O Debate Desenvolvimentista-Neoliberal no Brasil do pós-Segunda Guerra à Década de 90

Artur Tranzola Santos*
David Almstadter Magalhães**

RESUMO

Este artigo tem o objetivo de apresentar o debate em voga no Brasil nos anos posteriores ao fim da Segunda Guerra Mundial até o fim da década de 90. Primeiramente, as características das duas principais correntes de pensamentos envolvidas nesse contexto, desenvolvimentismo e neoliberalismo, em seguida, a forma como repercutiram nos governos que as adotaram e algumas das consequências de tais políticas. As grandes divergências entre estas duas visões dominantes no pensamento econômico brasileiro são importantes para elucidar a forma como ocorreu o desenvolvimento dessa economia: o desenvolvimentismo, de cunho protecionista e com grande participação do Estado, visando, *a priori*, o desenvolvimento independente do Estado; o neoliberalismo, baseado no apoio à iniciativa privada, contrário à ingerência do Estado nos assuntos econômicos e defensor do individualismo, trazendo-nos a ideia de um darwinismo social.

Palavras-chave: Brasil; desenvolvimentismo; neoliberalismo; políticas.

1 INTRODUÇÃO

Sob governo de Vargas, na década de 30, o Brasil entrou num processo de desenvolvimento econômico seguindo o exemplo da região sul-americana, um processo no qual a participação do Estado nos assuntos econômicos era crescente e intencional, na medida em que proporcionava meios para que os países marginalizados no processo de industrialização pudessem se proteger da concorrência internacional e desenvolvessem uma indústria interna mais eficiente.

* Graduando em relações internacionais e bolsista no programa de iniciação científica na Universidade Anhembi Morumbi. Email: artur.tranzola@gmail.com

** Orientador : Doutorando em Relações Internacionais pelo San Tiago Dantas (UNESP, PUC/SP, UNICAMP). Professor do curso de Relações Internacionais da Universidade Anhembi Morumbi. Email: david.dvdmg@gmail.com

Num contexto em que as exportações dos países em desenvolvimento sofriam com a forte deterioração dos termos de troca, era importante desenvolver uma política incentivando uma menor importação de produtos com maior valor agregado, e isso seria possível com a produção dos mesmos nos próprios países que se sentiam em situação desfavorável no comércio internacional. Esse processo ficou conhecido como industrialização por substituição de importações (ISI), sendo muito difundido por estudiosos desenvolvimentistas.

Com resultados muito interessantes para o crescimento econômico dos países que adotaram tais políticas, como as altas taxas de crescimento do PIB e o desenvolvimento das indústrias de bens de consumo, a chegada de um período no qual a manutenção dessas medidas implicou numa perda de competitividade (dada à queda da eficiência de empresas estatais e muitos desequilíbrios macroeconômicos) e com o advento de uma globalização¹ cada vez mais marcante e com poderes de integrar todo o globo, principalmente no que tange a assuntos comerciais e financeiros, os países fechados em economias dominadas pelo Estado se viram na iminência de uma quebra do modelo vigente há tantas décadas, fazendo com que um novo pensamento se apoderasse dos governos e de alguns grupos de estudiosos: o pensamento da liberalização comercial.

Com as medidas do Consenso de Washington e o aumento da participação de grupos neoliberais capazes de influenciar os governos dos países protecionistas, as novas políticas voltadas para uma menor participação do Estado na economia (maior abertura para o comércio e o mercado financeiro internacionais, transferência da administração das empresas estatais para a iniciativa privada e ainda outras medidas mais radicais) começaram a ganhar corpo nos países em desenvolvimento, entre eles o Brasil.

No final da década de 80, o governo Sarney já implementava medidas que visavam a facilitação das importações, sendo que os governos seguintes avançaram ainda mais nesse processo, com quedas de tarifas muito mais acentuadas, queda de barreiras não tarifárias, além de importantes medidas voltadas para a privatização.

¹ No final do século XX, mudanças na conjuntura das nações, nas estruturas de poder dos Estados e no estilo de vida foram profundas. Entre elas, vale ressaltar: “vitória” do capitalismo, dada a queda da união soviética; crescente influência neoliberal; desenvolvimento do processo de globalização, etc.

Os impactos de cada período (desenvolvimentista/protecionista, comparado com o período neoliberal) estão descritos neste trabalho, sendo que é possível extrair pontos favoráveis e desfavoráveis para ambos, seja em relação aos efeitos econômicos e/ou sociais. Contudo, o debate acerca da conveniência da implementação de um ou outro processo ainda persiste.

2 Desenvolvimentismo - neoliberalismo

A partir do fim da Segunda Guerra Mundial existiu, sobretudo na América Latina, um grupo de estudiosos que acreditava existirem sérias discrepâncias entre o modelo de desenvolvimento de países desenvolvidos em relação aqueles em vias de desenvolvimento. Esses pensadores, que também ganharam força a partir da década de 1940, como Raúl Prebisch, eram chamados de desenvolvimentistas ou estruturalistas, e defendiam que a divisão do trabalho originada do modelo de desenvolvimento da época era extremamente benéfica aos países desenvolvidos, no entanto, em países periféricos, esse processo engendrou a marginalização social e reforçou as marcantes estruturas de dominação. (FURTADO, 1998).

Os desenvolvimentistas analisavam essas questões e propunham uma estratégia de desenvolvimento independente das grandes potências industriais, voltando suas indústrias para o mercado interno e protegendo-as da competição de empresas estrangeiras. O Estado (tido como ator de grande importância) deveria, portanto, prover os incentivos e as barreiras contra possíveis ameaças a esse modelo, dado que a proliferação de empresas no cenário internacional mina a ação de qualquer órgão regulador central. (FURTADO, 1998).

Ao final de 1945, de acordo com Baer (2009), a tendência mundial era desfavorável aos exportadores de commodities, como o Brasil, país que mantinha sua base de exportações em café, cacau, açúcar, fumo e algodão. Essa deterioração dos termos de troca, seguindo os teóricos desenvolvimentistas, levou a um subdesenvolvimento em relação às potências industriais demonstrando que o livre comércio beneficiou somente aos exportadores de produtos industrializados.

Com a intenção de desenvolver suas indústrias, os países menos desenvolvidos poderiam optar por protegê-las, deixando-as livres da concorrência desigual com as grandes corporações estrangeiras. Esse modelo levaria a uma melhora na capacidade industrial,

principalmente em indústrias nascentes, fazendo com que fossem aprimoradas técnicas de produção, diminuídas as dependências em relação às nações desenvolvidas, exploradas possíveis vantagens competitivas, aprimorado setores onde o país tivesse recursos mais abundantes.

Os desenvolvimentistas, agora se baseando na Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), segundo Colisete (2007), entendiam que o subdesenvolvimento vivido pelos países sul-americanos ilustrava de forma bem clara as discrepâncias entre as economias industrializadas e aquelas ainda nesse processo. A principal causa desse efeito era a estrutura econômica em que as nações estavam envolvidas Primeiramente, as economias da região:

Teriam desenvolvido estruturas pouco diversificadas e integradas, com um setor primário-exportador dinâmico mas incapaz de difundir progresso técnico para o resto da economia, empregar produtivamente o conjunto de mão-de-obra e permitir o crescimento sustentado dos salários reais. (COLISETTE, 2007, p. 4)

Outro ponto defendido pelos cepalinos era que:

O ritmo de incorporação de progresso técnico e aumento de produtividade seria significativamente maior nas economias industriais (centro) do que nas economias especializadas em produtos primários (periferia), o que levaria por si só a uma diferenciação secular da renda favorável às primeiras. Além disso, os preços de exportação dos produtos primários tenderiam a apresentar uma evolução desfavorável frente aos dos bens manufaturados produzidos pelos países industrializados. Como resultado, haveria uma tendência à deterioração dos termos de troca que afetaria negativamente os países latino-americanos através da transferência dos ganhos de produtividade no setor primário-exportador para os países industrializados. (COLISETTE, 2007, p. 4)

Nesse contexto seria mister a ação do Estado, como dito acima, na função coordenadora dos esforços necessários para a viabilização do crescimento e, além disso, na utilização desse crescimento em prol do aumento do bem-estar social, da redução da miséria, da distribuição de renda; enfim, diferenciando-se dos neoliberais, o individualismo não teria uma posição de destaque na escola desenvolvimentista, sendo até rechaçado, visto que a tônica desse pensamento muitas vezes é a coletivização.

Contrastando com a visão desenvolvimentista, havia um grupo de estudiosos que defendiam um modelo oposto de desenvolvimento: os neoliberais. Em meio a tantas

contradições acerca do sentido do termo, vale pensar na pergunta: o que é o neoliberalismo? De acordo com Vidal (2006), a nova forma de liberalismo não se diferenciava muito da sua ideia clássica, formulada nos séculos XVIII e XIX, defendendo:

O individualismo exacerbado; o apego desmedido às liberdades individuais, sobretudo às economias, com destaque para o princípio da inviolabilidade da propriedade privada; a aversão a um tipo específico da igualdade [...], ainda que relativa, deliberadamente produzida por determinada intervenção estatal; a apologia a uma ordem de intensa competição social, baseada numa suposta livre concorrência em um mercado igualmente livre [...]; a recusa à política enquanto possível contraponto a uma suposta racionalidade econômica superior. (Vidal, 2006, p. 2).

De acordo com Gros (2003), o neoliberalismo representa a ideologia perfeita para a nova era de globalização onde o capitalismo não se limita apenas a mercados nacionais, mas oferece uma internacional mobilização de capitais e de mercadorias, onde o papel do Estado pode ser pernicioso, justamente por regular a ação individual de empresas e indivíduos. Assim, torna-se obrigatória a revisão da ação do Estado, no sentido de diminuir sua participação nos processos de globalização financeira, integração das economias, dos mercados e das produções. Alia-se a isso, a maior participação de empresários na decisão de políticas econômicas e a menor participação dos trabalhadores, dado que essa seria uma das formas de impingir o aumento da exploração do trabalhador e, conseqüentemente, do exército industrial.

A ideologia neoliberal não foi aceita apenas nos Estados Unidos ou na Europa (local onde nasceu, devido a estudos da Escola Austríaca, principalmente com Mises e Hayek, este que publicou a obra emblemática do neoliberalismo, Caminho da Servidão em 1944), ademais, o primeiro país a por em prática seus mandamentos foi o Chile, em meio ao governo Pinochet, em 1974. Em países de economia capitalista avançada, o neoliberalismo foi primeiramente implantado na Inglaterra de Margaret Thatcher, em 1979. (GROS, 2003).

Os neoliberais se fundamentam na ideia de que os seres humanos são desiguais por natureza, seja nas características físicas, mentais, intelectuais ou até mesmo na capacidade de realizar trabalhos. Assim, de acordo com Gros (2003), as desigualdades sociais são inevitáveis à medida que expressam as diferentes capacidades de adaptação dos indivíduos às leis de mercado e às nuances das condições históricas. Ora, sendo os indivíduos

diferentes, o predomínio dos mais adaptados e/ou capazes leva a um desenvolvimento da sociedade da qual eles fazem parte.

Considerando-se então a defesa do desenvolvimento e da liberdade individual, pode-se entender a rechaça dos neoliberais pela tendência histórica dos povos lutarem por uma crescente igualdade política, legal, econômica e social. Essa luta, segundo os teóricos neoliberais, faz com que indivíduos não tão qualificados ou adaptados façam parte da sociedade e, dessa forma, do mercado (isso representa a ideia de um darwinismo social contido no neoliberalismo). Assim, sendo o mercado, consoante Moraes (1994, *apud* Gros, 2003, p. 81) a matriz da justiça, da liberdade e da riqueza, e, de acordo com a Escola Austríaca, “[...] o único fator racional de ordenamento da sociedade e de sua organização econômica [...]” (GROS, 2003, p. 81), a presença desses indivíduos seria pernicioso ao desenvolvimento de toda a sociedade, não só economicamente.

Outro ponto notável no neoliberalismo é a defesa do Estado mínimo. Como aduz Lopez (1988, *apud* Gros, 2003, p. 85) os neoliberais têm uma “[...] concepção negativa do poder, segundo a qual ele não é uma relação social, senão pura coerção sobre o indivíduo, procedente do Estado ou de algumas organizações sociais”. No ideário neoliberal, o Estado tem seu papel reduzido a apenas algumas funções como: a) proteção dos cidadãos contra inimigos externos; b) garantia de liberdade e autodeterminação dos indivíduos; c) manter uma estrutura que permita aos indivíduos cooperar eficientemente; d) garantir a segurança material dos cidadãos.

A seguir são apresentadas as formas como se desenvolveram o desenvolvimentismo e o neoliberalismo no Brasil, além de uma explicação sobre os resultados de cada governo apoiado sobre os dois modelos econômicos.

3 Desenvolvimentismo no Brasil

A história do desenvolvimentismo no Brasil é antiga, chegando a datar dos anos do período colonial. Vale ressaltar que existiram, nesse longo processo, quatro principais correntes que moldaram o pensamento dominante no desenvolvimentismo, a saber: os nacionalistas; os defensores da indústria; os papelistas; e, os positivistas. Não cabe aqui se aprofundar nas características de cada um desses grupos, contudo, uma breve explicação se torna importante.

Consoante Fonseca (2004), o nacionalismo é a mais antiga das quatro correntes. Seus defensores acreditavam ser necessário se livrar do exclusivismo em relação ao comércio com a metrópole portuguesa. Mesmo sem desejar, como fim último, a independência do Brasil, seus argumentos demonstravam forte descontentamento com a situação colonial, com o monopólio comercial e com a centralização política da metrópole, sendo assim uma das formas embrionárias de nacionalismo. O desenvolvimento brasileiro deveria ser livre das pressões portuguesas e mais voltado para o mercado interno.

Os defensores da indústria, como no caso acima, poderiam ser relacionados à ideia de independência, isso, entre outros motivos, porque a situação colonial era própria de países agrários. Esses pensadores não propugnavam a existência e o desenvolvimento da indústria como o único meio para alcançar o crescimento, a agricultura também tinha um papel interessante e de complementaridade nesse processo. A intervenção do governo era entendida como necessária, tanto nas políticas internas como na proteção contra a concorrência externa. Essa corrente era, vale ressaltar, contrária ao comércio, sendo este classificado até como parasita segundo Antônio Felício dos Santos. (FONSECA, 2004)

Os papelistas rompiam com a ideia centrada, principalmente, no grau em que o Estado deveria intervir (muito presente nas duas correntes anteriores), afirmando que a oferta de moeda era o fator principal para ditar o “ânimo” da economia. A taxa de juros, portanto, deveria receber atenção maior da política econômica. No campo do apoio à indústria ou ao setor agrícola, os papelistas preferiam a defesa do segundo, concluindo que uma nação com essa vocação (como o Brasil) deve se submeter aos interesses agrários.

Os positivistas aceitavam a interferência do Estado na economia, na medida em que era necessária, principalmente quando da existência de conflitos sociais. Em adição, ele teria o dever de ajudar a sociedade a rumar para o progresso, além de cuidar de setores como educação e moral.

Essas quatro correntes foram fundamentais para o nascimento do desenvolvimentismo no Brasil, o qual, de acordo com Fonseca (2004), teve suas primeiras ações no governo de Getúlio Vargas em 1930. Nesse período nasce o embrião das novas relações entre Estado, economia e sociedade, nas quais “[...] o primeiro deveria estar à frente

das duas últimas, como forma de estimular seu desenvolvimento.” (FONSECA, 2004, p. 17).

O papel do desenvolvimentismo foi, sempre com um viés ufanista, o de amparar a produção, incentivar a indústria nacional, cuidar da distribuição da renda, prover os serviços necessários para o desenvolvimento da sociedade e da melhoria na qualidade de vida, isso com o amparo do Estado e a recusa à participação no livre mercado.

O Brasil, mesmo que tenha criado fortes bases próprias em relação ao desenvolvimentismo, recebeu, sobremaneira, as influências da CEPAL, principalmente depois da emergência de Raúl Prebisch, o qual, segundo Furtado (1998), foi de extrema importância para o movimento em toda a América Latina. Nesse período o país já vinha, desde a década de 50, como já mencionado, numa trajetória protecionista, com grande participação do Estado nos assuntos econômicos, no modelo chamado de Industrialização por Substituição de Importações (ISI).

No período de 1950 até 1964 o Brasil possuía um modelo que visava torná-lo menos dependente dos centros industriais, assim a indústria nacional necessitava de um expressivo desenvolvimento, com o objetivo de produzir internamente bens de consumo que antes deveriam ser adquiridos do exterior. Nesse processo, como salienta Baer (2009):

A ênfase estava em desenvolver a capacidade produtiva doméstica para tantos produtos manufaturados antes importados quanto possível. Deu-se atenção especial à produção interna de bens de consumo mais sofisticados, insumos básicos, energia, e assim por diante. (Baer, 2009, p. 274).

As importações foram fortemente tarifadas, quando não proibidas, e as exportações foram negligenciadas. Essas determinações da política econômica teriam um forte impacto negativo futuramente, quando o modelo de ISI sofreu mudanças significativas, dado que o país prescindia de matérias primas, bens de consumo e de capital que não podiam ser obtidos internamente. (BAER, 2009).

Vale ressaltar os dados relacionados ao crescimento da economia no período inicial e mais premente da fase desenvolvimentista e protecionista (1950-1964). De acordo com Baer (2009, p. 84), “a taxa média de crescimento real anual entre 1947 e 1962 foi superior a 6% e, durante o período mais intenso de industrialização, 1956 e 1962, chegou a 7,8%”. Outro dado interessante é referente ao crescimento da indústria, o qual foi de 262%.

Alguns planos dos governos desse período devem ser citados. Eles foram destinados a formar um ambiente favorável ao crescimento num contexto próprio de uma economia dominada pela ingerência do governo e voltada ao desenvolvimento da indústria nacional. No governo Vargas foi aplicado o Plano Salte (sem muito sucesso), no governo JK o Plano de Metas, já no governo de Jango houve o Plano Trienal.

Contudo, com o advento de algumas limitações impostas pela falta de abertura do país, a economia ficou em situação delicada. Dessa forma, a tônica desenvolvimentista protecionista foi alterada para uma maior (mesmo que tímida) abertura do país em relação ao comércio internacional. Foram diminuídas tarifas e impostos, barreiras não tarifárias foram simplificadas, introduziram-se incentivos e créditos às exportações. Alguns dos objetivos foram alcançados, como a diversificação da pauta de exportação, maior recebimento de investimentos estrangeiros, importação de maquinário; mesmo que o objetivo precípuo ainda fosse o desenvolvimento da indústria nacional. Foi durante esse período que a economia brasileira viveu o chamado “milagre econômico”².

Esse novo modelo (de 1964 a 1974), contudo, não foi capaz de sanar todos os problemas da economia. O crescimento sustentado pelo endividamento trouxe inúmeros malefícios ao Brasil, e a maior dependência em relação ao ambiente externo fez com que o país ficasse muito sensível. Esse último fato foi corroborado pelos efeitos das crises causadas pelos Choques do Petróleo³ em 1973 e 1979.

Diante do novo quadro de dependência externa, com o governo de Geisel as bases de uma economia voltada para o desenvolvimento da indústria nacional foram retomadas. As medidas implementadas pelo PND II, de acordo com Baer (2009), visavam: a) a substituição de importações de produtos industriais básicos e de bens de capital; b) a rápida expansão da infraestrutura econômica⁴; c) o aumento da autossuficiência em setores como o de energia, e; d) o desenvolvimento de vantagens comparativas.

² O período de 1968-1973 recebeu o nome de “milagre econômico” devido ao forte crescimento da economia, 11,1% ao ano na média, acompanhado de gradual redução da inflação e do desequilíbrio externo.

³ Os períodos relacionados ao Choques do Petróleo são referentes aos anos de 1973 e 1979, quando os países membros da OPEP (Organização dos Países Exportadores de Petróleo) promoveram um forte aumento no preço do barril. De um valor de US\$ 2,48 em 1972, os valores subiram para US\$3,29 em 1973 e em seguida para US\$ 11,58 em 1974. Em 1979, de uma média de US\$ 13,60 o barril saltou para US\$ 30,03.

⁴ Infraestrutura econômica corresponde às necessidades do setor produtivo, englobando os setores de: transporte, o qual abarca cinco outras modalidades (rodoviário, ferroviário, aquaviário, aeroviário e

Novamente o Brasil obteve altas taxas de crescimento, de acordo com Baer (2009), elas chegaram à média de 7% de 1975 até 1979, sendo que a indústria se expandia a uma taxa de cerca de 7,5%. Contudo, novamente o crescimento foi alicerçado em altos investimentos externos que saíram de US\$ 1,1 bilhão em 1974 para US\$ 2,2 bilhões em 1979, isso devido à liquidez encontrada pelos países em desenvolvimento no mercado internacional. (GIAMBIAGI *et al*, 2005).

Com o fim do governo Geisel, assume o último governante militar, o general Figueiredo. Num contexto de alta da inflação, de crescente dívida externa (a dívida líquida, em 1985, chegava a 81,4 bilhões de dólares) e recorrentes déficits no balanço de pagamentos, o modelo de ISI já demonstrava sinais de sua limitação. O governo, para enfrentar as dificuldades aplicou um modelo de ajuste explicitamente recessivo. “O objetivo agora era a redução da absorção interna, de modo a gerar excedentes exportáveis.” (GIAMBIAGI *et al*, 2005, p. 110). Ademais, as políticas adotadas produziram forte recessão no período de 1981-83, fato que, aliado aos efeitos estruturais do PND II, promoveu a reversão do déficit na balança comercial.

Entretanto, essas ações não foram capazes de frear a perda das reservas internacionais devido à alta dos juros e as despesas com rendas. A situação não se tornou mais preocupante devido a um acordo firmado entre o Brasil e o FMI em fins de 1982, o qual injetou US\$ 4,2 bilhões no país. No fim de seu governo, Figueiredo deixou um país com alta inflação, deterioração fiscal e um período de fraco crescimento econômico médio.

O período militar, de forma geral, também mereceu destaque no que tange ao crescimento econômico. Nos anos 1964-1967 houve um período mais voltado para ajustes estruturais e conjunturais, visando sanar alguns problemas da economia brasileira; contudo, o crescimento econômico foi razoável, com uma média de 4,2% ao ano. Já nos anos 1968-1973 ocorreu o supracitado “milagre”, num período em que, além do forte crescimento econômico (uma média de 11,3% ao ano) se observou um recuo da inflação e dos desequilíbrios do balanço de pagamentos. Nos anos 1974-1984 se observou, segundo Giambiagi *et al* (2005, p.94) “[...] o auge e o esgotamento do modelo de crescimento vigente

dutoviário); telecomunicações (TICs), e; energia (o qual pode ser dividido ainda em setor elétrico, petróleo e gás natural, etanol e biocombustíveis).

no país desde os anos 50, isto é, do modelo de industrialização por substituição de importações (ISI), comandada pelo Estado [...] e fortemente apoiada no endividamento externo”. Esse período apresentou um forte crescimento no governo Geisel, chegando à média de 7% ao ano, como já dito, e no governo Figueiredo, houve o biênio 1978-1980 com crescimento por volta de 8% ao ano, fortes desequilíbrios no período 1981-1983 e, finalmente, as curtas fases de recuperação em 1984.

Os programas de governo também marcaram esse período. Houve o Paeg no governo Castello Branco, o PED no governo Costa e Silva e o PND II com Geisel. Estes mantendo a intenção de desenvolvimento da indústria nacional visando a ISI, já em decadência.

A chegada de José Sarney, em 1985, como o primeiro governo civil desde 1964, trouxe consigo muitas expectativas, inclusive no campo econômico. Nos dois anos finais do governo anterior, o país vivenciou boas taxas de crescimento e uma razoável situação das contas externas, contudo, a inflação permaneceu como um forte inimigo a ser batido. Muitos foram os planos que perseguiram esse objetivo, como o Plano Cruzado, o Plano Bresser e o Verão, entretanto nenhum deles obteve êxito e a inflação média de 1985-89 foi de 471,7%. (GIAMBIAGI *et al*, 2005).

O que mais interessa para esse trabalho durante o período do governo Sarney é o início do desmantelamento do processo de ISI, o qual será estudado a seguir.

3.1 O desmantelamento do processo de Industrialização por Substituição de Importações

As medidas econômicas de Industrialização por Substituição de Importações tiveram um grande sucesso quando tomamos como referência a taxa de crescimento econômico. De acordo com Silber (2002), o Brasil obteve, no período de 1900-1980, a segunda maior taxa de crescimento de PIB do mundo, só sendo suplantado pelo Japão, em que pese a existência do modelo de ISI, mesmo que com nuances, de 1930 a 1984. Entretanto, num contexto mundial de crescente globalização, onde os processos de produção obtêm ganhos de competitividade com produções em escala, onde as economias e os mercados financeiros se integram, as tecnologias de informação de comunicação foram aperfeiçoadas etc. a opção pelo isolacionismo parece ser perniciososa.

Algumas das medidas do modelo protecionista brasileiro foram criticados em Markwald (2001), quais sejam: a) a proteção priorizou setores que demandavam recursos escassos, gerando ineficiência e utilização inadequada dos produtos; b) com o protecionismo, as firmas ganham poder de mercado, levando a economia para a formação de oligopólios; c) em uma economia fechada, a diversificação de produtos é muito pequena, diminuindo a disponibilidade ao mercado consumidor; d) com o incremento da concorrência (proporcionada pela abertura do mercado às empresas estrangeiras mais desenvolvidas), as indústrias tendem a se aperfeiçoar, pois em um ambiente protecionista não existem, via de regra, fortes incentivos para desenvolvimento de novas técnicas ou tecnologias, e; e) um outro argumento é a grande existência de *rent-seeking*, dado que em regimes fechados, as firmas envidam esforços para obter benefícios do sistema e olvidam os setores de inovações ou outras atividades produtivas.

O governo Sarney deu os primeiros passos em direção à maior liberalização com a diminuição de tarifas aduaneiras. A tabela abaixo trás mais informações.

Tabela 1- Histórico das tarifas aduaneiras de 1987 a 1990

ANO	MÉDIA (%)
1987	51
1988	41
1989	35
1990	32,2

Fonte: Baer, 2009; Silber, 2001

Vale ressaltar que os principais críticos ao modelo protecionista eram os já discutidos neoliberais. No governo seguinte a Sarney, alguns de seus postulados foram colocados em prática. Os resultados são descritos a seguir.

4 O neoliberalismo no Brasil

A década de 90 (com todas as influências provenientes de um contexto mundial de globalização, onde os atores privados eram cada vez mais eminentes), foi capaz também de influenciar o Brasil. Seguindo uma tendência global, já vivida por outras nações, o governo brasileiro aderiu à experiência neoliberal.

Um dos pontos de grande importância para o ideário neoliberal no Brasil foi o Consenso de Washington de 1989, um encontro do Institute for International Economics em Washington, o qual listou uma série de medidas que os países deveriam adotar para entrar em uma trajetória de crescimento econômico auto-sustentado⁵. Dois dos pontos principais dessas medidas foram, segundo Giambiagi *et al* (2005) e Nascimento (2000), a promoção da liberalização financeira e comercial, além da forte redução da presença do Estado na economia, o qual, segundo Nascimento (2000) “[...] passa a ser improdutivo nos temas sociais e ecológicos, mas gestor da reprodução da riqueza privada”.

Em 1990 toma posse o primeiro presidente eleito pelo voto direto desde 1960, Fernando Collor de Mello, num contexto de alta inflação (80% ao ano) e estagnação econômica. O novo governo pretendia implementar as medidas neoliberais discutidas acima e candentes na época, objetivando um ambiente mais propício ao livre mercado .

No cerne das políticas neoliberais do governo brasileiro na época se via a privatização. Os objetivos dessa medida, implementada no escopo da Política Industrial e de Comércio Exterior (PICE), eram: redesenhar o atrasado e ineficiente parque industrial brasileiro e reduzir a dívida pública.

Outra medida de grande relevância foi a liberalização comercial, com forte impacto nas importações. Foram extintas as listas de produtos com emissão de guias de importação suspensa (o chamado Anexo C) e os regimes especiais de importação (exceto a Zona Franca de Manaus, *drawback* e bens de informática). (GIAMBIAGI *et al*, 2005). As formas mais importantes de controle quantitativo de importações foram extintas, sendo introduzidos controles tarifários, com alíquotas cadentes. A tabela abaixo revela a queda nos valores das alíquotas de importação.

A inesperada e conturbada mudança na presidência em 1992, quando, por meio de um impeachment Fernando Collor deixa o governo para que Itamar Franco assumira suas funções, não foi capaz de romper com o processo de liberalização já em marcha. *A priori* resiliente, o novo presidente aderiu a tal política chegando até mesmo a facilitá-la.

⁵ Segundo Gennari (2001), os pontos defendidos pelo Consenso de Washington foram: a) disciplina fiscal; b) priorização dos gastos públicos; c) reforma tributária; d) liberalização financeira; e) regime cambial; f) liberalização comercial; g) investimento estrangeiro direto; h) privatização; i) desregulação; j) propriedade intelectual.

Tabela 2- Valores das alíquotas de importação de 1990 a 1994

SETOR	1990	1991	1992	1993	1994
Insumos industriais básicos	12,6	8,3	6,1	4,8	4,3
Bens de capital	36,0	29,2	25,0	21,0	19,3
Veículos de passageiros	85,0	59,3	49,3	39,3	34,3
Peças e acessórios de bens de capital	34,0	27,8	24,3	20,9	19,1
Peças e acessórios de equipamentos de transportes	39,1	31,5	26,3	21,2	18,6
Outros	51,2	40,7	33,5	25,7	19,3

Fonte: Giambiagi *et al*, 2005

Analisando-se a economia no período de 1990-94, percebe-se que nos três primeiros anos houve uma forte retração no crescimento. O ano de 1993 apresentou importante melhora, com uma taxa de 4,9% e em 1994 de 5,9%. No início do período a indústria sofreu com o contexto interno desfavorável; já o setor agropecuário manteve bom desempenho em ambos os períodos. Vale lembrar que foi no ano de 1993 a implementação do Plano Real.

Em 1994 foi eleito o novo presidente da república: Fernando Henrique Cardoso (FHC). Com o reconhecimento pelo empenho na implementação do Plano Real no governo de Itamar Franco e ainda com o objetivo de combater a inflação, FHC manteve a postura mais liberal predominante no governo anterior: foram mantidas as políticas de privatizações, de aumento das importações, de fluxos de investimentos estrangeiros.

Com relação à balança comercial, com o câmbio valorizado e com políticas de incentivos ao comércio exterior, as importações tiveram, no período 1995-97 um crescimento de 21,8% ao ano, enquanto as exportações sofreram um leve aumento de 6,8% (em que pese o fato de o comércio mundial ter vivido grande expansão). (GIAMBIAGI *et al*, 2005).

Quanto às privatizações, o objetivo do governo era o de transferir para o setor privado as empresas deficitárias ou mesmo aquelas superavitárias, mas apresentando níveis inadequados de investimentos. Essas medidas, portanto, iriam auxiliar a desonerar as contas públicas, além de:

Reordenar a posição estratégica do Estado na economia, transferindo à iniciativa privada atividades indevidamente exploradas pelo setor público;

contribuir para a redução da dívida pública...; permitir a retomada de investimentos nas empresas e atividades que vierem a ser transferidas à iniciativa privada; contribuir para a modernização do parque industrial do país...; permitir que a administração pública concentre seus esforços nas atividades em que a presença do Estado seja fundamental para a consecução das prioridades nacionais; e contribuir para o fortalecimento do mercado de capitais. (GIAMBIAGI *et al*, 2005, p. 186).

Na década de 90 os investimentos externos diretos (IED) também sofreram forte aumento. Os pontos que mais influenciaram esse fato foram, de acordo com Baer (2009): a) o programa de estabilização do real, que deixou o mercado nacional mais atrativo para as empresas estrangeiras; b) o processo de privatização das empresas estatais, responsável por cerca de um quarto do aporte de IED no período 1996-98, e; c) a implementação do Mercosul, fato que impulsionou o interesse de multinacionais no país.

4.1 Reflexos das medidas neoliberais

No que tange ao crescimento econômico, o período Collor obteve uma média de 1,3% ao ano. Já no período de 1993-94 a economia apresentou consideráveis taxas de crescimento, sendo, respectivamente de 4,9% e 5,9%, como já dito acima.

Em relação à balança comercial, de 1990-94, tendo-se em mente um início conturbado na economia e posterior expansão com a intensificação da abertura comercial, o período de 1990-91 teve uma retração nas exportações, não obstante, nos três anos seguintes as vendas ao exterior (principalmente de manufaturados) lograram um expressivo aumento, dessa forma, acumularam um crescimento de 4,8% ao ano em média. Já em relação às importações, durante todo o período se observou um contínuo crescimento de 12,6% ao ano em média. Deve-se sempre considerar o papel preponderante das políticas de diminuição das tarifas e outras barreiras não tarifárias. Além disso, o binômio privatização/abertura trouxe uma necessidade radical de mudança, obrigando o setor privado a se desenvolver para fazer frente à crescente concorrência das empresas estrangeiras. (GIAMBIAGI *et al*, 2005).

Pode-se separar o governo FHC, em âmbito econômico, em dois períodos muito distintos: o primeiro com uma política cambial rígida, crescente dependência de financiamento externo e um grave desequilíbrio fiscal; o segundo marcado pelo câmbio flutuante, pelo forte ajuste e redução do déficit fiscal.

No que tange ao crescimento econômico, se observou um aumento do PIB na ordem de 2,6% no primeiro mandato (1995-98) num período de difícil situação externa e fiscal, algo que dificultou os investimentos no país. Entretanto, o controle inflacionário permitiu o controle de preços, algo que contribuiu para o aumento da disputa entre firmas e “[...] potencializou os benefícios da competição introduzida pela concorrência”. (GIAMBIAGI *et al.*, 2005, p. 190).

No segundo mandato (1999-2002) o crescimento do PIB foi de 2,1%, o que, mesmo sendo modesto, deve ser considerado importante devido às constantes crises que afetaram a economia nesse período. No lado das importações e exportações, as primeiras tiveram, no primeiro mandato, um forte aumento de 14,9%, enquanto no segundo mandato esse valor foi negativo em 4,9%. Já as exportações cresceram 4,1% no período de 1995-1998 e se mantiveram em 4,2% em 1999-2002.

Observando-se mais pontualmente os efeitos das privatizações na distribuição de renda, se percebe um ponto negativo. Baer (2009, p. 327) afirma “quaisquer que tenham sido as motivações iniciais para a criação da rede brasileira de empresas estatais, na década de 1960 elas tinham se tornado uma expressiva fonte de emprego, tanto em termos de números quanto de salários”.

A privatização reverteu a tendência de absorção de trabalhadores por parte das empresas estatais. Isso aconteceu mesmo antes da efetiva implementação dos leilões, dado que, com o intuito de tornar as empresas selecionadas para a venda mais atraentes, o excesso de mão de obra foi eliminado. Considerando-se alguns exemplos, na Rede Ferroviária Federal S.A. (RFFSA), cerca de 20 mil empregados foram demitidos antes mesmo da privatização e, depois de efetivado o processo, o número de empregados caiu para 11.500. Nos maiores portos públicos, o número de empregos foi reduzido de 26.400 em 1995 para cerca de 5 mil em 1997, com previsões para chegar a 2.500. Outro exemplo foi o setor de aço: na Companhia Siderúrgica Nacional (CSN) de 24.463 em 1989 o número de empregados caiu para 9.929 em 1998; na Cosipa, de 14.445 para 6.983, e; na Usiminas, de 14.600 caiu para 8.338. (BAER, 2009).

É difícil a conclusão acerca dos efeitos exercidos sobre a distribuição dos empregos. Se a receita obtida com o ganho de eficiência fosse distribuída aos setores mais pobres, a

privatização teria mais sucesso, contudo os dados apontam que a maior parte dos lucros gerados nas empresas recém privatizadas foi destinada aos proprietários. Além disso, uma parcela expressiva dos ganhos ficou com empresas estrangeiras, sendo que houve fortes aumentos na remessa de lucros e dividendos no balanço de pagamentos: US\$ 1,6 bilhão em 1990, US\$ 2,5 bilhões em 1994, US\$ 7,2 bilhões em 1998. (BAER, 2009).

5 Conclusão

Durante muitos anos foram discutidas as necessidades da aplicação de um modelo desenvolvimentista ou liberal/neoliberal, tendo até, cada um, seu momento áureo ao longo da história. Nos anos seguintes ao fim da Segunda Guerra Mundial, vê-se o predomínio da participação do Estado não somente na economia, mas em assuntos relacionados às questões sociais, com fortes modelos a serem lembrados, como o *New Deal* nos Estados Unidos e o *Welfare State* na Europa, além de outros exemplos ao redor do mundo, notadamente na América do Sul. Concomitante à existência de tal modelo, surgiram, com os neoliberais, duras críticas aos entusiastas do predomínio do Estado assistencialista, que pregavam a quebra dessa participação do Estado em assuntos econômicos e acreditavam que as forças do mercado e as capacidades de cada indivíduo levariam ao desenvolvimento.

No caso do Brasil, é difícil a simplificação da análise inerente aos benefícios e aos malefícios de cada modelo, seja na seara econômica ou mesmo social. Do período adjacente à Segunda Grande Guerra, mais precisamente após os anos 50, até meados dos anos 70 (vivenciando o período do milagre), a implementação do modelo desenvolvimentista, onde o Estado exercia papel precípua trouxe um grande nível de desenvolvimento econômico para o país, com um Estado que assegurava um maior nível de renda e emprego (houve uma queda na relação da distribuição de renda nos anos do período militar), e um forte crescimento do PIB e da produção industrial, principalmente de bens manufaturados. Não se pode olvidar, entretanto, que os custos de tais medidas foram o crescimento da inflação, da dívida e da dependência externa, da vulnerabilidade externa, do mal estar fiscal para o Estado e nos períodos desse processo era nítido o atraso do desenvolvimento industrial do país em relação às nações mais desenvolvidas ou até mesmo em relação a países que possuíam um grau de protecionismo menor.

A observância às medidas protecionistas começa a ser abalada à medida que as ideias neoliberais chegam aos meios mais influentes do país. A noção de atraso relativo das nossas indústrias perante nações mais desenvolvidas propugna a necessidade de quebrar o vigente modelo de desenvolvimento dando lugar, num contexto de crescente liberalização, a uma economia mais aberta e com menor ingerência do Estado, sendo capaz de se integrar a modelos que detenham vantagens de produção em escala, do conhecimento de firmas já especializadas, que sejam capazes de utilizar bens de capital provenientes do exterior, que não estejam sobre o domínio das regras e da administração do Estado, que possam atuar de acordo com as necessidades e oportunidades do mercado etc.

A partir da adoção de tal modelo, as estatísticas apontam menor crescimento econômico no Brasil, maior número de desempregados, falências de inúmeras empresas nacionais (devido à incapacidade de se manter perante a concorrência internacional), contudo, o descontrole fiscal, a ineficiente administração das estatais, as altas taxas de inflação chegaram a um fim, e as indústrias brasileiras de fato receberam um grande impulso modernizador.

REFERÊNCIAS

BAER, W. **A Economia Brasileira**. São Paulo: Nobel, 2009.

COLISETE, Renato Perim. O desenvolvimento cepalino: problemas teóricos e influências no Brasil, In: T. Szmrecsányi e F. S. Coelho (org.), **Ensaio de história do pensamento econômico no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Atlas, 2007.

FONSECA, Pedro Cezar Dutra. Gênese e precursores do desenvolvimentismo no Brasil. **Revista Pesquisa & Debate**, SP, vol. 15, no. 2 (26): 225-256, 2004.

FURTADO, Celso. **O capitalismo global**. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

GENNARI, Adilson Marques. Globalização, Neoliberalismo e Abertura Econômica no Brasil nos Anos 90, **Revista Pesquisa & Debate**, vol. 13, no. 1(21): 30-45, 2001.

GIAMBIAGI, F.; VILLELA, A.; LAVÍNIA, B. de C.; HERMANN, J. **Economia Brasileira Contemporânea (1945-2004)**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

GILPIN, Robert. **O desafio do capitalismo global: a economia mundial no século XXI**. Rio de Janeiro: Record, 2004.

GROS, Denise Barbosa. Institutos neoliberais e o neoliberalismo no Brasil da Nova República. 253 f. Tese – Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heser. Porto Alegre, 2003.

MARKWALD, R. A. O Impacto da Abertura Comercial Sobre a Indústria Brasileira: Balanço de uma Década. **Revista Brasileira de Comércio Exterior**, maio, 2001.

NASCIMENTO, Rangel Silvando da Silva. **A política externa do governo Collor: liberalização comercial e financeira**. In: V Encontro dos economistas de língua portuguesa, 2003, Recife. VEELP, 2003.

SILBER, Simão Davi. Mudanças Estruturais na Economia Brasileira (1988-2002): Abertura, Estabilização e Crescimento. **Globalização, Regulação Social e Padrão Contemporâneo de Desenvolvimento no Brasil na Perspectiva da Integração Regional. Paralelos com Argentina e México**, 2002.

VIDAL, Francisco Baqueiro. **Um marco do fundamentalismo neoliberal: Hayek e o caminho da servidão**. Bahia, **Observatório Social do Nordeste – OBSERVANORDESTE**, 2007.