério da Fazenda, 1993).

A conclusão do ajuste fiscal, com a criação do FSE¹⁸, em fevereiro de 1994, representou a primeira etapa. O FSE foi constituído por 20% da arrecadação de impostos e contribuições federais por meio de cortes equivalentes nos fundos dos estados e municípios. Esse valor é gasto livremente pelo governo federal que pode redirecionar recursos das "receitas vinculadas" de algumas áreas como seguro-desemprego, transportes, entre outras, para setores com escassez de recursos como a saúde, por exemplo. Então, para combater a inflação, o déficit público operacional previsto para 1994 (US\$ 9,3 bilhões) seria financiado, principalmente, com recursos do IPMF e do FSE e não com a emissão de títulos da dívida pública federal.

A segunda etapa ocorreu com a introdução da URV em março de 1994. Com esse novo indexador, o governo federal pretendia alinhar os preços relativos para evitar recomposição de margens de lucro e inflação no novo padrão monetário. Para isso, determinou que a URV acompanharia a evolução do Dólar e a perda estimada do poder de compra do Cruzeiro pela

média do IPCA-E do IBGE, IGP-M da FGV e IPC-FIPE.

Em fevereiro de 1994, os salários foram convertidos em URV pela média salarial dos últimos quatro meses. Os preços seriam convertidos em URV por meio de negociações diretas entre clientes e fornecedores, respeitando-se, porém, o prazo máximo de 360 dias previsto para a emissão da nova moeda.

Estudos empíricos sugerem, contudo, que a URV não cumpriu a função de alinhar os preços relativos para o conjunto da economia. Em parte, essa dificuldade pôde ser atribuída ao crescimento da inflação verificado no período em que antecedeu a conversão da URV para o Real. Entre fevereiro e junho de 1994, a inflação subiu de 42% para cerca de 50%, de acordo com o IPC- BR. Além disso, segundo Sicsú (1996:p.74-84), foi baixa a adoção da URV como indexador de preços, pois a conversão ocorreu, principalmente, nas tarifas e preços públicos, cujo percentual chegou a 98,5%.

A terceira etapa do Plano Real, com a conversão da URV em papel-moeda, ocorreu em julho de 1994, devido, sobretudo, ao crescimento da inflação e às eleições presidenciais marcadas para o final do ano. Portanto, diante do baixo índice de adoção da URV, a redução da inflação verificada após a introdução da nova moeda, o Real, pode ser atribuída: i) aos reajustes de preços que antecederam a conversão para o Real; ii) à valorização da taxa de câmbio, ocorrida entre julho e outubro de 1994, que facilitou a importação de produtos mais baratos do que os nacionais; e iii) a elevação das taxas de juros internas articulada com a liberalização financeira e abertura comercial indiscriminadas utilizadas para atrair o fluxo de capital externo e equilibrar o balanço de pagamentos.

Com o Plano Real conseguiu-se manter a tendência de recuperação econômica iniciada

⁽¹⁸⁾ A duração do FSE estava prevista para 1994 e 1995, mas em meados de 1997 tornou-se FEF e foi prorrogado até dezembro de 1999. Com esse fundo, o governo federal arrecada, anualmente, cerca de US\$ 34 bilhões.

em meados de 1993 e estabilizar a moeda em 1994. Assim, entre 1993 e 1995, houve crescimento do PIB, respectivamente, de 4,2%, 6% e 4,2%, enquanto a inflação, medida pelo IPC-BR, passou de 2.828,74% para 992,03% e chegou a 25,91%. Em contrapartida, com abertura comercial indiscriminada e sobrevalorização da taxa de câmbio, o País passou a ter crescentes déficits na conta de transações correntes, provocados, sobretudo, pelos déficits constantes na balança comercial (superávit de US\$ 13,3 bilhões em 1993 e déficit de US\$ 3,3 bilhões em 1995).

Para equilibrar o balanço de pagamentos, o governo incentivou a entrada de capital financeiro externo, em especial por meio da liberalização financeira, taxas de juros elevadas e privatizações de empresas estatais. Por isso, os déficits na conta de transações correntes, utilizados para manter a estabilidade monetária alcançada com o Plano Real, foram cobertos pela entrada de capital estrangeiro por meio de: i) aplicações financeiras que ofereceram elevadas taxas de juros, principalmente em relação àquelas dos países desenvolvidos; ii) empréstimos, na maioria, de médio e longo prazos; e iii) em menor parte, investimentos diretos estrangeiros.

2.3. Vulnerabilidade externa e estagnação econômica pós-1996

Com a implementação da política econômica neoliberal o País tornou-se vulnerável ao fluxo de capital no mercado financeiro internacional, pelas razões discutidas nesta seção. Ao mesmo tempo, o País passa por transformações estruturais que aprofundam sua inserção subordinada no comércio internacional e apontam para uma tendência de regressão econômica, cujo desdobramento mais visível é a desestruturação do mercado de trabalho urbano, que, contudo, não é objeto de estudo deste artigo.

A situação de vulnerabilidade externa do País caracteriza-se pelos seguintes motivos: i)

as dívidas externa e interna e o déficit público foram ampliados, principalmente pelos juros elevados; ii) há dificuldades para rebaixar as taxas de juros e estabilizar a taxa de câmbio de forma coordenada, sem provocar, no curto prazo, a saída de grandes somas de capitais e desequilíbrios no balanço de pagamentos; iii) as taxas de juros elevadas dificultam a retomada dos investimentos, público e privado, e do crescimento sustentado, provocando estagnação econômica; e iv) a estagnação inibe o aumento da arrecadação pública, obrigando o Estado a realizar ajustes fiscais, cada vez mais complexos e difíceis de serem suportados, para compensar a ausência da reforma tributária, reduzir o déficit público e a dívida interna para, assim, honrar juros elevados, o que também restringe a atividade econômica e acentua a exclusão social no País, acirrando as disputas políticas para defender interesses regionais e evitar o ônus negativo do projeto neoliberal.

A vulnerabilidade do País no mercado financeiro internacional pode, no entanto, comprometer a estabilidade monetária alcançada com o Plano Real devido aos efeitos das crises cambial e fiscal. Além disso, as elevadas taxas de juros e as necessidades de sucessivos ajustes nas contas públicas, para evitar as manifestações das crises cambial e fiscal, inibiram os investimentos, público e privado, dificultaram a retomada do crescimento econômico sustentado e configuraram uma situação de estagnação econômica pós-1996.

A possibilidade de reversão da estabilidade monetária pós-1994 pode ser explicada por três razões principais. A primeira é que não houve garantia de que o fluxo de crédito estrangeiro voluntário seria mantido. Entre outros, porque havia:

- “(…) i) a possibilidade de mudanças nas condições financeiras internacionais;
- ii) a sensibilidade dos mercados em relação à situação dos países periféricos e devedores, [devido às crescentes dificuldades para sustentar seus regimes cambiais sobrevalorizados e realizar

ajustes fiscais que mantenham a confiabilidade em suas moedas no mercado financeiro]; (...) e iii) o risco latente de uma fuga do Real, diante da desproporção entre a massa de ativos domésticos líquidos e as reservas em divisas do País” (Coutinho & Belluzzo, 1996:p.5).

A segunda é que o fluxo de empréstimo estrangeiro elevou os serviços da dívida externa (pagamento de juros) e o montante de amortização a ser pago ou renegociado. Diante disso, e da valorização cambial, tornou-se necessária a manutenção de um fluxo crescente de capital externo e, sobretudo, de investimento direto estrangeiro para compensar os déficits na balança comercial e equilibrar o balanço de pagamentos.

A terceira razão é que a entrada de capital estrangeiro no País deveu-se, basicamente, à maior rentabilidade oferecida pelas elevadas taxas de juros internas. Esse movimento expande a base monetária e a oferta de crédito interno. Para restringir a emissão de moedas, evitar um aumento da demanda e, no curto prazo, possíveis pressões inflacionárias o governo federal emitiu títulos da dívida pública interna. O resultado foi o crescimento da dívida pública mobiliária que desequilibrou as contas do governo federal e contribuiu para elevar o déficit público.

Para impedir a saída do capital estrangeiro e, ao mesmo tempo, evitar uma crise fiscal, o governo federal teve que sinalizar aos investidores condições de pagamento de suas dívidas. Por isso, foi obrigado a realizar ajustes nas contas públicas que, no entanto, tornaram-se cada vez mais difíceis de serem executados. Isso porque, houve dificuldades tanto para reduzir as taxas de juros, ao patamar dos países desenvolvidos, quanto para desvalorizar a taxa de câmbio de forma coordenada, sem que ocorresse, no curto prazo, a saída de grandes somas de capitais e desequilíbrios no balanço de pagamentos.

As dificuldades supracitadas manifestaram-se diante das crises do México em dezembro de 1994, da Ásia em outubro de 1997 e da Rússia em agosto de 1998. Nessas ocasiões, para conter a saída de capitais do País, no curto prazo, as taxas de juros internas foram elevadas para patamares que estiveram entre os maiores do mercado financeiro internacional. Por exemplo, no final de 1997, as taxas de juros internas passaram de 20,70% para 43,40% ao ano e com a crise da Rússia foram elevadas de 19% para 29,75%, chegando a 49,75% ao ano.

Com a crise do México, o Real foi desvalorizado em 5,2%, em março de 1995, e foram criados o sistema de banda cambial (faixa de flutuação das cotações do Real em relação ao Dólar, comanda pelo Bacen) e o Proer. Com a banda cambial, o governo federal passou a desvalorizar o Real lentamente, mantendo, entretanto, sua sobrevalorização em relação ao Dólar. O Proer foi criado no final de 1995 para, simultaneamente, evitar que a alta dos juros provocasse falência generalizada de bancos e para dar garantias de que não haveria perdas aos investidores no mercado financeiro¹⁹.

A necessidade de fazer ajustes fiscais, para sinalizar ao mercado financeiro que o Brasil teria como pagar os encargos gerados pelo endividamento, ocorreu particularmente com as crises da Ásia e da Rússia. Na primeira, em fins de outubro de 1997, o governo federal adotou um pacote fiscal com 51 medidas para economizar US\$ 22 bilhões, entre outras, pelos aumentos das alíquotas do IR e dos preços da gasolina, álcool, óleo diesel e gás de cozinha, além da elevação do IPI para carros e bebidas.

Com a crise da Rússia, em agosto de 1998, inicialmente, o governo federal procurou conter a saída de dólares do País (média diária de US\$ 1 bilhão, em algumas semanas) com medidas para elevar a rentabilidade das aplicações financeiras. Entre elas: i) até dezembro

⁽¹⁹⁾ Até o primeiro semestre de 1998, com o Proer foram emprestados cerca de R\$ 21 bilhões entre bancos de diversas regiões do País.

de 1998 suspendeu a alíquota de 15% do IR sobre aplicações estrangeiras em fundos de renda fixa (receita mensal de US\$ 20 milhões); ii) lançou títulos públicos atrelados à variação cambial como sinalização de que não iria desvalorizar o Real; iii) autorizou empresas e bancos privados a fazer captações no exterior com prazo mínimo de um ano (antes eram dois anos) para reduzir o risco embutido na aplicação; e iv) permitiu que o capital destinado a compra de empresas estatais pudesse ser aplicado no País antes dos leilões e sem a cobrança de 2% do IOF no resgate da aplicação.

Não obstante, a saída de dólares do País, em grande quantidade, foi mantida e as reservas cambiais passaram de US\$ 74 bilhões para cerca de US\$ 43 bilhões, entre agosto e outubro de 1998. Para evitar a possibilidade de uma crise cambial, entre final de outubro e dezembro de 1998, o governo federal foi obrigado a editar um novo pacote fiscal, como parte do acordo com o FMI, para obter um empréstimo de US\$ 41,5 bilhões (recursos do FMI, BID, BIS e mais vinte países) e recompor as reservas cambiais²⁰. Com isso, para 1999 o País comprometeu-se, por exemplo: i) a economizar cerca de R\$ 28 bilhões para gerar um superávit primário (excluindo gastos com juros) de 2,6% do PIB; e ii) a gerar um superávit comercial de US\$ 2,8 bilhões para reduzir o déficit na conta de transações correntes em relação ao PIB de 4,2% para 3,5%, entre 1998 e 1999.

Diante, porém, da profundidade do ajuste fiscal proposto pelo governo federal, das complicações para obter apoio no Congresso

Nacional para aprová-lo²¹ e das dificuldades de diversos estados pagarem suas dívidas com a União²², a saída de dólares do País foi mantida e as reservas cambiais baixaram para cerca de US\$ 33 bilhões em janeiro de 1999. Por isso, o governo federal abandonou a banda cambial²³ e adotou o câmbio flutuante. Em contrapartida, houve uma desvalorização do Real em relação ao Dólar em torno de 45%, que acentuou a redução da atividade econômica (em queda desde meados do segundo semestre de 1998) e provocou uma recessão no início de 1999.

O crescimento da dívida pública consolidada, provocado, especialmente, pelos juros elevados, e as necessidades de sucessivos ajustes fiscais para compensar dificuldades de arrecadação de recursos com a estagnação econômica comprometeram a elaboração e execução do orçamento público. Assim, restringiram a capacidade de investimentos do setor público em infra-estrutura e contribuíram para manter a insuficiência dos gastos sociais, inclusive os baixos salários dos funcionários públicos que ficaram sem reajustes entre meados de 1994 e 2000. Os desdobramentos do crescimento da dívida pública federal tornaram-se, portanto, o imposto antiinflacionário que a sociedade brasileira pagou para manter a estabilidade monetária gerada pelo Plano Real.

As altas taxas de juros internas, valorização da taxa de câmbio, abertura comercial e liberalização financeira indiscriminadas restringiram os investimentos privados. Principalmente, porque submeteram a indústria nacional, num curto espaço de tempo, a uma

⁽²⁰⁾ Do total do empréstimo, o FMI entrou com US\$ 18 bilhões, sendo US\$ 9 bilhões em dezembro de 1998 e outros US\$ 9 bilhões no primeiro trimestre de 1999, de acordo com o cumprimento das metas. O restante do empréstimo virá do BID (US\$ 9 bilhões) e do BIS e mais 20 países (US\$ 14,5 bilhões) até 2001, conforme as avaliações sobre o desempenho da economia e o cumprimento das metas.

⁽²¹⁾ Parlamentares de partidos aliados ao governo federal como, por exemplo, do PFL e do PMDB criticaram publicamente as propostas de aumento do IRPF e das alíquotas da CPMF e da Cofins.

⁽²²⁾ Em geral, todos os estados e diversos municípios do País estão com problemas financeiros. Não obstante, foram os estados governados por partidos de oposição ao governo federal que manifestaram publicamente suas dificuldades para saldar dívidas contraídas pelas administrações anteriores. São eles: Minas Gerais, Porto Alegre, Rio de Janeiro, Mato Grosso do Sul, Alagoas, Acre e Amapá.

⁽²³⁾ Inicialmente, a banda cambial foi ampliada e o teto de R\$ 1,21 para US\$ 1,00, em 12-1-1999, passou para R\$ 1,32, no dia seguinte, devido à continuidade da saída de capitais (cerca de US\$ 1,2 bilhão). Só depois disso é que o governo federal adotou o sistema de câmbio flutuante.

concorrência desigual com os produtos importados, devido aos diferenciais de competitividade em favor das indústrias estrangeiras. Essas políticas propiciaram também o início de um processo de reestruturação patrimonial que desintegrou parte significativa da estrutura econômica do País e foi acompanhada por um processo de fusões, aquisições, abertura ou fechamentos de empresas, que, no entanto, aponta para a regressão econômica do País e para uma inserção subordinada no comércio internacional.

Diante, portanto, das dificuldades para retomar o crescimento econômico de longo prazo por intermédio dos setores público e privado locais, o País manteve-se numa situação de estagnação econômica de 1996 a 1998, cujo desempenho do PIB ficou, respectivamente, entre 2,9%, 3,0% e 0,12%.

O governo federal, entretanto, defendeu a manutenção da política econômica neoliberal porque além de manter a estabilidade da moeda, tornaria o País atrativo aos investimentos diretos estrangeiros, por meio da abertura comercial indiscriminada e câmbio sobrevalorizado, e também aos fluxos de créditos externos (aplicações financeiras, empréstimos e financiamentos de médio e longo prazos), com liberalização financeira e juros elevados. Dessa forma, haveria condições para financiar os déficits na conta de transações correntes e manter o balanço de pagamentos equilibrado. Ao mesmo tempo, com novos investimentos diretos, promoveria a nova estratégia de desenvolvimento econômico pois eliminaria empresas atrasadas e ineficientes e tornaria o parque industrial brasileiro moderno, com plantas industriais avançadas em novas tecnologias, rede de serviços sofisticados e modernização da infra-estrutura.

Assim, o País teria condições de expandir o mercado interno e ser competitivo no comércio internacional, o que promoveria crescimento econômico sustentado, geraria superávits comerciais necessários para sanar os déficits na conta de transações correntes e superar as

restrições cambial e fiscal, além de promover a recuperação do emprego.

Todavia, seria necessário consolidar o processo de estabilização monetária. Para isso, seria preciso completar o processo de privatização de empresas estatais e aprofundar o combate ao desequilíbrio fiscal para promover o saneamento financeiro do Estado e consolidar a estabilidade monetária, por meio da aprovação das reformas estruturais (reforma tributária, da Previdência Social, administrativa e a desregulamentação das relações de trabalho). Esta última, segundo o governo federal, reduziria o custo da força-de-trabalho e tornaria o País atraente ao capital estrangeiro, enquanto a tributária ampliaria a arrecadação pública e as demais ajudariam a reduzir o déficit público.

Os argumentos do governo federal e de parlamentares que compõem a aliança que sustenta a política econômica neoliberal (PSDB, PFL, PTB, PPB, PSD e membros do PMDB) estão para ser comprovados por três motivos principais. Primeiro, não existe garantia de que, com a manutenção das reformas econômicas neoliberais, seja possível atrair o fluxo de investimento direto estrangeiro para o País suficiente para iniciar a retomada do crescimento econômico de longo prazo.

Segundo, as pesquisas sobre fluxo de investimento direto sugerem que ele concentrou-se nos países desenvolvidos, notadamente entre EUA, Comunidade Econômica Européia e Japão. Para esses países, o fluxo de investimento direto passou de 75%, entre 1980-1984, para 81%, entre 1985-1989. No mesmo período, respectivamente, entre os países da periferia do capitalismo houve uma redução de 25% para 19%. Houve, contudo, uma mudança importante: pela primeira vez a Ásia recebeu mais investimentos do que a América Latina e Caribe, devido, sobretudo, à estratégia japonesa de reestruturação patrimonial e inserção comercial. Assim, entre 1985-1989, o fluxo de

investimento direto para a Ásia subiu de 37% para 48%, enquanto para a América Latina e Caribe caiu de 49% para 38% (Goldenstein, 1994:p.109-110).

Particularmente no Brasil, o fluxo de investimento direto estrangeiro cresceu, chegando a 1,2% do PIB em 1996, contra a média de 0,5% verificada nos anos 80 (Laplane & Sarti, 1997:p.146-147). Não obstante, a maior parte desse investimento foi destinada para fusões ou aquisições de empresas ou concentrada, sobretudo, nos setores de bens de consumo duráveis, devido à expansão do mercado interno promovida pelo Plano Real.

No primeiro caso, não se obteve ampliação da capacidade produtiva instalada, mas houve aumento da remessa de lucros e dividendos que provocam impactos negativos ao longo do tempo na conta de serviços do balanço de pagamentos (Laplane & Sarti, 1997:p.175-177).

No caso dos investimentos diretos concentrados nos setores de bens de consumo duráveis houve baixa capacidade de agregar valores e de gerar emprego, devido, entre outros, à utilização de componentes, máquinas, equipamentos, insumos e serviços importados e às inovações na gestão e organização dos processos de trabalho. Por estas razões, os efeitos multiplicadores do emprego e da renda gerados por esses investimentos foram menores, além de apresentarem limitadas condições de sustentar endogenamente um novo ciclo de crescimento econômico de longo prazo²⁴.

A terceira razão é que as pesquisas sobre fluxo de investimento direto sugeriram que, na maioria dos casos, eles dirigiram-se para países que apresentaram melhores condições para competir no comércio internacional como, por exemplo, dinamismo industrial e capacidade para exportar. Desse modo, chamaram a atenção para a importância de criar as condições para

mobilizar fontes domésticas de financiamento, de médio e longo prazos, com intuito de aumentar o investimento agregado em cada País (Belluzzo;1996:p.45). Ou seja, exatamente o contrário do que a implementação da política econômica neoliberal nos anos 90 gerou no Brasil.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com este artigo pretendeu-se analisar a política econômica neoliberal implementada nos anos 90 como nova estratégia de desenvolvimento socioeconômico, destacando-se a predominância da estagnação econômica, apesar da estabilidade monetária alcançada com o Plano Real, em 1994, e a situação de vulnerabilidade do País no mercado financeiro internacional. Essa última foi apontada como uma das principais dificuldades para a retomada do crescimento de forma sustentável na década de 1990.

A estratégia neoliberal foi apresentada como alternativa ao padrão de desenvolvimento mantido desde a década de 1930, sendo iniciada pelo ex-presidente Collor de Mello (1990-1992), revista no governo do presidente Itamar Franco (1993-1994) e aprofundada durante a primeira gestão do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-1998). Em resumo, além de dificultar a modernização da indústria local, sinaliza para o País uma inserção ainda mais subordinada ao comércio internacional.

RELAÇÃO DAS SIGLAS CITADAS

Bacen Banco Central

BNDES Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

BTN Bônus do Tesouro Nacional

Cacex Carteira de Comércio Exterior

⁽²⁴⁾ Laplane & Sarti (1997:p.175-177) levantaram dúvidas quanto à geração de novos investimentos nas empresas estrangeiras que se instalaram recentemente no Brasil depois da maturação de seus projetos, entre 1998 e 1999. Eles consideraram que os atuais investimentos diretos estrangeiros tendem a reproduzir, em maior escala, o perfil da produção local especializada implementado pelas empresas estrangeiras desde o início da década de 1990.

CDB Certificado de Depósito Bancário	PAI Programa de Ação Imediata
CDI Conselho de Desenvolvimento Industrial	PBQP Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade
CERC Centre d'Études des Revenues et des Couts	Pcda Programa de Capacitação de Dirigentes e Assessores Sindicais
CN Comando Numérico	PCI Programa de Competitividade Industrial
Cofins Contribuição para Financiamento de Seguridade Social	PIB Produto Interno Bruto
CP Certificados de Privatização	PICE Política Industrial e de Comércio Exterior
CPMF Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira	PIS Programa de Integração Social
DIEESE Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Sócio-Econômico	Planfor Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador
FAF Fundo de Aplicações Financeiras	Proer Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro
FAS Fator de Atualização de Salários	Proeduc Programa Educacional para a Competitividade
FEF Fundo de Estabilização Fiscal	RMSR Região Metropolitana de São Paulo
FIBGE Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística	Sebrae Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
Finam Fundo de Investimento da Amazônia	Senac Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial
Finres Fundo de Investimento no Espírito Santo	Senai Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
Finor Fundo de Investimento no Nordeste	Senat Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte
Finsocial Fundo de Investimento Social	Sesc Serviço Social do Comércio
FRS Fator de Recomposição Salarial	Sesi Serviço Social da Indústria
FSE Fundo Social de Emergência	Sest Serviço Social do Transporte
Fundação SEADE Sistema Estadual de Análise de Dados Econômicos	TR Taxa Referencial de Juros
GEPS Grupos Executivos de Políticas Setoriais	TRD Taxa Referencial Diária
IAA Instituto do Açúcar e do Alcool	URV Unidade Real de Valor
IBC Instituto Brasileiro do Café	
IGP - M (FGV) Índice Geral de Preços do Mercado	
INPC Índice Nacional de Preços ao Consumidor	
INPS Instituto Nacional de Previdência Social	
IOF Imposto sobre Operações Financeiras	
IPC-A (IBGE) Índice de Preços ao Consumidor Amplo	
IPC (IBGE) Índice de Preços ao Consumidor	
IPC - FIPE Índice de Preços ao Consumidor	
IPI Imposto sobre Produtos Industrializados	
IPMF Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira	
IRPF Imposto de Renda Pessoa Física	
PACTI Programa de Apoio à Capacitação Tecnológica da Indústria	

BIBLIOGRAFIA

- ANDREI, Cristian, ARRUDA SAMPAIO, Fernando A Política econômica. In: PORTUGAL, José G. (coord.) *Gestão estatal no Brasil: limites do liberalismo (1990-1992)*. São Paulo: Fundap, 1995.
- BANCO CENTRAL DO BRASIL (Bacen) *Boletim do banco central do Brasil*. Brasília: Departamento Econômico do Banco Central do Brasil, vol. 34, n.12, dez., 1998.

- BELLUZZO, Luís G. M. As críticas e o silêncio. In: *Revista Carta Capital*. São Paulo, ano II, n. 35, 30-10-1996.
- COUTINHO, Luciano, Desenvolvimento e estabilização sob finanças globalizadas. In: *Economia e Sociedade*. Campinas: Unicamp - IE, n. 7, dez., 1996.
- _____, BELLUZZO, Luiz G. Desenvolvimento e estabilização sob finanças globalizadas. *Economia e Sociedade*. Campinas: Unicamp - IE, n. 7, dez., 1996.
- FRANCO, Gustavo H.B. *O plano real e outros ensaios*. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1995.
- GOLDENSTEIN, Lídia *Repensando a dependência*. São Paulo: Paz e Terra, 1994.
- INSTITUTO DE ECONOMIA DO SETOR PÚBLICO (IESP) - FUNDAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO ADMINISTRATIVO (Fundap) *Indicadores IESP*. São Paulo, vol. 8, n.70, jan.-fev., 1999.
- JORGE, Maurício O M. Recessão, crise dos investimentos e política industrial em 1990. In: OLIVEIRA, Fabrício A *A Economia brasileira em preto e branco*. São Paulo - Campinas: Hucitec - Fecamp, 1991.
- LAPLANE, Mariano F., SARTI, Fernando Investimento direto estrangeiro e a retomada do crescimento sustentado nos anos 90. In: *Economia e sociedade*. Campinas: Unicamp - IE, n. 8, jun., 1997.
- MERCADANTE, Aloizio (org.) *O Brasil pós-real: a política econômica em debate*. Campinas: Unicamp - IE, 1997.
- MEYER, Arno Os limites internos do ingresso de capitais externos no Brasil no início da década dos 90. In: *Textos para discussão*. São Paulo: Fundap, n. 15, fev., 1994.
- MINISTÉRIO DA FAZENDA Exposição de motivos n. 395, de 7 de dezembro de 1993 (Plano Real). In: *Revista de Economia Política*. São Paulo: Brasiliense, vol. 14, n. 2 (54), abr-jun., 1994.
- _____. Exposição de motivos para a criação da URV, de 27 de fevereiro de 1994. In: *Revista de Economia Política*. São Paulo: Brasiliense, vol. 14, n.3(55), jul-set., 1994.
- MIRANDA, José C. *A política industrial do governo Collor*. Campinas: Unicamp - IE, 1992, (mimeografado).
- _____. *Reestruturação industrial em contexto macroeconômico instável: a experiência brasileira contemporânea*. Santiago do Chile: CEPAL, dez., 1994, (mimeografado).
- OLIVEIRA, Fabrício A O plano collor. In: OLIVEIRA, Fabrício A; BIASOTO JUNIOR, Geraldo (org.) *A política econômica no limiar da hiperinflação*. São Paulo - Campinas: Hucitec - Fecamp, 1990.
- _____; BIASOTO JUNIOR, Geraldo A economia e a política econômica em 1989. In: OLIVEIRA, Fabrício A; BIASOTO JUNIOR, Geraldo (org.) *A política econômica no limiar da hiperinflação*. São Paulo - Campinas: Hucitec - Unicamp, 1990.
- SICSÚ, João A URV e sua função de alinhar preços relativos. In: *Revista de Economia Política*. São Paulo: Brasiliense, vol. 16, n. 2, (62), abr - jun., 1996.
- TAVARES, Maria C. As políticas de ajuste no Brasil: os limites da resistência. In: TAVARES, Maria C., FIORI, José L. *(Des)ajuste global e modernização conservadora*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.
- _____, MELIN, Luiz E. Pós-escrito 1997: a reafirmação da hegemonia norte-americana. In: TAVARES, Maria C.; FIORI, José L. (org.) *Podere dinheiro: uma economia política da globalização*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997.
- WILLIAMSON, John ed. *Latin American adjustment: how much has happened?* Washington, D.C.: Institute for International Economics, 1990.

QUADRO 1

PRINCIPAIS DECISÕES ECONÔMICAS E PROGRAMAS DE ESTABILIZAÇÃO MONETÁRIA NA DÉCADA DE 1990

Programa de Estabilização	Objetivos Básicos	Pontos Importantes	Principais Resultados
Collor 1 (15-03-1990)	Eliminar a hiperinflação, estabilizar os preços, gerar superávit público de 2% em 1990, desregulamentar o mercado para retomar o crescimento econômico e modernizar o País.	Reforma monetária, reajuste de preços e tarifas públicas, ajuste fiscal, reforma administrativa, reforma patrimonial, política de rendas (prefixação de preços e salários) e abertura comercial indiscriminada.	Gerou recessão econômica (1990-1992) e estancou a hiperinflação, mas não impediu o crescimento da inflação. Segundo o DIEESE, as perdas salariais variaram de 59,73% a 63,91%, conforme a data-base. Em 1990: saldo comercial foi de US\$ 10.753, PIB de -4,3%, inflação anual chegou a 1.657,70% (IPC-BR), dívida interna de US\$ 19,8 bilhões, dívida externa de US\$ 123,4 bilhões, desemprego médio anual ficou em 10,3% na RMSP (SEADE-DIEESE).
Collor 2 (31-01-1991)	Impedir o retorno da hiperinflação, melhorar a arrecadação pública, recuperar a eficácia das políticas monetária e fiscal e fechar o acordo da dívida externa.	Tabelamento de preços e salários, aprofundamento do ajuste fiscal, iniciado com o Plano Collor 1, e desindexação da economia com extinção do IPC, do BTN e criação da TR, TRD e do FAF.	A inflação média de 20% ao mês, passou p/ 7,48% em março de 1991, mas voltou a crescer a partir de julho e estabilizou-se na casa dos dois dígitos. Pelos cálculos do DIEESE, as perdas salariais variaram de 48,84% a 65,66%, conforme a data-base. Manteve-se a recessão econômica. Em 1991: saldo comercial de US\$ 10.579, PIB de 0,3%, inflação anual foi de 493,79% (IPC-BR), dívida interna de US\$ 19,3 bilhões, dívida externa de US\$ 123,9 bilhões e desemprego médio anual de 11,7% na RMSP (SEADE-DIEESE).
PAI (2º semestre de 1993)	Reduzir as despesas públicas, em torno de US\$ 6 bilhões, e aumentar a capacidade de arrecadação tributária da União.	Maior controle sobre bancos estaduais e federais, combate aos sonegadores, refinanciamento das dívidas dos estados e municípios com a União, antecipação dos prazos de recolhimento de todos os impostos federais (IPI, IRF, Cofins, PIS, etc.), aumento da alíquota do IRPF de 25% para 26,5%, venda de participações acionárias do BNDES e reajustes das tarifas, de preços e de serviços públicos.	Criaram um cenário favorável à edição do Plano Real, principalmente porque a tendência de crescimento do déficit público foi interrompida e a capacidade de arrecadação do governo federal foi aumentada, sem, no entanto, que houvesse alteração no sistema tributário vigente. Em 1993: houve recuperação econômica com crescimento do PIB de 4,2%, puxado pela indústria que cresceu 6,9%, as reservas externas chegaram a US\$ 32,2 bilhões, a inflação, medida pelo IPC-BR, ficou em 2.828,74% e a taxa de desemprego média na RMSP passou de 15,2%, em 1992, para 14,6%, em 1993, segundo o SEADE-DIEESE.
Real (07-12-1993, MP a cada etapa)	Equilibrar o orçamento público, sem emissão de títulos, e introduzir uma nova moeda para obter estabilização monetária.	Criação do FSE, introdução da URV e continuidade das reformas econômicas neoliberais iniciadas com o Plano Collor 1.	Estabilizou a inflação. Na conversão dos salários em URV, as perdas salariais variaram de 28,5% a 34,8%, conforme a data-base, segundo o DIEESE. O País ficou numa situação vulnerável em relação ao mercado financeiro internacional. Entre 1994 e 1998: saldo da balança comercial passou de US\$ 10.466 para -2.382 (até julho), o PIB baixou de 6% para 0,2%, a inflação anual passou de 992,03% para cerca de 2%, a dívida interna passou de R\$ 70,5 bilhões para R\$ 324 bilhões, a dívida externa de US\$ 148,3 bilhões p/ cerca de US\$ 200 bilhões; a taxa de desemprego média anual na RMSP passou de 14,2% para 18,3%, correspondendo a 1.594 milhão de desempregados, segundo o SEADE-DIEESE.

Fonte: Elaboração do Autor

QUADRO 1 (continuação)

<p>Mudanças parciais no Plano Real adotadas em 1995 (crise no México)</p>	<p>Responder à crise do México, ocorrida em dezembro de 1994, para demonstrar uma situação de solvabilidade no País, evitar a saída de capitais em grande quantidade, no curto prazo e impedir as manifestações de uma crise cambial.</p>	<p>No início de 1995, as taxas de juros foram elevadas para inibir consumo interno, reduzir importações, déficit na balança comercial e evitar a saída de capitais. Em março, o Real foi desvalorizado em 5,2% e passou a sofrer pequenas desvalorizações por meio do sistema de banda cambial (faixa de flutuação das cotações do Real em relação ao Dólar regulada pelo Bacen). No final de 1995, criou-se o Proer para evitar que a alta dos juros provocasse uma falência generalizada de bancos e garantir a rentabilidade dos investidores no mercado financeiro.</p>	<p>Sairam do País cerca de US\$ 6,9 bilhões durante a crise mexicana (dezembro de 1994 a março de 1995). A dívida pública passou de R\$ 70,4 bilhões, em 1994, para R\$ 107,5 bilhões, em 1995, e R\$ 159,9 bilhões, em 1996. O PIB recuou de 6% para 4,2%, entre 1994 e 1995, respectivamente. Nesse período, segundo o SEADE-DIEESE, a taxa média de desemprego na RMSP foi, praticamente, mantida: 14,2% e 13,2%. Até o primeiro semestre de 1998, foram emprestados R\$ 21 bilhões por meio do Proer, com a transferência de controles acionários e reestruturação de bancos em dificuldades.</p>
<p>Ajuste fiscal em 10-11-1997 (crise na Ásia)</p>	<p>O governo federal procurou responder a crise asiática, ocorrida em outubro de 1997, para mostrar que honraria os custos do aumento das taxas de juros, sinalizar que o País mantinha uma situação de solvabilidade, evitar a saída de capitais em grande quantidade, no curto prazo, e as manifestações de uma crise cambial.</p>	<p>As taxas de juros internas passaram de 20,7% para 43,4% ao ano e o governo federal passou a comprar dólares no mercado financeiro para sustentar a cotação do Real. Editou um pacote fiscal, que continha 51 medidas, para reduzir gastos públicos (US\$ 22 bilhões), aumentar a arrecadação tributária e reduzir o déficit público. Entre outras, anunciou a demissão de 33 mil funcionários públicos, a suspensão de reajustes salariais, a extinção de cargos públicos, o aumento de impostos (IR, IPI para carros e bebidas) e reajustou o preço da gasolina, do álcool, do óleo diesel e do gás de cozinha.</p>	<p>No auge da crise asiática, outubro e novembro de 1997, saíram do País cerca de US\$ 10 bilhões e as reservas externas passaram de US\$ 60 bilhões para perto de US\$ 50 bilhões. A dívida pública mobiliária passou de R\$ 173,4 bilhões, em 1997, para R\$ 228,7 bilhões, em fevereiro de 1998. Houve redução no ritmo da atividade econômica (0,51%, segundo IBGE), e a taxa média anual de desemprego na RMSP passou de 14,8% para 18,3%, entre 1997 e 1998, segundo o SEADE-DIEESE.</p>
<p>Ajuste fiscal em 28-10-1998, (crise na Rússia)</p>	<p>Responder à crise na Rússia, ocorrida em agosto de 1998, para mostrar que o País honraria os custos do aumento das taxas de juros, conter a saída de capitais, média diária de US\$ 1 bilhão e evitar as mani-festações de uma crise cambial.</p>	<p>As taxas de juros passaram de 19% p/ 29,75%, chegando a 49,75%. O governo federal emprestou US\$ 41,5 bilhões do FMI, BID, BIS e mais 20 países, em troca de um novo ajuste fiscal. As principais medidas propostas pelo governo federal foram as seguintes: i) aumento das alíquotas da CPMF (de 0,20% p/ 0,38%, até 2001), da Cofins (de 2% p/ 3%) e sua extensão para bancos; do FEF (de 20% p/ 40%, até 2006); ii) cobrança previdenciária de 11% para servidores públicos inativos; e iv) redução de R\$ 601,7 milhões dos recursos do FAT.</p>	<p>Entre agosto e outubro de 1998, saíram do País cerca de US\$ 31 bilhões e as reservas externas baixaram de US\$ 74 bilhões p/ perto de US\$ 43 bilhões. Com o ajuste fiscal, o governo federal procurou economizar R\$ 28 bilhões em 1999, p/ obter um superávit primário (s/ gastos c/ juros) de 2,6% do PIB por meio de redução de gastos públicos (R\$ 8,7 bilhões), maior arrecadação tributária (receita de R\$ 15,8 bilhões) e mais R\$ 3,5 bilhões com reformas da Previdência, administrativa e tributária. Diante das dificuldades p/ aprovar o ajuste fiscal, a saída de capitais foi mantida e as reservas cambiais baixaram para cerca de US\$ 33 bilhões. Por isso, encerrou a banda cambial e adotou o câmbio flutuante, provocando uma desvalorização do Real em torno de 45% em janeiro de 1999. Entre dezembro de 1998 e janeiro de 1999, a dívida pública federal passou de R\$ 324 bilhões p/ perto de R\$ 364 bilhões.</p>

Fonte: Elaboração do Autor