CADERNO DE ESTUDOS SOCIAIS - Recife, vol.20, nº 2, p. 221-248, jul./dez., 2004

CAPITALISMO CONTEMPORÂNEO E IMPACTOS EM PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO: OS CASOS DO BRASIL E DO MÉXICO

Maria Fernanda F. Gatto Padilha*
João Policarpo R. Lima**

Introdução

As economias brasileira e mexicana, a exemplo de outros países da América Latina, vêm consolidando, desde o final da década de 1980, condições favoráveis para implementação das chamadas políticas neoliberais. Através da globalização e das formulações concebidas no Consenso de Washington, este processo foi adotado nas economias periféricas, onde a abertura comercial e a desregulamentação dos mercados tornaram-se pré-condição para a chamada inserção competitiva.

O neoliberalismo, como se sabe, começou a ser adotado no final dos anos 1970. Com a crise mundial do modelo desenvolvimentista, associado ao Estado do Bem-Estar Social, ocorre retração dos ganhos de produtividade, impedindo o crescimento continuado dos lucros e o aumento dos salários, gerando conflitos distributivos. Ademais, o rompimento do sistema monetário internacional vigente, acordado em Bretton Woods, não adaptado a um fluxo intenso de capitais entre as nações, bem como os choques do petróleo desestabilizaram profundamente os sistemas de trocas internacionais, comprometendo o comércio internacional e o desenvolvimento das economias nacionais.

Diante desse contexto, as idéias neoliberais começam a se destacar, sendo alegado que os determinantes para a crise

* Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Economia da UFPE.

** Professor Adjunto 4 do Departamento de Economia/ PIMES da UFPE; pesquisador do CNPq.

estavam nas ineficiências geradas pelo modelo anterior. Isso, em vista do excesso de regulamentações e falta de dinamismo das atividades econômicas demasiadamente protegidas da concorrência externa pelo Estado. Para solucionar este problema, preconiza-se uma volta aos preceitos liberais: livre funcionamento do mercado, sem restrições ou barreiras sócio-econômicas, com "natural" condução das economias ao equilíbrio de oferta e demanda, e ao crescimento sustentável.

Desta forma, a partir da década de 1980, sob a inspiração do paradigma neoliberal, tem-se um processo de desmonte ou desconstrução do Estado nos seus mais diversos papéis, financiador, empresário e fiscalizador das atividades de mercado, objetivando conceder plena liberdade aos agentes econômicos, eliminando assim as alegadas falhas de mercado do modelo de demasiado protecionismo e elevada participação estatal.

As principais instituições multilaterais financiadoras e regulamentadoras em nível mundial responsabilizaram-se em boa parte pela aplicação do receituário neoliberal nos países em desenvolvimento. Sob sua coordenação, reformas diversas foram adotadas para promover maior abertura das economias, equilibrar os orçamentos dos Estados, e reestruturar o ambiente produtivo de maneira a torná-lo competitivo segundo os novos critérios globais.

Vários estudos têm tentado interpretar as configurações mais gerais desse novo momento do capitalismo contemporâneo, entre os quais, por exemplo, podem ser citados Chesnais (1994), Stiglitz (2003), Salama (1998; 2004). Alguns dos traços gerais apontados mostram a presença dos movimentos de capitais liberados de controles, a maior afirmação da esfera financeira no processo de acumulação com a conseqüente ênfase ao capital rentista, as mudanças nos processos de trabalho e as inovações tecnológicas que impactam negativamente sobre o emprego, o uso da taxa de juros como variável estratégica para regular o funcionamento das economias e atrair capitais para o financiamento da dívida pública na maioria dos países em desenvolvimento etc. Assim, com a liberalização do conjunto dos mercados novas formas de financeirização associadas à globalização pressionam no sentido da valorização dos capitais na esfera financeira e pressionam pela introdução de maior flexibilidade na gestão da força de trabalho. Essa maior flexibilidade, por sua vez, leva a perdas reais de salários, que assim financiam boa parte dos ganhos rentistas.[1] Os ganhos na esfera financeira, vale lembrar, desestimulam investimentos produtivos, mesmo que as empresas não possam aplicar todos os lucros em produtos financeiros, sob pena de perder mercado, e com isso o crescimento econômico fica limitado. Isso ocorre principalmente em países subdesenvolvidos, onde os juros reais são maiores, em vista da maior vulnerabilidade sistêmica.

Diante dessa nova reestruturação da economia capitalista, com movimentos livres de capitais e maior abertura comercial, os países em geral vêm tentando se adaptar à nova ordem econômica, procurando também preservar, e se possível expandir, suas estruturas produtivas. Nesse sentido, cabe destacar que tais adaptações apresentam algumas especificidades em meio a esses movimentos mais gerais. Na América Latina os casos do Brasil e o do México, por exemplo, apresentam semelhanças e características distintas, exibindo diferentes respostas, que merecem ser melhor conhecidas. Isso, em termos de comportamento das principais variáveis macroeconômicas, como taxa de juros, investimento interno e produto interno bruto, e os impactos sobre índice de desemprego, saldo em conta corrente, endividamento público e dependência em relação ao capital externo, sendo tal análise objeto deste trabalho.

Com esse pano de fundo, o estudo aqui desenvolvido, se baseia numa análise comparativa das mudanças adotadas nas

CADERNO DE ESTUDOS SOCIAIS - Recife, vol.20, nº 2, p. 221-248, jul./dez., 2004

economias do Brasil e do México, compreendendo basicamente os anos de 1990 à 2003, onde pode-se avaliar ainda os efeitos posteriores à consolidação do paradigma neoliberal descrito.

No caso dos Estados Unidos Mexicanos, os dados levantados se referem aos Governos de Miguel de La Madrid, 1983–1987, de estagnação econômica e início das reformas; Carlos Salinas de Gortari, 1987-1994, de crise e consolidação da abertura; e Vicente Fox Quesada,[2] que assume em 1998 e tem seu mandato estendido até 2006, e que irá refletir justamente os impactos pós-abertura e as tentativas de superação dos efeitos dos mesmos. No caso do Brasil, os dados observados cobrem o período dos Governos Collor, que iniciou o processo liberalizante, Fernando H. Cardoso, marcado pelo aprofundamento do modelo e finalmente o Governo Lula, que contribui para consolidar os preceitos difundidos pelo chamado Consenso de Washington.[3]

O enfoque das próximas seções serão as principais repercussões das reformas liberalizantes, iniciando-se pelo caso mexicano, seguindo-se o exame da situação brasileira, tendo por fim um estudo comparativo a respeito das duas experiências de inserção à "nova ordem internacional".

2. México: Reestruturação Político-Econômica.

A abertura comercial no México advém de um processo similar ao de outros países subdesenvolvidos e latino-americanos, altamente comprometidos com o capital externo, processo esse associado ao endividamento público para sustentar e promover a industrialização. O contexto mundial para a década de 80, com elevação das taxas de juros internacional desencadeia uma crise de longa duração nas economias destes países, promovendo uma desestruturação do contexto macroeconômico, com inflação elevada e desequilíbrio externo, e um posterior redirecionamento das políticas econômicas.

Diante disso, reformas estruturais passaram a redefinir o quadro econômico-institucional e a armar o cenário para atuação do neoliberalismo no México. As medidas de curto prazo visavam, fundamentalmente, a estabilização monetária e de preços, e as de médio prazo buscavam uma promoção de maior competitividade e confiabilidade na formação de poupança nacional – paralelamente à aplicação dos mecanismos desregulamentadores e descentralizadores.

O programa de estabilização contava com a participação do FMI em sua elaboração e, para reduzir o déficit governamental e os índices inflacionários, indicava a aplicação de uma política ortodoxa, de resultados econômicos comumente conhecidos como queda dos níveis de atividade, emprego e renda no país.

Em 1987, o governo de La Madrid anuncia um programa anti-inflacionário junto à promoção de medidas liberalizantes, reunidos no Pacto de Solidariedade Econômica (PSE), onde, apoiado em uma maior integração entre os setores, Governo, trabalhadores e classe empresarial, foram definidas medidas como congelamento de preços e salários, restrição ao crédito e à oferta monetária, abertura ao capital externo, privatização e fixação de uma âncora cambial, com valorização do câmbio em cerca de 20% com relação à média de 1987, diminuição do papel estatal com melhoria na eficiência de suas empresas, centralização e redirecionamento de investimentos sociais. Através de instrumentos ortodoxos e heterodoxos, pretendia-se controlar a inflação e superar a crise econômica, embora, inicialmente, a inflação ganhe ainda impulso, vez que o congelamento de preços estava condicionado a um prazo antecedente de 75 dias para reajuste, visando evitar defasagem nos setores e conflitos distributivos.

O PSE definia uma indexação descendente de preços a contar do início de 1988 – até lá o congelamento dar-se-ia de maneira informal, apenas reajustando os salários em 3%. No que diz respeito à desvalorização

cambial, o objetivo era gerar divisas para superar a crise do endividamento dos anos 80,[4] preparando o cenário macroeconômico para valorização que se seguiria, como parte da estratégia anti-inflacionária e liberalizante. Desta forma, na gestão de Salinas (1987-1994), o câmbio valoriza-se oficializando a opção por uma política recessiva para conter o avanço dos preços. A acomodação dos preços internos com base na concorrência com os importados foi eficiente na redução dos movimentos inflacionários, porém impactou fortemente na balança de pagamentos e na reestruturação do ambiente produtivo nacional. Apesar de facilitar a importação de máquinas, equipamentos industriais e insumos importados, gerando maior eficiência em alguns segmentos produtivos, levou à falência diversas empresas mexicanas sem competitividade para suportar a concorrência com os produtos externos.

A acomodação dos preços relativos foi ineficiente e gerou distorções, uma vez que afetou diferentemente os mercados de bens comercializáveis e não-comercializáveis, os quais não sofreram o impacto da abertura. Os empresários do primeiro setor, para manter lucratividade perante a concorrência, reduziram postos e jornadas de trabalho, através da terceirização ou dos contratos temporários. MARTINS (1999:70) sintetiza o contexto referido afirmando que "uma pressão externa se converte em pressão interna, debilitando a planta produtiva doméstica".

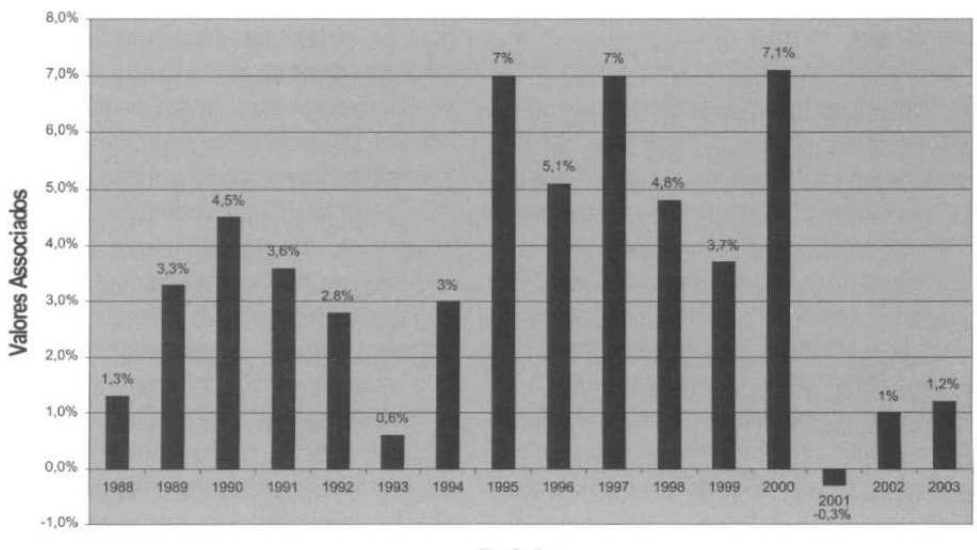
A distorção referida acima manifesta-se no efeito sentido pelo segmento produtor de bens não-comercializáveis, visto que a abertura da economia com liberalização e flexibilização dos mercados de crédito e de capital, causa maior fluxo de divisas e pressão sobre a demanda, em vista do efeito-renda, o que eleva os preços dos referidos bens, já que a oferta não é ampliada com importações.

Tais políticas irão se refletir na evolução do produto. A partir do gráfico 1, algumas considerações sobre isso merecem destaque.

No período que compreende os anos de 1990 a 1993, o crescimento econômico apresenta taxa de evolução decrescente, refletindo o impacto recessivo da valorização do câmbio: a queda da rentabilidade do setor produtor de bens comercializáveis causada pela concorrência com os produtos importados

Gráfico 1

México - Produto Interno Bruto (PIB) - Taxa de Crescimento Real



Fonte: IE – Instituto de Economia (2004)

diminui a poupança privada nacional, e, portanto, a disponibilidade de investimento privado, o emprego e a renda gerados no país.

Já no período seguinte, final de 1995 até 2000, há uma breve recuperação do PIB através do modelo de desenvolvimento dependente-associado, onde a atividade econômica manteve-se "ancorada nas vendas externas e no ciclo de crescimento dos EUA" (FILGUEIRAS, 2005), tendo nesta consolidada a política neoliberal.[5]

As medidas de liberalização e abertura no México fomentaram maior confiabilidade das economias centrais, de maneira que este foi um dos primeiros países a participar na década de 1990 do Plano Brady, uma tentativa de reprogramação dos pagamentos da dívida externa, que proporcionou alguma flexibilização das taxas de juros internas, fato favorável ao crescimento, ainda que durante curto espaço de tempo, e retorno aos mecanismos de fornecimento de empréstimos. Entretanto, nos anos mais recentes, a economia mexicana apresenta retrocesso em seu crescimento econômico, atingindo valor negativo em 2001 (-03%), e em 2002 e 2003 o valor médio anual de 1%, pondo em questionamento o modelo aplicado, ou seja o de desenvolvimento associado ao capital externo.

O referencial de crescimento de 1% ao ano permite introduzir a discussão acerca das vantagens ou desvantagens trazidas para o México com a adesão, a partir de 1987, ao NAFTA(Acordo de Livre Comércio da América do Norte) ou TLCAN (Tratado de Livre Comércio da América do Norte), que atrelou o processo de abertura da economia mexicana a uma maior integração com a economia norte-americana.[6] A inserção mexicana proposta por este acordo passava pela criação de condições internas para consolidação no poder do PRI e de um padrão comportamental político-econômico para facilitar a adesão ao Tratado e a aceitação da ALCA (Área de Livre Comércio das Américas), imposto através das refor-mas e evidenciando naturalmente a supremacia norte-americana.

Alguns objetivos particulares podem ser destacados na política do NAFTA: i)incentivar a abertura comercial no México;[7] ii)solucionar a problemática advinda da migração crescente de mexicanos para os EUA (acreditava-se que o comércio acentuado dos EUA com o México seria uma alternativa); iii)aproveitar o espaço mexicano, para aproveitamento de insumos produtivos de baixo custo como a mão-de-obra, para aumentar a competitividade das indústrias norte-americanas perante a concorrência européia e asiática, liderada pelo Japão.

No que se refere a políticas específicas do NAFTA, estas consistiam no apoio à aplicação do receituário neoliberal, com desconstrução do Estado, impedido agora de promover desenvolvimento econômico e incentivar atividades potencialmente competitivas; realização de privatizações que por sua vez, não gerariam resultados significativos, sendo tão somente mais um elemento voltado à acumulação de capital associado às grandes companhias multinacionais; e reestruturação do ambiente produtivo através da promoção de reformas para adaptar a economia mexicana à nova realidade global e competitiva. As reformas, que serão analisadas no tópico seguinte, facilitaram o processo de abertura e de atuação do capital estrangeiro no país, apoiadas na justificativa de que a associação entre os setores mais competitivos mexicanos e o capital externo traria ganhos de produtividade e elevação do crescimento nacional. Entretanto, tais reformas permitiram resultados que refletiram negativamente na estrutura produtiva e contribuíram para maior dependência e vulnerabilidade da economia mexicana, reunidos a seguir:

– a aplicação do modelo neoliberal permitiu a recorrência a recursos externos, todavia a poupança externa financiou mais o consumo do que os investimentos nas esferas produtivas, fato determinante para a não-superação da instabilidade macroeconômica;

– a competitividade mexicana fez-se per-

ceber na flexibilidade de seu mercado de trabalho, fator típico das economias latino-americanas em face da existência de mão-de-obra abundante e pouco qualificada, acarretando a não contribuição para o investimento em capital humano, ou no desenvolvimento de pesquisas com base na necessidade de superação da deficiência técnico-científica – a idéia seria atrair capital interessado em explorar o fator competitivo, o mercado de trabalho tornado mais flexível;
– a vigência do acordo não abriu grandes oportunidades à economia mexicana, uma vez que impunha dificuldades à venda de seus produtos mais competitivos, como tomate e produtos lácteos;
– isenções fiscais e outros subsídios para tornar as diversas regiões atrativas foram impeditivos para maior arrecadação de receitas, que pudessem ser reinvestidas na atividade produtiva mexicana, a exemplo da promoção de incentivos à atividade exportadora evitando piora dos saldos comerciais;
– a manutenção de taxas de juros altas, parte da estratégia de atração do capital externo, aumentou o endividamento interno, desestimulou o investimento nacional e promoveu o redirecionamento da poupança para as operações de ordem financeira, em detrimento dos projetos de investimento.

Fato não de menor importância que a evolução do crescimento, é o comprometimento da balança comercial nos períodos de mais intensa valorização do câmbio (Governo de Salinas), onde o desequilíbrio percebido na tabela 1 foi um dos principais determinantes da crise cambial nos anos de 1994-1995.

Excetuando-se os anos de 1993 e 1995, este último correspondente ao ápice da crise, há tendência de crescimento das importações, como pode ser constatado na referida tabela 1. Adicionalmente, constata-se pelas informações disponibilizadas pela CIA World Factbook, que a tendência de crescimento das importações se manteve, nos anos posteriores a 1995, e onde os valores relativos às importações em bilhões de dólares evoluem de 140.1 em 1997, para 176 em 2000, retrocedendo um pouco em 2002 para 168.4, e finalmente se estabilizando neste patamar em 2003.

Sintetizando os argumentos expostos e com base nas informações dos gráficos 1, 2 e 3, percebe-se, em primeiro lugar, que a inflação fora reduzida da média de 58% em 1988 para 7% em 1994, resultado principalmente de uma política de valorização cambial associada com um cenário macroeconômico de tendência de crescimento do

Tabela 1
México: Desempenho do Comércio Externo, 1988-1995
(Variações Percentuais Anuais)

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Exportações	14,7	15,6	4,9	8,2	12,3	17,3	30,5
Importações	23,8	19,5	20,2	24,2	5,3	21,3	8,6
Contas Correntes	5,8	7,5	14,6	24,4	23,4	29,4	0,7

Fonte: OCDE (1996)

desemprego, recessão e piora nas contas externas. Os anos 1994-1995 marcam a crise cambial, refletindo em parte os limites da estratégia de estabilização adotada, com a inflação atingindo o nível médio anual de 35%, tendo o desemprego aberto, o déficit na balança comercial e também o PIB atingindo um de seus piores resultados considerando toda a série analisada; a partir daí até 2000, justamente no período de consolidação do modelo neoliberal associado com o capital externo, há significativa melhora dos índices analisados, com o crescimento econômico e os índices de desemprego em suas melhores fases (7,1 % e 2,5% ao ano, respectivamente). Entre-

tanto, nos anos finais da série o quadro se reverte, e apesar de a inflação continuar cedendo apoiada na política de abertura, há queda do produto interno bruto, elevação do desemprego e piora nos saldos da balança comercial, o que revela a fragilidade da estratégia neoliberal e a incapacidade de modificar estruturalmente a capacidade produtiva e/ou gerar projetos de desenvolvimento mais sustentáveis a longo prazo.

Um aspecto que merece realce é a comparação das taxas de crescimento do México e dos Estados Unidos (gráficos 1 e 4, respectivamente), donde se conclui que o desempenho obtido pela economia mexicana acompanhou de perto o norte-americano, o que fortalece a argumentação em torno do desenvolvimento do modelo dependente-associado - entretanto cada vez mais dependente do que associado, ficando a economia mexicana subordinada à evolução da dos Estados Unidos.

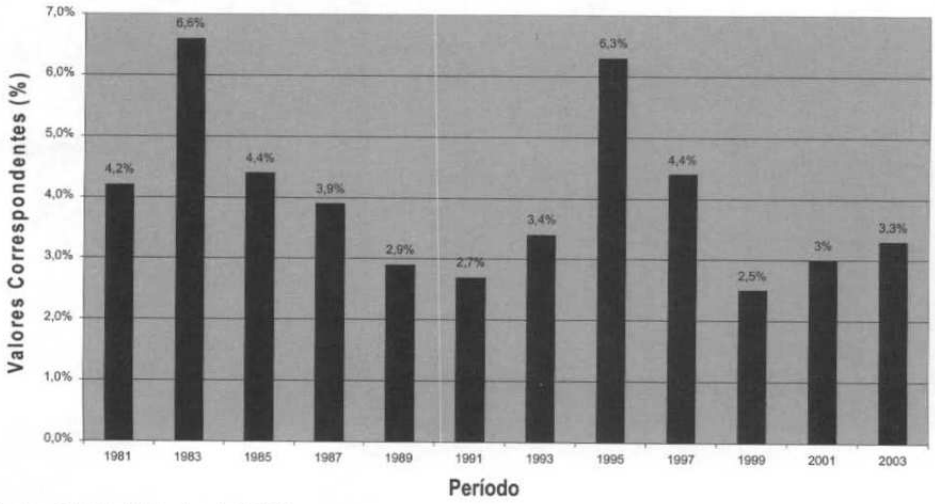
As observações realizadas até aqui sugerem que as atividades mexicanas por si sós não conferem maior dinamismo à economia e em momentos de adversidade ou instabilidade econômica esse fato tende a ser realçado, dado que os capitais fluem em sentido contrário a esses mercados, fomentando crises e revelando que a associação dos capitais dá-se apenas com os movimentos pró-acumulação dos mesmos.

Cada vez mais, se sobressai neste modelo a lógica inerente à acumulação capitalista mundial, de concentração e centralização dos ganhos, e os efeitos perversos para os países dependentes da globalização financeira, onde o mercado de trabalho é flexibilizado e a poupança é direcionada para as operações financeiras, impedindo transformações de estruturas produtivas pouco dinâmicas. O endividamento externo é ainda uma variável de extrema importância, uma vez que sua evolução (gráfico 5) comprova a argumentação aqui estabelecida de que o pouco desenvolvimento ou crescimento econômico trazido para o México pela aplicação da política neoliberal, foi ainda conseguido através de empréstimos externos atrelados à abertura ao NAFTA, o que manteve esta economia dependente e submetida ao movimento deste capital, reproduzindo nas decisões econômicas internas, as exigências de reprodução do mesmo.

Informação adicional a respeito do comportamento do endividamento externo mexicano nos anos mais recentes, é fornecida pela CIA World Factbook, onde a dívida externa salta em bilhões de dólares,

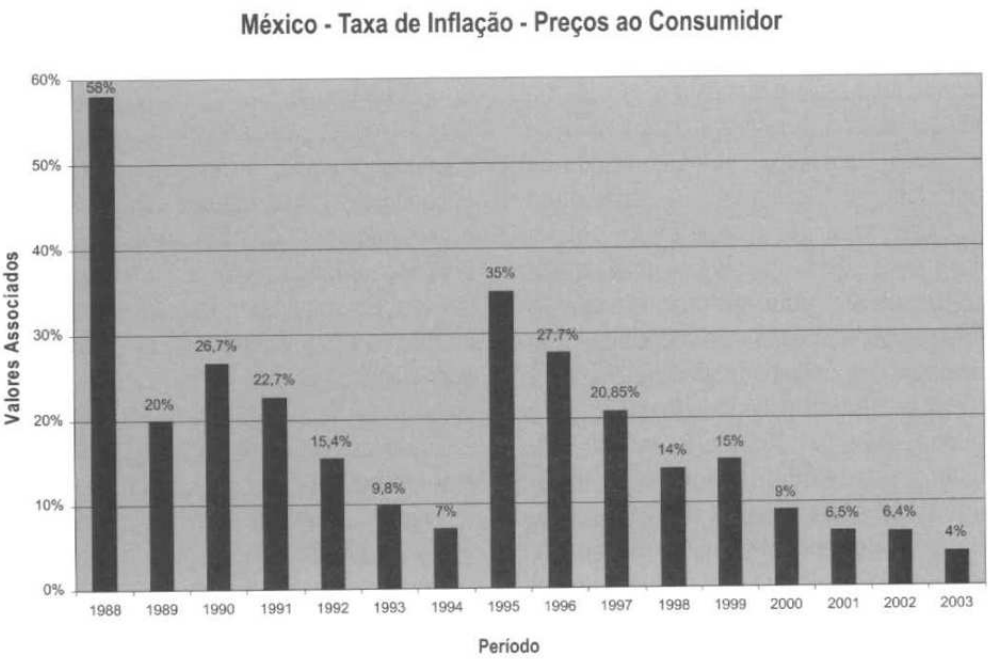
Gráfico 2

Desemprego Aberto no México - Setor Urbano - Evolução Anual Média (1981-2003)



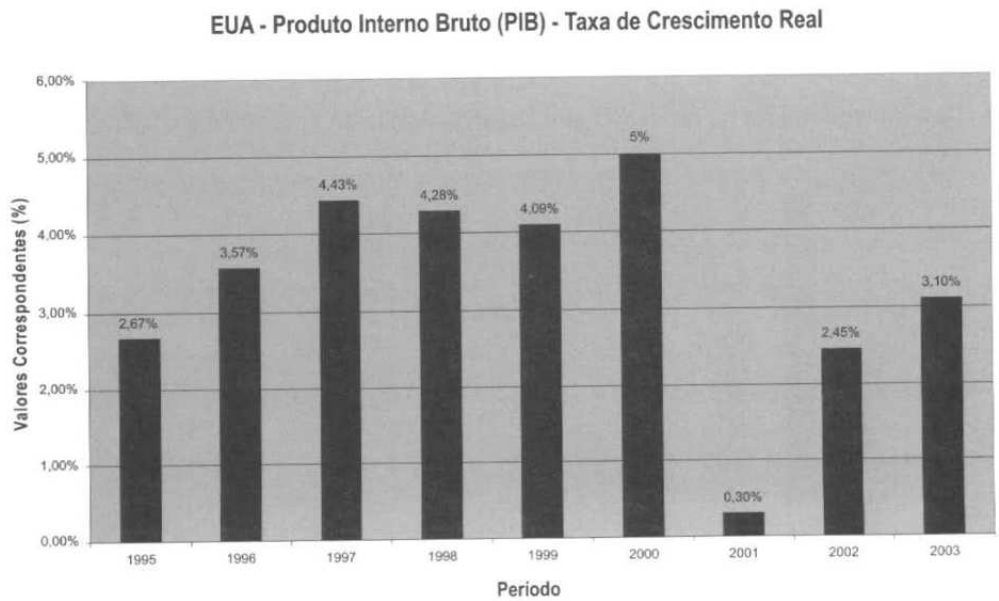
Fonte: CIA World Factbook (2004)

Gráfico 3



Fonte: IE – Instituto de Economia (2004)

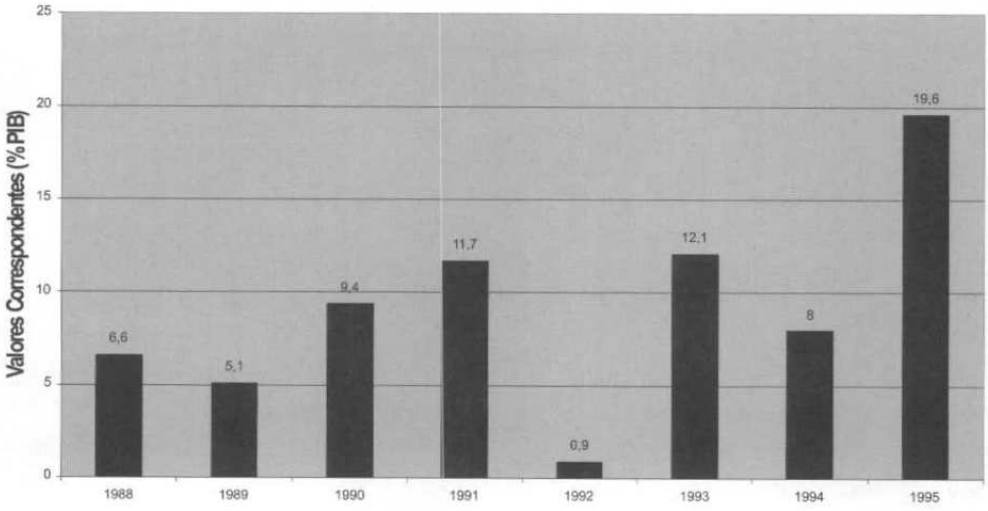
Gráfico 4



Fonte: CIA World Factbook (2004)

Gráfico 5

Dívida Externa Mexicana - Variações Percentuais Anuais



Fonte: CIA World Factbook (2004)

de 155.8 em 1999 para 191 em 2001, evidenciando a necessidade permanente de recorrência à poupança externa, ainda mais intensa nos momentos de crise ou instabilidade econômica, a exemplo do pico visualizado no gráfico 5, justamente no auge da crise cambial já comentada em 1995.

2.1. Reformas Estruturais no Ambiente Produtivo Mexicano

As reformas estabelecidas no México formam parte do programa de adequação dessa economia à ideologia neoliberal de abertura e flexibilização dos mercados e inserção no mercado internacional globalizado. Aplicadas junto ao PSE, ainda no Governo de La Madri (83-87), visavam a reestruturação do ambiente produtivo, tornando-o competitivo para sobreviver diante da concorrência externa. Tais modificações foram introduzidas como exigência do processo de acumulação de capital e mundialização financeira, uma vez que na retórica liberal, o protecionismo gerado pelo modelo substitutivo de importações, responsável pela montagem e desenvolvimento do parque industrial, gerava ineficiência na distribuição de recursos e impedia maior dinamismo das estruturas produtivas.

A consolidação da reforma comercial deu-se com a diminuição das tarifas de importação, estabelecimento de bandas cambiais e adoção das medidas do NAFTA, em 1994. Outro elemento de destaque foi a renegociação da dívida externa, inicialmente permitindo uma redução dos custos, mas com posterior aumento do seu montante, pelos recorrentes pedidos de empréstimos mexicanos primordialmente para os setores privados. Outro ingrediente do modelo foi a privatização, com as contínuas liberalizações dos setores até então de exclusividade estatal para os capitais externos, principalmente.

Considerável foi o avanço da reforma financeira, imprescindível para o sustentáculo das políticas liberalizantes: entre as metas principais desta etapa, estavam a modernização das estruturas financeiras, o melhoramento da fiscalização, o aumento da escala operacional, a reconcentração do

capital e o suporte financeiro ao esquema do acordo. Destacando este último objetivo, tem-se que o sistema abarcaria ainda propostas e reformulações necessárias com o andamento da estratégia de abertura, principalmente aquelas de competência dos grandes grupos financeiros multinacionais (incluindo facilidades e favorecimentos diversos à internacionalização e concentração do capital externo).

Nesse contexto, o Estado foi reduzido a funções mínimas, eliminando incentivos e obrigações, e abrindo espaço à atuação das corporações estrangeiras, a exemplo das modificações introduzidas na atividade extrativa, onde de um regime de exploração indígena e de propriedade comunal,[8] passou-se para um segmento modernizado e de atuação das grandes companhias associadas com ao capital externo. Uma vez que este Estado teve seu papel reduzido face à política neoliberal, e a abertura dos mercados deu-se com ampla concorrência estrangeira, as atividades que se desenvolviam sob a proteção estatal tiveram seu espaço reduzido ou desapareceram.

As privatizações ocorreram de forma gradual, devido aos conflitos entre sindicatos, trabalhadores e congressistas, ainda que no Governo de Salinas tenham adquirido maior impulso, com adesão de setores mais complexos e/ou estratégicos, a exemplo de bancos, telefonia fixa, petroquímica básica e infra-estrutura.[9]

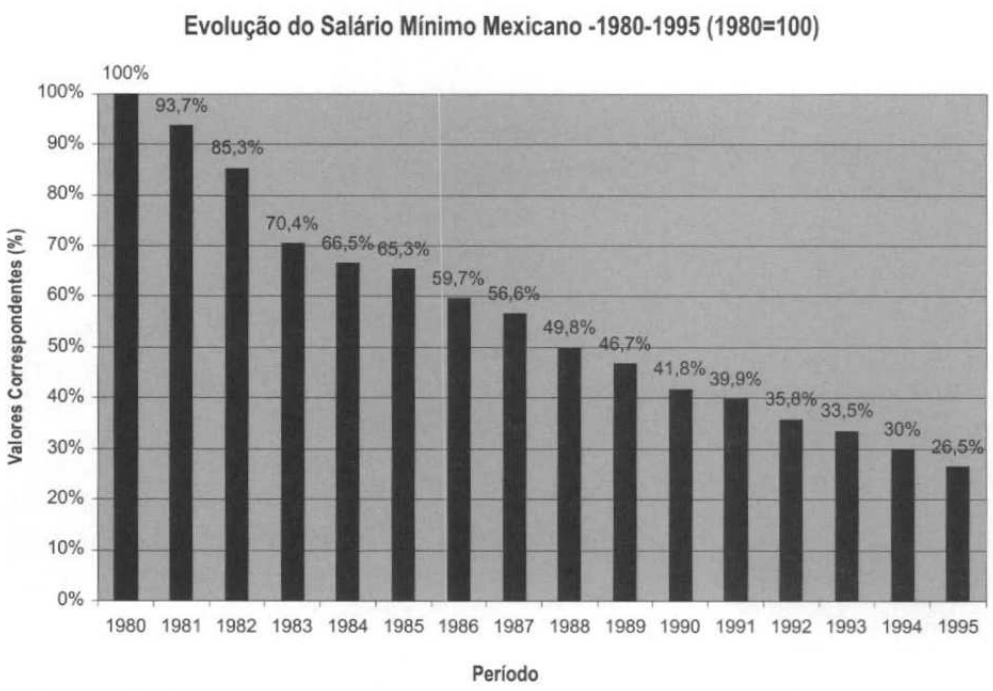
Dentre as especificidades da reforma fiscal, implementada desde 1987, está o caráter reformulador ao longo do período, a indexação dos tributos, maior eficiência na fiscalização e arrecadação, melhor qualificação pessoal e tendência média regressiva.

O setor trabalhista seria reformulado através de propostas consideradas austeras, financiadas através do BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento) no Programa de Modernização do Mercado de Trabalho. O que se observa é que, apesar das leis formuladas tentarem assegurar direitos aos trabalhadores,[10] as mesmas têm sido burladas por mecanismos de contratação feminina ou informal e acordos com sindicatos oficiais que flexibilizam termos contratuais. Conseqüentemente, a precarização do trabalho e a flexibilização dos regulamentos trabalhistas tornaram-se marcantes para a economia mexicana; como exemplo tem-se a indústria maquiladora, que embora traga ganhos para a economia em termos de contratação de mão-de-obra, seu quadro funcional apresenta perdas significativas nas condições mínimas de salário e condições de trabalho, bem em sintonia com a hipótese levantada por Salama, referida anteriormente.

Finalmente, foram adotadas reformulações na seguridade social, em 1997, com substituição do sistema previdenciário reparticionista pela capitalização, com garantia de pensão mínima pelo Estado. Um sistema de contribuição compulsória foi estabelecido em 1992, sobre a renda salarial, objetivando uma formação de reserva complementar para aposentadoria e habitação, 2% e 5% respectivamente, separados em contas distintas adequadas à capitalização. Em 1996, foram criados os fundos privados de pensão, podendo o trabalhador aderir a estes em qualquer momento, tendo também a opção, no ato da aposentadoria, entre o sistema público e o privado, de acordo com os rendimentos atribuídos a cada um. Aqueles que já estavam enquadrados num modelo no momento anterior à reforma ficariam sob responsabilidade estatal até o término de suas aposentadorias.

A reestruturação do mercado de trabalho apresenta algumas características comuns a outras economias periféricas industrializadas através do modelo substitutivo, e posteriormente inseridas no modelo neoliberal, a exemplo do Brasil: i) no segmento industrial, a criação de empregos foi menor do que a destruição dos postos de trabalho, sendo apenas parte deste efeito compensado por outras ocupações principal-

Gráfico 6



Fonte: OCDE 1996

mente no setor de serviços; ii) absorção de parcela da mão-de-obra desempregada pela economia informal, e crescimento da mesma; iii) esgotamento da capacidade de geração de emprego no campo; vi) precarização do trabalho e flexibilização dos direitos trabalhistas, de forma a permitir maior exploração do trabalhador, principalmente o menos qualificado, com redução dos salários, contratos temporários, terceirização ou aumento da carga horária de trabalho.

Com relação aos rendimentos mínimos reais, observa-se no período em questão, pelos dados expostos no gráfico 6, uma queda consistente chegando o valor do salário mínimo em 1995 a 26,5% do registrado em 1980.[11]

Contribuem para a queda dos salários mínimos o aumento do desemprego, tanto pela maior adoção de tecnologias no ambiente produtivo fundamental para competitividade, quanto pela reestruturação nas operações de contratação de mão-de-obra, que se tornaram mais flexível com a liberalização dos mercados.

Ademais, o aumento do desemprego mexicano nesta fase (1983-19995) está principalmente relacionado à política de abertura junto à valorização cambial – a concorrência com os importados provocou a falência de diversas empresas nacionais, de baixa eficiência e sem competitividade para concorrer com os produtos externos.[12] O emprego criado no setor de serviços não foi suficiente para compensar a destruição dos postos de trabalho da indústria, de forma que o exército de reserva foi crescendo, contribuindo para menor poder de barganha da mão-de-obra face ao movimento de flexibilização dos direitos trabalhistas, que impunha jornadas maiores de trabalho, terceirização, contratos temporários e baixa remuneração.

Diante desse contexto não surpreende o crescimento da atividade informal, já que é tida como alternativa para o quadro descrito: a participação do setor informal no total do

emprego não-agrícola subiu para 59,4% em 1995, em referência à de 49,1% verificada em 1980 (MARTINS, 1999).

Merece destaque a desconcentração da atividade industrial nos estados mexicanos – as regiões centrais reduziram sua participação relativa na produção total, passando de 71% em 1970 para 65% em 1990, o mesmo se observando com relação à força de trabalho onde, na década de 1980, "o centro do México se torna menos importante em termos de concentração de trabalhadores empregados - 68,3% em 1980 para 60,1% em 1988." (MARTINS, 1999:77). A indústria maquiladora[13] foi um dos setores importantes para explicar este processo, dado que gerou crescimento do emprego nas várias regiões – a mão-de-obra absorvida nesta indústria passa de 369.489 em 1988 para 580.498 mil pessoas em 1994 (INEGI, 1995).

Na década de 1980, o setor maquilador ganha impulso como estratégia nacional de industrialização voltada para exportação (justamente substituindo a ISI). Facilidades e incentivos como redução dos trâmites burocráticos para montagem e operação, autorização para venda no mercado interno e redução dos custos de capital contribuíram para o destaque apresentado. O crescimento favorável do setor maquilador é importante ainda quando se leva em conta que, a partir da crise de 1980, "além das desvalorizações cambiais e controle dos salários, a política econômica contava com as maquiladoras como fonte de geração de divisas para fazer frente ao serviço da dívida". (VASCONCELOS E TEIXEIRA, 2000:02). Ainda sob a ótica de (MARTINS, 1999), a consolidação da indústria maquiladora como proposta de desenvolvimento industrial configura um modelo "importador para exportações", onde se copia a sistemática de produção e atrela-se o desempenho ao mercado internacional, dando continuidade à vulnerabilidade e dependência da economia mexicana diante do capital externo. Em que pese tal fragilidade, deve-se observar que tal situação é menos desfavorável que outras experiências de inserção, a exemplo da brasileira a ser descrita a seguir, pois consegue manter a taxa de desemprego abaixo dos padrões elevados mais usualmente observados em outros países, mesmo que às custas de precarização e de baixos salários.

3. A Inserção Competitiva-Neoliberal no Brasil

A década de 1980 para o Brasil foi marcada internamente por tentativas frustradas de promover a estabilização de preços e submissão da política econômica à estrutura de financiamento da dívida externa, repercutindo negativamente sobre o crescimento econômico do país. Este contexto recessivo foi um dos principais elementos usados para justificar o aceite da retórica e da implantação das políticas neoliberais, defendidas pelo Consenso de Washington, passando assim o mercado a ter maior peso nas decisões internas, encolhendo em decorrência o papel e a autonomia do Estado.

Em 1990, Fernando Collor de Melo assumiu a Presidência da República do Brasil, apoiado no diagnóstico de que as ineficiências geradas pela máquina estatal eram as principais responsáveis pela crise do país. Desta forma, a estratégia político-econômica do novo governo seguiria a proposta neoliberal paralelamente a um programa de controle de preços, e segundo uma lógica global de que a liberalização dos mercados e a inserção competitiva da economia brasileira no comércio internacional imporia maior dinamismo e fortalecimento ao ambiente produtivo.

Através do Plano Collor I (março de 1990) foram implementadas reformas que pretendiam combater a inflação e preparar a economia brasileira para abertura e desregulamentação de seus mercados: a reforma monetária, com a redução da liquidez pelo bloqueio dos ativos,[14] objetivava evitar a inflação, e recuperar a capacidade do Banco Central de fazer política monetária; a reforma

CADERNO DE ESTUDOS SOCIAIS - Recife, vol.20, nº 2, p. 221-248, jul./dez., 2004

fiscal promoveu um ajuste das contas públicas e reduziu gastos, gerando superávits – a ampliação da base tributária e a extinção de subsídios, incentivos e isenções fiscais, fizeram parte desta proposta; concomitantemente, a reforma administrativa pretendia melhorar a eficiência dos órgãos financiadores, corrigir falhas na arrecadação e instituir o programa de privatizações. Tais privatizações, segundo a argumentação presidencial, melhorariam a eficiência das empresas, trazendo inovações tecnológicas e racionalizando a produção, gerando também receitas para abater a dívida estatal.

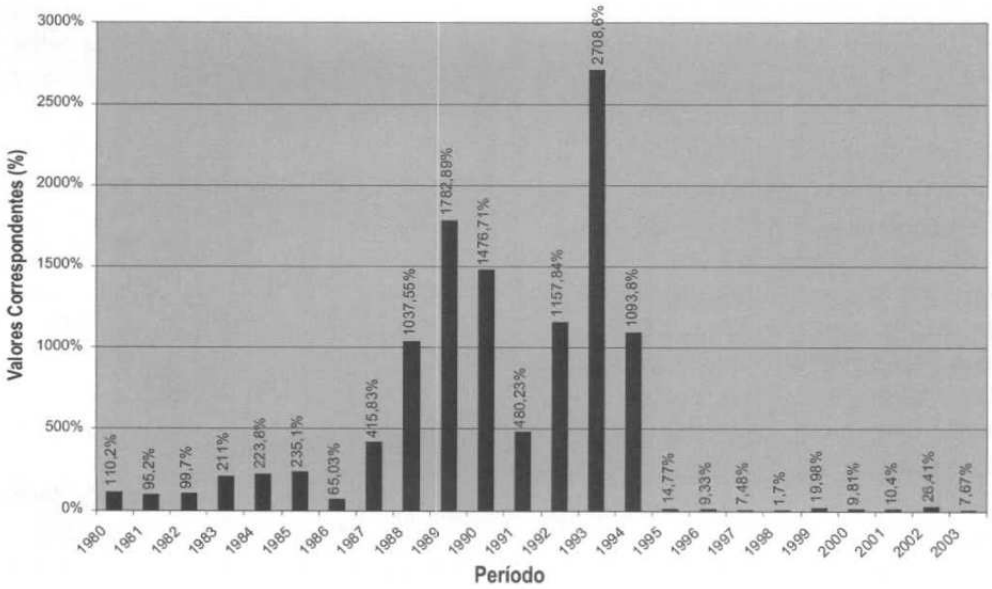
Como medida de combate à inflação de base heterodoxa, os preços seriam congelados e os salários desindexados em relação à inflação passada, com uma nova regra que entraria em vigor em 01 de maio de 1990. Já a abertura comercial foi realizada junto à diminuição das tarifas de importação e dos instrumentos de proteção à indústria nacional, como a reserva de mercado, utilizada no modelo de industrialização por substituição de importação.

Seguindo a estratégia global de atração de capitais, veementemente aplicada pelos países mais dependentes do capital externo para promover crescimento econômico, a taxa de juros deveria ser mantida elevada, determinando um papel passivo para a política monetária. A moeda indexada, impactando nos preços e no câmbio, com a manutenção de taxas de juros elevadas, inviabilizava instrumentos fiscais e cambiais. Na visão de GREMAUD, VASCONCELOS e TONETO (2002:449), "o único instrumento com que contava o governo eram as operações de mercado aberto, a colocação de títulos públicos que, devido a incerteza reinante, levava o Banco Central a formar taxas diárias no *overnight,* com base na expectativa de inflação corrente, o que tornava a inflação sem limites".

Durante a realização do plano Collor I, a atividade produtiva sofreu forte impacto pelo bloqueio dos ativos empresariais: o acúmulo de estoques era agora tido como irracional, fazendo com que as empresas cortassem gastos e procurassem vender rapidamente sua produção para obter recursos, provocando diminuição de salários e desemprego. Destaca SILVA (1991:13) que "...a nova racionalidade indicava a necessidade

Gráfico 7

Brasil - Índice Inflacionário IGP-DI - 1980-2003



Fonte: FGV – Fundação Getúlio Vargas (2004)

da 'desova' rápida dos estoques acumulados, o que exigiu a redução e até a paralisação da produção". Não foram fixadas regras para a política monetária e, devido a pressões após o plano, parte da liquidez foi recuperada pela maioria dos setores de forma desproporcional, gerando conflitos distributivos. Este fato fomentou o déficit público, com o crescimento do endividamento interno, dando continuidade ao problema crônico da inflação, mantendo a mesma em patamar elevado no primeiro ano de governo.

Nos anos que se seguiram ao bloqueio dos ativos foi implementado o Plano Collor II (janeiro de 1991), representando uma tentativa de corrigir falhas no sistema financeiro e combater a inflação através do congelamento de preços: o ajuste fiscal, meta fundamental para a estabilização, ficava para segundo plano. O combate gradualista, feito por Marcílio Marques Moreira, sucessor de Zélia Cardoso de Mello no Ministério da Fazenda, caracterizou o que ficou conhecido como "Plano Nada", onde pela caracterização já se entende que a meta não fora atingida, inclusive retrocedendo em alguns avanços com relação a 1991 – em 1992 a tendência de aumento da inflação é consolidada, representando período de alta instabilidade político-econômica, culminando com o *impeachment* de Collor.

O vice-presidente de Collor, Itamar Franco (setembro de 1992 a dezembro de 1994) assume o governo sem dar direcionamento mais consistente à política econômica, e convivendo com altos índices inflacionários, o maior da série analisada, em 1993. Apesar de ter-se mostrado contra a aplicação do receituário neoliberal, o então presidente não teve poderes para contrapor-se a ele, tendo em vista o momento de instabilidade gerada pela alta impopularidade do Plano Collor e às graves denúncias de corrupção feitas no final daquele período.

Desta forma, tem-se que a estratégia econômica da primeira metade dos anos 1990, foi marcada por medidas anti-inflacionárias, que entretanto não conseguiram atingir o objetivo proposto, articulado a um projeto de reformas estruturais, basicamente de adaptação dos mercados brasileiros ao atual paradigma de abertura e ampla concorrência. A liberalização da economia e as privatizações ganharam força como propostas de maior crescimento e competitividade para o país. Destaca-se, todavia, que a estabilização de preços no Brasil é finalmente estabelecida (Gráfico 7) a partir da segunda metade da década de 1990, através do Plano Real, objeto de estudo do tópico a seguir.

3.1. O Plano REAL, a Estratégia de Combate à Inflação e Impactos da Estabilização.

Em junho de 1993, Fernando Henrique Cardoso (FHC)[15] foi nomeado Ministro da Fazenda, no mandato de Itamar Franco, representando interesses de partidos direitistas e intensificando as políticas neoliberais. O então ministro iniciou a preparação do Brasil para o que viria a ser o Plano Real; nesse sentido, buscou implementar inicialmente o Plano de Ação Imediata (PAI), que responsabilizava o déficit público pelos altos índices inflacionários e desequilíbrios no ambiente macroeconômico. Como solução, propunha um amplo programa de redução dos gastos públicos, pretendendo diminuir com isso a interferência estatal na economia.

O Plano Real foi lançado em 28 de fevereiro de 1994, tendo como meta o ataque à inflação em 3 fases. A primeira, de bases ortodoxas, tratava do ajuste fiscal para equacionar o déficit público. Cortes de gastos e renegociação das dívidas dos estados com a federação fizeram parte deste conjunto de medidas. A segunda fase, de cunho heterodoxo, foi uma tentativa de eliminar a inflação inercial, através da indexação da economia a uma nova unidade de conta, a URV – Unidade Real de Valor. Os preços relativos seriam indexados com base nesse índice, objetivando eliminar os

conflitos distributivos. Já a terceira fase foi em parte marcada pelo estabelecimento de uma âncora cambial: a taxa de câmbio foi sobrevalorizada com a paridade de um Real por Dólar.

Com relação à primeira fase, a argumentação tradicional era a de que a crise advinha de gastos públicos financiados pelo imposto inflacionário. Para resolvê-la, devia-se aumentar a receita do governo e diminuir as suas transferências.

Iniciada no governo Collor, a prática de manutenção de juros elevados contribuía para acúmulo de reservas cambiais, sendo tal fato determinante para a fixação da âncora cambial.

Além do corte de gastos, nessa época foi criada a CPMF, a Contribuição Provisória sobre Movimentações Financeiras, popularmente conhecida como "imposto sobre cheques", visando aumentar a arrecadação. MERCADANTE (1998:144) afirma, de forma complementar, que "a própria estabilidade monetária deveria trazer os ganhos de receita decorrentes do efeito Oliveira-Tanzi, mas o ajuste fiscal prévio serviria para equalizar o efeito Oliveira-Tanzi ao revés[16]". Essa assertiva refere-se ao fato de que o governo perderia os ganhos que teria em seu orçamento pela inflação como, por exemplo, através de contratos feitos num período e pagos posteriormente.

Abordando mais detalhadamente a questão da redução dos gastos, MERCADANTE (1998:145) ressalta ainda que "As áreas sociais foram as mais atingidas pelos cortes, especialmente a educação e o FAT – Fundação de Amparo ao Trabalhador, além de ocorrer uma centralização significativa de receita na União em detrimento de estados e municípios".

No que concerne à segunda fase, a URV, criação de Pérsio Arida e André Lara Rezende, objetivava eliminar a inércia inflacionária sem recorrer a congelamentos de preços. A indexação diária pela URV permitiu a recuperação da moeda como medida de valor, perdida com os constantes aumentos de preços. A conversão era negociada de forma livre e voluntária pelos agentes econômicos, mas possuía caráter obrigatório para os salários, aluguéis residenciais, mensalidades escolares e preços de tarifas públicas.

As políticas implementadas tiveram um apoio publicitário forte, componente definidor para a aprovação popular. No final do período correspondente à segunda fase, observou-se uma remarcação de preços, colocando em perigo a estratégia de estabilização. Essa remarcação veio servir aos interesses empresariais, diminuindo a oposição deste segmento à estabilização, mas contraindo por sua vez o salário real. Todavia, constatou-se uma acomodação dos preços relativos, mesmo em patamares elevados, e um contexto econômico favorável à consolidação da estabilização monetária.

Já na terceira fase, a âncora cambial, acompanhada da sobrevalorização do Real e intenso processo de abertura comercial, foi sustentáculo do programa de estabilização. Produtos importados invadiram o país, pressionando o preço dos bens comercializáveis para baixo e ocasionando um aumento do consumo. A maior pressão sob o consumo interno se deu também pelo fim do imposto inflacionário e elevação do salário mínimo no período. Como conseqüência da valorização do câmbio, a balança comercial se apresenta deficitária (Tabela 2) a partir do momento da estabilização de preços (1995), vez que esta estava atrelada à política cambial.

A estabilização da moeda contou ainda com o suporte do congelamento provisório das tarifas públicas e com a situação favorável da agricultura, tendo uma safra satisfatória que contribuiu para o barateamento interno dos preços dos alimentos.

Os déficits continuados na balança comercial merecem melhor análise, devido ao fato de se tornarem no longo prazo limitadores do crescimento econômico. A forte queda da inflação gerou um movimento ascendente do consumo das famílias. Entre-tanto, como a

Tabela 2 – Brasil: Saldo da Balança Comercial - 1990 a 2000

	Exportações (US$ Mi)	Importações (US$ Mi)	Balança Comercial (US$ Mi)
1990	31.414,00	20.661,00	10.753,00
1991	31.620,00	21.041,00	10.579,00
1992	35.793,00	20.554,00	15.239,00
1993	38.563,00	25.256,00	13.307,00
1994	43.545,00	33.079,00	10.466,00
1995	46.506,00	49.858,00	-3.352,00
1996	47.747,00	53.301,00	-5.554,00
1997	52.990,00	61.347,00	-8.357,00
1998	51.120,00	57.594,00	-6.474,00
1999	48.006,00	49.212,00	-1.206,00
2000	55.086,00	55.777,00	-691,00

Fonte: IBGE - valores a preços correntes

capacidade produtiva da economia a curto prazo não poderia atender a essa demanda, foram geradas pressões adicionais sobre o setor externo, acentuando a tendência deficitária nas Transações Correntes.

O aumento das importações no país fez com que os empréstimos externos adquiridos financiassem, indiretamente, o excesso de consumo da população: necessitava-se de constantes captações de poupança externa para financiar o desequilíbrio na balança comercial. O cenário internacional mostrava instabilidade pela crise mexicana, onde a vulnerabilidade de suas contas externas ocasionou no país recessão e desestabilização econômica. As taxas de juros mantiveram-se demasiadamente altas, para evitar fuga de capitais externos.

O país, impossibilitado de suprir sua demanda interna, tornou-se vulnerável a choques cambiais e atrelava a estabilidade de sua economia a fatores externos. Os importadores foram beneficiados pela política cambial e elevada taxa de juros, contrastando com a grande crise no setor industrial nacional. Os juros exorbitantes restringiram a demanda interna, promovendo também inadimplência e crise bancária. A estabilidade mantinha-se, assim, com graves custos sociais e macroeconômicos.

Deve-se destacar ainda, que a balança comercial apresenta saldos positivos nos anos de 2002, 2003 e 2004, advindos da forte desvalorização sofrida no primeiro ano devido as incertezas acerca do resultado das eleições de 2002 (continuidade ou ruptura do modelo neoliberal ?), e à melhoria dos termos de intercâmbio. Entretanto estes resultados, apesar de favoráveis, não se mostram suficientes para reverter a análise até aqui compreendida de perda de dinamismo interno e contínuas instabilidades econômicas com o avanço das propostas neoliberais.

3.1.3. Luís Inácio Lulaf da Silva: Ruptura ou Continuidade?

Em 2003, o resultado das eleições fomentou dúvidas no mercado internacional a respeito da confiabilidade do novo governo, pois seria a primeira vez em que um partido de esquerda assumiria a liderança do país, através do Partido dos Trabalhadores (PT). As dúvidas basicamente se concentravam na questão da manutenção da política neoliberal, consolidada a partir do governo Collor, ou na ruptura da mesma, levando o Brasil a optar por um modelo de desenvolvimento alternativo, de maior autonomia com relação aos investidores externos face às necessidades internas.

Para continuar mantendo a estratégia de estabilização, exigia-se a elevação da taxa de juros interna, principalmente levando-se em conta o aumento do índice inflacionário no final do ano de 2002, sendo esta medida importante para dar credibilidade ao governo com relação à capacidade de manutenção da estabilidade econômica, por um lado, mas por outro, mostrava a inconsistência no que

diz respeito às propostas de fomentar desenvolvimento das atividades produtivas internas e crescimento do emprego e renda.

A continuidade da inserção neoliberal prejudicava as atividades produtivas nacionais sob dois aspectos: o da concorrência com as multinacionais, mais modernas e produtivas, e o de escassez de recursos governamentais voltados a programas de subsídios e incentivos a segmentos da indústria.

Com relação ao PIB, este foi altamente comprometido pelo "aprisionamento" econômico à prática de manter elevados os juros internos, o que se por um lado, atraiu fluxos de capital estrangeiro e conteve a demanda interna, por outro fomentou a crise brasileira ao elevar os custos do endividamento interno desincentivando o crescimento do investimento privado e contribuindo assim para os pífios resultados obtidos pela atividade produtiva interna.

Através do gráfico 8 vê-se que a partir da estabilização, o PIB assume tendência decrescente de crescimento, comprovando a argumentação acerca de que as medidas de controle da inflação implementadas pelo Plano Real, a saber valorização cambial e a manutenção de altas taxas internas de juros, impedia ou freava o crescimento, vez que este estava relacionado principalmente ao nível de investimento na economia.

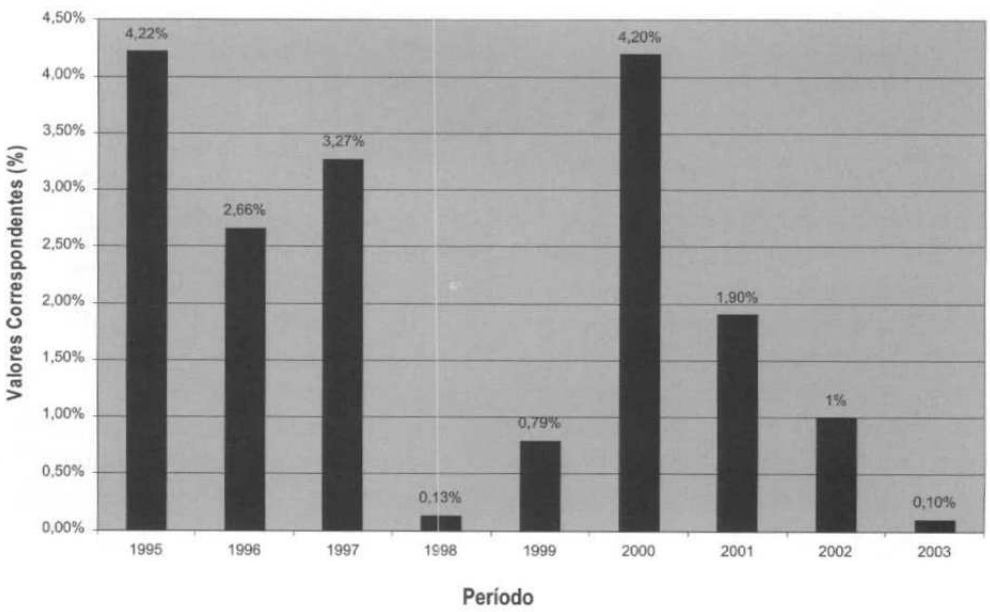
O nível de investimentos, essencial não só para aumento de postos de trabalho, mas também para criação de maior competitividade nos setores produtivos, apresentado como proporção do PIB, sofreu redução na década de 90 em comparação a 1980. Em 2000 esse nível é praticamente o mesmo de 1990 (Gráfico 9).

A invasão sofrida pelo mercado nacional por parte dos produtos importados transferiu o dinamismo do crescimento para fora. Além disto, os crescentes déficits no saldo comercial fizeram com que a demanda interna precisasse ser contida, com uma política de juros mais elevada, comprometendo ainda mais o crescimento econômico.

Pelo gráfico 10, observa-se que a partir da segunda metade da década de 1990, com a consolidação da política neoliberal, houve retomada do crescimento do endividamento externo, tendo como papel financiar os déficits

Gráfico 8

Brasil - Taxa Real de Crescimento - 1995-2003

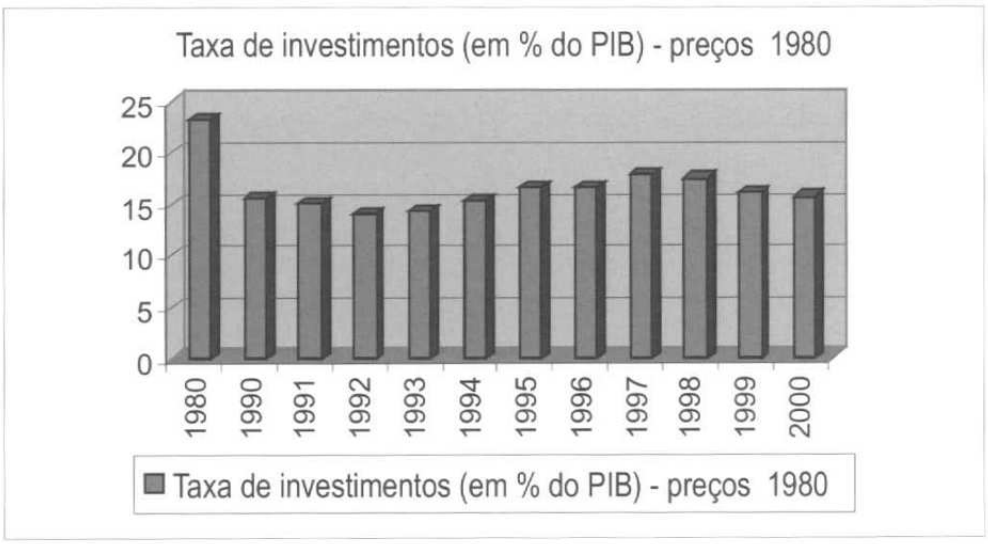


Fonte: CIA World Factbook (2004)

em conta corrente advindos principalmente da estabilização atrelada a uma valorização do câmbio, fato já exposto anteriormente. A dívida líquida externa brasileira atinge em 1999 48% do PIB, dificultando a continuidade da estratégia de financiamento dos déficits, sendo necessário reverter a política cambial visando agora favorecer a geração de superávits comerciais.

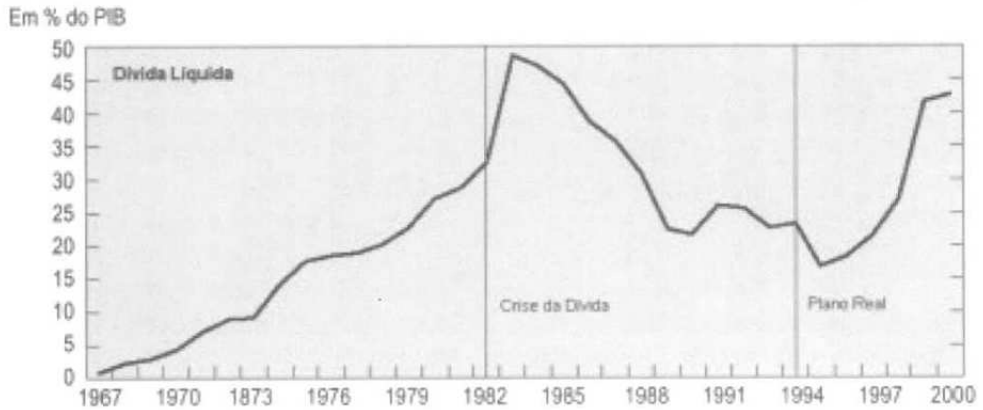
A desvalorização do câmbio foi acompanhada internamente por medidas de maior controle dos gastos públicos, e externamente pelo refluxo de ativos financeiros, face ao quadro de instabilidade macroeconômica. Mais uma vez, a elevação das taxas de juros fazia-se necessária para compensar os efeitos da crise cambial, desencadeando ou acentuando movimentos já existentes e aqui referidos de queda de investimento e renda. Adicionalmente, dada a extrema dependência da economia brasileira em relação à poupança externa, o endividamento externo apresentou tendência ainda crescente até 2001, passando de um saldo de 232 em 2000 para 251 bilhões de dólares em 2001, declinando um pouco para 222.4 bilhões em 2002, e finalmente mantendo-se neste patamar em 2003 (CIA World Factbook, 2004).

Gráfico 9



Fonte: IPEA (2002)

Gráfico 10
Dívida Líquida como Percentagem do PIB



Fonte: IBGE (2000)

Conclui-se, portanto, que a estratégia de estabilização paralela ao processo de medidas liberalizantes e de atração de capital, revela sua fragilidade pelo circuito vicioso que cria nas decisões político-econômicas, de elevação das taxas de juros nos momentos de crise, sendo esta mesma causa e efeito dos elementos desencadeadores de instabilidades.

3.3. Reestruturação do Setor Produtivo

As reformas implementadas no Brasil na década de 1990 foram derivadas das pres-sões neoliberais de ajuste da economia à nova ordem global. O conjunto de medidas defendido pelo Consenso de Washington deveria ser aplicado, visando dotar a economia de maior competitividade, tornar as instituições mais eficientes e expandir o potencial de crescimento. Tais medidas compreendem equilíbrio orçamentário do governo, com reforma fiscal (ampliando a base e reduzindo as alíquotas marginais) e redirecionamento dos gastos para segmentos básicos, como educação e saúde, estabelecimento de taxas de câmbio competitivas, desregulamentação dos mercados, liberalização comercial e financeira, privatização e eliminação de barreiras à entrada de investimentos externos.

Vale ressaltar que as medidas foram impostas através das reformas, sem maiores projeções sobre a economia brasileira, que levassem em consideração a diversidade e vulnerabilidade do país, e de que forma se lidaria com os ajustes desproporcionais nos segmentos da indústria, e como seria contrabalançado o efeito negativo para as camadas sociais, decorrente da menor participação estatal.

As reformas brasileiras podem ser divididas em dois grupos: as de primeira geração, iniciadas na primeira metade de 1990, com a abertura comercial e as privatizações, e as da segunda geração, realizadas na segunda metade da referida década, que abrangem a reforma da seguridade social, a reforma administrativa do setor público e a reforma fiscal, complementada com a reestruturação dos programas sociais.

A reforma comercial ganha mais destaque neste trabalho, visto que impacta sobre setores fundamentais para a proposta deste trabalho, de análise dos efeitos das medidas liberalizantes. A redução progressiva das alíquotas tarifárias foi uma das principais medidas da reforma comercial – destacam-se dois momentos de aceleração do processo de redução tarifária: entre 1990 e 1991, passando de 33,4% para 17,8%, e entre 1993 e 1994, passando de 17,8% para 12,9%. (BNDES, 1999).

A abertura comercial e a valorização da taxa de câmbio permitiram um grande movimento de entrada de importados no país, fazendo com que os segmentos passassem por um processo de racionalização da produção, para enfrentar a concorrência externa no país. Com a estabilização, aumentaram-se os retornos sobe os investimentos (custos menores de máquinas e insumos) e as empresas puderam absorver tecnologia e adequar-se aos padrões impostos pela globalização. Tem-se um aumento da produtividade nos mais diversos setores, tornando-os mais intensivos em capital. Porém, o direcionamento dos investimentos concentrara-se na modernização com limitada ampliação da capacidade produtiva.

O setor industrial apresentou crescimento elevado no ramo dos bens de consumo, e neste os duráveis, alavancado pelo "efeito riqueza", com representação crescente do capital internacional, conforme atesta ainda BAUMANN (1999). Resultados desfavoráveis foram tidos no segmento de intermediários e de bens de capital. Já no setor agrícola, têm-se um aumento da produtividade, mesmo estando este exposto à concorrência internacional e à falta de crédito oficial, decorrente dos cortes de subsídios. Tal crescimento está vinculado ao maior aproveitamento da área plantada, adoção de inovações tecnológicas e acesso a preços

barateados de insumos, com a abertura comercial.

Com relação à política de incentivos à Pesquisa e Desenvolvimento (P&D) no Brasil, esta sofreu grandes modificações na década de 90: até o final dos anos 80, as medidas governamentais estavam voltadas para financiamentos diretos e isenções fiscais. A partir de 1990, com a redução do papel estatal, a participação deste em P&D foi gradativamente diminuindo de patamar. Em contrapartida a essa diminuição, houve crescimento da iniciativa privada nesse segmento, buscando aumentar a produtividade e a modernização dos setores.

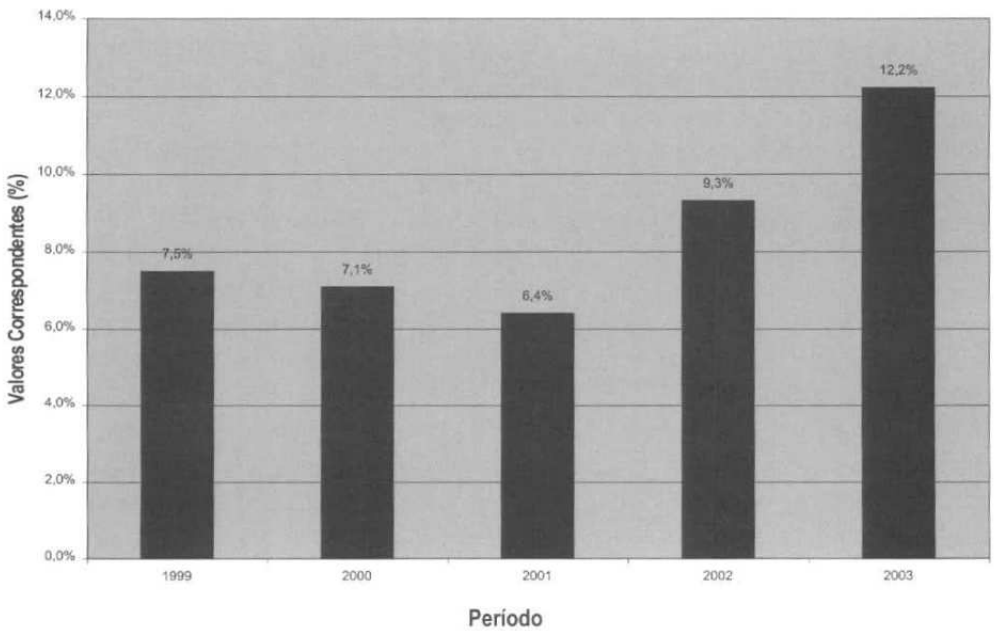
Todavia, de maneira geral, tem-se um crescimento desfavorável da P&D no Brasil, o que aumentou sua dependência tecnológica em relação às inovações externas. Entre os condicionantes desse baixo crescimento estão: a meta de equilíbrio fiscal, destinando menores recursos a este segmento; reformas na legislação, acompanhando o processo de abertura e facilitando a importação de tecnologia; e a composição das exportações, seguindo a proposição neoliberal de especialização no fator abundante, ou seja, em recursos naturais e mão-de-obra.

Detendo-se nos efeitos sobre o mercado de trabalho com a aplicação do modelo em exame, vale salientar a marcada desregulamentação – a determinação dos salários dar-se-ia no próprio mercado, sujeito a pressões para baixo pela grande oferta de mão-de-obra e pelo corte de gastos na produção por parte das empresas, na busca por maior competitividade.

No que se refere a taxas de desemprego, estatísticas do IBGE mostram que o desemprego aberto nas principais regiões metropolitanas elevou-se de aproximadamente 5% em 1993, para quase 8% ao final de 1998, se mantendo próximo a este patamar até 2000. E nos anos mais recentes o movimento tem sido acentuado, como atesta o gráfico 11, onde a evolução anual média do desemprego atinge 12,2% em 2003, levando-

Gráfico 11

Brasil - Evolução Anual Média do Desemprego - 1999-2003



Fonte: CIA World Factbook (2004)

Conclui-se, portanto, que a estratégia de estabilização paralela ao processo de medidas liberalizantes e de atração de capital, revela sua fragilidade pelo circuito vicioso que cria nas decisões político-econômicas, de elevação das taxas de juros nos momentos de crise, sendo esta mesma causa e efeito dos elementos desencadeadores de instabilidades.

3.3. Reestruturação do Setor Produtivo

As reformas implementadas no Brasil na década de 1990 foram derivadas das pres-sões neoliberais de ajuste da economia à nova ordem global. O conjunto de medidas defendido pelo Consenso de Washington deveria ser aplicado, visando dotar a economia de maior competitividade, tornar as instituições mais eficientes e expandir o potencial de crescimento. Tais medidas compreendem equilíbrio orçamentário do governo, com reforma fiscal (ampliando a base e reduzindo as alíquotas marginais) e redirecionamento dos gastos para segmentos básicos, como educação e saúde, estabelecimento de taxas de câmbio competitivas, desregulamentação dos mercados, liberalização comercial e financeira, privatização e eliminação de barreiras à entrada de investimentos externos.

Vale ressaltar que as medidas foram impostas através das reformas, sem maiores projeções sobre a economia brasileira, que levassem em consideração a diversidade e vulnerabilidade do país, e de que forma se lidaria com os ajustes desproporcionais nos segmentos da indústria, e como seria contrabalançado o efeito negativo para as camadas sociais, decorrente da menor participação estatal.

As reformas brasileiras podem ser divididas em dois grupos: as de primeira geração, iniciadas na primeira metade de 1990, com a abertura comercial e as privatizações, e as da segunda geração, realizadas na segunda metade da referida década, que abrangem a reforma da seguridade social, a reforma administrativa do setor público e a reforma fiscal, complementada com a reestruturação dos programas sociais.

A reforma comercial ganha mais destaque neste trabalho, visto que impacta sobre setores fundamentais para a proposta deste trabalho, de análise dos efeitos das medidas liberalizantes. A redução progressiva das alíquotas tarifárias foi uma das principais medidas da reforma comercial – destacam-se dois momentos de aceleração do processo de redução tarifária: entre 1990 e 1991, passando de 33,4% para 17,8%, e entre 1993 e 1994, passando de 17,8% para 12,9%. (BNDES, 1999).

A abertura comercial e a valorização da taxa de câmbio permitiram um grande movimento de entrada de importados no país, fazendo com que os segmentos passassem por um processo de racionalização da produção, para enfrentar a concorrência externa no país. Com a estabilização, aumentaram-se os retornos sobe os investimentos (custos menores de máquinas e insumos) e as empresas puderam absorver tecnologia e adequar-se aos padrões impostos pela globalização. Tem-se um aumento da produtividade nos mais diversos setores, tornando-os mais intensivos em capital. Porém, o direcionamento dos investimentos concentrara-se na modernização com limitada ampliação da capacidade produtiva.

O setor industrial apresentou crescimento elevado no ramo dos bens de consumo, e neste os duráveis, alavancado pelo "efeito riqueza", com representação crescente do capital internacional, conforme atesta ainda BAUMANN (1999). Resultados desfavoráveis foram tidos no segmento de intermediários e de bens de capital. Já no setor agrícola, têm-se um aumento da produtividade, mesmo estando este exposto à concorrência internacional e à falta de crédito oficial, decorrente dos cortes de subsídios. Tal crescimento está vinculado ao maior aproveitamento da área plantada, adoção de inovações tecnológicas e acesso a preços

barateados de insumos, com a abertura comercial.

Com relação à política de incentivos à Pesquisa e Desenvolvimento (P&D) no Brasil, esta sofreu grandes modificações na década de 90: até o final dos anos 80, as medidas governamentais estavam voltadas para financiamentos diretos e isenções fiscais. A partir de 1990, com a redução do papel estatal, a participação deste em P&D foi gradativamente diminuindo de patamar. Em contrapartida a essa diminuição, houve crescimento da iniciativa privada nesse segmento, buscando aumentar a produtividade e a modernização dos setores.

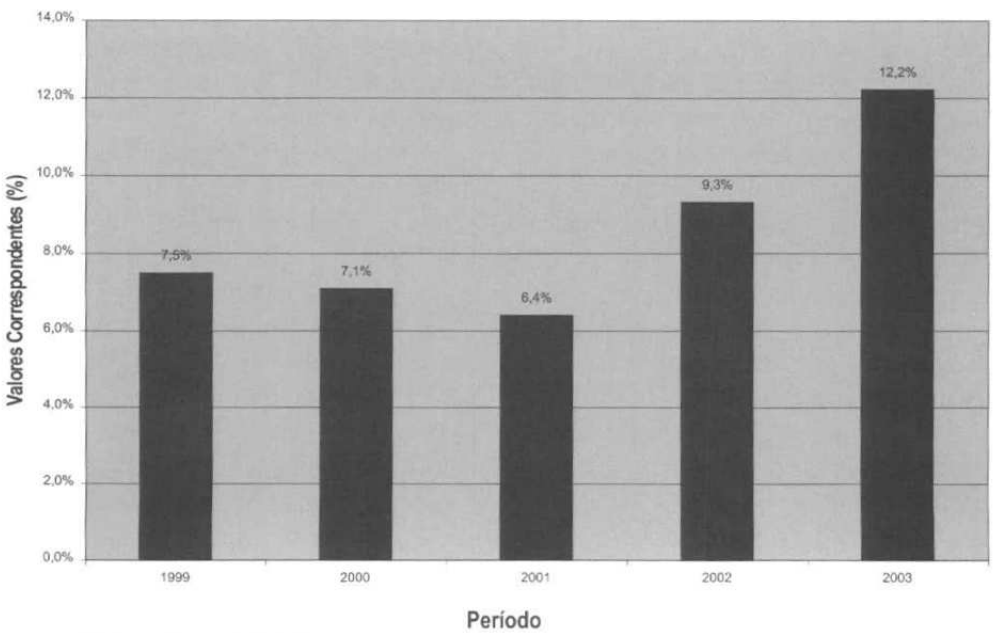
Todavia, de maneira geral, tem-se um crescimento desfavorável da P&D no Brasil, o que aumentou sua dependência tecnológica em relação às inovações externas. Entre os condicionantes desse baixo crescimento estão: a meta de equilíbrio fiscal, destinando menores recursos a este segmento; reformas na legislação, acompanhando o processo de abertura e facilitando a importação de tecnologia; e a composição das exportações, seguindo a proposição neoliberal de especialização no fator abundante, ou seja, em recursos naturais e mão-de-obra.

Detendo-se nos efeitos sobre o mercado de trabalho com a aplicação do modelo em exame, vale salientar a marcada desregulamentação – a determinação dos salários dar-se-ia no próprio mercado, sujeito a pressões para baixo pela grande oferta de mão-de-obra e pelo corte de gastos na produção por parte das empresas, na busca por maior competitividade.

No que se refere a taxas de desemprego, estatísticas do IBGE mostram que o desemprego aberto nas principais regiões metropolitanas elevou-se de aproximadamente 5% em 1993, para quase 8% ao final de 1998, se mantendo próximo a este patamar até 2000. E nos anos mais recentes o movimento tem sido acentuado, como atesta o gráfico 11, onde a evolução anual média do desemprego atinge 12,2% em 2003, levando-

Gráfico 11

Brasil - Evolução Anual Média do Desemprego - 1999-2003



Fonte: CIA World Factbook (2004)

externa. Como conseqüência do aumento do consumo com a queda da inflação e da política de valorização cambial, observaram-se grandes déficits comerciais, advindos do aumento das importações, sem contrapartida da atividade exportadora.

Em ambos os casos, brasileiro e mexi-cano, o câmbio e a taxa de juros foram instru-mentos utilizados para a estabilização de preços e atração de capitais externos, tendo efeitos perversos para os agentes nacionais e para o endividamento interno e externo, ampliando a vulnerabilidade a choques exógenos. A política de valorização cambial intensificou o déficit no saldo de transações correntes, e a manutenção de taxas de juros em patamares elevados aumentou conside-ravelmente os custos do financiamento da dívida interna. A liberalização do capital permitiu que os investimentos realizados se voltassem apenas para a valorização do capital, sem compromisso regional ou na-cional, sendo, quando na sua forma pro-dutiva, dirigidos principalmente à projetos de modernização, e menos a expansão da fronteira de produção do país.

No México tem-se que a aplicação do modelo neoliberal promoveu a retomada do crescimento com taxas mais expressivas (5% a 7% ao ano) no período de consolidação do modelo dependente-associado, a saber, de 1996 a 2000, retrocendendo desde então para patamares muito baixos, chegando a índice negativo, de 0,3% em 2001, e mantendo uma média anual de aproximadamente 1% de 2002 a 2003 (gráfico 1). A inflação recuou, porém este movimento não foi seguido pelo desemprego que apresenta tendência de crescimento a partir de 1999 (gráfico 2), juntamente com a manutenção dos níveis de concentração de renda, onde o índice de Gini se mantém em 0,53 considerando os anos de 1998 e 2003 (OCDE, 2004).

Acompanhando ainda a evolução do PIB norte-americano (gráfico 4), constata-se que o México reflete o comportamento tido pelas variáveis macroeconômicas desta economia, sendo nele muito mais perversos os impactos de crises, dada a vulnerabilidade e a incapacidade de geração de dinamismo próprio de suas estruturas internas. Com isso, cabe aqui o questionamento a respeito da sustentabilidade deste modelo face a sua incapacidade de superação de adversidades sem recorrer à poupança externa, o que mantém a economia mexicana submetida às exigências do capital estrangeiro, em detrimento das necessidades internas de desenvolvimento. Mesmo assim, deve-se considerar que a experiência mexicana apresenta aspectos relativamente mais favoráveis em termos de taxas de desemprego aberto, em que pese a redução de salários reais e à maior informalidade do mercado de trabalho. Nesse aspecto, a tradição política dos governos mexicanos de apoiar-se em medidas legitimadoras para se manter no poder contribuiu para medidas menos regressivas que as observadas em outros países, como é o caso do Brasil. Por outro lado, o atrelamento da dinâmica da economia mexicana às exportações para os Estados Unidos amplia o mercado e permite, quando há crescimento nesta, reflexos positivos, embora com caráter instável e subordinado.

No caso brasileiro, tem-se a estabilização de preços atrelada a uma valorização cambial e a juros elevados limitando a elevação dos investimentos internos, com geração de emprego e renda para o país. Ao relativamente baixo nível dos investimentos, que contribuiu para a evolução anual média do PIB, que passa de 4,22% em 1995 para 0,1% em 2003, soma-se a desregulamentação do mercado de trabalho junto à liberalização dos fluxos financeiros, determinantes para aumento do desemprego aberto, que passou de 4,8% em 1991 para 12,2% em 2003, em taxas médias anuais (gráfico 11). A precarização das relações de emprego e as subcontratações, aumentando a exploração da força de trabalho, acentuaram o problema da concentração de renda, vez que o coeficiente de Gini no Brasil passa de 0,57 em 1998 para 0,60 em 2003 (IBGE, 2004). A elevação da dívida pública tem, por outro lado, exigido do setor público uma

política fiscal onde elevados superávits primários são obtidos graças a cortes de gastos e à ampliação da carga tributária, o que implica em efeitos perversos sobre a população de menor renda.

Na verdade, a inserção do Brasil à globalização faz-se de forma fortemente ortodoxa, num ambiente onde as demandas sociais são relegadas ou postergadas em favor da valorização do capital, principalmente da especulação financeira alimentadas pela política consistente de taxas de juros elevadas. O caso brasileiro, diferentemente do mexicano, não tem comportado medidas de "compromisso" entre o capital e o trabalho e assim os reflexos sobre os níveis de emprego e de renda têm sido mais perversos.

Embora a inflação brasileira tenha sido controlada a partir de 1995, qualquer tendência de crescimento da mesma faz com que haja elevação das taxas de juros internas, como medida preventiva para a contenção de demanda e fuga de capitais. A manutenção de taxas de juros competitivas para atrair o capital externo prioriza a especulação em detrimento de um maior investimento no setor produtivo, e o caráter seletivo e concentrador dos investimentos realizados canaliza recursos para regiões e setores específicos, dotados de maior competitividade em relação aos demais, configurando assim uma inserção diferenciada, para pior em relação a outras experiências, na maior parte do período aqui examinado, do Brasil, no chamado processo de globalização.

CADERNO DE ESTUDOS SOCIAIS - Recife, vol.20, nº 2, p. 221-248, jul./dez., 2004

Notas

[1] Sobre isso, Salama é enfático: "O comportamento rentista dos investidores latino-americanos tem conseqüências sobre a gestão da força de trabalho: desengate da evolução dos salários reais e da produtividade do trabalho, flexibilidade aumentada e precarização cada vez mais importante, emprego produtivo em declínio, crescimentos dos empregos informais no emprego total. *Nossa hipótese é a de que a origem dos ganhos está no trabalho.* É por se alimentar do trabalho que o desenvolvimento das atividades financeiras influi no emprego, nas remunerações e formas de dominação no trabalho" (Salama, 2004: 17).

[2] Vale esclarecer que o México foi governado pelo PRI (Partido Revolucionário Institucional) durante 71 anos, consolidando com Salinas uma posição de favorecimento ao capital estrangeiro, principalmente norte-americano. A Recessão advinda da aplicação do modelo neoliberal fez com que as eleições em 2000 favorecessem um candidato anti-PRI, Fox Quesada. Embora estivesse competindo com Cárdenas, candidato de esquerda, más administrações anteriores desacreditaram este último perante a população. Fox pertence ao PAN (Partido de Ação Nacional), e apesar de no início de seu mandato sustentar posições contrárias ao partido anterior, hoje segue as imposições do neoliberalismo e radicaliza medidas de Salinas, como as privatizações.

[3] Segundo este Consenso, o planejamento macroeconômico para os países periféricos consistia em eliminar o déficit orçamentário, com cortes de gastos e equilíbrio fiscal, tendo para isso que aplicar severas reformas no modelo até então vigente, como as tributária, administrativa, financeira, previdenciária, dentre outras. Estabilizar suas economias deveria ser meta principal dos governos, que teriam agora suas funções reduzidas para garantir minimamente a sobrevivência dos cidadãos. No aspecto microeconômico, o capital seria desonerado para aumentar sua competitividade no mercado internacional, já desregulado e aberto. Isenções fiscais, desregulamentação trabalhista ou flexibilização do mercado de trabalho, diminuição dos custos funcionais e dos salários pagos seriam algumas das exigências desse capital internacionalizado.

[4] A falta de credibilidade externa levou o México a dolarizar parte de sua divida interna em 1991. Como tentativa de conter os desajustes, o câmbio foi novamente desvalorizado, afetando os devedores internos, a parcela disponibilizada para investimento e a geração de emprego e renda no país.

[5] A dependência da renda gerada pela atividade exportadora mexicana com relação ao mercado consumidor norte-americano pode ser comprovada pelos dados fornecidos pela CIA World Factbook, onde em 1999 os destinos das exportações do México assumiam o seguinte comportamento: 89,3% direcionavam-se para os EUA, 1,7% para o Canadá, 0,6% para a Espanha, 0,5% para o Japão, 0,3% para a Venezuela, os mesmos 0,3% para o Chile e o Brasil, e os 7% restantes distribuídos para outros países.

[6] Com esta medida, o presidente Salinas ganharia destaque em todo o mundo como maior liderança da América Latina em termos de "aplicação do modelo neoliberal", ou de geração de maior eficiência e capacidade de desenvolvimento econômico, de acordo com os EUA e os países associados.

[7] Deve-se considerar que o México possuía vantagem com relação às suas reservas petrolíferas, se comparadas com as dos EUA, pois as reservas destes últimos supririam a demanda por apenas 9 anos, enquanto as do México o fariam por 50 anos (CANO, 2000).

[8] A propriedade comunal no México se faz reconhecer através do *Ejido*, onde a exploração da terra dá-se individualmente e segundo a tradição indígena. Entre 1940 e 1965 essas propriedades cresceram com base na concentração da exploração sobre as atividades extrativas, mas retrocederam diante da produtividade crescente das modernas empresas rurais. O crédito e os incentivos à atividade agrícola foram reduzidos ou eliminados com a privatização ou extinção de muitas agências públicas deste setor, o que elevou os custos de produção, realizando uma política seletiva no setor extrativo e de desmonte do setor rural. Cortes nestes recursos davam-se paralelamente a um redirecionamento dos mesmos para os grandes fazendeiros, enquanto o esvaziamento das instituições era acompanhado pelo fracasso em estabelecer agências financeiras privadas nas comunidades.

[9] O movimento de privatização alcançou níveis altíssimos, entretanto não houve extensão para a atividade petrolífera, onde, inclusive, este produto era dado como garantia aos empréstimos concedidos pelo EUA, durante os momentos de crise mexicana.

[10] A exemplo de estabilidade e alto custo de indenização por dispensa, obrigações idênticas para contratos fixos ou temporários indeterminados, eliminação do período de experiência, aumento do custo por hora extra (até a nona hora extra o custo adicional é 100%, a partir daí 200%), etc.

[11] Para se ter uma idéia do valor real, em meados de 1993 o salário mínimo no México era de US$ 83,4 (Zapata, 1997, Apud Martins, 1999).

[12] A diminuição do papel do Estado, com conseqüente queda do emprego público acentuado pelas privatizações, impactou também no aumento do desemprego, vez que as empresas privatizadas visavam lucratividade e maior eficiência, não absorvendo o quadro funcional empregado pelas antigas estatais.

[13] O PRONAF (Programa para o Desenvolvimento da Fronteira) foi responsável pela criação da indústria maquiladora, em 1962. Através deste programa, o

governo mexicano promoveu a industrialização nas áreas fronteiriças, permitindo importações dos EUA livres de quaisquer imposto, para máquinas e componentes necessários a essas indústrias.

[14] Dentro do programa de estabilização formulado por Collor, o diagnóstico para as causas da inflação revestiu-se de nova roupagem, além do tradicional descontrole monetário e fiscal: a elevada e crescente liquidez dos haveres financeiros não-monetários. Na explicação de GREMAUD, VASCONCELOS e TONETO (2002), "a possibilidade de alterar rapidamente os portfólios levava a reações contra as políticas, o que acabava por inviabilizá-las, isto é, a possibilidade de rápida monetização das aplicações financeiras levava a um aumento abrupto da demanda por bens de consumo, ativos reais e de risco, com as conseqüentes pressões inflacionárias". Dessa forma, o bloqueio de grande parcela das disponibilidades financeiras do setor privado era um imperativo para o controle da demanda e da inflação.

[15] FHC governou o Brasil de 1995 a 1998, onde consolidou o Plano Real e sua estratégia de estabilização de preços, e de 1999 a 2002, onde os impactos pós-abertura tiveram forte influência nas decisões econômicas e no cenário produtivo interno.

[16] Segundo o chamado Efeito Oliveira-Tanzi, a inflação tende a corroer o valor da arrecadação fiscal do governo, pela defasagem existente entre o fato gerador e o recolhimento efetivo do imposto. Quanto maior a inflação, menor a arrecadação real do governo.

Bibliografia

BAUMANN, R. *O Brasil nos Anos 1990: Uma Economia em Transição,* em BAUMANN,R., Brasil: Uma Década em Transição, 3. ed, Rio de Janeiro: Campus, 1999.

CANO, W. *Soberania e Política Econômica na América Latina.* São Paulo: UNESP, 2000.

FILGUEIRAS, V. *México (1994-2003): Inserção Internacional e Desarticulação Local.* Artigo publicado no X Encontro Nacional de Economia Política. São Paulo, 2005.

FIORI, L. *O Consenso de Washington.* Palestra no Centro Cultural do Banco do Brasil, Rio de Janeiro: Set/1996.

GENNARI, A. *Globalização e a Nova Estratégia de Acumulação Capitalista sob a Hegemonia Neoliberal no Brasil nos Anos 90.* Artigo publicado pela Universidade Estadual Paulista – UNESP, São Paulo, 2002.

GONÇALVES, R. *Globalização e Desnacionalização.* São Paulo: Paz e Terra, 1999.

GREMAUD, A., VASCONCELOS, M. e TONETO, R. *Economia Brasileira Contemporânea.* 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

MARTINS, A. *Liberalização Econômica e Emprego no México.* Dissertação apresentada na Universidade Estadual de Campinas, Área de Economia Internacional, São Paulo, 1999.

MERCADANTE, A. *Plano Real e Neoliberalismo Tardio,* em MERCADANTE, A., O Brasil Pós-Real: A Política Econômica em Debate, Campinas: IE/UNICAMP, 1998

NOGUEIRA, A. *Globalização: Regionalização e Tributação. A Nova Matriz Mundial.* 4. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

SABADINI, M. *Desestruturação e Informalidade do Mercado de Trabalho no Brasil.* Artigo publicado pela Universidade Federal do Espírito Santo – UFES, Espírito Santo, 2002.

SALAMA, Pierre. *A Financeirização Excludente: as Lições das Economias Latino-Americanas,* em Chesnais, F. (coord.) *A Mundialização Financeira: Gênese, Custos e Riscos.* São Paulo: Xamã, 1998.

_____. *América Latina – Dívidas e Dependência Financeira do Estado.* Trabalho apresentado no Fórum BNB de Desenvolvimento, Fortaleza: Mimeo, 2004.

SILVA, J. *Origens, Evolução e Estágio Atual da Crise Econômica.* Em IPEA – Perspectivas da Economia Brasileira, Rio de Janeiro, 1991.

STIGLITZ. *A Globalização e seus Malefícios.* São Paulo: Futura, 2004.

TEIXEIRA, C. e VASCONCELOS, N. *A Implantação de Montadoras no Brasil e os Incentivos Fiscais: Uma Avaliação da Política de Desenvolvimento Regional.* Artigo Publicado em 2005 no site www.nutep.adm.ufrps.br

ZINI, A. *Brasil e México: Comparando Números.* Artigo publicado na Folha de São Paulo, em 08/01/1995, pág. 2.

Websites consultados:
www.ibge.gov.br, www.mec.gov.br, www.oecd.org, www.oglobo.com.br, www.ipea.gov.br, www.bancomundial.org.br, www.imf.org, www.ucm.es, www.uol.com.br, www.dhnet.org.br, www.bndes.gov.br, www.cepal.org.br, www.nutep.adm.ufrps.br