

UNIRIO- UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CCBS- ESCOLA DE NUTRIÇÃO
DISCIPLINA ECONOMIA

Fichamento da parte 5: Anos 1990: A modernização conservadora

Fabício Nunes
Fernanda Torres
Tatiana Martins
Renata Marques

Rio de Janeiro
Setembro/2005

Abertura comercial e o governo Collor

Abertura comercial nos países em desenvolvimento

As discussões a respeito da abertura da economia dos países em desenvolvimento vão além dos argumentos favoráveis e contrários, mas também englobam questões sobre a maneira como deve ser empreendida. Destacam-se indagações relativas ao ritmo do processo de abertura, ao contexto macroeconômico propício e à seqüência da liberalização.

No que se refere ao *timing* da abertura, existe um razoável consenso de que o processo não deve ser nem muito rápido, para não agravar o impacto do ajuste especialmente sobre o nível de emprego, nem lento demais a ponto de se tornar vulnerável a pressões políticas.

Em relação ao ambiente macroeconômico propício, há consenso de que o processo de liberalização deve ocorrer em um contexto de economia estável.

A questão relativa à seqüência da liberalização, envolvendo os mercados de bens e de capitais, é a que apresenta mais polêmica. A grande maioria dos analistas recomenda, em primeiro lugar, a liberalização do mercado de bens, para, apenas posteriormente, liberalizar o mercado de capitais.

Para sustentação dessa tese, há tanto argumentos de ordem micro quanto macroeconômica. Os aspectos de ordem microeconômica baseiam-se no princípio de que o mercado de capitais é mais ágil e se adapta mais rapidamente a mudanças profundas do que o mercado de bens.

Do ponto de vista macroeconômico, argumenta-se que a possibilidade de existência de diferenciais de juros e rentabilidade de investimentos incentivariam a entrada de recursos externos em larga escala, cuja conseqüência mais provável seria a apreciação da taxa de câmbio real.

No início dos anos 1980, acreditava-se que a abertura era inevitável, apesar das controvérsias a respeito de sua condição, uma vez que o processo de substituição de importações se esgotava e começava a ser questionado. Desde então, a liberalização vem-se constituindo no grande condutor das políticas econômicas dos países em desenvolvimento. O pano de fundo desse processo é a crença em que o livre-comércio possa proporcionar desenvolvimento econômico com melhoria da qualidade de vida da população, proporcionados pelo crescimento econômico advindo da melhor eficiência alocativa dos fatores de produção.

A partir da segunda metade dos anos 1980, ocorreu uma generalizada abertura comercial nos países latino-americanos. Em 1988, o Brasil iniciava sua reforma comercial com a eliminação dos controles quantitativos e administrativos sobre as suas importações e uma proposta de redução tarifária.

A abertura da economia brasileira intensificou-se a partir de 1990. O esgotamento do modelo de substituição de importações e a crescente desregulamentação dos mercados internacionais contribuíram para uma reestruturação da economia brasileira, influenciada pela redução das tarifas de importação e eliminação de várias barreiras não-tarifárias.

Embora recentemente tenha havido uma pequena reversão no processo de diminuição de tarifas de importação, a economia brasileira permanece relativamente aberta.

Em paralelo à questão conjuntural, a liberalização e a abertura econômica, que se iniciavam na política econômica do governo Collor, implicaram uma forte necessidade de ajuste, por parte das empresas, para sobreviver à nova realidade.

Abertura comercial brasileira: o governo Collor

Nos anos 1980, a política econômica brasileira caracterizara-se pelo ajuste determinado pela crise de endividamento externo, intensificada no começo da década. Assim,

a política de comércio exterior estivera fortemente voltada para a obtenção de superávits comerciais, por meio de contenção de importações e incentivos às exportações.

O principal instrumento de contenção das importações durante os anos 1980 foram medidas não-tarifárias, dentre as quais se destacava a *Lei do Similar Nacional*, que listava alguns produtos cuja importação era proibida. Além disso, havia Programas Especiais de Importação e licenças de importação.

Paralelamente ao controle das importações, o governo implementara um projeto de promoção de exportações. Apesar das distorções decorrentes da concessão de incentivos que acabavam privilegiando alguns setores, houve um avanço na qualidade das exportações brasileiras no período.

No final dos anos 1980, havia uma certa percepção por parte dos agentes produtores e dos *policy makers* de que o modelo deveria ser revisto, o que já vinha ocorrendo na maioria dos demais países da América Latina. O quadro de instabilidade e recessão, indefinição de política econômica e descontrole inflacionário, ao sabor da *política do feijão-com-arroz*, do ministro Maílson da Nóbrega, no governo Sarney, caracterizou o fim da década de 1980 e início da de 1990.

Na função do quadro de instabilidade, reinante praticamente durante toda a década de 1980, grande parte dos setores da economia brasileira encontrava-se em atraso tecnológico em comparação com os padrões internacionais.

A abertura provocou uma profunda reestruturação industrial no Brasil, trazendo benefícios para os consumidores pela maior disponibilidade de bens e serviços, com melhores preços e tecnologia, embora com impactos negativos sobre o nível de emprego. A abertura brasileira se deu em condições particulares, sem que os fatores de competitividade sistêmica fossem adaptados, o que provocou um desafio exemplar para os produtores locais. Estes, ao contrário dos concorrentes internacionais, foram prejudicados com tributação e juros elevados, carência de infra-estrutura e excessiva burocracia.

Internacionalmente, o cenário se alterava rapidamente. Surgia a necessidade de articulação e definição de uma política industrial efetiva que buscasse uma adaptação do país às transformações em curso na economia mundial e fomentasse internamente a recuperação do atraso tecnológico.

A carência de investimentos na década de 1980 refletia-se na precariedade dos serviços de infra-estrutura econômica, principalmente nas áreas de energia, telecomunicações, transportes e portos. A crise fiscal do Estado também repercutia na qualidade insuficiente do sistema educacional básico e na ausência de desenvolvimento de programas de treinamento profissional especializado. Essa carência, além de gerar ineficiências e custos elevados, dificultava a adaptação da força de trabalho a padrões tecnológicos mais avançados.

Planos Collor I e II:

Fernando Collor de Mello assumiu o governo nesse contexto econômico em 1990, adotando, na seqüência, dois planos de estabilização, Planos Collor I e Collor II. Ambos implicaram retração da atividade econômica como resultado direto das medidas fiscais e monetárias adotadas.

O Plano Collor I, de março de 1990, combinava confisco dos depósitos a vista e aplicações financeiras com prefixação da correção dos preços e salários, câmbio flutuante, tributação ampliada sobre as aplicações financeiras e a chamada “reforma administrativa” que implicou o fechamento de inúmeros órgãos públicos e demissão de uma grande quantidade de funcionários. No entanto, dada a precariedade do ajuste, cujos efeitos foram passageiros e não duradouros, o superávit primário reduziu-se à metade já em 1991.

Outro plano de estabilização, o Plano Collor II, foi adotado em janeiro de 1991, em situação de desespero devido a reaceleração da inflação. Mais uma vez lançava-se mão de

congelamento de preços e salários e da unificação das datas-base de reajustes salariais, além de novas medidas de contração monetária e fiscal.

A conjugação dessas tentativas de combate à inflação com a reestruturação que se vislumbrava fez com que o período 1990-1992 fosse marcado por forte recessão, pelo aumento do desemprego e pela queda dos salários reais e da massa salarial. A precariedade do Plano Collor II, aliada ao desgaste do governo com os efeitos do confisco ocorrido no plano anterior, assim como as crescentes denúncias de corrupção, acabaram por determinar o *impeachment* de Collor em outubro de 1992.

Com a deposição de Collor, assumiu seu vice, Itamar Franco, que mais tarde convidaria Fernando Henrique Cardoso para ser, inicialmente, seu Ministro das Relações Exteriores e, posteriormente, Ministro da Fazenda. O curto e controvertido governo Itamar abriu espaço para uma nova concepção de estabilização, desta vez favorecida pela reestruturação em curso na economia brasileira.

Novo modelo de inserção da economia brasileira

A nova política industrial

As primeiras indicações dos objetivos e diretrizes da nova política industrial foram explicitadas na Exposição de Motivos da Medida Provisória 158, publicada em 15 de março de 1990. As bases da nova política estavam fortemente enfocadas na questão da competitividade.

Essa nova Política contemplava as seguintes estratégias, segundo Magalhães:

- a) Redução progressiva dos níveis de proteção tarifária; eliminação da distribuição indiscriminada e não-transparente de incentivos e subsídios; e fortalecimento dos mecanismos de defesa da concorrência.
- b) Reestruturação competitiva da indústria.
- c) Fortalecimento de segmentos potencialmente competitivos e desenvolvimento de novos setores.
- d) Exposição da indústria à competição internacional.
- e) Capacitação tecnológica da empresa nacional.

Para atingir esses objetivos e cumprir as estratégias delineadas foram criados dois mecanismos principais: o Programa de Competitividade Industrial (PCI) e o Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade (PBOP).

O BNDES também teve papel fundamental nesse processo. O Plano Estratégico do Sistema BNDES priorizava Três focos de investimento: A modernização da estrutura existente, a ampliação da capacidade produtiva e o investimento nos setores de infra-estrutura.

As indústrias adotaram estratégias diferentes nos dois períodos de depressão: 1980-1983 e 1989-1992. No primeiro, o ajuste se dera essencialmente no âmbito financeiro-patrimonial. No segundo, o ajuste provocou uma reestruturação da produção propriamente dita, tendo como principais características a *desverticalização* e a *terceirização*.

O programa de privatizações

A questão da privatização foi um dos aspectos mais polêmicos da década de 1990. O principal objetivo não era a geração de receitas para o tesouro, mas sim evitar que o governo ampliasse ainda mais sua presença no setor produtivo.

Com a criação do Programa Nacional de Desestatização (PND), em 1990, o processo de privatizações foi intensificado.

O BNDES teve função importante no PND, pois foi designado gestor do Fundo Nacional de Desestatização (FND).

Resultados das privatizações após a criação do PND: de 1991 a 1998

Após a criação do PND, em 1991 e 1992, haviam sido desestatizadas 18 empresas dos setores de siderurgia, fertilizantes e petroquímicas.

Entre 1993 e 1994, concluiu-se a desestatização do setor siderúrgico, intensificando o uso da moeda corrente, porém não diminuindo a importância das moedas de privatização.

A partir de 1995, criou-se o CND, e a privatização das estatais que atuam no segmento industrial foi praticamente concluída. A inclusão da Companhia Vale do Rio Doce no programa de privatização e o apoio às privatizações estaduais, também foram muito importantes na ampliação do escopo do PND.

Em 1997, o Programa Nacional de Desestatização alcançou grandes resultados com a privatização da Companhia do Vale do Rio Doce, o término da desestatização da RFFSA, o arrendamento do Terminal de Contêineres 1 do porto de Santos, a aceleração do processo de desestatização de empresas estaduais e o leilão de sobras das ações ordinárias da Escelsa.

Desde a criação do PND até 1997, 50 empresas haviam sido privatizadas. Outras 18 empresas chegaram a ser incluídas no programa de Privatizações, mas acabaram sendo excluídas do processo ou simplesmente tiveram suas atividades encerradas pelo governo.

Fluxo de capitais: investimentos diretos estrangeiros

Um aspecto positivo vem sendo registrado nas contas externas: está sendo possível melhorar a qualidade do financiamento devido à maior parcela de investimentos diretos, que atingiram 17 bilhões de dólares em 1997, e ao fato de o Brasil ter conseguido alongar o perfil da sua dívida externa no mercado internacional.

Enquanto a relação exportação/déficit em transações correntes cresceu em 1997, os investimentos diretos estrangeiros chegaram a financiar 50% do déficit corrente neste mesmo ano.

O aumento da captação de investimentos diretos estrangeiros tem permitindo ao Brasil usufruir de um maior potencial de poupança externa.

Uma tendência mundial, observada também no novo fluxo de investimentos diretos direcionados para a economia brasileira e que a tem influenciado de maneira significativa é o crescimento do processo de fusões e aquisições. Aproveita-se, assim, a inserção do local das firmas adquiridas, a despeito da forma tradicional, ou seja, baseadas em novas instalações.

Debate acerca da viabilidade do modelo de inserção da economia brasileira

A sustentabilidade do modelo de inserção da economia brasileira vinha sendo questionada, pois, ao mesmo tempo em que ingressavam grandes volumes de investimentos, observavam-se juros elevados e câmbio sobrevalorizados. Este tema suscitou intenso debate entre membros da equipe econômica do governo e análise crítica do processo.

Foram gerados, com isso, argumentos favoráveis à posição do governo como a integração simultânea entre globalização, abertura da economia, estabilização e privatização pela economia brasileira, o que provocaria uma verdadeira revolução.

As críticas ao governo tiveram como base o câmbio sobrevalorizado e as altas taxas de juro.

Plano Real e seus desdobramentos

No início dos anos noventa, o Brasil havia intensificado os processos de abertura ao exterior, de fomento às privatizações, de renegociação da dívida externa e de

desregulamentação do mercado. A estabilização permanecia, no entanto, um desafio às várias tentativas de eliminação da inflação.

O Plano Real foi concebido em três etapas; estabelecimento do equilíbrio das contas do governo, criação de um padrão estável de valor (URV) e a emissão de uma moeda nacional com o poder aquisitivo estável, o Real.

A primeira etapa do Plano Real foi implantada com o Programa de Ação Imediata (PAI). Para que as finanças públicas pudessem ser equilibradas, o governo reconhecia que seria preciso efetuar uma ampla reorganização do setor público e de suas relações como a economia privada. Para tanto, o governo tinha necessidade de reduzir os gastos da União, recuperar a receita tributária, equacionar as dívidas de estado e municípios com a União, controle mais rígido dos bancos federais e aperfeiçoar o programa de privatização, reduzindo assim a participação do governo na economia através da privatização das estatais.

Com as medidas adotadas pelo PAI com a elaboração de Lei que definisse claramente as normas de cooperação da União com estados e municípios, o governo pretendia efetuar um reajuste fiscal nas contas públicas. Mas a evasão fiscal inviabilizava o ajuste das contas públicas. Dados da Secretaria da Receita Federal indicam que, para cada cruzeiro arrecadado, outro era sonogado.

O governo passou a adotar então o programa para restabelecer as relações financeiras entre o governo federal e os outros níveis do governo, buscando reduzir as transferências de recursos federais, regularizar o pagamento de dívida vencida para com a União e impedir o retorno de estados e municípios à condição de endividamento insolúvel.

A URV

A URV foi implementada em 27 de maio de 1994 e serviu como transição para uma nova moeda. A equipe econômica não considerava que a confiança da opinião pública no governo fosse suficiente para a introdução súbita de uma nova moeda.

A moeda vigente desde de 1993, o Cruzeiro real, se encontrava desvalorizada e com isso alimentava a inflação de diminuía o poder de compra dos salários.

A URV serviu como base para determinação de salários e contratos independentes da desvalorização monetária. O fator de conversibilidade era usado para corrigir os preços e salários. Para evitar o desequilíbrio social, os benefícios previdenciários foram os primeiro a serem ajustados. Esse processo de conversão se deu num período de 3 meses.

Todo esse período foi cercado de muito cuidado para não houvesse tensões entre comercio de industria, atacado e varejo, prestadores e demandantes de serviços.

A nova moeda

Após grande parte dos valores ser convertida a URV em R\$ de julho de 1994 a nova moeda, o Real, foi introduzida mesmo não sendo um consenso na sociedade de que a transição estava concluída.

Para manter o valor da nova moeda,, o governo mudou radicalmente o os métodos de usados para definir a política monetária. Agora o Congresso deveria estabelecer regulamentos e diretrizes como limites quantitativos rígidos para a emição da moeda, que poderiam ser alterados pelo CMN somente em 20% em ocasiões extraordinárias.

Um teto Maximo na taxa de cambio foi introduzido; um real equivalia a um dólar.è importante ressaltar que a taxa de cambio não era fixa, porem, tanto o CMN quanto Banco Centra tinham instruções para manter o teto máximo.

Nível de atividade, renda e emprego.

O PIB teve um crescimento de 5,6% em 1994. O setor industrial teve um crescimento de 7%, a agropecuária 7,6% com uma safra recorde de 80 milhões toneladas de grãos. O setor

de serviços cresceu 4% menos q os outros o que explica o desaparecimento do efeito inflacionário.

A economia se manteve em expansão nos primeiros 3 meses de 1995.

A brusca queda da inflação teve um grande efeito no poder de compra da população. O consumo também foi estimulado por efeitos incrementos na massa salarial e no nível de emprego. O faturamento cresceu 18% em março, registrou-se uma elevação de 57,6 nas vendas de duráveis, no mesmo período.

O Plano Real é apontado como a melhor experiência de estabilização da economia brasileira. Entretanto, a sua sustentabilidade e a retomada do crescimento econômico depende de reformas mais profundas.

Com a valorização da moeda nacional, as importações se tornaram um bom negócio enquanto as exportações caíram. Com isso tivemos um desequilíbrio na balança externa. As exportações são importantes pra equilibrar o balanço de pagamentos e também para gerar maior valor agregado local aumentando mais a renda e empregos.

Com o desequilíbrio da balança ocorreu um de déficit nas reservas cambiais e a necessidade de recorrer ao FMI.

Em janeiro de 1999 o Real não resistiu as pressões do mercado e foi desvalorizado.