

A POLÍTICA ECONÔMICA EXTERNA DO GOVERNO COLLOR: LIBERALIZAÇÃO COMERCIAL E FINANCEIRA

The external economic policy of government Collor: commercial and financial liberalization

Rangel Silvando da Silva do NASCIMENTO

Faculdades Unopec

Universidade Paulista – UNIP

1. A ascensão de Collor ao Palácio do Planalto e a sua política econômica

Nos textos que retratam a história econômica dos dez últimos anos do século XX é difícil encontrar algum que não se refira à “Nova Ordem Internacional”. Nome dado às mudanças ocorridas no cenário mundial após 1989, ano do fim do socialismo real na Europa Oriental e na União Soviética. A derrubada do Muro de Berlim, que era o símbolo da Guerra Fria - divisão, não só de uma cidade ou de um país em dois, mas também do mundo em dois blocos antagônicos, que vinha desde o desfecho da Segunda Guerra Mundial - fez com que a sociedade civil mudasse o seu “sentimento de mundo” para os anos 90, iniciados com promessas e esperanças, porém vividos pela maioria da população mundial com perplexidades e inquietações. Uma vez que os governantes do período vão dar ênfase a temas econômicos, enquanto ganhavam força na opinião pública os temas ecológicos e os direitos humanos. É nesse contexto de enfraquecimento do movimento crítico ao capitalismo que emerge o paradigma dominante da liberalização e desregulamentação do comércio e do movimento de capitais, câmbio-livre, política fiscal austera e a redução do poder dos sindicatos através da demissão de operários, via “modernização” da indústria, agora mais intensiva em capital, em busca dos ganhos de produtividade (Gonçalves, 2000).

No Brasil tudo isso ocorre sob uma liquidação financeira do Estado nos anos 90 com a evidência da globalização, já que esta traz um contexto de liberdade quase total do capital para desenvolver-se e valorizar-se. Como em uma espécie de resgate público do mercado, o Estado passa a ser improdutivo nos temas sociais e ecológicos, mas gestor da reprodução da riqueza privada. Numa redução do conteúdo social do Estado, em nome do mercado auto-regulável, os governantes e

diplomatas brasileiros nos anos 90 absorveram este paradigma, e ao final da década o resultado é o desmantelamento do aparelho produtivo, que apresenta taxas decrescentes e baixas de investimento, desnacionalização, desestabilização macroeconômica, com degradação das contas públicas, déficit crônico do balanço de pagamentos, desemprego elevadíssimo, que levou ao fim dos sindicatos enquanto uma característica força reivindicadora de ganhos salariais, redução da jornada de trabalho, recebimento de horas-extras trabalhadas e benefícios. O resultado é o esgarçamento do tecido social com miséria, pobreza, violência, tensão e desigualdades (Chesnais, 1997; Braga, 2000; Oliveira, 2000; Gonçalves, 2000).

De acordo com Bresser Pereira (1996, p. 183):

“O governo Collor mudou a agenda política do país, pois conseguiu implementar reformas corajosas e muito necessárias, e buscou o ajustamento fiscal. Embora outras tentativas tenham sido feitas desde 1987, foi durante o governo Collor que as velhas idéias nacional-desenvolvimentistas foram efetivamente enfrentadas e combatidas (...) por um programa corajoso de reformas econômicas orientadas para a liberalização comercial e a privatização. (...) E o fato de um líder político adotar políticas de ajustamento fiscal e reformas orientadas para o mercado não significa que seja um neoliberal”.

As práticas neoliberais foram concebidas logo depois da Segunda Guerra Mundial numa reação teórica e política contra o Estado intervencionista, expressa por Friedrich Hayek no livro *O caminho da servidão* escrito em 1944. Trata-se de um ataque ao planejamento estatal que, para o autor, impede o funcionamento dos mecanismos auto-reguláveis do mercado (Anderson, 1996). Segundo Hayek, não existe liberdade de ação individual numa economia planificada, e a idéia de realizar o planejamento em escala mundial é impossível, senão pela força de regimes autoritários como resultado de tendências socialistas (Hayek, 1987).

Hayek defende, ao findar da guerra, a necessidade de uma *autoridade supranacional*, um *poder político superior* que limite efetivamente o poder do Estado sobre o indivíduo e pondere os interesses da economia internacional, na medida em que os Estados passam a se relacionar entre si como meras unidades de administração econômica. E a grande oportunidade para que isso ocorra é de que as potências vitoriosas da guerra conquistem o direito moral de impor essas normas aos demais países (Hayek, 1987).

A expansão do pensamento de Hayek não foi muito difundida, desde a sua publicação no final da Segunda Guerra Mundial até fins dos anos 70, devido à peculiaridade histórica desse período, em particular, a Guerra Fria, quando os EUA, líderes do mundo capitalista, lançaram programas reais de ajuda financeira e tecnológica, sobretudo para a Europa Ocidental. Os fluxos de capitais que partiam dos EUA impulsionaram de modo notável a expansão da indústria, ao financiarem tanto a instalação de uma nova base produtiva quanto o consumo das novas mercadorias produzidas. O capitalismo avançado estava entrando em sua idade de ouro, o crescimento mais rápido da história, durante as décadas de 50 e 60. Um novo clima político permitiu que, na maior parte dos países, os ganhos de produtividade fossem “repartidos” entre o capital e o trabalho, favorecendo o aumento dos salários e o estabelecimento de mecanismos de proteção social. Com a Europa “reconstruída” vem a proliferação das firmas transnacionais que vão se beneficiar da constituição de conjuntos continentais de zonas de livre-troca aumentando sobremaneira os fluxos de trocas entre filiais, fazendo com que as empresas transnacionais fossem as organizações a estruturar o intercâmbio externo dos países onde operam (Chesnais, 1992; Anderson, 1996).

O desenvolvimento excessivo da esfera financeira se deu à base dos lucros não reinvestidos na produção, pelas empresas transnacionais norte-americanas, que expandiram o mercado dos eurodólares em meados dos anos 60, muito antes do choque petrolífero e da recessão de 1974-75. A reciclagem dos petrodólares fez surgir no final dos anos 70 a dívida esmagadora que os países do terceiro mundo carregam (Chesnais, 1992). Na América Latina, os fluxos de pagamento da dívida foram parcialmente interrompidos a partir da moratória mexicana de 1982. É dessa crise que surge em 1989, o Consenso de Washington com a orientação neoliberal para promover uma liberalização financeira que quebra todos os limites impostos no pós-guerra à movimentação de capitais, para que se recomponha o fluxo de renda do pagamento das dívidas dos países latino-americanos aos bancos credores (Batista, 1994).

A mensagem neoliberal que o Consenso de Washington passou em 1989, ano também, de eleição presidencial no Brasil, foi abraçada pelo empresariado e pela burguesia nacional como expressão da modernidade, a receita para superar as mazelas da década perdida, que teve como bode expiatório o Estado

desenvolvimentista, atacado exaustivamente por Collor na campanha eleitoral, e no seu discurso de posse (Oliveira, 1992).

O ex-ministro da Economia Fazenda e Planejamento de Collor, Marcílio Marques Moreira, em depoimento recente aos pesquisadores do CPDOC, relata detalhes da visita de janeiro de 1990 que Collor fez aos EUA, ocasião em que Marcílio o acompanhou na situação de embaixador do Brasil em Washington (Moreira, 2001, p. 225-31):

“Em janeiro de 1990 o presidente eleito, Fernando Collor de Mello, fez uma viagem aos Estados Unidos. Ele foi com um programa totalmente fechado que incluía contatos bastante diversificados: esteve não só com o presidente Bush e com Nicholas Brady, então secretário do Tesouro, mas também com Michel Camdessus, diretor-gerente do Fundo Monetário e com Enrique Iglesias, presidente do BID. (...) Fui com o presidente ao Bush e a conversa foi muito boa. Os temas foram aqueles que iriam compor a pauta do que seria o discurso de posse: abertura comercial, abertura da economia, negociação da dívida externa. (...) O presidente Collor tinha plena consciência do receituário das agências multilaterais para a América Latina que ficou conhecido como Consenso de Washington. Eu tinha estado no seminário em que se cristalizou a idéia do Consenso de Washington. Foi um seminário sobre as reformas econômicas para a América Latina, organizado pelo Institute for International Economics em 6 e 7 de novembro de 1989. Tenho o livro com os anais do seminário, publicado em 1990. Quem expôs os dez pontos do Consenso foi John Williamson, e assisti a essa conferência. Do Brasil apresentaram papers Eliana Cardoso e Daniel Dantas”.

Pode-se afirmar que a crise econômica e os diversos experimentos de planos de estabilização incapazes de conter a crise e o processo inflacionário na década de 80, criaram as pré-condições para as inovações de política econômica do início dos anos noventa (Oliveira, 1992), quando o país se encontrava:

“Com uma estrutura econômica relativamente estagnada, financeiramente frágil e tecnologicamente defasada, conservada por uma década à custa da inflação e da desestruturação do Estado. A eleição presidencial de 1989 abria a perspectiva para que surgisse um governo com respaldo político suficiente para encaminhar um enfrentamento efetivo da crise econômica e social. O desafio que se colocava para o novo governo ia muito além de impedir, imediatamente, uma explosão

hiperinflacionária: impunha-se articular um *novo padrão de desenvolvimento*” (Andrei e Sampaio, 1995, p. 3, grifo meu).

A esse legado genericamente exposto acima, adiciona-se o colapso final do comunismo na Europa Oriental que facilitaria a disseminação da orientação neoliberal na América Latina, visto que o encontro realizado em novembro de 1989 na capital dos Estados Unidos, ficou conhecido informalmente como “Consenso de Washington”, devido à expressão cunhada em 1990 pelo economista norte-americano John Williamson, por constituir-se no núcleo central da política econômica externa do governo norte-americano - que propunha: disciplina fiscal; priorização dos gastos públicos; reforma tributária; liberalização financeira e comercial; regime cambial; investimento direto estrangeiro; e privatização – transformando-se em condicionante explícita do Fundo Monetário Internacional e do Banco Mundial para renegociação da dívida externa dos países latino-americanos” (Fiori, 1992; Batista, 1994).

Essas diretrizes não traziam consigo formulações novas, mas simplesmente ratificavam medidas já recomendadas anteriormente por aqueles organismos financeiros internacionais que mediaram a reunião. Dentre as quais, se destaca a exigência da abertura comercial unilateral dos países da América Latina para o intercâmbio com os EUA, como condição prévia para a concessão de empréstimos a esses países (Batista, 1994).

A estabilidade monetária era posta como um fim em si mesmo para qualquer governo e a contenção de recursos que garantia certa seguridade social como o meio para atingir a requerida disciplina fiscal. Além da menor tributação sobre os maiores rendimentos e a redução do poder dos sindicatos com o aumento do desemprego. Só assim, o crescimento econômico retornaria (Anderson, 1996).

A eleição do presidente Fernando Collor de Mello deu-se nesse contexto de mudanças econômicas, políticas e ideológicas, em que a dilapidação do Estado foi o principal fator para um desespero popular, que via um Estado desperdiçador, simbolizado em sua campanha eleitoral pelos marajás, pelas enormes filas do INPS e pela situação precária da saúde e da educação. Collor insistia na falência do Estado e ganhou o voto dos “descamisados” prometendo consertá-lo. Ao contrário de Lula que prometia ampliá-lo, parecendo sancionar um Estado depredado e depredador. Além disso, a campanha eleitoral de 1989 fez-se num momento de alta inflação e o país parecia caminhar sem alternativa para a hiperinflação. Essa

incerteza e o fracasso das políticas de estabilização da moeda nos anos 80 produziram a descrença no alcance das propostas de antigas lideranças políticas, abrindo espaço para a ascensão de Collor, que se declarava não comprometido com quaisquer vertentes políticas ou interesses empresariais (Oliveira, 1992; Lessa e Earp, 1999).

Dispostos a influir na sucessão presidencial, os empresários reunidos na 'Convergência Democrática', em maio de 1989, diziam estar ainda atrás de um candidato que se comprometesse com a modernização da sociedade brasileira. Na ocasião, o empresário Sérgio Quintela traça o perfil do candidato 'ideal': "A Convergência tem o papel de aglutinar pessoas em torno daquilo que entendemos ser idéias modernas e liberais, no sentido do que está ocorrendo na Europa e em países asiáticos. Isso significa, numa palavra simples, liberdade, não apenas política, mas sindical e de empreender, de realizar, de poder conduzir sua vida sem que o Estado intervenha de forma a inibir a iniciativa do cidadão" (Revista *Cadernos do Terceiro Mundo*, n.121, p.52-55, 1989).

A 17 de dezembro de 1989, deu-se o segundo turno das eleições presidenciais. De um lado, Collor (PRN, PFL, PDS e PTB), e, de outro, Lula, candidato da Frente Brasil Popular (PT, PSB, PCdoB, PDT, PSDB e PCB). De acordo com Francisco de Oliveira (1992, p. 11):

"O segundo turno foi uma guerra de classes. Mais do que os partidos que sustentaram os dois candidatos foi, em primeiro lugar, o enfrentamento entre dois candidatos de raízes sociais e políticas diametralmente opostas que transformou o segundo turno em uma luta de classes eleitoralmente codificada. Não apenas a oposição entre um candidato bem nascido, filho de oligarquia nordestina bem-poste e há muito pertencente ao círculo restritivo das classes dominantes do nordeste; também membro das novas burguesias nordestinas que, num longo processo, desde os anos 50, se metamorfosearam de oligarcas em empresários capitalistas, sem dispensarem os jagunços e o trabuco. Contra um candidato, ironicamente também nordestino, imigrante em São Paulo, membro das novas classes operárias do ABC, fundador e principal liderança do único partido de base classista, o PT. Mais que imigrante e nordestino, foi sua qualidade de liderança sindical não pelega e fundador do PT que transformou o embate eleitoral numa expressão de luta de classes".

Após o primeiro debate pela TV no segundo turno, uma conclusão generalizada por toda a opinião pública, Lula levou nítida vantagem. Imediatamente, as pesquisas de intenção de voto assinalaram uma decidida subida na cotação de Lula. Veio o segundo debate, dois dias antes do pleito. E a posição se inverteu. A montagem do segundo debate fora pavimentada pela utilização dos mais baixos recursos na propaganda anti-Lula nos programas gratuitos de rádio e TV (Oliveira, 1992).

A Revista *Cadernos do Terceiro Mundo* (n.122, p.48-54, 1989), mostrou que: *“O apoio da Rede Globo, com a sua poderosa máquina, deu ao principal candidato da direita, Collor, as condições de mercado e uma assessoria técnica competente. Durante dois anos criaram o mito do ‘caçador de marajás’, do administrador rigoroso com o dinheiro público, do implacável capataz dos funcionários, do inimigo das empresas estatais. Atribuiu-se ao Sr. Boni, a confissão de que vive, no momento, uma etapa fascinante de sua vitoriosa carreira profissional, a de ‘vender’ no mercado eleitoral, um presidente da República. Já ‘vendera’ de tudo, de tratores a sabonetes, mas esse atual encargo é novo e cheio de atrativos”.*

O fato de terem chegado ao segundo turno das primeiras eleições diretas para presidência desde 1960, duas candidaturas *antiestablishment*, era indicativo do caráter da crise. Os candidatos dos partidos majoritários, foram fragorosamente derrotados. O programa do PT dirigia-se a reforma do capitalismo na sua forma desenvolvida durante o autoritarismo. No programa de Collor, ele próprio transformou-se no seu ícone. Jovem, excessivamente elegante - a imagem de um *yuppie* - conseguiu fazer-se a modernização em pessoa. No primeiro turno, atacou os temas caros à grande burguesia, articulados no combate aos “marajás”, insistia na falência do Estado ao gosto popular, e foi exatamente das faixas mais pobres da população que ele conseguiu os 28% de votos, que o levaram para o segundo turno, no qual transformou-se também no candidato da grande burguesia, ao centrar seu discurso na liberalização da economia como premissa da modernidade (Oliveira,1992).

Collor explicita o seu compromisso no discurso de posse, no qual refere-se ao Estado:

“Não como produtor, mas como promotor do bem estar coletivo. Daí a convicção de que a economia de mercado é a forma comprovadamente superior de geração de riqueza, de desenvolvimento intensivo e sustentado. Daí a certeza de que, no plano internacional, são as economias abertas as mais eficientes e competitivas. Não

abrigamos, a propósito, nenhum preconceito colonial ante o capital estrangeiro. Ao contrário: tornaremos o Brasil, uma vez mais, hospitaleiro em relação a ele (...) Não nos anima a idéia de discriminar nem contra nem a favor dos capitais externos, mas esperamos que não falte seu concurso para a diversificação da indústria, a ampliação do emprego e a transferência de tecnologia em proveito do Brasil. Em síntese, essa proposta de modernização econômica pela privatização e abertura é a esperança de completar a liberdade política, reconquistada com a transição democrática, com a mais ampla e efetiva liberdade econômica”¹.

Desse modo, o Governo Collor tratou de implementar uma política econômica e uma política externa que seguíam de perto as recomendações e diretrizes do chamado Consenso de Washington. O Plano Collor (Plano Brasil Novo) de março de 1990 pretendia inicialmente estabilizar a economia num curto espaço de tempo por meio de um rápido saneamento financeiro do Estado e de uma recessão e foi apresentado em um conjunto de medidas provisórias que estabeleceram: 1) Mudança no signo da moeda, que voltou a ser o cruzeiro, e um radical aperto monetário, reduzindo a liquidez a 20% do nível imediatamente anterior. Essa era a pedra de toque do programa antiinflacionário e mostra a grande preocupação do governo em conter a pressão sobre a demanda, retirando de circulação cerca de US\$ 115 bilhões dos US\$ 150 bilhões que se encontravam aplicados principalmente no overnight, poupança e fundos de curto prazo; 2) Uma desindexação geral, principalmente entre preços e salários; 3) A reformulação dos mercados cambiais e a criação do dólar livre (a taxa do dólar seria fixada pelo mecanismo de oferta e procura); 4) Um programa de privatização de empresas estatais e a instituição dos certificados de privatização, mecanismo através do qual o setor privado poderia comprar as empresas estatais; 5) Total abertura aos capitais estrangeiros; 6) Desregulamentação, incidindo inicialmente sobre as facilidades de exportação e importação; 7) Uma reforma administrativa com o objetivo de demitir 360 mil funcionários públicos, de um contingente de 750 mil, reduziu o número de ministérios de 23 para 12 e extinguiu diversos órgãos da administração pública; 8) A supressão dos subsídios fiscais (exceto Zona Franca de Manaus). Enfim, as políticas monetária e fiscal se configuraram como as duas grandes “âncoras” do plano, numa

¹ Esse e os demais fragmentos de discursos de Collor no exercício da presidência citados no texto foram retirados da Internet: collor.com/menuport.htm.

política de liberalização econômica, tanto no que tange aos fluxos de capitais quanto aos fluxos de mercadorias (Ruckert e Moreira, 1990).

Os planos de modernização econômica e de reforma administrativa são bem recebidos, em geral; as elites políticas e empresariais apóiam a desregulamentação da economia e a redução da intervenção estatal no setor; o editorial de 17 de março de 1990, do jornal Gazeta Mercantil, reflete as perspectivas daquele momento:

“O plano econômico de emergência do recém-instalado governo Collor veio ontem à tona cercado de pelo menos dois pontos positivos. O primeiro deles até obscurece as discussões relacionadas com a racionalidade ou proveniência das medidas, tal a sua importância num momento de descrença e ceticismo quanto a tudo que é feito pelo governo. Trata-se da coragem política demonstrada para levar ao plano do real as profundas reformulações pretendidas. O segundo ponto positivo passa pela demonstração de que desta vez o Estado não apenas está se submetendo a uma cirúrgica redução de sua estrutura, como também procurará diminuir seu peso como agente de distorções e desequilíbrios que desembocam na complexa questão do déficit público e de seu financiamento. Qualquer que seja o juízo sobre a dosagem do remédio dado ao paciente é importante que o tratamento dê certo. O país está cansado de experiências desajeitadas e não pode frustrar-se mais uma vez. Seu lastro de esperança é um presidente eleito com mais de 35 milhões de votos, fonte mais do que credenciada de coragem política e fiador mais do que confiável de que do exercício da democracia não pode advir a frustração”.

Para Oliveira (1992, p. 28):

“A imprensa transformou-se no maior apoiador do plano do presidente. Desde a indisfarçada manipulação da Rede Globo e do Jornal O Globo, passando pelo liberalismo ultramontano de O Estado de São Paulo, até o pós-modernismo ‘epaté’ da Folha de São Paulo, e as páginas que viraram colloridas das grandes revistas semanais, Veja e Isto é, os louvores ao plano e à coragem, audácia e modernidade do presidente compuseram uma adulação da imprensa brasileira que só pode ser comparada à subserviência e indigência mental da época do golpe militar de 1964 e à mistificação sobre o Marechal Castello Branco. A Folha de São Paulo publicou um editorial sintomático: ‘Custe o que custar’”.

Com o Plano Collor pretendia-se lançar as bases para um novo ciclo de expansão da economia, comandado pelo investimento privado e coordenado pelo mercado. A concepção do Plano estava subordinada ao diagnóstico convencional da

crise econômica brasileira, que aponta o problema fiscal como raiz do descontrole inflacionário, e este último como a principal causa da estagnação da economia. Assim, propunha-se organizar a gestão econômica em torno da seqüência: ajuste fiscal – estabilização dos preços – retomada do crescimento (Andrei e Sampaio, 1995).

A importância implicitamente atribuída à recessão para alcançar a estabilização revela-se também pela manutenção da taxa de câmbio fortemente valorizada nos primeiros meses após a implementação do Plano, visando conter a inflação. No início de setembro de 1990, mesmo com a economia apresentando todos os sintomas recessivos, a ministra da Economia Fazenda e Planejamento, Zélia Cardoso de Mello vem a público dizer: “Nossa política continuará igual. Ou seja, uma política ortodoxa com os resultados e decorrências de uma política ortodoxa. A sociedade precisa entender que o governo tem um objetivo e vai cumpri-lo. A sociedade está demorando a entender” (Folha de S. Paulo, 02.09.1990).

O governo, que no início contava com o apoio popular ao plano de estabilização, pedia agora o mesmo apoio frente ao seu resultado, a recessão. Agora, o recado era passado pelo presidente do Banco Central, Ibrahim Eris, em 09 de outubro de 1990, no jornal Folha de S. Paulo:

“Todo mundo vai ter que ser mais eficiente e disciplinado e mais seletivo em suas prioridades. Não vai dar para tocar tudo o que gostaríamos de tocar. O sacrifício imposto pelo Plano Collor para derrubar a inflação foi pequeno e a recessão que deve se prolongar, mais branda que o esperado. Em outros países, para acabar com a inflação foi preciso colocar o exército nas ruas. A sociedade inteira sabe que as coisas certas estão sendo feitas, mas que os resultados dessa política não, necessariamente, virão de imediato”.

Entretanto, em novembro, o jornal Folha de S. Paulo (04.11.90) divulga que o governo estava apreensivo com o clima de crescente desconfiança do empresariado incomodado com a política de juros altos e a abertura das importações. Representando a categoria, o então presidente da FIESP, Mário Amato esbraveja: “O Plano Collor foi quase uma cilada em que os empresários caíram. Todo mundo sabe que os empresários apoiaram Collor e o seu Plano, que prometia inflação zero e juro baixo. Os empresários acreditaram e investiram, e a coisa deu errada. A ciranda financeira começou hoje. Ela havia desaparecido e voltou. Não há nada hoje que renda 8% ao mês”.

Zélia rebate no mesmo tom (Folha de S. Paulo, 04.11.90): “Quem está criticando o governo é porque apostou no descrédito, achou que o governo não ia cumprir suas metas. O empresário é o que mais ganha com a inflação alta porque consegue colocar seus preços à frente dos salários. Por que os empresários não reclamavam quando a inflação era 60%, 80% ao mês? É evidente que agora não há mais ciranda financeira”.

A ira dos empresários se concentrava no resultado da contenção de liquidez promovida por Zélia, numa tentativa monetarista de controlar a inflação: *A inflação é um tigre, devemos matar o tigre*, dizia a ministra. Em vez disso, as medidas *mataram a atividade econômica*. O desemprego atingiu níveis recordes e as pequenas empresas tiveram de fechar suas portas devido ao congelamento dos depósitos bancários, acarretando 200 mil demissões só em 1990. Os trabalhadores organizados responderam ao Plano Collor, em setembro de 1990, com uma greve que mobilizou mais de um milhão deles (Chossudovsky, 1999).

Para Mario Henrique Simonsen (1990), o Plano Collor reduziu drasticamente a quantidade de moeda em circulação na economia, enquanto que um plano de estabilização exige apenas que se estanque a expansão da moeda. O sequestro de 80% da liquidez surpreendeu a todos não só pela ousadia das medidas provisórias, mas também pela sua imprevisibilidade teórica. Assim, é difícil acreditar que a contenção da liquidez precisasse ser tão grande e devolvida com tanta rapidez nos dois meses subsequentes.

Ante a iminência de um estrangulamento cambial, o Bacen cedeu às pressões dos exportadores, acelerando expressivamente as desvalorizações do cruzeiro a partir de outubro. Isso sepultou as possibilidades de conter a reaceleração da inflação, marcando claramente o esgotamento do Plano (Andrei e Sampaio, 1995).

Analisando-se as medidas tomadas pelo Governo Collor em 1990, vê-se que a dimensão heterodoxa do plano de estabilização responde às peculiaridades da economia brasileira e não a uma opção progressista de política econômica, visto que a desregulação da economia e a desestatização só podem ser efetuadas com a ação direta do governo. Assim, as reformas monetária e fiscal reconstróem o poder do governo com vistas a liberalizar. Por isso, o plano econômico do Governo Collor só adquire sentido e coerência quando analisado em sua globalidade, cujo objetivo último é a implantação definitiva do mercado promotor de uma competitividade

aberta aos fluxos internacionais de capitais e de mercadorias e desconectada do Estado (Fiori, 1990).

O plano se sobrepôs às diferenças de classes e de interesses, aproveitando o momento em que todos buscavam segurança, e, assim, contou com o apoio da população, em virtude de que, no limite, o sequestro da poupança pareceu aos poupadores a superação de uma incerteza inflacionária mediante um depósito nas mãos do governo. Some-se a isto, o papel fundamental da maior apoiadora do plano, a imprensa, que louvava a audácia do presidente em implementar um plano de modernização do país (Oliveira, 1992).

Portanto, essa tentativa parcial e contraditória de reforma monetária apenas postergou a iminência da hiperinflação, sendo o governo incapaz de formular um plano abrangente para amenizar os profundos desajustes da economia interna. Em fins de 1990 já havia um cenário de recessão com inflação alta, o que refletiu na dificuldade de colocação dos títulos públicos federais no mercado em janeiro de 1991. Daí, em fevereiro, veio o Plano Collor II, baseado em um congelamento de preços e salários, foi uma intervenção de emergência para conter a escalada da inflação que ultrapassava 20% ao mês. Apresentado como uma continuação do Plano Collor e combinado com medidas de maior alcance sobre o mercado financeiro, sem se caracterizar como uma tentativa de combate mais definitivo da inflação, contou desde o início com um grau de credibilidade muito reduzido (Coutinho, 1991; Andrei e Sampaio, 1995).

As medidas do Plano Collor II que tiveram efeitos mais relevantes e duradouros foram as modificações no mercado financeiro: a criação da TR (Taxa Referencial de Juros), como nova referência para operações financeiras (em substituição à indexação por índices de preços), a extinção do *overnight* e dos fundos de curto prazo e a criação dos FAFs (Fundos de Aplicações Financeiras).

De acordo com Belluzzo e Almeida (2002, p. 355), “O plano foi alvo de uma saraivada de críticas por parte da imprensa, dos políticos, empresários, banqueiros e elites sindicais. O presidente da FIESP, por exemplo, declarou que ‘as empresas não suportam mais planos’”.

2. A abertura comercial

A partir do Plano Collor, no decorrer de 1990, o governo brasileiro implementou uma série de medidas na área de comércio exterior, destacando-se: a

eliminação de vários incentivos fiscais às exportações; eliminação do Anexo C, o qual regulamentava a lista de 1.200 produtos com importação proibida desde o Comunicado Cacex nº 204 de 1988; eliminação paulatina dos controles quantitativos sobre as importações, substituindo-os por instrumentos de controle tarifário; e redução em 50% do adicional de frete para renovação da Marinha Mercante, extinguindo-o a partir de 1991 juntamente com o adicional da tarifa portuária. Logo, ficou bem evidenciada a larga liberação proposta para as importações e a busca da eliminação de controles não-tarifários na economia (Andrade, 1991; Bacen, 1991).

Assim, as diretrizes gerais para política industrial e de comércio exterior, do MEFP (Ministério da Economia Fazenda e Planejamento), de 08.06.90: propôs, genericamente, a abertura da economia brasileira como forma de induzir a indústria nacional à obtenção de ganhos de produtividade pela absorção de progresso técnico. Instituiu a comissão consultiva para revisar as tarifas aduaneiras; Reduziu os índices de nacionalização exigidos para financiamento pelas agências oficiais; Alterou as tarifas aduaneiras do setor têxtil; Reduziu o IPI dos automóveis com mil cilindradas, de 40% para 20%; e Instituiu alíquota zero para importação de produtos sem similar nacional (FEE/RS, v. 18, n. 3, 1990).

Dentre outras medidas liberalizantes adotadas ainda em 1990, pode-se destacar: a Portaria nº 530, de 11.09.90, do MEFP, que reduziu as alíquotas de importação de insumos, máquinas e implementos agrícolas; Houve uma simplificação dos procedimentos e controles relativos à adesão a projetos de pesquisa cooperativa no exterior e à contratação e transferência de tecnologia; e eliminou a reserva de mercado para alguns setores da informática; e com a medida provisória de 18.09.90, o Governo extinguiu o monopólio estatal da aquisição e o monopólio da venda do trigo criados em 1967 e deu curso a privatização da comercialização do trigo (FEE/RS, v. 18, n. 3, 1990).

O crescimento das importações foi influenciado pelo processo de liberalização do comércio exterior. Excetuando-se petróleo e trigo, as compras externas registraram recorde na história do país, alcançando US\$ 15,783 bilhões. O processo de liberalização das importações apresentou, como consequência imediata, aumento das importações proveniente de países desenvolvidos, especialmente pela tendência de ampliação das importações de bens de capital, que cresceram mais de US\$ 1 bilhão em um ano (Tabela 1). Assim, em 1990, deve-se ressaltar o

incremento das compras efetuadas nos EUA (12,4%), Japão (3,2%), Alemanha (18,1%), Itália (48,9%) e França (8,5%) (Bacen, 1991, p. 95).

A isenção das alíquotas do imposto de importação para máquinas, equipamentos, aparelhos e instrumentos sem produção nacional, resultou na queda do superávit comercial brasileiro com os EUA (principal origem e destino das mercadorias comercializadas pelo Brasil) que situou-se em US\$ 3,265 bilhões em 1990 e US\$ 1,311 bilhões em 1991. Tudo isso, reflexo da abertura unilateral do comércio exterior brasileiro, uma condição prévia para a retomada de empréstimos aos países da América Latina concedidos pelos organismos financeiros internacionais (Batista, 1994).

Tabela 1: Importações brasileiras (US\$ bilhões)

Discriminação	1989	1990	1991	1992
Total	18,263	20,661	21,041	20,554
Petróleo e deriv.	3,753	4,734	4,073	4,141
Bens de Capital	4,873	5,932	5,966	6,335

Fonte: Boletim do Banco Central

Para fixação das alíquotas de importação, fez-se avaliação da cadeia produtiva de cada atividade, estabelecendo-se alíquota zero para produtos em que o país detém vantagem comparativa (como exemplo deste caso, a Portaria nº 23, de 15.02.91, do MFEP, isentou do imposto sobre importação as carnes de animais da espécie bovina, frescas, resfriadas ou congeladas por até dois meses), produtos sem produção nacional, produtos com proteção natural, ou seja, de elevado custo de transporte internacional, e outros com pequeno valor agregado. O Documento do MFEP, de 27.02.91, completou e consolidou a política industrial e de comércio exterior, apresentada pelo Governo Federal em junho de 1990 para capacitar a indústria brasileira a produzir com padrões internacionais de preço e qualidade, sendo estas as principais medidas: Isenção de IPI às empresas na aquisição de máquinas e equipamentos; Instituiu depreciação acelerada para os investimentos realizados nos anos de 1991 e 1992; Eliminou a exigência de financiamento externo para importação de máquinas e equipamentos; e Reduziu para 60% do limite máximo do índice de nacionalização que pode ser exigido por agências oficiais de crédito; Reviu os dispositivos legais, de modo a permitir que o sistema BNDES pudesse realizar operações financeiras com empresas de capital estrangeiro,

subordinadas à capitação de recursos adicionais no mercado internacional de capitais (FEE/RS, v. 19, n. 2, 1991; Bacen, 1992).

Seguindo essa orientação, a Portaria do ministério da Fazenda, de 04.03.92, isentou o IPI para a importação de 37 itens de bens de capital sem similar nacional. Logo depois, em 24.03.92, reduziu as alíquotas de importação desses itens. Dessa forma, a partir de 01.10.92, o Brasil passou a operar com tarifa média de 16,8%, comparativamente a de 31,2% que prevalecia em 1990. Ao completar-se a última etapa do programa de baixas tarifárias, prevista para 1.7.93, a alíquota média deveria situar-se em 14,2%, e a máxima em 35%. Ademais, previa-se até 1995, a eliminação completa de tarifas no âmbito do Mercosul, com o estabelecimento de tarifa externa comum (Bacen, 1993, p. 66).

Entretanto, apesar de todo esse esforço liberalizante visando a escalada da competitividade dos produtos da indústria brasileira no comércio mundial a partir de ganhos de produtividade, o que realmente se verificou foi uma inserção regressiva destes produtos, já que “o aumento da produtividade está associado a um crescimento modesto da produção, a níveis baixos de investimento, a um crescente desemprego e a um incremento modesto da capacitação tecnológica e organizacional” (Gonçalves, 2000, p. 89).

Ainda segundo Gonçalves (2000, p. 93), houve a reprimarização das exportações brasileiras revertendo uma tendência de longo prazo, haja vista que ao longo dos anos 90, mesmo com a produtividade industrial maior do que a agrícola, os produtos agrícolas brasileiros aumentaram sua participação no comércio mundial de 2,43% em 1990-94 para 2,92% em 1995-98, enquanto, as exportações brasileiras no comércio mundial de manufaturados reduziram-se de 0,76% em 1990-94 para 0,68% em 1995-98.

3. A liberalização e a desregulamentação do movimento de capitais

Desde a crise da dívida externa ao final de 1982 que provocou, entre outras consequências, a interrupção das concessões de empréstimos voluntários ao Brasil, o país somente contou com novos recursos acordados em processos de renegociação da dívida. Os empréstimos voluntários restringiram-se a uma reduzida parcela de desembolsos de matriz para filial. Entretanto, este cenário começou a mudar em 1990, quando o país contou com desembolso de empréstimos no valor de US\$ 911 milhões (Meyer, 1994).

Um dos traços marcantes da gestão Collor é a abertura financeira para o exterior e o retorno do país ao mercado internacional de capitais. Tais acontecimentos inserem-se em um movimento mais amplo, iniciado em 1989, através do qual os países em desenvolvimento altamente endividados voltam a ter acesso aos fluxos de capital externo voluntário em um contexto de conflitos e impasses na negociação com os credores (Appy et al., 1995).

Do ponto de vista externo esse reingresso ainda foi facilitado pela redução da taxa de juros dos títulos norte-americanos promovida pelo FED e o posterior aumento dos juros por parte dos países latino-americanos. Segundo Meyer (1994, p. 5):

“Em 1989, a Libor média (6 meses) para aplicações em dólares estava em 9,3% a.a. e no primeiro semestre de 1993, havia caído para 3,5% a.a. Essa redução na taxa de juros não só tornou menos atrativas as aplicações em dólares norte-americanos, ‘vis-à-vis’ das elevadas taxas de juros praticadas por países latino-americanos, como também melhorou os indicadores de solvência desses países. (...) O diferencial efetivamente observado entre as taxas de juros domésticas e externas atingiu seu ápice em janeiro de 1992, quando a taxa de juros interna dos certificados de depósitos interbancários, deflacionada pela variação da taxa de câmbio, alcançou em termos anualizados, 69% contra uma taxa de juros externa para aplicações em dólares de apenas 4,1% ao ano. Com diferenciais dessa magnitude, um número crescente de instituições brasileiras voltou-se para o mercado internacional de capitais”.

Para aumentar a captação de recursos externos, o governo brasileiro estimulou a entrada de capitais facilitando os mecanismos de entrada e de saída de capitais por meio de uma expressiva desregulamentação e liberalização financeira, principalmente após a troca no comando da política econômica em maio de 1991. Durante o governo Collor, ingressaram recursos externos da ordem de US\$ 29,5 bilhões via, empréstimos intra-empresas, emissão de títulos de dívida, empréstimos e financiamento de organismos internacionais e fornecedores, operações de leasing e investimento direto em bolsa de valores (Appy et al., 1995).

De acordo com o Bacen (1993, p. 64) as baixas taxas de juros externas, associadas às condições prevaletentes na economia brasileira, notadamente no que diz respeito aos níveis reais das taxas de juros e de câmbio, foram fatores decisivos para a retomada dos ingressos de capitais, tanto na forma de empréstimos, quanto

na de investimentos, principalmente no primeiro semestre de 1992, ano em que o movimento líquido de capitais resultou no ingresso de US\$ 24,7 bilhões.

Em 1991 ocorre uma significativa alteração em relação ao ano anterior, tanto na composição dos fluxos de recursos externos quanto na intensidade de entrada desses recursos, a partir da política de abertura patrocinada pelo ministro Marcílio para atração de capital estrangeiro, favorecendo as aplicações no mercado de capitais. A captação externa atingiu US\$ 11,6 bilhões (representando mais que o dobro do ano anterior), com crescente participação dos títulos de dívida direta e dos investimentos em bolsas de valores. No período 1987-90, o mercado de capitais recebeu, em média, 34% do total dos investimentos em moeda, passando para 55% em 1991 e 74% em 1992 (Bacen, 1993, p. 81; Appy et al., 1995).

No sentido de estimular o ingresso de capitais estrangeiros, foi extinta, a partir de janeiro de 1992, a incidência do imposto suplementar de renda sobre as remessas ao exterior de lucros e dividendos. Adicionalmente, foi reduzido de 12 para 6 anos, o prazo mínimo de permanência no país de recursos advindos de títulos da dívida externa utilizados nos leilões de privatização. No que tange aos reinvestimentos no país, foi eliminado o prazo mínimo de 2 anos durante o qual o investidor estrangeiro estava impedido de alienar os ativos adquiridos no processo de privatização. Com essas medidas os retornos de investimentos estrangeiros atingiram US\$ 2,3 bilhões, em sua quase totalidade, no valor de US\$ 2,2 bilhões relativos à remessa de recursos aplicados no mercado de capitais. Uma das características desse mercado é a volatilidade das aplicações, que reflete movimentos especulativos em curto prazo. Dos US\$ 3,9 bilhões destinados ao mercado de capitais, 90% tiveram origem em cinco países: EUA (46%), Ilhas Cayman (16%), Reino Unido (15%), Antilhas Holandesas (8%) e Bahamas (5%). Da mesma forma, as repatriações com destino a esses países responderam por 91% do total dos retornos. As Antilhas Holandesas e as Ilhas Cayman repatriaram praticamente a totalidade de seus ingressos no ano, enquanto para os EUA retornaram 54%, Reino Unido 48% e Bahamas 22% (Bacen, 1993, p. 82).

Para Meyer (1994, p. 11):

“Um dos traços marcantes da experiência brasileira de 1992 foi o fato de a entrada de capitais ter sido acompanhada de um inédito megasuperávit de US\$ 6,3 bilhões na conta de transações correntes. O Brasil, na verdade, não permitiu que a entrada de capitais valorizasse sua moeda, como ocorreu com

outros países latino americanos, cuja política de combate à inflação realizou-se à custa da competitividade externa. Entre as minidesvalorizações de meados de 1992, a despeito da substancial entrada líquida de capitais, o país desvalorizou sua taxa de câmbio. Esse fato, aliado à elevação dos juros internos e à recessão interna, estimulou as exportações e propiciou a geração de um saldo comercial de US\$ 15,5 bilhões em 1992. O resultado da conta de transações correntes deve-se ainda à redução do déficit da conta de serviços e ao ingresso de divisas por meio de transferências unilaterais. Os substanciais resultados positivos tanto na conta corrente como na de capitais proporcionaram acumulação recorde de haveres externos do BC de US\$ 14,7 bilhões em 1992”.

Entretanto, como os recursos externos que entraram no Brasil eram de prazo bastante reduzido, não havia qualquer espaço para utilização destes recursos na ampliação de importações de máquinas e equipamentos para aumentar investimentos de maturação necessariamente longa. Segundo Meyer (1994, p. 23): “No caso brasileiro, o BC absorveu o ingresso de capitais com o objetivo de evitar a valorização da taxa de câmbio e recompor o nível de suas reservas internacionais. Os recursos domésticos para financiar essa operação foram obtidos basicamente por meio da colocação da dívida pública no setor privado. A opção de financiar a aquisição de reservas internacionais com dívida interna agravou o déficit público, pois a taxa de juros incidente sobre a dívida interna era muito superior à taxa de juros incidente sobre as reservas internacionais. Além disso, essa opção freou a queda das taxas de juros domésticas, cristalizando o elevado diferencial entre as taxas de juros internas e externas e perpetuando, assim, a arbitragem de taxas de juros. Foi essa possibilidade de arbitragem que, em última análise, propiciou ao setor privado consolidado captar recursos externos para simplesmente aplicá-los em dívida pública interna”.

Portanto, a liberalização comercial e financeira realizada no Brasil no início dos anos 90 foi financiada através da expansão da dívida pública, mitigando o alcance das políticas monetária, cambial e fiscal, que foram direcionadas para evitar a saída de recursos. Com isso, a orientação da política econômica externa de Collor mostrou-se contraditória, porque somou ao processo de liberalização, as políticas de câmbio estável e de juros elevados para atrair vultuosos investimentos e empréstimos que incrementavam as reservas internacionais. Estas tinham seu nível garantido com uma elevada remuneração real, que, por sua vez, estimulava a captação de recursos no exterior pelo setor privado alimentando, assim, a escalada

da dívida interna pública, cujo serviço na verdade sustentava a lucratividade das empresas. Essa nova ação do Estado desfez o antigo tripé que caracterizava o padrão de acumulação de capital associando três frações de capital: o estatal, o estrangeiro e o privado nacional. Agora, o capital forâneo passa a ser o protagonista das decisões de investimento dos principais ramos da economia. O resultado final é a perda de dinamismo da atividade industrial, visto que a decisão de investir do capital transnacional está limitada ao crescimento prospectivo do mercado.

5. Referências Bibliográficas

ANDERSON, Perry. Balanço do Neoliberalismo. In: SADER, E. (org.) *Pós-neoliberalismo - as políticas sociais e o Estado democrático*, São Paulo, Paz e Terra, 1996.

ANDRADE, Rogério Pereira de. Plano Collor e setor externo, In: OLIVEIRA, F. A. de. *A economia brasileira em preto e branco* (p.167-194), Campinas, Fecamp, Hucitec, 1991.

ANDREI, Cristian e SAMPAIO, Fernando Azevedo de Arruda. Política econômica. In: *Gestão estatal no Brasil: limites do liberalismo 1990-1992*, São Paulo, Fundap, 1995.

APPY, Bernard et al. Política financeira. In: *Gestão estatal no Brasil: limites do liberalismo 1990-1992*, São Paulo, Fundap, 1995.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. Relatório anual 1990, n.27, Brasília, Bacen, 1991.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. Relatório anual 1991, n.28, Brasília, Bacen, 1992.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. Relatório anual 1992, n.29, Brasília, Bacen, 1993.

BATISTA, Paulo Nogueira. O Consenso de Washington: a visão neoliberal dos problemas latino-americanos, In: *Cadernos Dívida Externa nº. 6*, São Paulo, Pedex, 1994.

BELLUZZO, Luiz Gonzaga de Mello e ALMEIDA, Júlio Sergio Gomes de. *Depois da queda: a economia brasileira da crise da dívida aos impasses do Real*, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2002.

BRAGA, José Carlos de Souza. O Estado antiliberal da Macroeconomia da Riqueza Financeira, In: *Indicadores DIESP* (p.3-5), n. 81, nov./dez. 2000.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. "Governo Collor: crise política recorrente". In: BRESSER PEREIRA, L. C. *Crise econômica e reforma do Estado no Brasil*. Editora 34, São Paulo, 1996.

CHESNAIS, François. A globalização e o curso do capitalismo de fim-de-século. In: *Economia e Sociedade*, IE-Unicamp, n.1, 1992.

CHESNAIS, François. Capitalismo de fim de século. In: COGGIOLA, Osvaldo (org.). *Globalização e socialismo*. São Paulo, Xamã, 1997.

CHOSSUDOVSKY, Michel. *Globalização da Pobreza*, São Paulo, Moderna, 1999.

COUTINHO, Luciano. A nova armadilha do Governo Collor. *Economia em perspectiva: carta de conjuntura*, n.77, janeiro-fevereiro de 1991.

FIORI, José Luís. Nem todos os gatos já ficaram pardos. *Indicadores econômicos FEE - Desempenho da economia do RS*, v.18, n.1, 1990.

FIORI, José Luís. A sonolência da razão. *Indicadores econômicos FEE - Desempenho da economia do RS*, v.19, n.4, 1992.

FEE/RS – Fundação de Economia e Estatística do Rio Grande do Sul – *Indicadores Econômicos FEE* – item, Medidas de Política Econômica (1990-92), vários volumes.

GONÇALVES, Reinaldo. *O Brasil e o comércio internacional: transformações e perspectivas*. São Paulo, Contexto, 2000.

HAYEK, Friedric. A. Von. *O Caminho da Servidão*. Rio de Janeiro, Expressão e Cultura: Instituto Liberal, 1987.

LESSA, Carlos e EARP, Fábio Sá. O insustentável abandono do longo prazo. In: MAGALHÃES, J. P. de A (org.). *Vinte anos de política econômica*, Rio de Janeiro, Contraponto, 1999.

MEYER, Arno. *Os limites internos do ingresso de capitais externos no Brasil no início da década dos 90*, São Paulo, DIESP/Fundap, Texto para discussão n.15, fev. 1994.

MOREIRA, Marcílio Marques. *Diplomacia, Política e Finanças*. Depoimento ao CPDOC/FGV. Rio de Janeiro, Objetiva, 2001.

OLIVEIRA, Francisco de. *Collor a falsificação da ira*. Rio de Janeiro, Imago, 1992.

OLIVEIRA, Francisco de. À sombra do manifesto comunista: globalização e reforma do Estado na América Latina, In: SADER, E. *Pós-neoliberalismo II* (p.68-78), 2000.

RUCKERT, I. N. e MOREIRA, E. M. As âncoras do Plano Brasil Novo. *Indicadores econômicos FEE - Desempenho da economia do RS*, v.18, n.1, 1990.

SIMONSEN, Mário Henrique. Aspectos técnicos do Plano Collor. In: FARO, C. de. (org.) *Plano Collor: Avaliação e Perspectivas*. Rio de Janeiro, Livros Técnicos e Científicos, 1990.