

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE HISTÓRIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM HISTÓRIA ECONÔMICA

ACUMULAÇÃO DE CAPITAL NO BRASIL SOB A CRISE DO FORDISMO:
1985-2002

VITOR EDUARDO SCHINCARIOL

SÃO PAULO – SP – JULHO DE 2006

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE HISTÓRIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM HISTÓRIA ECONÔMICA

ACUMULAÇÃO DE CAPITAL NO BRASIL SOB A CRISE DO FORDISMO:
1985-2002

VITOR EDUARDO SCHINCARIOL

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em História Econômica do Departamento de História da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, como requisito para a obtenção do título de Mestre.

SÃO PAULO – SP – OUTUBRO DE 2006

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE HISTÓRIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM HISTÓRIA ECONÔMICA

ACUMULAÇÃO DE CAPITAL NO BRASIL SOB A CRISE DO FORDISMO:
1985-2002

Aluno: Vitor Eduardo Schincariol (bolsista pela CAPES)

Orientador: Professor Doutor Wilson do Nascimento Barbosa

Nível: Mestrado

Ingresso: Agosto de 2004

Conclusão: Outubro de 2006

Apenas o pensamento que, sem reservas mentais, confessa para si mesmo sua perda de função e impotência, consegue talvez lançar um olhar a uma ordem do possível, daquilo que não é, em que homens e coisas estivessem em seu justo lugar.

Theodor Adorno

A Edinei Roberto Schincariol (*In memoriam*)

Agradecimentos

De início, agradeço a CAPES pela concessão da bolsa nestes dois anos de estudo. Agradeço também os funcionários da Universidade de São Paulo, especialmente os do departamento de História da Faculdade de Filosofia, os bibliotecários, os funcionários dos restaurantes universitários e do Conjunto Residencial da USP.

Em segundo lugar, aos amigos, muitos já de longa data e muitos novos. Especialmente, os que com quem tenho vivido na Universidade de São Paulo e em São Paulo desde 2000. Estas grandes amizades, amiúde permeadas por uma ajuda inestimável, foram acompanhadas por constantes preocupações políticas e sociais, sempre no esforço de entender a história e atuais questões contemporâneas. Suas amizades constituem, assim, um privilégio, e me motivaram a escrever a dissertação. Agradecimento especialmente grande vai para Ana Paulo Cavalheiro, Celina Vivian Lima Augusto, Maisa Lima Augusto e Marúcia Ferreira de Freitas. No período mais difícil do mestrado, que é o da redação propriamente dita, agradeço o companheirismo, a amizade e as grandes discussões diárias travadas com Rodrigo Ramos e Rodrigo Amorim, Ricardo Rossine e Lucas Viani.

Em terceiro lugar, aos professores da Faculdade de Educação e da Faculdade de Filosofia, que ministraram cursos na graduação ou na pós-graduação, ou que me auxiliaram na dissertação, com lições, sugestões e debates valiosos. Do departamento de História, agradeço especialmente os professores Jorge Luis da Silva Grespan – cujas lições e sugestões para a dissertação foram valiosas – Benedito Heloiz do Nascimento, Marcelo Cândido da Silva e Horácio Gutiérrez. No departamento de Filosofia, agradeço o professor Ricardo Terra, e no departamento de Geografia, Armen Mamigonian. Na Faculdade de Educação sou muito grato a Júlio Groppa Aquino e Cintya Regina Ribeiro pelos grandes cursos e discussões.

No Núcleo de Estudos de Economia Política e História Econômica, agradeço o auxílio e a amizade dos professores Marcos Cordeiro Pires e Hélio B. Costa, este particularmente pelas discussões sobre o sistema elétrico brasileiro e sua privatização. A Irinéia Franco Martins e Felipe Loureiro, companheiros no mestrado, agradeço pelas grandes ajuda e amizade, e pelos grandes debates travados. Agradecimento especialmente grande vai para o professor Luiz Eduardo Simões de Souza, não somente pelas longas discussões de economia e história e pelas sugestões feitas à estrutura e conteúdo da dissertação, mas também pela enorme ajuda e companheirismo costumeiros. Ao meu orientador Wilson do Nascimento Barbosa vão os maiores agradecimentos: pelas lições, aulas, obras, longas discussões e conversas, de importância absolutamente decisiva não somente para a dissertação, como para a minha própria formação como intelectual.

Agradeço, por fim, a minha família. Aqui, especialmente a enorme ajuda e amizade de minha madrinha Cristina Cristofolleti Schincariol e meu padrinho Edinei Roberto Schincariol, lamentavelmente falecido enquanto se escrevia este trabalho. É então a ele, Edinei Roberto Schincariol, que dedico este trabalho.

Finalmente, é a meu pai e minha mãe que mais agradeço e devo o auxílio inesgotável, e a preocupação constante. A presença deles foi sempre tão enorme e decisiva para minha irmã Camila e eu que simplesmente é um truísmo ressaltá-la.

São Paulo - SP
Inverno de 2006

Índice

Resumo.....	p.10
Lista de Siglas.....	p.11
Lista de Gráficos e Tabelas.....	p.12
Capítulo 1. Introdução.....	p.16
1.1 Do fordismo ao pós-fordismo.....	p.16
1.2 Delimitação dos objetivos e hipóteses da dissertação.....	p.19
1.3 A definição de fordismo e de regime de acumulação fordista.....	p.22
1.3.1 A perspectiva de Gramsci.....	p.22
1.3.2. A abordagem de Lipietz.....	p.28
1.4 O fordismo brasileiro.....	p.33
1.5 Estrutura do trabalho.....	p.39
Capítulo 2. O período 1985-1993: de Sarney a Itamar Franco.....	p.41
2.1. Relembrando a equação do equilíbrio macroeconômico.....	p.41
2.2. A crise da dívida e ajuste da economia no início dos anos oitenta.....	p.47
2.3. A política econômica e o desempenho da economia no governo Sarney.....	p.52
2.4. O governo de Collor.....	p.56
2.5. Análise de dados.....	p.56
2.6. Interpretação do período 1985-1993.....	p.61
Capítulo 3. O período 1993-1998. O Plano Real e o primeiro governo Fernando Henrique Cardoso.....	p.88
3.1. O aprofundamento da crise.....	p.88
3.2. O governo de Itamar Franco (1993-1994) e o contexto da implantação do Plano Real.....	p.90
3.3. O primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998).....	p.98
3.3.1 As reformas neoliberais e a reformatação do antigo regime de acumulação.....	p.98
3.3.2 O ambiente econômico.....	p.109
3.4. Análise de dados.....	p.120
3.5. Balanço do primeiro governo de Cardoso.....	p.128

Capítulo 4. O segundo governo Fernando Henrique Cardoso.....	p.138
4.1. Um novo mandato de Fernando Henrique Cardoso: o contexto político-econômico no início de 1999 e as alterações no ambiente macroeconômico.....	p.138
4.2. As metas impostas pelo Fundo e a política do governo em 1999.....	p.143
4.3. A política econômica e o desempenho da economia de 2000 a 2002.....	p.154
4.4. Análise de dados.....	p.172
4.5. Balanço do segundo governo de Cardoso	p.184
Capítulo 5. Transformações entre 1986 e 2002.....	p.192
5.1. A economia em perspectiva.....	p.192
5.2. Impactos no setor industrial.....	p.193
5.2.1 As condições da abertura.....	p.193
5.2.2. A elevação dos níveis de produtividade.....	p.197
5.2.3. O processo de desnacionalização.....	p.208
5.2.4. Manutenção do padrão das exportações.....	p.213
5.3. A ampliação do setor de serviços.....	p.221
5.3.1. Definição de serviços.....	p.221
5.3.2 Trajetória e estrutura dos serviços no Brasil.....	p.224
5.3.3. Implicações do crescimento das atividades de serviços.....	p.229
5.4. A força de trabalho na crise fordista.....	p.234
Capítulo 6. Conclusões.....	p.242
Bibliografia e Fontes.....	p.250
Apêndice: principais fontes de dados.....	p.259

RESUMO

Esta dissertação ilustra como o regime fordista de acumulação brasileiro foi induzido à sua crise na década de oitenta, pelas políticas de *ajuste* econômico patrocinadas pelo FMI, e como na década seguinte a política de liberalização da economia terminou por reformatá-lo. Destacam-se as alterações estruturais na economia neste novo ambiente *pós-fordista*, e evidencia-se como este novo regime de acumulação não permitiu uma ampliação do produto e renda.

PALAVRAS-CHAVE

Política econômica; abertura comercial; liberalização econômica; fordismo; pós-fordismo; acumulação de capital; acumulação flexível; classes trabalhadoras; desemprego; crise econômica.

ABSTRACT

This master dissertation elucidates how the Brazilian accumulation of fordist type was driven into its crisis in the *eighties*, by the *adjustment policies* of International Monetary Fund and how, during the *nineties*, the liberalization of economy put another one in course, the so called post-fordist regime. The work approaches the structural changes of the Brazilian economy under this new post-fordist regime, and attempts to show how it was not able foster new economic growth, as expected.

KEYWORDS

Commercial liberalization; economic liberalization; economic policy; fordism; post-fordism; accumulation of capital; flexible accumulation; working classes; unemployment; economic crisis.

Siglas

BACEN - Banco Central do Brasil
BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina
COFINS – Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
CPI – Comissão Parlamentar de Inquérito
CNI – Confederação Nacional da Indústria
CPMF – Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira
DIEESE - Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Sócio-Econômicos.
FMI – Fundo Monetário Internacional
FFLCH – USP – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo
FGTS – Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
FIESP – Federação das Indústrias do Estado de São Paulo
FGV – Fundação Getúlio Vargas
FUNCEX – Fundação Centro de Estudos do Comércio Exterior
GATT – General Agreements of Trade and Tariffs
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.
IEDI – Instituto de Estudos para Desenvolvimento da Indústria.
IGP-DI – Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna
IGP-M – Índice Geral de Preços para o Mercado
INPC – Índice Nacional de Preços ao Consumidor
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPA-DI – Índice de Preços por Atacado – Disponibilidade Interna
IPI – Imposto sobre Produtos Industrializados
IOF – Imposto sobre Movimentações Financeiras
NEPHE – Núcleo de Economia Política e História Econômica do Departamento de História da FFLCH-USP
OCDE – Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OIT – Organização Internacional do Trabalho
OMC – Organização Mundial do Comércio
ONU – Organização das Nações Unidas
REPHE – Revista de Economia Política e História Econômica do NEPHE
SEADE – Sistema Estadual de Análise de Dados
SELIC – Sistema Especial de Liquidação e Custódia
SECEX – Secretaria de Comércio Exterior
URV – Unidade Real de Valor

Gráficos e Tabelas

Capítulo 2. O período 1985-1993.

Tabela 2.1. Brasil.Taxa de câmbio real. 1985-1995. p.58.

Tabela 2.2. Brasil.Tarifas de importação entre 1990 e 1995. p.59.

Tabela 2.3. Brasil.Balanço de Pagamentos. Transações correntes. 1985-1993. p.63.

Tabela 2.4. Brasil.Balanço de Pagamentos. Conta Capital e Resultado Global. 1985-1993. p.63.

Tabela 2.5. Brasil. Consumo agregado. 1985-1989. p.64.

Tabela 2.6. Brasil.Variação de ativos líquidos de bens de capital e taxa de investimento/PIB. 1985-1989. p.66.

Tabelas 2.7 e 2.8. Brasil. Consumo da Administração Pública. 1985-1989. p.67 e 68.

Tabela 2.9. Brasil. Consumo agregado. 1990-1993. p.69.

Tabela 2.10. Brasil.Atividade econômica. 1989-1993. p. 70.

Tabela 2.11. Brasil. Brasil.Crescimento Industrial. 1990-1993. p.71.

Tabela 2.12 e 2.13. Brasil. Consumo da Administração Pública. 1990-1993. p. 72 e 73.

Tabela 2.14. Brasil. Consumo final das famílias e Renda disponível bruta. p.74.

Tabela 2.15. Brasil.Termos de troca 1985-1993. p.78.

Gráfico 2.1. Brasil. Resultado global do Balanço de Pagamentos. 1985-1993. p.62.

Gráfico 2.2. Brasil.Transformação de ativos líquidos reais. Construção civil. 1971-1989. p.65.

Gráfico 2.3. Brasil.Variação de transformação de capital fixo. Setor privado. Construção. p.66.

Gráfico 2.4. Brasil.Transformação de ativos líquidos reais. Construção civil. 1989-1993. p.70.

Gráfico 2.5. Brasil. Poupança e Formação bruta de capital (% do PIB). 1985-1993. p.74.

Gráfico 2.6. Brasil. Consumo final das famílias e renda disponível: 1975-1984. p.76.

Gráfico 2.7. Brasil. Consumo final das famílias e renda disponível: 1985-1993. p.77.

Gráfico 2.8. Brasil. Participação do Brasil nas Exportações e Importações Mundiais (em %). 1979-1995. p.78.

Gráfico 2.9. Brasil. Exportações Brasileiras por Fator Agregado. Participação (%) sobre o total geral. 1982-1993. p.79.

Gráfico 2.10. Brasil. PIB real *per capita*. Em US\$ (milhares). p.80.

Gráfico 2.11. Brasil. Taxa de variação do PIB. p.81.

Capítulo 3. O período 1994-1998.

Tabela 3.1. Brasil. Reservas internacionais. 1989-1993. Em US\$ (milhões). p.95.

Tabela 3.2. Brasil. Tabela 2. Brasil. Índices mensais de Inflação (1989-2995). p.98.

Tabela 3.3. Brasil. Indicadores anuais selecionados de inflação (%).1995-2001. p.100.
Tabela 3.4. Brasil. Tipos de abertura da conta capital. p.102.
Tabela 3.5. Brasil. Tarifa efetiva de importação, por setor. 1987-1998 (em %). p.102.
Tabela 6. Brasil. Programa Nacional de Desestatização. Receitas geradas até 1998. (Bilhões de US\$). p.105.
Tabela 3.7. Brasil. Índices mensais de Inflação.p.111.
Tabela 3.8. Brasil. Atividade Econômica.p.121.
Tabela 3.9. Brasil. Gastos da Administração Pública. p.123.
Tabela 3.10. Brasil. Balanço de Pagamentos. Em US\$ (milhões). p.125.
Tabela 3.11. Brasil. Consumo das famílias (1), renda disponível bruta (2) e respectivas taxas de crescimento (A) e (B). p.126.

Gráfico 3.1. Brasil. Participação dos serviços, da indústria e das instit. financeiras no PIB. p.110.
Gráfico 3.2. Brasil. Taxa de câmbio (flutuante – fim de período). p.112.
Gráfico 3.3. Taxas de juros (a.a.): Over Selic, Prime Rate e Libor. p.114.
Gráfico 3.4. Brasil. Reservas Internacionais. US\$ (milhões). Mensal. p.116.
Gráfico 3.5. Brasil. Produção industrial em São Paulo. p.118.
Gráfico 3.6. Brasil. Resultado de Balança Comercial. 1993-1998. Em US\$ milhões. p.126.
Gráfico 3.7. Brasil. Índice de emprego formal. Indústria de transformação. p.128.

Capítulo 4. O período 1998-2002.

Tabela 4.1. Brasil. Taxas mensais de inflação. p.150.
Tabela 4.2. Brasil. Índice do emprego de nível formal. Dezembro de 1998 = 100. p.151.
Tabela 4.3. Brasil. Balança Comercial em 2000. p.156.
Tabela 4.4. Brasil. Taxas mensais de inflação em 2000. p.157.
Tabela 4.5. Brasil. Indicadores de atividade industrial.p.161.
Tabela 4.6. Brasil. Brasil. Contas do Balanço de Pagamentos em 2000. p.162.
Tabela 4.7. Brasil. Indicadores selecionados de 2002. p.171.
Tabela 4.8. Brasil. Títulos federais indexados à Over/Selic (variação, em porcentagem). p.177.
Tabela 4.9. Brasil. Dívida líquida do setor público (1991-2003), em porcentagem do PIB.p.178.
Tabela 4.10. Brasil. Dívida líquida do setor público (1991-2003), em porcentagem do PIB.p.178.
Tabela 4.11. Brasil. Indicadores de endividamento e solvência externa. Em US\$ milhões.p.179.
Tabela 4.12. Brasil. Índice de emprego formal. Dezembro de 2002 = 100. p.180.
Tabela 4.13. Brasil. Taxa de desemprego aberto – semana. p.181. p.181.
Tabela 4.14. Participação do Brasil no comércio mundial (%). Em US\$ FOB. P.182.

Tabela 4.15. Brasil. Balanço de Pagamentos entre 1999 e 2002. p.183.

Gráfico 4.1. Brasil. Taxa de Juros Over/Selic: 1998 e 1999. p.146.

Gráfico 4.2. Brasil. Reservas Internacionais. US\$ milhões. Mensal. p.148.

Gráfico 4.3. Brasil. Índice do nível de emprego formal no Brasil (total). 1998 = 100. p.152.

Gráfico 4.4. Brasil. Taxa de Juros Over/Selic: 2000. p.155.

Gráfico 4.5. Brasil. Taxas mensais de inflação (IGP-DI) e produção industrial. p.159.

Gráfico 4.6. Brasil. Rendimento Médio Real das Pessoas Ocupadas (%). 2000. p.161.

Gráfico 4.7. Brasil. Taxa de Juros Over/Selic: 2001. p.164.

Gráfico 4.8. Brasil. Atividade industrial em 2001. p.167.

Gráfico 4.9. Brasil. Variação real de *PIB per capita*. p.173.

Gráfico 4.10. Brasil. Taxa de investimento sobre o PIB (%). p.174.

Gráfico 4.11. Brasil. Consumo final das famílias. Em reais de 2004. p.179.

Gráfico 4.12. Brasil. Formação bruta de capital fixo – construção – empresas e famílias. Em reais de 2004. p.179.

Gráfico 4.13. Brasil. Renda disponível bruta. Em reais de 2004. p.180.

Gráfico 4.14. Brasil Exportações brasileiras por fator agregado – 1999 a 2002 (%). Em US\$ (FOB). p.182.

Capítulo 5. Transformações entre 1985 e 2002.

Tabela 5.1. Brasil. Produção e pessoal empregado na indústria – ramos selecionados. p.201.

Tabela 5.2. Brasil. Índices industriais.p.206.

Tabela 5.3. Brasil. Índices anuais do pessoal ligado à produção industrial (base: ano anterior = 100). p.206.

Tabela 5.4. Relação entre IDE e FBCF (Investimento Direto Estrangeiro e Formação Bruta de Capital Fixo). p.209.

Tabela 5.5. Brasil. Censo de Capitais Estrangeiros. Período-Base: 1995-2000. Estoque de Investimento Estrangeiro Direto (participação estrangeira total). Distribuição por Atividade Econômica Principal. Em US\$ mil. p.210.

Tabela 5.6. CBE - Capitais Brasileiros no Exterior. Em milhões de dólares. p.212.

Tabela 5.7. Brasil. População empregada nos serviços e indústria de transformação. Regiões metropolitanas. p.219.

Tabela 5.8. Brasil. Brasil. População empregada nos serviços e indústria de transformação. Regiões metropolitanas. p.225.

Tabela 5.9. Brasil. Taxas de variação relativa da população empregada no comércio, por conta própria e em outras atividades. Regiões metropolitanas. p.229.

Gráfico 5.1. Brasil. Resultados da Balança Comercial entre 1977 e 1989. Em US\$ milhões. p.194.

Gráfico 5.2. Brasil. Reservas Internacionais. Em milhões de US\$. p.196.

Gráfico 5.3. Brasil. Importações, em milhões de US\$. p.197.

Gráfico 5.4. Brasil. Importações (FOB) de bens de capital e bens intermediários. p.199.

Gráfico 5.5. Brasil. Produtividade do trabalho na indústria de transformação. p.203.

Gráficos 5.6 e 5.7. Brasil. Empregados e produção (%) nas indústrias de alimentos e metalúrgica. Para a produção, 1991 = 100. p.204.

Gráfico 5.8. Brasil. Investimento direto estrangeiro total (líquido) e Despesas com rendas. Em milhões de US\$. p.211.

Gráfico 5.9. Soja. Hectares colhidos de soja no Brasil e cotação (US\$) do farelo de soja. p.216.

Gráfico 5.10. Toneladas de produção de ferro gusa no Brasil e cotação internacional de minerais. p.217.

Gráfico 5.11. Commodities. Cotação em centavos (US\$): libra-peso da carne e do alumínio. p.217.

Gráfico 5.12. Brasil. Parcela das exportações e importações mundiais em %. p.218.

Gráficos 5.13, 5.14 e 5.15. Produção e valor dos três grupos de bens no comércio internacional. p.220.

Gráfico 5.16. Brasil. Participação, em porcentagem, dos serviços e da indústria no valor do produto nacional bruto. p.225.

Gráfico 5.17. Brasil. Consumo final das famílias e renda disponível bruta: 1975-1986. Bilhões de R\$ de 2004. Fonte: Ipeadata. Deflator IGP-DI. p.235.

Gráfico 5.18. Brasil. Taxa de desemprego aberto. Regiões Metropolitanas. p.236.

Gráfico 5.19. Rendimento médio real nas Regiões Metropolitanas. 1994 = 100. p.237.

Gráfico 5.20. Trabalhadores sem carteira assinada. Regiões Metropolitanas. p.238.

Gráfico 5.21. Índice do emprego formal no Brasil. Dezembro de 2001 = 100. p.239.

Gráfico 5.22. Razão entre a parcela da renda total apropriada pelos 10% mais ricos e pelos 10% mais pobres - 1960, 1970, 1980, 1990. p.240.

Capítulo 1. Introdução

As reestruturações empresariais induzidas pelas políticas deflacionistas em curso desde o início dos anos 80, nos Estados Unidos e na Europa, praticadas em conjunto com a progressiva desregulação dos mercados [conjugou uma combinação que] produziu até agora como efeito simultâneo e contraditório, uma prolongada desaceleração do crescimento econômico mundial, o aumento do desemprego, a queda absoluta do nível de renda dos trabalhadores e um salto gigantesco da acumulação financeira. As evidências são tantas que até os economistas começam a reconhecer que a era fordista mais a exceção do que a regra de um sistema econômico cuja identidade contraditória e excludente está ficando cada vez mais parecida com a do seu retrato feito no século XIX pela ‘crítica da economia política’ de Marx.

José Luis Fiori, *Os moedeiros falsos*, 1998.

1.1. Do fordismo ao pós-fordismo

“Crescimento e emprego eram o grande objetivo da era keynesiana ou da era fordista”, escreveu Fiori.¹ O fordismo, de acordo com Antonio Gramsci, caracteriza uma determinada época, fase, ou etapa, na história do sistema capitalista, com características próprias no que toca a seu modo de organização e funcionamento. A expressão *crise do fordismo* aventa à crise deste “regime de acumulação”, a partir de 1973. No início da daquela década, terminava o grande ciclo de crescimento econômico inaugurado após a segunda guerra mundial, alicerçado sobre as bases fordistas. Com isso, suscitou-se novo debate sobre as raízes da crise no capitalismo e também sobre seus próprios rumos, tal como no início do século XX. Como se lembra, neste momento, era muito presente a referência aos esquemas de reprodução do segundo tomo de *O Capital* de Karl Marx, tendo sido Tugan-Baranowsky, Rosa Luxemburgo, Vladimir Lênin, entre outros, os autores mais destacados. Particularmente, a crise de 1929 acirrara todos os ânimos, ora convencendo que o sistema de fato estava por ruir – para dar lugar ao socialismo – e ora convencendo que, mesmo

¹ Os moedeiros falsos, p.128.

economicamente inviável, poderia perpetuar-se a longo prazo (a “barbárie” de que falava Rosa Luxemburgo).

O fim do enfrentamento direto dos imperialismos e a retomada do que alguns crêem tratar-se de mais uma pendente ascendente dos ciclos de Kondratiev posteriormente à Segunda Guerra interromperam o debate sobre a crise, diante do vigor das economias capitalistas e da disposição norte-americana em fazer da Europa e do Japão baluartes da luta contra o socialismo russo e chinês. Mas esse ciclo de crescimento econômico viu-se refreado mais uma vez em meados da década de 70 – o ano de 1973 é tomado como o marco –, iniciando-se uma nova problematização acerca das origens da desaceleração econômica. Ficando conhecido o padrão de industrialização e de acumulação norte-americano, e depois europeu e japonês, como “fordistas”, sua crise ficou conhecida como a crise do fordismo. A reformulação dos métodos de acumulação e regulação concernentes ao fordismo, por sua vez, teria inaugurado o mundo do pós-fordismo.

A crise é abordada sob diversas perspectivas teóricas.² Desta vez, a influência marxista é ainda presente, mas em menor grau, e não tanto mais mediante os esquemas de reprodução do livro II, mas sim pela abordagem, e suas implicações, da teorização da tendência para a queda das taxas de lucro exposta por Marx no livro III. De fato, a discussão, que nem de longe é apenas entre marxistas, gira em torno das origens da crise fordista, e da possibilidade ou não de sua superação. Configurou-se um novo período de regulação e acumulação capitais (por exemplo, o da “acumulação flexível”, de Harvey)? A “nova economia”, calcada no desenvolvimento de meios de comunicação mais rápidos – como a internet – seria capaz de conduzir a novas taxas de expansão semelhantes às verificadas entre 1950 e 1970? Se não, vive a economia mundial atual um processo de transição ou, pelo contrário, de estancamento, de crise do capital sem solução nos marcos antigos do fordismo?

²Há uma extensa literatura sobre o tema. Elencamos a seguir algumas obras clássicas e possibilidades de obtenção de outras referências (todas estão listadas na bibliografia final): AMIN, Ash (org.): *Post-fordism. A reader*. ANTUNES, Ricardo: *Os sentidos do trabalho*. CORIAT, Benjamin: *Pensar pelo avesso*. FRONTANA, Andrés Vivas: *O capitalismo no fim do século XX: a regulação da moeda e das finanças em um regime de acumulação sobre dominância financeira*. GILBERT, Nigel, BURROWS, Roger e POLLERT, Anna (org.): *Fordism and Flexibility. Divisions and change*. HARVEY, David: *Condição pós-moderna*. LIPIETZ, Alain: *Miragens e milagres. Problemas da industrialização no Terceiro Mundo e Audácia, Uma alternativa para o século XXI*. MORAES NETO, Benedito Rodrigues de: *Marx, Taylor, Ford: as forças produtivas em discussão*. PIORE, Michael J. e SABEL, Charles F.: *The second industrial divide. Possibilities for prosperity*. VAN TULDER, Rob e RUIGROK, Winfried: *The logic of international restructuring*.

Aqui se adota a referida abordagem marxista de interpretação para a crise fordista *global*. Ela explica a diminuição da acumulação de capital pelo resultado da grande *composição orgânica do capital* destas economias, fato que dificultaria novas oportunidades de inversões lucrativas. Nesta perspectiva, haveria um determinado estágio da acumulação de capitais no qual a impossibilidade de obtenção de novos acréscimos de produtividade que permitissem novas elevações das taxas de lucro – pelo crescimento progressivo do valor do capital constante face ao do capital variável – impediria a elevação das taxas de investimento, justamente porque deixaram de ser lucrativas. A queda da taxa de lucro é, sob esta perspectiva, o fio condutor para a (1) explicação da reestruturação produtiva, rumo à produção flexível, que objetivaria a uma maior extração de mais-valia, e (2) para o ímpeto do capital pela diminuição da interferência do Estado na economia. O ataque do capital ao Estado de Bem-Estar – o Estado “keynesiano” do fordismo – explicar-se-ia pela proteção aos trabalhadores, tributada às suas custas (isto é, do capital). Neste sentido, a presença do Estado na regulação da economia seria um impedimento à retomada do crescimento, porque ela contribui para o rebaixamento dos rendimentos do capital. Para este, os altos impostos, os altos salários, e os direitos dos trabalhadores, deveriam ser removidos, para dinamizar as taxas de lucro e facilitar novos investimentos.

Esta perspectiva foi mais amplamente desenvolvida pela “Escola Regulacionista” francesa, que agregou a ela um enfoque de influência keynesiana. Entre seus autores mais destacados estão Michel Aglietta, R. Boyer e Alain Lipietz. Estes autores interpretaram – sob perspectivas nem sempre concordantes – estas contradições do regime fordista sob um aspecto mais global. Tal enfoque não se limitou somente à análise da esfera da acumulação industrial propriamente dita (isto é, à inversão do produto excedente em maior capacidade produtiva), mas desenvolveu uma abordagem que viu o fordismo como um *regime de acumulação*, regido sob domínio de um *binômio* formado por um *modo de regulação* e por um *modo de acumulação do capital*. Estes seriam caracterizados, por um lado, pela acumulação de capitais, referindo à esfera industrial propriamente dita, e, por outro, pelo “modo de regulação” a ele correspondente, presente na esfera institucional, política, dos costumes e hábitos das classes etc.. Assim, o fordismo foi caracterizado como um determinado *regime de acumulação*, dotado de um *padrão de acumulação* [industrial] e de um *padrão de regulação* específicos. Suas marcas principais, no aspecto *regulatório*, eram as políticas keynesianas, e no plano da *acumulação*, o rápido desenvolvimento do chamado “departamento II” da economia, com a constituição de um extenso mercado de massas. Este fora

viabilizado pelo crescimento progressivo dos rendimentos do fator trabalho, possibilitado pelo acréscimo da produtividade do trabalho com as técnicas típicas da acumulação fordista (a aplicação da administração “científica” das idéias de Taylor, a esteira rolante etc.).

Como dito acima, o regime nascido das transformações da crise fordista seria o “pós-fordista”, com características próprias em relação a sua lógica de funcionamento. Isto tanto no que toca às transformações do processo produtivo propriamente dito – a flexibilização do trabalho, o uso intensivo da robótica e da tecnologia típica da terceira revolução industrial etc.. – como em relação ao seu padrão de regulação, onde se destacou a progressiva substituição das políticas macroeconômicas keynesianas pela chamada monetarista. A característica principal do regime pós-fordista estaria no deslocamento e controle da acumulação para a esfera financeirizada, com diminuição do crescimento industrial, do emprego e da renda, contrariamente ao regime anterior. A acumulação financeirizada impede grandes taxas de expansão do produto real e do crescimento da renda. No plano social, tal regime de acumulação seria marcado por constante diferenciação social e concentração da renda.

1.2 Delimitação dos objetivos e hipóteses da dissertação

Neste sentido, deve-se delimitar com clareza os objetivos da dissertação. Não foi objetivo discutir a crise *global* do fordismo. Pelo contrário, o objetivo da dissertação foi ilustrar, valendo-se das indicações de Gramsci e de a Teoria da Regulação, um caso específico, o do regime de acumulação fordista da experiência brasileira. Foi discutir *um caso histórico*, e portanto *concreto*, de *engendramento* da crise de uma determinada experiência nacional fordista. Ou seja, são as políticas econômicas do governo brasileiro, e seus impactos no regime de acumulação, que interessam à análise, e não a problemática da crise fordista em seu âmbito teórico ou global. Isto é: não se têm pretensões mais amplas do que afirmar que, *no caso brasileiro*, passou-se deste e não daquele modo. Quer-se dizer com isto que a discussão feita adiante pode contribuir apenas marginalmente para o debate mais amplo da crise fordista, porque as raízes da crise brasileira não são as mesmas que a de outros fordismos, principalmente daqueles que ocorreram nos países centrais do sistema capitalista.

Destarte, a hipótese ampla que se procura defender, que constitui o fio condutor do estudo, é a de que, *independentemente da crise fordista em curso na economia mundial, as políticas do governo brasileiro a aceleraram localmente, quando podiam ter, pelo contrário, as haver minorado*. Demonstra-se que os governos, a partir dos anos oitenta, induziram (1) à *crise fordista*, pelo modo como administraram a crise da dívida externa, e (2) à *reformatação* do antigo regime fordista, mediante as políticas liberalizantes da década de noventa. Mais especificamente, (1) o modo como conduziram a administração da dívida externa e suas decorrências no plano monetário nos anos oitenta, com sucessivos planos de estabilização recessivos, e (2) o modo como conduziram à eliminação da crise inflacionária, mediante rápida abertura, liberalização e dolarização parcial ao longo dos anos noventa, levaram (a) à *crise*, ou estagnação do padrão fordista, e (b) posteriormente à substituição deste regime de acumulação. Portanto, as modificações do governo no plano da *regulação* e as conseqüências disto no plano da *acumulação produtiva* deram margem ao surgimento do pós-fordismo, com características que lhes são próprias, pondo fim ao regime de acumulação anterior.

Daí, o eixo central da análise basear-se no enfoque do modo pelo qual as políticas econômicas brasileiras contribuíram para a crise e a reformatação fordista local. Dentro desta lógica, defende-se que mesmo estando o fordismo brasileiro conectado com a crise existente no centro e também na periferia, e assim não completamente imune às contradições que são próprias deste regime de acumulação por si mesmo – i.é, independentemente de sua experiência nacional – afirma-se que a crise fordista no Brasil poderia ter sido minorada em seus impactos, não tivesse o governo procedido ao leque das políticas que adotou ao longo do período. Haveria, neste sentido, uma *margem de manobra* de políticas alternativas. Elas podiam ter evitado as marcantes flutuações pela qual passou a economia, tendo mesmo podido expandido a acumulação em bases fordistas. Neste caso, ter-se-ia levado adiante a experiência de industrialização, que acabou terminando incompleta.

Daí a ênfase que se deu ao estudo das políticas econômicas e ao comportamento da economia, com a narração histórica assumindo papel preponderante nos capítulos 2, 3 e 4, sempre aliada à reflexão interpretativa nos marcos conjuntos das opções teóricas adotadas. Esforça-se, assim, por reunir as contribuições keynesianas e marxistas para uma interpretação abrangente e crítica das políticas econômicas brasileiras, atentando, também, para aspectos da contribuição estruturalista. A narração histórica, portanto, destaca o entrelaçamento entre (1) as medidas de

política econômica, de ordem conjuntural e ligadas à esfera política, e (2) as transformações estruturais de ordem econômica às quais dá ensejo. Trata-se assim de *história econômica*, isto é, das políticas econômicas que engendraram a crise e a reformatação do fordismo, e da verificação de suas conseqüências no plano econômico.

Escreveu Lipietz:

No desenvolvimento da crise atual, é conveniente distinguir três séries de fenômenos e encadeamentos distintos:

- aqueles que decorrem da crise geral do fordismo, e que são encontrados mais ou menos em todos os países que adotaram esse modo de desenvolvimento;
- os encadeamentos amplificadores devidos à interconexão das diferentes formações sócio-econômicas;
- os fenômenos específicos de cada formação social considerada.³

No caso, interessa mais diretamente investigar mais de perto o ponto 3, e em menor escala o ponto 2.

Assim, esta postura não indica dizer que a crise fordista não existiria se *outras políticas* fossem adotadas no Brasil. Significa adotar um enfoque que reconhece que, no plano da história concreta de cada país, ela poderia ser atrasada ou aguçada, de acordo com o tipo de política econômica adotada. Tal é demonstrado pela experiência histórica de países que, há duas décadas, passaram pela experiência do fordismo periférico mas que, mediante a adoção de políticas bem divergentes das que as autoridades brasileiras praticaram, lograram obter resultados menos pífios, ou até mesmo de sucesso, como mostra o caso da Coréia do Sul.⁴ Isto é, demonstra a conexão entre as medidas econômicas de curto prazo e as alterações de longo prazo que ela pode engendrar – como alterar e reformatar um determinado regime de acumulação, para melhor ou para pior, do ponto de vista do crescimento econômico. Defende-se que no caso brasileiro, o modo pelo qual as características do pós-fordismo foram introduzidas contribuíram para o aumento das dificuldades da economia. Assim, o que se poderia afirmar acerca da crise fordista geral, a partir deste trabalho, é que, no *caso brasileiro*, passou-se deste modo e não daquele.

³ Alain LIPIETZ, Miragens e Milagres. Problemas da Industrialização no Terceiro Mundo, p.57.

⁴ Isto não significa dizer que tais países não tivessem introduzido modificações características do pós-fordismo. Significa dizer que tais modificações foram conduzidas de um modo distinto daqueles aplicados no Brasil, isto é, mediante uma liberalização radical da economia.

1.3. A definição de fordismo e de regime de acumulação fordista

Adota-se então uma perspectiva do fordismo e sua crise que incorpora as visões de Gramsci e da Escola da Regulação. Considera-se, como Gramsci, o fordismo como um período determinado, com características específicas, próprias a ele, na história do desenvolvimento do sistema capitalista. Estas características, para este autor, envolvem (1) uma determinada etapa do estágio de desenvolvimento das forças produtivas; (2) uma determinada relação entre capital e trabalho; (3) uma relação mais geral entre a “infra-estrutura” e a “superestrutura”; (4) e um determinado tipo de relação entre capital e Estado, onde este garante as condições de reprodução daquele.

Por sua vez, a perspectiva teórica da Escola da Regulação amplia, e dá um acabamento, ao enfoque de Gramsci. A categoria de *regime de acumulação*, e o binômio que a forma, os chamados *padrão de acumulação e padrão de regulação*, permite analisar as relações entre Estado e desenvolvimento econômico sob uma perspectiva mais desenvolvida e profunda daquela de Gramsci, condizente com o aumento da participação do Estado na economia ao longo do século. Por conseqüência, a Escola da Regulação incorpora também o instrumental keynesiano de análise, formando uma perspectiva que incorpora um viés duplo de interpretação econômica.

1.3.1 A perspectiva de Gramsci

A abordagem de Gramsci implica admitir o fordismo como uma denominação a uma determinada época do capitalismo industrial, historicamente delimitada, *e assim com características próprias*. Implica admitir que, dentro do desenvolvimento histórico do sistema do capital industrial, configuraram-se diferentes etapas no que se refere ao (1) estágio de desenvolvimento das forças produtivas, (2) padrão de relação entre capital e trabalho, (3) entre capital e Estado, e (4) entre capital e sociedade. O padrão fordista formaria uma dessas épocas, e conteria parâmetros objetivos que permitiriam identificá-la. Seria a forma social do capital industrial, nas condições da chamada segunda revolução industrial.

O termo *fordismo*, cunhado pelo próprio Antonio Gramsci ⁵, remete às práticas de Henry Ford referentes ao processo produtivo da fabricação de carros propriamente dito e à relação com os operários de suas fábricas. Refere-se, do ponto de vista da estrutura industrial propriamente dita, à combinação de utilização da esteira rolante e de movimentos repetitivos para os trabalhadores, tal como queria Taylor, provocando ganhos de produtividade que possibilitariam acréscimos nas vendas. Isto dera margem a maiores salários, constituindo a semente do que se chamou depois de *mercado de massas*.

De um ponto de vista mais global, que transcende os muros da fábrica, o fordismo caracterizaria uma racionalização técnica total das práticas econômicas. O fordismo configura, nesta perspectiva, o estágio histórico de reprodução e acumulação de capital que envolveu, como Gramsci escreveu, “centrar toda a vida do país na produção”. Assim, a administração da indústria baseada na linha de montagem, o aspecto mais conhecido do fordismo, com seu progressivo barateamento das mercadorias e ao mesmo tempo o acréscimo dos salários dos trabalhadores das empresas “fordizadas”, são apenas aspectos de onde “brota” todo um modo de regulação, para valer-se da linguagem da Escola de Regulação, que termina por envolver o restante dos agentes econômicos. Isto é, a produção fordista não envolve apenas aspectos diretamente ligados à produção, como o uso da esteira rolante, mas sim fatores que extrapolavam o âmbito das fábricas. Como dizia Gramsci, estas seriam apenas os lugares onde a “hegemonia” brotaria e de onde se espraiaria pela sociedade como um todo.⁶

Pode-se dizer de modo genérico que o americanismo e o fordismo resultam da necessidade imanente de chegar à organização de uma economia programática e que os diversos problemas examinados deveriam ser os elos da cadeia que marcam precisamente a passagem do velho individualismo econômico para a economia programática (...).⁷

A expressão *americanismo* faz menção aos Estados Unidos pois é lá que a época “fordista” do capitalismo nasce. Era um *modo de vida* abrangente estabelecido nos Estados Unidos pela

⁵ Atribui-se também a Henri de Mann, autor socialista que tornar-se-ia simpatizante do fascismo, a autoria do termo, na mesma época. Para mais informações sobre este autor, e suas idéias de “planificar” uma economia capitalista, expressas no *Plan de Man* da França dos anos 30, ver *Continente Sombrio*, de Mark Mazower, p.140-144.

⁶ “A hegemonia nasce da fábrica e necessita apenas, para ser exercida, de uma quantidade mínima de intermediários profissionais da política e da ideologia”. Antonio GRAMSCI, *Cadernos do Cárcere v. 4, p. 248*.

⁷ *Ibid.*, p. 241.

ascensão do tipo de produção fordista. Por isso a expressão “economia programática”: não se trata apenas de produzir ganhos produtivos com um trabalho altamente racionalizado, do ponto de vista do capital. Aos poucos, este tipo de racionalidade abarca, desde o interior da fábrica, todo o corpo social, deixando de ser apenas um determinado padrão específico de desenvolvimento das forças produtivas do sistema capitalista, mas constituindo (b) uma determinada relação entre os trabalhadores e o capital, (c) um determinado tipo de relacionamento do capital e seus mercados, e (d), por fim, do capital e do Estado, Estado que o sustenta e ao mesmo tempo o representa em última instância.

O padrão específico de desenvolvimento das forças produtivas caracterizado pela introdução das idéias de Taylor e Ford no processo produtivo são a princípio nada mais que a tendência do capital em maximizar as taxas de mais-valia, processo exposto à exaustão por Marx e que poderia mesmo ser antecipado com uma leitura atenta de *O Capital*. A introdução da esteira rolante e a repetição infinita dos mesmos movimentos que o trabalhador deveria fazer dentro da fábrica, de modo a poupar tempo e a especializar-se cada vez mais, foram as maneiras encontradas pelo capital à época para justamente maximizar as taxas de exploração, com um uso ainda mais racional da mão de obra e do capital fixo.

Taylor expressa com brutal cinismo o objetivo da sociedade americana: desenvolver em seu grau máximo, no trabalhador, os comportamentos maquinais e automáticos, quebrar a velha conexão psicofísica do trabalho profissional qualificado, que exigia uma certa participação ativa da inteligência, da fantasia, da iniciativa do trabalhador, e reduzir as operações produtivas apenas ao aspecto físico maquinal.⁸

Gramsci não viu a concessão de altos salários como um política *deliberada* do capital para “aumentar o poder de compra”, ainda que deixasse claras quais as implicações decorrentes disto. Relata-se muitas vezes que durante a grande depressão dos anos 30, Henry Ford conscientemente manteve altos os salários de seus funcionários, de modo a, em sua visão, influenciar o sistema a não comprimir ainda mais a “demanda”. Diz-se mesmo que Ford rejeitou a automatização de suas fábricas dizendo que “robôs não compram carros”. Mas Gramsci viu os altos salários como uma necessidade das fábricas em diminuir a grande rotatividade da mão de obra que caracterizou a exploração a que se expunha os trabalhadores, e não como uma política de fazer crescer o poder de demanda dos trabalhadores:

⁸ Cadernos do Cárcere, p.266.

...a coerção deve ser sabiamente combinada com a persuasão e o consenso, e isso pode ser obtido, nas formas próprias de uma determinada sociedade, por meio de uma maior retribuição, que permita um determinado padrão de vida, capaz de manter e reintegrar as forças desgastadas pelo novo tipo de esforço. Mas tão logo os novos métodos de produção se generalizarem e difundirem, tão logo o novo tipo de operário for criado universalmente, e o aparelho de produção material se aperfeiçoar ainda mais, o *turnover* excessivo [ou seja, a rejeição maciça pelos trabalhadores da oferta de emprego nas indústrias fordistas – V.E.S] será automaticamente limitado pelo desemprego em alta escala e os salários altos desaparecerão.⁹

Ainda, Gramsci via os altos salários como derivados da situação de monopólio de que as empresas fordistas desfrutavam quanto às técnicas produtivas, o que as permitia auferir maiores lucros; daí, “aos lucros de monopólio correspondem salários de monopólios”¹⁰. “Sabe-se que os altos salários ligam-se a uma aristocracia operária e não são pagos a todos os trabalhadores americanos”. Portanto, os altos salários seriam uma necessidade para persuadir o proletariado, fazê-lo suportar a degradação do processo produtivo¹¹, e, ao mesmo tempo, de “comprar” sua confiança e sua lealdade às empresas que os remuneram “acima da média”. O mercado de massas seria, desse modo, uma *conseqüência* da necessidade de manter a lealdade da classe operária, para fazê-la tolerar, com salários altos, os ritmos intensos de trabalho que causavam alta rotatividade¹² entre os trabalhadores. O consumo em massa apenas posteriormente poderia ser visto como uma decorrência do barateamento intenso das mercadorias.

Por outro lado, apesar de que Gramsci já tivesse visto que este novo período do industrialismo capitalista, ainda limitado a alguns ramos da produção como o de carros, armas e carne, já tivesse trazido conseqüências que extrapolavam os muros das fábricas, ainda ponderava sobre a viabilidade de generalizarem-se tais métodos fordistas para os outros ramos da produção econômica. Para ele, seria uma questão de saber se...

⁹ *Ibid.*, p. 273.

¹⁰ Cadernos..., p.273.

¹¹ Uma das características da produção fordista que Gramsci nota é a política que o Estado burguês impôs à classe trabalhadora naquele período, para que mantivesse uma vida sóbria, evitando o alcoolismo e a devassidão, a fim de “preservar-se” a força e qualidade da “mão de obra”: “...quem trabalha por salário, com um horário fixo, não tem tempo para dedicar à procura do álcool, nem tem tempo para dedicar ao esporte de eludir as leis [do proibicionismo do estado americano]. A mesma observação pode ser feita para a sexualidade. (...) A exaltação passional [da mulher] não pode se adequar aos movimentos cronometrados dos gestos produtivos ligados aos mais perfeitos automatismos.” *Ibid.*, p.268.

¹² Cf. por exemplo David HARVEY, *A Condição Pós-Moderna*.

...se o tipo de indústria e de organização do trabalho e da produção próprio da Ford é “racional”, isto é, se pode e deve generalizar-se, ou se, ao contrário, trata-se de um fenômeno mórbido a ser combatido com a força dos sindicatos e com a legislação. [Dever-se-ia supor se] os operários como massa sofram todo o processo de transformação psicofísica capaz de transformar o tipo médio do operário Ford no tipo médio do operário moderno, ou se isso é impossível, já que levaria à degeneração física e à deterioração da espécie, destruindo toda a força de trabalho.¹³

Para generalizar tais métodos de produção inovadores, seria necessário então uma elevação do padrão dos trabalhadores, como contraponto à degradação das condições de trabalho no interior do processo produtivo propriamente dito. Gramsci *antecipava*, portanto, o que poderia ser a semente do mercado de massas.

...um longo processo, no qual ocorra uma mudança das condições sociais e dos costumes e hábitos individuais, o que não pode ocorrer apenas através da “coerção”, mas somente por meio de uma combinação entre coação (autodisciplina) e persuasão, sob forma de altos salários, isto é, da possibilidade de um melhor padrão de vida, ou talvez, mais exatamente, da possibilidade de realizar o padrão de vida adequado aos novos modos de produção e trabalho, que exigem um particular dispêndio de mão de energias musculares e nervosas.¹⁴

A abordagem de Gramsci é portanto uma abordagem abrangente da produção fordista, que não apenas enfoca as transformações tecnológicas da estrutura produtiva no interior da fábrica propriamente dita – como é comum em muitos enfoques – mas sim aborda as decorrências delas para o restante da estrutura social. Para ele, o desenvolvimento desses intensos modos de maximizar as taxas de mais-valia¹⁵, e portanto de poupar trabalho e tempo, permitiu um barateamento enorme das mercadorias, o que tornou possível conceber seja (1) pagamentos mais altos de salários aos trabalhadores das indústrias “fordizadas”, seja (2) a progressiva inclusão ao “mercado consumidor” de mais e mais compradores, dado o barateamento constante das mercadorias. E o crescimento do mercado de massas e do poder de compra dos trabalhadores nos Estados Unidos, por sua vez, permitiu a formação de um proletariado pouco combativo, pouco

¹³ *Cadernos...*, p.274-5.

¹⁴ *Cadernos do Cárcere*, p.275.

¹⁵ Gramsci avança a questão de investigar “o fordismo como ponto extremo do processo de sucessivas tentativas da indústria no sentido de superar a lei tendencial da queda da taxa de lucro”; *ibid*, p.242.

organizado, do ponto de vista da semelhança com as organizações de trabalhadores existentes na Europa na mesma época.¹⁶

Assim, da leitura de Gramsci, baseada originalmente nos Estados Unidos, pode-se deduzir que a produção fordista implica, numa abordagem que se inicia no interior da fábrica mas que envolve toda a sociedade, em:

- (1) uma determinada etapa do estágio de desenvolvimento das forças produtivas, cujo ícone maior era a esteira rolante;

- (2) uma determinada relação entre capital e trabalho, mediada, no caso, pelo crescimento do poder dos salários e pela elevação de seu nível de vida, o que contribuiu, de início, para abafar os confrontos de classe nos Estados Unidos;

- (3) um determinado tipo de relação entre capital e Estado, onde este, representante dos interesses daquele, garante as condições para a reprodução e a acumulação. Isto, nos Estados Unidos, era ilustrado por exemplo nas políticas tarifárias protecionistas da indústria local;

- (4) uma relação mais geral entre a “infra-estrutura” e a “superestrutura”, que, além de determinar o modo pelo qual se dá a atuação do Estado (tal como em 3), determina os aspectos mais gerais da sociedade, tal como a cultura, a vida política etc., o que é exemplificado, por exemplo, (1) na famosa divisa “fordista” de “produzir carros de todas os modelos, desde que pretos”, indicando a uniformização dos padrões de consumo e também de pensamento, ou (2) o combate do capital ao alcoolismo, à vida amoral etc., o que poderia atrapalhar o desempenho deste “fator de produção”.

¹⁶ Como escreveu Engels numa carta a A. Sorge, explicando porque não havia partidos socialistas nos Estados Unidos: “mediante um sistema tarifário protecionista e um crescimento vertiginoso do mercado de massas os trabalhadores norte-americanos foram expostos a uma prosperidade não antes vista na Europa até agora.” Carta a F.A.Sorge, 2 de Dezembro de 1893. *In: Marx and Engels, Basic Writings on Politics and Philosophy*, p.496.

1.3.2. A abordagem de Alain Lipietz

Alain Lipietz foi um dos autores mais representativos da Teoria da Regulação. Junto de outros autores da Escola, ampliou e resumiu, adicionando agora uma perspectiva que também reunia aspectos da teoria keynesiana, a noção de fordismo de Gramsci. O interesse específico por Lipietz reside no fato de que, em suas obras, debruçou-se especificamente sobre a industrialização periférica.

Como dito acima, há basicamente dois componentes em um regime de acumulação: o padrão de acumulação e o padrão de regulação. Para a caracterização do padrão de acumulação, resgata-se a abordagem dos esquemas de reprodução do segundo volume de *O Capital* de Marx. Lipietz assim define a noção de padrão de acumulação:

Aquele modo de re-alocamento sistemático do produto que rege, num longo prazo, uma certa adequação entre as transformações das condições da produção e as transformações das condições de consumo. Um tal padrão de acumulação é dado por um *esquema de reprodução* que descreve, período por período, a alocação do trabalho social e a repartição dos produtos entre os diferentes departamentos da produção.¹⁷

Assim, o padrão de acumulação se refere a um determinado *modo de re-alocamento sistemático* das vendas entre os departamentos I e II (os produtores de bens de capital e bens de consumo). Isto é, ao modo pelo qual a reprodução, e/ou a ampliação do capital, ocorrem. Esse re-alocamento, ou trocas, entre a produção de I e II, pode ser funcional e coerente, com ocorrências de poucas crises e crescimento da reprodução ampliada, ou problemático, e sujeito a muitas flutuações e crises temporárias (ainda que a maior parte delas não ponha em risco a existência do sistema). Pode mesmo estancar, repetindo-se a reprodução simples. Por sua vez, a acumulação pode ser de dois tipos: extensiva – “quando a acumulação capitalista é dedicada principalmente à expansão da produção, com normas produtivas idênticas” – ou intensiva – quando se dá “um aprofundamento da reorganização capitalista do trabalho [...] geralmente no sentido de uma maior produtividade e de um maior coeficiente de capital.”¹⁸

¹⁷ Alain LIPIETZ, *Miragens e Milagres*, p.48.

¹⁸ *Miragens e Milagres*, p.48.

Neste sentido, a produção capitalista é periodizada por Lipietz em regimes onde, primeiramente, o sistema centrou-se numa produção extensiva, de expansão horizontal. Esta primeira etapa do regime capitalista – ou regime de acumulação – durou aproximadamente até 1914, nos Estados Unidos, e até a década de quarenta, aproximadamente, na Europa. A ênfase da expansão se dava ali nas trocas no interior do departamento I (de meios de produção), com o departamento II crescendo menos e apresentando menor dinamismo, num ambiente de crescimento também mais lento da renda e de flutuações constantes. A partir deste período, nos Estados Unidos, e em menor medida na Europa, passa a crescer a produtividade do trabalho, com a administração taylorista e a linha de produção assumindo papéis crescentemente relevantes.

Inicialmente estes ganhos, porém, não chegaram ao poder de compra. Apenas paulatinamente a acumulação intensiva centrada no departamento I teria cedido espaço, após o colapso de 1929, para oportunidades de crescimento intensivo no departamento II. Verificou-se a elevação da produtividade nestes setores, e, mediante o barateamento progressivo dos bens de consumo e do correlato aumento do poder de compra dos salários, os trabalhadores passaram a desfrutar de mais ganhos em seus rendimentos. A crescente influência das políticas keynesianas nos Estados Unidos também contribuiu para tanto. Isto possibilitou a formação do mercado de consumo de massas, num ambiente de ordenação e crescimento entre as trocas dos departamentos I e II, diferentemente do período anterior.

Tal regime – o “fordismo” – efetivado após a segunda guerra na Europa e Estados Unidos, e também no Japão, centrou-se, logo, na acumulação intensiva, e ampliada, em ambos departamentos. Houve uma adequação entre a produção e o consumo, permitida ao mesmo tempo pelo crescimento da produtividade e do poder de compra da mão de obra. Isto permitiu a expansão da produção também no departamento II, de bens de consumo. Tal foi facilitado, em grande parte, porque, apesar dos ganhos de produtividade crescentes, o padrão tecnológico vigente ainda não podia prescindir da mão-de-obra como fator de produção, podendo a produção capitalista “centrar-se então [...] pelo capital variável”¹⁹.

Esquemáticamente, a partir da primeira revolução industrial até a Primeira Guerra Mundial, prevaleceu nas primeiras grandes economias capitalistas um regime de acumulação de caráter predominantemente extensivo, centrado sobre a reprodução

¹⁹ Miragens e Milagres, p.49.

ampliada de bens de produção; depois da Segunda Guerra Mundial, foi a vez de um regime intensivo centrado no crescimento do consumo de massa.²⁰

Tal é então a noção de padrão de acumulação. Ela se refere estritamente à estrutura industrial propriamente dita: às vendas entre os departamentos, à produtividade média do trabalho, aos salários e à taxa de mais-valia. A partir daí, desenvolve-se a noção de *padrão de regulação*, que completa a noção de regime de acumulação. Afirma Lipietz: a produção e as trocas entre os departamentos não existem em si mesmas, tal como nos esquemas de *O Capital*. Elas são permeadas por aspectos exteriores aos “muros da fábrica” – na linguagem de Gramsci. Há uma “regulação” exterior à produção, que pode tanto impelir à coordenação entre a produção e o consumo nos dois departamentos, como emperrá-la. Quer dizer, o que não havia naquele esquema teórico de representação da realidade capitalista, presente em *O Capital*, eram, na linguagem da Escola de Regulação, os elementos que compõem o aspecto da *regulação*, ou os elementos que *regulam* o funcionamento entre os dois departamentos, e que permeiam na verdade o funcionamento de toda a economia. O modo de regulação refere-se a todo tipo arregimentação que *pode* – mas não necessariamente – permitir *uma coordenação mais clara, coerente ou controlada entre os departamentos*, ensejando a reprodução ampliada. Por exemplo, há na China contemporânea um “padrão de regulação” – expressão da estratégia nacional do Partido Comunista – cuja meta é a ampliação da produção física. A política monetária e cambial são manipuladas no sentido de favorecer as taxas de crescimento industrial, e não a acumulação financeirizada. Há um padrão de “regulação” conectado de modo funcional com a ampliação do crescimento de ambos departamentos.

O modo de regulação é, assim, o componente não considerado nos esquemas de reprodução de *O Capital*. Ali, levam-se em consideração apenas as proporções “corretas” entre consumo e produção nos dois departamentos para manter o sistema em funcionamento, e nada além disso.²¹ *O modo de regulação* é o conjunto de práticas que pode viabilizar a reprodução ampliada do sistema, isto é, a própria acumulação de capital. No fordismo, seu principal aspecto era seu componente “keynesiano”.

²⁰ Idem, p.49.

²¹ Evidentemente, porque se tratava de apenas uma etapa da exposição de *O Capital*, dentro da lógica de avanço do simples ao complexo.

Sabe-se que um regime de acumulação não fica planando, espiritualizado, no mundo etéreo dos esquemas de reprodução. Para que tal ou qual esquema se realize e se reproduza em esquema permanente é necessário que algumas forças institucionais, procedimentos, hábitos, que agem como forças coercitivas ou incentivadores levem os agentes privados a se conformarem com tais esquemas. Esse conjunto de formas é chamado de *modo de regulação*.²²

Um funcionamento coerente e integrado do regime de acumulação pode assim ser facilitado e mesmo sancionado pelo modo de regulação. Isso não implica, por outro lado, que não haja regimes de acumulação onde o padrão de regulação impeça a reprodução ampliada. O que se pode afirmar é que não há padrão de acumulação sem regulação, mas que esse pode ser mais, ou menos, “funcional”. No caso da acumulação fordista, a regulação e a acumulação caminharam paralelamente viabilizando crescimento paralelos da produção e da renda. No caso do período pós-fordista, o padrão de regulação viabiliza, mediante a política monetária, cambial, fiscal etc., a acumulação financeirizada, em detrimento da reprodução ampliada *em ambos departamentos*. Como escreveu Lipietz, “o regime de acumulação intensiva, centrado no consumo de massa, pôde se generalizar justamente porque um novo modo de regulação, *monopolista*, havia incorporado *a priori* na determinação dos salários e dos lucros nominais, um crescimento do consumo popular em proporção aos ganhos de produtividade” (p.49). Garantia-se assim de antemão a demanda efetiva para a produção do departamento II.

O fordismo foi, logo, um regime de acumulação na qual o padrão de regulação deu um acabamento produtor à acumulação de capital, isto é, ao funcionamento do padrão de acumulação. Exemplos de tais relações foram (1) a reposição dos salários, implícita posteriormente nas políticas do Estado de Bem-Estar; (2) a administração da moeda e da taxa de juros, no sentido de viabilizar o aumento da produção; (3) a “socialização da produção”, mediante a construção de empresas estatais etc. Estes componentes da administração do Estado fordista, que viriam a chamar-se de *keynesianos*, terminaram por destacar-se como o aspecto mais destacado do *modo de regulação* do *regime fordista*. Eles não compõem a totalidade da regulação, que não se reduz aos aspectos institucionais ou de política econômica, mas constituíram certamente seus elementos determinantes.

Assim, resumiu Lipietz, em *Audácia, uma alternativa para o século XXI*, os componentes de um regime de acumulação:

²² Miragens e Milagres, p.49.

- Um modo de organização do trabalho (ou paradigma tecnológico, ou modelo de industrialização, segundo cada autor e com visões ligeiramente distintas). Trata-se aqui dos princípios gerais que comandam a organização do trabalho e sua evolução durante o período de supremacia do modelo. Eles englobam não apenas as formas de organização do trabalho dentro das empresas mas também a forma de divisão do trabalho entre as empresas. [...]

- Um regime de acumulação. É a lógica e são as leis macroeconômicas que descrevem os movimentos conjugados, no decorrer de um longo período, das condições de produção (produtividade do trabalho, grau de mecanização, importância relativa dos diferentes ramos) e, por outro lado, das condições de uso social da produção (consumo das famílias, investimentos, gastos governamentais, comércio externo).

- Um modo de regulação. É a combinação de mecanismos que ajusta aos princípios coletivos do regime de acumulação os comportamentos contraditórios, conflitantes dos indivíduos. A princípio, essa forma de ajuste são simplesmente... os hábitos, a disposição dos empresários para se conformarem com tais princípios por reconhecê-los (ainda que a contragosto) como válidos e lógicos. Agregam-se a eles sobretudo as formas institucionalizadas: as regras do mercado, a legislação social, a moeda, os fluxos financeiros. Tais formas institucionalizadas podem ser estatais (as leis, as portarias, o orçamento), privadas (as convenções coletivas) ou semi-públicas (o modelo francês de previdência social).”²³

O regime fordista conheceu transformações no regime de acumulação e no de regulação, a ponto de ter dado lugar a um regime pós-fordista. Dentro do padrão de acumulação, a organização do trabalho conheceu a flexibilização, o surgimento de um desemprego crescente, a queda da renda agregada. Na esfera da produção propriamente dita, o advento da robótica e da terceirização permitiu elevações de produtividade, mas sem dar ensejo a taxas tão elevadas de crescimento. Criou-se um padrão de consumo menos homogêneo, com aumento das disparidades entre os trabalhadores e entre trabalhadores e capital. Acompanhando e refletindo as transformações infra-estruturais, no modo de regulação triunfaram as chamadas políticas monetaristas, cuja ênfase era privilegiar baixas taxas de inflação e retirar o Estado da economia, agora visto como um empecilho às novas formas de acumulação. Isso terminou impedindo o favorecimento, típico do regime anterior, à reprodução ampliada.

A característica marcante deste novo regime de acumulação tornou-se o deslocamento da acumulação para a óptica financeirizada, que, capturando e modificando as políticas econômicas do governo, impede novas expansões da produção e do emprego. Deste modo, pode-se dizer que o regime fordista era historicamente determinado, e passou por modificações que suprimiram suas

²³ Alain LIPIETZ, *Audácia, uma alternativa para o século XXI*, p.28.

características principais, fazendo surgir assim o período pós-fordista.²⁴ Aqui há também um determinado modo de reprodução entre os departamentos, e entre estes e a regulação, mas de modo diferente do regime anterior. Nele parece haver uma combinação de (1) reprodução simples – com baixo crescimento econômico, e crescente sub-utilização da capacidade instalada – com (2) desenvolvimento intensivo de tecnologias poupadoras de mão-de-obra. Quer dizer, produção com cada vez mais capital constante, em detrimento do variável. A combinação de reprodução simples e de rápida elevação da composição orgânica é, no limite, o que explica a crise social das sociedades pós-fordistas, ameaçando pôr abaixo a estrutura social baseada no pagamento de salários.

1.4. O fordismo brasileiro

No caso brasileiro, as transformações fordistas ocorreram pelas decorrências, no plano da economia local, das modificações que surgiram pelas *opções* de política econômica adotadas pelos governos brasileiros ao longo dos anos oitenta e noventa. São elas que nos interessam de perto.

²⁴ Explica-se agora o porquê da adoção da noção de “pós-fordismo”. As obras citadas na nota 1 discutem as características e a idéia de “pós-fordismo”. A viabilidade desse regime em propiciar acumulação de capital com criação de empregos e elevação da renda é um temas mais controvertidos, tendo este debate refletido-se na própria discussão terminológica. Para alguns autores, valer-se da expressão “pós-fordismo” significa admitir que esse regime de acumulação é viável, do ponto de vista de sua própria reprodução. Outros autores preferem caracterizar o período posterior ao fordismo como o da “crise fordista”, no sentido de que as contradições que este regime de acumulação tinha, isto é, o estancamento das taxas de acumulação de capital, ainda não foram resolvidas. Aqui adota-se a noção de pós-fordismo. O argumento principal para isto é que as novas características do sistema capitalista, que substituíram as do regime fordista, permitem, caracterizar esta nova fase justamente como uma *distinta* da anterior. Esta fase nova seria a fase da *acumulação financeirizada*, em detrimento da acumulação industrial. Este novo padrão teria um aspecto de regulação e de acumulação correlatos a ele. O fato, assim, de que as novas características do sistema capitalista – as do pós-fordismo – não tenham evitado solucionar contradições como o aumento do desemprego ou a queda dos investimentos não indica, deste modo, que não se trata de um novo regime de acumulação. Justamente, são estas características que permitem assim reconhecer um novo padrão de acumulação. Isto é, a conformação de um novo aspecto da realidade, distinto da anterior, é que permite caracterizá-lo como tal, e não o fato de que ele resolveu os “problemas” que a etapa posterior legou a ele. Pelo contrário, são estas mesmas características, e as contradições inerentes a elas, que permitem defini-lo. O novo regime de acumulação é funcional, para as classes que se aproveitam dele, e sua reprodução continua, independentemente de quanta miséria tem criado em seu próprio interior. Não querer ver um novo regime de acumulação apenas porque ele não resolve as contradições que os analistas *crêem* que deveria resolver é um enfoque que, nesta perspectiva, parece pouco científico. Daí optarmos por “pós-fordismo” e não apenas por “crise fordista”.

A produção de massas e o consumo de massas generalizaram-se internacionalmente após a segunda guerra mundial. É na esteira da expansão do padrão fordista que devemos inserir o desenvolvimento do fordismo periférico – no caso, o fordismo no nível local brasileiro. Um fordismo periférico, pois...

No Brasil, dadas as características de um desenvolvimento tardio e apenas esporadicamente democrático, o fordismo não foi acompanhado das garantias sociais que, nos países desenvolvidos, permitiriam a irradiação dos ganhos de produtividade ao conjunto da população. Em nossa versão, não houve suficientes mecanismos compensatórios, nem do ponto de vista da atribuição do Estado, nem do ponto de vista do desenvolvimento das demais instituições da sociedade civil. Com as restrições à organização sindical e à liberdade política impostas pelo regime militar, a industrialização brasileira pós-1964 caracterizou-se por uma perversa combinação entre excepcionais taxas de crescimento econômico de exclusão social.²⁵

Ao longo da segunda metade do século vinte houve então a instalação da industrialização de padrão tecnológico característico do fordismo no Brasil, baseado na linha de montagem. Mas o processo, como não poderia deixar de ser, teve suas peculiaridades, que refletiam as variáveis do ambiente local, ou da experiência brasileira propriamente dita. De modo esquemático, elas foram:

- i. acumulação de capitais dependente preponderantemente da atuação do Estado, inclusive na esfera da produção;
- ii. caráter débil da burguesia nacional e formação de um modelo “tripé” de forças econômicas locais, constituído pelo Estado, pela burguesia “nacional” e pelos “sócios-maiores” das multinacionais;
- iii. constituição de um mercado interno de consumo de massas limitado a uma fração da força de trabalho;
- iv. desenvolvimento insuficiente das bases de financiamento interno, e assim opção pela poupança externa como pilar do financiamento da acumulação local;
- V. forte movimento exportador, ligado à dificuldade de crescimento correlato do poder aquisitivo do mercado interno.

²⁵ Marcelo Prado Ferrari MANZANO, Custo de demissão e proteção do emprego no Brasil. In: Carlos Eduardo Barbosa de Oliveira & José Eduardo Levi Mattoso. *Crise e Trabalho no Brasil, modernidade ou volta ao passado?* Citado por André BOTELHO, *Do fordismo à produção flexível: a produção do espaço num contexto de mudança das estratégias de acumulação do capital.*

Estas características peculiares ao fordismo brasileiro contrastam, assim, com o fordismo central, principalmente depois do seu aprofundamento durante o regime nascido em 1964. O modo pelo qual se constitui aquele governo, e as políticas que levou adiante, deram o formato acabado à experiência brasileira do fordismo:

- não houve políticas de *welfare state* como na Europa e Estados Unidos, mediante a existência de um Estado democrático;

- os sindicatos e partidos de base operária foram desestruturados, comprometendo-se a existência de um mercado amplo de consumo de massas, que englobasse a maioria dos trabalhadores; assim, não houve remoção dos entraves à ampliação do mercado de consumo em massa;

- a burguesia local, longe de autônoma, esteve “associada” externamente em condições de dependência;

- assim, o padrão de consumo em massa fordista restringiu-se a uma porcentagem relativamente minoritária da população trabalhadora, com o industrialismo de tipo fordista dependendo fortemente do movimento exportador.

Tratou-se portanto da instalação de um padrão fordista menos autônomo e de viés mais autoritário, ancorado na instalação de empresas externas, no financiamento via “poupança externa”, na repressão da força de trabalho e na concentração da renda para permitir a criação de um mercado para produtos como o automóvel, que de outro modo seria inviável nas condições verificadas de alocação da poupança local. Isto é, a criação de um mercado de consumo em massa de bens duráveis como o carro ou (1) seria viável apenas no longo prazo, crescendo de modo muito lento nas condições de crescimento paulatino da renda agregada. Quer dizer, de modo mais igualitário. Ou (2) necessitaria de uma rápida concentração da renda em favor de uma determinada parcela do poder de compra local – a burguesia local e a chamada “aristocracia operária” – para poder viabilizar-se dentro de poucos anos. A dimensão do mercado de trabalho brasileiro contribuiu para a viabilidade desta segunda opção. Ainda que apenas uma porção limitada dos trabalhadores pudesse ter acesso aos bens fornecidos pela produção fordista, tratar-se-ia de um

mercado, em números, de proporções similares à de um país como Itália, ou Espanha, por exemplo.

Ocorre, no entanto, que, independentemente do caráter marcadamente excludente deste modelo de acumulação fordista, ele era “funcional”, no sentido da elevação da produção. A taxa de expansão do produto industrial no período foi marcada foi inegavelmente dinâmica. A população trabalhadora industrial se elevava em número, o país avançava na instalação de diversos ramos industriais – a substituição de importações – e a renda agregada, apesar de concentrada, crescia. O “bolo” em crescimento permitia um certo aumento da renda agregada *absoluta*, ainda que em termos relativos ela piorasse. Enquanto houve financiamento externo abundante, a orientação do Estado se dava no sentido de aumento de sua participação na economia, inclusive no em sua participação na produção. Não importa que mais à frente justamente a base de financiamento desta participação – os empréstimos externos – tivesse se revelado uma armadilha que impediria toda esta atuação. Considerar o contrário é justamente não historizar o fenômeno. No período, as exportações cresciam, os juros eram baixos e o capital abundante. O choque do petróleo e dos juros mais à frente não eram, simplesmente, esperados. A industrialização “excludente”, à la Brasil, caminhava.

A *crise* do modelo, a partir da década de 1980, se deu justamente pelos desdobramentos daquele tipo de política de financiamento adotada. Neste sentido, a crise fordista está, como escreveu Lipietz, ligada à especificidade de um determinado país, a uma experiência nacional. No caso brasileiro, de como se montou sua base de financiamento e de como as administrações brasileiras lidaram com o problema e conseqüências de vê-la desaparecer. Portanto, o viés de exposição desta dissertação é ilustrar como foi a política do *ajuste*, nos anos oitenta, que provocou a crise fordista, e como a política de liberalização da economia provocou o engendramento do pós-fordismo. Com isso eliminavam-se as características principais do fordismo:

- (a) o processo de acumulação industrial como o expediente principal de crescimento do produto, com conseqüente elevação do desemprego de parte substancial da mão-de-obra. Isto provocou a realocação dos trabalhadores nas atividades de serviços, setor que passa a representar, em valor, a maior porcentagem do produto;

- (b) a ampla participação do Estado neste processo de acumulação industrial, que amparava as estratégias das burguesias locais e das empresas estrangeiras, tais como (i) a proteção

ao mercado interno pela manipulação da política tarifária e cambial, (ii) uma política monetária expansiva, (iii) a criação de empresas públicas e seu controle pelo Estado para efeitos de política econômica, (iv) uma política trabalhista que delimitava e assegurava um conjunto explícito de direitos trabalhistas (tal como a aposentadoria por tempo de serviço, o décimo-terceiro salário e o seguro-desemprego);

- (c) da elevação, ainda que relativa e limitada a uma parcela restrita do mercado consumidor, do poder aquisitivo das massas trabalhadoras; houve um estancamento da renda agregada e uma elevação da concentração de renda que impediu uma incorporação progressiva, ainda que lenta, de novos contingentes de consumidores a um mercado de massa em expansão, tal como se verificava até fins de da década de 1970;

- (d) da crescente demanda por trabalho no processo econômico, demanda que se mostrava viável dentro do padrão tecnológico de acumulação relativo ao nível de desenvolvimento das forças produtivas do fordismo;

A queda das taxas de investimento, pela política de ajuste, a partir dos anos 80, impediu um crescimento dos rendimentos dos trabalhadores e incrementou progressivamente o desemprego; a reestruturação produtiva, o aumento das importações e a continuidade da queda dos investimentos, já nos noventa, aguçaram esta tendência de desindustrialização, de correlata elevação dos serviços, e de pressão contra os direitos trabalhistas, rumo à flexibilização das condições de contratação de trabalho. Nos anos noventa, com as reformas liberalizantes, o padrão de regulação foi alterado, e as vicissitudes do pós-fordismo chegavam ao Brasil com particular força.

O câmbio passou a flutuar, deixando de ser um expediente do governo para manipulação da política industrial e macroeconômica; as empresas estatais foram privatizadas, tendo abandonado qualquer funcionamento que atendesse a critérios mais estratégicos e nacionais. A conta-capital foi “flexibilizada”, o que conectou o país às flutuações e crises da nova era da globalização econômica, intensificando a dificuldade de obtenção de uma política macroeconômica autônoma. A força de trabalho perderia força, desorganizando-se sua atuação como classe, face ao desemprego. E triunfando o ideário monetarista, tal como na maior parte das economias capitalistas, no campo da política macroeconômica, impediu-se a elevação dos níveis de produção e crescimento da renda, pela eliminação de uma política expansiva de administração econômica. A política macroeconômica tornou-se atrelada à férrea manutenção de baixas taxas de

inflação, e a política fiscal tornou-se ainda mais regressiva, orientada para a manutenção dos compromissos assumidos pelo governo. Enfim: a regulação, desta vez, não sanciona a reprodução ampliada, mas sim a acumulação financeirizada.

Assim, chega-se aos pressupostos adotados no trabalho, ancorados na perspectiva teórica adotada. Como se afirmou, a experiência da industrialização fordista não esgotou suas capacidades e limites de expansão. Ela foi interrompida mediante a aplicação de um caráter específico de políticas econômicas. Mas especificamente, (1) era necessário para a economia trabalhar com alguma alternativa de política monetária capaz de tolerar seja uma política expansiva interna seja os elevados níveis de endividamento, medidas opostas à lógica monetarista então vigente. (2) As medidas de abertura em excesso da economia local e de rápida privatização de ativos públicos produtivos não produziram efeitos benéficos visíveis de longo prazo para o perfil da referida economia. (3) A adoção de políticas cambiais e reformas monetárias que favoreceram a privatização e a abertura aumentaram as dificuldades e as flutuações da economia local, no lugar de reduzi-las. Em vista disso, afirma-se que as diferentes autoridades responsáveis pela condução da política macroeconômica no período não parecem haver-se guiado por uma *estratégia de tipo nacional*, ou pelo suposto da possibilidade de gerenciar em favor nacional o equilíbrio dos correspondentes elementos macroeconômicos. De fato, houve grande instabilidade nas decisões de política econômica, que indicam não haver existido um *núcleo duro ou homogêneo* capaz de exercer uma hegemonia que representasse interesses nacionais.

Tais medidas do *ajuste* e abertura rápida da economia – expressões da crise e do posterior abandono do antigo padrão fordista de acumulação – levaram à rápida reestruturação econômica, com elevação brusca dos níveis de produtividade, de falências, de queda dos níveis de investimentos, e à desnacionalização da economia. Ambos “padrão de acumulação” e “padrão de regulação” foram alterados. Com isso, o “modelo” pós-fordista instalado tem impedido a economia de ingressar num novo ciclo de crescimento. Surgiu uma nova “etapa” de capitalismo no Brasil. Suas características remontam, com suas especificidades, ao próprio regime pós-fordista. Tal como escreveu Frontana:

Há um novo binômio bem configurado e identificável a reger de forma hegemônica a lógica da reprodução e valorização no mundo capitalista, isto é, um novo regime de acumulação, dominado e comandado pela esfera financeira (a qual não cria riqueza, mas comanda, cada vez mais, a repartição e a destinação social da riqueza gerada no setor produtivo) e, um novo modo de regulação, caracterizado por uma nova lógica de mercado

rentista, que conferem ao capitalismo destes últimos trinta anos do século XX o estatuto de um novo edifício, aprecie-se ou não sua arquitetura, suas bases de sustentação e seus guardiões; questione-se ou não sua estabilidade ou capacidade de se manter socialmente ou economicamente coeso por longo período.²⁶

A observação de que há um “estatuto de um novo edifício” no capitalismo, “aprecie-se ou não sua arquitetura, sua base de sustentação”, e “questione-se ou não sua estabilidade” é útil. Ela indica que, independentemente de as características deste novo regime de acumulação não se orientarem no sentido da elevação das condições de vida da maioria da coletividade, tal como era mais ou menos verificado nos “fordismos” mais democráticos, conformou-se, sim, um novo regime de acumulação, com características próprias. A apropriação financeirizada do excedente produzido na “esfera real” da economia constituiria “lógica” deste novo regime, permitindo explicar o porquê das dificuldades da expansão econômica.

1.5. Estrutura do trabalho

O estudo, que se vale principalmente da utilização de fontes primárias – quantitativas, de documentos oficiais e de periódicos – e também de fontes secundárias, com ampla consulta à literatura existente e os dados por ela fornecidos, está estruturado como se segue. Além desta introdução, que delimita os alcances, os objetivos, os pressupostos e as hipóteses do trabalho, a dissertação tem mais quatro capítulos: o segundo deles é a narrativa e os impactos das políticas econômicas dos governos de José Sarney (1985-1989) e Fernando Collor de Mello (1990-1992), destacando-se principalmente como o *ajuste* levou ao bloqueio das taxas de investimento e de crescimento industrial, além do estancamento do crescimento da renda e do consumo agregados, consolidando assim a estagnação dos parâmetros fordistas, ou sua crise propriamente dita.

O terceiro capítulo trata do governo de Itamar Franco (1992-1994) e do primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998), onde se dá a implantação do Plano real, com a liberalização da economia local e a *reformatação* dos parâmetros fordistas, tais como a consolidação da política monetarista, a privatização, a flexibilização das condições de trabalho, a

²⁶ Andrés Vivas FRONTANA, O capitalismo no fim do século XX: a regulação da moeda e das finanças em um regime de acumulação sobre dominância financeira, p.59.

reestruturação econômica, a continuidade da estagnação da economia e outros aspectos do então recém-iniciado mundo pós-fordista no Brasil. O quarto capítulo refere-se ao segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso (1998-2002), e às políticas deste governo, já no contexto da crise externa, do abandono da âncora cambial e das políticas do Fundo Monetário Internacional. Verifica-se como a segunda administração Cardoso tornou-se impotente, pelas próprias modificações no padrão de regulação que engendrou no período anterior, em enfrentar as flutuações da economia e assim uma drástica queda do produto *per capita* neste segundo período. Conforma-se, neste governo, justamente o cenário da crise fordista, com suas baixas taxas de crescimento.

Cada um destes capítulos analisa os impactos das opções de política adotada nas taxas de crescimento industrial, nos gastos do governo e no desempenho da renda e consumo agregados, ilustrando como aos poucos as características do antigo padrão de acumulação fordista foram dando lugar àquelas do mundo pós-fordista. No último capítulo dá-se destaque à transformação da estrutura econômica brasileira, no que toca à reprodução do capital propriamente dita. Isto é, aos aspectos principais da diminuição da participação do setor industrial e da correlata elevação da participação dos serviços no produto interno bruto, características mais marcantes da crise fordista, do ponto de vista da estrutura econômica.

Ali, analisam-se os motivos que levaram a uma diminuição brusca da participação da indústria quanto ao emprego de trabalho e valor no produto interno bruto. Buscam-se as razões que levaram ao inchaço do setor de serviços, e as possíveis implicações disto para a economia, sob uma perspectiva marxista de análise. Além disso, o capítulo traça comentários sobre as conseqüências dos impactos da abertura na indústria sobre o padrão das exportações brasileiras, ancorando-se em estudos previamente já realizados, além de um panorama da desnacionalização e de suas possíveis conseqüências de longo prazo para o balanço de pagamentos. Nas conclusões, resumem-se os resultados do trabalho, e problematizam-se algumas questões sobre o pós-fordismo, isto é, o novo regime de acumulação nascido das transformações da crise fordista.

Capítulo 2. O período 1985-1993: de Sarney a Itamar Franco

Sendo o Estado, no essencial, um instrumento captador de excedente, a evolução das estruturas sociais tende a ser fortemente influenciada pela orientação dada a ele à aplicação dos recursos que controla.

Celso Furtado, *Introdução ao Desenvolvimento*, 2000.

2.1. Relembrando a equação do equilíbrio macroeconômico

É necessário que se lembre os elementos que formam, na economia keynesiana, o equilíbrio macroeconômico de uma economia nacional, e suas relações principais. Isto permitirá discutir e compreender as implicações, para a economia brasileira, do impacto negativo do *modelo de ajuste* sobre o padrão de industrialização fordista nos anos oitenta.

Na economia keynesiana a raiz das crises se encontra num desarranjo das variáveis que permitem o estabelecimento do *equilíbrio macroeconômico*. Num nível de agregação muito grande, pode-se dizer que o equilíbrio se estabelece quando a procura agregada, permitida pela venda de bens e serviços, é de montante igual à oferta agregada. Isto é, à oferta dos bens e serviços oferecidos pela economia nacional, no estado de equilíbrio, corresponde a uma procura equivalente, de modo que os bens e serviços colocados no mercado são vendidos em sua totalidade. No equilíbrio, há um fluxo de *demanda/oferta* que reduz flutuações, flutuações que podem surgir seja de um aumento de mercadorias para as quais não há compradores, seja da falta de mercadorias vinda de uma desproporção da demanda sobre a oferta.

Tais flutuações podem consistir basicamente em: (1) um aumento da oferta agregada em relação à procura, de modo a surgir no mercado uma determinada quantidade de bens produzidos que não são vendidos, o que traria acumulação involuntária dos estoques e diminuição da produção, com aumento do desemprego; (2) um aumento da procura agregada em relação à oferta de bens e serviços, de modo que se dê o oposto da situação (1). Quer dizer, os produtos vendidos escasseiam e os estoques diminuem. Nessa segunda situação, há estímulos à produção, e se a estrutura produtiva não for capaz, no curto prazo, de atender ao aumento da procura agregada, a

desproporção se manifestará sob a forma de aumento de preços, que poderá ser minorada com um aumento das importações.

Quando a procura e a oferta agregadas são divididas pelas partes componentes acima descritas, as condições de equilíbrio da economia podem ser reformuladas de acordo. O dinheiro que os consumidores, as firmas comerciais, as organizações governamentais e os clientes de exportação desejam, em conjunto, despendem em qualquer momento, deve ser igual ao valor da produção do país mais as importações de bens e serviços.²⁷

A procura efetiva é subdividida em (1) gastos para consumo, efetuados por famílias e governo, e (2) investimento, levada a cabo pelas empresas públicas e privadas. Considera-se que o consumo envolve um gasto improdutivo da renda, ao passo que o investimento contribui para o enriquecimento material da comunidade, aumentando seu estoque de bens produtivos.

Cada um destes dois componentes da procura agregada está sujeito a algumas determinações elementares. (1) O rendimento agregado depende primeiramente do volume de emprego; quanto maior o segundo, maior o primeiro. Porém, nem toda a renda gerada por um determinado volume de emprego será gasta em consumo, sendo, pelo contrário, dependente da *propensão ao consumo*, isto é, da quantia de renda *gasta em consumo* proporcionalmente à renda ganha. A relação entre o gasto e a poupança das famílias dá, assim, seja a propensão média a consumir – medida em termos estáticos – seja a propensão marginal ao consumo, medida em termos dinâmicos, isto é, da *variação* que um aumento da renda provoca no consumo. Verifica-se que quanto maior a renda, maior o consumo absoluto. Porém, quanto mais rica a sociedade, maior é a tendência da propensão a poupar. A elevação do desemprego e a diminuição da renda interna leva por sua vez a uma diminuição dos gastos das famílias em consumo, o que pode potencializar uma flutuação negativa.

A propensão marginal ao consumo determina o *multiplicador* do investimento sobre a renda, e também sobre o investimento, no caso em que ele se mostre sensível aos incrementos da renda. Quando maior a propensão a consumir, maior o efeito multiplicador sobre a renda de uma determinada quantia de investimento. Dada uma propensão a consumir de 0,5, um aumento da contratação de trabalhadores, que recebam 1000 dólares, traduzir-se-á num gasto de 500 reais. Por sua vez, esses 500 dólares serão recebidos por outros agentes econômicos, que, dada a propensão a consumir de 0,5, gastarão 250 dólares, poupando o restante. Estes 250 dólares serão recebidos por

²⁷ F.S. BROOMAN, *Macroeconomia*, p.14.

outros e gastos na mesma proporção, de modo que o gasto inicial de 500 na verdade proporcionou um acréscimo total de rendimentos que se soma da seguinte forma:

$$\Delta Y \text{ inicial} = 500$$

$$\text{No fim da segunda fase} = 500 + 500 \times 0,5 = 750$$

$$\text{No fim da terceira fase} = 500 + 500 \times 0,5 + 250 \times 0,5 = 875 \text{ etc..}$$

O movimento seguirá até que, dada a propensão de 0,5, os 500 dólares gastos inicialmente sejam progressivamente poupados. Assim, um gasto inicial de 1000 dólares no investimento proporcionou um múltiplo de seu valor, que varia de acordo com a propensão a consumir. “À razão entre a variação do PNB e a alteração inicial no gasto se chama de *multiplicador*”.²⁸ Sua fórmula é

$\Delta Y = 1 \div 1 - \text{PMC}$ (que no exemplo é de 0,5). No caso, o valor do multiplicador de nosso exemplo é 2.

Ainda, os investimentos podem mostrar-se sensíveis em relação ao aumento da renda. Se de fato o forem, o efeito multiplicativo pode se elevar à medida que se eleve a renda, pois um aumento inicial do investimento determina um gasto de renda que por sua vez influencia num gasto adicional de investimento. Tal é chamado de multiplicador *composto*.

Portanto, se a renda agregada pode ser definida como produto dos gastos em consumo e dos investimentos, ela pode ser definida como: $Y = C + I$. Se o consumo tem um componente autônomo, que não varia com o aumento da renda, e outro que varia de acordo com a quantidade de renda, ele pode ser escrito na forma $a + bY$, sendo a o consumo autônomo e b a variação de do consumo (C) a cada aumento de Y , isto é, da renda; “ b ” expressa então a propensão a consumir a cada aumento da renda. Se o investimento tem por sua vez um componente autônomo e outro que varia de acordo com a renda, ele pode ser escrito na forma $h + iY$, sendo h o investimento autônomo, e i a propensão a investir, isto é, a variação de I – investimento – a cada aumento de Y , quer dizer, da renda. Assim, a renda passa a ser:

²⁸ SCHULTZE, Charles. *Análise do Rendimento Nacional*, p.117.

$$Y = C + I = a + bY + h + iY$$

Daí a fórmula do multiplicador composto ser...

$$\Delta Y = 1 \div 1 - PMC - PMI$$

Ou

$$\Delta Y = 1 \div 1 - b - i$$

Deste modo, o outro componente da procura agregada (2) é o investimento, cuja classificação está sujeita a maiores dificuldades do que o consumo, assim como sua própria determinação. Em tese, eles podem consistir tanto na compra de novas carteiras para uma escola, como na compra de novo maquinário por um firma, ou na contratação de um serviço realizado por um técnico para alguma empresa. Brooman afirma que “em geral podemos supor que cada tipo de investimento pretende determinada retribuição futura, que os despendedores desejam maximizar: os construtores de escola pretendem aumentar a ‘produção educacional’ da forma mais econômica, tal como os empreendedores pretendem aumentar os lucros futuros”²⁹. O tipo de investimento mais discutido é, porém, o investimento fixo líquido das empresas que visam a obtenção de lucros crescentes, isto é, investimentos que possibilitem um aumento na reprodução material.

O investimento está sujeito à *eficácia marginal do capital*, que depende da previsão dos lucros, ou do custo de reposição dos ativos. Como escreve Keynes, a eficiência marginal do capital é “a relação entre a renda esperada de uma unidade adicional daquele tipo de capital e seu custo de produção, [...] que depende da taxa de retorno que se espera obter do dinheiro investido num bem *recentemente* produzido.”³⁰ A taxa de juros é variável explicativa determinante do investimento na medida que “uma firma que estude a compra de uma nova máquina pode comparar a EMI [eficiência marginal do capital] com o custo dos fundos necessários para essa compra. Se a firma não possui os fundos necessários, deverá consegui-los tomando empréstimos, e neste caso o ‘custo dos fundos’ será a taxa de juro do empréstimo.”³¹

Todavia, como sugere Brooman, pode-se conceber a curva de investimento como bastante inelástica à taxa de juros, sendo por ela apenas parcialmente determinada. De fato, há uma série de elementos que tornam o investimento uma variável instável. O estado das expectativas é um deles.

²⁹ Macroeconomia, p.162.

³⁰ John M. KEYNES, A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda, p.101.

³¹ F.S.BROOMAN, *ibid.*, p.167.

“Boatos, notícias de novos aperfeiçoamentos técnicos, acontecimentos políticos e até mesmo as úlceras dos diretores podem provocar uma súbita elevação ou queda da taxa de rendimento prevista.”³²

Os longos períodos de gestação de alguns projetos industriais também contribuem para tornar a curva do investimento mais inelástica à taxa de juros. “Se uma nova fábrica demandar anos para sua conclusão, a totalidade dos fundos necessários não precisa ficar disponível, quando a decisão é tomada inicialmente; se o financiamento for distribuído por um longo período e a firma prever taxas de juros inferiores durante aquele período, uma alta taxa de juro não afetará sua decisão” · Grande projetos de investimento, com taxas de maturação demoradas, e conseqüentemente de lucratividade baixa em seus primeiros anos, dependeriam da disposição dos agentes econômicos em leva-los à frente. Daí ser, “num país pobre [...], o papel do governo, e de suas instituições criadoras de dinheiro, essencial para assegurar seja o crédito, seja o investimento de ponta, com altos custos e elevado risco”,³³ pela pouca disposição dos agentes internos privados em se lançar à grande produção e à inovação.

Um considerável grau de controle sobre seu mercado, característica marcante do capitalismo moderno, pelo seu alto grau de monopolização, é (3) outra característica que relativiza o papel da taxa de juro sobre o investimento. As empresas monopolistas ou oligopolistas podem fazer face aos custos maiores dos empréstimos através da elevação do *mark-up*. “Quando se trata de fabricar um produto totalmente novo, a firma tratará as taxas de juro apenas como item a mais entre seus custos fixos; a margem de erro, em sua estimativa do que os consumidores se dispõem a pagar pelo produto novo, pode ser tão grande que o nível de juro pouca diferença faz”.³⁴ A capacidade de as empresas se auto-financiarem é outro elemento explicativo das taxas de investimento que não o da mera taxa de juros.

Por sua vez, o modelo deve incorporar também as relações do setor externo, como um elemento também definidor do desequilíbrio ou equilíbrio. Voltando à condição de equilíbrio, ele ocorre quando a poupança – isto é, a parte não gasta em consumo da renda – é compensada pelo investimento, na mesma quantia, de modo que $I = S$. Se se agrega a essa economia fechada as relações externas, de modo que as importações (M) de serviços e mercadorias sejam um dispêndio de recursos que não contribuem para a geração de renda interna ao país, constituindo-se num

³² F.S.BROOMAN, *Macroeconomia*, p.170.

³³ Wilson do Nascimento BARBOSA, *Dominação Imperialista e Globalização da Miséria*, p.4.

³⁴ F.S.BROOMAN, *ibid.*, p.172.

“vazadouro”, e as exportações (E), pelo contrário, um elemento que proporciona a elevação da procura interna, a equação de equilíbrio macroeconômico se torna: $I + E - M = S$. Deste modo, incluindo-se o setor externo com importações e exportações, “o produto bruto nacional bruto menos as despesas correntes em bens e serviços feitas pelos vários setores é também igual à poupança bruta. Segue-se disto que a poupança bruta tem que igualar sempre o investimento interno bruto”³⁵ para se alcançar o equilíbrio.

Isso não implica, é evidente, que toda a poupança se torna investimento. Significa antes que, para que evitasse o desequilíbrio macroeconômico fundamental – para que houvesse uma correlação entre a oferta agregada e a procura agregada – a poupança do gasto incompleto da renda deveria ser coberta pela quantidade correspondente de procura feita pelo investimento. A possibilidade de que isso não ocorra, indicada na pontuação acima descrita, é perfeitamente plausível, e marca a importância da atuação da ingerência pública de modo a contribuir para evitar tais desequilíbrios.

Assim, na ótica keynesiana, o papel da ingerência pública pode se dar no sentido de estimular a utilização dos fatores produtivos momentaneamente inutilizados, como as fábricas e a mão de obra, quando a esfera privada se mostra incapaz ou indisposta a fazê-lo. Evidentemente, há um amplo leque de opções de que as administrações podem valer-se para tal. Algumas delas são (1) estimular os gastos como consumo e investimento através de uma política de redução de impostos; determinar (2) um aumento no consumo final das administrações públicas, assim como (3) concederem-se subsídios (o que equivale na prática a uma redução de impostos). A emissão monetária (4), em períodos de depressão, pode estimular um aumento da produção valendo-se dos efeitos multiplicadores dos gastos do governo ou conceder um aumento de liquidez quando baixa a oferta de moeda.

Por outro lado, diante da possível insuficiência de tais políticas, uma “socialização” mais ou menos grande da produção deveria ser realizada pelo Estado. Ou, como disse o próprio Keynes:

O Estado deverá exercer uma influência orientadora sobre a propensão a consumir, em parte através de seu sistema de tributação, em parte por meio da taxa de juros, e em parte, talvez, recorrendo a outras medidas. Por outro lado, parece improvável que a influência da política bancária sobre a taxa de juros seja suficiente por si mesma para determinar um volume de investimentos ótimo. Eu entendo, portanto, que uma socialização

³⁵ Richard e Nancy RUGGLES, *Análise do Rendimento Nacional*, p.253.

algo ampla dos investimentos será o único meio de assegurar uma situação aproximada de pleno emprego.³⁶

2.2. A crise da dívida e ajuste da economia no início dos anos oitenta

O padrão fordista de industrialização brasileira foi financiado com poupança externa. A orientação básica da administração militar estava orientada por uma elevação das taxas de exportação e pela tentativa de completar o tecido industrial da segunda revolução industrial com o segundo PNB. Mas, como colocou Furtado, “para conjugá-las em uma frente de inversões faziam-se necessárias medidas complementares, visando modificar a alocação geral de recursos, inseparáveis de um remodelamento do estilo de desenvolvimento. Aí se situa a origem do desequilíbrio estrutural que engendraria o crescente hiato de recursos externos”.³⁷

Os níveis de endividamento eram crescentes em meados da década de setenta do século passado. O fato de que o produto crescia tornava a relação dívida/PIB estável, e fundamentava a continuidade deste padrão de financiamento, que Lipietz definiu assim:

Como é financiada, pois, essa acumulação local, amplamente maior que o investimento direto de origem externa? Nos gloriosos anos 1965-1980 da expansão do fordismo periférico, ao lado do enorme autofinanciamento local, uma boa parte da solução foi constituída pelo *empréstimo*, no mercado internacional dos capitais bancários, essencialmente dos xenodólares, e mais particularmente dos petrodólares. Esses empréstimos eram concedidos mediante a garantia de:

- receitas futuras das exportações tradicionais (inclusive petróleo, turismo, emigração);
- “promessa de trabalho”, ela mesma submissa à entrada em atividade, em boas condições de rentabilidade, dos novos processos de produção decididos nos NPIs [Novos Países Industriais], e também sujeita à existência de mercados futuros para escoamento da nova produção;
- transformação (“reciclagem”) quase obrigatória dos capitais emprestados em compra de bens de capital do centro.

Os excedentes da OPEP, aplicados em bancos privados, procuravam efetivamente ser emprestados a qualquer preço.³⁸

A necessidade de tornar superavitária a conta corrente do balanço de pagamentos, após a crise deste padrão financiamento com o aumento dos preços do petróleo e do choque dos juros nos

³⁶ John M. KEYNES, A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda, p.256.

³⁷ Celso FURTADO, A Nova Dependência – Dívida Externa e Monetarismo, p.37.

³⁸ LIPIETZ, Alain. Miragens e Milagres: Problemas da Industrialização no Terceiro Mundo, p.123.

Estados Unidos em 1979, levaria à adoção de uma orientação macroeconômica recessiva pelas autoridades econômicas. No então governo de João Baptista Figueiredo a adoção de tais medidas recessivas não implicaram, num primeiro momento, em auxílio do Fundo Monetário Internacional. Primeiramente houve a adoção de um programa de “ajuste voluntário”, que durou até 1983, quando as exportações estavam estagnadas. Escreveu Baer:

A política interna tornou-se progressivamente restritiva e introduziram-se várias outras medidas ortodoxas: tentativas de prefixar mudanças nas taxas de crescimento monetário e do câmbio foram abandonadas; foram impostos limites ao crescimento de empréstimos de intermediários financeiros; as tarifas dos serviços públicos foram reajustadas (reduzindo, dessa forma, os subsídios); os preços dos anteriormente controlados setores industriais foram liberados e os investimentos das empresas estatais foram drasticamente reduzidos. Tentou-se exercer, também, um controle maior sobre estas últimas com a criação da Secretaria para o controle das Empresas Estatais, que era um órgão subsidiário do Ministério do Planejamento.³⁹

Por sua vez, o esgotamento das reservas cambiais em 82, após a crise mexicana e a estagnação das exportações⁴⁰, fez soçobrar este suspiro de autonomia, obrigando o país a recorrer ao Fundo Monetário Internacional, o que culminou com a assinatura das cartas de intenção e a consolidação da orientação recessiva. Carneiro assim a definiu:

O sentido geral do ajustamento era reduzir o excesso de dispêndio – ou o déficit em transações correntes, adaptando-o às novas disponibilidades de financiamento, bem mais reduzidas. Dois eram os requisitos básicos para viabilizar tal ajuste: diminuir o déficit público – aumentando a poupança doméstica, em particular a do setor público, o principal devedor – e ao mesmo tempo, mudar a estrutura de preços relativos para ampliar o coeficiente exportado e diminuir o coeficiente importado, viabilizando a geração de divisas.⁴¹

Assim, a meta do ajuste consistia em reduzir a pressão sobre as transações em conta corrente, de modo a tornar mais viável a transferência de recursos na ausência de financiamento externo. Ou, como põe Fishlow, “o ajuste precisava ser feito no balanço de pagamentos. Uma vez que não havia disponibilidade de capitais externos que pudessem funcionar como anteparo, quando isso se fez houve necessidade de reduzir as importações.”⁴² Esse superávit comercial seria conseguido fundamentalmente...

³⁹ Werner BAER, *A Economia Brasileira*, p. 116.

⁴⁰ Wilson CANO, *Soberania e Política Econômica na América Latina*, 211.

⁴¹ Ricardo CARNEIRO, *Desenvolvimento em Crise*, p.142.

⁴² Albert FISHLOW, *Desenvolvimento no Brasil e na América Latina, uma perspectiva histórica*, p.245.

...pela elevação dos preços, em moeda doméstica, dos bens comercializáveis, via barateamento de seus preços em moeda estrangeira, e, finalmente, pelo encarecimento dos bens importáveis. Note-se que essa não seria apenas uma política de curto prazo, mas visava conectar o maior número possível de setores produtivos ao mercado internacional, tornando as exportações uma variável-chave do novo modelo de crescimento econômico.⁴³

O ajuste implicava, da parte do consumo e investimento público, em refrear seu montante e seu déficit. As políticas tributárias, de despesas, de preços e de tarifas também seriam modificadas para fazer frente aos encargos externos, devendo o aumento da carga tributária forçar uma elevação da poupança. Quanto ao setor produtivo privado, uma política de alteração dos preços relativos incentivaria a exportação e desincentivaria as importações. Em relação ao consumo das famílias, a possibilidade um aumento sustentado criaria um obstáculo à consecução de superávits na conta corrente do BP.

Paulo Nogueira Batista Jr. definiu as implicações desse modelo:

...criou-se uma situação em que não se consegue encontrar uma combinação satisfatória de resultados nas contas externas e taxas de crescimento econômico. A taxa de crescimento que é satisfatória do ponto de vista do equilíbrio externo é insuficiente do ponto de vista do equilíbrio interno e da geração de empregos. A taxa de crescimento que é satisfatória do ponto de vista do emprego acaba se revelando perigosa para as contas externas.⁴⁴

Deste modo, abriu-se um debate sobre a viabilidade desta orientação, isto é, sobre a compatibilidade entre crescimento e o pagamento dos encargos da dívida. Paulo Nogueira Batista Jr. se destacou como um dos críticos mais respeitados deste modelo. Delfim Netto, por sua vez, em palestra proferida na Escola Superior de Guerra em 1984⁴⁵, colocava as seguintes condições para que a transferência de recursos ao exterior não impedisse o crescimento: (a) crescimento das exportações mais elevado do que o das importações, para manutenção do saldo comercial; (b) crescimento das exportações maior do que o da taxa de juros ao qual a dívida se atrelava. O equacionamento das transações correntes permitiria uma volta ao mercado internacional de crédito, que contribuísse novamente com o aporte de novo capital. Ele mantinha a confiança na lógica da “poupança externa”, com preponderância sobre a utilização dos mecanismos de arranjo da poupança doméstica. Esperava-se que os efeitos multiplicadores do comércio externo tivessem a

⁴³ Ricardo CARNEIRO, *Desenvolvimento em crise*, p.143.

⁴⁴ Paulo Nogueira BATISTA JUNIOR, *A economia como ela é*, p.54.

⁴⁵ Cf. CARNEIRO, p.143-144.

chance de compensar a transferência de recursos, que não era a-priori considerada como um obstáculo.

Para Castro e Souza, em *A economia brasileira em marcha forçada*, na fase de aceleração do ciclo produtivo, não haveria contradição entre o limite cambial imposto pela necessidade de manter um saldo positivo na conta corrente e o aumento da produção. Considerava-se que a maturação dos projetos desenvolvidos na fase do II PND, Plano Nacional de Desenvolvimento, permitiria ao país um crescimento mais independente das importações, pelo suposto sucesso da política de substituição de importações.

A vertente mais pessimista desse debate, expressa por exemplo na opinião de João Manuel Cardoso de Mello, assinalava que a transferência de recursos ao exterior era incompatível num ambiente internacional marcado por fortes incrementos tecnológicos, típicos da crise fordista. O esforço exportador, para ter sucesso no longo prazo, dependeria de um patamar de inovação tecnológica que, nas condições brasileiras, não poderia abrir mão de forte pressão sobre a conta corrente, na forma de importação de tecnologia. Isso nada mais seria do que a contradição entre a manutenção de fortes taxas de investimento e o limite do BP (balanço de pagamentos).⁴⁶

Celso Furtado também adotou um posicionamento pessimista sobre a viabilidade de aliar o ajuste ao crescimento:

Se pretendemos assegurar a transferência de dividendos de capitais de risco e o pagamento de parcela significativa dos juros da dívida externa, teremos de obter um saldo considerável na conta comercial. Ora, dada a conjuntura externa desfavorável, esse saldo não poderá ser alcançado senão mediante corte das importações. A recessão é o caminho para chegar a esse resultado. Assim, graças a ela, na primeira metade de 1983 o valor em dólares das importações declinou em 23 por cento.⁴⁷

Em termos macroeconômicos e num nível de agregação muito grande, para que houvesse o equilíbrio $I + E - M = S$, em contexto de ausência de financiamento externo, a seguintes condições teriam de estar presentes:

Supondo-se que o investimento compensasse a poupança, de modo que $I = S$, a diferença entre $E - M$ deveria realizar o equilíbrio do BP. Desse modo, numa perspectiva muito agregada, a flutuação negativa do produto teria sido evitada, e o saldo na balança comercial financeira o déficit nas transações correntes. Porém, se a diferença entre $E - M$ não fosse suficiente para

⁴⁶ Cf. CARNEIRO, *ibid.*, p.141-2.

⁴⁷ Celso FURTADO, *Não à recessão e ao desemprego*, p.26.

compensar o montante do pagamento dos encargos, em condições de ausência de financiamento, a diferença $S - I$ deveria cobri-lo, isto é, dever-se-ia transferir externamente parte da poupança interna para cobrir a lacuna deixada pela diferença insuficiente entre $E - M$.

A equação do equilíbrio poderia ser descrita num nível mais baixo de agregação, como se segue. Considera-se que para que haja o equilíbrio macroeconômico, todo o rendimento nacional bruto do país, isto é, o montante de rendas que o processo produtivo tornou possível em forma de salários, lucros e impostos, deve virar despesa, seja em forma de investimento seja em forma de consumo, públicos e privados. A despesa, isto é, o gasto da renda, pode ser desagregada em (1) G , gasto do governo, (2) C , consumo das famílias, e (3) I , investimento. Além disso, parte das despesas é gasta com M , importações, e parte incrementada com exportações, de modo que:

$$(I) \text{ DNB} = \text{RNB} \text{ (despesa nacional bruta corresponde a renda nacional bruta)}$$

$$(II) \text{ DNB} = C + G + S$$

$$(III) C + G + I + E - M = C + G + S$$

$$(IV) I + E - M = S$$

Na hipótese levantada de Delfim Netto, o equacionamento da restrição externa com o crescimento exigiria um saldo substancial na balança comercial. Se $E - M$ igual ao montante exigido pelos credores, o equilíbrio poderia se dar, com o investimento cobrindo a poupança e criando as bases para o crescimento. As questões são (1): $E - M$ cobriu os montantes da dívida no período em questão? Se não, (2), quais alternativas teriam de ser adotadas?

Transferir externamente parte da poupança agregada no período seria uma opção. Isso implicaria que a poupança oriunda do rendimento total produzido não seria coberta com o investimento e implicaria necessariamente num empobrecimento da comunidade, pois justamente os investimentos deixariam de ser feitos. O resultado macroeconômico fundamental é que, nesta hipótese, parte do rendimento produzido no período não realizou todas as mercadorias colocadas no mercado. Houve a produção de mercadorias, mas o fluxo que corresponde a essa produção em forma de rendimento não pôde realizar a totalidade destas mercadorias, justamente para remeter parte da poupança interna, transformada em dólares, ao exterior.

Se em 1986 a despesa com juros na conta corrente equivaleu a 5% do produto, em dólares, para uma poupança agregada que equivalesse a 9% do PIB, um gasto correspondente a 4% da

poupança teria de ser efetivado para manter a relação de identidade entre os dois membros da equação de equilíbrio. Assim, supondo $E - M = O$ (ou mesmo $E < I$), poder-se-ia, num raciocínio keynesiano, forçar uma taxa de investimento que conduzisse a uma capacidade de poupança de 4% do PIB, que possibilitasse a “cobertura” dessa fração da poupança que se remeteu externamente.

Por outro lado, a diminuição do investimento implicaria em flutuação negativa, ou, o que é o mesmo, o estabelecimento do equilíbrio num patamar mais baixo, na hipótese de transferência externa de parte da poupança agregada. Uma flutuação negativa traz diminuição do emprego e da arrecadação tributária, de modo que $C + G$ diminuam. Se o rendimento agregado cai, pressionando o consumo (C) para baixo, a arrecadação tributária e conseqüentemente os gastos públicos (G), por sua vez, também decrescem; há uma diminuição na despesa desses dois fatores, pelo lado de DNB, i.é, da despesa. Não se pode esquecer que, ao mesmo tempo, existindo inadequação da base financeira doméstica em arremeter poupança, deve haver uma pressão do governo no sentido de aumentar a arrecadação, o que ocorre em detrimento do consumo, de modo que a situação se torna ainda mais vulnerável.

2.3. A política econômica e o desempenho da economia no governo Sarney

A ruptura do padrão de financiamento externo se expressou num desarranjo monetário cujo resultado foi a progressiva perda de valor da moeda local, que empurraria o governo para a consecução de sucessivos planos estabilizadores. Os formuladores do Plano Cruzado, de 1986, rompiam com as soluções mais ortodoxas de estabilização, não aceitando o abandono da óptica expansiva. De fato, com o Plano Cruzado e a ascensão de Funaro ocorreu um deslocamento temporário das forças políticas mais inclinadas às políticas recessivas, em favor de elementos mais progressistas, para os quais o combate à inflação não poderia sacrificar o crescimento. O choque heterodoxo, baseado na teoria neo-estruturalista, visava eliminar o componente “inercial” da inflação, sem levar aos resultados mais criticados da terapia monetarista. O Decreto-lei de 2.283 de fevereiro de 1986, que instituiu o Plano Cruzado, preocupou-se mais em congelar os preços do que em instalar uma política recessiva, portanto. Seguindo-se ao congelamento dos bens finais, os salários, apesar de também congelados, tiveram um reajuste de 8%, com base na média dos seis meses anteriores. O gatilho, dispositivo para reajuste sempre que os preços ultrapassassem em 20%

o reajuste salarial anterior, mostrava que os condutores da política econômica não penalizariam os salários. Pelo contrário, os aluguéis e hipotecas foram congelados sem reajuste.

O resultado do plano foi um aumento da atividade econômica interna, expresso no aumento dos investimentos como resposta à elevação do consumo. Dados do IPEA indicam que as taxas de investimento sobre o PIB se elevaram a 18% nos quatro semestres do ano, estando em média a 16% em 1985. A utilização da capacidade instalada estava em 86% no último trimestre, ultrapassando sua média de 76% no ano anterior. Dados da *Conjuntura Econômica* indicavam um crescimento progressivo das taxas de produção de bens de capital, que saltaram de 11% em janeiro para 22% em setembro. A produção de bens de consumo duráveis, por sua vez, se eleva de 14% a 30% de fevereiro a agosto, paralelamente à diminuição das exportações.

Esse aumento da atividade interna levou a um aumento brusco no déficit em transações correntes que alcançou 5,3 bilhões no fim do ano, que foi tanto o resultado do deslocamento da produção para o mercado interno como do aumento das importações. De 12,5 bilhões de dólares na balança comercial em 1985, ele caiu a oito bilhões em 1986, havendo cinco bilhões de déficit nas transações correntes. A partir de junho, as reservas internacionais foram declinando de um patamar de 11 bilhões até 6,5 em dezembro; em março de 1987 o país não contava com mais de 5 bilhões e 800 milhões, a menor quantia em divisas desde 1983.

De fato, a estrutura produtiva interna não conseguiu suportar um aumento do consumo, que levou à inflação tipicamente keynesiana, de procura sobre a oferta. Nem a canalização para o mercado interno da produção nem o aumento de importações puderam impedir os ágios, a “maquiagem” de preços, e o rápido desabastecimento das prateleiras. Como Wilson Barbosa escreveu:

É difícil imaginar um plano que deixasse mais evidente a fraqueza da economia subdesenvolvida. O problema aparecia do lado da oferta, com insuficiência de base produtiva, falta de matérias-primas e insumo, uma rede de distribuição criada pela baixa produtividade de seu desempenho e por lucros excessivos. Bastou que se elevasse o salário real dos trabalhadores – ainda que artificialmente – por alguns meses, para que a estrutura da oferta passasse da crise de sobreprodução para a de subprodução. Esta é uma questão importante na formação dos desequilíbrios estruturais. A economia, sendo baseada no lucro, não coloca recursos em atividade de menor rentabilidade. Apesar do aparente excesso de bens, qualquer elevação da renda no curto prazo faz aparecer produções insuficientes como pontos de estrangulamento daquela que poder-se-ia ampliar muito mais.⁴⁸

⁴⁸ Políticas econômicas do governo e estagnação: duas décadas perdidas (1981-2000), p.38.

Quando da saída de Funaro, diante do acirramento da inflação, o economista Bresser-Pereira assume a Fazenda. O novo ministro, não obstante defendesse uma renegociação mais soberana da dívida, e não se aceitasse a recessão como remédio para a inflação, assumia no entanto num período crítico, que se seguiu após a frustração geral provocada pelo fracasso do Cruzado. Daí classificar o plano como “emergencial”⁴⁹ e ter de lançar mão de medidas recessivas. Congelaram-se os preços novamente, ainda que com menor rigidez do que no plano anterior. A rigidez excessiva fora considerada um dos motivos que levou ao aumento da instabilidade e a uma nova onda de aumento de preços por parte dos agentes produtivos. O déficit público era também um dos principais alvos de Bresser. A meta era diminuí-lo para 2% do PIB no fim de 1987. Ao mesmo tempo, Bresser declarava a necessidade de conter o consumo, com elevação das taxas de juros. Não efetiva a reforma fiscal sugerida pela qual interviu, Bresser abandonou o cargo, alegando que motivos políticos de Sarney para com seus apoiadores impediam que o ajuste fosse de fato feito.⁵⁰

No fim deste ano, 3,7% do produto interno bruto era transferido em forma de juros aos rentistas externos. Comentou Lipietz na época: “...o custo do pagamento da dívida está hoje bem próximo do custo de suspensão do pagamento. Ao inverso, se se juntarem vários grandes devedores, eles conseguirão uma relação de força não menos terrível: sobreviveriam a medidas retaliatórias, mas os bancos não suportariam o repúdio da dívida.”⁵¹

As políticas de ajuste se seguiram num contexto onde as concepções heterodoxas foram desacreditadas. O plano *Feijão com Arroz*, e o Verão, independentemente da impossibilidade corrente de forçar um aumento da produção para minorar a inflação do lado da oferta – pela existência da restrição externa – adotaram medidas pouco estruturais para tentar dar cabo da inflação, refletindo o impasse a que se chegara. “Foi então que ganhou força no vocabulário a ‘falta de vontade política’. Mailson era visivelmente contra pacotes, não acreditando que eles pudessem mudar o comportamento dos agentes, ou do governo.”⁵²

Como escreveu Baer, Mailson da Nóbrega, que concebera o *Feijão com Arroz*...

⁴⁹ Cf. BRESSER-PEREIRA, *A economia brasileira*, p.181.

⁵⁰ BRESSER-PEREIRA, *ibid.*, p. 180-1.

⁵¹ Alain LIPIETZ, *Miragens e milagres. Problemas da industrialização no Terceiro Mundo*, p.204.

⁵² Wilson do N. BARBOSA, *Políticas Econômicas do Governo e Estagnação: Duas Décadas Perdidas*, p. 63.

...inicialmente se recusou a usar qualquer tratamento de choque, enfatizando somente a necessidade de se empregar medidas de austeridade [...] Limitou-se a administrar o fluxo de caixa do tesouro de modo mais rígido. Entre as principais medidas implementadas estava a proibição de contratar novos servidores públicos, o congelamento do valor real dos empréstimos do setor financeiro ao setor público e a suspensão temporária do mecanismo de indexação para reajustar os salários dos servidores públicos.

53

Este plano falhara, e a inflação chegava a um aumento de 18% no primeiro semestre de 1988 e 28% no segundo, alcançando no fim do período uma variação total de 1.863%. Bresser indicaria que a causa do fracasso deste plano “monetarista restritivo” era a não-realização do ajuste nas contas públicas que havia anunciado.

As próprias expectativas de que um novo plano iria ser lançado acabavam inclinando os agentes a tentar antecipar a continuidade de seus ganhos com novos reajustes, o que ocorreu em 1989. A inventividade do plano Verão demonstra quão crítica havia se tornado a desarticulação econômica. Tentou-se combinar ao mesmo tempo uma política ortodoxa e heterodoxa. Assim (1) congelaram-se preços e salários, de novo; (2) a indexação viu-se eliminada; (3) tentou-se também acabar com a “memória inflacionária” através da criação de uma nova moeda, o “Cruzado Novo”. E o elemento ortodoxo do plano era uma tentativa de impedimento de uma nova expansão monetária. Porém, as taxas de inflação, que em janeiro caíram a 4% de variação, em julho já batiam os 37%. Após o Plano Verão...

...no quadro dramático de instabilidade monetária e financeira dos últimos anos da década de 1980, o único instrumento de política econômica que ainda se mostrava eficaz era a taxa de juros. Admitiam implicitamente a irreversibilidade da situação e que a gestão monetária deveria sancionar passivamente todas as dúvidas e movimentos em torno da riqueza financeira.⁵⁴

Após a expansão de 1986 e a crise de oferta à elevação do consumo, conformou-se um cenário cada vez mais conturbado e menos propício ao crescimento. A burguesia doméstica sobreviveria ao ajuste, com a estatização da dívida e a progressiva financeirização dos investimentos. Todavia, as taxas de acumulação produtiva conheceriam declínio acentuado. Esta financeirização progressiva dos investimentos em torno das “quase-moedas” – isto é, dos instrumentos de indexação, fruto da progressiva desvalorização da moeda de conta legal –

⁵³ Werner BAER, *A economia brasileira*, p.195.

⁵⁴ Luiz Gonzaga BELLUZZO e Julio Gomes de ALMEIDA, *Depois da Queda*, p.278-9.

culminou em agravamento das desigualdades sociais, na medida em que a maioria não tinha acesso a este expediente. As taxas de investimento produtivo do setor público – empresas estatais – também conheceram queda substancial, e o consumo das famílias foi pressionado negativamente. Quanto ao consumo da administração pública, foi a única variável que se manteve mais ou menos constante. O resultado seria uma queda dos padrões de vida, com aumento do desemprego.

2.4. O governo de Collor

O arco de medidas do governo de Collor de Mello levaria a um choque recessivo e ao agravamento da herança da “primeira década perdida”. Na realidade, a eleição de Fernando Collor de Melo, pelo PRN (Partido da Renovação Nacional) inauguraria uma época de profundas transformações para o Brasil. Seu plano de governo envolvia um conjunto amplo de reformas – além da monetária – afinadas com o que então viria a ser chamado de Consenso de Washington. Sua eleição permitiu a aplicação daquele conjunto de propostas, que envolvia medidas de abertura comercial, financeira e de privatização.

Em 15 de março de 1990, o dia em que tomou posse, o presidente iniciava a assinatura de papéis através dos quais se extinguíam alguns ministérios, vendiam-se prédios públicos e dava-se continuidade à privatização de mais empresas públicas, que timidamente começara na década passada, mas que não tinha ganhado fôlego.

No dia 16, o anúncio do novo plano de estabilização revelou havia ultrapassado as expectativas em torno dele. A ministra da Economia Zélia Cardoso de Mello e sua equipe decretaram o bloqueio do dinheiro depositado em conta corrente, poupança, cadernetas de poupança e outras formas de aplicação. Quantias superiores a 50.000 cruzados novos foram bloqueadas por dezoito meses. Seriam devolvidas após o prazo em doze parcelas mensais. Gomes de Almeida e Luiz G. Belluzzo comentam que “a reforma monetária brasileira encontra poucos similares na história. Medidas tão profundamente cerceadoras do acesso à riqueza privada foram aplicadas a economias destruídas por guerras.”⁵⁵

O plano abarcava as seguintes medidas principais: os aplicadores do *over* puderam dispor de no máximo 20% das aplicações de alto valor, ou 25.000 cruzados novos; houve nova troca de moedas; o cruzado novo fora extinto, voltando a moeda a chamar-se cruzeiro. A taxa de câmbio

⁵⁵ Luiz Gonzaga BELLUZZO e Julio Gomes de ALMEIDA, *Depois da Queda*, p.289.

deixaria de ser administrada pelo Banco Central, passando a flutuar de acordo com a oferta/demanda do mercado. Houve suspensão de subsídios à produção local, excetuando-se as da Zona Franca de Manaus. Demitiram-se funcionários públicos e fecharam-se órgãos públicos – tudo no melhor estilo das medidas provisórias, dispositivo legalizado pela Constituição de 1988. Houve ainda redução da dívida interna, para aumentar a receita fiscal, cortando gastos do governo. A carga tributária se elevaria de 23 a 29% do PIB em 1990.

Quanto à política de abertura às importações, elas representavam uma mudança drástica em relação ao período “protecionista” anterior. O discurso oficial falava em uma “indução” forçada da economia local a novos patamares de “competição” e de busca por ganhos de produtividade e modernização, em relação aos quais, dizia-se, a economia brasileira havia estado afastada na última década. Procedeu-se – paralelamente à adoção de medidas de flexibilização do câmbio – à extinção da lista de mercadorias cujas guias de importação foram suspensas na década anterior. Anunciou-se depois uma reforma tarifária geral, que previa sua redução progressiva nos próximos quatro anos.

Segundo Honório Kume, os novos critérios tarifários passaram a ser os seguintes: (i) alíquota de 0% para produtos importados em relação aos quais a produção brasileira tinha claras vantagens comparativas, produtos com altos custos de transporte internacional e artigos não produzidos no Brasil; (ii): alíquotas de 10% para produtos agrícolas e seus derivados; (iii) alíquotas de 10%, 15% e 20% para produtos que fossem compostos com insumos que já possuíssem 0% de alíquota, e (iv) por fim 20% para as mercadorias restantes. O governo também antecipou, para fins de 1993, duas etapas finais do cronograma de redução gradual, marcado para 1994.

Ao tomar posse, em março de 1990, o novo governo anunciou medidas que alteravam profundamente a condução da política de comércio exterior do país. Simultaneamente a uma flexibilização do regime cambial, foi deslançado um programa de liberalização das importações, cujos primeiros passos foram dados através da imediata extinção das listas de produtos com emissão de guias de importação suspensas e dos regimes especiais de importação, à exceção do *drawback* da Zona Franca de Manaus [...]. Seguiu-se, em julho do mesmo ano, a extinção dos programas de importação das empresas. Com o fim dos mais importantes controles administrativos, caberia à tarifa aduaneira o papel principal no estabelecimento de uma proteção adequada à indústria local. Poucos meses depois, era anunciada a reforma tarifária, pela qual as tarifas de todos os produtos sofreriam reduções graduais ao longo dos quatro anos seguintes, ao

final dos quais seria atingida uma tarifa modal de 20%, dentro de um intervalo de variação de 0% a 40%.⁵⁶

Os defensores da abertura sustentavam que ela promoveria uma reestruturação produtiva que modernizaria todo o parque industrial brasileiro. Sob o argumento de que uma política “moderada” encontraria interesses internos que terminariam por impedi-la, o governo praticou uma rápida liberalização. De fato, houve um relativo consenso de parte dos avaliadores de que ela foi brusca, e de que o governo não tinha de fato política industrial. Ibrahim Eris chegou mesmo a afirmar que “*Fernando Collor e sua equipe [...] estavam dispostos a ‘testar os limites do possível’.*”⁵⁷

Por sua vez, Barrionuevo Filho, que entrevistou representantes das associações empresariais mais significativas da economia brasileira, mostra em sua pesquisa que houve consenso, por parte dos representantes das associações dos empresários, de que Collor e sua equipe tinham uma posição inflexível, imediatista e desprovida de qualquer planejamento consistente.⁵⁸ Paralelamente, desde 1989 estava se dando uma valorização cambial, o que facilitaria a elevação das importações.

Tabela 2.1. Brasil. Taxa de câmbio real. 1993 = 100

1985-1988 (média)	135
1989-1992 (média)	111,5
1993	100
1994	91
1995	83,7

Fonte: Boletins do Banco Central (vários números)⁵⁹

⁵⁶ Honório KUME, Guida PIANI e Carlos Frederico BRÁS DE SOUZA, A política brasileira de importação no período 1987-1998: descrição e avaliação, in: CORSEUIL, Carlos Henrique e KUME, Honório (org.). *A abertura comercial brasileira nos anos 1990. Impactos sobre o emprego e o salário*, p.13.

⁵⁷ Citado por Maria Helena ZERWES, *Os passos para a abertura comercial no Brasil*, p. 85.

⁵⁸ Arthur BARRIONUEVO FILHO, *Abertura do comércio exterior no Brasil: a economia política da mudança de estratégia de desenvolvimento*, p.143. Foram 21 as associações cujos representantes foram entrevistados por Barrionuevo Filho entre 1994 e 1995: extração de minerais, minerais não-metálicos, metalurgia, mecânica, material elétrico e de comunicações, material de transporte, madeira, mobiliário, celulose, papel e papelão, borracha, couros e peles, química, farmacêuticos e veterinários, perfumaria, sabões, detergentes e velas, materiais plásticos, têxteis, vestuários, calçados e tecidos, alimentares, bebidas. Cf. p.139

⁵⁹ Obtidos no endereço eletrônico do Banco Central do Brasil: www.bcb.gov.br.

Luiz Filgueiras assim descreve o conjunto de medidas fiscais do primeiro plano de Collor:

Consistiu de medidas tributárias (indexação e redução dos prazos de recolhimento dos impostos, ampliação da tributação, aumento das alíquotas, suspensão dos incentivos regionais – exceto os da Zona Franca de Manaus – e cobrança do IOF em operações da bolsa, cadernetas de poupança e títulos em geral); de uma Reforma Patrimonial (venda de ativos da União e privatização das empresas estatais) e de uma reforma administrativa (reorganização do Estado e corte de gastos da máquina governamental).⁶⁰

Não obstante, paralelamente ao início de uma nova etapa de negociações do serviço da dívida, que diminuiria para 2,5% do PIB em 1990, esse primeiro conjunto de medidas do Plano Collor soçobriria duplamente ao fim deste ano: em primeiro lugar, por provocar uma recessão sem precedentes. O produto interno bruto, segundo dados do IPEA, variou em -2,5 no primeiro bimestre, -8,2 no segundo e -1,9 no terceiro, levando a uma queda anual de 4,4%. Em segundo, porque não evitou que a inflação continuasse sua trajetória ascendente. Para Bresser-Pereira, o plano “ignorou a teoria da inflação inercial e não fez acompanhar o congelamento de preços de uma tablita que neutralizasse o desequilíbrio dos preços relativos derivado do ajuste escalonado característico da inflação inercial.”⁶¹

Tabela 2.2. Brasil. Tarifas de importação entre 1990 e 1995

1990	32,2
Fevereiro/1991	25,3
Janeiro/1992	21,2
Outubro/1992	16,5
Julho/1993	13,2
Dezembro/1994	11,2
Dezembro/1995	13,9

Fonte: Ipeadata.⁶²

Decidiu-se pela implementação de um segundo plano estabilizador, no início de 1991. Ali tentou-se dar cabo das aplicações de prazos de *overnight*, extinguindo-se também algumas

⁶⁰ Luiz Filgueiras, *História do Plano Real*, p. 87.

⁶¹ Luiz Carlos BRESSER-PEREIRA, *Economia Brasileira*, p.182.

⁶² O endereço eletrônico da base de dados do IPEA (IPEADATA) é www.ipeadata.gov.br.

variantes da indexação (o que enfim a atendia em parte às instruções dos neo-estruturalistas de eliminar a “memória inflacionária”), e congelando preços e salários. O plano previa ainda um radical corte de gastos em relação a Ministérios como Educação e Saúde, e em relação às empresas estatais. Houve também um “tarifaço” antes do congelamento dos preços.

Face ao fracasso das medidas de 1990, este novo plano tentara mais uma vez o congelamento de preços e salários, aliado a mais políticas restritivas no campo monetário e fiscal. Tentou-se a unificação das datas-base de reajuste salarial. Porém a variação da inflação de maio sobre abril ia a 8%, totalizando no final do ano 458%, pelo índice IGP-DI. Zélia despediu-se do Ministério em maio de 1991, diante do novo plano derrotado, assumindo em seu lugar o embaixador brasileiro em Washington, Marcílio Marques Moreira. Este lançaria mão de políticas menos restritivas, sem choques e congelamentos. Liberaram-se progressivamente os preços. A inflação, pelo IGP-DI, atingia 13% em julho, 25% em novembro e 26% em janeiro de 1992.

Baer mostrou como os salários dos funcionários públicos foram rebaixados a uma taxa inferior à da inflação ⁶³, além de que os investimentos públicos caíram a uma taxa de 30% prevista para aquele ano. A partir da segunda metade do ano, o novo Ministro ainda aplicaria uma política de restrição ao crédito, e enviara ao Congresso uma proposta de aumentos de impostos sobre as rendas mais altas, o que conferiria ao novo pacote fiscal maior arrecadação.

O Congresso rejeitou esta proposta. Além disso, a queda da atividade econômica, que perdurou em 1992, dificultou uma arrecadação maior. A inflação tinha um componente verdadeiro de disputa entre grupos pela manutenção da renda num ambiente conturbado. Em fins de 1992 ela atingia 24% ao mês, em média, para taxas de investimento e de consumo em queda progressiva, e de uma boa safra agrícola que crescia a 5%. Não havia aumento da demanda nem depressão da oferta, e no entanto a inflação progredia, mesmo com a gama de medidas restritivas.

Com o *impeachment* de Collor, tornar-se-ia presidente o vice Itamar Franco, em novembro de 1992. Durante os dois anos e três meses de seu governo, nada menos que seis ministros ocupariam o cargo da Fazenda. Em maio de 1993, Fernando Henrique Cardoso assumiu a pasta da Fazenda, num contexto onde a taxa de variação da inflação sobre o mês anterior fora de nada menos que quarenta por cento, totalizando 2.708% no ano. Com a introdução do “Plano de Ação Imediata”, começaria a articulação do Plano Real, que é matéria do próximo capítulo.

⁶³ Werner BAER, *A economia brasileira*, p.202.

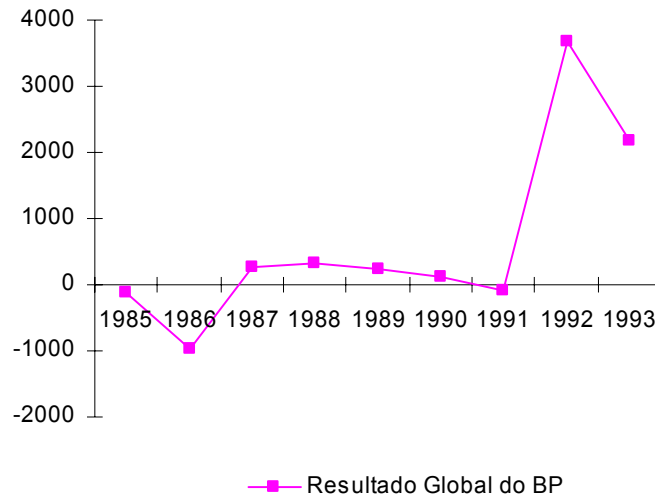
2.5. Análise de dados

Nesta seção, verificam-se as raízes das flutuações com a análise do desempenho no período dos principais componentes da demanda agregada, tais como os investimentos, o consumo, e os resultados das transações externas medidas pelo balanço de pagamentos. Quanto a este, não houve resultados globais positivos que permitissem uma taxa de expansão no período 1985-1989. Ele se mostrou permanentemente pressionado pelos sucessivos déficits na conta de serviços, que foram da ordem de 12 a 15 bilhões de dólares anuais. O saldo em transações correntes foi negativo entre 1985 e 1987, e positivo apenas em 4 bilhões e 1 bilhão em 1988 e 1989, respectivamente. De fato, a conta de rendas foi responsável por uma proporção de aproximadamente 80% dos saldos negativos totais em transações correntes.

O baixo aporte de capitais contribuiu para o desempenho ruim do BP. Na realidade, o país permaneceu isolado do mercado internacional de capitais até 1992, ano em que a conta capital registrou um resultado líquido positivo de 9 bilhões de dólares em investimentos. Anteriormente, o resultado global mais positivo se deu em 1987, quando atingiu 3 bilhões e 259 milhões. Foi negativo em 1988, com fuga de 2 bilhões, e praticamente insignificante em 1985 e 1989, com, respectivamente, 197 e 629 milhões de dólares.

O *investimento estrangeiro direto* (IED) não permitiu um acúmulo de divisas significativo, tendo estado sujeito a forte flutuação, principalmente a partir dos anos 90. Seu montante máximo chegou a 2 bilhões e 600 milhões em 1988, quando o déficit na conta de serviços atingia 15 bilhões. Por outro lado, a brusca elevação dos investimentos em carteira, depois da liberalização de Collor permitiu fechar o resultado global do balanço de pagamentos com resultados mais positivos. Tal não teria sido possível, porém, sem a forte recessão dos anos 1990-1992.

Gráfico 2.1. Brasil. Resultado Global do Balanço de Pagamentos. US\$ milhões.



Fonte: Banco Central.

Não obstante o esforço na busca do novo “drive” exportador, o que se verificou foi um crescimento relativo maior das importações. Os saldos das exportações sobre as importações se deram com cada vez maior dificuldade. Houve uma tendência decrescente na relação exportações/importações, tendo as primeiras se elevado em 1,7, em absoluto, e as importações em 2,5.

Na administração Sarney houve uma queda brusca de todos os elementos que compõem o crescimento econômico, excetuando-se o consumo das administrações públicas (exceto as estatais). Após o Plano Cruzado de Funaro, induziu-se o país a uma redução drástica da atividade. De fato, tal era a única opção compatível com um pesado fardo de remessas de juros de 1985 a 1989, que em dólares consumiram aproximadamente de 4 a 5% do PIB anualmente, até 1990.

Tabelas 2.3 e 2.4. Brasil. Balanço de Pagamentos. Transações Correntes (3) e Conta Capital (5).
US\$ milhões.

Tabela 2.3

Ano	Export.	Import.	Saldo BC	Rendas	Saldo de Serviços	Saldo Transações Correntes	Saldo BP
1985	25639	13153	12486	-11283	-12877	-248	-457
1986	22349	14044	8304	-11150	-13707	-5323	-3826
1987	26224	15051	11173	-10418	-12676	-1438	1015
1988	33789	14605	19184	-12200	-15096	4180	1249
1989	34383	18263	16119	-12667	-15334	1032	886
1990	31414	20661	10752	-11773	-15369	-3784	481
1991	31620	21040	10580	-9743	-13543	-1407	-369
1992	35793	20554	15239	-8152	-11336	6109	14670
1993	38555	25256	13299	-10331	-15577	-676	8709

Fonte: Banco Central.

Tabela 2.4

Ano	Conta Capital e Financeira	Investimento externo direto	Investimento em carteira	Empréstimos e Financiamentos (curto e longo prazos)	Empréstimos de regularização (FMI e outros)	Saldo BP
1985	197	1337	-231	-43	-63	-457
1986	1432	174	-475	408	-613	3836
1987	3259	1031	-428	-317	-1147	1015
1988	-2098	2630	-498	152	-456	1249
1989	629	607	-421	-2974	-852	886
1990	4592	364	472	-3604	-741	481
1991	163	87	3808	-4548	-590	-369
1992	9947	1924	14465	8666	-406	14670
1993	10495	799	12325	3546	-496	8709

Fonte: Banco Central.

Tabela 2.5. Brasil. Consumo agregado. R\$ de 2004.

Anos	Consumo final – famílias.
1985	1.040.771.231
1986	1.195.842.887
1987	1.071.407.037
1988	925.791.131
1989	903.239.253

Fonte: Ipeadata. Deflator: IGP-DI.

A tabela 2.5 permite ver uma contenção brusca do consumo das famílias no segundo lustro dos anos oitenta. O consumo agregado em 1989 era menor em aproximadamente 137 milhões do que em 1985. A progressiva queda relativa do estoque líquido de construção civil permite ver igualmente uma forte pressão estabelecida sobre as famílias. O crescimento relativo da construção civil de 1985 a 1989 tem um flagrante contraste com década passada, onde esteve numa média de 8,5% de variação relativa em relação aos anos anteriores. O padrão de freio do crescimento após 1986 se repete, depois do que as taxas passam a decrescer num patamar inferior aos 6%. A variação da construção civil chega a 5,5% em 1990, quase a metade da taxa de variação alcançada em 1975.

Os sucessivos planos de estabilização não se pautaram por uma política de recomposição das perdas que a inflação impunha ao consumo. Pelo contrário, a sancionavam, o que permitia evitar o desequilíbrio externo. A contenção da demanda passou a constituir uma meta buscada de maneira declarada, visto a crise vinda do fracasso do Cruzado. Após a retomada da inflação o Plano Bresser extinguiu o gatilho e manteve altas taxas de juros, impedindo o consumo de bens duráveis, e ao mesmo tempo congelando os salários. A taxa de câmbio foi desvalorizada em 9,5%, e passaria a sofrer uma desvalorização diária, o que deprimiria ainda mais o poder de compra. A política do *Feijão-com-Arroz*, já com Maílson da Nóbrega em 1988, teve caráter ortodoxo, levando a uma recessão. Declaradamente optou-se por suspender temporariamente o reajuste dos funcionários públicos. No verão de 1989, novas medidas para conter o consumo eram aplicadas, com novas elevações das taxas de juros, restrição do crédito e extinção da indexação dos salários.

Gráfico 2.2. Brasil. Transformação de Ativos líquidos reais – construção civil – famílias.



Fonte: Ipeadata. Deflator Implícito do PIB.

Os investimentos não ofereceram perspectivas melhores. As taxa de investimento sobre o PIB declinaram significativamente após a expansão de 1986, o que mostra o mesmo padrão referente ao consumo. Na tabela 2.6 verifica-se um declínio brusco desde a média herdada da década de setenta. Entre 1970 e 1979 a taxa média de investimento sobre o PIB era de 24%; em 1985 ela estaria em 16%, uma diminuição de praticamente dez pontos percentuais, sobre um PIB em estagnação.

Cano comenta que o Plano *Feijão com Arroz* “endureceu o ajuste, encurtando prazos de recolhimento de impostos e aumentando algumas alíquotas, reindexando a economia e aprofundando a recessão, com o PIB total estagnado e a indústria reduzindo sua produção em 3,4%”. Por su vez, o Plano Verão determinou “forte elevação dos juros reais; aumento dos preços públicos e corte do gasto; política monetária e de crédito constrangidas; congelamento por tempo indeterminado de todos os preços de bens e serviços; idem aos salários.”⁶⁴

⁶⁴ Wilson CANO, *Soberania e Política Econômica*, p. 218.

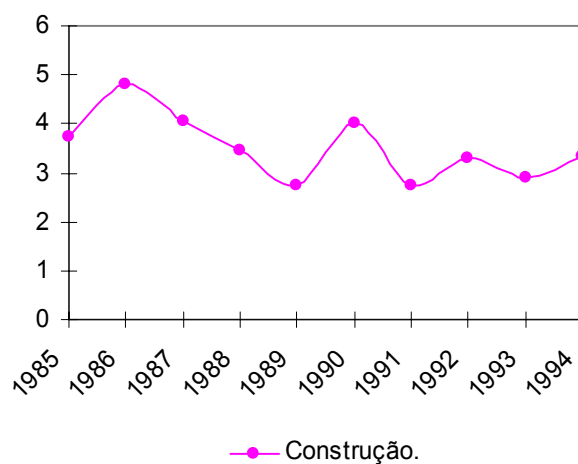
Tabela 2.6. Brasil. Variação de ativos líquidos de bens de capital e taxa de investimento/PIB.

Ano	Variação (%) de ativos líquidos reais. Bens de capital. <i>Setor privado.</i>	Ano	Taxa de Investim./PIB. Preços 1980.
1985	2,8	1981	21,6
1986	5,1	1982	19,9
1987	3,6	1983	17,2
1988	2,7	1984	16,3
1989	1,7	1985	16,4

Fonte: Ipeadata. Deflator implícito do PIB.

Refletindo a queda dos investimentos, a acumulação em forma de ativos líquidos reais em bens de capital deprimiu-se. Sua variação em relação ao ano anterior chegou a apenas 1,7% em 1989, tendo estado em 5% em 1986. Por sua vez, a formação de construções em capital fixo apresentou uma diminuição menos pronunciada, mas nitidamente estagnada.

Gráfico 2.3. Variação de transformação de capital fixo. Setor privado. Construção.



Fonte: Ipeadata. Deflator implícito do PIB.

Tabela 2.7. Brasil. Administração Pública

Ano	Carga tributária (% do PIB)	Varição (%) de ativos líquidos reais. Máquinas e equipamentos.	Varição (%) estoque bruto. Construção	Consumo Final da Administração Pública.
1985	23,8	2,7	3,7	170.405.920,20
1986	26,5	14,1	4,8	201.504.882,70
1987	24,3	5,1	4,0	222.709.354,15
1988	23,4	0,8	3,9	219.7762.21,77
1989	23,7	-1,1	2,76	258.356.464,06

Fonte: Ipeadata. Para o Consumo Final da Administração Pública R\$ de 2004 e deflator IGP-DI. Para as outras séries, deflator implícito do PIB.

Sob uma avaliação *keynesiana*, a administração pública de Sarney não levou à frente seu papel na “socialização da produção”, no caso de diminuição do fluxo de novas riquezas a que leva a queda do investimento produtivo. Pelo contrário, a estratégia imputada às empresas públicas no ajuste conheceu um arco de medidas que unia cortes de tarifas e de investimentos. Escreveu Carneiro:

A combinação simultânea de cortes de gastos ativos (em especial de investimentos) com a manutenção de incentivos e subsídios (associados à política monetária restritiva) e aumento da carga de juros criou uma situação de profundo desequilíbrio no financiamento público. (...) A defasagem de preços e tarifas públicas, que constitui importante subsídio ao setor privado e um fator crucial do desequilíbrio das finanças públicas, ampliou-se no período 1984-1989.⁶⁵

A formação de capital fixo em forma de construções sofreu diminuição no pós-1986; as taxas de variação positiva do estoque bruto foram decrescendo até atingir 2,74% em 1989. O mesmo ocorre com o estoque líquido de máquinas e equipamentos da administração pública, que apresentou avassaladora variação negativa a partir da queda do ministro Funaro, indo de 14% em 1986 até a *desacumulação* de 2% em 1989.

O consumo total da administração pública compõe gastos referentes aos salários de funcionários públicos e encargos, assim como a subsídios concedidos, transferências de assistência e previdência e os juros da dívida pública interna. Eles representavam um conjunto de obrigações e

⁶⁵ Ricardo CARNEIRO, *Desenvolvimento em Crise*, p. 192-4.

interesses em torno do Estado que impedia que esta variedade de gasto fosse refreada, tendo na verdade sido o único componente da demanda agregada que não sofreu pressão negativa.

Seu padrão difere em relação às variáveis ligadas à produção, com uma variação em relação ao ano anterior marcada por altos e baixos, diferentemente da tendência vista pelas outras séries. Assim, seu montante em relação ao PIB se elevou de 10 para 15% de 1985 a 1989. Quanto à carga de tributos em relação ao PIB, se manteve em patamar moderadamente crescente, de 23 a 26%.

As séries que montam ao consumo da administração pública permitem inferir que o “ajuste” se dava principalmente em relação à produção real, com cortes de investimento das estatais e fixação de suas tarifas, ao passo que o consumo total – expresso nos juros internos, na contratação de funcionários, encargos gerais e subsídios – não pôde ser refreado, o que na verdade conformava um dos componentes principais das pressões inflacionárias. A “pressão” estabelecida no Estado era maior do que ele podia suportar de fato, de modo que, não sendo possível deixar de atendê-las, o déficit era a única saída. As séries permitem ver que a perspectiva estruturalista da inflação não era, assim, improcedente.

Tabela 2.8. Brasil. Administração Pública. R\$ de 2004.

Ano	Subsídios à produção (R\$ mil)	Dívida líquida total. Governo Federal e Bacen (R\$ mil)
1985	27.381.893,21	27.381.893,21
1986	27.785.688,39	27.785.688,39
1987	29.057.864,84	29.057.864,84
1988	21.366.328,64	21.366.328,64
1989	34.780.811,05	34.780.811,05

Fonte: Ipeadata. Deflator: IGP-DI.

Em resumo, neste período, as tentativas de “enxugamento” das contas dos setores públicos recaíram mais fortemente sobre o lado real da economia, em forma de diminuição da produção. O consumo total da administração pública englobava um conjunto de obrigações que não podia ser

refreada, pois justamente computavam salários e encargos, subsídios, transferências de assistência e previdência e os juros da dívida pública interna.⁶⁶

Em 1990 e 1991 o resultado do balanço de pagamentos foi ainda mais negativo, apesar da forte retração da atividade interna. Uma conjugação de retração de saldos comerciais – com elevação das importações e diminuição das exportações – aliada a um aumento do pagamento de empréstimos, incluídos os do FMI, tornaria o BP quase deficitário. Isso foi minorado pelo reflexo da política de liberalização na conta de capital, que apresentou um maior aporte de capitais externos, em forma de investimento direto estrangeiro e em carteira.

Em 1992 o BP é positivo, interrompendo uma série de sucessivos resultados apertados, que constituíam de antemão um freio à atividade interna, dada a necessidade do equilíbrio externo. As exportações retomam fôlego, com elevação de quatro bilhões, e as importações encolhem, de modo que o saldo comercial é de 15 bilhões de dólares. Neste ano há também uma significativa redução da remessa de juros, e a contratação de novos empréstimos de curto e longo prazos. Esse cenário só foi possível, no entanto, devido à continuidade da retração interna (variação de -0,5% do PIB).

Na administração de Collor eliminou-se o consumo como fator de expansão do produto. Após um moderado crescimento em 1991, o consumo das famílias continuou sua trajetória de queda, que herdara da década passada. No fim de 1993 ele estava abaixo de seu patamar em 1990. Informa o IBGE⁶⁷ que o rendimento médio real declinou de 133 em 1989, para 120 em 1990, e de 99,7 em 1991 para 91,8 em 1992 (1994=100).

Tabela 2.9. Brasil. Consumo agregado. R\$ de 2004 (mil).

Anos	Consumo final – famílias.
1990	944.659.204
1991	994.583.063
1992	968.151.810
1993	943.816.627

Fonte: Ipeadata. Deflator: IGP-DI.

⁶⁶ “...os desajustes estruturais vêm finalmente se expressar sob a forma de uma crise monetária, cuja única fonte administrável é a crise fiscal, uma vez que o governo deve assumir todos os óbices e fracassos das operações sociais e econômicas.” Wilson do Nascimento BARBOSA, *ibid.*, p.81.

⁶⁷ Cf. Economia Brasileira Contemporânea (1945-2004), Apêndice Estatístico, p.413.

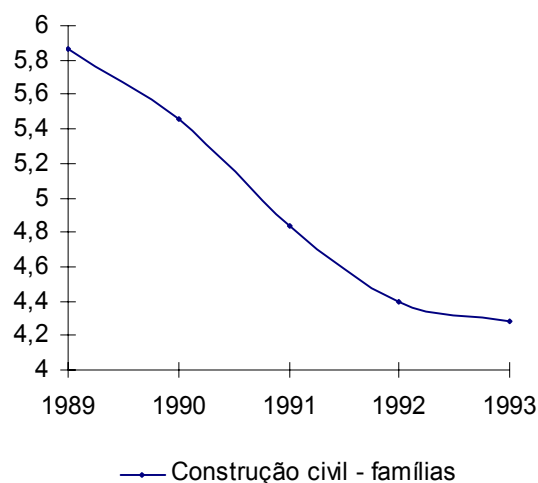
Tal como no período anteriormente analisado, a retração do consumo das famílias tem um paralelo estreito com a diminuição do estoque de capital bruto em forma de construção civil, como ilustrado no gráfico 2.4. A variação de construção civil declinou de 5,8% anuais, em 1989, para 4,2 em 1993, em movimento de queda sem interrupção.

Tabela 2.10. Brasil. Nível de atividade econômica.

Anos	Utilização da Capacidade Instalada (%)	Crescimento do PIB (%)
1989	81	3,2
1990	74	-4,3
1991	75	1
1992	72	0,5
1993	77	4,9

Fonte: FGV e IBGE.

Gráfico 2.4. Brasil. Transformação de ativos líquidos reais – construção civil – famílias.



Fonte: Ipeadata. Deflator implícito do PIB.

Na vigência dos planos da administração Collor, o desempenho da taxa de acumulação teve queda acentuada. Segundo o IBGE, a formação bruta de capital fixo como porcentagem do PIB, a preços correntes, mostrou 19,5% no período 1990/1994, tendo estado em 22% no lustro anterior (1985-1989). Na verdade, poder-se-ia dizer que a acumulação industrial também foi bloqueada enquanto vigoraram os planos Collor I e II, como evidenciam os dados de *Boletim Conjuntural*, fornecidos por Baer.⁶⁸ Segundo os dados desta publicação do IPEA, apenas no segundo e terceiro bimestre de 1991 a produção industrial não variou negativamente. A recuperação de 12% no segundo bimestre de 1991 se deu sobre uma taxa passada de -6%. Escreveu Wilson Cano: “É justo lembrar que o governo também formulou um programa de ‘Diretrizes gerais para a política industrial e de comércio exterior’, no qual acenava com instrumentos de incentivos e de financiamento para a melhoria da produção, da produtividade e da competitividade. Contudo, não se dava conta da contradição entre esse intenção e os rumos que imprimia à política econômica geral, de abertura e desregulamentação.”⁶⁹

Tabela 2.11. Brasil. Crescimento Industrial

Anos e Bimestres	Taxas de Crescimento Industrial.	Anos e Bimestres	Taxas de Crescimento Industrial.
1990 – I	-2,7	1991 – I	-6,0
II	-15,4	II	12,6
III	12,8	III	0,0
IV	-4,8	IV	-3,8
1992 – I	-2,0	1993 – I	-3,8
II	-2,0	-	-
III	-1,5	-	-
IV	4,3	-	-

Fonte: *Boletim Conjuntural*. Retirado de BAER, *A Economia Brasileira*, p.200.

⁶⁸ Werner BAER, *A economia brasileira*, p.200.

⁶⁹ Wilson CANO, *Soberania e Política Econômica na América Latina*, p.233-4.

Para abordar-se o movimento dos gastos públicos, considere-se que, como escreve Cano, a partir de 1990 “foram tomadas medidas emergenciais de combate à sonegação, de aumentos de vários tributos e cortes drásticos em subsídios e outros gastos. O Plano [Collor 1] projetou converter o déficit anterior (8% do PIB) em superávit (2%), representando enorme contração na demanda.” Esse corte dos gastos do Estado continuou no Plano Collor 2, de modo que “a relação *dívida interna pública federal*/PIB era cerca de 13% em dezembro de 1989, e quando Collor sai, em setembro de 1992, cai para 8,5%; em bilhões de dólares correntes, isso representou uma queda de 62 para 35.”⁷⁰

Tabela 2.12. Brasil. Administração pública. Deflator implícito do PIB.

	Carga tributária (% do PIB)	Variação (%) de ativos líquidos reais. Máquinas e equipamentos.	Consumo Final da Administração Pública.
1990	29,60	-1,14	258.356.464,06
1991	24,43	-2,03	307.294.732,67
1992	24,96	2,84	289.156.623,73
1993	25,30	-1,56	268.527.447,20

Fonte: Ipeadata. Para o Consumo Final da Administração Pública, reais de 2004 e deflator IGP-DI.

As constatações de Cano verificam-se empiricamente na tabela 2.12. Nota-se forte refluxo do consumo final da administração pública depois de 1991, de -6 e -5%, em 1991 e 1992. Esta variação negativa adveio de um forte corte de subsídios, de uma redução brusca da dívida do governo federal e de uma redução com gastos em forma de salários. Contudo, percebe-se que houve uma “inelasticidade” em diminuir gastos federais com outros encargos de sua responsabilidade, porque o consumo da administração pública em porcentagem do PIB cai apenas em 2% de 1990 a 1993.

Por outro lado, a carga tributária não revelou uma faceta “liberal”, apesar do discurso oficial. De 23% em 1989 ela se eleva a 29% em 1991, estabelecendo-se na média de 24%. Isso se explica pelo aumento emergencial de tributos e o esforço contra a sonegação fiscal que marcaram o primeiro ano do presidente alagoano, além da diminuição de subsídios já comentada.

⁷⁰ Wilson CANO, *ibid.*, p. 233.

Semelhantemente ao diagnóstico traçado sobre o governo de José Sarney, o governo de Collor levou à frente a disposição em diminuir os gastos com a produção real, o que se nota pela diminuição dos subsídios à produção e na variação negativa de ativos líquidos reais em máquinas e equipamentos, por parte das empresas na rubrica de administração pública. O governo federal também diminuiu gastos com empregados, que foi uma variável mais ou menos “inelástica” no lustro anterior, como vimos. O governo eleito em 1989 teve melhores condições políticas para demitir funcionários. As demissões se deram principalmente em 1990, caindo os encargos com salários, na conversão feita para reais, de 45 bilhões em 1990 a 35 bilhões e 555 milhões em 1991.

Percebe-se que o governo de Collor encontrou melhores condições para reduzir gastos e dívidas do governo – assim, diminuição do consumo. As dívidas do Bacen e do governo Federal foram reduzidas em 60 bilhões, aproximadamente, em dois anos e meio. Nesse sentido, houve grande queda na demanda agregada por parte do governo em relação à administração passada, o que certamente foi um fator explicativo do agravamento da recessão. O governo Collor, portanto, contribuiu para aprofundar a crise herdada dos anos 80. Ao mesmo tempo, essa política não impediu que a inflação ressurgisse mais forte, o que sugere que ela tinha outros elementos explicativos além do tão propalado “déficit público”.

Tabela 2.13. Brasil. Administração pública. R\$ de 2004.

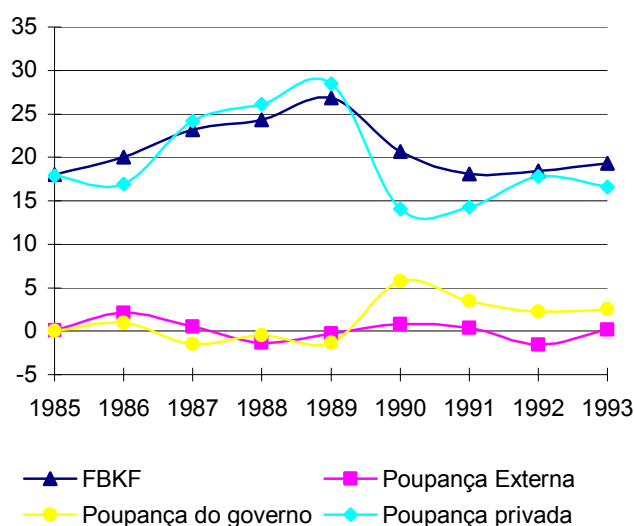
Anos	Remuneração a empregados (gov. Federal). Salários e ordenados brutos. R\$ mil.	Subsídios à produção (-) R\$ mil.	Dívida total líquida do Governo Federal e Banco Central. R\$ milhões.
1990	45.945.602	-20.598.386,64	81.661,35
1991	35.553.632	-21.723.165,76	214.542,7
1992	32.718.536	-26.671.505,14	199.935,1
1993	37.185.971	-6.816.359,636	158.633,2

Fonte: Ipeadata. Deflator IGP-DI.

O gráfico 2.5, abaixo, permite ver a trajetória das variáveis analisadas acima no nível maior de agregação, e no médio prazo. Percebem-se o colapso do financiamento pela “poupança externa” em todo o período; e a inexistência de poupança pública até o advento das medidas de Collor – após as quais a poupança pública flutua entre 3 e 5% do PIB. Ao acentuar o corte gastos, que já

vinha de (19)80, o governo Collor contribuía para tornar mais aguda a queda da atividade econômica, sob uma análise *keynesiana*. Com o superávit, a ingerência pública reduzia ainda mais seu papel de dinamização econômica através do gasto direto e de indução indireta do investimento privado, o que teria implicações tácitas num cenário de estagnação. Deu-se paralelamente forte declínio da formação bruta de capital. No entanto, a retração dos investimentos, do consumo e dos gastos públicos não impediu o acirramento das taxas de inflação, que acumulava variação de 1.477% no fim de 1990.

Gráfico 2.5. Brasil. Poupança e Formação bruta de capital (% do PIB).



Fonte: IBGE.

Tabela 2.14. Brasil. Consumo final das famílias e Renda disponível bruta. R\$ de 2004.

1975	835.563.708,41	1.213.562.595,75
1976	933.860.192,95	1.335.573.305,26
1977	1.003.598.860,91	1.427.081.369,05
1978	1.038.807.676,94	1.482.365.636,20
1979	1.121.482.876,78	1.580.030.601,79
1980	1.176.642.301,18	1.648.290.906,61
1981	1.034.147.645,03	1.492.578.959,71
1982	1.092.912.647,37	1.529.046.352,61
1983	979.320.207,53	1.337.672.632,65
1984	946.621.131,13	1.326.364.774,19
1985	1.040.771.231,19	1.542.361.305,83
1986	1.195.842.887,57	1.722.093.868,32
1987	1.071.407.037,72	1.693.503.958,57

1988	925.791.131,72	1.565.346.568,25
1989	903.239.253,14	1.613.619.626,08
1990	944.659.204,19	1.556.098.349,29
1991	994.583.063,77	1.584.175.885,08
1992	968.151.810,72	1.549.197.548,98
1993	943.816.627,31	1.536.860.216,58

Fonte: Ipeadata. Deflator: IGP-DI.

O consumo e o rendimento agregado no período foram sujeitos a um impedimento em sua trajetória de expansão moderada, herdada do período militar. Percebe-se uma tendência a um crescimento do consumo e do rendimento disponível agregados entre 1975 e 1985, fruto das grandes taxas de crescimento do produto. No período de 1985 a 1993 ocorre inversão desta tendência. A estagnação do produto e a transferência de poupança interna ao exterior resultaram em diminuição progressiva do rendimento e do consumo da população local. A visualização dos gráficos a seguir deixa ver como o rendimento agregado esteve praticamente todo tempo abaixo da tendência histórica apontada. Permite ver também como o ajuste imprimiu em seus primeiros anos (isto é, de 1984 a 1989) um rebaixamento forte do consumo.

De fato, no período inicial da Nova República as autoridades locais não se pautaram por uma estratégia nacional que respondesse com satisfação às modificações do cenário internacional no pós-1980. A redemocratização do país acentuou as dificuldades de uma população já pauperizada por anos de crescimento “sem distribuição do bolo”. Vê-se que a sucessão de planos de estabilização penalizou fortemente o consumo, expediente condizente com a eliminação de possíveis pressões inflacionárias de tipo “aumento de demanda”, como no Plano Cruzado. Ao mesmo tempo, a redução do consumo era a estratégia compatível com uma situação de manutenção de déficits volumosos na conta de serviços e de superávits na balança comercial.

Um comentador externo – Eric Hobsbawm – assim escrevia, à época (1991) sobre a situação brasileira no fim dos anos 80:

O Brasil, um monumento à negligência social, tinha um PNB *per capita* quase duas vezes mais que o Sri Lanka em 1939, e mais de seis vezes maior no fim da década de 1980. No Sri Lanka, que subsidiara alimentos básicos e dera educação e assistência médica gratuitas até a década de 1970, o recém-nascido médio podia esperar viver vários anos mais que o brasileiro médio, e morrer ainda bebê mais ou menos na metade da taxa brasileira de 1969, e num terço da taxa brasileira de 1989 (World Tables, 1991, pp.144-7, 524-7) A

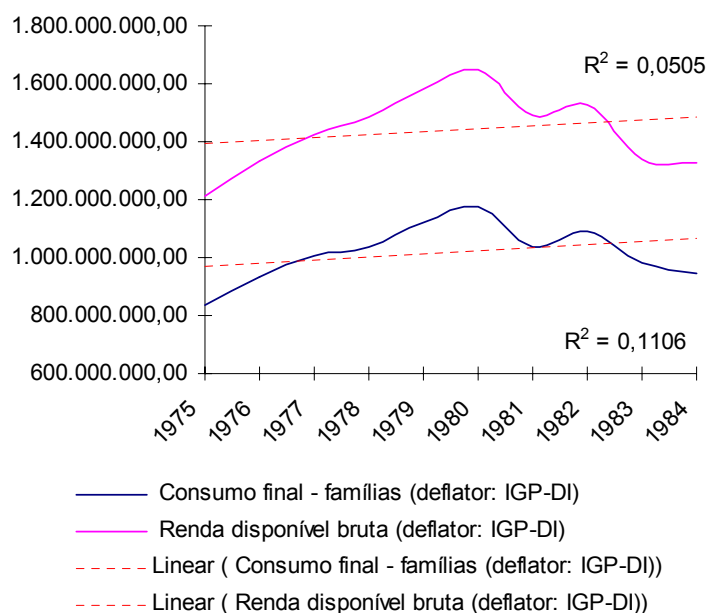
percentagem de analfabetismo em 1989 era quase duas vezes maior no Brasil que na ilha asiática.⁷¹

Por sua vez, afirmou Pochmann:

Em relação à renda *per capita* dos países que constituem o centro do capitalismo mundial, a renda *per capita* brasileira apresentou uma tendência de forte elevação entre 1930 e 1980, coincidindo com a fase de industrialização nacional. No ano de 1980, por exemplo, a renda média dos brasileiros foi equivalente a 36,1% da renda *per capita* do centro capitalista, enquanto em 1930 era de 24%. Caso não houvesse uma ruptura deste movimento, a renda *per capita* nacional seria equivalente a 42% da renda por habitante dos países ricos em 2000. Mas, com a situação de estagnação da renda *per capita* pós-1980, a renda média dos brasileiros foi apenas 27% da renda média dos habitantes dos países ricos no ano de 1999, regredindo a uma situação próxima à de 1940.⁷²

A trajetória das séries no gráfico 2.7 abaixo evidencia com clareza qual papel o modelo de “ajuste” reservava para o desempenho da renda e do consumo agregados. Ambos seguiam tendência ascendente até 1980, depois da qual sofrem inflexão brusca, passando, de 1980 a 1984, por marcantes flutuações de tendência de queda.

Gráfico 2.6. Brasil. Consumo final das famílias e renda disponível: 1975-1984. R\$ de 2004.



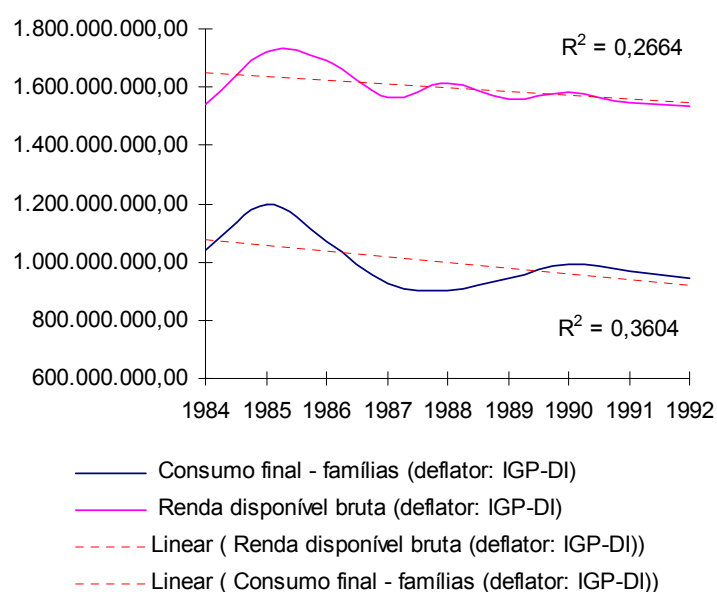
Fonte: Ipeadata. Deflator IGP-DI.

⁷¹ Eric HOBBSAWM, *A Era dos Extremos*, p.555.

⁷² Marcio POCHMANN, *O emprego na Globalização*, p.38.

Finalmente, durante todo o período houve crescente dificuldade de colocação dos produtos brasileiros externamente. A participação do Brasil no comércio internacional se elevou de 1,2% a 1,4% de 1982 a 1984, no período inicial do ajustamento, mas iniciou trajetória decrescente ao longo dos anos seguintes, tendo baixado a 0,9% em 1990. O gráfico 2.9 também deixa ver de modo claro o forte movimento de diminuição das importações a partir do início dos anos oitenta, e um hiato crescente em relação às exportações. Esse hiato, porém, se manteve em elevação mais pela diminuição das importações do que pela própria expansão das exportações. Os incentivos às exportações não conseguiram evitar a tendência negativa da participação do Brasil no comércio mundial.

Gráfico 2.7. Brasil. Consumo final das famílias e renda disponível: 1975-1984. R\$ de 2004.



Fonte: Ipeadata. Deflator IGP-DI.

Houve fraca elevação dos produtos manufaturados na pauta de exportações brasileiras, com leve queda dos produtos básicos. Os industrializados flutuaram entre 58 e 60% das exportações, e os semi-manufaturados cresceram 50%, passando de aproximadamente 15% da pauta para 20% em 1992. O movimento contrasta com a década de setenta, onde houve aumento expressivo da

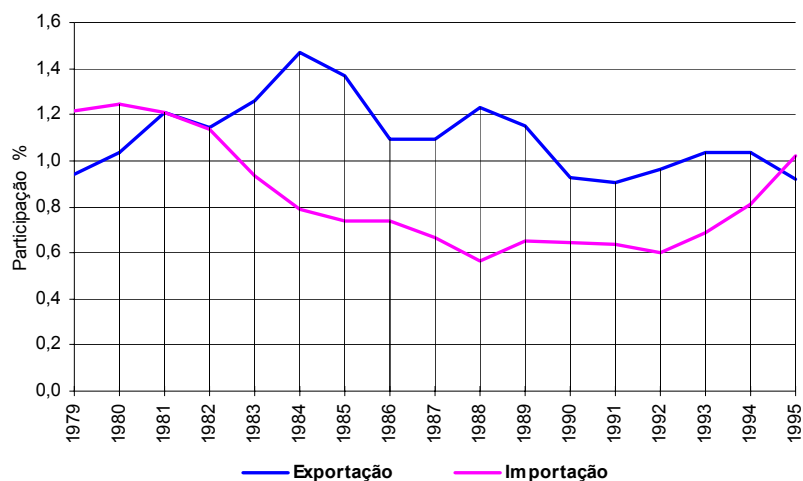
participação das exportações de manufaturados e semi-manufaturados em relação aos produtos básicos.

Tabela 2.15. Brasil. Termos de troca.

1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
61,8	78,5	70	75,6	72,1	65,2	69	70,3	71,2

Fonte: Funcex.

Gráfico 2.8. Participação do Brasil nas exportações e importações mundiais (em %). (Dólares FOB).



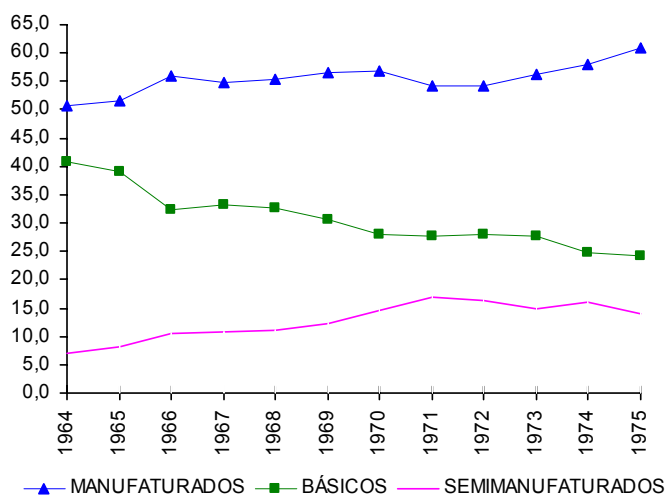
Fonte: SECEX.

A estagnação da participação dos produtos da indústria contribuiu para agudizar a tendência para a manifestação das trocas desiguais, contribuindo para a dificuldade de o valor das exportações superar o das importações. A relação dos termos de troca se mostrou constantemente desfavorável, flutuando entre 75 e 68, durante todo o período assinalado.

Assim, afirmou Carneiro: “Fica evidente que a mudança de preços relativos foi insuficiente para promover uma ampla integração da indústria brasileira aos mercados externos. A rigor, o aumento dessa articulação ocorreu, sobretudo, pela ampliação das exportações do segmento de bens intermediários cuja implantação havia sido decidida muito antes, ainda no âmbito do II PND,

ao longo da segunda metade da década de 70. Isso indica claramente a preeminência dos mercados internos e dos mecanismos de crescimento baseados em sua dinâmica.”⁷³

Gráfico 2.9. Brasil. Exportações Brasileiras por Fator Agregado. Participação (%) sobre o total geral.



Fonte: SECEX.

2.6. Interpretação do período 1985-1993

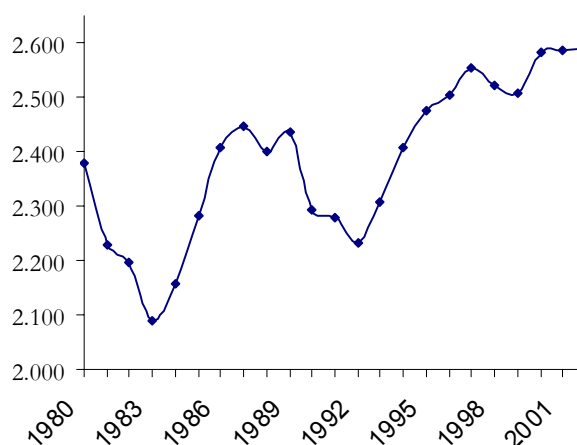
A crise do financiamento externo e a lógica do ajuste determinariam o modo como este leque de variáveis iria se comportar nas décadas de 1980 e 1990. Causando uma ruptura da avaliação da riqueza sob um dado padrão monetário⁷⁴, expressa na perda da capacidade da moeda doméstica de ser padrão de referência de preços, avaliação de riqueza e contratos, “o ajustamento, na medida em que agravou as condições de financiamento do setor público e desorganizou os padrões de avaliação e risco das decisões empresariais, provocou a paralisia dos agentes que comandam o investimento: o setor público, acossado pela crise simultaneamente fiscal e

⁷³ Ricardo CARNEIRO, *Desenvolvimento em Crise*, p.160.

⁷⁴ Luiz Gonzaga BELLUZO e Júlio Gomes de ALMEIDA, *Depois da Queda*, p.89.

financeira; o setor privado, líquido e ‘ajustado’, mas prisioneiro da incerteza e da ruptura das expectativas.”⁷⁵ A diminuição dos investimentos causaria uma forte queda do rendimento e do consumo das famílias, trazendo estagnação e aumento da pobreza para a maioria da população. Isto porque se a burguesia pode manter sua reprodução e mesmo seu enriquecimento com a reprodução simples do capital, o mesmo não pode ser dito sobre os trabalhadores. Estes precisam da criação de um número de empregos correlatos ao seu aumento demográfico para assegurar sua . No entanto, a crise seria ainda mais grave porque a economia operava com fortes flutuações negativas de sua atividade econômica.

Gráfico 2.10. Brasil. PIB real *per capita*. Em US\$.



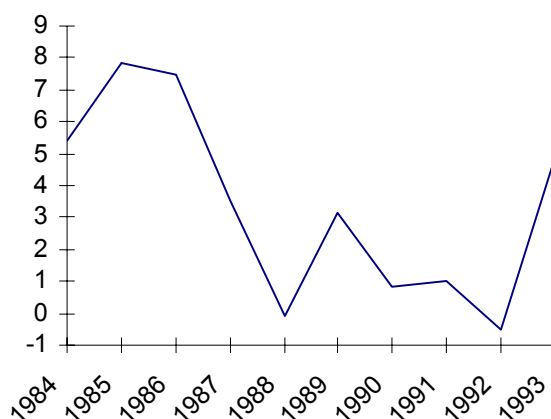
Fonte: Ipeadata.

O crescimento em 1985 foi de 7,8%, mas o encargo da dívida se agravava. O então ministro Dornelles determinou corte de 10% dos gastos da União. O agravamento da questão política levou a sua queda, assumindo Dílson Funaro, com uma política mais progressista e um discurso de não sacrificar o crescimento em favor dos interesses externos. Daí a formulação do Plano Cruzado, o primeiro programa “heterodoxo”, que tentou mesclar a estabilização – em janeiro a inflação atingia 25% – e crescimento, com um reajuste positivo dos salários. O aumento do consumo e da produção, e a meta muito rígida do patamar inflacionário a atingir, determinaram a volta das pressões inflacionárias e uma crise no balanço de pagamentos, que levaria à moratória.

⁷⁵ Depois da Queda, p.149.

Depois de 1987, seguiu-se uma tendência de baixa muito acentuada até 1993. Foram sucessivos anos de retraimento e descontinuidades, com taxas *relativas* de crescimento em franco declínio até 1993, com sucessivas imposições recessivas que não impediam o agravamento da inflação. Na vigência do Plano Bresser (1987), que também rompia com a ortodoxia, não se valeu da tentativa de desindexação, nem da reforma monetária, como o plano anterior. Mesmo cuidando em eliminar a escala móvel dos salários e estabelecendo um congelamento temporário dos preços, menos rígido que o do primeiro plano, não se logrou impedir nova derrota da tentativa de estabilização. Houve crescimento pequeno do produto, de 2,9%. A poupança pública chegou a -1,2% do PIB. “O financiamento interno imobiliário realizava-se, em quase sua totalidade, pelo prazo de uma noite, no *overnight*.”⁷⁶

Gráfico 2.11. Brasil. Taxa de variação do PIB.



Fonte: Ipeadata. Deflator implícito do PIB.

Em 1988, adotou-se a “receita ortodoxa” novamente, com a clássica intervenção de políticas fiscal e monetária restritivas. Houve insucesso, e a “ortodoxia” levava ao seu esperado resultado: retração do produto em um ponto percentual, além de a taxa de inflação chegar a 30% no fim do período. No *Plano Verão*, em 1989, uma mescla de congelamento de preços e tentativa de desindexação, paralelamente à elevação da taxa de juros a 16%, conduziram a um crescimento pequeno, de 3,3% do PIB, e a uma sensível deterioração das contas públicas. Segundo o IBGE, houve queda das taxas de investimento, a preços constantes, de 17 para 16,7% em relação ao PIB.

⁷⁶ Luiz Carlos BRESSER-PEREIRA, *Desenvolvimento e Crise no Brasil*, p.237.

A ascensão de Collor levaria à adoção de um plano que traria o mais forte “choque de iliquidez” pela qual o país já passara, levando ao vale do ciclo depressivo que constitui o período de nosso estudo nesta etapa da pesquisa. Foi “mais drástico e radical do que todas as previsões faziam supor. Apoiava-se em uma reforma monetária e em um bloqueio das aplicações financeiras, mas pretendia ir muito além”⁷⁷. De fato, o impacto inicial do plano levou, de 1991 a 1992, a um decréscimo da utilização da capacidade instalada de 75 para 72% (sondagem industrial - FGV) e uma elevação da taxa de desemprego de 4,8 a 5,8% (IBGE). Houve forte queda da renda e estagnação do produto, com retrações de 4,3% em 1990 e meio ponto percentual em 1992. Neste ano esteve vigente os Plano Collor II – “remendo” do Plano Collor I, de acordo com Bresser-Pereira⁷⁸ – e o Plano Marcílio, já sob a batuta do Fundo Monetário Internacional.

Deste modo, o ajuste se revelava incompatível com o crescimento. A ausência do capital externo como financiador de mais *rolagens* da dívida tornou a situação mais clara, explicitando a fragilidade do modelo em permitir taxas de expansão maiores. Eliminados da equação (1) $E - M$, (2) o investimento e/ou empréstimos estrangeiros – o que ocorreu de 1985 a 1990 – a poupança deveria surgir de $C + G + I$, isto é, haver rebaixamento absoluto do consumo e das taxas de investimento, público e privado. Estes meios aumentaram a poupança agregada e diminuíram as importações, face à restrição do BP.

Em termos keynesianos, o ajuste do tipo imposto pelo Fundo Monetário poderia dar lugar a combinação de variantes de políticas econômicas para satisfazer o serviço da dívida, não necessariamente auto-excludentes. Elas poderiam consistir numa ação conjunta de (1) um bom desempenho exportador, (2) em uma diminuição da relação PIB/dívida – quer dizer, a diminuição relativa do montante total do serviço face à expansão do produto interno – e (3) no aporte de capital estrangeiro. A recessão (4), com diminuição das importações, poderia ser conciliada, em tese, com as opções 1 e 3, mas não com 2. Contudo, com a crescente dificuldade de obterem-se crescentes taxas de expansão das exportações, e sem financiamento externo, a opção 2, através da ingerência das políticas públicas, era inviável. O aumento do produto implicava aumento das importações correlato, como se verificou em 1986 e 1989.

Logo, estando as opções 2 e 3 excluídas de 1986 a 1992, pois não dependiam somente do Brasil, tinha de se optar por uma variante de 1 e 4, isto é, mudança de preços relativos para o

⁷⁷ Luiz Gonzaga BELLUZO e Júlio Gomes de ALMEIDA, *Depois da Queda*, p.285.

⁷⁸ Luiz Carlos BRESSER-PEREIRA, *Economia Brasileira, uma introdução crítica*, p. 182.

esforço exportador e, na insuficiência do saldo na BC – o que ocorreu efetivamente – vir a forçar a retração interna. Decisivamente, nestas condições o crescimento teria de ser refreado, e dependeria mais dos efeitos multiplicadores da exportação. Mas tornando-se os saldos cambiais na BC insuficientes, o aumento e canalização externa da poupança em detrimento do investimento, e principalmente do consumo, tornava-se necessário. Isto em grande parte anulava o efeito multiplicador das vendas externas. Por outro lado, é conhecido o efeito alimentador interno da inflação que causava a cobertura, via Banco Central, dos saldos em divisas dos grupos exportadores. Não podendo dar vazão ao consumo, a inflação era realimentada e não poderia ser domada sem que se retomasse o crescimento, ou sem que se abrisse a economia. De fato, esta solução mais imediatista foi a posteriormente adotada.

Em tese, uma taxa elevada de expansão poderia no médio prazo determinar, em termos keynesianos, uma poupança futura maior. Mas como a questão deveria ser resolvida no curto prazo, e um aumento da atividade econômica implicava aumento imediato da absorção doméstica, a lógica do “modelo” levou à semi-estagnação e flutuações marcantes. Ao mesmo tempo, ao crescimento que passava a depender em demasia dos efeitos multiplicadores do comércio externo não era dada toda sua vazão possível, dada (1) sua persistente tendência de queda face às importações (que não podia diminuir completamente) e (2) à política de diminuição do consumo.

Sob uma avaliação keynesiana – que não predominava entre os dirigentes – o governo teve papel importante na indução negativa das variáveis macroeconômicas. Este papel negativo foi representado pela diminuição dos investimentos na produção real e em sucessivas tentativas de cortes de gastos desde 1985, na verdade quase todas fracassadas. Neste sentido, o governo Collor representou um marco, no sentido de (1) conseguir efetivamente obter uma poupança pública de 5, 4 e 3% do PIB em 1991, 92 e 93 (ver gráfico 2.6); (2) diminuir bruscamente, e sem um planejamento consistente, as tarifas de importação. Isto induziria o efeito de “vazadouro” pelo comércio externo.

A manutenção do equilíbrio superavitário do balanço de pagamentos, em condições de ausência de financiamento internacional, tornou-se um impedimento à expansão entre 1986 e 1990. A necessidade, nas condições de país transferidor de recursos líquidos externamente, de recolher poupança em detrimento dos elementos determinantes do crescimento constituiu-se no aguilhão do crescimento econômico, tornando-se uma “Espada de Dâmocles” sobre a orientação macroeconômica. Num contexto de sucessivos déficits no balanço de pagamentos, de insuficiência

das exportações em relação ao serviço da dívida, a aceitação do ajuste imposto pelos credores internacionais exigiu a diminuição dos investimentos e do consumo, dada sua correlação com o aumento das importações, em ambiente externo de baixíssima liquidez.

O setor público responsável pela produção real de riqueza, em torno das empresas estatais, foi submetido a um “cerceamento radical de sua autonomia financeira. Em primeiro lugar, no quadro da disputa pelo lucro agregado, a política tarifária foi desenhada e executada de modo a facilitar o ajuste privado. Dava-se neste caso, pelo barateamento de seus custos de produção. Em outras palavras, as tarifas foram reajustadas com o propósito de auxiliar a recomposição das margens de lucro do setor empresarial privado, sob o fundamento de que isso auxiliava na contenção de pressões inflacionárias.”⁷⁹ Esta sorte de expediente, além de levar ao bloqueio de seus investimentos, prepararia o terreno para as ficções e ladainhas em torno da “ineficiência” das empresas públicas, que constituíam o mote dos defensores da privatização. O que ocorria de fato era que as “...empresas estatais [foram] exauridas por uma fiscalidade que delas exigia fundos e financiamentos da viabilidade econômica do mercado doméstico.”⁸⁰

O ajuste e suas conseqüências desencadearam também a paralisação dos investimentos privados. Nem o alto grau de monopolização nem um salário em queda a potencializar a eficácia marginal do capital foram suficientes para dinamizar as taxas de investimento. Procedeu-se progressivamente à acumulação de riqueza fictícia em torno das quase-moedas, com o governo rolando as dívidas progressivamente no *overnight*. O agravamento da crise monetária levou a uma crise de expectativas e de segurança, que, se viu, é fator determinante na condução dos agentes responsáveis pelo investimento. Buscou-se a acumulação de riqueza financeira, que se deu necessariamente sobre a riqueza real, que estava em retração. “A cada momento em que era evitado o desenlace da crise, também se aprofundavam dúvidas e incertezas sobre a validade do padrão monetário, tendo como limite a percepção, pelos centros privados, de que a soberania da moeda estatal podia se tornar insustentável.”⁸¹ Assim, “os segmentos empresariais líquidos (e mesmo pessoas físicas de maior renda e acesso à informação), demandavam ‘moeda indexada’ [e a] incerteza tendia a afastar de suas decisões a acumulação de capital real (investimento)”⁸².

⁷⁹ Luiz Gonzaga BELLUZZO e Júlio Gomes de ALMEIDA, *ibid.*, p.130.

⁸⁰ Wilson do Nascimento BARBOSA, *Políticas Econômicas do Governo e Estagnação: Duas Décadas Perdidas*, p.49.

⁸¹ Luiz Gonzaga BELLUZZO e Júlio Gomes de ALMEIDA, *ibid.*, p.149.

⁸² *Ibid.*, p.153.

O consumo foi pressionado por vários expedientes, não tendo podido impulsionar o produto. Foi penalizado pelos sucessivos planos econômicos pós-Cruzado, depois que sua elevação terminou por conduzir a uma crise cambial e ao agravamento da inflação. O declínio também era consequência da queda dos investimentos, pois os trabalhadores simplesmente “gastam o que ganham”. Em consequência, eliminava-se a hipótese da existência do multiplicador composto, isto é, da variação da taxa de investimento em relação ao aumento da renda.

O declínio do consumo do mercado doméstico foi paralelo ao aumento do desemprego e da diferenciação social, com piora dos coeficientes que expressam o bem-estar coletivo. A crise foi descarregada sobre a maioria dos trabalhadores, incapazes de contestar a dominação de uma diminuta elite dominante predatória. As políticas de ajuste e estabilização mostrariam que no “poço” da desigualdade e da diferenciação entre a classe dominante e a maioria do povo simplesmente não há “fundo”. Elas trouxeram ainda mais imiseração após vinte anos de “capitalismo selvagem”. O salário mínimo esteve em queda progressiva, e o número de trabalhadores “por conta própria”, contabilizados também pelo IBGE, apresentou crescimento de 2 para 3 milhões nas regiões metropolitanas, refletindo a paralisação da criação de empregos formais. O coeficiente de Gini se elevou de 0,58 a 0,61 entre 1985 e 1993.

Deste modo, o padrão fordista de industrialização brasileiro – um fordismo “periférico”⁸³ – era bloqueado pelos desencadeamentos, no plano doméstico, do colapso do padrão de financiamento sobre o qual assentara – isto é, o da “poupança externa”. A estagnação da composição da indústria no PIB, do número de trabalhadores industriais e de um aumento brusco do setor de serviços na economia, além do aumento do desemprego, compõe esta primeira etapa da crise.⁸⁴ Após o agravamento da crise por Collor, os trabalhadores da indústria de transformação nas regiões metropolitanas foram reduzidos de 4 milhões, em 1990, para 3 milhões em 1993 (IPEA).

⁸³ Pois “[No Brasil] A difusão dos bens de consumo de massa não segue neste caso a trajetória franco-italiana ‘bicicleta, lambreta, moto de baixa cilindrada, moto de média cilindrada percorrida sucessivamente nos anos cinquenta e sessenta por *todas* camadas assalariadas, desde o jovem engenheiro até o operário sem qualificação, na medida do crescimento do consumo de massa. No Brasil, a produção automobilística começa, com operários que andam a pé, por produzir automóveis de alta e média potências, projetados na Alemanha, para consumo de classes médias já constituídas, tanto no Brasil quanto na Alemanha”. Alain LIPIETZ, *ibid.*, p.127.

⁸⁴ Cf. Marcio POCHMANN, *O emprego na globalização*, especialmente o capítulo 4, “O emprego e o excedente de mão-de-obra brasileiro.”

Se de fato “a disponibilidade *global* de capital para financiamento da industrialização fordista permanece dependente da situação do mercado financeiro e monetário internacional, sua rentabilidade submetendo-se à evolução da demanda mundial” e se “esses dois fatores fogem completamente do alcance dos bancos multinacionais, tanto quanto da soberania nacional dos países do Terceiro Mundo”⁸⁵, não se pode desconsiderar que esse fardo externo poderia ser minorado. Talvez por uma negociação da dívida mais soberana, que permitisse taxas de expansão mais elevadas evitando que o consumo agregado da população fosse reprimido, tal como proposto por Furtado: “o que se deve ter em vista é frear o processo de endividamento e renegociar as condições do serviço da dívida, reduzindo o seu peso no futuro imediato, [o que] pode ser alcançado sem submissão a uma tutela externa”.⁸⁶ Uma menor restrição na conta corrente teria também contribuído para evitar uma queda vertiginosa dos investimentos das empresas estatais e dos gastos públicos, premidos pelo aguilhão das políticas de ajuste. O aumento da produção teria um efeito benéfico na diminuição das taxas de inflação. A estabilização do ambiente macroeconômico poderia ter um efeito positivo sobre as taxas de investimento privadas.

Para isso, porém, um outro conjunto de forças locais deveria dirigir o país, norteados por um padrão de conduta condizente a um governo nacional, que não abandonasse a óptica da expansão do produto e do consumo internos em favor da manutenção dos pagamentos externos. Não foi esse o modo pelo qual se comportaram as elites domésticas. Paralelamente à restrição externa, aceitou-se a crescente miséria da maioria dos trabalhadores, ao mesmo em que se favorecia a parcela dos dez por cento mais ricos da população, fato permitido pela mera reprodução simples do capital que detinham, pela diminuição dos salários e pelos ganhos de especulação financeira interna e externa.

Pode-se prever, portanto, que a prolongação no tempo de uma crise fiscal crônica e de uma política de estabilização e ajustamento orientada para os equilíbrios macroeconômicos deva reduzir ao mínimo a capacidade do Estado central de seguir cumprindo sua velha função de avalista da unidade territorial – sobretudo quando sabemos, além disso, que essa mesma unidade dependeu, nos últimos cinquenta anos, dos investimentos públicos que empurraram os seus processos de industrialização – associadas muitas vezes a políticas planejadas de descentralização política. Tudo isto parece estar suspenso por muito tempo ou definitivamente.⁸⁷

⁸⁵ Alain LIPIETZ, *ibid.*, p.125.

⁸⁶ Celso FURTADO, *O Brasil Pós-Milagre*, p.82.

⁸⁷ José Luis FIORI, *O Brasil no Espaço*, p.138.

Pouco depois do desaparecimento do campo socialista mundial, e da aceitação da ideologia neo-liberal pelos administradores locais da economia brasileira, o governo de Fernando Henrique Cardoso levaria a internacionalização brasileira a seus últimos limites. Com a diminuição radical dos impedimentos à importação e com a valorização da nova moeda (o Real) face ao dólar, o acúmulo de importações forçaria as empresas brasileiras a reformatar seu antigo padrão de acumulação produtivo da era fordista em novos moldes *toyotistas*. Isto, paralelamente à continuidade do declínio das taxas de investimento (após um leve aumento entre 1994-1996), levaria ao cume da crise do padrão fordista, com o desemprego de milhões de trabalhadores deste setor permitida pela elevação súbita das taxas de produtividade e da crise industrial. Houve elevação brusca da população empregada nos serviços e a completa reformatação do papel da ingerência pública sobre a atividade econômica. Essa rápida e desnorteada transformação da estrutura econômica, que atendia às novas funções requeridas ao país pela divisão internacional do trabalho, resultaria num agravamento do desemprego sem precedentes na história e no aprofundamento da crise social.

Capítulo 3. O período 1993-1998. O Plano Real e o primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso

A questão é: por que ocorreram os fracassos, e que lições podem ser extraídas deles? Os defensores da desregulamentação dizem que ela não foi feita com perfeição – mas nada neste mundo é feito com perfeição. Eles queriam que comparássemos uma economia regulamentada imperfeita com um livre mercado idealizado, em vez de comparar a economia regulamentada imperfeita com uma economia não regulamentada ainda mais imperfeita.

Joseph E. Stiglitz, *Os exuberantes anos 90*, 2003.

3.1. O aprofundamento da crise

Viu-se no capítulo 2 como as administrações de José Sarney e Fernando Collor de Mello levaram à estagnação da economia brasileira entre 1986 e 1992, pela adoção de políticas econômicas restritivas para o combate da inflação e para a manutenção do equilíbrio externo do balanço de pagamentos, necessário para fazer frente aos encargos da dívida. Excetuando-se o Plano Cruzado de 1986, que fracassou pelo choque de demanda que provocou – levando a uma elevação ainda maior da inflação, ao permitir uma valorização de aproximadamente 15% dos salários reais – os planos econômicos típicos destas duas administrações, não obstante algumas variações e diferenças de enfoque, foram todos de caráter recessivo e norteados pela óptica de que os gastos públicos eram os responsáveis principais pelo processo inflacionário.

Porém, nem a adoção de um plano de caráter recessivo da ordem do Plano Collor I, que levava a um recuo de nada menos que 4,3% do PIB, pôde diminuir o aumento dos preços, que a partir daí passara a beirar a hiperinflação. Os planos subseqüentes da administração de Collor – o Plano Collor 2, no início de 1991, ainda com Zélia Cardoso do Mello, e o período de Marcílio Marques Moreira, que não se valeu de choques ou congelamentos de preços – também não obtiveram sucesso. Ao mesmo tempo, à medida que a própria situação econômica não apresentava bons resultados, desenrolava-se um processo de crise política que culminaria no *impeachment* do presidente alagoano em dezembro de 1992, que por sua vez seria sucedido pelo vice-presidente Itamar Franco. A taxa anual de inflação, segundo a CEPAL, chegava a 1.158% neste ano.

Os dois anos da administração de Itamar Franco, 1993 e 1994, seriam decisivos para a subsequente história econômica do Brasil contemporâneo. A partir de seu governo se implantaram – ou se delinearão para a próxima administração de Fernando Henrique Cardoso – alterações da política econômica que engendrariam modificações radicais. De fato, a política de estabilização dos preços, com a criação da nova moeda (real), em 1993, viria acompanhada por um conjunto de medidas na política monetária, trabalhista, comercial e industrial, e na administração do balanço de pagamentos, que permitiriam conferir ao período de 1993 em diante uma grande especificidade quanto ao anterior (1985-1992), analisado no capítulo 2.

Ao atrelar, numa paridade de 1 para 1, o valor do real ao dólar, o governo fazia mais do que conferir confiança à nova moeda, necessária para interromper a perda progressiva de seu valor. A valorização permitiu forte elevação das importações, componente essencial para forçar os preços internos para baixo. A queda dos preços, por sua vez, daria condições para a internacionalização subsequente da economia, com a compra, pelos investidores estrangeiros, de ativos reais que, agora desvalorizados no novo ambiente de estabilização, podiam ser cotados com segurança. A valorização da nova moeda também veio acompanhada por uma política deliberada de abertura do comércio exterior, mais drástica do que a aquela iniciada no governo de Collor. Em ambos casos, fosse pela valorização cambial, fosse pela própria abertura do comércio exterior, a enxurrada das importações forçaria a reformatação dos métodos de produção das empresas brasileiras que desejassem sobreviver à concorrência com os importados, em direção a um novo padrão algo próximo do *toyotismo*, com aumento da terceirização, da precariedade do trabalho etc.. Este conjunto de reformas conduziria a uma nova desnacionalização da economia, a um recuo do tecido industrial, aumento do desemprego e piora das condições de trabalho.

Criava-se, com a abertura da conta capital, um círculo vicioso onde se – por um lado – a liberalização permitia entradas muito rápidas de capital, por outro permitia também sua fuga. Isso acabou obrigando a administração a lançar mão do expediente de altas taxas de juros e conectar as políticas internas à dependência dos fluxos de capital externo. Tal acabou comprometendo a criação de um ambiente propício ao crescimento e, ao mesmo tempo, tornou a dívida do Estado progressivamente maior, conformando uma política de “anda e pára”. O modelo da “âncora cambial” chegaria ao fim em 1999, quando o país, acossado pelos efeitos da crise vinda da Ásia, viu-se na impossibilidade de sustentar a paridade da moeda local com o dólar, deixando-a flutuar. Não sem antes firmar um acordo com o FMI em novembro de 1998, onde esta instituição

condicionava a liberação de 18 bilhões de dólares de ajuda a uma série de condicionalidades que a administração Cardoso deveria atender ao longo dos três anos seguintes. Assim, esta situação de instabilidade do primeiro governo Cardoso era coroada pelas condições recessivas impostas pelo Fundo Monetário ao Brasil, na esteira da forte crise cambial de fins de 1998.

Este capítulo visa investigar o primeiro destes períodos, isto é, o situado entre 1994-1998. Procura-se argumentar como as administrações de Cardoso, ao vincular o plano de estabilização à paridade do real e do dólar, ou seja, associando as políticas internas ao fluxo externo de capitais, acabou por conformar a política econômica do “anda e pára” que impediu o crescimento sustentado da economia. Dava-se continuidade, agora com contornos mais profundos, à crise que o país herdara da “primeira década perdida”, levando a uma diminuição progressiva das taxas de crescimento relativo do produto interno bruto, após uma elevação em 1994 de aproximadamente 6%. As taxas de variação positiva do PIB decaíam relativamente até o final do período, nunca atingindo de novo um valor maior que o alcançado no ano de lançamento do real.

Em termos mais abrangentes, demonstra-se que – como colocado no capítulo 2 – se os governos Sarney e Collor conduziram a uma *estagnação* dos parâmetros que identificavam o regime fordista de acumulação brasileiro, o período posterior a eles conformaria um período de *reformatação* deste regime (1995-1998) e de posterior consolidação do pós-fordismo (1999 em diante). O Plano real e as subsequentes políticas de FHC, que visavam o combate à inflação propriamente dita, na verdade ensejariam modificações que ultrapassariam em muito este objetivo declarado. Pelo contrário, trariam modificações de caráter estrutural negativas, no âmbito das políticas econômicas do governo, na área industrial e do trabalho. O capítulo busca destacar estas transformações e prepara a análise para o segundo governo Cardoso, já sob a tutela do FMI.

3.2. O governo de Itamar Franco (1993-1994 e o contexto da implantação do Plano Real

Ao longo de 1992, os esquemas denunciados de enriquecimento ilícito do presidente Fernando Collor e das figuras aliadas a ele foram divulgados maciçamente pela mídia aberta, o que provocaria sua queda no fim do ano. A queda foi acelerada pela notória inabilidade de Collor em dialogar com o Congresso Nacional, o que revelar-se-ia em seu próprio abandono por ele. Deu-se daí o processo de impedimento, que fora aprovado tanto na Câmara como no Senado, após o

crescimento e desenvolvimento da crise. O candidato, que em aliança com o PMDB derrotara Lula em 1989, sairia de cena de modo vexatório. O fato ilustrava o que havia de mais retrógrado e negativo no cenário político brasileiro. Tal como escreveu Wilson Barbosa: “o caso Collor é bem característico do chamado Terceiro Mundo, onde aventureiros de qualquer espécie se arvoram em políticos ou em ‘salvadores nacionais’, dando curso a grandes estrepolias, antes de desaparecer da história.”⁸⁸

Seu substituto, empossado no fim de dezembro de 1992, viria a ser Itamar Franco, político ligado ao PMDB de Minas Gerais. Ele recebera um governo que iniciara já as reformas neoliberais: a política de câmbio flexível havia sido já instalada; o comércio externo tinha suas barreiras tarifárias e não-tarifárias já diminuídas; havia iniciado-se a política de desregulamentação do capital financeiro, com o “Anexo IV” de 1991 tendo abolido várias restrições contidas em anexos anteriores. Iniciavam-se algumas privatizações, e demitiam-se funcionários públicos. Estava em curso uma alteração radical do antigo modo de acumulação.

A orientação política de Franco parecia diferir daquela de Collor. Ele não parecia estar diretamente envolvido com a implantação do neoliberalismo no Brasil; pelo contrário, era considerado um político de viés mais ou menos nacionalista. Não raro invocava um discurso da ala militar progressista, por vezes demagógico, como em seu pedido (atendido) para que a Volkswagen fabricasse de novo seus Fuscas. Skidmore escreve mesmo que Franco “também expressava fortes dúvidas sobre a sensatez da privatização e se pôs a bloquear sistematicamente a via da política neoliberal de Collor. Sua retórica com frequência soava como a dos nacionalistas econômicos da esquerda. Ele também desconfiava da redução das tarifas e gostava de falar, no tom desenvolvimentista do passado, na autonomia do mercado interno.”⁸⁹

Porém, na prática o governo de Franco não representaria um bloqueio do neoliberalismo no Brasil. Na realidade, as políticas de abertura da economia não cessaram. As tarifas de importação continuaram caindo – de 32,2 em 1990, para 25,3 em 1991, indo a 17,1 em 1993 e 14,2 em 1994⁹⁰ – e as privatizações continuavam amealhando receitas bilionárias: 1,61 bilhões em 1991, 2,40 bilhões em 1992, 2,63 bilhões em 1993 e 1,96 bilhões em 1994 (BNDES).⁹¹ Como escreveu Ricardo Antunes:

⁸⁸ Políticas Econômicas do Governo e Estagnação: Duas Décadas Perdidas, p.119.

⁸⁹ Thomas SKIDMORE, *Uma história do Brasil*, p. 309.

⁹⁰ Economia Brasileira Contemporânea (1945-2004), p.147.

⁹¹ Antonio Correa de LACERDA (et al.), *Economia Brasileira*, p.215.

...quanto mais [Itamar] fala no ‘social’, na ‘miséria e sofrimento de milhões de compatriotas’, conforme a peça final do discurso em que anunciou seu plano econômico, mais implementa um projeto com traços de continuidade do Plano Collor: critica a fome e concede mais de um bilhão de dólares aos usineiros; fala em um projeto autônomo e independente, mas dá continuidade às privatizações escandalosas, como a da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN); [...] em vez de impostos para o capital financeiro, tributa o assalariado que recebe pelos bancos.⁹²

De fato, Itamar Franco reuniria em torno de si elementos não propriamente compatíveis com um ideário supostamente nacionalista, formando uma equipe econômica assessorada por economistas de orientação monetarista, ligados à PUC/RJ. Os mais conhecidos eram Pêrsio Arida, André Lara Resende, Gustavo Franco e Edmar Bacha. Fernando Henrique Cardoso ocupava o Ministério das Relações Exteriores.

A administração de Collor não tinha tido sucesso em enfrentar a elevação da inflação, que chegava a 1.158% em fins de 1992. Era esta a questão, novamente, mais importante que o governo tinha de enfrentar. A sensação dominante era de impotência, depois de tantos planos fracassados. Diante deste cenário pouco alvissareiro, o governo empreenderia assim mais três tentativas de estabilização. A primeira, em abril de 1993, malograria. Consistia, segundo Cano, num “plano de estabilização com crescimento (programas setoriais) e justiça social (combate à fome e à miséria) que, contudo, se tornou mais um *natimorto* em virtude da aceleração da inflação e dos rumos da política.”⁹³

O segundo plano viria a chamar-se de PAI – Programa de Ação Imediata – e seria lançado em junho de 1993. Como não poderia deixar de ser, era um plano de austeridade, de contenção dos gastos públicos, e envolvia também mais privatizações. Criou-se o Imposto sobre Movimentação Financeira (IPMF), que incidia em 0,25% sobre quaisquer movimentações de clientes bancários, e o Fundo de Estabilização Fiscal, que conferia maior poder de gastos ao governo que FHC já encabeçava. Envolvia ainda, além dos fortes cortes do orçamento em 1993, renegociações de dívidas de municípios e Estados para com o governo federal, com renegociações de dívidas do Tesouro para o Bacen.

A teoria por detrás do Plano não era em si inovadora; tratava-se da sugestão de que um plano de estabilização deveria envolver antes de mais nada um forte ajuste das contas públicas, tal

⁹² Ricardo ANTUNES, *A desertificação neoliberal no Brasil (Collor, FHC e Lula)*, p.21.

⁹³ Wilson CANO, *Soberania e Política Econômica*, p. 236.

como nos planos anteriores. Porém, tal como explica Bacha, um de seus formuladores ⁹⁴, havia algumas especificidades no enfoque. Partia-se do princípio da ocorrência de um efeito “Oliveira-Tanzi” ao contrário, isto é, de que os impostos estavam sendo protegidos contra a inflação (ao contrário de estarem sendo minados por ela). Ao mesmo tempo as obrigações públicas eram registradas em termos *nominais*, o que conferia a facilidade da expansão dos gastos do Estado.

A necessidade do ajuste, porém, geraria uma dificuldade maior para o Estado saldar seus compromissos, como escreveu Carneiro:

Do ponto de vista do programa de estabilização, o desequilíbrio originado dela própria, pela perda dos tributos originados pela repressão fiscal, se colocava como o problema mais importante e imediato. O mecanismo da repressão fiscal resultava da prática da execução fiscal em um regime de alta inflação. A fixação das despesas em termos nominais permitia que fossem sendo desvalorizadas ao longo do ano. Em contrapartida, as receitas se mantinham por estarem pelo menos parcialmente indexadas. A inflação era, deste ponto de vista, um instrumento de equilíbrio das contas públicas ao preservar receitas e desvalorizar despesas. ⁹⁵

No entanto, segundo a interpretação de Bacha e de seus companheiros, a aplicação do PAI fora considerada insuficiente. Para os formuladores da política econômica, a expansão dos gastos públicos originava-se de um problema monetário, e não meramente fiscal. Segunda esta interpretação, o PAI não eliminava os mecanismos de indexação, e assim de realimentação da inflação, através da dívida pública interna – as chamadas “quase-moedas”. Segundo Bacha, “controlar um déficit orçamentário nominal era um problema monetário e não fiscal” ⁹⁶. Dado este diagnóstico, a conclusão a que chegava a equipe era que apenas uma ampla reforma monetária poderia eliminar os processos endógenos de realimentação da inflação através das “quase-moedas”. Isto é, dos mecanismos de proteção monetária através da dívida pública interna ou dos “substitutos quase-perfeitos da moeda”, aos quais os grupos melhor posicionados tinham acesso. A idéia dos “choques graduais” ou do congelamento não agradava a equipe, dado seu histórico de fracassos.

A necessidade da reforma monetária, na óptica da equipe econômica, originava deste modo a formulação de um plano mais abrangente, com uma reforma monetária, que seria o Plano real. Ela seria introduzida mediante a criação de mais uma moeda – a Unidade Real de Valor, ou URV,

⁹⁴ Edmar BACHA, O Plano real: uma avaliação, in: *O Brasil Pós-Real: a política econômica em debate*, p.13.

⁹⁵ Ricardo CARNEIRO, *Desenvolvimento em Crise*, p.365.

⁹⁶ *Ibid.*, p.15.

que seria de início apenas unidade de valor – paralela ao cruzeiro. A URV seria atrelada à variação da taxa de inflação, processo controlado pelo Banco Central. Aos poucos, todos os contratos, estabelecidos de acordo com diferentes indexadores, deveriam ser convertidos pela URV. Neste sentido é que se dizia que o Plano real “aperfeiçoou” os mecanismos de indexação, agora todos feitos sob a nova unidade de valor. Depois de atrelados todos os diferentes mecanismos de indexação à URV, cujos prazos de reajuste não poderiam ser inferiores a um ano, seria possível a desindexação geral dos contratos de preços e salários, que teriam como referência única, e supostamente segura, a nova moeda não-inflacionada. Daí a última etapa seria a substituição da URV pelo Real, enquanto o cruzeiro, completamente desvalorizado, era também extinto.⁹⁷

Um artifício paralelo do plano, e essencial, era, na esteira dos planos sugeridos pelo FMI, atrelar o valor do real ao do dólar, e assim garantir a confiança na nova moeda. Isso na prática equivalia a uma dolarização disfarçada da economia, ou pelo menos parcial.⁹⁸ Tal expediente na verdade era parte das recomendações do que sugeriam os *technopols* de Washington aos países periféricos com alta inflação: reforma monetária, dolarização, e subseqüentes privatizações e abertura da economia local. Voltava-se a uma concepção antiga de política monetária, similar à do padrão-ouro, onde a emissão monetária deveria estar atrelada ao nível de divisas disponíveis.

Escreveu Fiori:

Um plano único de ajustamento das economias periféricas, chancelado hoje pelo FMI e pelo BIRD em mais de sessenta países de todo o mundo. [...] Um programa ou estratégia seqüencial em três fases: a primeira consagrada à estabilização macroeconômica, tendo como prioridade absoluta um superávit fiscal primário⁹⁹

⁹⁷ Ou como colocou Lavínia Barros de Castro: “a circulação de uma ‘moeda velha’ com uma ‘moeda nova’ (indexada) permitiria que o público manifestasse rapidamente repúdio à ‘velha moeda’ em favor da ‘nova’, fazendo explodir a velocidade de circulação, gerando uma hiperinflação na ‘moeda velha.’” Privatização, abertura e desindexação: a primeira metade dos anos 90 (1990-1994), in: *Economia Brasileira Contemporânea (1945-2004)*, p.155.

⁹⁸ “Em sua concepção inicial, o Plano real seguiu o método básico utilizado para dar fim à maioria das grandes inflações do século XX: recuperação da confiança na moeda nacional por meio da garantia de seu valor externo.” Luiz Gonzaga BELLUZZO e Júlio Gomes de ALMEIDA, *Depois da Queda*, p.363.

⁹⁹ O importante conceito de superávit fiscal primário pode ser definido como o montante de recursos arrecadados pelo Estado menos seus gastos, excluindo-se deste cálculo as despesas com juros. “Assim, o conceito de primário reflete apenas a diferença entre os gastos e as receitas públicas”. BACHA, Carlos José Caetano. *Macroeconomia aplicada à análise da economia brasileira*, p.140. Segundo LEITE, em *Macroeconomia, Teorias, Modelos, e Instrumentos de Política Econômica*, “o objetivo desta exclusão é eliminar o efeito dos déficits anteriores, responsáveis pela dívida e juros anuais, a fim de isolar o impacto da política fiscal presente [grifo meu] sobre as contas do governo.” (Citado por BACHA, p.140). Isto é, permite-se ver com mais

envolvendo invariavelmente a revisão das relações fiscais intergovernamentais e a reestruturação dos sistemas de previdência pública; a segunda, dedicada ao que o Banco Mundial vem chamando de ‘reformas estruturais’: liberalização financeira e comercial, desregulação dos mercados, e privatização das empresas estatais. A terceira etapa, definida como a da retomada dos investimentos e do crescimento econômico.¹⁰⁰

A dolarização parcial foi feita mediante a reforma do regime cambial, que passou a ser o da política da “banda assimétrica”. Este prescrevia que se o valor do dólar ultrapasse 1 real, o Banco Central venderia dólares, forçando sua desvalorização. Por outro lado, o real poderia valorizar-se livremente abaixo desta cotação (a taxa de câmbio média ficaria em torno de 0,80 R\$ até 1995). Essa estratégia foi permitida porque o valor das reservas estrangeiras à época havia se elevado muito (ver tabela 1). No fim de 1991, o país possuía aproximadamente nove bilhões de dólares em reservas internacionais; em 1993 elas eram de 27 bilhões.

Por fim, nas palavras do próprio Edmar Bacha:

Em conformidade com a proposta inicial do programa, a data de conversão da moeda foi anunciada com 30 dias de antecedência. O governo também fixou uma taxa de conversão de R\$1,00 para Cr\$2.750 (este era o valor em cruzeiros reais da URV em 30 de junho de 1994) para a troca de do estoque de moeda e para a redenominação em reais dos contratos e preços ainda não convertidos em URV. Isso complementou, essencialmente, a reforma monetária em três estágios que compreendia o Plano real.¹⁰¹

Tabela 3.1. Brasil. Reservas internacionais. US\$ Milhões.

dezembro/ 1989	9.679
dez./ 1990	9.973
dez./1991	9.406
dez./1992	23.754
dez./1993	32.211

Fonte: Ipeadata.

Durante a implantação do Plano, os trabalhadores tiveram seus salários reajustados não pelo pico quadrimestral de março de 1994, mas sim pela média do quadrimestre anterior – quando a URV foi introduzida. No campo monetário, transparecia ainda com mais clareza a orientação monetarista do plano: dada a estratégia de dolarização, o Plano envolvia o lastro da base monetária

clareza qual o balanço entre arrecadação e despesas públicas num determinado período, excluídos gastos com juros que se referem a dívidas passadas – quer dizer, remontam ao desempenho da economia em outro período.

¹⁰⁰ José Luis FIORI, *Os moedeiros falsos*, p.12.

¹⁰¹ Edmar BACHA, *ibid.*, p.21.

ao nível de reservas – na paridade de 1 para 1 –, além de limites máximos para o estoque da base monetária trimestral, e uma sinalização para uma futura independência do Banco Central, que acabou não ocorrendo.

De fato, todos os índices de preços registraram queda dramática das taxas de inflação, a partir da implantação do Plano real, tal como indica a tabela abaixo. Mas o plano não viria a constituir meramente um plano de estabilização. Itamar, não obstante sua retórica politicamente inversa à de Collor, ligar-se-ia, e concederia completa liberdade de ação com o PAI e depois com o próprio Plano real, ao grupo que, com o fim de seu mandato, justamente aprofundaria o neoliberalismo no Brasil. As reformas liberalizantes na verdade continuavam, e o Plano real introduzia e aperfeiçoava os mecanismos necessários para a internacionalização da economia: flexibilização completa da conta de capitais do BP, possibilitando a arbitragem com moedas e a especulação com objetivo de ganhos com divisa forte e desvalorização dos ativos locais pela queda dramática dos preços e pela possibilidade do cálculo financeiro após sua aquisição. Esse era o motivo precípua pelo qual a administração Cardoso teria como meta de política macroeconômica a manutenção de baixas taxas de inflação, estabelecendo uma política monetária e fiscal austera. Tal se tornara essencial para o cálculo seguro dos investidores e especuladores internacionais numa economia internacionalizada. Neste sentido, isso explica também porque o governo, mais à frente, relutaria tanto em abandonar o expediente da “âncora cambial”, mesmo diante das dificuldades da crise em 1998. A dolarização era um dos pilares do plano e um dos motivos pelos quais a inflação sofrera queda brusca. Sua substituição pela flutuação do real seria acompanhada com apreensão pelo governo e investidores. Porém, a continuidade de uma rígida política econômica – agora sob a égide do regime de “metas de inflação” e dos superávits primários do FMI – lograria manter baixa a inflação e fazer prosseguir a manutenção deste ambiente econômico favorável àqueles agentes.

O Plano real não pode, deste modo, ser encarado historicamente apenas como um plano de estabilização. Ele permitiu o aprofundamento da internacionalização da economia brasileira aos circuitos externos da “globalização”. Tal por sua vez se deu pela conjunção de (1) circunstâncias externas – as pressões nas negociações da dívida no Plano Brady, na Rodada do Uruguai da recém-criada Organização do Mundial do Comércio, e do ideário do Consenso de Washington – e (2) da aceitação da elite local destas pressões. De fato, o governo de Itamar, longe de um período “intermediário” entre as reformas de Collor e FHC, constituiu-se uma plataforma da eleição deste último.

Neste sentido, os resultados da renegociação da dívida externa, mediante o chamado Plano Brady (referência a Nicholas Brady, secretário do Tesouro dos Estados Unidos à época), são esclarecedores. Fernando Henrique Cardoso chegaria dizer que, com a renegociação, e o aumento dos influxos de capital típicos da era da globalização, o problema da dívida externa era considerado “vencido”. Todavia, reconhecia-se que a renegociação não havia trazido uma redução significativa do valor da dívida, sendo contudo tal resultado ofuscado pelos influxos de investimento estrangeiro que aportavam no país à medida que o acordo era finalizado e que a economia era liberalizada. Uma das autoridades brasileiras sobre a questão da dívida, Paulo Nogueira Batista Jr., chegaria a afirmar na época que os resultados do Plano Brady foram pífios e mesmo onerosos ao país. Ele opinava que o acordo estava na verdade atrelado à necessidade de FHC encontrar na negociação com os bancos estrangeiros “um meio de solidificar o suporte internacional a suas pretensões políticas”.¹⁰² Tais resultados opacos estavam condicionados a um conjunto de reformas liberais que teria de fazer o Brasil. Como escreveu Lavínia Barros de Castro, “esta renegociação não alterou fundamentalmente as condições de liquidez para os países signatários, mas a oferta abundante de poupança externa estava condicionada à realização de reformas e de um profundo ajuste fiscal.”¹⁰³

Nesse ínterim, iniciava-se o segundo semestre de 1994. Fernando Henrique Cardoso, considerado então o “pai” do Plano real, justamente porque ocupava a pasta da Fazenda na época da implantação do plano, tornou-se candidato à presidência, abandonando o governo. Com consentimento dos setores majoritários da elite brasileira, e com apoio internacional garantido, FHC voltaria ao Planalto como presidente eleito, numa estratégia eleitoral bem-sucedida do PSDB em articulação com o PFL. O fim da inflação fora bem recebido pela maioria dos eleitores, na medida em que, no curto prazo, permitiu de início um aumento do consumo – pelo fim do “imposto inflacionário” – e um crescimento puxado pela presença do multiplicador composto. Ou seja, de um aumento, ainda que moderado, dos investimentos, ocorrido pela elevação da demanda agregada.

Porém, esse cenário otimista de crescimento da renda e do consumo seria passageiro. Na medida em que “quase todas as principais decisões econômicas – de mais longo prazo – tomadas

¹⁰² Paulo Nogueira BATISTA JR., A renegociação da Dívida Externa Brasileira e o Plano Brady, citado por Reinaldo GONÇALVES e Valter POMAR, em *O Brasil Endividado*, p. 18.

¹⁰³ Lavínia Barros de CASTRO, Privatização, abertura e desindexação: a primeira metade dos anos 90 (1990-1994), in: *Economia Brasileira Contemporânea (1945-2004)*, p.145.

no país, [foram] submetidas às flutuações das expectativas com relação às contas externas”¹⁰⁴, logo em 1995 a modificação brusca do panorama externo desencadearia complicações que impediriam a continuidade desse crescimento.

Tabela 3.2. Brasil. Índices mensais de Inflação (1989-1995).

	IGP-DI		IPA-DI		INCC		IPC-BR	
	Média	12 meses	Média	12 meses	Média	12 meses	Média	12 meses
1989	1 319,87	1 782,90	1 295,35	1 749,00	1 541,22	2 022,59	-	-
1990	2 740,02	1 476,56	2 735,14	1 449,52	2 174,61	1 095,37	-	1 657,70
1991	414,71	480,18	404,67	471,67	384,28	486,33	440,83	493,79
1992	991,39	1 157,95	976,91	1 154,00	1 071,92	1 194,51	998,49	1 156,00
1993	2 104,00	2 708,55	2 065,39	2 639,27	2 124,19	2 763,69	2 169,15	2 828,74
1994	2 123,60	909,61	2 015,72	857,75	2 250,48	961,39	2 287,96	992,03
1995								
Jan	1,36	751,03	0,87	796,35	3,50	701,38	1,63	853,07
Fev	1,15	504,48	0,58	466,22	2,09	487,97	1,97	584,51
Mar	1,81	324,96	1,08	298,43	3,30	290,08	2,74	390,17
Abr	2,30	205,17	1,99	189,84	2,30	174,06	2,90	246,49
Mai	0,40	117,35	- 2,03	105,07	8,77	104,72	2,21	146,32
Jun	2,62	52,19	1,55	43,12	3,12	45,85	4,39	72,47
Jul	2,24	24,77	2,24	18,85	1,09	33,71	2,63	33,63
Ago	1,29	22,29	1,73	15,82	0,62	34,35	0,74	31,21
Set	- 1,08	19,12	- 2,42	11,02	0,72	34,80	0,67	30,20
Out	0,23	16,42	- 0,14	7,94	0,86	34,19	0,63	27,64
Nov	1,33	15,11	1,49	7,22	0,73	32,05	1,25	25,34

Fonte: Boletins do Banco Central (vários números).

3.3. O primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998)

3.3.1 As reformas neoliberais e a reformatação do antigo regime de acumulação

Como visto, as política liberalizantes iniciadas a partir do governo de Collor se expressavam em amplo leque de reformas, tais como a abertura do comércio exterior, a liberalização financeira, a reforma do Estado (administrativa, da previdência e tributária) e nas privatizações das empresas estatais. A partir de 1995, a administração Fernando Henrique as levaria à frente, aprofundando-as, e assim submetendo o regime de acumulação – isto é, o binômio regulação e acumulação produtiva – herdado do período anterior a uma reformatação.

¹⁰⁴ José Luis FIORI, *Os moedeiros falsos*, p.102.

A abertura comercial não tinha apenas um propósito. Primeiramente era uma demanda do Consenso de Washington, que ocorrera no início da década. Esta demanda fora acentuada pela negociação do Plano Brady e depois pela finalização da Rodada Uruguai da recém criada Organização Mundial do Comércio, que substituiu o GATT, da qual o Brasil participara fazendo diversas concessões.¹⁰⁵ Os interesses dominantes ali eram primordialmente dois: (i) abertura dos mercados periféricos e (ii) reformatação da estrutura econômica local, a fim de que as exportações dos países periféricos se encaixassem no novo padrão de exigência dos países centrais importadores, nascido com as reestruturações produtivas do fim do século XX. Como colocou Dalledone: “A dificuldade de procedimentos da expansão real dos rendimentos metropolitanos nos anos 70 e 80 levou a um endurecimento das políticas dos países mais industrializados, que se caracterizou por: (a) uma intensificação da troca entre eles; (b) medidas para intensificar a competição produtiva dos países menos industrializados; (c) imposição a tais países de abertura dos mercados locais; e (d) elevação metropolitana do preço dos produtos industriais e dos juros dos capitais de empréstimo.”¹⁰⁶

Por outro lado, a diminuição das tarifas de importação atendia à necessidade de controlar a inflação, que, apesar da queda apresentada em 1994 – indo neste ano a 929% acumulados, segundo a CEPAL, contra 2.489 em 1993 – ainda representava, aos olhos do governo, um perigo. Tal como se vê na tabela 3.2, as taxas de inflação anuais, segundo os vários indicadores, eram ainda altas em 1995. Escreveu Honório Kume: “a partir de meados de 1994, a condução da política de importações esteve crescente e fortemente dominada pelo objetivo de garantir o sucesso do plano de estabilização, resultando em uma escalada de iniciativas, às vezes intempestivas, destinadas a ampliar a abertura comercial”.¹⁰⁷

¹⁰⁵ Ver Wilson CANO, *Soberania e Política Econômica na América Latina*, p.247 e outras.

¹⁰⁶ Nilson DALLEONE, *A Gênese do Mercosul*, p.221.

¹⁰⁷ A política brasileira de importação no período 1987-1998: descrição e avaliação, in: CORSEUIL, Carlos Henrique e KUME, Honório (org.). *A abertura comercial brasileira nos anos 1990. Impactos sobre o emprego e o salário*, p.17.

Tabela 3.3. Brasil. Indicadores anuais selecionados de inflação (%).1995-2001.

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
ICV-DIEESE	76,8	18,66	7,73	2,38	4,69	8,06	8,37
IGP-DI Geral	67,46	11,10	7,91	3,89	11,32	13,77	10,36
INPC (IBGE)	75,36	15,52	5,99	3,78	4,85	6,22	7,49
IPC (FIPE/USP)	76,82	16,48	6,44	1,43	2,55	6,64	5,73

Fonte: Boletins do Banco Central (vários números).

Em 1994 o governo procedeu (1) à diminuição das tarifas de importação principalmente sobre os insumos de bens de consumo que representassem parte grande nos índices de preços e (2) à antecipação da Tarifa Externa Comum do Mercosul, para setembro de 1994 (ela entraria em vigor apenas em 1995). Tais medidas, aliadas à valorização cambial, tiveram um efeito dramático, que obrigou o governo a revê-las em 1995. Em 1994, pela primeira vez desde 1986, a balança comercial apresentava déficit; este fato uniu-se à crise no México no mesmo ano, fazendo com que se revisassem as tarifas de importação mais à frente. As alíquotas de automóveis, eletroeletrônicos, tratores, tecidos e outros produtos foram elevadas novamente.

Além disso, mais à frente, o governo exigiria pagamento à vista em importações financiadas em menos de um ano e instalaria medidas de salvaguarda na importação de tecidos, além de reforçar os mecanismos de exigência fitossanitária. Isso não evitaria um acúmulo de déficits na balança comercial até o fim da década, mesmo depois da desvalorização cambial. O resultado disso foi que na maior parte dos setores as tarifas reais de importação passaram a ser revistas para cima a partir de 1995 e 1996, com as poucas exceções dos ramos de peças, outros veículos, refino do petróleo, químicos diversos e calçados, que tiveram suas tarifas rebaixadas ainda mais (ver tabela 3). Porém, tais elevações foram limitadas, nunca voltando a se aproximar do patamar pré-abertura.

O aprofundamento da abertura da conta de capitais do balanço de pagamentos – que se refere à conversão da moeda estrangeira na moeda local (e vice-versa), e assim à facilidade ou restrição à remessa ou entrada de capitais no país por residentes ou não-residentes, a fim de realizar-se algum empréstimo ou investimento – é outra das medidas neoliberais aprofundadas pelo governo a partir de 1995. Era necessária e condizente com a estratégia de manter a “âncora

cambial” via aporte de recursos externos, inclusive para os investimentos de curto prazo. O presidente justificava esta opção afirmando: os recursos externos dirigir-se-ão para os países periféricos “por uma razão muito simples: você tem um capital excedente no mundo, sobrando. E a lucratividade é muito maior na periferia. A taxa de lucro recomenda que se diversifiquem os investimentos.”¹⁰⁸

Esta mudança rumo à flexibilização e facilitação da entrada e saída dos fluxos de capital viria substituir o padrão vigente anterior, herdado das articulações do sistema de Bretton Woods, que combinava uma participação também grande do capital externo nas economias locais, mas com baixa mobilidade de capitais, o que conferia uma maior interiorização e autonomia às economias locais. O fato de as taxas de câmbio serem, à época, normalmente fixas, constituía também um impedimento tácito a uma maior mobilidade dos fluxos externos, pois eram reduzidas as chances de arbitragem cambial com as moedas locais. O aumento dos fluxos de capital, que conferiria um dos aspectos mais conhecidos da chamada globalização econômica, induziria as economias locais a flexibilizar suas restrições a esses movimentos e assim participar das transações envolvendo esse capital externo “errante”.¹⁰⁹

Carneiro traça o seguinte quadro que resume os quatro tipos de “qualquer operação de conversão entre a moeda doméstica e as moedas estrangeiras”¹¹⁰. De acordo com o quadro, os residentes podem (i) adquirir passivos externos, tomando empréstimos (posição A), ou (ii) adquirir ativos, no caso de empréstimo a não-residentes (posição B). Os não-residentes, por sua vez, podem (iii) adquirir passivos internos, tomando dólares de residentes brasileiros (posição C, que equivale também à posição B) ou (iv) adquirir ativos internos (posição D, que equivale à posição A).

¹⁰⁸ Entrevista concedida à Folha de São Paulo; citado por BELLUZZO, Luis Gonzaga, in: *Ensaio sobre o capitalismo no século XX*, p.82.

¹⁰⁹ Ao passo que estes movimentos de capital têm sua origem em meados da década de setenta, o Brasil, e a maior parte das economias latino-americanas, iria justamente proceder às alterações da conta capital apenas na década de noventa, à medida que o ideário liberal conseguia se consolidar com a eleição de Cardoso e à medida que a instabilidade monetária decorrente da inflação ia dando lugar a uma maior estabilização.

¹¹⁰ *Desenvolvimento em Crise*, p.267.

Tabela 3.4. Tipos de abertura da conta capital

Passivos Ativos	Residentes		Não-residentes	
	Externos (A)	Externos (B)	Internos (C)	Internos (D)

Fonte: Ricardo Carneiro, *Desenvolvimento em Crise*, p.267.

Tabela 3.5. Brasil. Tarifa efetiva de importação, por setor. 1987-1998 (em %).

Setor	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Agropecuária	45,8	14,8	2,2	3,0	2,7	2,3	1,9	2,4	7,6	7,4	9,9	9,9
Extrativa Mineral	16,9	15,0	4,6	6,3	2,3	0,0	-0,6	-0,1	-0,1	1,3	4,4	4,2
Petróleo e Carvão	8,3	-2,9	-5,4	-3,4	-4,0	-4,0	-5,0	-4,9	-2,4	-1,8	-2,2	-2,2
Minerais não-metálicos	81,7	46,2	39,6	38,8	22,6	13,2	12,2	10,5	11,5	11,9	15,5	15,4
Siderurgia	30,9	36,3	18,6	15,8	13,0	9,0	8,4	8,8	9,1	11,2	14,3	14,2
Metalurgia não-ferrosos	34,4	28,0	13,4	12,8	9,0	6,0	5,5	7,5	9,2	8,8	11,8	11,9
Outros metalúrgicos	88,4	59,2	47,6	51,0	40,8	30,7	23,5	19,7	22,0	21,5	24,7	24,8
Máquinas e tratores	47,5	50,2	44,0	41,5	31,3	22,1	21,7	22,4	18,0	16,7	18,6	18,6
Material elétrico	88,5	61,6	55,6	62,5	50,6	32,1	24,8	25,8	31,1	22,7	25,0	24,5
Eletrônicos	55,4	51,2	42,5	44,2	41,4	27,6	23,5	21,7	21,5	16,4	18,5	17,9
Automotores	308,1	201,3	244,3	351,1	198,3	93,5	76,5	27,7	113,8	217,5	177	129
Peças e outros veículos	73,3	43,9	45,1	44,6	36,3	24,9	21,3	21,8	21,8	18,4	20,8	20,5
Celulose e papel	65,5	30,1	23	22,6	11,1	8,0	8,2	8,1	9,7	10,4	14,7	14,7
Borracha	122,4	58,5	67,1	70,2	49,8	26,0	16,9	15,2	14,9	14,0	16,3	16,0
Elementos Químicos	72,7	30,9	26,6	25,2	18,6	14,6	12,6	8,7	6,9	5,4	18,3	24,2
Refino de Petróleo	62,9	70,0	42,3	38,5	26,8	15,7	12,7	7,1	3,4	4,3	5,6	5,7
Químicos diversos	12,3	44,9	33,9	29,4	21,5	14,9	16,4	9,2	9,2	9,1	12,5	12,5
Farmacêutica	91,7	51,8	39,8	35,8	23,0	14,8	13,6	3,0	7,5	7,3	10,0	10,0
Artigos de plástico	31,4	72,1	49,5	50,7	41,4	24,2	20,2	23,3	21,2	19,1	21,9	21,9
Têxtil	123,1	83,9	85,7	49,2	50,9	31,4	21,3	20,9	21,9	21,8	24,9	24,9
Vestuário	117,2	94,3	95,5	67	63,1	36,6	23,7	24,5	23,6	23,1	26,1	26,1
Calçados	96,9	39,8	38,5	28,8	25,6	16,5	15	15,9	23,9	18,2	20,8	19,4
Produtos vegetais	121,6	86	79,7	80,6	64,1	19,1	16,1	17,5	16,4	17,8	20,9	20,8
Abate de animais	43,6	29,6	20,3	19,4	15,8	9,8	9,9	7,3	8,3	9,2	12,2	12,1
Laticínios	74,1	41,6	34,8	35	29,8	22,9	21,7	24,8	18,6	19,9	22,1	24,4
Indústrias diversas	64,8	64	58,2	58,9	47,3	27,9	19,1	16,9	15,3	15	17,9	17,9
outros prod. Alimentares	118,9	98,5	94,2	94,5	82,8	36,5	25,3	19,2	20,3	21,6	24,3	24,1

Fonte e cálculo: Honório KUME (et al.). In: CORSEUIL, Carlos Henrique e KUME, Honório (org.). *A abertura comercial brasileira nos anos 1990. Impactos sobre o emprego e o salário*, p.20-22.

As reformas podem ser resumidas na seguinte ordem. Na captação externa (posição A) por bancos (a chamada “Operação 63”) e empresas (a Lei n.4.131), houve, tal como descreve Carneiro, um abandono dos créditos bancários “sindicalizados”, rumo a uma emissão de títulos obtidos nos mercados internacionais de capitais. Em relação aos bancos, o governo procedeu também à introdução de maiores facilidades de repasses não mais somente à indústria, mas a setores como o comércio, agropecuário e imobiliário. Aumentaram também as facilidades de emissão de títulos de renda variável (os chamados *depository receipts*) para investidores externos. A partir das modificações tais títulos poderiam ser resgatados assim que os investidores encontrassem melhores possibilidades de ganhos de arbitragem com outros títulos externos.

O empréstimo de capital, isto é, residentes adquirirem ativos externamente (posição B na tabela 3.5), foi facilitado, representando grande mudança quanto ao padrão anterior vigente. Dois expedientes foram introduzidos para esse fim: (1) a introdução dos fundos de investimento, que permitem que o residente adquira títulos da dívida externa brasileira; (2) a flexibilização da Carta Circular número 5 (CC-5, que data de 1969), cuja função original era registrar, da parte de pessoas físicas não-residentes, a entrada de moeda externa que mais à frente seria enviada para fora novamente. A Circular número 2.677, de 1996, eliminou a necessidade da apresentação de documentação – de pessoa física ou jurídica – fosse para aquisição de títulos externos fosse para a mera repatriação do capital. A partir daí, “as restrições aos investimentos de residentes no exterior foram praticamente eliminadas”.¹¹¹

Os investimentos da posição D, referentes à compra, por estrangeiros, no mercado local de ativos reais e ativos financeiros, podem ser divididos em *investimentos diretos* e de porta-fólio. Os investimentos de porta-fólio constituem-se (i) na aquisição de ações e (ii) nos fundos de renda fixa, investimento imobiliário e privatização. Ambos tipos – no investimento de porta-fólio – passaram a caracterizar-se pelo curto prazo, inexistindo exigências legais para período de permanência no Brasil. Por sua vez, os investimentos estrangeiros diretos ganharam uma ampliação de suas oportunidades de investimento, como ilustrado, por exemplo, no fim do monopólio do Estado nos ramos onde houve privatizações, como na telefonia. Similarmente, o governo facilitava o investimento estrangeiro, na medida em que tornava as empresas internacionais juridicamente iguais à nacionais, concedendo daí o direito de que elas pudessem beneficiar do sistema de

¹¹¹ Ricardo CARNEIRO, *ibid.*, p.271.

incentivos fiscais e do sistema público de crédito. Na prática, estas medidas tornavam o Brasil um simples entreposto do capital internacional.

Por fim, a única posição na tabela em que restaram restrições mais relevantes é a posição C, referente aos agentes não-residentes adquirirem passivos internos – isto é, tomarem empréstimos em dólar no Brasil. Como escreve Carneiro: “para ter acesso ao sistema de crédito doméstico, é necessário ser empresa constituída em território nacional, mesmo que a propriedade seja estrangeira. Isto, na prática, tem impedido que instituições financeiras não-residentes operem alavancadas no mercado de títulos e imóveis, alimentando bolhas especulativas semelhantes às que ocorreram na Ásia.”¹¹²

O aprofundamento das privatizações das empresas públicas, articulado com as modificações *ad hoc* da conta de capital, compunha outra medida essencial do ideário liberal dos elaboradores da política econômica brasileira. Historicamente, a idéia de substituir a produção e a administração do Estado pela privada era componente conhecido das idéias neoliberais que ganharam força desde o abrir da década de setenta. Elas faziam parte da crítica mais extensa que se fazia ao Estado de Bem-Estar ou ao chamado Estado keynesiano, agora em crise.¹¹³ Como se sabe, para os neoliberais a superação da crise dependia da eliminação da suposta excessiva regulamentação pública na economia. Segundo esta óptica, deixando a “racionalidade capitalista” atuar do modo mais livre possível, as economias seriam conduzidas ao crescimento novamente. No Brasil, particularmente, o discurso neoliberal ganhava força à luz da situação financeira da maior parte das empresas públicas em fins da década de oitenta. Elas haviam sido forçadas a contribuir no “ajuste” da crise da dívida com ampliação de seus empréstimos em dólares, e chamadas a auxiliar no esforço de conter a inflação, mediante políticas tarifárias restritivas.

Tal como a abertura do comércio externo, a privatização era travestida numa roupagem que buscava justificá-la, amiúde ocultando-se seus aspectos negativos. Assim, no Brasil, os argumentos pró-privatização enfeixavam-se no seguinte conjunto de idéias, que parecia particularmente convincente: (i) o Estado não mais possuía recursos para ampliação de investimentos; (ii) a administração privada das empresas permitiria que elas recobrassem uma administração mais racionalizada; (iii) o setor privado havia reunido condições para assumir as funções de ampliação que o Estado outrora assumira.

¹¹² Desenvolvimento em Crise, p.274.

¹¹³ No fundo significava uma crítica liberal a uma propriedade do capital que não fosse privada propriamente dita, isto é, propriedade pública ou mesmo coletiva.

Deste modo, o governo de Fernando Henrique Cardoso daria continuidade ao Programa Nacional de Desestatização de Collor, a partir de 1995. Através de mudanças na legislação elaborada em 1988, permitia-se um amplo leque de modificações: possibilitou-se a venda de participações de posse direta ou indireta do Estado; passou a permitir-se como forma de pagamento o uso de créditos contra o Tesouro Nacional; e foram eliminadas as discriminações contra o investidor estrangeiro, que a partir de então poderia deter 100% do capital de qualquer empreendimento. Principiara-se pela privatização de empresas do setor siderúrgico, petroquímico e fertilizantes. Daí em diante, as privatizações rumaram, na sua maior parte, do setor industrial para o de fornecimento de serviços públicos, como os setores elétricos, de transporte e comunicação, aspecto no qual as privatizações estaduais ganhavam vulto. Nas privatizações estaduais, a venda dos bancos estaduais também se destacava pela magnitude dos valores envolvidos.

Tabela 3.6. Brasil. Programa Nacional de Desestatização. Receitas geradas até 1998. (Bilhões de US\$).

Período	Número de empresas	Receita	Débitos transferidos	Total
1994	9	1.966	349	2.315
1995	8	1.003	625	1.628
1996	11	4.080	669	4.749
1997	4	4.265	3.559	7.824
1998	7	1.574	1.082	2.737

Fonte: BNDES.

De fato, as privatizações se notabilizavam como o aspecto mais obscuro do primeiro governo de Fernando Henrique.¹¹⁴ A maior parte dos debates sobre sua viabilidade ou não foi conduzida ao calor das circunstâncias, no curto prazo, não se fazendo menção a questões mais

¹¹⁴ As privatizações continuariam no segundo mandato de FHC, como o do Banco Banespa por exemplo, mas a maior parte delas, e conseqüentemente da arrecadação, deu-se no primeiro.

profundas, minorando ou ignorando-se futuros aspectos perversos. De fato, era sob a estratégia da “micropolítica” que eram levadas à frente.¹¹⁵

Questões importantes foram atropeladas pela ânsia do governo e dos compradores em proceder a uma venda rápida. À época, perguntava-se: não iria o subsequente processo de “enxugamento” das empresas contribuir para a elevação das já crescentes taxas de desemprego? Ou, como as empresas estatais chegaram à situação de endividamento em que se encontravam, situação que era um dos pilares da argumentação privatizante? O marco regulatório criado no processo de privatização asseguraria de fato condições que garantissem que os grupos privados sustentariam as altas taxas de investimentos necessárias nos ramos onde a privatização ocorreria, como nas atividades de infra-estrutura? A rapidez e a voracidade com que o governo levava o programa de desestatização mostravam que estes questionamentos não eram relevantes. Era a outros interesses, dos grupos compradores, a que se servia.

Em 1997, Fiori pontuava, questionando os pressupostos do modelo:

Não há rigorosamente nenhum precedente histórico nem argumento econômico em que apoiar a esperança de que os investimentos estrangeiros, além de compensar os desequilíbrios do nosso balanço de pagamentos, possam sustentar, ao mesmo tempo, uma onda de investimentos ‘asiáticos’ capazes de substituir o Estado no comando do crescimento e na expansão das exportações brasileiras. E mesmo que este milagre ocorresse e que os investimentos diretos estrangeiros seguissem crescendo uma vez esgotada a rodada de privatizações, e diminuísse o peso das aplicações em bônus e títulos de curto prazo, o novo modelo de capítulo desenhado pela estratégia liberal de Cardoso não só estará permanentemente exposto, no curto prazo, à possibilidade de interrupção dos fluxos, como, no longo prazo, acabará enfrentando o problema de um desequilíbrio estrutural das suas contas externas pressionadas pela escalada das importações e das remessas induzidas pela dinâmica endógena de expansão e reinvestimento destes capitais externos.¹¹⁶

Os argumentos privatistas assumiam sempre aspecto mistificador. Tomavam-se as empresas “públicas” como ineficientes por si mesmas, como se o tipo de propriedade do capital fosse suficiente para determinar a-priori a produtividade e a eficiência da administração deste ou daquele empreendimento. Poder-se-ia questionar, tal como coloca Barbosa no texto citado, qual empresa particular era mais moderna do que a Petrobrás ou a Vale do Rio Doce. Porém, uma forte

¹¹⁵ Isto é, “a teoria capaz de prevenir a resistência das maiorias na defesa de seus próprios interesses, desde que aquela teoria esteja apoiada pelos meios de comunicação”. Wilson do Nascimento BARBOSA, *Globalização: uma péssima parceria*, p.19. In: *Revista SEADE*, 1998. Ver também os textos de Madsen Pirie para uma interessante descrição das técnicas de micropolítica na Inglaterra de Thatcher.

¹¹⁶ José Luis FIORI, *ibid.*, p.108.

estratégia de micropolítica, orquestrada pelo aparato midiático, abafava as críticas e protestos ao modo pelo qual o governo conduzia o processo. Neste sentido, Biondi, Cano, Paulo Nogueira Batista Jr., e outros, destacavam-se por mostrar, em seus textos, como o governo favoreceu, de muitas maneiras, os grupos compradores.

O programa de “desestatização” tornara-se uma matriz de escândalos, de verdadeira expropriação da propriedade pública. Um plebiscito certamente constituir-se-ia um entrave insuperável à venda: por isso sequer fora cogitado. Os grandes recursos concedidos pelo BNDES aos grupos compradores, a sub-avaliação do valor das empresas, o realinhamento e a indexação de tarifas, eram exemplos destas facilidades. A gravidade das denúncias de Biondi e outros autores tinha, porém, pouca divulgação e repercussão, o que conferia ao governo liberdade de ação. O resultado fora que, sem consulta à população, eliminava-se a propriedade pública, de modo rápido, de um extenso patrimônio acumulado em ativos reais durante décadas. E um dos pilares básicos do regime de acumulação de capitais tradicionalmente vigente – a acumulação via investimentos do Estado – era abandonado.

Ao mesmo tempo, através de leis, medidas provisórias e emendas, o governo Cardoso realizava ainda outras reformas na esfera administrativa do Estado para reduzi-lo, tais como (i) o fim da isonomia salarial; (ii) o aumento de 2 para 3 anos para a estabilidade do funcionário concursado; (iii) a possibilidade de demissão por avaliação de desempenho periódica; (iv) a reversão do status de estáveis – concedidos pela Constituição de 1988 – a funcionários admitidos sem concurso até outubro de 1983, entre outras ¹¹⁷. Procedia-se ao mesmo tempo com as reformas referentes ao chamado fator trabalho. Elas iam se inserir nos quadros das reformas liberalizantes do contexto considerado, e, assim, objetivavam diminuir custos para o capital, tais como flexibilizar os contratos de trabalho e introduzir medidas que desestimulassem reivindicações dos trabalhadores. Tais iniciaram-se a partir de 1994, com uso intensivo de medidas provisórias por parte do presidente, e se estenderam até sua segunda administração.

José Dari Klein, no artigo *Balanço da reforma trabalhista do governo FHC* ¹¹⁸, subdivide as reformas trabalhistas nos sub-grupos de (i) condições de contratação; (ii) flexibilização da remuneração, (iii) flexibilização do tempo de trabalho e (iv) formas de solução de conflitos.

¹¹⁷ José Dari KREIN, *Balanço da Reforma Trabalhista do Governo FHC*. In: *Trabalho, mercado e sociedade. O Brasil nos anos 90*, p.251.

¹¹⁸ In: PRONI, Marcelo Weishaupt, e HENRIQUE, Wilnês (org.), *Trabalho, mercado e sociedade. O Brasil nos anos 90*.

Quanto a (i), a defesa de uma maior flexibilização, da óptica governista e do capital, proclamava que diminuindo custos para a contratação de trabalho, poder-se-ia justamente contratar mais trabalho, pelo incentivo ao investimento daí resultante. Daí a plêiade de leis e MP's criadas neste sentido.

A Lei n.º 8.949 de 1994 possibilitava a organização dos trabalhadores em cooperativas que, dentro de uma empresa, poderiam prestar serviços sem que se caracterizasse vínculo empregatício algum. A portaria n.º 2 de 1996 ampliava as possibilidades de contratação de trabalho temporário; o decreto n.º 2.100 de 1996 (referente à chamada “Denúncia da Convenção 158” da Organização Internacional do Trabalho), criava mecanismos de incentivo à demissão imotivada, fortalecendo a demissão sem justa-causa, tal como coloca Klein ¹¹⁹. A medida provisória n.º 1.709, de 1998, referia-se ao trabalho em tempo parcial: criava-se a modalidade da jornada de trabalho de 25 horas semanais, e desvinculava a participação dos sindicatos nas negociações. A medida provisória n.º 2 1.726, de 1998, permitia ainda a suspensão do contrato de trabalho para efeitos de aperfeiçoamento profissional. Outras modificações importantes seriam introduzidas já no segundo mandato de Fernando Henrique, como a Lei n.º 9.801 de 1999, que criava condições para demissão de funcionários públicos por excesso de pessoal, e a medida provisória n.º 2.164, que permitia a utilização do estágio desvinculado da formação acadêmica e profissionalizante.

A flexibilização da remuneração (ii) está no centro das transformações da crise fordista, e visa basicamente a diminuição de custos por parte da classe capitalista, em relação ao capital variável, pelo atrelamento dos salários ao desempenho da empresa ao qual o trabalhador está vinculado. Tal se dá mediante a introdução da chamada “Participação nos Lucros e Resultados”. No caso, o interesse para o capital reside no fato de que, diminuindo o ritmo de produção e/ou de venda, os salários, atrelados a ele, serão reajustados para baixo, impedindo, por exemplo, que num ambiente recessivo fosse pago o mesmo montante de salários que num ambiente de expansão. Isto vinha acompanhado de uma descentralização das negociações para o interior das empresas, e de uma pressão do capital sobre o trabalho por maior produtividade, porque, supostamente, seus salários cresceriam com a elevação dos lucros da empresa.

Deste modo, o governo Cardoso procederia, desde a implantação do Plano real, à sinalização do fim do reajuste salarial pelo Estado, pela medida provisória n.º 1.053, de 1994. A MP n.º 1.096 de 1997 eliminava o reajuste do salário mínimo pelo índice oficial de correção,

¹¹⁹ José Dari KREIN, *ibid.*, p. 285.

deslocando a decisão para a aprovação do Congresso Nacional. A partir de 1999, inclusive, o salário mínimo voltou a poder variar do ponto de vista regional e/ou estadual. A Participação nos Lucros e Resultados propriamente dita foi criada em 1994, pela MP n^o 1.029, tendo sido aperfeiçoada no segundo mandato de Cardoso, pela lei 10.021, de 2000. Ela legalizava a participação, pela negociação intra-firma, do direito de os trabalhadores participarem nos resultados da firma a que estão vinculados. Porém, tal participação não incidiria nos encargos trabalhistas.

Da mesma maneira, novas leis sobre (iii) a flexibilização do tempo de trabalho e (iv) sobre a forma de solução de conflitos refletiriam também o caminho rumo ao mundo da produção “flexível”, segundo a conhecida expressão de Harvey. A Lei número 9.601, de 1998, atrelava a jornada de trabalho ao ritmo da produção e/ou das vendas (mecanismo chamado de “Banco de Horas”). Autorizava-se também, a partir de novembro de 1997, o trabalho de varejistas aos domingos sem necessidade de negociação coletiva. Quanto aos conflitos entre capital e trabalho, a criação das Câmaras de Conciliação Prévia (CCP) no interior das empresas com número de empregados superior a 50, passava a incentivar a resolução direta dos conflitos intra-empresa. Quer dizer, de modo privado e extrajudicial.

3.3.2 *O ambiente econômico*

Uma medida pouco liberal, não obstante o discurso oficial, marcaria o início do governo Cardoso. O chamado PROER – Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional. Tratava-se da canalização de recursos ao sistema financeiro, que via seus lucros despencarem com a quedas dos altos índices inflacionários.

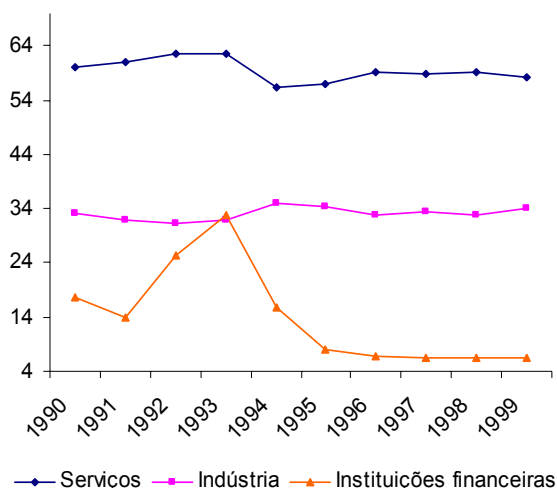
No processo inflacionário foram elevadíssimos os ganhos dos bancos com a intermediação financeira, através das quase-moedas (as receitas de “float”), a ponto de em 1993 as instituições financeiras terem se apropriado de 32% de todo o valor gerado na economia nacional, segundo o IBGE. Tal como mostra o gráfico 3.1 em seguida, neste ano o valor apropriado por elas equivalia ao valor, em porcentagem do PIB, que restava ao setor industrial brasileiro, e praticamente a metade de todo o valor apropriado pelos serviços.

A estabilização e a desindexação da economia eliminaram esta possibilidade enorme de ganhos financeiros, tendo o valor apropriado por eles, de todo o valor do produto interno, caído a

15% e a 8%, respectivamente em 1994 e 1995. Isso implicou na falência propriamente dita de vários deles, tais como os bancos Bamerindus, Econômico e Nacional, além de bancos estaduais como o Banespa. O governo Cardoso apressar-se-ia, então, com a criação do PROER, a disponibilizar recursos para evitar – em sua óptica – uma crise financeira de maiores proporções, que poderia contagiar a “economia real”. Pela Medida Provisória n.º 1.812, possibilitava o presidente que o Banco Central pudesse “sanear” as instituições impactadas pelo fim dos ganhos de *floating*. Esse comportamento não condizia, porém, com o tradicional mote liberal do “sobreviva o melhor”; pelo contrário, o governo intervinha no processo para salvar os bancos, endividando-se mais e aumento tributos. Segundo Barbosa:

Para cobrir os rombos com os recursos do PROER, o governo injetava liquidez na economia, levando o Bacen a vender títulos no mercado, para recuperar o dinheiro adiantado. Logo, o governo, além de aumentar a dívida pública, financiava a dívida pública, financiava pelo mecanismo os juros dos títulos que teve que emitir. O governo, para mudar o redesconto, criara a TBC (Taxa Básica do Banco Central), para remunerar o redesconto – enquanto linha de socorro de liquidez das instituições financeiras.¹²⁰

Gráfico 3.1. Brasil. Participação nos serviços, da indústria e das instituições financeiras no PIB



Fonte: IBGE.

¹²⁰ Políticas Econômicas do Governo e Estagnação: Duas Décadas Perdidas, p.144.

Viu-se como o sistema de mini-desvalorizações cambiais foi substituído, já no governo de Collor, pelo sistema de câmbio flutuante, um aparato que tornava possível o ingresso do país no circuito da especulação do capital financeiro internacional. A implantação do Plano real reverteria parcialmente esta medida com o expediente da “âncora cambial”, que estabelecia a paridade de um real para um dólar. Determinavam as autoridades que o valor do dólar não poderia ultrapassar um real, e fixava-se um teto para a taxa de câmbio. Isso permitia apenas variações do valor do dólar inferiores à da unidade de real. Até março de 1995 este limite não tinha um valor oficial.

No próprio ano de 1994, o Banco Central interviria pela primeira vez na cotação do dólar, dada a elevação das importações ao longo do ano. A intervenção não abriria margem, porém, a uma institucionalização do regime de bandas (pelo menos da banda inferior), de início. Tal dar-se-ia apenas no primeiro semestre de 1995, em 6 de março mais especificamente. O regime de “bandas cambiais” era um misto de regime de flutuação cambial, intervenção do Banco Central (o que lhe daria a pecha de flutuação “suja”) e estabelecimento oficial de níveis entre os quais a paridade da moeda poderia flutuar. Continuava-se assim com uma fixação mais ou menos rígida do câmbio, mas com um espaço para que ele flutuasse, constituindo este mecanismo, na visão dos formuladores da política econômica, um artifício mais ou menos eficiente para que se pudesse galgar o “equilíbrio” do balanço de pagamentos.

Tabela 3.7. Brasil. Índices mensais de Inflação.

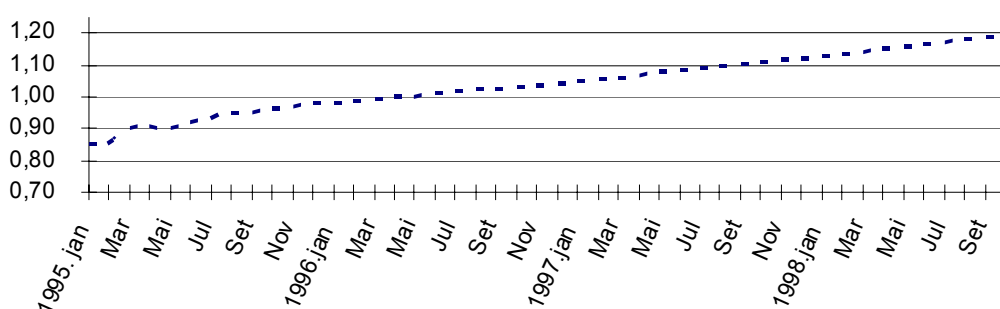
	IGP-DI		IPA-DI		INCC		IPC-BR		IGP-DI
	Média	12 meses	Média	12 meses	Média	12 meses	Média	12 meses	
1996	Jan	1,79	15,27	1,31	6,85	1,52	28,93	2,70	27,24
	Fev	0,76	14,83	0,47	6,74	0,11	26,44	1,46	26,60
	Mar	0,22	13,02	- 0,07	5,52	0,98	23,61	0,43	23,76
	Abr	0,70	11,25	0,41	3,88	0,25	21,13	1,31	21,85
	Mai	1,68	12,67	1,34	7,45	2,16	13,77	2,08	21,70
	Jun	1,22	11,14	0,94	6,81	1,54	12,03	1,57	18,41
	Jul	1,09	9,89	1,38	5,90	0,75	11,66	0,76	16,25
	Ago	0,00	8,50	- 0,05	4,05	0,23	11,23	0,01	15,41
	Set	0,13	9,82	0,41	7,07	0,22	10,68	- 0,35	14,24
	Out	0,22	9,82	0,24	7,48	0,26	10,02	0,18	13,72
	Nov	0,28	8,68	0,24	6,15	0,58	9,86	0,25	12,59
	Dez	0,88	9,34	1,21	8,09	0,59	9,56	0,44	11,34
1997	Jan	1,58	9,10	1,67	8,47	0,32	8,27	1,85	10,43
	Fev	0,42	8,74	0,34	8,33	0,48	8,67	0,53	9,42
	Mar	1,16	9,76	1,59	10,12	0,73	8,39	0,63	9,64
	Abr	0,59	9,64	0,53	10,26	0,23	8,38	0,80	9,08
	Mai	0,30	8,16	0,14	8,95	0,86	7,01	0,39	7,27
	Jun	0,70	7,59	0,24	8,20	1,11	6,56	1,30	6,98
	Jul	0,09	6,52	- 0,09	6,63	0,51	6,30	0,24	6,43

	Ago	- 0,04	6,47	- 0,15	6,52	1,18	7,30	- 0,27	6,13
	Set	0,59	6,96	0,92	7,06	0,27	7,35	0,17	6,68
	Out	0,34	7,09	0,41	7,25	0,15	7,24	0,29	6,79
	Nov	0,83	7,68	1,08	8,15	0,54	7,19	0,53	7,10
	Dez	0,69	7,48	0,87	7,78	0,23	6,81	0,56	7,21
1998	Jan	0,88	6,74	0,75	6,82	0,33	6,82	1,26	6,60
	Fev	0,02	6,32	- 0,15	6,30	0,48	6,82	0,14	6,18
	Mar	0,23	5,34	0,13	4,77	0,47	6,55	0,33	5,86
	Abr	- 0,13	4,58	- 0,28	3,92	- 0,50	5,77	0,23	5,26
	Mai	0,23	4,50	0,13	3,92	0,98	5,89	0,14	5,00
	Jun	0,28	4,07	0,17	3,84	0,39	5,13	0,41	4,08
	Jul	- 0,38	3,59	- 0,61	3,31	0,34	4,96	- 0,25	3,58
	Ago	- 0,17	3,45	- 0,04	3,43	0,22	3,96	- 0,52	3,32
	Set	- 0,02	2,82	0,06	2,55	0,01	3,70	- 0,17	2,97
	Out	- 0,03	2,44	- 0,19	1,93	0,01	3,55	0,20	2,88
	Nov	- 0,18	1,41	- 0,20	0,64	- 0,05	2,94	- 0,19	2,14

Fonte: Boletins do Banco Central (vários números).

Os limites iniciais das bandas eram relativamente curtos: o dólar variaria entre 86 e 90 centavos de real. A partir daí, a moeda local desvalorizar-se-ia paulatinamente, o que não deixava de lembrar em certa medida o mecanismo de minidesvalorizações (ver gráfico a seguir). No abrir do segundo governo Cardoso, antes da desvalorização brusca pela crise externa (onde o dólar iria a 1,43 e depois a mais de 2 reais), a taxa de câmbio estava em 1,20, aproximadamente.

Gráfico 3.2. Brasil. Taxa de câmbio (flutuante – fim de período).



Fonte: Boletins do Banco Central (vários números)

Ao mesmo tempo, uma alta taxa de juros básica – Over/Selic – era utilizada para se conseguir sustentar esta paridade, atraindo capitais externos para compensar o déficit em transações correntes. Ela estava muito acima das taxas de juros mundiais – como a Prime Rate e a

Libor –, tal como se vê no gráfico em seguida. A Over/Selic passaria por uma redução gradual, mas nunca suficiente, para que seu nível se estabelecesse abaixo das taxas internacionais. Portanto – tal como os estudos posteriormente destacariam à exaustão – a estratégia da valorização fictícia do câmbio para a estabilização da economia engendrava automaticamente a necessidade da atração de capitais externos por uma taxa de juros local marcadamente elevada. Como não poderia deixar de ser, isso passou a consistir desde o início num fator de impedimento à expansão produtiva.

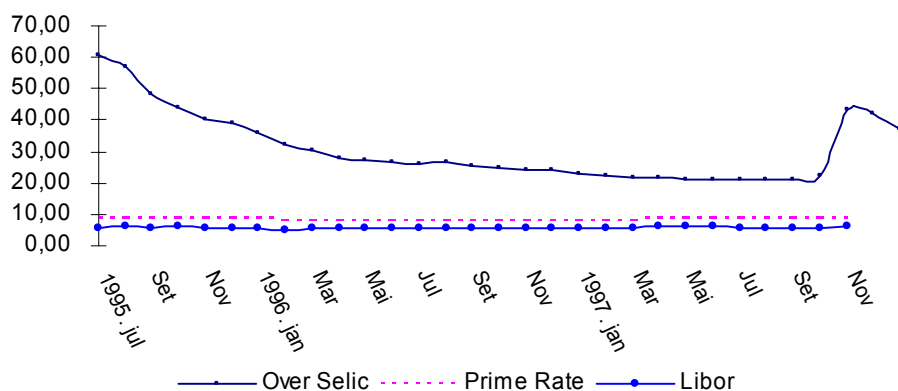
Delineava-se aí uma contradição que marcaria a economia brasileira pelos anos subsequentes, grande objeto de debate entre os economistas, quase sempre pessimistas quanto às suas conseqüências. A alta taxa de juros sustentava a paridade real/dólar, mas exigia como contrapartida, um rombo cada vez maior pelo lado da conta corrente do balanço de pagamentos, sob o conceito de rendas do capital na rubrica de serviços. E no âmbito interno, “o impacto das altas taxas de juros se fez sentir na expansão do déficit nominal do governo e no aumento da dívida pública interna líquida, que de uma cifra de menos de 23,7% do PIB em 1994 atingiu mais de 35% em 1998, acabando por fragilizar financeiramente o governo, tornando-o refém da armadilha da alta taxa de juros.”¹²¹ Tal resultou numa elevação dramática do endividamento interno e externo, que inibiria ainda mais a atuação da ingerência pública – como se já não bastasse sua própria óptica “não-intervencionista” – além de conduzir a economia nacional, novamente mais à frente, à restrição externa pelo endividamento maciço. À medida que as crises externas desabavam sobre o Brasil, e a situação de relativa abundância de capitais externos dava lugar a uma de escassez – principalmente com o esgotamento das privatizações. Esta situação de endividamento progressivo acabaria por atrelar, no segundo governo de FHC, novamente a política macroeconômica ao “equilíbrio do BP”, agora sob a batuta do Fundo Monetário Internacional.

Tal como expressa o gráfico 3.4, o nível das reservas entraria em trajeto dramático de queda a partir da crise de 1998, contexto onde se deu o acordo com aquela instituição. As opções do governo aparentavam ser apenas a de baixa inflação e juros altos, para obtenção de um crescimento baixo que não elevasse os déficits na balança comercial e que, assim, não pusessem em risco o artifício da âncora cambial. Abandoná-la, na óptica oficial, seria pôr em risco a estabilidade dos preços. Tal como no debate tradicional, as opções resumiam-se, no limite, entre

¹²¹ Maria Luiza Falcão SILVA, Plano real e Âncora Cambial, in: *Revista de Economia Política*, v.22, Julho/Setembro de 2002.

baixa inflação e crescimento moderado, ou maior crescimento aliado a taxas maiores de inflação, o que era inaceitável na visão monetarista vigente.

Gráfico 3.3. Taxas de juros (a.a.): Over Selic, Prime Rate e Libor



Fonte: Boletins do Banco Central (vários números).

A semelhança entre Brasil e México com relação aos déficits acumulados na balança comercial parecia sinalizar uma nova crise. A entrada de capitais de curto prazo decairia de um patamar de cinco bilhões e 415 milhões de dólares no primeiro bimestre de 1995 para 2,21 bilhões no segundo semestre.¹²² Isto forçaria o governo a tomar as seguintes medidas recessivas ao longo de 1995: rever algumas tarifas de importação (ver tabela 3.3), elevar a taxa de juros e cortar 9,5 bilhões do orçamento¹²³. O governo anunciou também a inclusão da Vale do Rio Doce no programa de privatizações. Tal política, que levava a uma recessão entre abril e setembro, foi minorada em partes pelo déficit de R\$ 1,5 bilhões das contas públicas, apesar da criação do chamado Fundo Social de Emergência, que previa mais cortes. A volta dos capitais especulativos, todavia, no segundo semestre deste ano, deu alívio temporária à continuidade do uso da “âncora cambial”.

O governo, porém, negava qualquer paralelo entre a queda dos capitais e a crise mexicana em si mesma. O fato é, porém, que no novo ambiente desregulado das finanças internacionais, uma

¹²² Boletim do Banco Central. Outubro de 1996.

¹²³ Luiz FILGUEIRAS, *História do Plano real*, p.127.

crise local, geralmente de natureza cambial, poderia desencadear uma fuga de capitais não somente ali, mas em outras localidades. Isso pela mera desconfiança dos investidores de que a paridade cambial de um determinado país não poderia mais ser sustentada. Apenas após o socorro do México pelo Fundo Monetário, de 51 bilhões, do empréstimo à Argentina de 4,5 bilhões, e da elevação da taxa de juros, é que os capitais de curto prazo retornariam, atingindo nove bilhões no terceiro semestre. Demonstrava-se, a contragosto dos defensores da abertura radical, que a flexibilização da conta de capitais podia dar margens a surtos de instabilidades externas repentinas, com diminuições bruscas ou mesmo fugas de capitais que poderiam complicar bastante a situação das contas externas no curto prazo.

Neste contexto, o nível das reservas brasileiro cairia no primeiro semestre de 1995, indo de 38 bilhões em janeiro a 33 bilhões em junho. Seria apenas no terceiro semestre que uma elevação dos capitais de curto prazo a 9 bilhões e cem milhões faria com que o nível das reservas fosse a 41, 49 e 51 bilhões, em julho, outubro e dezembro, respectivamente. Isso porém se dava a custo de uma taxa de juros crescentemente elevada. Assim, dava-se uma dependência, para fechar as contas do balanço de pagamentos, dos capitais de curto prazo. A balança comercial apresentaria déficit em 1995 de três bilhões de dólares, tendo os dois primeiros semestres respectivamente 2 bilhões e 300 milhões e o segundo 1 bilhão e 900 milhões de dólares de resultado das importações superando as exportações. A conta de serviços, sob o conceito de juros líquidos, pressionaria ainda mais os saldos da conta corrente, com 4, 5, 3 e novamente 5 bilhões de dólares, nos quatro bimestres anuais, de pagamentos aos rentistas externos.

Foi por isso que o governo, a partir do início de março de 1995 [...] tomou um conjunto de medidas para responder a este problema, que desacelerou as atividades econômicas e engatou uma certa marcha a ré na abertura econômica. O elemento central desta desaceleração foi a elevação da taxa de juros – que teve reforçado o seu papel de sustentação da âncora cambial, ao aumentar o poder do país em atrair capitais de curto prazo – e a criação de uma série de dificuldades para as compras a prazo.¹²⁴

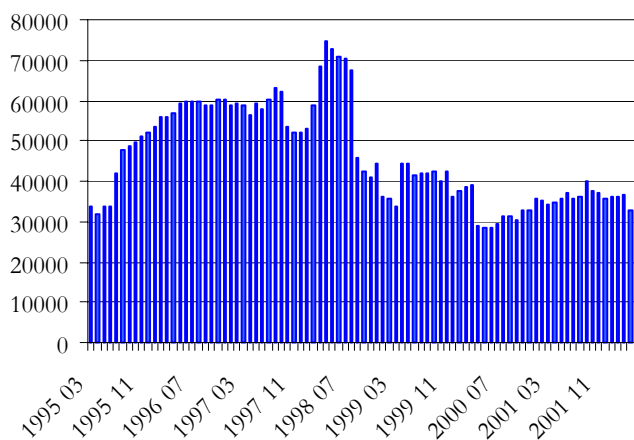
Aliadas a estas medidas, continua Filgueiras, o governo procedeu a “novos cortes no orçamento no valor de R\$ 9,5 bilhões, mudança na data do pagamento dos funcionários públicos, redução nas despesas de custeio das estatais e dos bancos federais e o anúncio da inclusão da

¹²⁴ Luis FILGUEIRAS, *ibid.*, p.127.

Companhia Vale do Rio Doce no programa de privatização.”¹²⁵ Porém, apesar do ajuste, o governo terminaria o ano com um déficit de 1,5 bilhão de reais em suas contas. De fato, haveria mesmo uma elevação sustentada do consumo da administração pública de 277 bilhões a 336 bilhões de reais, não obstante a criação do Fundo Social de Emergência. Mas este aumento do consumo da administração pública refletia apenas o crescente pagamento de juros pelo Estado. Em dezembro de 1995 pagou-se 31 bilhões e 824 milhões de reais em juros internos.¹²⁶

Em 1996 haveria eleições municipais. O governo procederia ao rebaixamento das taxas de juros, o que facilitaria o crescimento do consumo agregado, e aumentaria os gastos, induzindo ao aumento da produção. A produção do setor industrial do Estado de São Paulo elevar-se-ia por todo o primeiro semestre, o que contribuiria para elevar os déficits na BC, que foram de 291 milhões em agosto a 655 em setembro e 1 bilhão e trezentos milhões em outubro. Neste ínterim, o governo passaria a elevar algumas tarifas de importação (ver tabela 3.3), conduzindo assim à diminuição das atividades industriais dependiam do acesso a insumos importados.

Gráfico 3.4. Brasil. Reservas Internacionais. US\$ (milhões). Mensal.



Fonte: Ipeadata.

Tal era o modo de caminhar do “stop-and-go”. Se a situação externa era favorável, o governo relaxava suas políticas; se era instável, procedia com novos favorecimentos aos especuladores, e a cortes e medidas de austeridade interna. Mais à frente, em março de 1999, o presidente daria explicações sintomáticas a uma jornalista da Folha de São Paulo: “Não é uma

¹²⁵ *Ibid.*, p.128.

¹²⁶ Ver Boletim do Banco Central volume 33, número 10, de outubro de 1997.

característica de seu governo tomar medidas necessárias na hora da crise e depois relaxar quando as coisas parecem melhorar?”. O presidente seria franco e claro: “Isto pode até ser possível, mas não que seja eu.” De fato, não “era ele” mesmo. Era apenas que as políticas do governo, como ele próprio dizia, eram dependentes dos “recursos externos abundantes” – a quem em última instância se ligava a “decisão” de relaxar ou não a política econômica interna.¹²⁷

A partir de fevereiro de 1997 a atividade econômica era retomada; o déficit na BC em janeiro havia sido bem reduzido, de 191 milhões apenas, aliado a um aumento de quatro bilhões, em novembro e dezembro passados, nas reservas internacionais. O crescimento continuou até setembro. Houve então o rebotar de uma nova crise financeira, agora nos países asiáticos, região que até então registrava um desempenho econômico dinâmico. A Tailândia sofrera um ataque especulativo, sendo obrigada a desvincular sua moeda, o baht, do dólar. O FMI se encarregaria de liberar 17 bilhões para que o país fechasse suas contas. Hong Kong, Indonésia e Coréia do Sul perderam divisas, e o Fundo se prontificava também a oferecer auxílio; em dezembro o FMI repassaria à Coréia do Sul 58 bilhões de dólares, a maior quantia até então liberada neste tipo de auxílio internacional.

As reservas brasileiras, que atingiam 63 bilhões no mês de agosto, iniciaram queda, pela fuga dos investimentos, reflexo do “comportamento de manada” dos especuladores internacionais. Em dezembro, as reservas estariam em 52 bilhões. O governo interrompeu então a queda das taxas de juros, anunciando também mais cortes de gastos e mais reformas para agradar os investidores externos, sob o título de “Medidas de Ajuste Fiscal e Competitividade”. Elas previam economia de 20 bilhões de reais, além de, segundo Filgueiras, “suspensão do reajuste salarial do funcionalismo público, redução em 15% dos gastos em atividades e o corte de 6% no valor dos projetos de investimento – ambos para 1998. Do lado das receitas, sobressaíam-se o aumento das alíquotas do Imposto de Renda de Pessoa Física em 10% e a redução das deduções, a elevação das alíquotas incidentes sobre automóveis e a elevação dos preços dos derivados de petróleo e álcool.”¹²⁸

O nível de reservas voltaria a elevar-se, mas a custo da recessão de fins de 1997, que traria para baixo toda a atividade industrial. Neste contexto de “anda e pára”, nenhuma caracterização da política macroeconômica era melhor do que a conhecida metáfora do “domar o boi pela cauda”. A imagem mostrava a essência da estabilização pela âncora cambial. A elevação das reservas

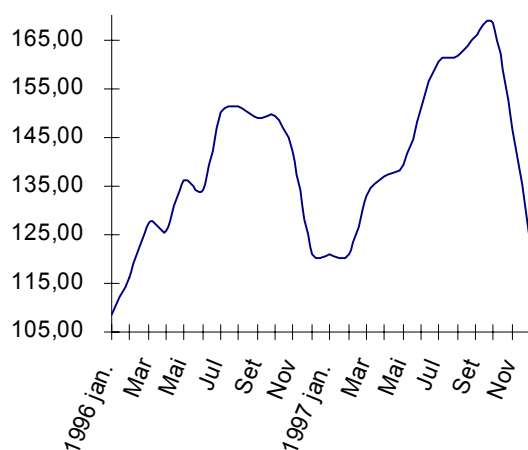
¹²⁷ A entrevista está na página 10 do Caderno Brasil da Folha de São Paulo de 25 de março de 1999.

¹²⁸ Luiz FILGUEIRAS, *ibid.*, p.137.

necessárias à sustentação da paridade trazia embutido o corte de gastos públicos na economia real, altos juros, e um impedimento ao crescimento sustentado. Trazia-se mais endividamento do Estado, o que impedia que os déficits fossem interrompidos, num típico círculo vicioso. Não tendo os déficits públicos efeito multiplicador, sendo simplesmente compromissos financeirizados para com rentistas, a economia permanecia estagnada.

Neste ambiente de nova crise externa, a recessão imposta pelo governo seria drástica, e apenas a partir de março de 1998 iniciar-se-ia nova reativação. Ela progrediria, todavia, com elevação dos índices de produção industrial, apenas até agosto-setembro de 1998, quando o real sofreu novo ataque especulativo, após a crise na Rússia – “contagiada” pelas turbulências vindas da Ásia. As autoridades, diante do processo de reeleição que Fernando Henrique articulava a todo custo no Congresso Nacional, tentaram sustentar a paridade do real, face ao ataque, ampliando as concessões ao capital estrangeiro, elevando as taxas de juros e, com um amplo programa de estabilidade fiscal, cortaram novos gastos e elevando impostos. O programa previa um superávit fiscal de 2,6% do PIB.

Gráfico 3.5. Brasil. Produção industrial em São Paulo. 1992 = 100.



Fonte: Boletim do Banco Central. Abril de 1998. Volume 34, n.º 4.

O estabelecimento da “Lei de Responsabilidade Fiscal”, em 1998, seria o corolário desta visão de enxugamento dos gastos do Estado para a economia real em função da manutenção dos compromissos financeiros com seus credores internos e externos. A política econômica havia sido conduzida a uma lógica de endividamento que, ao contrário de promover a expansão da produção e

do emprego, privilegiava os credores externos e internos do Estado. Neste sentido, abdicava-se de qualquer política econômica que fosse capaz de impedir e elevação dramática do desemprego e da pauperização, notada com cada vez mais intensidade.

Paulani resumiu a problemática envolvendo a Lei de Responsabilidade Fiscal:

A partir da LRF, negociada por F.H. Cardoso com o Fundo Monetário Internacional (FMI) no calor que levou à crise da desvalorização do real em janeiro de 1999, a preocupação central do administrador público passa a ser a preservação da garantia dos detentores de ativos financeiros emitidos pelo Estado. O propósito da LRF era e é estabelecer uma hierarquia nos gastos públicos que coloca em primeiríssimo e indisputável lugar o credor financeiro, em detrimento da alocação de recursos com fins distributivos (políticas de renda e políticas públicas de modo geral) e da viabilização dos investimentos públicos.¹²⁹

Estas políticas *pró-rentistas* foram em vão. Continuaram a ocorrer os sucessivos ataques contra o real, com mais fugas de capital. Tratava-se na verdade da última etapa da crise asiática, russa e agora brasileira. Entrementes, Cardoso derrotava Lula, que perdia pela terceira vez a disputa pela presidência. Dias após a reeleição, em novembro, o governo, sob mais ataques contra a moeda local e com uma perda dramática de divisas, anunciaria negociações de um programa de auxílio do FMI ao Brasil, evidentemente não revelado até que Cardoso fosse reeleito.

O balanço de pagamentos brasileiro tornou-se deficitário e a perda de reservas internacionais líquidas no período alcançou US\$ 36,1 bilhões. Com o desembolso de US\$ 9,3 bilhões pelo FMI, correspondentes à primeira *tranche* do programa de assistência financeira ao país, as reservas no conceito balanço de pagamentos chegaram, no fim de 1998, a US\$ 44 bilhões, após atingir o pico de US\$ 74,2 bilhões em abril do mesmo ano.¹³⁰

O “pacote” previa a liberação de 18 bilhões de dólares num período de 36 meses, condicionado às metas de política econômica e de reformas impostas pelo Fundo, tais como limites para taxas de inflação, juros, e superávit nas contas públicas, que Pedro Malan, Ministro da Fazenda, e Gustavo Franco, presidente do Bacen, endossariam na Carta de Intenção de 13 de novembro.¹³¹

O desfecho deste do primeiro mandato de Cardoso foi assim resumido por Cano:

¹²⁹ Novo-Desenvolvimentismo, 57.

¹³⁰ Relatório Anual do Banco Central, 1999, p.109. Disponível em www.bcb.gov.br.

¹³¹ A Carta de Intenção, assim como outros documentos e dados, estão disponíveis em www.imf.org.

Em 1998, a política recessiva (o PIB caiu 0,2%) e o câmbio valorizado contiveram a inflação de 0% a 2,5% anuais. Para sustentar o enorme déficit em transações correntes (US\$ 34,9 bilhões) e atenuar os efeitos especulativos da (agora) chamada *crise russa* a partir de agosto, voltou a gangorra dos juros a subir de 20% reais em agosto de 1998 para 40% em setembro-novembro, o que não evitou a violenta perda de reservas, cujo total era de 74 bilhões de dólares em abril, caindo para 69 bilhões em julho e despencando para 44 bilhões em dezembro. [...] O rombo externo e o aumento dos juros ampliaram ainda mais a dívida pública interna federal, que em fins de 1998 atingia 320 bilhões de reais (equivalente a cerca de 35% do PIB). Os explosivos juros, equivalentes a 7,6% do PIB, causaram déficit operacional de igual montante, dado que os drásticos cortes nos demais gastos públicos produziram um resultado primário nulo.¹³²

A crise não fora, assim, suficiente para impedir o esforço de reeleição de Cardoso, cuja campanha de alteração da Constituição se iniciara junto ao Congresso a partir de 1997. A vitória da reeleição era o resultado de um jogo desequilibrado entre (1) as classes dominantes locais – apoiadas externamente – que orquestravam uma massiva campanha midiática a favor de Cardoso, alardeando sem cessar os supostos benefícios da queda da inflação e evidentemente mascarando as contradições e deficiências do Plano real, e (2) das decadentes forças esquerdistas remanescentes, incapazes de ativar uma mobilização popular transformadora. Isso resultava numa dominação completa pelas classes dominantes locais dos mecanismos de representação democrática criados em 1988. Assim, a “modernização selvagem” tucana continuaria no segundo mandato Cardoso.

3.4. Análise de dados

O fim da inflação em 1994 fora acompanhado por crescimento da renda agregada e pela sucessiva elevação da taxa de investimento. O “imposto inflacionário” já não operava, e, de fato, a estabilização, apesar da não-correção dos salários semanas antes da extinção do cruzeiro, tivera um efeito distributivo positivo da renda. Esse cenário positivo cederia espaço a uma flutuação negativa do produto no início do ano de 1995. A crise mexicana de fins de 1994 forçara o governo a cortar 9,5 bilhões de reais do orçamento para demonstrar “credibilidade” a seus credores, além de elevar as taxas de juros. O Fundo Social de Emergência elevou ainda mais os impostos para minorar o progressivo endividamento, e sinalizava aos credores a manutenção do pagamento dos compromissos.

¹³² Wilson Cano, *ibid.*, p.240.

Por sua vez, logo cessaria o aumento da produção no primeiro semestre de 1996, seguido após o rebaixamento das taxas de juros devido à “folga” concedida pelo governo naquele ano de eleições municipais. O governo tomaria mais medidas contracionistas para impedir a elevação dos déficits na balança comercial, particularmente a elevação da tarifa de importação de alguns produtos. O déficit na balança comercial tinha pulado a 1 bilhão e 300 milhões em outubro, estando em 291 em agosto. Tal conduziria à diminuição da atividade industrial.

Esta seria retomada em fins de fevereiro de 1997, sendo sustentada até setembro, quando a crise asiática começou a refletir-se no nível de divisas, que inicia queda. O governo promoveu então o programa “Medidas de Ajuste Fiscal e Competitividade”, que deteve o crescimento da atividade econômica praticamente até março de 1998, quando alguns índices mostravam reativação da atividade econômica. A força da recessão imposta pelo governo no fim do ano, à luz do “setembro negro” – quando ganhava ímpeto o ataque especulativo contra a moeda, forçando o governo a recorrer ao Fundo – pode ser percebida pelo fato de que nem um crescimento vertiginoso da atividade econômica de março a setembro fora suficiente para evitar que o produto interno bruto apresentasse queda de 0,2% naquele ano.

Tabela 3.8. Brasil. Atividade Econômica.

Anos	Taxa de variação do PIB *	Taxa de investimento sobre o PIB *	Utilização de capacidade instalada *	Formação de capital fixo – máquinas e equipamentos ¹
1994	5,8	21,5	77,2	69.856.170
1995	4,2	20,6	78,1	76.029.288
1996	2,6	19,2	78,1	63.971.531
1997	3,2	19,9	78,6	62.636.805
1998	0,13	19,7	78,2	57.353.364

Fonte: Ipeadata. 1. Em reais de 2004. * Em %.

Dentro deste contexto, as séries históricas permitem inferir que a queda da inflação e o aumento do consumo agregado em 94-95 não foram sucedidos por uma elevação da capacidade industrial da economia brasileira no primeiro mandato de FHC. O Plano real não lograra dar início a um novo ciclo virtuoso de acumulação de capitais no Brasil. Depois de um surto inicial em 1994, não se logrou sustentar taxas elevadas de crescimento, pois a estratégia de estabilização baseada na abertura da conta de capital e de valorização da moeda local – apesar de reduzir os níveis de inflação – acabou subordinando a política econômica à atração de capitais necessários à

sustentação do valor fictício do real. A política econômica se tornava instável porque os próprios fluxos de capitais eram de natureza instável.

A economia local devia tanto enfrentar os efeitos da crise conjuntural, como conjurar seus impactos no médio prazo. Isto implicava drásticos cortes no emprego e nos investimentos, a adoção de uma política fiscal mais confiscatória etc., com aumento das flutuações econômicas. Na verdade, o país estava entrando numa nova estagnação que o lançaria para um patamar inferior de taxas de crescimento, transformando-se precocemente de um país em industrialização para um país de tipo maduro. Isso sem completar a experiência da industrialização.¹³³

O comportamento de “anda e pára”, marcadamente estagnativo no longo prazo, induzido pelas políticas econômicas do governo, pode ser visualizado na tabela 3.7. Ali se nota que as taxas de crescimento do produto interno bruto e de investimento apresentam comportamento declinante ao longo dos anos que se seguiram à implantação do real. Por sua vez, a taxa de formação de capital fixo em forma de máquinas e equipamentos apresentou queda após expansão em 1994. De fato, este movimento é denotado também pela estagnada utilização da capacidade industrial instalada. Nestes dados fornecidos pela CNI, ela não ultrapassa nunca 78%. Nestas condições, o aumento do consumo posterior à estabilização pôde ser atendido pela utilização maior da capacidade ociosa das empresas. De fato, é verdade que o efeito do multiplicador composto ocorreu, mas ele foi moderado. A elevação relativa da taxa de investimento sobre o PIB, que iria de 18% em 1993 a 21% em 1994, daria lugar, já a partir de 1995, ao declínio, tal como se vê na tabela 3.7.

Na tabela 3.8, não se deve confundir a elevação do consumo da administração pública com gastos na economia real. Como se viu acima, este dado refletia principalmente os gastos do governo com juros. No caso, trata-se de pagamentos de juros internos. Por sua vez, a brusca queda da expansão de capital fixo do Estado reflete o novo cenário de privatização, onde grande parte de seus ativos fora repassada à esfera privada. A carga tributária na prática manteve-se no mesmo patamar, compondo mais um elemento que dificultava a expansão. A taxa de variação da variável “construção de capital fixo das empresas e famílias” apresentou, por sua vez, crescimento estagnado, naquele contexto em que se desenrolava o programa de privatizações.

¹³³ Políticas Econômicas do Governo e Estagnação: duas décadas perdidas, p.124.

Tabela 3.9. Brasil. Administração Pública.

Anos	Capital fixo – construção. Empresas e famílias.	Consumo final da administração pública	Capital fixo – construção. Administração pública	Carga Tributária (% do PIB)
1994	163.087.757,7	277.318.900,2	45.378.580,55	13,44
1995	184.070.273,2	336.191.503,1	35.326.517,86	13,02
1996	205.468.209,8	344.068.853,8	35.988.415,07	12,17
1997	230.494.817,2	350.950.301,4	31.355.309,66	13,57
1998	222.444.392,3	372.653.428,8	46.456.975,4	12,94

Fonte: Ipeadata. Em reais de 2004.

Neste curto prazo, que cobre as administrações de Franco e Cardoso, percebe-se que a grande mudança da propriedade do capital dos ativos produtivos não se traduziu em aumento dos investimentos e da capacidade de oferta dos serviços. A taxa de crescimento do capital fixo de 94 a 95 foi de 1,12; de 95 a 96 foi de 1,11, e de 96 a 97 novamente de 1,12. Na transição 97-98 houve queda da construção do capital fixo das empresas e famílias de 1,03, refletindo o pacote de medidas recessivas no fim do ano, fruto do ataque externo contra a moeda. Evidentemente, tornava-se difícil a ampliação da produção e dos investimentos enquanto o governo subordinava a política econômica – gastos com salários, capital fixo, juros, controles sobre os movimentos do balanço de pagamentos – à defesa da paridade da moeda com o dólar. Tal dependia por sua vez de um fluxo estável de divisas desde fora, já que a balança comercial apresentava sucessivos déficits. “Domar o boi pela cauda” significava então nada mais do que subordinar as variáveis macroeconômicas internas – como juros e gastos públicos – em função da atração de capitais. A instabilidade destes refletia-se numa política econômica interna também instável, portanto.

Neste contexto, e para além de suas justificações ideológicas, a venda a grupos estrangeiros dos ativos públicos tornou-se uma necessidade prática para o governo de Fernando Henrique. Na medida em que os déficits no balanço de pagamentos e da conta corrente iam se avolumando, como consequência do modelo econômico calcado na abertura e na âncora cambial, os recursos em divisas da privatização tornaram-se indispensáveis à manutenção da moeda sobrevalorizada. Eles compensavam os volumosos déficits na balança comercial a partir de 1995. Com o real sobrevalorizado e com o rebaixamento das tarifas, houvera déficit na balança comercial de 3.352 bilhões de dólares em 1995. Em 1996, ele se elevou a 6.748 bilhões, e em 1998 fora a 6.604

bilhões. Daí que, a partir de 1994, as privatizações permitiram ao Estado – aliando-se as receitas das vendas às dívidas transferidas – amearhar, até 1998, 19 bilhões e duzentos e cinquenta e três milhões. Isso fora mais que suficiente para cobrir o rombo na balança comercial. Desta forma, escreveu Cano que “o governo, para não renunciar à sua inconseqüente política de abertura e tentar manter o câmbio valorizado e a estabilização do real, alterou o processo de privatização, acelerando-o e conduzindo-o para a busca de recursos externos.” Ao mesmo tempo, completa que “essa talvez tenha sido uma das razões principais do comportamento ainda mais arbitrário do governo neste processo, e da rebaixa dos preços das principais estatais negociadas no biênio 1997-1998.”¹³⁴

Deste modo, componente essencial da abertura neoliberal de Cardoso era a compensação dos déficits em conta corrente do BP pela atração de capitais externos, na rubrica de conta capital, em forma de novos empréstimos, investimentos diretos (incluindo-se privatização, aquisição de ativos locais desvalorizados etc.) e capitais de curto prazo. O discurso do governo levava a crer que o fluxo de capitais externos seria duradouro. Assim, o velho estratagema do crescimento via poupança externa podia ser adotado sem maiores complicações de longo prazo. Gustavo Franco, um dos formuladores do Plano real e presidente do Banco Central à época, manteve este discurso até mesmo diante da impossibilidade da manutenção da paridade, em janeiro de 1999, com a crise do financiamento externo. Gustavo Franco deixaria o Bacen em março daquele ano.

No entanto, os capitais externos possibilitaram por espaço muito curto de tempo o fechamento do BP, dado que estavam em grande parte atraídos pela onda de privatização e compra de ativos locais desvalorizados. Na esteira da sucessão mundial de crises cambiais, o movimento de capitais de curto prazo inverteu-se, e assistiu-se a uma nova onda maciça de endividamento. Tal como se vê na tabela 3.9, as séries “financiamentos” e “empréstimos de longo e médio prazo” elevaram-se paralelamente à queda dos capitais de curto prazo. A partir de 1997 a “poupança externa” já não podia cobrir completamente o rombo verificado em conta corrente.

Sendo assim, com o aumento do endividamento e da desnacionalização, a rubrica de conta corrente no balanço de pagamentos só poderia sofrer uma pressão negativa crescente, pelo lado do pagamento de juros e de repatriação de capitais. Os déficits em serviços e no resultado da conta corrente foram dramaticamente progressivos entre 1994 e 1998, aliados aos resultados da balança comercial nada positivos.

¹³⁴ Soberania e Política Econômica na América Latina, p.252.

O descompasso importações/exportações trouxe resultantes dramáticos sobre a produção e os investimentos locais. O resultado era um grande efeito multiplicador negativo que pressionaria violentamente as taxas de desemprego, e assim de trabalho precarizado. Para ter-se idéia, a taxa oficial de desemprego aberto era de 5,88 em janeiro de 1994, segundo o IBGE, e de 8,88 em novembro de 1998. Sendo a PEA (População Economicamente Ativa) em 1994 de 54 milhões e oitocentas mil pessoas, e em 98 de sessenta milhões e seiscentas mil, o governo Cardoso havia favorecido a criação – dadas as taxas oficiais de desemprego citadas – de dois milhões e cento e cinquenta mil desempregados *adicionais* no mercado de trabalho nacional (o número era de cinco milhões e trezentos e trinta e três mil em 1998).

Tabela 3.10. Brasil. Balanço de Pagamentos. Em US\$ (milhões).

	1994	1995	1996	1997	1998
Balança Comercial	10 466	-3 352	-5 599	-6 748	-6 604
Serviços (líquido)	-14 743	-18 594	-20 443	-26 278	-28 800
Saldo em transações correntes	-1 689	-17 972	-23 142	-30 811	-33 625
Investimentos (líquido)	8 131	4 663	15 540	20 662	20 498
Financiamentos	1 939	2 834	4 307	19 616	22 156
Empréstimos a longo e médio prazo	52 893	14 736	22 886	28 964	42 648
Capitais a curto prazo	909	18 834	5 403	-19 025	-31 591
Superávit ou déficit do BP	12 939	13 480	9 017	-7 845	-17 285

Fonte: Banco Central (ver Ipeadata).

De fato, o desempenho do setor externo da economia brasileira no período referido para a acumulação foi bastante ruim. Além de as importações brasileiras terem superado em muito as exportações em termos absolutos, a participação destas no comércio exterior esteve sujeita a uma queda constante. Dados do International Financial Statistics indicam uma queda constante da participação das exportações brasileiras entre 1994 e 2000. Em 1984, estava a 1,5%. Dez anos

depois (1994), as exportações brasileiras, em porcentagem das vendas mundiais, estava em 1%, e em 2000, 0,9%. Ao mesmo tempo, dados do IBGE ¹³⁵ indicam queda do preço das *commodities* brasileiras. A relação dos termos de troca se elevou, no intervalo 1994/1996, de 89 a 110. Após tal, mergulhou em queda franca, atingindo 92 em 2000. Dados da SECEX indicam a mesma tendência, de queda de 1,4% das exportações brasileiras no total mundial em 1994 para 0,95 em 1998. Este desempenho do setor externo tornaria ainda mais agudos os efeitos da valorização cambial e da abertura comercial.

Por fim, a renda disponível bruta e o consumo das famílias apresentaram o mesmo trajeto de elevação no período inicial do real e, posteriormente, de queda relativa de seu crescimento, refletindo a trajetória de suas variáveis determinantes – principalmente o investimento – comentada acima. Este movimento pode ser visto na tabela 3.10. Se o desempenho destas duas variáveis não foi tão ruim como na década anterior – pois neste período houve declínio absoluto – era evidente, contudo, que o crescimento brusco a partir de 1994 foi freado pelas políticas econômicas do governo.

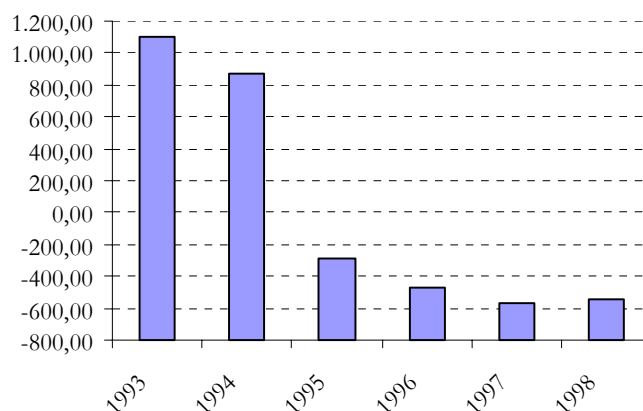
Tabela 3.11. Brasil. Consumo das famílias (1), renda disponível bruta (2) e respectivas taxas de crescimento (A) e (B).

	1	A	2	B
1993	943.816.627,3	-	1.536.860.217	-
1994	925.714.793,2	0,98	1.532.530.412	0,99
1995	1.027.031.473	1,1	1.697.154.358	1,1
1996	1.163.165.231	1,13	1.837.980.942	1,08
1997	1.208.263.236	1,03	1.893.808.427	1,03
1998	1.206.732.073	0,99	1.906.690.223	1

Fonte: Ipeadata.

¹³⁵ Tantos os dados da IFS como do IBGE podem ser obtidos em www.ibge.gov.br.

Gráfico 3.6. Brasil. Resultado de Balança Comercial. Em US\$ milhões.



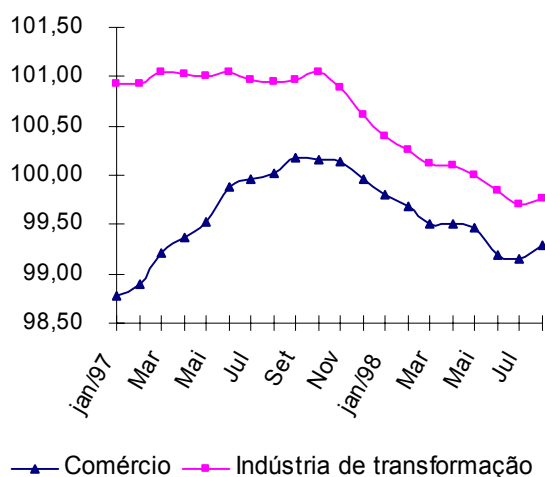
Fonte: Ipeadata.

Essa contração dos elementos fundamentais da demanda agregada, particularmente do investimento (público e privado) e da estagnação do consumo das famílias, do poder de compra, etc., é o que explica em boa parte o porquê de o desemprego ter assumido proporções enormes, com dificuldade crescente de colocação dos trabalhadores no mercado de trabalho. Houve diminuição relativa de seu crescimento em alguns setores e mesmo queda absoluta em outros, como indústria e comércio. Não era a dificuldade de contratação dos trabalhadores pelas empresas a variável determinante da questão do emprego, como destacavam à exaustão muitos estudiosos. A flexibilização das condições de trabalho *não* ensejou uma rodada de contratações que alavancasse a contratação de mais trabalho. Esta pois não era sua variável explicativa principal. A queda da inflação não representava necessariamente nenhuma garantia de que os investimentos fossem retomados. Portanto, a flexibilização do trabalho não podia por si mesma contribuir para o aumento das contratações. É um truísmo, repetido à exaustão pela literatura, de que sem investimentos e crescimento da renda, não haverá contratação de trabalho adicional. Pelo contrário, a flexibilização possibilita um controle dos trabalhadores ainda maior pela classe burguesa, mediante o aumento da rotatividade e da conseqüente queda dos salários.

Neste quadro, políticas de maior desregulação e flexibilização só agravariam a precarização em um mercado de trabalho já flexível, medidas parciais pouco resolveriam e a recuperação dos níveis de emprego torna-se verdadeira missão impossível. [...] Para enfrentar [...] o quadro estrutural de desemprego, de desigualdade e de precarização das condições de

trabalho, o Brasil precisaria privilegiar a produção e o emprego, constituindo seu próprio projeto nacional de desenvolvimento.¹³⁶

Gráfico 3.7. Brasil. Índice de emprego formal. Indústria de transformação e comércio.



Fonte: Boletim do Banco Central. Volume 34. Número 11. Novembro de 1998.

3.5. Balanço do primeiro governo Cardoso

Diferentemente da propaganda que os elaboradores de política econômica vendiam à população, a queda da inflação não trouxera uma nova elevação dos investimentos. A experiência dos quatro primeiros anos de Fernando Henrique demonstra que a inflação não era a única variável econômica decisiva para a elevação das inversões. Mais decisivo mostrar-se-ia mais uma vez o modo pelo qual o governo conduzia a política econômica e os desencadeamentos desta sobre a atuação dos agentes privados, notadamente o dos “detentores de riqueza”. Isto é, os empresários. Como se viu, a política econômica de estabilização orquestrada sob o chamado Plano real foi dependente da dolarização parcial da economia, com a criação da paridade um real/um dólar – tornada viável pelo influxo de capitais que chegou ao Brasil depois dos acordos de renegociação da dívida. Isto se deu com a obediência aos postulados liberalizantes de John Williamson.

¹³⁶ Jorge Eduardo Levi MATTOSO. Emprego e concorrência desregulada: incertezas e desafios. In: *Crise e Trabalho no Brasil. Modernidade ou volta ao passado?*, p.48-9.

O que o governo não previa, ou não queria prescrever, era como este montante de capitais viria a ser limitado no médio prazo. E como seu fluxo elevado inicial seria atraído mais por compra de ativos locais, do que para a expansão propriamente dita dos investimentos produtivos. Ou ainda, por uma dinâmica de comportamento que revelasse uma constância mais ou menos longa. Era enfatizado por uma série de autores, entre eles Chesnais, o caráter mercantil ou meramente financeirizado dos investimentos da época da globalização, contrariamente ao discurso oficial que tecia novas loas à estratégia do crescimento com “poupança externa”, mesmo à luz de uma década perdida que resultara desta própria opção de política.

Deste modo, diferentemente da situação anteriormente analisada no capítulo precedente, o novo ambiente de “liquidez” externa modificava o problema macroeconômico fundamental do país. No período 1994-1998 não se tratava de canalizar o excedente local para financiar um serviço crescente da dívida externa em ambiente de baixa liquidez internacional. Tal exigia do Estado uma política necessariamente contracionista, de incentivo à exportação, de contenção dos gastos públicos, do consumo agregado, dos investimentos, e das importações. Isto é, nos anos oitenta, o excedente deveria todo ser produzido internamente, basicamente com as exportações superando as importações para produzir as divisas necessárias ao serviço da dívida. Isto exigia uma combinação curiosa de recessão interna com aumento das exportações.

No caso do interregno 94-98, a crise de “liquidez” externa havia desaparecido, pelo menos no curto prazo. O governo podia dar-se ao luxo de suportar $M > E$, pois dizia-se que S – poupança – podia obter-se externamente. Num ambiente de aparente liquidez externa duradoura, a âncora cambial e a abertura do comércio externo mostravam-se políticas de estabilização aparentemente mais eficientes do que as outrora levadas à frente, e isto explica o porquê do “sucesso” do Plano real.

De fato, os preços caíram, mas a custo de subordinar a política econômica ao vaivém dos fluxos de capital, e de desencadear uma imensa “quebradeira”, e posterior desnacionalização e desemprego, na economia local. Assim, não era mais o simples endividamento externo o “agulhão” da política macroeconômica. Em tese, neste novo ambiente, o endividamento não constituía mais o problema fundamental, pois a entrada de capitais era tida como duradoura no longo prazo, podendo-se, assim, “financiá-lo”. Daí a atitude permissiva das autoridades quanto ao aumento brutal da dívida. Era, sim, o *próprio programa de estabilização*, que dependia de um volume suficiente de divisas para manter o real valorizado, que engendrava a política do “anda e

pára”. Quando este volume de divisas diminuía, o governo procedia às modificações para atraí-lo, mas que estavam em contradição com o crescimento da economia real interna, tais como diminuição de salários dos funcionários públicos, elevação dos juros etc.. A queda dos juros permitia um aumento da atividade econômica e da inflação; juros baixos e inflação alta influenciavam negativamente a entrada de capitais necessária à valorização da moeda. Procedia-se então, de novo, ao aumento dos juros e ao combate ferrenho às taxas maiores de inflação. Isso impedia um aumento prolongado do emprego, dos investimentos e da renda.

As condições externas aparentemente mais favoráveis de financiamento da economia local no ambiente da globalização econômica trariam, portanto, uma modificação das políticas brasileiras. Neste novo ambiente “globalizado”, a alta liquidez internacional possibilitou que o governo procedesse a um plano de estabilização baseado na idéia da “âncora cambial” e da abertura do mercado local às importações – ambas medidas, aliadas a uma brusca diminuição dos gastos federais, responsáveis pela queda dos índices de inflação a partir de 1994. Como tal, o governo pôde, de fato, financiar até meados de 1998 a paridade real/dólar e os déficits em conta corrente – serviços e juros – atraindo capitais externos com utilização de várias estratégias, tais como a privatização, a abertura da economia local, favorecimentos à remuneração dos capitais externos, e o expediente da elevada taxa de juros. Isso implicou na típica política econômica de “stop-and-go” e na criação de um novo ciclo de endividamento maciço, que rebentaria mais à frente.

O comportamento “anda e pára” resultava de uma situação na qual um aumento do influxo de capitais externos permitia relaxar a política de gastos e diminuir os juros, e uma queda, por sua vez – efeitos das crises financeiras do México, Rússia, Ásia etc.. – levava o governo a proceder de novo a cortes de gastos, favorecimentos e concessões aos capitais externos, e à elevação da taxa de juros. Isso resultou em flutuações marcantes da atividade econômica, que impediam uma elevação sustentada das taxas de acumulação. Ao mesmo tempo, a elevação da repatriação de capitais, fruto da desnacionalização progressiva da economia e de sua liberalização completa pelo governo, contribuía também para pressionar cada vez mais a conta de serviços. Como se podia ler na própria ata da trigésima primeira reunião do Comitê de Política Monetária, de 16 de dezembro de 1998: “os itens de maior expressão na conta serviços, em 1998, foram os relacionados à renda enviada para o exterior, especialmente juros e lucros e dividendos”¹³⁷.

¹³⁷ As atas, a partir de 1998, estão disponíveis em www.bcb.gov.br.

Na esteira desse ambiente instável das políticas do governo, as empresas nitidamente não elevaram seus investimentos no sentido de aumento da produção. De fato, houvera mesmo uma elevação das taxas de consumo no início da implantação do Plano real, e uma correspondente elevação dos investimentos, segundo o mecanismo do “multiplicador composto”. Porém, como se viu, através da análise das séries de capacidade ociosa das empresas, tais investimentos para responder ao consumo foram limitados, e atendidos em sua maior parte com utilização de capacidade ociosa previamente existente. O aumento momentâneo do consumo dos trabalhadores em 1994-1995 – pelo fim do “imposto inflacionário” – que o governo bradava como trunfo do plano, tinha sido efêmero e logo ofuscado por seus malabarismos fiscais e tributários recessivos, de face com os efeitos da crise mexicana.

As empresas não foram induzidas a desencadear um novo ciclo de acumulação por uma elevação do consumo agregado porque simplesmente ele fora estancado. Desta vez, uma política fiscal e tributária recessiva, aliada a uma maciça onda de importações e de reformatação produtiva das empresas, é que corroeria o poder de compra dos trabalhadores, eliminando o aumento fugaz do consumo no início do Plano. O crescente desemprego tornava impossível uma atuação efetiva dos sindicatos; a queda dos salários eliminava o efeito do multiplicador composto, deprimindo os investimentos. Assim, a breve euforia dava lugar à estagnação. De nada valia, para o volume de empregos e do poder dos salários, que os preços estivessem mais estabilizados. Eram necessários investimentos e crescimento sustentado da renda.

O que viria então marcar os investimentos das empresas seria menos um esforço de aumento da capacidade produtiva do que o de reduzir gastos, substituindo mão-de-obra e maquinários defasados, justamente porque agora a abertura do comércio externo introduzia o elemento da concorrência no até então relativamente protegido mercado interno brasileiro. Bielschowsky e outros¹³⁸ ilustraram como a evolução dos investimentos entre 1994 e 1998 seguiu um rumo que envolvia (i) intensa reorientação produtiva – especialização, desverticalização, novos *layouts* – e (ii) a expansão de projetos de elevação da eficiência técnica e administrativa – tais como gasto com capacitação de mão-de-obra e em gestão de qualidade. Esta reformatação de moldes toyotistas no ambiente *intra-firma* não tinha sido, porém, acompanhada por mais produção e mais empregos. Tratava-se de investimentos que visavam antes a reestruturação do parque produtivo já instalado, com a elevação das taxas de mais-valia pela instalação de meios de

¹³⁸ Investimento e Reformas no Brasil, indústria e infra-estrutura no Brasil dos anos 1990.

produção mais modernos, do que de um aumento da produção, com compras adicionais de mais máquinas, mais prédios, e com a contratação de mais trabalhadores. Interessava antes a modernização e atualização de métodos de produção e trabalho, com conseqüente elevação da mais-valia relativa – pois um mesmo trabalho agora era feito por menos trabalhadores, possibilitando uma queda absoluta dos gastos em salários. Houvera um mínimo aumento na acumulação adicional, impedindo a obtenção de mais-valia absoluta com aumento do número de horas de trabalho e produção. Aliado tal movimento ao efeito multiplicador ao contrário que resultou da enxurrada de importações, percebe-se porque o desemprego ganharia contornos particularmente dramáticos a partir deste período.

Tal comportamento dos agentes privados era determinado, deste modo, pela concorrência com os produtos e serviços estrangeiros e por uma política econômica instável, além, é claro, da reduzida capacidade de ampliar-se a demanda agregada via aumento do consumo das famílias. Como se afirmou, o aumento do consumo agregado não se mostrava possível por uma conjunção de fatos mais ou menos correlacionados. A política fiscal do governo mostrava-se excessivamente pesada, naquele ambiente de endividamento progressivo e de privilégio dos agentes que financiavam a dívida pública, isto é, os credores internos e externos. O ciclo de reformatação produtiva parecia criar mais empregos do que destruí-los, justamente porque a ordem geral, em quase todos os ramos da economia, era *reduzir* os quadros das empresas. E isto era agravado pela facilidade de importar os meios de produção necessários a essas alterações. Assim, esse movimento de eliminação do trabalho vivo, aliado a uma política fiscal e de investimentos oposta a uma lógica keynesiana de atuação do Estado, criava uma massa de desemprego suficiente para que as taxas de salários permanecessem baixas. Nesse sentido, dava-se uma contradição de nível global que o próprio Marx já destacava em sua época: o que as empresas ganhavam com o aumento da extração de mais-valia, perdiam do ponto de vista do aumento das vendas. Como de praxe, era mais simples, viável e característico do comportamento da burguesia proceder à eliminação do trabalho vivo, do que a uma política de aumento geral de salários.

A estratégia do “crescimento pela poupança externa” mais uma vez fracassava. Porém, contrariamente ao que deixara como legado a administração dos militares, as conseqüências desta “segunda tentativa” hodierna seriam mais profundas. Elas conformariam um novo regime de acumulação à economia brasileira, que apresentaria condições menos propícias para a obtenção de um crescimento econômico estável. As características deste novo padrão consistiam em (i)

privatização das assim chamadas empresas “estatais”, e eliminação da perspectiva keynesiana de “socialização da produção”; (ii) desnacionalização de parte substancial dos setores industriais e de serviços da economia, o que tornaria a economia local ainda menos autônoma; (iii) um novo endividamento externo e interno, que condicionaria toda a política econômica e que, assim, bloquearia qualquer ingerência pública de molde mais expansivo; (iv) consolidação do desemprego estrutural e precarização das condições de trabalho de parte substancial dos trabalhadores (bicos, tráfico, comércio ambulante etc.). Isso impediria a organização dos trabalhadores e a elevação sustentada da renda. E, por fim, (iv) a adoção de práticas de viés *toyotistas* no âmbito da produção propriamente dita, que atendia aos interesses locais e aos dos compradores externos da economia brasileira.

Neste novo contexto, o Estado fora capturado pela lógica rentista. Manter baixas taxas de inflação para um cálculo exato dos compromissos financeiros da dívida pública passaria a nortear a política econômica, a constituir seu *leit motiv*. O fim da inflação acabou possibilitando a conformação de um ambiente que, longe do crescimento, permitia às classes rentistas e ao imperialismo continuar seu enriquecimento às custas da coletividade. O fim da inflação, por um lado, permitira o “cálculo financeiro, a arbitragem com moedas e a especulação visando ganhos com moeda forte”, nas palavras de Paulani ¹³⁹. Por outro, permitia a desvalorização brusca dos ativos locais e sua cotação para a venda pelos grupos externos; permitira, assim, a internacionalização da economia brasileira – sua conexão totalmente subordinada aos circuitos financeirizados da globalização econômica. Desprovido de políticas fiscal, cambial e industrial autônomas, o Estado abdicava de seu poder indutor da atividade econômica. Os agentes privados apenas seguiam este movimento; não conduziriam por si mesmos, à revelia da atuação do Estado, a economia a um patamar mais elevado de produção.

De fato, o novo padrão de acumulação só poderia ser débil, pois passando à esfera privada os ativos produtivos, não haveria como realizar um planejamento mínimo da economia. As empresas privadas têm em mira apenas seus interesses como empresas capitalistas. A lógica da coletividade lhes é indiferente. No contexto de crise, cessam seus investimentos, cujo termômetro é a taxa de lucro; enriquecem pela mera reprodução do capital. Com o desemprego aumentando e as taxas de expansão estagnadas, necessitavam-se de mais postos de trabalho, mais produção, que somente o governo tinha condições de providenciar, se orientado sob uma óptica keynesiana. Daí o

¹³⁹ In: Novo-desenvolvimentismo, p.55

“passo atrás” que representava a privatização, a liberalização brusca, a política fiscal contracionista, excessivamente atrelada – tal como desejavam os agentes externos – ao controle da inflação e à defesa externa do valor fictício da nova moeda. O aumento dos impostos e a diminuição de gastos, num contexto de crise e de desemprego, significavam apenas menos controle sobre a economia. Quando para os próprios Estados Unidos autoridades como Joseph Stiglitz proclamavam “mais equilíbrio entre o papel do governo e dos mercados”¹⁴⁰, o que se podia esperar da aplicação desta política de “desregulamentação” para uma economia subdesenvolvida como a brasileira? Mas mesmo à luz dos conhecidos e crescentes indícios de que “a economia moderna mostrava as limitações da mão invisível dos mercados desimpedidos”, as autoridades optaram pela “desregulamentação”, nos termos Stiglitz. A partir do momento em que a estabilização dependia dos investimentos externos, e de que aos investidores eram removidos todos os entraves para a colocação e retirada de seus capitais no país, a desregulamentação implicava em flutuações marcantes que impediam um crescimento contínuo, pois era instável o comportamento dos investimentos externos.

Daí que a estratégia de bloquear qualquer papel de natureza mais keynesiana para a atuação do Estado, mesmo face a suas dificuldades, contradições e limites conhecidos – a conhecida “tarefa” de eliminar o “varguismo” do Brasil a que Cardoso se atribuía – implicava em abdicar do controle da economia e relegá-lo às vicissitudes da lógica de acumulação privada. Tal como diz a epígrafe do capítulo, a história mostraria que uma economia imperfeitamente regulada era pelo menos mais eficiente do que uma desregulada ainda mais imperfeita.

Ao contrário do que pregava o discurso liberal da necessidade da retirada do Estado da economia, a experiência insistia em mostrar a correlação direta entre as medidas que as autoridades oficiais tomavam e seus desencadeamentos diretos para o comportamento dos agentes econômicos privados. Um mundo ideal onde os agentes privados conduziriam por si mesmos a economia nacional a uma elevação constante da produção e do consumo, onde a interferência do Estado deveria ser eliminada, somente era possível nos manuais de macroeconomia metropolitanos pelos quais estudava a “rapaziada” – na expressão de Delfim Netto – que controlava a política econômica. Pelo contrário, como se via, procedendo o governo às citadas medidas recessivas, influenciava diretamente o comportamento dos agentes, como espelham as decrescentes taxas de

¹⁴⁰ Joseph STIGLITZ, *Os exuberantes anos 90*, p.54.

investimento sobre o produto interno. Este truísmo só não era claro para os autores da “revolução copernicana da economia” – segundo dizia o presidente – isto é, Gustavo Franco e seus aliados.

À luz do olhar da história econômica, poder-se-ia perguntar: onde estavam os investimentos em infra-estrutura que as empresas agora privatizadas poderiam realizar para contrapor as medidas de recessão do governo? Simplesmente não ocorreram, e as deficiências em infra-estrutura do país se incrementaram. Neste sentido, toda experiência keynesiana de supressão dos gargalos pela acumulação via Estado era posta de lado. Escreveu Carvalho em artigo sobre a privatização do setor elétrico, onde, particularmente, havia ocorrido o problema da escassez da oferta que culminara com os “apagões”:

Há várias incoerências [no processo de privatização]. A mais evidente é que, se o objetivo fosse gerar riquezas incrementais e criar novos empregos, o caminho correto seria investir em projetos novos, que de fato ampliassem a infra-estrutura e a capacidade do parque industrial. Para isso, não adiantou nada transferir do Estado para grupos privados a propriedade daquilo que já tinha sido construído, que havia sido criado e que poderia gerar novos empregos, e que estava funcionando e produzindo muito bem. (...) Outra incoerência foi que o empresariado nunca se dispôs a investir em projetos intensos de capital e de longa duração, como os do setor elétrico. No Brasil, só o Estado demonstrou capacidade para planejar, financiar e implantar tais projetos. Antes das privatizações, grande parte da receita operacional desses projetos era reinvestida na modernização e expansão do próprio sistema elétrico. O sistema funcionava e produzia muito bem. Sua privatização não contribuiu para expandi-lo, nem para melhorar a qualidade dos serviços oferecidos ao público, muito menos para reduzir as tarifas. (...) De qualquer ângulo do qual se examine a questão, salta aos olhos que foi injusto, senão desonroso, transferir as empresas de energia elétrica da sociedade, para grupos privilegiados, preponderantemente estrangeiros. A crise das empresas era apenas financeira, de sorte que o problema poderia ter sido resolvido sem que o patrimônio público fosse dilapidado, mediante um programa especial, em que o Tesouro adiantaria recursos alongando o endividamento. E, para evitar os erros do passado, essas empresas seriam submetidas a administrações profissionais, controladas pela sociedade, por meio de conselhos de consumidores a serem judiciosamente criados. Isso seria mais justo e muito mais honesto do que o PROER, que dissipou recursos públicos para salvar bancos improdutivos e banqueiros incompetentes. Por outro lado, se o objetivo das privatizações era o de reduzir o endividamento do país, a incoerência foi ainda maior, pois a dívida interna multiplicou-se por dez e a externa quase triplicou.¹⁴¹

Por sua vez, a “Participação nos Lucros e Resultados” ilustrava bem as transformações do mundo da crise fordista. Reestruturando-se as empresas, com eliminação da mão-de-obra

¹⁴¹ CARVALHO, Joaquim Francisco de. Construção e Desconstrução do Sistema Elétrico Brasileiro. In: *Política Energética e Crise de Desenvolvimento. A antevisão de Catullo Branco*, p.103 e outras.

“sobressalente”, dizia-se que os trabalhadores remanescentes, além da participação nos lucros, iriam “além de apropriar-se de parte dos lucros ou resultados, ter acesso às informações econômicas das empresas, oportunidades para a organização sindical no local de trabalho e uma forma de intervenção no processo de reestruturação produtiva.”¹⁴² Mas foram impotentes como medidas para minorar o desemprego, pois os investimentos e os gastos públicos com a economia real mostravam-se deprimidos. Sem um desempenho de monta destas duas variáveis centrais para a determinação do nível de emprego, a flexibilização da mão-de-obra apenas servia ao acréscimo da taxa de lucro, pressionando negativamente os salários com a ameaça da demissão fácil num ambiente de alto desemprego.

E mais. Do ponto de vista das instâncias de representação e organização da classe trabalhadora, este processo adquiriria contornos perversos. Criava-se uma oportunidade para alimentar uma divisão cada vez maior no interior dela, entre os trabalhadores desempregados e os que, empregados, identificam-se apenas com os interesses da empresa ao qual estavam vinculados. Daí a “solidariedade de classe” que permeava o mundo fordista – base do fortalecimento dos trabalhadores enquanto grupo social – seria substituída pelo arrivismo e pelo individualismo crescentes, resultando numa diferenciação social progressiva entre os sem trabalho e os “sobreviventes” do processo de reestruturação em curso. Esta e as outras reformas trabalhistas tinham sempre como meta flexibilizar, tornar mais fácil a contratação e a demissão, e assim submeter com mais facilidade a classe trabalhadora, que perdia cada vez mais força de barganha à medida que o desemprego grassava.

O modelo da âncora cambial chegou ao fim em 1998, tolhido pela crise asiática. A análise histórico-econômica evidencia a fragilidade da estratégia da poupança externa, tal como demonstram Nakano e Bresser.¹⁴³ O resumo de Paulo Nogueira Batista Jr. é útil:

A restrição macroeconômica [...] decorre da tendência estrutural ao desequilíbrio externo engendrada fundamentalmente pelas políticas pelas políticas cambiais e de comércio exterior. Este problema tem origem nas noções que prevaleceram em Washington para a América Latina, nos anos 80 e na primeira metade dos 90, e sobretudo, na incapacidade de tomar a devida distância destes ‘consensos’. O Plano real, particularmente na sua etapa inicial, tinha as impressões digitais do ‘Consenso de Washington’. O governo abriu de forma pouco prudente e criteriosa a sua economia às importações e aos capitais especulativos ou de curto prazo. Descuidou, também, de promover as exportações.

¹⁴² José Dari KREIN, *ibid.*, 299.

¹⁴³ Ver por exemplo o artigo “Desenvolvimento com poupança externa?”, em *Revista de Economia Política*, v.23, n.2, abril/junho de 2003.

Permitiu uma sobrevalorização cambial significativa. Em consequência, a economia tornou-se altamente vulnerável às flutuações financeiras internacionais.¹⁴⁴

O país, quebrado pela fuga de capitais em 1998-9, procederia à necessária desvalorização da moeda e ao estabelecimento de um novo acordo com o Fundo Monetário Internacional. Este exigiria do governo mais medidas contracionistas, mais reformas, sempre visando o pagamento dos empréstimos assumidos. Estava, assim, de volta à baila no segundo mandato de Cardoso, dando-lhe um caráter ainda menos empolgante do que o do primeiro, a conhecida lógica do “equilíbrio do balanço de pagamentos determinando a política macroeconômica”, que uma vez mais impediria o crescimento sustentado da economia. De fato, “desaparecidos na economia local os mecanismos de controle macroeconômico, os objetivos estratégicos dos oligopólios que controlam o FMI [vieram] instalar-se sob a forma de monitoramento e políticas setoriais recomendadas pelos portadores dos títulos da dívida externa.”¹⁴⁵

Ocorre todavia que, desta vez, diferentemente da lógica dos anos oitenta, essa orientação macroeconômica recessiva dar-se-ia já sob o contexto do novo regime do *pós-fordismo* no Brasil, consolidado entre 1995 e 1998. Este novo regime de acumulação mostrar-se-ia nitidamente mais estagnacionista, e o segundo governo Cardoso, de mãos atadas diante das próprias transformações que engendrara, apenas assistiria o desenrolar das dificuldades.

¹⁴⁴ O Brasil depois do Plano real, *in: A economia como ela é*, p.177.

¹⁴⁵ Políticas Econômicas do Governo e Estagnação: Duas décadas perdidas (1981-2000), p.173.

Capítulo 4. O período 1999-2002: o segundo governo Fernando Henrique Cardoso

Hegel observa em uma de suas obras que todos os fatos e personagens de grande importância na história do mundo ocorrem, por assim dizer, duas vezes. E esqueceu-se de acrescentar: a primeira vez como tragédia, e a segunda como farsa.

Karl Marx , *O Dezoito Brumário de Luís Bonaparte*, 1852.

4.1. Um novo mandato de Fernando Henrique Cardoso: o contexto político-econômico no início de 1999 e as alterações no ambiente macroeconômico

Aspecto político particularmente obscuro do primeiro mandato do presidente Cardoso fora seu esforço de obter junto ao Congresso Nacional, via alteração da Constituição Federal de 1988, a possibilidade de reeleger-se presidente nas eleições de outubro de 1998. Tal campanha iniciara-se já no início de 1997. A obscuridade desta estratégia residia talvez não propriamente no fato de alterar-se a Constituição de 1988, mas sim nos meios pelos quais o presidente e seus aliados conseguiram realizá-la. Teria havido casos de compra de votos de parlamentares para que a emenda constitucional fosse aprovada. Os casos foram amplamente divulgados. O fato expôs o governo Cardoso a críticas severas, por parte dos grupos de oposição, e colocava em xeque o próprio caráter democrático da alteração constitucional. Jornalistas e intelectuais taxavam Cardoso de “golpista”, num ambiente político crescentemente tenso. Escrevia o jornalista Carlos Heitor Cony em 12 de janeiro de 1997, na Folha de São Paulo:

A estratégia de FHC para descolar um novo mandato não é casuística: é golpista. Conhecemos a mecânica deste golpe: um presidente civil ou militar localiza a fonte do poder, seja nas casernas, seja no capital externo, seja nos interesses empresariais e da elite dirigente. Passa a governar para estes setores, cumulando-os de agrados. E obtém a continuidade do poder, uma vez que militares, capital externo, empresários e elites, que tanto temem o caos, só ficam tranquilos quando o governante faz o pacto sinistro: “evito o caos, mas vocês me apóiam até o final dos tempos.”

De fato, ocorrências desta sorte não haviam sido invulgares durante a primeira administração Cardoso. Para além da compra de votos, manchavam ainda a reputação do governo casos como o PROER, ou o do favorecimento que membros do governo ligados aos trâmites da privatização haviam concedido a determinados grupos privados. O caso da telefonia era apenas o mais conhecido. Dava-se o mesmo com a implantação do sistema de vigilância da Amazônia (SIVAM), quando houve denúncia de que o concorrente norte-americano havia sido favorecido, por espionagem, em detrimento do grupo francês que também concorria na licitação. Ao mesmo tempo, o BNDES liberava recursos para sanear as empresas estatais posteriormente privatizadas, e concedia créditos aos grupos compradores.

Todos estes fatos eram divulgados maciçamente pela mídia e provocavam protestos populares e propostas de investigação. O governo respondia com arrogância e intransigência. Vide a violência utilizada contra o sindicato dos funcionários da Petrobrás e os sucessivos abafamentos de CPI's, além da truculência com que tratava certos grupos, como o MST. Estes fatos no fundo correlacionados, aliavam-se à hipocrisia e ao silêncio das autoridades quanto à desnacionalização da economia, ao aumento do desemprego, da violência urbana e rural, e à precarização do trabalho e das condições de vida. O abrir da década de noventa trouxera nova deterioração do padrão de vida da população pobre. A multiplicação dos catadores de latas e papelão, dos vendedores de doces, salgados e bugigangas, dos assaltantes, traficantes, “lanceiros” etc. era clara demais para ser contestada. Porém, o presidente seria reeleito em 1998, ainda no primeiro turno, derrotando o outro candidato, Lula, que perdia sua terceira eleição presidencial. O papel da mídia nas eleições mais uma vez fora decisivo; a costumeira programação desinformativa da população, com satanização dos grupos de oposição etc., era reforçada nas épocas eleitorais. Tergiversava-se quanto aos problemas sociais e econômicos, e se elencava o fim da inflação como um grande trunfo do governo.

Nesse ínterim, o governo já discutia com o Fundo Monetário um pacote de ajuda ao país. Como se viu, os efeitos da crise vinda da Ásia haviam contribuído para uma deterioração do nível das reservas internacionais, não mais administrável sem o auxílio do Fundo (a hipótese de calote não era aventada). Este pacote de auxílio, de 18 bilhões de dólares a serem liberados durante os próximos 36 meses, foi revelado pouco depois de garantida a eleição de FHC.

Entrementes, desenrolava-se um debate paralelo quanto à viabilidade e a necessidade de desvalorização do real. Na situação de instabilidade externa a posição da moeda se tornava cada

vez mais insustentável. O governo havia gasto 40 bilhões em reservas para manter a paridade durante a crise. O diagnóstico das autoridades econômicas, expresso na ata da reunião do Comitê de Política Monetária de outubro de 1998, acusava, de fato, um cenário externo pouco alvissareiro:

Comparados aos três meses anteriores, os investimentos estrangeiros diretos em setembro apresentaram redução, em razão da menor entrada de recursos para as privatizações. Os ingressos vinculados às demais modalidades de investimento mantiveram-se elevados, quando comparadas as médias mensais de 1997 e do primeiro semestre de 1998.

A exemplo do ocorrido em agosto, os investimentos diretos em *portfólio* apresentaram expressiva saída líquida em todos os sub-itens com exceção do Anexo V, que registrou ingresso líquido em setembro, acusando, entretanto, indicação de reversão a partir do final do mês. Destacou-se no período a intensificação das remessas líquidas por meio dos Fundos de Investimento no Exterior – FIEEX (elevação de 72%), e via Anexo VI (crescimento de 53%).

As saídas líquidas referentes à conta corrente do balanço de pagamentos, às amortizações, aos investimentos em portfólio e aos capitais de curto prazo (principalmente CC-5) não foram compensadas pelos ingressos de investimento estrangeiro direto, de financiamentos e de empréstimos de longo prazo. Tal resultado implicou a redução do nível de reservas internacionais, que totalizaram US\$ 46,3 bilhões, no conceito de liquidez internacional.¹⁴⁶

O governo procedeu a uma tentativa de ajuste fiscal em fins de 1998, que não evitou a continuidade da perda de reservas. O Fundo Monetário sugeria a desvalorização do real. O presidente do Banco Central, Gustavo Franco, continuava, porém, a apostar na viabilidade da fórmula dos juros altos e da manutenção da atração de capitais externos, posicionando-se contra a desvalorização, devido à possibilidade de uma retomada da inflação. Posição oposta era sustentada por Paulo Nogueira Batista Jr., Luiz Gonzaga Belluzo, Maria da Conceição Tavares, e outros. A dureza dos fatos, porém, obrigava a administração Cardoso a seguir o único rumo possível num cenário de fuga e escassez prolongada de divisas: deixar a moeda flutuar, o que ocorreu em 15 de janeiro de 1999. Tais desentendimentos culminariam com Franco deixando o Bacen em 4 de março de 1999, sendo substituído por Armínio Fraga, homem de confiança das finanças internacionais.

Em entrevista à Folha de 25 de março de 1999, Cardoso resumia com franqueza o porquê dos desentendimentos com Franco. A instabilidade dos mercados externos de capital não permitia mais, simplesmente, a valorização fictícia. A “decisão” pela desvalorização era apenas um

¹⁴⁶ Ata da vigésima nona reunião do Comitê de Política Monetária, realizada em 7 de outubro de 1998. Esta ata, assim como outros documentos e dados, estão disponíveis no endereço eletrônico do Bacen: www.bcb.gov.br.

eufemismo para uma medida interna puramente reflexa do ambiente externo, como bem sabia o presidente. Mas Gustavo Franco a atribuía à influência de supostas “vozes influentes”, como se o fracasso de seu modelo fosse meramente uma questão de influências políticas discordantes. Afirmava FHC: “Não dava mais para seguir naquela política, porque o pressuposto dela tinha desaparecido, que era a abundância de financiamento. Foi isso que me fez mudar, e não esta história de ‘vozes influentes’, até porque elas sempre existiram. Enquanto achei que havia coerência na política e condições materiais de executá-la, eu apoiei. Eu não abandonei a moeda; a moeda é que perdeu força.”¹⁴⁷

Assim, o segundo mandato Cardoso iniciava-se com alterações significativas no cenário macroeconômico, se se remonta ao primeiro período de 1995-1998. O real passaria a flutuar; a taxa de câmbio saltara de 1,20 em janeiro a 2,15 em fevereiro. O ambiente de liquidez, com o fim do ciclo das privatizações, deixando de existir, tornava impossível a manutenção da paridade. Haveria significativa redução das reservas internacionais. Em segundo lugar, o governo agora tinha de cumprir as metas acordadas com o Fundo Monetário. Este passaria a fiscalizar a economia brasileira periodicamente, e a liberar os recursos apenas mediante aprovação das políticas do governo. Tal significava a consolidação de uma política macroeconômica recessiva, de contenção de gastos públicos, para manter baixas taxas de inflação. Por fim, extinto o modelo da “âncora cambial”, passava a ser necessário, na óptica prevalecente daquela administração, buscar outro expediente que mantivesse a taxa de inflação dentro dos limites então considerados “seguros”.

Este novo expediente seria o do “regime de metas inflacionárias”. Este era um modelo importado pelas autoridades brasileiras de experiências então recentes de países como a Nova Zelândia, Canadá, Austrália, Reino Unido, Chile e México, e que atendia às recomendações do Fundo Monetário. Armínio Fraga, o novo presidente do Bacen a partir de março, assim descreveu o porquê da opção por um expediente deste tipo: num ambiente onde não era possível evitar a flutuação do real, era preciso encontrar uma “nova âncora nominal”, “mais forte e transparente”, face ao “grau de instabilidade” esperado naquele determinado período. Isto, em sua óptica, limitava o poder das políticas monetárias, pelo temor da re-indexação e do retorno da inflação. Em artigo escrito em inglês, publicado numa revista do FMI, Fraga sintetizava esta perspectiva:

¹⁴⁷ Folha de São Paulo, Caderno Brasil, p.10.

A primeira decisão que enfrentamos foi escolher entre voltar a uma taxa administrada ou um regime de taxa fixa, ou flutuar. [...] Sentimos que era melhor deixar [o real] flutuar. Assim, precisávamos achar uma âncora nominal. Uma política baseada em um agregado monetário não parecia factível, particularmente considerando as incertezas inerentes à crise que atravessava a economia brasileira. Outra possibilidade era a adoção política totalmente arbitrária sem uma âncora explícita. Entretanto, dado o grau de instabilidade esperado, um expediente mais forte e transparente era essencial. Para preencher essa demanda, optamos pelo recurso das metas de inflação.¹⁴⁸

O decreto de número 2.088, de 21 de junho de 1999, formalizava o regime de metas de inflação. Mas em que consistia exatamente esse modelo? Basicamente, numa estratégia de manutenção de uma baixa inflação que procurava responder ao fim do expediente mais ou menos seguro da âncora cambial – pelo menos para a valorização da moeda no curto prazo – a com determinação de uma política econômica, que, nas palavras de Fraga, combinava uma rígida política fiscal e monetária com uma definição de intervalos para a inflação¹⁴⁹, “contando ao mesmo com suporte internacional”, segundo o discurso das autoridades. Tratava-se de fato de uma exacerbação das práticas monetaristas, pois as autoridades fixavam a-priori, isto é, arbitrariamente, um nível determinado de inflação – isto é, traçava-se uma taxa de inflação além da qual não se podia avançar.

O cumprimento das metas e intervalos traçados para a tolerância da inflação¹⁵⁰ deveria ser a baliza da política econômica, portanto. Isto significava dizer que, se não se pudesse conciliar (1) emprego e crescimento e (2) baixa inflação, (2) seria privilegiada, pois somente assim, na óptica monetarista, haveria condições para obter (1). Quer dizer, nesta concepção de política macroeconômica, as baixas taxas de inflação, antes de conformarem um indício de depressão na economia, indicariam, pelo contrário, condições para que os investimentos pudessem retomados

¹⁴⁸ “The first decision we faced was whether to go back to a managed peg or fixed-rate regime, or whether to float. [...] We felt it made sense to allow the real to continue to float. As a result, we needed to find a new nominal anchor. A policy based on a monetary aggregate did not seem feasible, particularly considering the uncertainties inherent in the crisis sweeping through the Brazilian economy. Another possibility was the adoption of a fully discretionary policy without an explicit anchor. However, given the degree of instability expected, a stronger and more transparent commitment was essential. To address this need, we opted for a full-fledged inflation-targeting framework.” Traduzido pelo autor (V.E.S). Armínio FRAGA, Monetary Policy during the transition to a floating exchange rate: Brazil’s recent experience. In: *Finance & Development, Quarterly magazine of IMF*. Este documento, assim como os outros do FMI citados, estão disponíveis em www.imf.org.

¹⁴⁹ O índice de inflação escolhido pelo Conselho Monetário Nacional fora as variações anuais do IPCA, calculado pelo IBGE, que abrangia nove regiões metropolitanas, junto do município de Goiás e o Distrito Federal.

¹⁵⁰ Conferir Relatório Anual do Banco Central, de 1999, p.39.

mais à frente, porque possibilitariam a criação de um ambiente de “confiança”. Deste ponto de vista, um ambiente em constante estagnação – onde os preços não se elevam – é, para a economia monetarista, uma economia que sempre está em condições de retomar a atividade econômica, porque os preços baixos e o ambiente de “confiança” para o cálculo econômico constituem a variável chave que induz aos investimentos por parte dos agentes privados, isto é, da classe capitalista.

No relatório anual do Banco Central de 1999, dizia-se: “De modo explícito e institucionalizado, o regime de metas para a inflação prioriza a estabilidade de preços como objetivo da política econômica. A argumentação subjacente a essa proposição, referendada por desenvolvimentos teóricos e experiências recentes, é a de que taxas de inflação baixas favorecem a alocação de recursos e o crescimento econômico de longo prazo.”¹⁵¹ Baixas taxas de inflação, nesta perspectiva, permitiriam a redução da variação do produto no curto prazo e trariam a possibilidade de “coordenação de expectativas”, o que, mediante um ganho de “credibilidade” para política econômica, criaria condições para que se retomassem os investimentos.

4.2. As metas impostas pelo Fundo e a política do governo em 1999

A tolerância para com a inflação havia sido fixada de modo menos rígido em 1999 – 8%, com possibilidade de desvio de dois pontos percentuais – devido às possíveis repercussões advindas da desvalorização do real. Para 2000 e 2001, a meta de inflação fora fixada em um patamar mais alto, de 6 e 4% respectivamente, já que as possíveis pressões inflacionárias teriam sido minoradas no transcorrer dos meses. Em tempo: as taxas de inflação situaram-se em patamar inferior às previsões que o Copom e o Bacen haviam traçado para 1999. Isto devido à contração da demanda e da renda agregada ocorrida neste ano.

Como explicitado acima, as conversações de Brasil e FMI iniciavam-se já em outubro de 1998. No relatório do dia oito daquele mês, as autoridades brasileiras asseguravam que estariam dispostas a seguir adiante com as alterações propostas pelo Fundo, tais como proceder a um grande ajuste fiscal que supostamente estabilizaria a dívida pública até 2000. Isto exigiria a manutenção de um superávit primário das contas públicas de 2,5 a 3% do produto interno bruto. O relatório ainda previa que: (a) o governo mantivesse a política da âncora cambial, atrelada a uma política

¹⁵¹ Relatório Anual do Banco Central, de 1999, p.39.

“flexível” de juros; (b) a não-imposição de impedimentos aos fluxos de capitais; (c) a continuidade do pagamento da dívida interna e externa; e (d) a continuidade das reformas da previdência, tributária, do sistema financeiro (principalmente a “independência” para o Banco Central) e do mercado de trabalho.

As autoridades brasileiras e o Fundo Monetário discutiram durante o Encontro Anual as linhas principais das diretrizes da política econômica proposta do governo brasileiro. As autoridades enfatizaram sua determinação, expressa no discurso do presidente Cardoso de 23 de setembro, em colocar em prática um severo programa de ajuste fiscal, cujo objetivo é estabilizar a taxa da dívida pública brasileira sobre o PIB pelo ano de 2000. Isto vai requerer a obtenção a partir de 1999 de superávits primários de todo o setor público de mais ou menos 2,5 a 3% do PIB. O governo está preparando as iniciativas políticas necessárias para assegurar esta meta, e pretende anunciá-las assim que possível durante o mês de outubro. As autoridades também enfatizaram seu firme propósito para com seu atual regime de taxa de câmbio, a manutenção de uma política flexível de taxa de câmbio, e a continuação de seus correntes esforços de reformas estruturais no sistema público de seguridade, do sistema tributário, do sistema orçamentário e instituições, do sistema financeiro, do mercado de trabalho e privatizações, entre outros.¹⁵²

Assim, a necessidade de continuarem-se as privatizações também era enfatizada, justamente porque o nível de reservas a partir da crise asiática decairia dramaticamente, se traçado um paralelo com o início do primeiro governo Cardoso. De 1999 até 2002 a situação da liquidez internacional – quer dizer, das reservas internacionais brasileiras – passaria por deterioração progressiva. A queda das reservas, que não mais ultrapassariam quarenta bilhões, foi marcante, como ilustra o gráfico 4.1. E esteve sujeita a uma tendência de queda constante, o que expunha o

¹⁵²“The Brazilian authorities and the IMF management have discussed during the Annual Meetings the main lines of the Brazilian Government’s proposed economic policy framework. The authorities have emphasized their determination, highlighted in the September 23 speech of President Cardoso, to put rapidly in place a strong, front loaded and sustained fiscal adjustment program, designed to stabilize the ratio of the public debt to GDP by the year 2000. This will require the achievement as from 1999 of primary surpluses of the overall public sector in the range of 2.5–3 percent of GDP. The government is preparing the policy initiatives needed to ensure this outcome, and intends to announce them as soon as feasible during the month of October. The authorities have also emphasized their firm commitment to their current exchange rate regime, the maintenance of a flexible interest rate policy, the non-imposition of any controls on capital outflows, the full service of the external and domestic public debt, and the continuation of their ongoing structural reform efforts in the social security system, the tax system, the budgetary system and institutions, the financial system, the labor market and privatization, among others.” *Joint Statement of the understanding by the Brazilian authorities and the IMF management*, March 8, 1999.

país à fragilidade permanente de uma *nova* crise de fuga de capitais. Daí a elevação brusca da taxa de juros a partir de agosto-setembro de 1998, que atingiria quase 44,4% ao ano em novembro. Segundo a ata da reunião do Copom de abril de 1999, “a posição das reservas internacionais, pelo conceito de caixa, em 13 de abril [de 1999], se encontrava em US\$ 43,4 bilhões e US\$ 44,2 bilhões pelo conceito de liquidez internacional. O reforço adicional das reservas se deu, basicamente, pelo ingresso do Banco Mundial, de US\$ 1 bilhão e de US\$ 9,8 bilhões do Fundo Monetário Internacional.”¹⁵³ Em 30 de julho de 1998 Paulo Nogueira Batista Jr. escrevia na Folha de São Paulo: “Afim, a venda de ativos é um recurso temporário e a oferta de crédito internacional também não é ilimitada. E a experiência recente já demonstrou abundantemente o quão perigoso é depender de financiamento externo.”¹⁵⁴

Assim, o auxílio do Fundo, no contexto da crise do segundo semestre de 1998, foi oficializado em novembro, com assinatura por Malan e Gustavo Franco de uma Carta de Intenção, no dia 13. Nela se assegurava que com as políticas do Fundo obter-se-ia crescimento de longo prazo com (1) distribuição de renda, (2) baixa inflação e (3) crescimento do emprego, acompanhados de (4) incremento da “eficiência” da atuação da ingerência pública. Ao mesmo tempo, atender-se-iam às necessidades sociais do país.

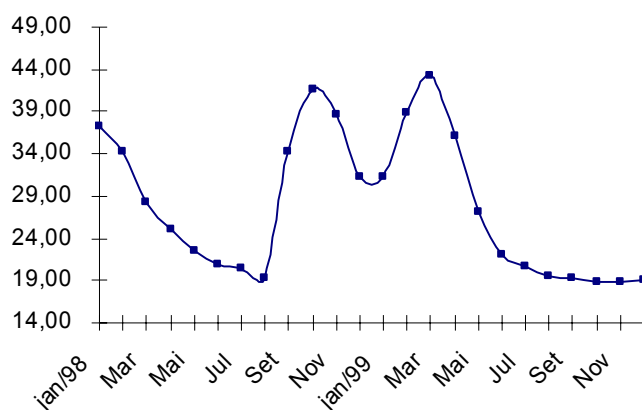
O governo acredita que estas políticas promoverão crescimento sustentado e distributivo de longo prazo e emprego em condições de baixa inflação e de viabilidade externa, particularmente no contexto de volatilidade dos mercados financeiros internacionais. Elas vão também aumentar a eficiência na economia como um todo e em particular no setor público em particular, além de atender às necessidades sociais. O governo está preparado para tomar medidas adicionais, se necessárias, para assegurar o sucesso destes objetivos.¹⁵⁵

¹⁵³ Ata da trigésima quarta reunião do Copom de 14.4.1999.

¹⁵⁴ Paulo Nogueira BATISTA JR., Titanic cambial? *In: A economia como ela é*, p.157.

¹⁵⁵ “The Government believes that these policies will promote sustainable and equitable long term growth of output and employment in conditions of low inflation and external viability, particularly in the context of volatile international financial markets. It will also improve efficiency throughout the economy in general and in the public sector in particular and address priority social needs. The Government stands ready to take additional policy measures if needed to ensure the advancement of these objectives.” *Letter of Intention of Brazil*. 13 de Novembro de 1998.

Gráfico 4.1. Brasil. Taxa de Juros Over/Selic: 1998 e 1999.



Fonte: Boletim do Banco Central. Fevereiro de 2000. Volume 36. N.2.

A alteração do regime cambial provocaria algumas alterações nas metas que as autoridades se disponibilizaram a seguir em novembro. Foi num memorando de março de 1999, onde se atinava para estas alterações, que se consolidaram as metas que o Brasil seguiria a partir dali. Neste memorando (*Brazil Memorandum of Economic Policies, March 8*), vinculava-se a liberação dos créditos às seguintes medidas a serem aplicadas a partir de 1999:

- elevação da COFINS
- aumento da contribuição dos servidores públicos, inclusive dos aposentados
- aprovação da CPMF
- aumento do IOF
- rigoroso ajuste fiscal e política de salários do setor público
- redução do déficit público a 50% do produto até o fim de 1999 e a 46,5% no fim de 2001
- superávit primário de 3,1% em 1999, 3,25% em 2000 e 3,35% em 2001
- aumento das tarifas públicas suficiente para passar aos consumidores finais os aumentos dos gastos de importação decorrentes da desvalorização cambial
- redução equivalente a 0,15% do produto interno bruto das metas dos gastos federais com salários, via redução e cancelamento de contratações e adiamento ou cancelamento de promoções
- superávit primário de 0,4% do produto interno bruto, referente a estados e municípios

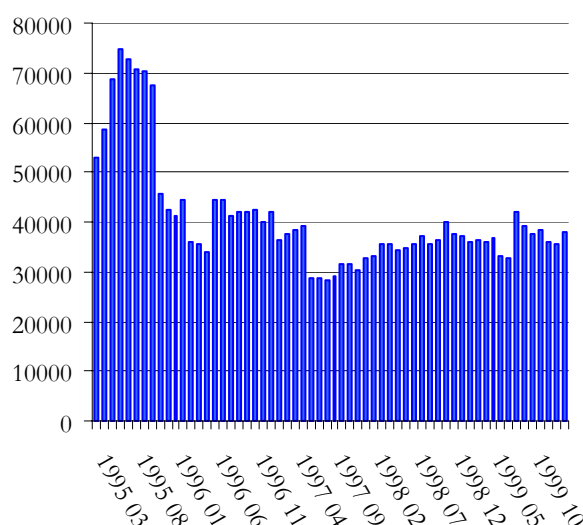
- reestruturação das dívidas de grandes municípios para com o governo federal suficiente para gerar uma economia equivalentes a aproximadamente 0,1% do PIB em 1999
- independência para o Banco Central e outras instituições financeiras
- privatização do Banespa, então sob administração federal, e dos Bancos da Bahia e do Paraná
- elevação das contribuições dos trabalhadores quando os gastos federais com pensões exceder 12% das receitas do governo
- reforma da seguridade social, com introdução da legislação que regula os fundos de pensão privados

Em 2 de julho de 1999, no *Brazil Memorandum of Economic Policies*, o FMI elogiava o desempenho da economia brasileira e da condução da política econômica pela administração de Malan e Fraga até ali. Para 2000, previa-se crescimento de 4%. “Estima-se que o PIB comece a crescer novamente no primeiro quarto de 1999, refletindo em particular um forte crescimento na demanda agrícola.”¹⁵⁶ Para a taxa de desemprego e de crescimento, os técnicos do FMI previam que declinasse “gradualmente na segunda metade de 1999, e depois em 2000, quando se projeta que o crescimento cresça por volta de 4%.”¹⁵⁷ A trajetória da taxa de inflação até ali também animava os técnicos do Fundo; a previsão era de que fosse de 11%. O IGP-DI marcava 7,4%. Isto contribuía, dizia o relatório, para a queda dos juros anuais, de 45% em março para 21% em junho.

¹⁵⁶ “GDP [produto interno bruto] is estimated to have begun to recover already in the first quarter of 1999, reflecting in particular a strong increase in agricultural output”.

¹⁵⁷ “GDP is expected to decline gradually in the second half of 1999, and further in 2000, when GDP growth is projected to accelerate to around 4 percent.”

Gráfico 4.2. Brasil. Reservas Internacionais. US\$ milhões. Mensal.



Fonte: Ipeadata.

Por outro lado, o comércio exterior no primeiro semestre de 1999 não tinha tido resultados tão benévolos. As importações ainda pressionavam a balança comercial, e os termos de intercâmbio voltavam a cair, com diminuição na pauta de industrializados e elevação dos básicos. Podia-se ler na ata do Copom de abril de 1999: “comparativamente ao primeiro trimestre de 1998, as exportações caíram 15,6%, sendo 11,1% em produtos básicos, 12,6% em produtos semimanufaturados e 18,8% em produtos manufaturados. Os básicos se tornaram mais representativos na pauta (de 21,4% para 22,6%), enquanto os manufaturados tiveram queda em sua participação de 59,9% para 57,6%.”

Por sua vez, no mesmo documento, o FMI previa que a situação iria modificar-se em sentido positivo, à medida que a desvalorização da taxa de câmbio mostrasse uma influência maior sobre os preços das exportações, que os programas de auxílio à exportação continuassem a atuar e que os termos de intercâmbio se “estabilizassem”.

A trajetória até aqui do comércio exterior tem sido menos favorável que o projetado. A balança comercial continuou a mostrar pequeno déficit nos primeiros cinco meses de 1999, refletindo uma resposta mais lenta que a projetada dos volumes exportados, um declínio menos acentuado nas importações (correlato com o crescimento da demanda agregada maior que o esperado) e uma deterioração significativa dos termos de comércio, dado que os preços internacionais do petróleo subiram de novo, enquanto aqueles de outros produtos importantes da pauta de exportação brasileira permaneceram deprimidos. Espera-se que a situação da

balança comercial melhore a partir do meio do ano, assim que cresça a resposta das exportações à apreciação da taxa de câmbio, que as dificuldades ao financiamento das exportações continuem a cair, e os termos de intercâmbio se estabilizem.¹⁵⁸

Em nota de 28 de julho de 1999 – “*IMF Completes Brazil Review and Approves Next Credit Tranche*” – o FMI declarava que as políticas brasileiras até ali haviam sido aprovadas. Assim, uma parcela de 2,3 bilhões de dólares seria liberada ao Brasil. Os diretores executivos do Fundo expressavam satisfação por não ter tido a economia um desempenho pior do que o traçado de início. Este “bom desempenho” significava para o Fundo uma inflação de média de 8%, e uma recessão de “apenas” 1%. “Durante as discussões de hoje, os diretores executivos expressaram satisfação quanto ao fato de que o recente desenvolvimento da economia brasileira tem sido, em média, significativamente melhor que o projetado no último programa revisado de março. Em particular, a inflação permaneceu relativamente baixa, e a atividade econômica está mostrando sinais de retomada desde a baixa da segunda metade de 1998. Para o ano como um todo, espera-se que o produto real decline 1% ou menos, e a inflação para os consumidores controlada em torno de 8%.”¹⁵⁹

¹⁵⁸ “Developments so far in external trade have been less favorable than projected. The trade balance has continued to show a small deficit in the first five months of 1999, reflecting a slower than projected response of export volumes, a less steep decline in import volumes (in line with the stronger than anticipated domestic demand), and a significant deterioration of the terms of trade, as international oil prices recovered, while those of other important Brazilian commodity exports remained depressed. The trade balance is expected to improve from mid-year on, as the response of exports to the real exchange rate depreciation strengthens, export financing constraints continue to ease, and the terms of trade stabilize.”

¹⁵⁹ “During today's discussion, Executive Directors expressed satisfaction that recent developments in Brazil's economy have been, on balance, significantly better than projected in the revised program formulated last March. In particular, inflation has remained relatively low, and economic activity is showing initial signs of recovery from the downturn in the second half of 1998. For the year as a whole, real GDP is now expected to decline by 1% or less, and consumer price inflation to be contained at around 8%.”

Tabela 4.1. Brasil. Taxas mensais de inflação.

Anos	IGP-DI	IPA-DI	INCC	IPC-BR
jan/99	1,15	1,58	0,55	0,64
Fev	4,44	6,99	0,98	1,41
Mar	1,98	2,84	0,55	0,95
Abr	0,03	- 0,34	0,52	0,52
Mai	- 0,34	- 0,82	0,86	0,08
Jun	1,02	1,35	0,41	0,65
Jul	1,59	2,03	0,46	1,20
Ago	1,45	2,15	0,69	0,48
Set	1,47	2,30	0,86	0,19
Out	1,89	2,58	1,01	0,92
Nov	2,53	3,59	0,91	1,12
Dez	1,23	1,60	1,04	0,60
Jan/00	1,02	1,02	1,07	1,01
Fev	0,19	0,17	0,77	0,05
Mar	0,18	- 0,05	0,56	0,51
Abr	0,13	- 0,02	0,60	0,25
Mai	0,67	0,69	1,35	0,40
Jun	0,93	1,45	0,73	- 0,01
Jul	2,26	2,79	0,30	1,91
Ago	1,82	2,56	0,39	0,86
Set	0,69	1,09	0,26	0,04
Out	0,37	0,56	0,33	0,02

Fonte: Boletim do Banco Central. Volume 36. N.12. Dezembro de 2000.

Os indicadores apontavam em meados de novembro um crescimento de apenas 1%. Não era à toa, deste modo, que as taxas de inflação apresentassem taxas de crescimento tão baixas neste ano, como se vê nos indicadores da tabela acima. Não havia pressões de demanda agregada para pressionar para cima o nível de preços. Isto refletia o estado de depressão ao qual as políticas recomendadas pelo Fundo induziam a economia. Tal, aliado à elevação da taxa de juros, criaria um cenário pouco propício para o crescimento em 1999. No entanto, no memorando de novembro – *Memorandum of Economic Policies, November 12* – o Fundo expressava satisfação pelo “erros” de previsão em julho, que antecipavam uma retração “ainda maior”. O tom do documento, como de regra, era alardear resultados pífios como grandes conquistas, pelo fato de que “as previsões haviam sido piores”. Ou seja, fazem-se “previsões” piores e dá-se posteriormente por satisfeitos com as perdas reais obtidas menores.

Tabela 4.2. Brasil. Índice do emprego de nível formal. Dezembro de 1998 = 100.

	Indústria de Transformação	Comércio	Serviços	Construção Civil
jan/99	99,62	99,75	100,07	99,52
Fev	98,97	99,25	99,99	97,92
Mar	98,50	98,64	99,76	96,46
Abr	98,99	98,48	99,90	96,12
Mai	99,69	98,87	100,21	96,19
Jun	100,13	99,22	100,36	96,15
Jul	100,22	99,29	100,36	95,72
Ago	100,41	99,38	100,57	95,44
Set	101,06	99,44	100,67	95,32
Out	101,72	99,86	100,70	94,98
Nov	101,73	100,59	100,83	94,15

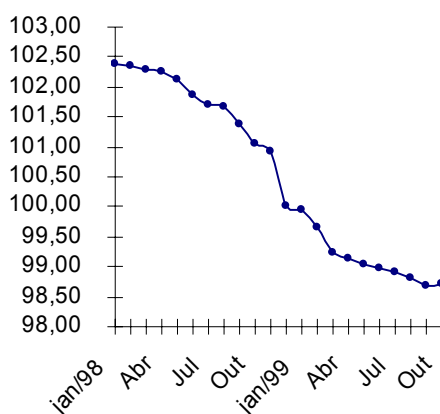
Fonte: Boletim do Banco Central. Volume 36. N.2. Fevereiro de 2000.

Dentro desta perspectiva otimista, o déficit na balança comercial fora de “apenas” 770 milhões de dólares em setembro, comparado com um de 3,6 bilhões em relação ao período correspondente do ano anterior. Ocorreria “declínio significativo” do déficit na conta capital, que era de 22 bilhões de dólares nos primeiros nove meses de 1998, e que passara para 16,8 bilhões no mesmo período do ano então seguinte. Comentava-se a queda apontada da taxa de desemprego dos “desempregados há sete dias”, de 7,9% em abril de 1998 a 7,7 em abril de 1999, etc.. Porém, o fato incontestável é que se tratava sempre de assinalar variações quantitativas irrelevantes dentro de um contexto geral de deterioração do quadro econômico: o governo não tinha política industrial, nem de exportações; a conta de capital permanecia vulnerável às flutuações externas, pois “flexibilizada”; o nível do emprego formal no país continuava declinando (tabela 4.3) etc..

Com a observação das séries de emprego, percebe-se com mais clareza que as políticas do governo não evitaram que a crise se estendesse até o fim de 1999. A indústria de transformação não conseguia recuperar-se até junho de 1999, momento em que eliminava mão-de-obra; o comércio dispensaria trabalhadores ao longo do ano todo, empregando menos do que em 1998. O desempenho da construção civil era ainda mais pobre, como se vê na tabela acima. O desempenho do setor de serviços, que apresentava sempre o maior dinamismo dada a desindustrialização em curso, também não contratava muito mais trabalho; as variações, tendo o índice de 1998 como 100, não ultrapassavam nunca 1%.

Nesse ínterim, o superávit primário de 23,8 bilhões de reais, ou 3,2% do PIB, até setembro, “was met as well”, nas palavras do relatório do Fundo. Até dezembro, economizar-se-iam mais sete bilhões, totalizando um superávit de 30,2 bilhões de reais, ou de 3,1% do produto em 1999. Valendo-se amiúde de medidas provisórias, o governo tomara as seguintes medidas para levar adiante esta empresa: vencia na justiça a maior parte dos recursos conta o aumento de impostos da União; estendera a COFINS à maior parte das empresas até então isentas; obtinha uma economia de 4,5 bilhões de reais com recolhimento de impostos atrasados; aumentava o preço dos combustíveis em mais de 60% no ano. E depois de “frustrar grandes pressões de vários grupos de interesse” por “aumento de gastos” – segundo a terminologia do Fundo – e de firmemente ter forçado os Estados a renegociarem suas dívidas para com o governo federal, a administração Cardoso, novamente nas palavras do relatório do Fundo, teria garantido gastos com educação, saúde e “programas assistenciais”.

Gráfico 4.3. Brasil. Índice do nível de emprego formal no Brasil (total). 1998 = 100.



Fonte: Boletim do Banco Central. V.36. N.1. Janeiro de 2000.

Por fim, após a vistoria e aprovação das medidas do governo, o FMI divulgava em nota de 29 de novembro (*IMF Completes Brazil Review and Approves Next Credit Tranche*) a liberação de mais uma parcela dos 18 bilhões de dólares ao Brasil, de US\$ 4,694 bilhões. O superávit primário de 3,1% do produto estava garantido e as “reformas estruturais” sugeridas estavam a caminho, assim como a aprovação no Congresso da reforma do sistema de seguridade para os trabalhadores do setor privado.

Os diretores executivos notaram com satisfação que os desenvolvimentos na economia brasileira deste o cumprimento da décima terceira revisão em julho de 1999 atendeu às expectativas, e que o Brasil continuou a fazer progressos significativos com o ajuste macroeconômico e esforços de reforma estrutural.

Os diretores saudaram, em particular, o esforço das autoridades de incrementar ainda mais o superávit primário consolidado do setor público para 3.25% do PIB, e os esforços para as metas de 2000 de estender a base tributária e racionalizar as opções de gastos, enquanto salvaguardando e incrementando o alvo dos gastos sociais.

Os diretores notaram com satisfação que o progresso feito nas reformas fiscais, em particular a recente aprovação da reforma proposta do sistema de seguridade social para os trabalhadores do setor privado. Elas impulsionaram as autoridades a continuar e reforçar seus esforços de reforma, especialmente em relação à revisão dos mecanismos de preços energéticos, do sistema de pensão para os trabalhadores do setor público, a reforma do sistema tributário, e a aprovação da lei de responsabilidade fiscal.¹⁶⁰

O FMI, portanto, aprovava as políticas austeras do governo em 1999, mesmo que estas políticas não tivessem evitado conduzir a economia à continuidade da estagnação de 1998, com agravamento do problema do desemprego. Não obstante o declínio dos juros desde abril, atingindo 15% em dezembro de 1999, o aumento dos juros em setembro de 1998 tinha sido enorme, atingindo 44%, o que inevitavelmente acabaria ajudando a comprometer o crescimento do fim de 1998 e também de 1999, já que o governo procedia à elevação de impostos e cortes de gastos.

Todos os setores apresentavam sinais de estagnação, inclusive os de infraestrutura. Pinguelli Rosa escreveu sobre o setor elétrico, a respeito do “apagão” de 1999 e da privatização: “embora a falta de investimento em geração de energia tenha sido grave, o mesmo ocorreu com a transmissão, como ficou evidente no blecaute de 1999. [Na realidade] os investimentos no setor elétrico caíram da década de 80 para de 90 [...] Os grupos que controlam as empresas

¹⁶⁰ “Executive Directors noted with satisfaction that developments in the Brazilian economy since the completion of the third review at the end of July 1999 had been mostly in line with expectations, and that Brazil had continued to make significant progress with macroeconomic adjustment and structural reform efforts. Directors welcomed, in particular, the authorities' commitment to increase further the primary surplus of the consolidated public sector to 3.25 percent of GDP, and the efforts in the budget for 2000 to broaden the tax base and rationalize expenditure choices, while safeguarding and improving the targeting of social expenditures. Directors noted with satisfaction the progress made so far in structural fiscal reforms, in particular the recent approval of the proposed reform of the social security system for private sector workers. They urged the authorities to continue and strengthen their reform efforts, especially as regards the revision of the energy pricing mechanism, the pension system for government employees, the reform of the tax system, and the approval of the fiscal responsibility law.”

distribuidoras, com dinheiro de nossas tarifas, distribuem bons dividendos, exportam dinheiro a títulos diversos, aplicam em outros negócios e não expandem o setor na medida necessária.”¹⁶¹

O faturamento real do comércio varejista na região metropolitana de São Paulo cairia 3,6% no ano. Os segmentos de automotivos e de materiais de construção também decresciam 1,3% e 4,7%, respectivamente. O comércio atacadista declinava, entre janeiro e julho, 0,63%, e as vendas dos supermercados 2,1% até agosto; as vendas de eletroeletrônicos caíam 17% no ano. A produção industrial decresceria 3%, assim como os rendimentos *em todas categorias*. Todos estes dados, presentes nos relatórios do Banco Central – principalmente de julho a dezembro de 1999 – assim como nas atas das reuniões do Copom, podem ser pinçados como contraponto à visão positiva que o Fundo e o discurso oficial divulgavam. Era inegável a resposta do governo à crise cambial de fins de 1998 e início de 1999 apenas favoreceu mais estagnação dos investimentos e da renda. O governo não elevava seus gastos, e assim não induzia os agentes a investirem também; cortava gastos para manter os pagamentos financeirizados assumidos, internos e externamente. E assim fechava-se mais um ano de estagnação, com variação negativa do PIB *per capita* de 0,6%.

4.3. A política econômica e o desempenho da economia de 2000 a 2002

O governo era indiferente à crise: as metas da administração pública para 2000 eram de ainda maior economia dos gastos públicos, com elevação do superávit primário para 3,25% do produto e uma taxa máxima de inflação ainda menor, de 6%. Esta teria com uma tolerância de variação de 2% acima ou abaixo desse valor.

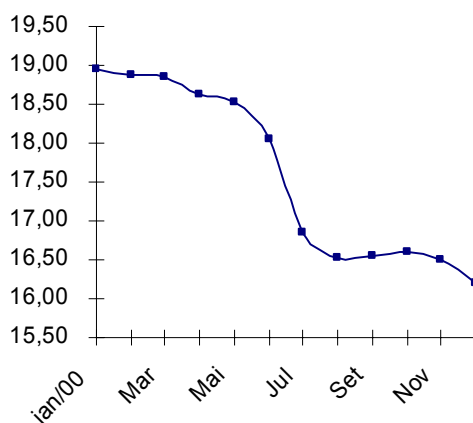
O programa econômico do governo para 2000, que foi aprovado pelo Fundo em Novembro de 1999, centra-se na continuidade do ajuste fiscal, projetando-se um superávit primário do setor público que atinja 3,25% do PIB; numa política monetária centrada na redução da inflação no IPCA de 6% até o fim do ano, com uma banda de tolerância de 2% em cada lado do alvo principal; e em políticas externas centradas em promover um desempenho sustentável da conta corrente e manutenção de um nível confortável nível das reservas internacionais.¹⁶²

¹⁶¹ Luiz PINGUELLI ROSA, *As crises de energia elétrica: causas e medidas de mitigação*. In: *Política energética e crise de desenvolvimento*, p. 86, 88 e 91.

¹⁶² “The government's economic program for 2000, which was endorsed by the Fund in November 1999, centers on continued fiscal adjustment, with the primary surplus of the public sector targeted to rise to the equivalent of 3.25 percent of GDP; on a monetary policy geared to reducing inflation in the IPCA to 6 percent by year-end, with a tolerance band of 2 percent on each side of the central target; and on external policies aimed at

O ano 2000 seria o mais favorável de toda a administração Cardoso, desde 1995, apesar do aperto maior das contas públicas. Isto justamente porque os investidores externos davam uma “trégua” aos “mercados emergentes”, não tendo neste ano havido crises cambiais mais significativas. Tal permitia ao governo proceder a um rebaixamento dos juros.

Gráfico 4.4. Brasil. Taxa de Juros Over/Selic: 2000.



Fonte: Boletim do Banco Central. Fevereiro de 2001. Volume 37. N.2

O ano começara com expansão conjuntural da demanda agregada, que havia se mostrado deprimida em todo o ano anterior. A ata do Copom de março (45^a reunião) indicava elevação da demanda por crédito pessoal e elevação das taxas de investimento. Ao mesmo tempo, as vendas de automóveis também se expandiram, até abril. Paralelamente, o governo deu continuidade ao ajuste fiscal; o superávit primário do governo em janeiro fora de 4,1 bilhões de reais: “no primeiro trimestre, o resultado consolidado do setor público foi superavitário em R\$ 7,6 bilhões, excedendo em R\$ 0,3 bilhão a meta para o primeiro trimestre, estabelecida no acordo com o FMI.”¹⁶³

Segundo a ata do COPOM, esse movimento de crescimento da demanda agregada no início de 2000 foi favorecido pelas exportações, que tiveram incremento de 21% no primeiro bimestre, em relação ao mesmo período de 1999. Os produtos manufaturados e semi-manufaturados tinham

promoting a sustainable current account path and the maintenance of a comfortable level of international reserves.” *Brazil Memorandum of Economic Policies and Technical Memorandum of Understanding*, 20 de Abril de 2000.

¹⁶³ Ata da quadragésima sexta reunião do Copom de 18 e 19 de abril de 2000.

apresentado aumento de 30 e 22%, respectivamente, principalmente para Estados Unidos, Japão e países da ALADI. Mas esse movimento era em parte bloqueado porque os termos de troca insistiam em declinar, caindo 12% neste período. E a balança comercial se mostrava ainda permanentemente deficitária, tendo apenas no terceiro trimestre atingido um resultado superavitário.

É bem verdade que tinha havido aumento das exportações em relação a 1999; os segundo, terceiro e quarto trimestres de 1999 tiveram respectivamente 12.406, 12.581 e 12.979 bilhões em exportações. Mas as importações se elevaram na mesma proporção em 2000 (em 1999, elas haviam sido, respectivamente, 12.210, 12.735 e 13.416 bilhões). Isto anulava tais efeitos multiplicadores.¹⁶⁴ E o real ainda se mostrava muito valorizado, o que dificultava uma expansão mais robusta das vendas externas. O preço do dólar oscilou, entre setembro e dezembro, entre 1,80 e 1,98. Isto significa que as variáveis explicativas da expansão de 2000 não tinham no comércio externo sua mola propulsora preponderante.

Tabela 4.3. Brasil. Balança Comercial em 2000.

	I Tri	II Tri	III Tri	IV Tri
Resultado	- 19	804	- 110	-1 374
Exportações	12 048	14 105	15 246	13 687
Importações	12 067	13 300	15 356	15 061

Fonte: Boletim do Banco Central. Volume 37. N.3. Março de 2001.

Este diagnóstico também vale para a alocação de gastos do governo federal. Esta certamente não havia contribuído, do ponto de vista do aumento dos gastos, para a expansão do produto. A “política austera” conseguia uma vez mais o cumprimento do superávit acordado com o Fundo. O setor público fora superavitário em 38,2 bilhões, o que equivalia a 3,5% do PIB. O resultado do ano anterior fora um superávit primário de 3,3%, ou de 31,1 bilhões. O resultado superava o próprio valor acordado de superávit: o montante ultrapassava em 1,4 bilhão a meta estabelecida pelo Fundo na sexta revisão do acordo.¹⁶⁵ Mais especificamente, o governo Federal e o Banco Central foram responsáveis por um superávit de 20,4 bilhões de reais (1,9% do PIB); os

¹⁶⁴ Para essa elevação contribuiu o aumento do preço do petróleo.

¹⁶⁵ Relatório do Banco Central de 2000, p.102.

governos estaduais por 4,6 bilhões (0,4% do PIB); os municipais por 1,5 bilhão ou 1% do PIB, e as empresas estatais ainda existentes por 11,7, o que dava 1,1% do PIB.

Tabela 4.4. Brasil. Taxas mensais de inflação em 2000.

Jan/00	1,02
Fev	0,19
Mar	0,18
Abr	0,13
Mai	0,67
Jun	0,93
Jul	2,26
Ago	1,82
Set	0,69
Out	0,37
Nov	0,39
Dez	0,76

Fonte: Boletim do Banco Central. Março de 2001. Volume 37. N.3.

Além do superávit primário propriamente dito, o governo levava à frente desde 1999 outros componentes das reformas que exigia o Fundo Monetário. Em 2000, o programa de privatizações apresentou um resultado mais que duas vezes maior que em 1999, atraindo 30 bilhões de dólares em investimentos diretos estrangeiros. Assim, a participação do capital estrangeiro nas privatizações subia a 58% – liderados por Espanha e Estados Unidos. As receitas foram de 10 bilhões de dólares com a venda de empresas estatais federais e estaduais em 2000, tendo sido 4,4 bilhões em 1999. A principal empresa vendida fora o Banespa, em novembro, ocasião na qual o Banco Santander pagava no leilão o valor de 3,6 bilhões. Ao mesmo tempo, compras das ações excedentes à propriedade acionária da Petrobrás arrecadavam 4 bilhões de dólares. Além disso, vendiam-se a Celpe – Companhia Energética de Pernambuco – as Centrais Elétricas do Maranhão (Cemar), e a Sociedade Anônima de Eletrificação da Paraíba (Saelpa). Foram privatizadas ainda a Gás Sul, distribuidora de gás canalizado da região sul do Estado de São Paulo; a Manaus Saneamento, subsidiária da Companhia de Saneamento do Amazonas (Cosama) e o Banestado.¹⁶⁶

¹⁶⁶ Todos estes dados estão disponíveis nos relatórios do Bacen para 2000.

No primeiro semestre, o Congresso aprovava a Lei Complementar número 101 referente à Lei de Responsabilidade Fiscal, o que “engessava” ainda mais as possibilidades de gasto do governo.

Esse normativo constituiu-se em mecanismo determinante do controle do endividamento e das despesas públicas, consolidando conjunto de normas que impõem austeridade e transparência na gestão das finanças públicas nos três níveis do governo. Entre as medidas aprovadas, assinala-se a proibição de concessão de aumento salarial nos seis meses anteriores e posteriores ao fim do mandato; do início, nos oito meses anteriores à eleição, de obras que não possam ser concluídas até o fim do mandato; da assinatura de contratos de antecipação de receita orçamentária no ano eleitoral; de concessão ou ampliação de incentivos fiscais sem estudo do impacto orçamentário no início do ano da vigência do incentivo e nos dois anos subseqüentes. Adicionalmente, estipulou em no máximo 60% das receitas dos estados, municípios e Distrito Federal e 50% das receitas da União, os gastos com pessoal e encargos. As penalidades aplicáveis aos administradores que não cumprirem as determinações da LRF estão previstas na Lei nº 10.028, de 19.10.2000.¹⁶⁷

As atas do Copom, de abril, fornecem dados mais específicos sobre esta expansão de 2000. A produção industrial de fevereiro...

...superou, pela primeira vez, o patamar pré-crise asiática. O crescimento de 3,1% em fevereiro, na série com ajuste sazonal, representou elevação de 10,7% no primeiro bimestre, em relação ao mesmo período do ano precedente. Todas as categorias de uso apresentaram expansão, particularmente a de bens de consumo duráveis, que cresceu 12,3% no mês e 28,7% no ano. Na mesma base de comparação, a produção de bens de capital elevou-se 7,3% e 14,9%, respectivamente, e a de bens intermediários, 1,2% e 10,4%, na seqüência.

O nível médio de utilização da capacidade instalada na indústria de transformação atingiu 81,6% em fevereiro, na série dessazonalizada apurada pela CNI, nível mais elevado, para o mês, desde o início da sua apuração, em 1992. As horas trabalhadas na industrial aumentaram 2,1% em fevereiro, dados dessazonalizados, acumulando expansão de 4,8% no ano.¹⁶⁸

Neste contexto, se houve expansão de outras variáveis econômicas, ela dar-se-ia à revelia das políticas do governo. Assim foi com a pequena expansão cíclica do setor industrial verificada naquele ano. A taxa de expansão neste setor fora de 5%, contraposta a 3% na agricultura e 3,9% nos serviços. O governo defendia a legitimidade desta política, declarando que a manutenção da inflação em patamares baixos era responsável pela “retomada dos investimentos”, reafirmando a suposta coerência da política econômica. Porém, a expansão conjuntural de 2000 espelhava melhor como, nas condições de um acordo com o Fundo, se dava a expansão do crescimento da demanda

¹⁶⁷ Relatório Anual do Banco Central, 2000, p.92.

¹⁶⁸ Ata da quadragésima sexta reunião do Copom de 18 e 19 de abril de 2000.

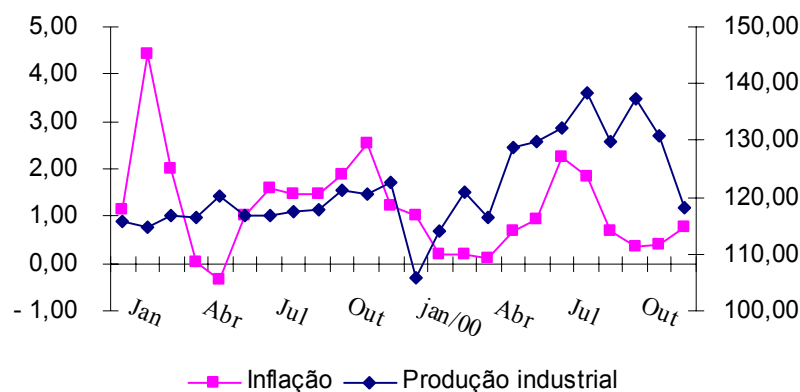
agregada. No caso, a dos investimentos industriais, através de ciclos curtos e moderados, cuja relação com as baixas taxas de inflação era, ainda que numa leitura otimista, no mínimo duvidosa.

O gráfico abaixo traça justamente um paralelo oposto ao da leitura oficial. Veja-se a relação entre as taxas mensais de inflação, medidas pelo IGP-DI, e das taxas de produção industrial, coletadas pelo IBGE, em 1999 e 2000. Percebe-se que as elevações e diminuições da inflação e da atividade da indústria são quase sempre correlatas, em quase todo o período que marca o gráfico. Isto é, o aumento da inflação – no caso, em dois, três ou quatro pontos percentuais – foi inerente ao aumento da atividade industrial. Portanto, a permissividade para com taxas de inflação mais altas, via rebaixamento de juros e aumento dos gastos públicos, permitiria, segundo este enfoque, uma expansão ainda maior. Adotar-se ferreamente o critério oposto, o dos cânones monetaristas – isto é, o de que a baixa inflação proporcione elevações dos investimentos – termina constituindo-se num princípio até infantil de política macroeconômica, que não tem correlação com os dados empíricos. Realmente, *there was no such thing as free lunch*: a experiência brasileira ilustrava como toda expansão é inerentemente um pouco inflacionária, e toda estabilização de preços via manipulação da taxa de juros, estagnacionista.

Portanto, a indústria passou por um surto expansivo conjuntural, que na óptica do governo era um sinal de que a política macroeconômica estava tendo sucesso. Isso podia ser lido na própria ata do Copom de fevereiro de 2001, onde também se atribuía o crescimento de 2000 à expansão do setor manufatureiro. “O IBGE divulgou o PIB de 2000, que cresceu 4,2%, performance liderada pela expansão de 4,8% do produto industrial, com destaque para a indústria de transformação. A agropecuária e os serviços apresentaram evolução positiva mas menos intensa, respectivamente de 2,9% e de 3,6%.”¹⁶⁹

¹⁶⁹ Ata da quinquagésima sexta reunião do Copom de 13 e 14 de fevereiro de 2001.

Gráfico 4.5. Brasil. Taxas mensais de inflação (IGP-DI) e produção industrial (1992 = 100).



Fonte: Boletins do Banco Central (vários números).

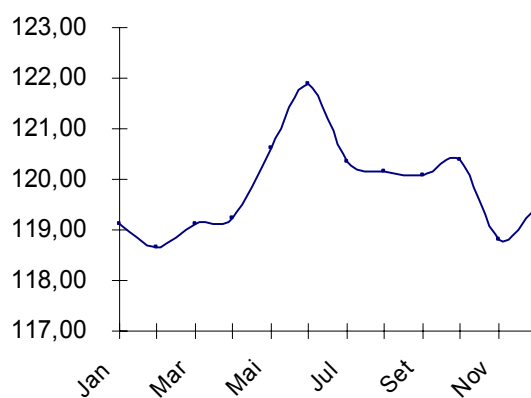
Na verdade, o que contribuiu para que em 2000 houvesse o rebaixamento dos juros, e assim uma elevação da atividade econômica, foi que, contrariamente aos anos anteriores, o ambiente externo, do ponto de vista do movimento de capitais, não fora tão conturbado. A taxa de câmbio permanecera entre 1,80 e 1,95, sem flutuações bruscas. Apesar de a movimentação de capitais de curto prazo ter sido constantemente negativa, o saldo na balança comercial havia sido minorado e o nível de investimento direto estrangeiro atingia quase 30 bilhões de dólares. Com superávits seguidos no BP, o governo pôde então proceder ao rebaixamento dos juros, o que reanimou os setores industriais e trouxe aumento da renda no primeiro semestre.

Tabela 4.5. Brasil. Indicadores de atividade industrial.

	Indústria de transformação	Extrativa e mineração	Indicador de nível de atividade	Vendas industriais Reais: SP.	Vendas industriais Reais: CNI.
1992	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
1993	108,07	100,63	108,56	108,72	106,65
1994	116,53	105,38	118,01	124,26	116,27
1995	118,54	108,85	120,02	141,64	127,39
1996	119,87	119,46	118,45	150,65	134,94
1997	124,20	128,10	124,12	168,60	146,71
1998	120,15	144,04	121,33	168,84	144,40
1999	118,22	157,14	115,85	168,33	146,02
2000	125,25	175,89	123,28	191,42	161,75

Fonte: Boletim do Banco Central. Dezembro de 2001. Volume 37. N.12.

Gráfico 4.6. Brasil. Rendimento Médio Real das Pessoas Ocupadas (%). 2000. 1993 = 100.



Fonte: Boletim do Banco Central. Dezembro de 2001. Volume 37. N.12.

Tabela 4.6. Brasil. Brasil. Contas do Balanço de Pagamentos em 2000.

	Bal. Comercial – resultado	Capitais de curto prazo	Investimento estrangeiro líquido	Superávit ou déficit do BP
I trimestre	- 19	-415	6.244	3.148
II trimestre	804	- 2.311	6.953	-595
III trimestre	- 110	- 1.935	7.220	4.008
IV trimestre	- 1.734	- 1.724	9.142	1.501

Fonte: Boletim do Banco Central. Março de 2001. Volume 37. N.3

O ano seguinte, 2001, não traria condições tão alvissareiras. Ocorreria uma série de choques externos que impactariam na economia local, terminando por impedir novamente o crescimento. O governo atribuía o desempenho ruim da economia à “deterioração do cenário externo”. Estes acontecimentos externos envolveram: (1) um movimento de capitais menor que o do ano anterior, o que trouxe uma elevação da volatilidade da taxa de câmbio. Isto ao mesmo tempo obrigou o governo a elevar a taxa de juros novamente, fato que ajudaria a comprometer o crescimento e elevar o nível de endividamento do próprio governo. (2) a crise na Argentina, que dificultaria a expansão das exportações brasileiras. (3) os atentados de 11 de setembro em Nova York, que atuaram negativamente, ao lado da crise argentina, sobre o comportamento dos investidores externos. Além disso, no âmbito interno, houve uma nova crise de oferta de energia elétrica, que obrigou o governo a instaurar um programa de racionalização. Tais acontecimentos repercutiriam no movimento de capitais, e assim na taxa de câmbio e de juros. O impedimento aos investimentos, pelo racionamento, e a elevação dos juros, culminariam numa variação de 1,31% do produto interno bruto. Tais conseqüências seriam minoradas apenas pelo lado da balança comercial, já que a desvalorização do real ajudaria a trazer sucessivos superávits, invertendo a tendência herdada dos anos anteriores.

O gráfico sobre os juros em 2001 deixa perceber que estes, já no início do ano, haviam sido elevados em dois pontos percentuais e meio, chegando a 19,05% anuais em janeiro (estavam em 16% no fim do ano anterior). O Copom procedeu, depois, a um declínio até setembro, atingindo os juros 18%. Após setembro, porém, à medida que as Torres Gêmeas eram destruídas e a

insegurança se instalava sobre o comportamento dos investidores estrangeiros, o governo elevaria a taxa básica de juros em 4 pontos percentuais até o fim do ano. Esta correlação entre o movimento de capitais, a taxa de câmbio e os juros era ressaltada já em 2002 por estudiosos como João Sicsú:

...os eventos econômicos sugerem que o BCB tem reagido elevando a taxa de juros (ou tem deixado de reduzi-la) quando o câmbio apresenta movimentos prévios de elevação da sua volatilidade, o que corresponde (...) a uma tendência ascendente da taxa nominal de câmbio. Então, seria correto afirmar que a função de reação do BCB, sob o regime de metas de inflação, possui basicamente um componente cambial – a taxa de juros tem sido utilizada fundamentalmente para controlar movimentos de capital.¹⁷⁰

Isso se dava paralelamente ao encarecimento progressivo do dólar, que passava de 2,18 reais em abril, para 2,35 em maio, de 2,40 em julho a 2,55 em agosto, e de 2,67 em setembro a 2,70 em outubro. As possíveis conseqüências inflacionárias deste comportamento do câmbio levariam o governo a proceder com a manutenção da costumeira “austeridade fiscal e monetária”. O resumo deste cenário foi assim traçado pelos técnicos do Bacen:

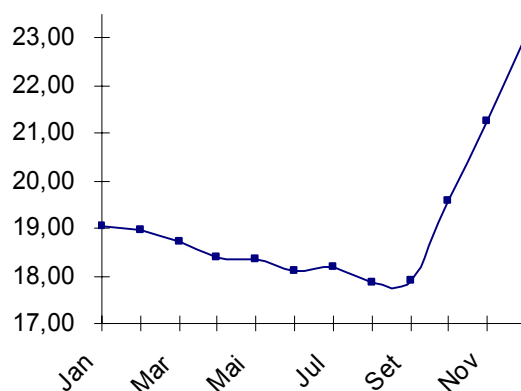
O desempenho dos mercados financeiro e de capitais refletiu o cenário de incertezas que prevaleceu no transcorrer de 2001, resultante dos choques a que esteve submetida a economia brasileira no período. Como resultado da conjunção de fatores, observou-se elevação no nível da taxa básica de juros, até então no patamar mais baixo desde a implantação do Plano Real, diminuição no valor de mercado das empresas listadas em bolsas, depreciação da taxa de câmbio e acirramento das expectativas quanto à diminuição da atividade econômica.¹⁷¹

O excessivo endividamento e desnacionalização pressionariam o balanço de pagamentos nas sub-contas de serviços e rendas em sete bilhões e oitocentos milhões de dólares e sete bilhões e setecentos e quarenta e sete milhões de dólares, respectivamente. A instabilidade externa devido à crise argentina e ao atentado contribuiriam para que os investimentos estrangeiros diretos tivessem um refluxo de quatro bilhões de dólares aproximadamente, levando-se em conta o ano anterior.

¹⁷⁰ Flutuação Cambial e Taxa de Juros no Brasil. In: Revista de Economia Política, volume 22, n.3, julho/setembro de 2002, p.134.

¹⁷¹ Relatório Anual do Banco Central, 2001, p.85.

Gráfico 4.7. Brasil. Taxa de Juros Over/Selic: 2001.



Fonte: Boletim do Banco Central. Março de 2003. Volume 39. N.3.

Isso significava menores investimentos em aumento da produção no Brasil, assim como menores investimentos nas privatizações que o governo colocara à disposição. “O cronograma de venda das empresas estatais para 2001 foi afetado negativamente pelo clima de incerteza que atingiu a economia mundial, com desdobramentos sobre a postura dos investidores estrangeiros. Internamente, a depreciação cambial e a crise energética contribuíram para frustrar vendas programadas. Assim, a receita total das privatizações realizadas em 2001 alcançou US\$2,9 bilhões (R\$6,4 bilhões), o que representa decréscimo de 72,5% em relação a 2000. Desse total, US\$29 milhões correspondem à privatização do Paraiban, única venda efetuada no âmbito dos programas estaduais.”¹⁷²

Completa o relatório:

O desempenho dos mercados financeiro e de capitais refletiu o cenário de incertezas que prevaleceu no transcorrer de 2001, resultante dos choques a que esteve submetida a economia brasileira no período. Como resultado da conjunção de fatores, observou-se elevação no nível da taxa básica de juros, até então no patamar mais baixo desde a implantação do Plano Real, diminuição no valor de mercado das empresas listadas em bolsas, depreciação da taxa de câmbio e acirramento das expectativas quanto à diminuição da atividade econômica.

[...]

As operações com títulos públicos federais em 2001 foram influenciadas pelo cenário econômico internacional, marcado pela redução do crescimento global e pela crise na Argentina, e seus reflexos na economia nacional, notadamente as pressões sobre a estrutura a termo da taxa de juros e o crescimento da volatilidade cambial. Nesse sentido, ao longo

¹⁷² Relatório Anual do Banco Central, 2001, p.105.

do ano a conjuntura adversa obstruiu avanços para o atingimento, simultaneamente, dos dois objetivos principais da política de administração da dívida mobiliária federal: a ampliação da participação dos títulos prefixados no conjunto da dívida e o alongamento do prazo médio dos títulos.¹⁷³

Entrementes, a partir de maio, haveria novos problemas com o fornecimento de energia elétrica, tal como 1999, porém mais sérios. Isto levaria o governo a promover um programa de racionamento de energia elétrica que se estenderia até o fim do ano, o que inevitavelmente comprometeria o desempenho da economia. Autoridades de diferentes matizes haviam criticado o modo pelo qual a privatização havia sido feita. O fio condutor da crítica era que não fora estabelecido um marco regulatório suficiente para haver investimentos¹⁷⁴, supondo-se que a esfera privada realmente fosse levá-los à frente, caso as coisas tivessem sido diferentes.

Lesbaupin e Mineiro afirmaram: “A crise de energia elétrica desencadeada em maior de 2001 não foi causada pela falta de chuvas – principal justificativa alegada pelo governo –: os reservatórios das hidrelétricas foram dimensionados para acumular água nas usinas para períodos de cinco anos. A causa real foi a falta de investimentos na expansão: os investimentos foram reduzidos de R\$ 13 bilhões ao ano nos anos 80 para R\$ 7 bilhões nos anos 90. [...] Apesar de ser advertido por especialistas desde 1994, o governo deixou a situação se deteriorar. O consumo veio crescendo mais rapidamente que a capacidade instalada: as duas curvas divergiam geometricamente na década de 1990.”¹⁷⁵

Por sua vez, Fábio Giambiagi, que não pode ser propriamente considerado um crítico do modelo de FHC, pois trabalhou no BNDES e participou ativamente da campanha pró-privatização, escreveu que “houve sérios problemas regulatórios no setor elétrico. Neste, embora, a rigor, a privatização tenha se limitado à distribuição de energia elétrica (pois 70% da capacidade de geração continuou nas mãos do Estado), a ausência de uma regulação clara que estimulasse o setor privado, combinada com a ausência de uma regulação clara que estimulasse o setor privado, combinada com a falta de maiores investimentos estatais, gerou uma situação em que nem o setor

¹⁷³ Relatório Anual do Banco Central, 2001, p.55 e 85.

¹⁷⁴ Esse diagnóstico foi ressaltado pelo próprio FMI: “The energy crisis was precipitated by record low rainfall that adversely affected the output of hydroelectric power plants—which account for approximately 90 percent of Brazil's energy supply—and by a regulatory framework that did not provide sufficient incentives for private investment in the past.” *Letter of Intent*. Brasília. 23 de Agosto de 2001.

¹⁷⁵ Ivo LESBAUPIN e Adhemar MINEIRO, *O Desmonte da nação em Dados*, p.32.

privado nem a Eletrobrás investiram conforme as necessidades do país. O resultado foi uma paralisia dos investimentos, que acabou gerando a crise energética de 2001.”¹⁷⁶

Na verdade, Pinguelli Rosa e outros especialistas evidenciavam há tempos, em série de artigos, palestras e discursos no próprio Congresso, como o declínio dos investimentos colocava em risco o fornecimento de energia, e como a tese do discurso oficial de uma suposta “falta de chuvas” como fator explicativo da crise era falsa. “Fica claro que o armazenamento de água veio se exaurindo há muito tempo, não tendo nenhum sentido o governo levar um susto em 2001 com a falta de chuvas. Bastava olhar [as] séries históricas para concluir o que eu e vários colegas alertamos ao governo reiteradas vezes (...). O risco de déficit escalou de 5% para 15%.”¹⁷⁷

Deste modo, era inevitável que a indústria, utilizando quase 50% de toda energia elétrica produzida no país, encontrasse no racionamento um empecilho no esforço de elevação de seus níveis de produção, com o encarecimento e as normas de diminuição da utilização da energia. Além das condições externas adversas dava-se o correlato aumento dos juros, atrelado à “austeridade” das políticas fiscais e monetárias. Assim, os índices de atividade industrial tiveram um desempenho flutuante no curto prazo e estagnado ao longo do período.

Portanto, do ponto de vista dos agregados, a continuidade da retração “compensava” em parte os impactos da desvalorização cambial. Deste modo, não era difícil que as taxas de inflação fossem mantidas firmemente baixas. Isso permitia ao governo cumprir com seus compromissos para com os rentistas que ajudavam a financiar a rolagem da dívida interna e externa.

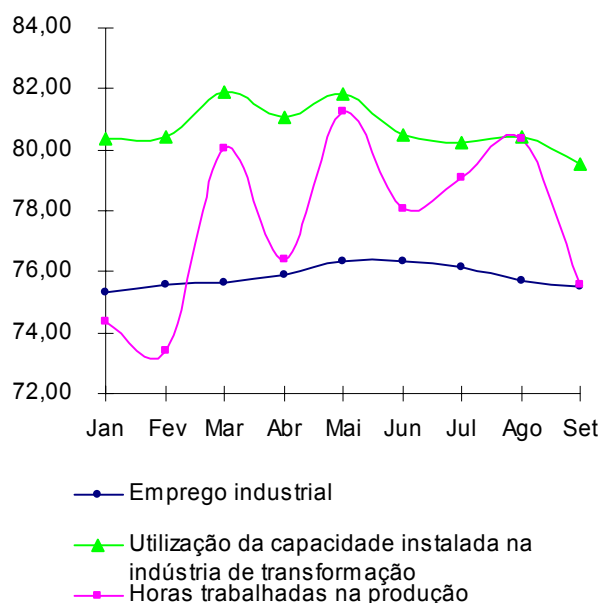
Paralelamente, à medida que a taxa de câmbio ia se valorizando desde o primeiro semestre, fazia-se em julho mais um saque de *tranche* junto ao FMI, de 2 bilhões de dólares. Acompanhava-o um anúncio do Banco Central de intervir no mercado de câmbio com mais seis bilhões de dólares, para tentar interromper a volatilidade da divisa norte-americana. Contudo, a situação externa passaria por tamanha fragilidade que um novo acordo com o Fundo Monetário cancelaria o estabelecido em 1998. Em setembro, o governo procedia à formalização de *um novo acordo* com o Fundo, de “caráter preventivo”, que cobriria o período de setembro de 2001 a dezembro de 2002. Este acordo previa um montante de 16 bilhões de dólares adicionais em empréstimos ao Brasil. Isso indicava que o Fundo continuava aprovando as medidas do governo para 2001, políticas estas

¹⁷⁶ Fábio GIAMBIAGI, Estabilização, reformas e equilíbrios macroeconômicos: os anos FHC. In: *Economia Brasileira Contemporânea (1945-2004)*, p.187-8.

¹⁷⁷ Luiz PINGUELLI ROSA, A crise de energia elétrica: causas e medidas de mitigação. In: *Política energética e crise de desenvolvimento*, p.85

que seguiam em tom monocórdio quanto aos gastos, pois o cenário externo global brasileiro continuava precário. Assim, a situação do BP continuava fragilizada.

Gráfico 4.8. Brasil. Atividade industrial em 2001.



Fonte: Boletim do Banco Central. Dezembro de 2001. Volume 37. N.12

Tal como informa o Relatório Anual do Bacen para 2001:

O setor público consolidado apresentou superávit primário de R\$43,7 bilhões, 3,8% do PIB, comparativamente a R\$38,2 bilhões, 3,6% do PIB, registrados em 2000. O governo federal e o Banco Central foram responsáveis por superávit de R\$22 bilhões, 1,9% do PIB, os governos estaduais, por R\$7,2 bilhões, 0,6% do PIB, os governos municipais, por R\$3,3 bilhões, 0,3% do PIB, e as empresas estatais, por R\$11,2 bilhões, 0,9% do PIB. Esses resultados demonstram a continuidade do esforço fiscal de anos anteriores. O governo central foi responsável por 50,3% do resultado primário global do setor público, as empresas estatais, por 25,7%, e os governos regionais, por 24%. Cabe destacar o aumento da participação dos governos regionais no resultado primário global, que, em 2000, totalizara 15,8%, explicado, basicamente, pela observância da LRF [Lei de Responsabilidade Fiscal].¹⁷⁸

No *Memorandum of Economic Policies*, Fraga e Malan explicitavam os motivos que levaram ao cancelamento do acordo de 1998 e ao estabelecimento de um novo. Para eles, a

¹⁷⁸ Relatório Anual do Banco Central, 2001, p.111.

deterioração da situação externa, do ponto de vista da atração dos capitais, a contínua desvalorização do real, e a crise de energia elétrica, “provavelmente afetarão a atividade econômica e o balanço de pagamentos no resto do ano”. Isso forçaria o governo ao estabelecimento de políticas que visariam frear os impactos desses acontecimentos sobre a inflação, tais como uma política monetária ainda mais rígida e uma atuação mais determinada do Banco Central sobre o câmbio. Isto exigia um aumento do nível de reservas, que o acordo com o Fundo possibilitaria. Abaixo, o trecho da carta de intenção de 2001, justificando o novo acordo com o Fundo.

...desde a conclusão da última revisão do programa em 28 de março de 2001, a economia brasileira tem sido exposta a choques temporários internos e externos, em particular a deterioração do ambiente externo e da crise de energia doméstica, que se espera que afetem adversamente a atividade econômica e o balanço de pagamentos no restante do ano. Isto precipitou uma série de duras respostas pelo governo, incluindo um aperto da política monetária para diminuir as implicações monetárias desses choques e uma postura mais pró-ativa do Banco Central em relação ao mercado de câmbio externo; e um significativo enrijecimento da política fiscal em 2001 e 2002 e em todo o médio prazo. Além disso, a crise de energia levou o governo a implementar um programa de racionamento e um pacote de medidas para acelerar os investimentos no setor energético. Para sustentar estas iniciativas, o governo decidiu cancelar o acordo de *stand-by* corrente, e requisitar um novo acordo de *stand-by*, que valerá até dezembro de 2002.¹⁷⁹

O crescimento de 2001 foi, assim, comprometido pelas respostas recessivas que o governo deu à deterioração do quadro externo, e pela falta de energia. Ao mesmo tempo, mais um milhão e meio de pessoas ingressava no mercado de trabalho. O ano se passou com o governo tentando minorar a crise energética, aumentando e tentando favorecer investimentos não somente nos setores hidroelétricos mas também nos de energia a gás. Mas, ao mesmo tempo, elevava os juros e apertava seus gastos, prática que o Fundo Monetário aprovava. O superávit primário do governo federal fora de quarenta e um bilhões e duzentos milhões de reais em setembro, seis bilhões e

¹⁷⁹ “...since the completion of the last review of the program on March 28, 2001, the Brazilian economy has been subjected to temporary external and domestic shocks, in particular a deterioration of the external environment and a domestic energy crisis, that are expected to adversely affect economic activity and the balance of payments in the remainder of the year. These have triggered a series of strong policy responses by the government, including a tightening of monetary policy to address the inflationary implications of these shocks and a more proactive stance of the central bank in the foreign exchange market; and a significant tightening of the fiscal policy stance in 2001 and 2002 and over the medium term. In addition, the energy crisis led the government to implement a domestic energy saving program and a package of measures to accelerate investments in the energy sector. To support these policy initiatives, the government has decided to cancel the existing Stand-By Arrangement, and to request a new stand-by arrangement to run through December 2002.” *Letter of Intent*. Brasília. 23 de Agosto de 2001.

oitocentos milhões a mais do que o previsto. Isto se somava ao superávit primário dos estados e municípios e das empresas estatais remanescentes, totalizando um superávit primário global que montava a 3% do produto naquele ano.¹⁸⁰

E assim, ante a estagnação de 1999 e de 2001, iniciava-se o ano de 2002, o último ano dos oito em que Fernando Henrique ocuparia a presidência. Novamente, a economia seguiria vítima das políticas recessivas que o Fundo indicava e o governo praticava a contento, indiferente às conseqüências tanto de curto como de longo prazo. Sujeitava-se o país a um tipo de administração macroeconômica cujos resultados já eram conhecidos de todos. Estes motivos levavam a administração do Fundo a ser criticada inclusive por economistas ligados ao *mainstream*, mas sempre em vão. Como a crônica da tragédia anunciada, o crescimento verificado em 2002 seria apenas de 1,93%, ou seja, 0,6 pontos percentuais a mais que em 2001. As desculpas do discurso oficial só provavam que o governo não tinha mais capacidade de planejamento da economia, ante choques de quaisquer características. O PIB *per capita* variaria apenas 0,21%, tendo o PIB se elevado em modestos 1,93%. Nesse ínterim, o produto nacional do país, em dólares, distanciava-se cada vez mais dos países asiáticos. Estes, num passado recente, possuíam um produto menor que o brasileiro, mas agora, ignorando as recomendações do Fundo e os convites à globalização tal como queriam os norte-americanos, ingressavam na senda do crescimento com distribuição de renda. Isto era justamente o que se as cartas de intenção prometiam e não permitiam obter.

Apesar da queda verificada da taxa de juros, que fora de 19,05% em janeiro a 17,84% em setembro, ela continuava alta; em outubro, o governo procederá a uma nova elevação de 2,5 pontos percentuais, para tentar minorar a fuga dos capitais diante da possibilidade de eleição de Lula em outubro. A taxa de câmbio fora de 2,4 reais a 3,6 reais no fim do ano. As reservas internacionais cairiam de 39 bilhões em janeiro para 38 em agosto e 36 em outubro, ao mesmo tempo em que o investimento direto estrangeiro sofreria queda em relação ao ano anterior. Entre janeiro e novembro de 2001, o ingresso de capitais, na rubrica de investimento estrangeiro direto, fora de 24 bilhões e 715 milhões de dólares; em 2002, no mesmo período de janeiro/novembro, sofreria declínio para 12,6 bilhões de dólares.¹⁸¹ Ao mesmo tempo, a depreciação do real causou

¹⁸⁰ Brazil Letter of Intent, Memorandum of Economic Policies and Technical Memorandum of Understanding. 30 de Novembro de 2001.

¹⁸¹ Boletim do Banco Central, Janeiro de 2003, Volume 39, n.1.

um aumento da dívida externa pública, que se elevou de 52,6% do PIB em fins do ano de 2001 para 56% no fim de 2002.¹⁸²

Além disso, contribuindo para uma ainda maior deterioração deste cenário, a renda líquida enviada ao exterior havia novamente se elevado. Em 2000, 32.597 bilhões (de reais) haviam sido enviados ao exterior; em 2001, essa cifra tinha atingido 45.284 bilhões; e em 2002, atingia 51.943 bilhões, traço que refletia a desnacionalização em curso da economia. Ao mesmo tempo, os saldos na balança comercial foram baixos, não ultrapassando setecentos milhões de dólares até julho, depois do qual se elevaram um pouco, atingindo dois bilhões em setembro e outubro. A atividade econômica se manteve praticamente estagnada na indústria e nos serviços por todo o ano.

O governo, porém, dava continuidade à sua política fiscal e monetária “austeras”, verdadeiramente *pró-cíclicas*. A política fiscal rígida, de obtenção de sucessivos superávits primários via redução do gasto público e elevação da tributação paralelamente ao estado estagnado da economia, era necessária para conferir “confiança” aos “fundamentos” da administração pública. O sentido era o governo continuar conseguindo arcar com os compromissos assumidos em relação aos seus credores mediante a rolagem progressiva de sua dívida. Num ambiente de grande poder dos financistas e diante das obrigações assumidas para com o Fundo Monetário na renovação do auxílio em 2001, o governo não podia incorrer em déficits para sustentar uma política macroeconômica expansiva. Na óptica dos ganhos financeirizados, déficits públicos poderiam sinalizar a possibilidade de que, acrescida a dívida pública, ela se tornasse insustentável, obrigando o governo a lançar mão do *default*. Como escreveu Carlos Eduardo Carvalho, “a acumulação de títulos públicos e de seus expressivos rendimentos representa um dos principais mecanismos de extração de renda da maior parte da sociedade em benefício dos credores do Estado, dos rentistas e das empresas e dos indivíduos que dispõem de liquidez.”¹⁸³

A política monetária prosseguia no objetivo de manter baixas taxas de inflação, permitindo o cálculo seguro das obrigações do Estado com seus credores, inclusive os estrangeiros. Nesse sentido, a elevação dos juros no fim desse ano tentava minorar os impactos da desvalorização do real sobre a inflação, que se elevava de 10% ao ano em janeiro para 23% em dezembro, segundo o cálculo do IGP-DI. Obtendo-se um superávit primário das contas públicas consolidado de 3,9% do

¹⁸² “IMF Concludes 2003 Article IV Consultation with Brazil”. 14 de março de 2003. Este documento, assim como todos os outros do FMI ou das autoridades brasileiras referentes aos acordos com o FMI, estão disponíveis em www.imf.org, e foram traduzidos pelo autor deste trabalho.

¹⁸³ Dívida Pública: um debate necessário. *In: Novo-desenvolvimentismo*, p.388-9.

produto interno bruto, as autoridades poderiam conter mais eficazmente as pressões inflacionárias advindas da desvalorização da moeda local pela fuga de capitais. Repetia-se à exaustão que manter “sólidas políticas econômicas” garantiria a “confiança do mercado” e assim a viabilidade desse modelo.

Tabela 4.7. Brasil. Indicadores selecionados de 2002.

2002	Reservas	Taxa de Câmbio	Preços IGP-DI (12 meses)	Taxa Selic (a.a.)	Saldo da BC (US\$ milhões)
Jan.	36 167	2,4175	11,28	19,05	174
Fev.	35 906	2,3474	11,09	18,97	259
Mar.	36 721	2,3228	9,86	18,72	594
Abr.	33 008	2,3617	9,17	18,37	481
Mai.	32 889	2,5212	10,35	18,37	423
Jun.	41 999	2,8436	10,94	18,10	675
Jul.	39 060	3,4277	11,91	18,17	1 197
Agos.	37 643	3,0215	14,34	17,84	1 575
Set.	38 381	3,8941	18,16	17,89	2 480
Out.	35 855	3,6442	22,96	19,59	2 205
Nov.	35 592	3,6357	31,17	21,25	1 264
Dez.	37 823	3,5325	26,41	23,03	1 800

Fonte: Boletim do Banco Central. Janeiro de 2003. Volume 39. N.1.
Reservas e saldos na balança comercial em milhões de US\$.

Assim, o padrão dos anos anteriores quanto ao desempenho da economia brasileira seria repetido em 2002: a determinação das variáveis macroeconômicas internas pela situação externa, isto é, o atrelamento das políticas do governo ao movimento externo de capitais. O fio condutor do desempenho da economia brasileira em 2002 foi ditado pelas conseqüências que o favoritismo e depois a vitória de Lula nas eleições presidenciais de outubro provocava no movimento de capitais. O governo, elevando os juros e sinalizando que a política de superávits continuaria, não podia levar à frente qualquer medida mais expansiva. O “enxugamento” dos gastos, antes de criar condições para que os investimentos privados aumentassem, apenas deixavam de induzir estes gastos. E para coroar o fim do período Cardoso na presidência, *um novo acordo* com o Fundo, novamente de *stand-by*, fora feito em setembro de 2002, onde se firmava a liberação de 32 bilhões de dólares adicionais. O cenário complicara-se tanto, novamente, que nem a manutenção da austeridade das políticas do governo impediu uma nova ida a Washington das autoridades brasileiras.

Logo, Lula assumiria a presidência em cenário de deterioração dos parâmetros externos da economia brasileira, de estagnação do produto desde 2001, e de continuação do predomínio das políticas monetárias e fiscais monetaristas, de acordo com os interesses dos credores do Estado e do Fundo Monetário Internacional.

4.4. Análise de dados

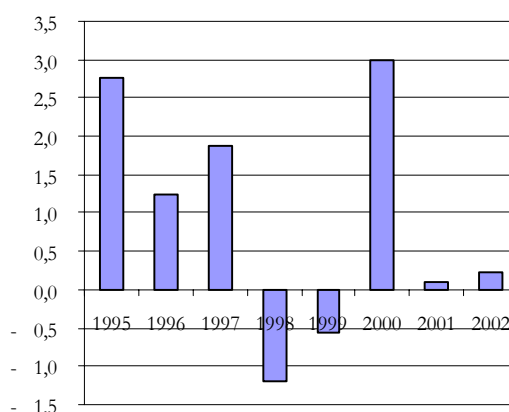
Na segunda administração do governo de Fernando Henrique Cardoso, cuja política econômica foi dirigida pelo FMI, viria a ocorrer uma variação negativa do PIB *per capita* em 1999 e estagnação em 2001 e 2002, nos quais a variação não ultrapassou 0,2%. Como se viu, uma expansão mais significativa dar-se-ia apenas em 2000. Portanto, o grau de instabilidade e flutuações foi extremamente alto em todo o período, refletindo o próprio caráter subdesenvolvido da economia. As economias centrais não apresentavam nem de longe um padrão de flutuações tão inconstante e irregular no mesmo período. Isto porque o país tinha eliminado os mecanismos de autonomia em suas políticas econômicas, passando suas variáveis internas a ser determinadas: (1) pelos movimentos externos de capital, basicamente pelos financiamentos vindos do centro do sistema econômico mundial, que sobre ele repercutiram fortemente, dado o forte endividamento, e (2) pelo crescimento brutal da dívida interna, fruto por sua vez da manipulação dos juros para atração de capitais externos. O engendramento do mecanismo de endividamento interno, e de uma política macroeconômica que correspondia a ele, era o seguinte.

A estratégia de valorização do real exigia um fluxo constante de capital; este exigia uma alta taxa de juros. E a alta taxa de juros causava a elevação da dívida pública interna. Causou-se, daí, um círculo vicioso: os juros altos atraíam capitais externos, mas provocavam aumento da dívida interna. Assim, dever-se-ia manter elevados os juros para atrair mais investidores da dívida pública. Mas, permanecendo os juros elevados, a dívida continuava também a crescer. Isto exigia por sua vez mais emissões de títulos da dívida etc.. Isso culminou numa “captura” da política macroeconômica e em sua manipulação, cada vez mais, para o pagamento das dívidas crescentes que os próprios juros altos propiciavam. E também para a manutenção de um ambiente de baixa inflação, para que o Estado não lucrasse às custas dos rentistas. Esta era, do ponto de vista da administração macroeconômica – aspecto elementar do padrão de *regulação* da economia – a modificação representativa do pós-fordismo.

Assim, as variáveis da “economia real” tiveram um desempenho bastante ruim neste segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso. Entre elas dever-se-ia destacar a taxa de investimento sobre o PIB, que declinou dois ou três pontos percentuais em relação ao início da década de noventa, explicando a dificuldade de o PIB ter tido expansões maiores. Como Ricardo Carneiro escreveu:

Visto pela taxa de crescimento do PIB, o desempenho da economia brasileira durante a década de 1990 pode ser caracterizado como medíocre. Com valor em torno de 2,7% a.a., um pouco acima dos 2,3% a.a. da década anterior, representa menos da metade da taxa média do período 1930-1980 e cerca de um daquela do período 1950-1980. Essa *performance* reflete, por sua vez, a trajetória do investimento. Mesmo comparados à década anterior, sabidamente um período de estagnação, os níveis de investimento são muito baixos. Além disso, a avaliação do investimento nessa década mostra outra característica relevante, os ciclos de breve duração. Há três ciclos de investimento no período com picos da taxa de inversão e duração de cerca de seis meses em 1995, 1997 e 2000.¹⁸⁴

Gráfico 4.9. Brasil. Variação real de *PIB per capita*.



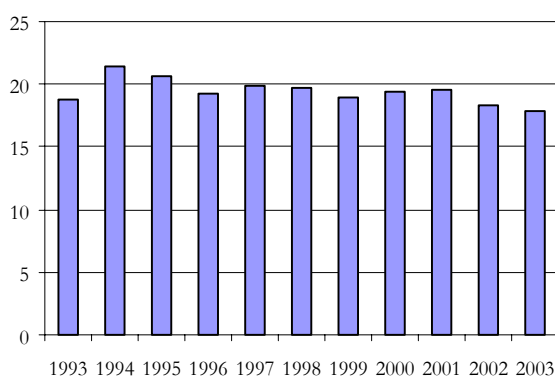
Fonte: IBGE. Relatório do Banco Central. Março de 2003. Volume 33. N.3.

Entrementes, no período em questão deu-se continuidade à tradicional prática de “purgar” o consumo agregado das famílias, fato que, como se destacou, contribuía para que a inflação fosse mantida dentro dos patamares considerados seguros. Esses dados indicam que a prática de contenção do consumo das famílias – na verdade, de diminuição de seu consumo – continuou sendo levado à frente pelo governo Cardoso. Isso continuou anulando a possibilidade da elevação

¹⁸⁴ Ricardo CARNEIRO, *Desenvolvimento em Crise*, p.340-1.

dos investimentos face a um aumento da demanda, e, é claro, causou mais empobrecimento dos trabalhadores. Bloqueada a elevação sustentada da demanda agregada, as importações não podiam se elevar muito e, assim, a crise do BP podia ser melhor administrada, mesmo que ao custumeiro custo da estagnação interna e empobrecimento da maioria.

Gráfico 4.10. Brasil. Taxa de investimento sobre o PIB (%).



Fonte: Ipeadata.

O “enxugamento” de gastos do Estado resultante da elevação da dívida interna explica em grande parte porque a renda agregada não podia elevar-se. Tal era fruto do modo pelo qual se deu o plano de estabilização e seus desencadeamentos sucessivos. Como visto, a elevação progressiva da dívida interna líquida passou a constituir a “Espada de Dâmocles” da orientação pública neste período assinalado, que impedia qualquer atuação “keynesiana” mais significativa. Era a lógica de que “movimentos de desconfiança sobre a solvência da dívida podem desencadear corridas para ativos reais e moeda estrangeira, capazes de desestabilizar o sistema bancário e a economia”, sinalizando com uma possível volta da inflação.¹⁸⁵ Preso aos interesses dos financistas que passaram aos poucos a sustentar a dívida pública, dados os juros altos e também a política de neutralização dos meios de pagamento pelo aumento das divisas em poder do Bacen, os gastos do Estado “engessaram-se”. Como não foi feita nenhuma renegociação da dívida que permitisse um alongamento dos prazos e uma margem maior para o aumento dos gastos públicos, e muito menos

¹⁸⁵ Dívida Pública: um debate necessário. In: *Novo-desenvolvimentismo*, p.380.

um *default*, não se podia esperar qualquer medida mais expansiva por parte da ingerência pública.
Completa Carvalho:

Houve três importantes mudanças na composição da dívida líquida do setor público entre 1991 e 1998: a “substituição” de dívida externa por dívida interna; a “troca” ou consolidação de dívida entre rubricas e níveis de governo [aumento a parcela do governo federal – V.E.S]; e o crescimento acelerado e posterior decréscimo da conta de créditos do BCB a instituições financeiras. A mais conhecida entre elas foi o forte aumento da participação da dívida interna na dívida líquida total, decorrente da opção pela acumulação de reservas externas no BCB, financiadas por colocação de títulos públicos no mercado doméstico, de modo a esterilizar o impacto monetário da compra de reservas. Desde a volta dos fluxos voluntários de capitais externos para o Brasil, em 1992, com a curta exceção do terceiro trimestre de 1994, sempre que houve fluxos cambiais positivos prevaleceu a política de compra de divisas e acumulação de reservas pelo BCB, de modo a evitar a apreciação do câmbio. Com isso, a dívida externa líquida caiu de 24% do PIB no final de 1991 para cerca de 4% do PIB em 1996-1997, e voltou a níveis pouco acima de 10% do PIB após a desvalorização cambial de 1999.¹⁸⁶

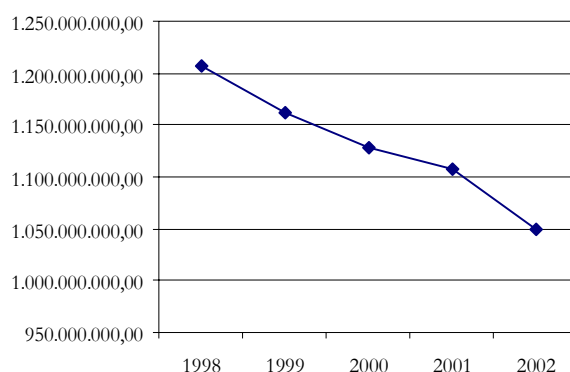
De fato, havia ocorrido uma mudança no padrão das dívidas interna e externa, o que contribuiria para diferenciar o padrão das políticas macroeconômicas em relação aos anos 80. Houve (1) mudanças na composição da dívida líquida do setor público, com destaque para um aumento brutal do endividamento interno e uma diminuição do endividamento externo. Por sua vez (2), a dívida externa líquida total elevou-se, mas houve alongamento de seus prazos de pagamento, e diminuição do papel do setor público. Isso porque a liberalização da conta capital, se por um lado permitiu uma atração maior de capitais externos e uma acumulação de reservas, por outro, contribuiu fortemente para o aumento do passivo externo.

Ao final de 1999, a dívida externa brasileira era de 241 bilhões de dólares. Deste total, 212,6 bilhões de dólares eram dívida de médio/longo prazo (superior a um ano); e 28,6 bilhões de dólares de dívida de curto prazo. Da dívida total, 100 bilhões de dólares são dívida do setor público não-financeiro e 141,2 bilhões de dólares são a dívida do setor privado. A predominância dos débitos privados é um fenômeno que vem desde 1996, quando os empresários contraíram empréstimos externos a juros baixos, lucrando depois com os altos juros internos. A distribuição por moeda revela uma absoluta preponderância do dólar norte-americano, cerca de 86% da dívida registrada. Em 1997, 43% da dívida registrada estava nas mãos de bancos comerciais (brasileiros e estrangeiros, principalmente americanos) e 16% com organismos e agências internacionais (como o FMI, o Banco Mundial etc.). Outra parte corresponde a papéis negociados no mercado financeiro internacional, pulverização que complica a gestão e a eventual renegociação da dívida.¹⁸⁷

¹⁸⁶ *Ibid.*, p.387-388.

¹⁸⁷ O Brasil Endividado, p.21.

Gráfico 4.11. Brasil. Consumo final das famílias. Em reais de 2004.



Fonte: Ipeadata. Deflator IGP-DI.

Mas se a magnitude dos encargos externos públicos havia decrescido relativamente, ela deu lugar a um aumento expressivo do endividamento interno. Isso ocorreu devido ao expediente das altas taxas de juros, componente crucial da estratégia de estabilização. Tal política criou um impasse que se agravou ao longo dos anos, como explica Carvalho:

De fato, em vez de o estoque da dívida pública diminuir, como era esperado, em função do equilíbrio fiscal que seria alcançado com a estabilização de preços, os desequilíbrios fiscais acabaram por se agravar em resultado, entre outras coisas, do próprio aumento de das despesas com o serviço da dívida, explicado pela manutenção de taxas de juros excepcionalmente elevadas. A armadilha que se criou, com a manutenção de uma política de juros elevados para evitar a saída de capitais para evitar a saída de capitais em um cenário de prematura e irresponsável liberalização dos movimentos internacionais de capitais, prolongou até nossos dias o desequilíbrio fiscal que alimenta a dívida pública e sustenta a rentabilidade dos bancos que nela aplicam seus recursos. O círculo vicioso em que altas taxas de juros agravam a situação financeira do governo federal – forçando-o a emitir mais títulos, o que por sua vez permite ao mercado exigir retornos ainda maiores, o que agravará o desequilíbrio fiscal, reiniciando o ciclo infernal – reabriu oportunidades de ganhos para o setor financeiro que se acreditavam ter ficado no passado. [Isto é, o das altas taxas de inflação e dos ganhos de *floating* – V.E.S.]¹⁸⁸

Assim, ao passo que a dívida externa atingia, em dólares, 28% do PIB do país em 1986 e 31% em 1987, ao longo dos anos noventa sua proporção (sobre o PIB) tinha caído mais que 50%. Em 1999, ela havia sido diminuída para 10,5% do PIB, estando a 14% em 2002, tendo se elevado em parte devido à desvalorização do real. Estes movimentos, tanto da dívida interna como da

¹⁸⁸ Fernando J. Cardim de CARVALHO, O Sistema Financeiro Brasileiro, a modernização necessária. In: *Novo-desenvolvimentismo*, p.336.

externa, assim como o do crescimento da dívida federal (em contraposição à estadual e municipal), podem ser percebidos nas Tabela 4.10, 4.11 e 4.12. A dívida interna do governo federal e do Banco Central passa de 12% do PIB em 1991 a 15,9 em 1995 e a 25,4% em 1998, alcançando 25% em 2002.

Tabela 4.8. Brasil. Títulos federais indexados à Over/Selic
(variação, em porcentagem).

1994	17,08
1995	29,64
1996	21,99
1997	20,46
1998	47,43
1999	61,50
2000	54,81
2001	50,56
2002	53,63

Fonte: Ipeadata.

A dívida pública externa líquida, pelo contrário, em porcentagem do PIB, é de 24% em 1991, chega a 3,9% em 1993 e 4,3% em 1997, voltando a elevar-se um pouco a partir deste ano, chegando a 14%. Tal diminuição refletia o acúmulo de divisas pelo Banco Central, o pagamento de parte dos encargos, o aporte de capitais externos e a valorização do real, assim como o novo crescimento da dívida refletia a desvalorização pós-1999 e a diminuição dos fluxos de capital externo.

Tabela 4.9. Brasil. Dívida líquida do setor público (1991-2003), em porcentagem do PIB.

<u>Discriminação</u>	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
<u>Dívida líquida total:</u>	37,9	97,3	33,2	29,2	30,5	33,3	34,5	42,6	49,7	49,5	52,6	55,5
- Governo federal e Banco Central	12,7	12,2	9,7	12,6	13,2	15,9	18,8	25,4	30,4	31,0	32,8	35,3
- Governos estaduais e municipais	7,2	9,3	9,4	9,7	10,6	11,5	13,0	14,4	16,4	16,3	18,3	18,5
- Empresas estatais	18,1	15,8	14,1	6,9	6,7	5,9	2,8	2,9	2,8	2,2	1,6	1,7
<u>Dívida interna líquida:</u>	13,9	18,5	18,7	20,8	24,9	29,4	30,2	36,0	39,2	39,7	42,2	41,2
- Governo Federal e Banco Central	-2,2	0,8	1,9	6,4	9,8	14,3	16,8	21,1	22,4	23,5	24,6	22,9
- Governos Estaduais e Municipais	6,1	8,2	8,3	9,4	10,3	11,2	12,5	13,7	15,5	15,3	17,2	17,1
- Estatais	10,0	9,5	8,5	5,0	4,9	3,9	0,9	1,3	1,3	0,9	0,4	1,2
- <u>Dívida Externa Líquida</u>	24,0	18,8	14,5	8,5	5,6	3,9	4,3	6,6	10,5	9,8	10,4	14,3

Fonte: Banco Central. Extraído de Dívida Pública: um debate necessário. *In: Novo-desenvolvimentismo*, p.381.

Tabela 4.10. Brasil. Dívida líquida do setor público (1991-2003), em porcentagem do PIB.

Ano	Governo Central	Estados e Municípios	Empresas Estatais	Total Dívida Líquida	Dívida Interna	Dívida Externa
1982	8,9	6,0	17,9	32,8	14,9	17,9
1983	19,0	6,5	26,0	51,5	18,4	33,1
1984	21,7	7,0	27,1	55,8	22,4	33,4
1985	18,9	7,1	26,6	52,6	21,7	30,9
1986	20,0	6,6	22,9	49,4	20,6	28,8
1987	20,4	7,9	22,0	50,3	19,3	31,0
1988	19,6	6,7	20,6	46,9	21,3	25,6
1989	19,9	5,9	14,4	40,2	21,7	18,5
1990	15,2	7,8	17,6	40,6	17,8	22,8
1991	12,7	7,2	18,0	37,9	13,9	24,0
1992	12,2	9,2	15,8	37,2	18,5	18,7
1993	9,7	9,3	14,0	33,0	18,6	14,5

Fonte: Banco Central. Extraído de Dívida Pública: um debate necessário. *In: Novo-desenvolvimentismo*, p.382.

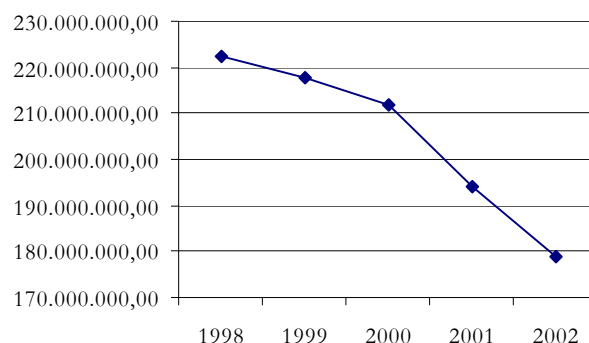
Tabela 4.11. Brasil. Indicadores de endividamento e solvência externa. Em US\$ milhões.

	Dívida externa bruta	Dívida externa líquida	Dívida externa líquida sobre exportações
1994	148.295	109.489	2,51
1995	159.256	107.416	2,31
1996	179.935	119.825	2,51
1997	199.998	147.825	2,79
1998	223.792	179.236	3,5
1999	225.610	189.268	3,94
2000	216.921	183.910	3,34
2001	209.934	174.068	2,99
2002	210.711	172.888	2,86

Fonte: Banco Central. Extraído de *Economia Brasileira Contemporânea*, Apêndice Estatístico, p.408.

Neste ambiente de progressivo endividamento do governo, a carga tributária, segundo o Ipea, se elevou, elencando mais um elemento que dificultava a realização dos investimentos produtivos e o aumento da renda. Em porcentagem do produto interno bruto, ela se situava em torno de 12,9 em 1998. Ascendeu a 14,51% em 1999, 14,76% em 2000, 15,75% em 2001 e 17,08% em 2002.

Gráfico 4.12. Brasil. Formação bruta de capital fixo – construção – empresas e famílias. Em reais de 2004.

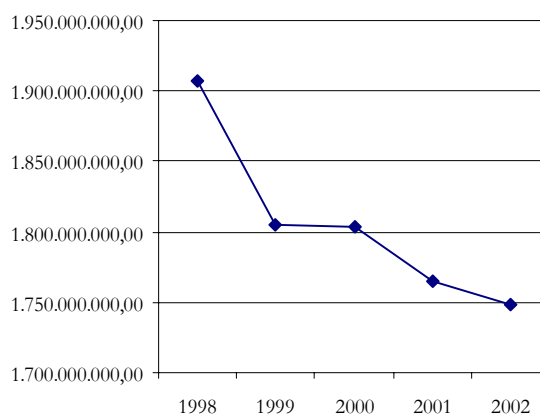


Fonte: Ipeadata. Deflator IGP-DI.

Nesse íterim, outros índices econômicos não podiam ter um desempenho satisfatório. O desempenho da formação bruta de capital fixo, em construções de famílias e empresas, voltou a despencar, tal como se vê no gráfico 4.12. E, semelhantemente ao consumo das famílias, a renda disponível bruta baixou também, tal como no fim dos anos oitenta.

Os índices de emprego formal, fornecidos pelo Ministério do Trabalho, para indústria, comércio, serviços e construção civil, sofreram as flutuações do movimento geral das taxas de investimento e do comportamento do PIB. De 1998 em relação a 1999, e de 1999 a 2000, elas sofreram elevação moderada, exceto no setor de construção civil. Decaíram todas em 3 ou 4%, novamente, em 2001, naquele ano de deterioração do quadro externo da economia. Com exceção da construção civil, cuja queda não mostrou intervalos, os índices de emprego só voltaram a elevar-se, entre 3 e 4% em 2002.

Gráfico 4.13. Brasil. Renda disponível bruta. Em reais de 2004.



Fonte: Ipeadata. Deflator IGP-DI.

Tabela 4.12. Brasil. Índice de emprego formal. Dezembro de 2002 = 100.

Ano	Indústria de Transformação	Comércio	Serviços	Construção Civil
1998	94,03	91,29	93,10	111,57
1999	94,30	91,60	93,26	102,67
2000	98,01	95,45	96,50	102,73
2001	97,00	93,90	96,70	101,20
2002	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: Relatório do Banco Central. Março de 2003. Volume 39. Número 3.

Quanto às taxas de desemprego, elas se elevaram sem interrupção de 1998 até 2002, apenas com pausa no ano de 2000, que, como se viu, foi o de maior crescimento. Esse movimento foi o mesmo em todas as capitais listadas na tabela 4.13. O contraste com o que prometiam as Cartas de Intenção das autoridades brasileiras e os relatórios do Fundo Monetário Internacional não poderia ser maior. Completa Marcio Pochmann, acerca da situação no emprego no Brasil nos anos 90:

A constatação acerca da forte desaceleração do número dos postos de trabalho assalariado formais permite identificar uma profunda modificação na qualidade da ocupação gerada no país. Ao se reconhecer que o emprego assalariado formal representa o que de melhor o capitalismo brasileiro tem constituído para a classe trabalhadora, pois vem acompanhado de um conjunto de normas de proteção social e trabalhista, conclui-se que sua redução absoluta e relativa nos anos 90 vem acompanhada do aumento de vagas assalariadas sem registro e de ocupações não-assalariadas, implicando aumento considerável da precarização das condições e relações de trabalho.¹⁸⁹

Tabela 4.13. Brasil. Taxa de desemprego aberto – semana.

Período	Taxa média	São Paulo	Rio de Janeiro	Belo Horizonte	Porto Alegre	Salvador	Recife
1998	6,32	7,26	4,07	5,96	6,00	8,39	7,14
1999	6,28	6,51	4,54	6,92	6,31	9,33	6,37
2000	4,83	4,60	3,31	5,92	5,18	7,49	6,30
2001	5,60	5,83	4,60	6,48	3,95	7,99	5,86
2002	7,07	8,36	5,19	7,48	5,11	6,31	8,68

Fonte: Idem à da tabela 4.12. Obtida da relação entre o número de pessoas que estavam procurando emprego ou aguardando o resultado de proposta para ingresso no trabalho à época da pesquisa e o número de pessoas economicamente ativas, com idade igual ou superior a 15 anos.

¹⁸⁹ O emprego na globalização, p.98.

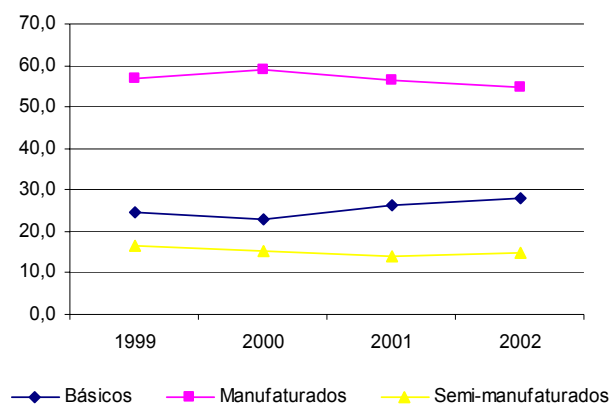
Visto em retrospectiva, o comportamento da balança comercial nestes quatro anos finais do governo de FHC refletiu a necessidade de fazer frente à diminuição da “poupança externa”, isto é, dos fluxos externos de capital, que diminuíram a partir do fim das privatizações. A desvalorização da moeda local e a estagnação do rendimento e dos investimentos locais explicam porque a balança comercial obteve superávits no período final. Porém, quanto à participação do Brasil no comércio mundial nestes quatro anos, as exportações se elevaram 0,10 ponto percentual e as importações 1,1 ponto percentual, o que elimina em parte os ganhos na BC.

Tabela 4.14. Participação do Brasil no comércio mundial (%). Em US\$ FOB.

	Expo.	Impor.
1999	0,86	9,2
2000	0,88	9,3
2001	0,97	10,9
2002	0,96	10,3

Fonte: SECEX.

Gráfico 4.14. Brasil Exportações brasileiras por fator agregado – 1999 a 2002 (%).
Em US\$ (FOB).



Fonte: Secex.

Os produtos básicos elevaram sua participação na pauta de exportações, em detrimento dos produtos manufaturados, o que indicava, segundo a perspectiva estruturalista, porque a participação do Brasil no comércio exterior havia decaído relativamente. Esses resultados se unem aos apresentados no capítulo precedente, permitindo dizer que as políticas de Cardoso e sua equipe contribuíram para que a posição brasileira na divisão internacional do trabalho se deteriorasse.

Ao mesmo tempo, nas sub-contas de serviços e rendas, as remessas de capital ao exterior mantiveram-se num patamar mais ou menos estável. Destaque-se ainda que houve acréscimo de 1,5 vezes nas transferências unilaterais de 2002 em relação a 2001 (de 1.638 bilhão a 2.390 bilhões), refletindo a elevação do número de trabalhadores que saíram do país em direção principalmente à Europa e Estados Unidos, e que remeteram parte de suas rendas às suas famílias no Brasil.

Na conta de capital, nota-se em retrospectiva, tal como assinalado acima, a diminuição progressiva dos investimentos diretos estrangeiros, assim como a interrupção dos investimentos em carteira. Neste período, houve uma flutuação brusca de seu saldo, que vai de 19 bilhões de dólares em 2000 a 27 bilhões em 2001, despencando a 11 bilhões em 2002. Como ressaltado, esta instabilidade contribuía para a volatilidade da taxa de câmbio, e forçou o governo a manipular a taxa de juros e a política fiscal no sentido de tentar minorar o impacto destas flutuações, sempre com resultantes negativos sobre a demanda agregada.

Tabela 4.15. Brasil. Balanço de Pagamentos entre 1999 e 2002.

	1999	2000	2001	2002
Balança comercial (FOB)	- 1 199	- 698	2 642	13 126
Exportações	48 011	55 086	58 223	60 361
Importações	49 210	55 783	55 581	47 235
Serviços	- 6 977	- 7 162	- 7 749	- 5 083
Rendas	- 18 848	- 17 886	- 19 743	- 18 191
Transferências unilaterais correntes	1 689	1 521	1 638	2 390
Transações correntes	- 25 335	- 24 225	- 23 213	- 7 757
Conta capital e financeira	17 319	19 326	27 925	12 003
Investimento direto (líquido)	26 888	30 498	24 715	14 084
Investimentos em carteira	3 802	6 955	77	- 5 119
Outros investimentos	- 13 620	- 18 202	3 640	2 961
Erros e omissões	194	2 637	- 1 405	- 3 944
Resultado Global	- 7 822	- 2 262	3 307	302

Fonte: Relatório Anual do Banco Central. Março de 2003. Volume 39. Número 3.

4.5. Balanço do segundo governo Fernando Henrique Cardoso

Percebe-se que a busca por uma autonomia maior para a economia foi eliminado por completo pelas políticas liberais. O padrão de regulação subjacente ao novo regime de acumulação por elas instalado, o do “pós-fordismo”, com a privatização, política monetarista etc., resultou numa impossibilidade de coordenação e planejamento. As novas condições em que operava o Brasil conformaram uma “jaula” dentro da qual as políticas econômicas tinham pouca liberdade para atuar. O câmbio flutuava; a conta-capital agora era “flexibilizada”; o comércio externo, liberalizado. As outrora empresas públicas foram privatizadas. A elevação do desemprego, fruto da reestruturação produtiva, impedia um crescimento dos rendimentos dos trabalhadores. E a política monetária, atrelada à férrea manutenção de baixas taxas de inflação, junto da política fiscal, regressiva, e orientada para a manutenção dos compromissos financeiros assumidos pelo governo, garantiam a característica principal do novo regime de acumulação: a dos ganhos financeirizados.

Do ponto de vista das modificações externas, tais políticas facilitavam a transmissão das crises forâneas à economia local, conectando o Brasil ao ambiente externo de modo subordinado. Punham-se outras políticas no lugar de um leque mais ou menos amplo de políticas pró-ativas, que vigoravam ou podiam vigorar até o fim da década de oitenta. Então, o conjunto de empresas públicas que chegara a representar quase 40% do produto interno bruto. Havia ainda uma política comercial e cambial mais autônomas e auto-centradas. Agora, depois das reformas neoliberais, desapareciam estes mecanismos de administração macroeconômica, quer dizer, a política de juros, cambial, fiscal e de comércio exterior. A economia se tornou mais desnacionalizada, e viu a repatriação de capitais e o pagamento de juros externos tornarem-se as contas mais significativas do balanço de pagamentos. Assistiu-se um novo aumento do endividamento externo, que agora era em sua maior parte privado, e de perfil de pagamentos mais de longo prazo. Enquanto isso, as declarações oficiais assumiam tons hipócritas ¹⁹⁰, atribuindo ao ambiente externo a

¹⁹⁰ Os economistas do governo chegavam mesmo a declarar que a taxa de desemprego na Europa era maior que a brasileira. “A taxa de desemprego aberto recuou de 6,8% em novembro para 6,0% em dezembro, em termos dessazonalizados, refletindo em especial a diminuição da população economicamente ativa (PEA). Todos os setores da atividade econômica apresentaram redução no desemprego em dezembro. Dados de crescimento da produtividade do trabalho, disponíveis até outubro, mostraram crescimento acumulado no ano de 6%. Quanto aos países da Área do Euro, espera-se em 2001 um crescimento entre 2,3% e 2,8%, provavelmente acima do

responsabilidade pelas crises internas. O que não se dizia, é claro, é que elas não teriam ocorrido tão fortemente se a economia não tivesse sido liberalizada, como demonstravam os exemplos de algumas economias asiáticas, como a China.

De fato, a política de contribuição periférica ao enriquecimento dos países centrais não estava em contradição com o discurso do presidente. Ele declarava em certa ocasião, no ano de 1997, diante de empresários – num discurso reproduzido pelo Estado de São Paulo e que aqui se pinça de um artigo de Paulo Nogueira Batista Jr. – que o Brasil estava diante de um “novo Renascimento, de um novo Humanismo”, que, “ao invés da idéia do homem e do indivíduo, situado nacionalmente, ou mais tarde ainda situado na classe, hoje, pela primeira vez, é possível, por causa da globalização, generalizar o cidadão. Que dizer, é a humanidade mesma que pela primeira vez na História se torna [...] uma espécie de novo universal concreto *à la* Hegel.”¹⁹¹

Era curioso o presidente insistir com essas piruetas intelectuais, porque não era difícil notar que não se tratava nem de a “classe proletária” nem de a “nação” desaparecer, pois tanto o capitalismo continuava existindo, como os confrontos nacionais. Valendo-se da mesma linguagem hegeliana, “nação” e “classe” continuavam existindo “em si”, independentemente de não mais existirem “para si”. Isto é, não havia mais o perigo da revolução social, nem de o imperialismo tombar diante de uma série de revoluções nacionais. Mas os trabalhadores, e os desempregados continuavam existindo, e se tornando mais pobres. O fato de que a globalização não privilegiava toda a “humanidade” nem os trabalhadores de toda a “humanidade” era a maior prova disso. Ao negar que a globalização não era um fenômeno de efeitos distintos para classes e nações, o governo atuava em favor dos países centrais, e, no âmbito interno, das classes dominantes.

A globalização privilegiava, sim, as nações ricas. Isso era muito evidente, com aumento cada vez maior das flutuações das economias periféricas, com a drenagem legal e ilegal de riquezas e a desnacionalização de sua economia. Via-se o desemprego e a migração de milhares de trabalhadores, que não eram bem recebidos nem considerados parte da “humanidade” do “primeiro

crescimento nos EUA. Em dezembro, a taxa de desemprego ficou estável em 8,7%. A produção industrial aumentou 0,6% em novembro, acumulando crescimento anual de 4,7%. A inflação medida pelo índice de preços ao consumidor harmonizado atingiu 2,6% em 2000, recuando em relação aos 2,9% anuais registrados até novembro. No entanto, os indicadores de confiança mantiveram a tendência de recuo iniciada em setembro do ano passado.” Ata da quinquagésima sexta reunião do Copom de 13 e 14 de fevereiro de 2001.

¹⁹¹ A Economia como ela é, p.80.

mundo”. Tamanho era o contraste entre o que o discurso oficial pintava e a situação real nas ruas, que as palavras do presidente ultrapassavam o ridículo.

De nada valia à óptica oficial atribuir as dificuldades internas à “deterioração do cenário externo”, se eram as próprias políticas do governo que haviam engendrado os mecanismos pelos quais tais dificuldades se transmitiam automaticamente à economia local. Uma economia com traços maiores de autonomia, que não tivesse procedido à privatização dos ativos públicos, à flexibilização da conta de capitais, à adoção do câmbio flutuante, entre outras demandas metropolitanas, poderia ter enfrentado estes choques externos com menores flutuações. A responsabilidade pelas dificuldades era sim da política de abertura para “globalização”, e estas haviam sido empreendidas conscientemente pela administração Cardoso, que aceitou as demandas de Washington sem contestações.

Não obstante as modificações comentadas no item anterior, acerca da diminuição do total da dívida externa e do aumento da interna, a administração do segundo governo Cardoso seguia na senda de modificar as políticas locais em função das demandas exteriores. Isto significava no limite manter a “credibilidade da política econômica” para “rolar a dívida”, e atrair capitais para financiar um balanço de pagamentos continuamente exposto a crises. Pelo lado da conta corrente havia um déficit excessivo em juros e remessas de capitais, e pelo da balança comercial, uma contínua dificuldade de as exportações superarem as importações.

Os déficits na BC eram cobertos com uma política de atração de capitais, pelo lado da conta capital, mediante facilidades cada vez maiores ao capital externo, como uma política de privatizações excessivamente favorável aos compradores. O expediente das altas taxas de juros era utilizado para atração de capitais externos, o que favorecia um progressivo endividamento do governo, ao mesmo tempo contribuindo para a sustentação das baixas taxas de inflação. Com isso, impedia-se o crescimento da demanda agregada. Já se ressaltou o porquê da necessidade desta prioridade. Os juros altos, aliados à contenção dos gastos públicos, não favoreciam a criação de um ambiente favorável ao crescimento, e não podiam ser rebaixados sem que a inflação iniciasse uma nova retomada, ou sem que o capital externo procedesse a um refluxo, em direção a outras paragens mais lucrativas.

Num âmbito mais abrangente, “a taxa elevada de juros impede o investimento privado e provoca aumento do déficit público. Todos os esforços do governo em reduzir a despesa pública pouco afetam o déficit público devido ao peso dos juros, mas acabam se refletindo na elevação da

carga tributária e na redução dos investimentos públicos.”¹⁹² A redução dos investimentos públicos deixava de induzir os empresários a investirem. A extensão da estagnação em todo o período conformava um cenário oposto às tradicionais elevadas taxas de crescimento históricas da economia brasileira. Ela mostrava como os argumentos monetaristas do Fundo Monetário e dos administradores da economia brasileira à época, de reformatar completamente o papel do Estado na economia, apesar de amiúde sofisticados, não eram factíveis na prática. Daí o declínio das taxas de investimento. João Sicsú resumiu a regra de operação da economia brasileira neste período:

Primeiro, por um ou mais motivos quaisquer (externos ou internos, mas geralmente externos), os capitais migram em direção aos países avançados; segundo, durante a fuga dos capitais, a taxa de câmbio torna-se bastante volátil (variando em torno de 2% ou mais a cada dia); terceiro, a trajetória da taxa de câmbio, torna-se, de forma acentuada, ascendente; quarto, o Banco Central do Brasil vende dólares e/ou títulos indexados à variação do dólar, e, simultaneamente, aumenta ou mantém em patamar elevado a taxa de juros básica da economia; quinto, como as medidas adotadas não são capazes de conter a fuga de capitais e a instabilidade cambial, o país recorre ao Fundo Monetário Internacional (FMI), tomando empréstimos, já que suas reservas se esvaíram – e, ademais, aceita com tranqüilidade as condicionalidades impostas. Entre estas, destacam-se a geração de mega-superávits primários fiscais, a elevação da taxa de juros e reformas de cunho estrutural.¹⁹³

A continuidade da estagnação da renda da maior parte dos trabalhadores, e o aumento paralelo do desemprego, impediam a conformação de um mercado maior de consumo de massas. Isso também influenciava negativamente o comportamento dos empresários. De fato, a experiência brasileira mostrava que, sem uma elevação sustentada da demanda agregada, os agentes privados tendem a manter baixas taxas de inversão, financeirizando os lucros obtidos com a reprodução simples do capital. Como escreveu Wilson Barbosa...

Com a grande massa possuindo salários e vencimentos muito baixos, a poupança se concentrava nas classes proprietárias, que já possuíam tudo o que podia ser possuído. Com uma mobilidade social quase zerada, as elites não necessitavam de qualquer dinamismo para manter sua posição. Os recursos que potencializavam a poupança – concentrados em poucas mãos – saíam do país para ser investidos ou consumidos no exterior. Em virtude dos baixos salários, as elites locais podiam comprar todo o trabalho necessário à produção e ao seu lazer sem precisar promover qualquer mobilidade social. Os modelos de simulação do tipo Scheinkman ou o do Ministério da Fazenda, onde não interferem categoriais sociais, só podem dar resultados de receituário, em que as particularidades são ignoradas.¹⁹⁴

¹⁹² Luiz Carlos BRESSER-PEREIRA, *Desenvolvimento e Crise no Brasil*, p.345.

¹⁹³ Blindando a economia brasileira: existe alternativa aos programas do FMI? *In: Novo-desenvolvimentismo*, p.97.

¹⁹⁴ Políticas Econômicas do Governo e Estagnação: Duas décadas perdidas, p.154.

Deste modo, poder-se-ia dizer que a eficiência marginal do capital, apesar de mais elevada pela reestruturação produtiva provocada pela brusca abertura comercial e valorização cambial, pela queda dos salários e pelo aumento do desemprego, não foi suficiente para alavancar uma nova rodada de elevação dos investimentos. Isto eliminava o principal motor de crescimento da economia. A renda agregada, neste ambiente, permaneceu estagnada, pois a contratação de trabalho não aumentou – quando não diminuiu – tendo o desemprego sofrido notável elevação. Neste sentido, o estancamento da renda pode ser considerado, ainda que em condições de elevação da eficiência marginal do capital, um dos elementos que contribuíram para a diminuição dos investimentos, por ter sido eliminado como fator de sua indução (o chamado “efeito do multiplicador composto”).

Em termos agregados da equação macroeconômica exposta no capítulo 2 ¹⁹⁵, entre 1994 e 1998 o país pôde contar, em relação a suas contas externas, com a participação maciça do capital externo. Tal modificava substancialmente a necessidade de $E > M$, sendo $S = 0$, vigente até o início da década de 1990. Esse capital externo, atraído pela política de eliminação do patrimônio público e de desnacionalização do governo Cardoso, permitiu que, num curto prazo, I superasse E , em condições de elevação de S (poupança externa). Do ponto de vista do emprego e da produção, a rápida abertura do comércio externo causou o conhecido efeito do “vazadouro do comércio externo”, tendo provocado falências generalizadas, e desnacionalização de parte grande dos ativos sobreviventes. O crescimento da produtividade e sua conseqüente pressão para baixo nos preços das exportações brasileiras, de interesse dos países metropolitanos, agravou estes efeitos.

A presença de S significava, ao mesmo tempo, que a necessidade da contração dos elementos da demanda agregada, tal como vigente até a (aparente) resolução da dívida externa em 1994, pôde ser relaxada, o que se traduziu numa permissividade, pelo governo, do aumento – pelo menos num curto prazo – dos salários, da renda, e dos investimentos, em 1994, 95 e 96. Mas, aos poucos, tal situação aparentemente favorável das contas externas, da permissividade do aumento do produto, e assim das *importações*, passou a dar lugar a outras contradições que impediriam o crescimento. O câmbio valorizado necessitava de uma reserva em dólares suficiente para sua sustentação. As crises do México, da Argentina etc., com suas repentinas influências sobre o movimento de capitais, repercutiam fortemente na taxa de câmbio. Isso levou o governo a

¹⁹⁵ Onde exportações são E , importações são M , poupança externa é S , gastos do governo são G e investimentos (privados), I .

proceder com modificações para continuar sustentando os fluxos de capital externo, principalmente mediante a taxa de juros.

A elevação progressiva da taxa de juros passou a causar o endividamento progressivo do setor público. Esse endividamento progressivo, que se refletia principalmente na dívida interna (que estava atrelada à taxa básica de juros) passou a causar uma dependência cada vez maior do governo em relação aos seus credores. Estes, ao continuarem o financiando, passavam a dispor de condições cada vez mais confortáveis em suas exigências. Tais exigências envolviam principalmente uma política austera do governo em relação a seus gastos. Isto é, a expansão dos gastos produtivos, inclusive com incorrência de déficits, não seria tolerada. Ela traria ameaças explícitas à continuidade dos pagamentos aos rentistas pelo governo. Assim, uma atuação keynesiana da ingerência pública era eliminada.

Em 1998, uma deterioração do quadro externo impediu o governo de continuar mantendo as taxas de câmbio até então vigentes entre real e dólar. A restrição externa ao crescimento voltava à baila, após os anos de “farra” desde 1994. O governo, face a uma acentuada queda dos investimentos externos e ao esgotamento do processo de privatizações, viu-se obrigado a recorrer ao Fundo Monetário, adotando suas medidas draconianas. Assim, sob o impacto duplo das dívidas externa e interna, e dos novos compromissos para com o FMI, aquela lógica de contenção de gastos para privilegiar os interesses dos rentistas, que vinha delineando-se aos poucos no primeiro governo, consolida-se. Daí que, neste segundo governo de FHC, a restrição do balanço de pagamentos ao crescimento – isto é, à tolerância quanto ao crescimento da demanda agregada interna – surge de novo, pois o cenário externo havia deteriorado-se novamente. Com os empréstimos externos tendo sido facilitados, havia-se contraído mais compromissos com a abertura financeira, o que explica o aumento do endividamento externo. Além disso, os impactos do câmbio sobre a inflação ou a dívida pública atrelada ao dólar não poderiam ser tolerados além de um certo ponto, tendo de dispor-se de reservas para sustentar uma determinada paridade.

Desta vez, contudo, o endividamento externo contava com uma parte substancial do setor privado, além do público, e havia prazos maiores para seu financiamento. Havia ainda a atração de algum capital externo. Deste modo, o equilíbrio macroeconômico passou a ser ditado de novo pela necessidade de $E > M$, mas, dispondo agora o país de alguma poupança externa adicional e prazos maiores de financiamento, as medidas terminaram por ser um pouco menos austeras. O PIB entre 1999 e 2002 cresceria muito pouco, portanto, mas não regrediria (exceto em 1999). Tudo isso

minorou, relativamente, os impactos da crise de 1998 e explica porque o nível das importações não diminuiu tão bruscamente, como nos anos oitenta.

De todo modo, porém, foi necessário “frear o carro” novamente. A queda das reservas, o endividamento do setor público, e agora as políticas do Fundo, impediam completamente a atuação do governo no sentido de expandir a produção e o emprego. Neste sentido, as predições e diagnósticos do Fundo Monetário e das Cartas de Intenção, ao proclamarem a virtuosidade dos superávits das contas públicas, não faziam mais do que contribuir para a continuação do privilegiamento dos interesses dos rentistas e para o agravamento das contradições sociais. Elas não evitavam, antes induziam, pelo enxugamento dos gastos públicos, à estagnação.

Neste ambiente de restrição externa, não haveria como crescer sem uma política de promoção das exportações aliada a uma de criação de pólos internos de desenvolvimento tecnológico, o que diminuiria relativamente a dependência das importações no longo prazo. O governo, porém, defendendo o ideais do livre comércio, abriu rapidamente o comércio externo, e os resultados foram práticas em sua maioria defensivas de reestruturação industrial, com pouca ou nenhuma criação de tecnologias locais. Um refinanciamento da dívida pública que permitisse aumento dos gastos também seria positivo para o crescimento, assim como medidas de desconcentração de renda. Mas o governo continuou com a política tributária regressiva e a manutenção dos pagamentos. Enfim: um leque amplo de medidas estava disponível para aumentar a produção e o emprego locais, ou pelo menos para não provocar o contrário. O governo as evitou, e, seguindo as recomendações apenas dos países dominantes, notadamente os Estados Unidos, não logrou favorecer taxas mais significativas de expansão e distribuição da riqueza.

Na verdade, as políticas do governo aceleraram a crise do fordismo local, reformatando-o. No âmbito intra-firma, a lógica da “acumulação flexível” passava a predominar. Elas significaram a adoção dos métodos de produção e de relação entre capital e trabalho típicos do pós-fordismo, com disseminação da robótica e da microeletrônica, e da flexibilização das leis de contratação e demissão. No âmbito da “regulação”, destacava-se a típica política macroeconômica que objetivava manter baixas taxas de inflação, dentro de um enfoque estritamente monetarista. Outras marcas típicas da crise fordista como o alto desemprego, a queda da renda, a diferenciação social, e o desaparecimento de mecanismos reivindicatórios dos trabalhadores, também se mostraram presentes. Instalava-se no Brasil um novo regime de acumulação onde não havia atuação “keynesiana” do Estado, nem crescimento dos investimentos e da renda agregada, com

alargamento do consumo de massas e homogeneização social progressiva. O cenário passaria a ser de baixo crescimento, políticas recessivas e empobrecimento relativo, com maior concentração da renda e maior diferenciação dos padrões de consumo.

Capítulo 5. Transformações entre 1985 e 2002

A elaboração das projeções gerais tem de se basear no mais completo exame possível da situação econômica do país e da evolução de seu desenvolvimento econômico, num período de tempo de amplitude suficiente para permitir que se apreciem suas características essenciais e os agentes determinantes do referido processo. Essa análise das tendências históricas é indispensável, para que tanto as projeções como as possíveis decisões posteriores baseadas nelas tenham seu fundamento na própria realidade e exponham com clareza os pontos estratégicos nos quais deve incidir muito especialmente a ação da política econômica, com o objetivo de produzir os resultados esperados do planejamento.

CEPAL, *Introdução à técnica de planejamento*, 1955.

5.1. A economia em perspectiva

Viu-se como as políticas de José Sarney e Fernando Collor de Mello para administrar (1) a crise da dívida externa brasileira, assim como (2) os desencadeamentos dela no plano monetário propriamente dito – isto é, taxas crescentes de inflação – conduziram a economia brasileira a uma estagnação, ou mesmo declínio, dos parâmetros que identificavam nela a tipologia da produção fordista instalada ao longo da segunda metade do século XX. O bloqueio do crescimento da renda agregada e do emprego industrial foram exemplos disso.

Analisou-se posteriormente, nos capítulos 4 e 5, as administrações sucessivas de Fernando Henrique Cardoso, entre 1995 e 2002. Nelas, ao contrário de se proceder a medidas de política econômica que minorassem ou mesmo que lograssem suspender (1) a queda relativa da atividade industrial e do número de trabalhadores na indústria, (2) a restrição externa à elevação da demanda agregada interna, (3) a conseqüente queda da renda interna, entre outros, induziu-se a economia, mediante a política de abertura desenfreada e de desregulamentação, a uma situação de impasses ainda maiores. Nesta nova situação, longe de resolver-se a crise herdada da década passada, agudizou-se-a, tendo o padrão de acumulação fordista, e o da regulação que lhe era

correspondente, sido reformatados. Ingressou a economia no que se chamou de regime pós-fordista de acumulação. Estes novos padrões de acumulação e de regulação não dariam ensejo ao aumento da produção e do número de empregos, em contraste com o período de sucesso do padrão passado, vigente até início dos anos oitenta.

Neste capítulo abandona-se a abordagem de narração das políticas econômicas para focar a consolidação de três modificações estruturais na economia brasileira, constituintes do quadro geral da crise fordista. Elas são: (1) a queda do setor industrial no produto; (2) a correspondente elevação do setor de serviços; e (3) e a elevação da taxa de desemprego, junto da queda da renda dos trabalhadores. Em (1) se destaca (i) o decréscimo do valor do setor industrial no produto interno bruto e a diminuição do número de trabalhadores por ele empregado. Isto é, a elevação dos níveis de produtividade na indústria, e (ii) e o processo de desnacionalização e suas conseqüências. Em (2), destaca-se a trajetória da elevação no produto das atividades terciárias e do correlato aumento da alocação de trabalhadores neste setor, e as implicações disto para a economia. Termina-se o capítulo discutindo-se a terceira modificação estrutural do mundo pós-fordista, que constitui o seu próprio corolário: a deterioração das condições de trabalho e reprodução da força de trabalho. Elas são expressas na elevação do desemprego, na queda e na concentração da renda local e na desarticulação dos mecanismos reivindicatórios dos trabalhadores.

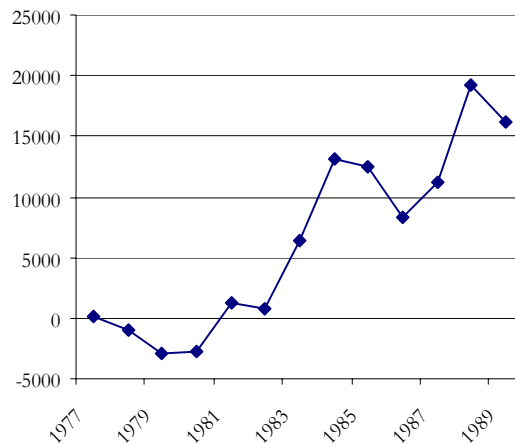
5.2. Impactos no setor industrial

5.2.1 A condições da abertura

A economia brasileira, até o início da década de noventa, operava em regime de relativa proteção ao mercado interno da indústria local – uma herança do antigo modelo de substituição de importações. Ao mesmo tempo, a contenção das importações tornou-se cada vez mais necessária à medida que a crise da dívida externa se aprofundava. Assim, o governo passou a favorecer, mediante uma política tributária leniente, as exportações, de acordo com o *modelo de ajuste* desenhado pelo Fundo Monetário Internacional. A partir daí, passou-se a acumular sucessivos superávits comerciais, que eram em sua quase totalidade consumidos pelo serviço da dívida externa. Nesse ínterim, a situação do setor industrial, apesar de acossada pela política

macroeconômica estagnacionista, era, no âmbito intra-firma, a do próprio padrão fordista de acumulação, estando sujeita a uma constante queda de produtividade até o fim dos anos oitenta.

Gráfico 5.1. Brasil. Resultados da Balança Comercial entre 1977 e 1989. Em US\$ milhões.



Fonte: Ipeadata.

No início da década de noventa, esta situação modificou-se sobremaneira. Com o advento da assim chamada globalização financeira, novos fluxos de capitais passaram a estar disponíveis para a aplicação nos países da periferia do sistema capitalista. Esta nova rodada de investimentos estava sujeita a uma renegociação das dívidas passadas de países endividados, como o Brasil. Esta renegociação por sua vez passou a depender de uma série de condicionalidades impostas pelas instituições multilaterais, notadamente o Fundo Monetário Internacional. Como se viu no capítulo 2, estas condicionalidades, que no caso da América Latina foram expressas pelo chamado “Consenso de Washington”, envolviam uma série de medidas de abertura da economia, tais como:

- flexibilização da conta de capital, para favorecer os investimentos especulativos típicos da globalização;
- adoção do câmbio flutuante, tornando a moeda local também uma fonte de ganhos financeirizados;

- privatização de empresas públicas lucrativas, o que diversificava a carteira de investimentos dos agentes privados externos e locais;
- adoção do superávit fiscal das contas públicas, como medida de combate à inflação e de garantia de melhores condições para a realização dos ganhos financeirizados pela dívida pública;
- abertura do comércio externo, abandonando-se o antigo regime protecionista, em favor de uma política deliberada de favorecimento às importações.

Observaram-se quais eram os argumentos subjacentes a esta estratégia de inserção externa. A abertura para as importações deveria favorecer uma modernização forçada de toda estrutura econômica, no sentido de romper com o atraso, do ponto de vista tecnológico, acumulado durante dos anos da vigência do modelo de substituição de importações. Este modelo, dizia-se, havia favorecido o crescimento extensivo da indústria brasileira, ou horizontal, mas deu pouca margem ao desenvolvimento local de inovações tecnológicas, inclusive no que tocava aos oligopólios estrangeiros. Havia-se acumulado grande defasagem tecnológica em relação aos grandes centros e em relação a alguns países periféricos. Isto expressava a modificação, naqueles países, do padrão de acumulação fordista, que o Brasil não acompanhava. Essa defasagem, argumentava-se, impedia o crescimento da produtividade, da renda interna, e do crescimento quantitativo e qualitativo das exportações. Podia-se ler num documento da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP):

A perda de eficiência, causada pelo fechamento da economia às importações, restringe as opções de consumo e investimento disponíveis para a sociedade, mantém o nível de renda real do país abaixo do seu potencial e piora a distribuição de renda [...]. O aparato de regulamentações e controles adotados pelo Brasil sobre os fluxos comerciais e financeiros internacionais é dos mais arcaicos e distorcidos do mundo. Sua desmontagem é indispensável para a recuperação econômica e para o crescimento na próxima década.¹⁹⁶

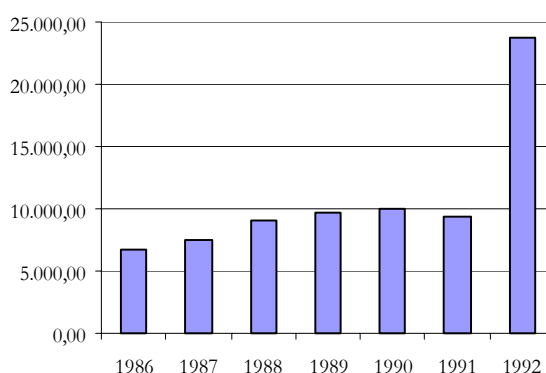
Em outros termos, o padrão industrial brasileiro permanecia o da segunda revolução industrial, ou o padrão fordista propriamente dito. Os avanços da robótica, da microeletrônica etc., tinham até então se difundido pouco, não obstante alguns esforços do governo à época para

¹⁹⁶ FIESP, 1990. Citado por Maria Helena ZERWES, *Os passos para a abertura comercial no Brasil*, p.57.

fomentá-los.¹⁹⁷ O argumento mais difundido à época era, assim, que apenas uma concorrência grande com os produtos importados, agora fabricados segundo os moldes do *toyotismo* ou “produção flexível”, poderia induzir as empresas locais à reformulação de seus métodos de organização, produção e distribuição, rumo a novos patamares de incremento da produtividade. Uma abertura “negociada” e planejada era tida como ineficiente, pois lenta e de pouco poder de alcance, nas condições de resistência dos grupos locais.

O governo de Collor foi quem levou esse argumento à prática, a partir de 1990, com uma política de rebaixamento das tarifas de importação. Tal foi possível porque, com o início das privatizações e da chegada dos investimentos globalizados ao Brasil, iniciava-se um novo movimento de recomposição de reservas, que permitiria aos poucos um acúmulo maior de importações. Elas dobraram entre 1986 e 1990, saltando de 5 para 10 bilhões em 1990, e para 25 bilhões em 1992, ano em que Collor deixaria a presidência.

Gráfico 5.2. Brasil. Reservas Internacionais. Em milhões de US\$.



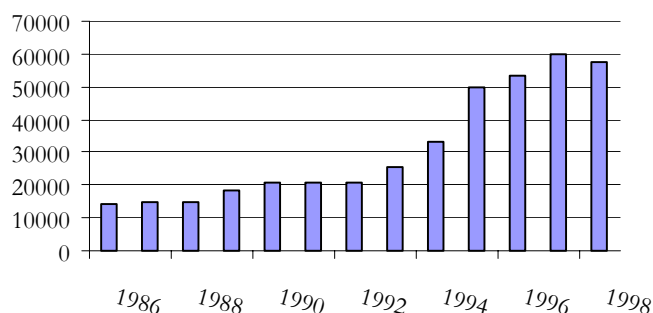
Fonte: Ipeadata.

¹⁹⁷ “[A] política de reserva de mercado [para os setores de informática e tecnologia] deixava os empresários em posição confortável, com relação ao mercado local, sem a necessidade de grandes investimentos em tecnologia. Poderiam ainda reajustar suas margens de lucro quase que a bel prazer, usando como justificativa as altas taxas de inflação do período. Entretanto, alguns setores da indústria brasileira eram contrários à defesa de mercado, em especial o de máquinas e equipamentos, este fortemente afetado devido à impossibilidade de importar alguns componentes eletrônicos de última geração.” Regina dos Santos ALEGRE MARTINS, *O Brasil na Terceira Revolução Industrial: a automação de base microeletrônica em setores manufatureiros (1985-2000)*, p.163.

Como se ilustrou no capítulo 2, tal foi feito de modo rápido e sem planejamento. Muitas tarifas tiveram de ser revistas algum tempo depois, para os ramos mais duramente prejudicados. Destituído Collor da presidência, deu-se continuidade à política de abertura, com Itamar e depois Cardoso. Este movimento de revisão das tarifas de importações seria, portanto, revertido novamente, facilitando-se mais uma vez a entrada das importações. Isso era possível na medida em que os fluxos de capitais externos aportavam no Brasil cada vez com mais vigor, o que resultava num acúmulo de reservas que montava em 1994 a 38 bilhões de dólares, a 51 bilhões de dólares em 1995 e a 60 bilhões de dólares em 1996.

Como corolário dessa política deliberada de abertura do comércio exterior, houve a determinação da paridade unitária entre a moeda local e o dólar, pela qual, valorizando-a ficticiamente, obteve-se uma elevação das importações pelo aumento do poder de compra do real. O nível das importações explodiu, indo de 20 bilhões de dólares em 1992 para 50 bilhões de dólares em 1994, e permaneceu crescente enquanto o real ficou valorizado. Essa elevação das importações, de fato, provocaria a série de rearranjos produtivos por parte das empresas nacionais, face à concorrência externa, tal como pretendiam os defensores da abertura.

Gráfico 5.3. Brasil. Importações, em milhões de US\$.



Fonte: Ipeadata.

5.2.2. A elevação dos níveis de produtividade

O primeiro impacto significativo da abertura, conjugada depois com a valorização cambial, foi de um grande movimento de recomposição intra-firma, difundido pela maior parte dos setores produtivos. Este se expressou em duas medidas básicas que causaram brusca elevação das taxas de

produtividade: (1) a adoção de novos métodos de racionalização administração, com forte corte de pessoal, e (2) a importação de novas tecnologias e máquinas poupadoras de mão-de-obra. Esse movimento nada mais era do que a adoção generalizada dos chamados métodos *toyotistas* de acumulação industrial, rumo a – como de fato se intentava – uma maior flexibilização da produção. Quer dizer, rumo a uma produção mais “enxuta”, com adoção de métodos de trabalho que poupassem mais mão-de-obra.

Houve, assim, um movimento *defensivo*, que pouca relação teve com o aumento da acumulação local propriamente dita. Cortou-se pessoal, reformularam-se métodos administrativos, e se importaram aparatos externos, que substituíram os antigos. A produção passou por uma alteração entre o montante de capital variável e constante, mas não se elevou em termos absolutos. Como escreveu Gustavo Britto: “No lugar de um movimento de busca generalizada de aumento da produtividade por meio de investimentos e modernização dos processos produtivos, em muitos setores predominaram estratégias defensivas, em resposta à abrupta concorrência com os importados. Assim, a substituição de insumos nacionais por importados aparece como meio de obter uma rápida redução de custos, tendo em vista as melhores condições de preços e financiamentos internacionais.”¹⁹⁸

Efetuada os novos arranjos, continuou-se com a reprodução simples do capital. Um estudo do IPEA/CEPAL resumiu este processo:

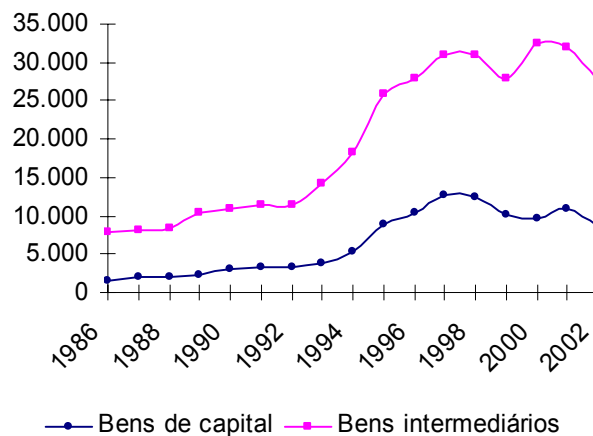
Nos setores de bens “transáveis”, especialmente na indústria, ocorreu todo um conjunto de investimentos de natureza “defensiva”, voltado predominantemente à modernização redutora de custos (desobstrução de gargalos, reposição de equipamentos, etc.), resultante da necessidade de sobreviver em face das importações que se efetuam com a abertura do comércio internacional. Estes investimentos têm grande autonomia com relação aos elementos mais permanentes do processo de investimento, a ponto de ocorrerem mesmo em um quadro de baixo crescimento e de grande incertezas macroeconômicas. Correspondem a um surto inversor que se mantém enquanto foi possível extrair consideráveis aumentos de produtividade e qualidade por meio de um salto tecnológico nas plantas pré-existentes.¹⁹⁹

¹⁹⁸ Gustavo BRITTO, Abertura comercial e coeficientes de conteúdo importado na indústria. *In: Internacionalização e desenvolvimento da indústria no Brasil*, p.62.

¹⁹⁹ BIELSCHOWSKY, Ricardo. *Investimentos e Reformas no Brasil: indústria e infraestrutura nos anos 1990*, p.19. Completa Bielschowsky: “ao cabo de alguns anos, essa possibilidade tende a esgotar-se, e o processo inversor de tipo ‘reduzidor de custos’ tende a normalizar-se e oferecer menores resultados.”

Essa reestruturação produtiva implicava no abandono progressivo das antigas práticas fordistas no âmbito intra-fábrica, traduzindo-se então em acréscimos sucessivos da produtividade do trabalho. Deu-se uma elevação sem antecedentes das taxas de demissão e enxugamento do processo produtivo, dispensando-se mão-de-obra em larga escala. Chegavam ao Brasil as contradições sociais que a crise fordista engendrara: baixas taxas de investimento aliadas à reestruturação dos métodos produtivos, que economizavam cada vez mais trabalho.²⁰⁰ Esse movimento contrastou fortemente com a trajetória das taxas de produtividade herdada da década de oitenta, e permite traçar um ponto muito claro de delimitação entre o abandono das antigas práticas fordistas, nas quais a produtividade vinha caindo, rumo às novas práticas *flexíveis* (ver gráfico 5.5).

Gráfico 5.4. Brasil. Importações (FOB) de bens de capital e bens intermediários. Em US\$ milhões.



Fonte: Ipeadata.

²⁰⁰ As decorrências dessas práticas, que frutificaram em queda dos preços das mercadorias, com elevação de sua qualidade, impedem, a-priori, de afirmar se a composição orgânica do capital se elevou, pois o capital constante pode ter sido barateado numa dimensão tal que, mesmo com menor emprego de capital variável depois da reestruturação, a composição orgânica pode ter mantido-se constante, ou ter mesmo diminuído. E de fato, se assim não fosse, qual seria a vantagem em eliminar gastos com capital variável?

Tal reformulação dos métodos administrativos e produtivos reuniu, do ponto de vista organizacional, desverticalização, especialização e terceirização. As empresas estavam focalizando suas atividades nas atividades que estavam mais preparadas para efetuar, legando a outras firmas, geralmente prestadoras de serviços, a realização do que antes era feito por elas mesmas. Isso envolveu amiúde o abandono completo de plantas produtivas. “À época, o somatório destes processos, especialmente dos dois primeiros, ganhou o título genérico de *down-sizing*, com o qual se caracterizava o abandono de partes de plantas produtivas e às vezes de plantas inteiras.”²⁰¹ Esse processo era o que havia de mais ilustrativo da *toyotização* no âmbito intra-fábrica, processo que nascera no Japão e Suécia, e que agora se difundia no Brasil nas empresas que tentavam sobreviver à enxurrada das importações.

As empresas brasileiras que sobreviveram à concorrência tiveram de proceder aos ajustes de seus processos produtivos, que se traduziam em mais modernização, com menor quantidade empregada de trabalho. Este agora era mais bem utilizado, de acordo com o padrão existente e exigido nas economias externas. Por consequência, além dos métodos de desverticalização e terceirização, que diminuíam o número de trabalhadores nos setores industriais propriamente ditos (alargando o de serviços), a difusão dos métodos de *just in time* e da ISO 9000, que induziam a um uso mais racional e eficiente dos insumos, a uma diminuição dos cargos hierárquicos e a maior utilização de aparatos intensivos em tecnologia, também contribuíram para a queda do emprego na indústria e elevação de sua produtividade. O resultado destas alterações para a indústria brasileira é muito nítido, e está ilustrado no gráfico 5.5, cuja série é disponibilizada pelo IPEA. A partir da abertura da economia em 1990, os índices de produtividade do trabalho, que vinham caindo desde 1986, elevam-se sem cessar até o fim do período compreendido por este trabalho.

Conclui o estudo do IPEA, para todo o período entre 1990 e 2002:

²⁰¹Thomas GOUNET escreveu sobre este processo no Japão: “Se os fabricantes japoneses são mais competitivos, devem sê-lo em toda linha. Em vez de aprofundar a integração vertical, como fazem as empresas norte-americanas, eles desenvolvem relações de subcontratação com os fornecedores de autopeças. Os fabricantes de autopeças são empresas à parte, embora as montadoras as mantenham sob controle por meio de participação de capital, ajuda em investimentos e a incorporação em associações de subcontratados titulares de cada empresa automobilística. A Toyota impõe aos fornecedores seu sistema de produção: máxima flexibilidade, obrigação de instalar-se em um raio de 20 km de suas fábricas, para reduzir o transporte, emprego do kanban dentro da fábrica de autopeças e entre esta e a Toyota.” *Fordismo e Toyotismo na Civilização do Automóvel*, p.28.

Ainda que os segmentos mais dinâmicos tenham estendido o investimento além da modernização, o movimento mais importante e generalizado foi o de modernização. De fato, as 730 grandes empresas que responderam ao questionário [feito pelo IPEA] e às 40 entrevistas realizadas não deixaram margem a dúvidas: a onda inversora no período esteve destinada centralmente à reposição de equipamentos, à desobstrução de gargalos e à eliminação de desperdícios – ou seja, à modernização redutora de custos. Tanto os investimentos em expansão foram menos importantes, restringindo-se principalmente aos bens de consumo, como os investimentos em renovação de produtos foram relativamente exíguos.²⁰²

Tabela 5.1. Brasil. Produção e pessoal empregado na indústria – ramos selecionados.

	Alimentos		Ind. Extração		Eletrônicos		M.n.metáli.		Química	
	Empregados	Produção	Empregados	Produção	Empregados	Produção	Empregados	Produção	Empregados	Produção
1986	228618	89,7	65865	93,1	208010	114,7	267693	109,6	112750	115,4
1987	228640,9	95,8	61827,4	92,4	223257,1	112,17	279096,7	112,2	116820	121,8
1988	227680,6	93,6	55082,1	92,7	204347,2	107,2	273263,6	107,5	113899	118,1
1989	244506,2	94,8	50460,71	96,4	209067,6	113,2	274220	111,6	114127	117,8
1990	235435	96,5	45066,4	99	191338,7	107	260810,7	99,3	106709	108,3
1991	225899,9	99,9	38040,6	100	163919,9	100	231495,5	99,9	97009	100
1992	217903	99,9	35084,8	100,7	139512,2	87,3	230152,9	92,3	90664	99,5
1993	204502	100,4	30109,81	101,4	136498,7	99,7	217977,8	96,8	84617	103,8
1994	192865,8	102,7	27255,4	106,1	135597,8	118,7	201215,3	99,8	82104	110,6
1995	194505,1	110,6	25129,48	109,6	140655,6	136	192905,1	103,9	79222	110,1
1996	189856,5	116,45	22257,18	120,3	128306	142,4	173961,8	110,48	72552	115,6
1997	179813,1	117,6	21093,13	129,8	122981,3	139,9	171891,6	118,63	70477	121,5
1998	170444,8	119,1	19667,23	145,1	107694,8	126,1	167774,9	118,1	66748	126,3
1999	170444,8	122,9	18731,07	158,35	95374,47	111,7	160921,7	114,5	63765	127,5
2000	174262,8	120,3	19270,53	177,2	95755,97	125,3	157783,7	116,6	63535	129,6

[continuação]

²⁰² BIELSCHOWSKY, Ricardo. Investimentos e Reformas no Brasil: indústria e infraestrutura nos anos 1990, p.37.

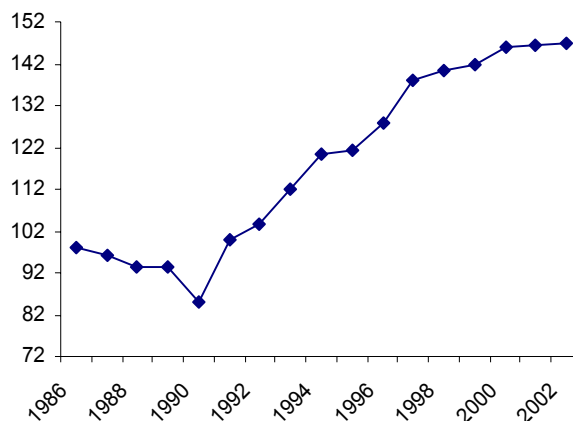
	Automóveis		Máquinas		Metalúrgica		Papel		Têxtil	
	Empregados	Produção	Empregados	Produção	Empregados	Produção	Empregados	Produção	Empregados	Produção
1986	311031	-	389025	-	591342	118,9	332407,2	-	386633	
1987	270296	-	394004,5	-	611861,6	119,4	312988,1	-	421313,9	
1988	258190	-	372531,3	-	593995,2	115,5	291830,1	-	411834,3	
1989	272079	-	368955	-	588174	121,3	304991,6	-	416199,8	
1990	257365	-	347998,3	-	559471,1	106	300142,2	-	398303,2	
1991	266066	100	302688,9	100	492894,1	100	272589,2	77,6	358472,9	95,7
1992	226661	98,2	288795,5	96,8	454349,8	99,3	262803,2	76	303805,7	90
1993	256594	116,9	277474,7	108,2	411186,7	107	260464,3	79,7	298033,4	84,75
1994	273595	131,2	288324	126,6	402921,7	117,9	237309	81,9	289658,5	98,1
1995	265587	128,1	281548,4	127,5	411624,8	115,81	228267,5	82,3	278072,2	97,19
1996	226661	129,4	232756	110,5	378159	117,6	216945,5	84,7	218675,9	96
1997	256594	138,4	212785,6	116,8	361218,1	124,7	210762,6	87,1	194140,5	78,64
1998	244594	125,2	188783,4	110,9	335246,5	119,9	202416,4	87,46	155118,3	88,78
1999	236639	125,7	165393,1	108,8	295553,3	118,6	189036,6	92,9	144399,5	79,99
2000	273196	143,7	169279,8	127,9	296174	127,7	190133	96,7	141352,7	93,09

Fonte: Ipeadata e IBGE.

Obs.: As séries de transformação de produção foram fornecidas pelo Ipeadata, e estão em porcentagem, sendo 1991 = 100. Não dispondo os anuários estatísticos do IBGE nem o Ipeadata de séries padronizadas com o número de trabalhadores nos setores da indústria para todos os anos (e sim apenas sua variação, ou séries com quebras e/ou mudanças no padrão de contagem), o número de trabalhadores padronizado, para todos os anos da amostra da tabela, foram obtidos com o seguinte método: obteve-se o número de trabalhadores no ano de 1997, fornecido pelo Ipeadata, para os ramos selecionados. Esse número era representado por uma porcentagem de crescimento (ou declínio) em relação a 1996, fornecido pelo IBGE; por regra de três simples, obteve-se o número de trabalhadores em 1997, e assim para os outros anos, já que o IBGE fornece as porcentagens desde 1986 até 2000.

Os dados do IBGE, para esta e outras tabelas e gráficos, podem ser obtidos nos anuários estatísticos e no endereço eletrônico www.ibge.gov.br.

Gráfico 5.5. Brasil. Produtividade do trabalho na indústria de transformação (elevação em %).



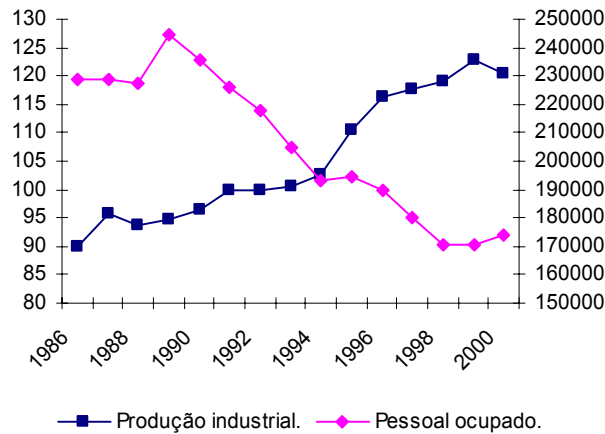
Fonte: Ipeadata.

Na tabela 5.1 estão expressos os níveis de produção, para a maior parte dos tipos de indústria desde 1986, e o número de trabalhadores correspondente a cada ramo ao longo dos anos. O movimento geral das duas séries tem a seguinte trajetória: (1) o número de trabalhadores em todos os ramos diminui ao longo dos anos noventa, em maioria mais que uma vez e meia ou ainda mais que duas vezes (tal como nos ramos da indústria de máquinas – 2,2 vezes –, de eletrônicos – 2,17 vezes –, de química – 1,77 vez etc.); (2) os níveis de transformação da produção se elevam na quase totalidade dos ramos, desde 1993.

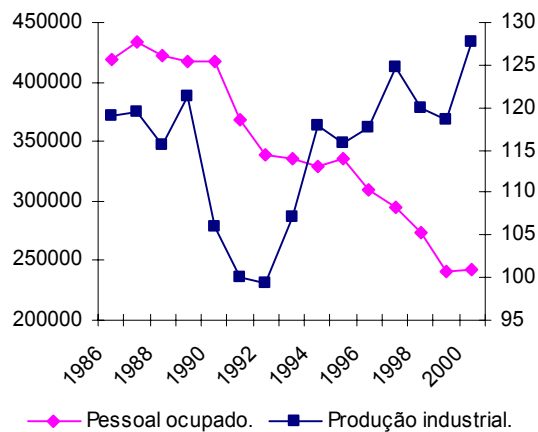
As duas figuras abaixo, da indústria de alimentos e metalúrgica, cujas séries foram obtidas da mesma tabela 5.2, evidenciam graficamente, como exemplo, esta trajetória destacada. Particularmente nestes dois ramos, percebe-se que a indústria de alimentos foi pouco afetada pela crise de 1990/1991, ao passo que a indústria metalúrgica sofreu bem mais de perto a retração daquele período. Isto é, percebe-se como o consumo de alimentos foi bem menos elástico do que os bens derivados direta ou indiretamente da indústria metalúrgica.

Gráficos 5.6 e 5.7. Brasil. Empregados e produção (%) nas indústrias de alimentos e metalúrgica. Para a produção, 1991 = 100.

Indústria de alimentos.



Indústria metalúrgica.



Fonte: Ipeadata e IBGE.

A elevação *absoluta* dos níveis de produção, porém, não deve deixar entender que os impactos da abertura influenciaram apenas as reestruturações intra-firma. Caso não tivesse ocorrido o efeito multiplicador negativo pela diminuição das tarifas de importação, a produção absoluta em todos os ramos da indústria local teria sido muito mais elevada. A elevação da

produção indica simplesmente que as taxas de investimento, apesar de não se elevarem, não foram bloqueadas *por completo*. De qualquer modo, necessitava-se de uma produção muito maior, dado o crescimento do desemprego, e assim mais investimentos.

Ou seja, a elevação da produção não significa que a indústria não tivesse sofrido os efeitos da abertura e da política recessiva, e que as taxas de investimento não tivessem declinado; a dimensão do parque industrial havia sido reduzido, com sua contribuição da produção para o PIB diminuído relativamente. O que ocorreu foi que o setor industrial remanescente continuou elevando aos poucos a produção absoluta, com taxas mais baixas de investimento, mas agora com contratação de menos trabalho. O fato de que a produção continuou elevando-se não significa que não poderia ter sido maior, ou que não seria maior se outras políticas tivessem sido adotadas. Isto é: a produção caiu em termos relativos. Afinal de contas, as taxas de investimento diminuíram relativamente, mas não foram bloqueadas por completo. Esta produção maior, porém, foi bloqueada pelo fechamento de muitas firmas, e pela importação dos artigos antes fabricados localmente.²⁰³

Isso pode ser inferido a partir dos dados da tabela 5.2 abaixo. Depois da recomposição industrial pelas falências, pelo bloqueio das taxas de investimento etc., as empresas que lograram sobreviver a esse período de dificuldades de abertura da economia e de política recessiva apresentaram elevação geral da produção industrial, com menor emprego de trabalho. Obteve-se uma elevação geral da produção, com aumento da utilização da capacidade instalada, mas acompanhada por: (1) uma diminuição do emprego industrial; (2) uma dificuldade na expansão da massa salarial, que passou por forte flutuação no decorrer do período, terminando estagnada; e (3) uma diminuição das horas trabalhadas na indústria. Tudo isto indica uma elevação da produção com menores gastos em capital variável: uma elevação generalizada dos índices de produtividade. Estes indícios espelham, logo, conhecida faceta social da crise fordista: a diminuição dos empregos industriais, a elevação da produtividade, e a conseqüente diminuição dos gastos com salário.

²⁰³ O estudo mais amplo sobre este aspecto da internacionalização é o de Luciano Coutinho, *Estudo da competitividade da indústria brasileira*, de 1995, onde se mostra que, além do fechamento de unidades produtivas, houve tendência para a elevação da fabricação de artigos com menor valor agregado, isto é, uma regressão do ponto de vista da divisão internacional do trabalho.

Tabela 5.2. Brasil. Índices industriais.

	Produção: Indústria de transformação	Produção: Extrativa mineral	Utilização de capacidade instalada	Massa salarial industrial real	Emprego industrial	Vendas industriais reais	Horas trabalhadas na produção
1992	100,00	100,00	72,29	100,00	100,00	100,00	100,00
1993	108,07	100,63	75,23	102,87	96,72	106,65	98,19
1994	116,53	105,38	77,13	107,54	95,43	116,25	98,24
1995	118,54	108,85	78,05	118,15	94,38	127,37	98,01
1996	119,87	119,46	78,19	115,54	87,40	134,92	89,17
1997	124,20	128,10	78,71	116,92	83,82	146,69	86,12
1998	120,15	144,04	78,24	111,18	78,83	144,38	79,77
1999	118,22	157,14	78,23	100,85	74,20	146,00	72,75
2000	125,38	175,89	80,70	103,67	74,78	161,75	75,72
2001	127,08	181,98	80,32	106,97	75,64	180,78	77,15

Fonte: Boletim do Banco Central. Maio de 2003. Volume 39. N.5. Os dados foram fornecidos ao Bacen pela CNI, e produzidos a partir de pesquisas das federações de indústria dos seguintes estados: AM, CE, PE, BA, ES, MG, RJ, SP, PR, SC, RS e GO.

Tabela 5.3. Brasil. Índices anuais do pessoal ligado à produção industrial (base: ano anterior = 100).

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
Indústria Geral	105,18	110,99	101,15	95,84	102,07	94,61	89,87	92,35
Extrativa Mineral	102,48	98,36	93,87	89,09	91,61	89,31	84,41	92,23
Indústria de Transformação	105,23	111,21	101,26	95,95	102,24	94,69	89,94	92,36
Minerais n. metálicos	102,75	115,05	104,26	97,91	100,35	95,11	88,76	99,42
Metalúrgica	102,51	112,79	103,47	97,08	99,02	95,12	88,1	92,18
Mecânica	108,69	112,79	101,28	94,55	99,04	94,32	86,98	95,41
Material elétrico	109,95	117,13	107,33	91,53	102,31	91,52	85,67	85,11
Material de transporte	114,35	116,9	101,59	97,04	102,26	96,73	89,83	95,9
Mobiliário	...	100	99,82	93,53	103,69	92,46	83,3	92,94
Papel e papelão	...	111	92,27	90,58	102,12	91	90,2	82,64
Borracha	103,93	110,75	104,28	93,24	104,51	98,41	90,82	96,41
Couros e peles	110,77	110,35	103,47	101,99	100,66	99,43	98,87	95,98
Química	...	94,5	94,55	111,72	99,76	89,79	89,29	91,82
Farmácia	102,91	102,33	103,61	97,5	100,2	93,55	90,91	93,46
Perfumaria	96,18	109,12	108,51	96,35	102,89	96,01	103,14	97,73
Matérias plásticas	95,29	115,56	102,96	95,07	104,11	105,69	105,35	86,48
Têxtil	113,07	122,04	103,16	89,69	106,42	102,65	86,45	90,44
Vestuário	108,23	113,82	108,97	97,75	101,06	95,7	90	84,75
Produtos alimentares	101,09	107,34	86,76	95,95	104,79	89,39	85,1	86,09

Bebidas	99,8	107,75	100,01	99,58	107,39	96,29	95,95	96,46
Fumo	100,48	106,81	106,8	97,3	105,7	102,05	99,2	94,32
Editorial e gráfica	100,01	99,47	103,09	93,18	103,22	91,53	96,33	112,62
Diversas	...	110,2	109,35	97,86	99,22	100,67	100,2	89,95

[continuação]

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Indústria Geral	98,14	97,76	98,11	88,83	94,24	90,87	92,66	100,64
Extrativa Mineral	85,82	90,52	92,2	88,57	94,77	93,24	95,24	102,88
Indústria de Transformação	98,31	97,85	98,17	88,84	94,24	90,84	92,63	100,61
Mínerais n. metálicos	94,71	92,31	95,87	90,18	98,81	97,59	95,93	98,05
Metalúrgica	99,05	97,99	102,16	91,87	95,52	92,81	88,16	100,21
Mecânica	96,08	103,91	97,65	82,67	91,42	88,72	87,61	102,35
Material elétrico	97,84	99,34	103,73	91,22	95,85	87,57	88,56	100,34
Material de transporte	101,79	102,83	99,82	85,19	96,44	91,93	88,94	102,68
Mobiliário	98,16	99,85	95,94	91,08	100,14	91,82	89,48	104,27
Papel e papelão	112,92	100,21	101,33	96,6	98,08	93,6	93,45	105,8
Borracha	99,11	91,11	96,19	95,04	97,15	96,04	93,39	100,58
Couros e peles	102,18	97,58	94,41	81,24	89,35	88	94,34	108,1
Química	103,4	97,87	95,38	95,35	93,54	95	98,21	94,76
Farmácia	93,33	97,03	96,49	91,58	97,14	94,71	95,53	99,64
Perfumaria	98,91	96,98	100,42	100,16	99,43	98,7	98,39	96,98
Matérias plásticas	97,4	98,9	111,71	97,71	96,54	96,02	96,23	101,41
Têxtil	109,72	97,61	96,23	93,72	93,47	87,49	93,17	100,08
Vestuário	98,1	97,19	96,61	78,64	88,78	79,99	93,09	97,89
Produtos alimentares	103,36	97,41	88,11	80,95	90,58	85,2	92,15	100,46
Bebidas	93,85	94,31	100,85	97,61	94,71	94,79	100	102,24
Fumo	91,69	94,16	107,16	96,16	91,81	92,06	91,07	91,85
Editorial e gráfica	87,96	81,05	95,76	103,39	105,89	83,46	83,82	94,94
Diversas	91,16	98,31	100,54	97,13	95,04	94,33	90,68	97,49

Fonte: IBGE.

Em resumo, houve diminuição brusca do número de trabalhadores empregados, com obtenção de índices crescentes de aumento de produtividade. Isto é explicado por duas razões preponderantes: (1) a reestruturação industrial intra-firma, expressão mais clara da reformatação do padrão de acumulação fordista. Nesta, a produção, na estrutura industrial efetivamente existente

²⁰⁴, tornou-se mais enxuta, com utilização de métodos organizativos e aparatos tecnológicos que tornaram possível produzir mais com menos emprego de mão-de-obra. (2) *Contabilização* como atividades de serviços, nas contas nacionais, de atividades que antes eram registradas como parte das atividades industriais. Um exemplo disto foram as atividades de alimentação e segurança, que em muitos casos eram supridas pelas próprias firmas antes de sua terceirização. Neste caso, não houve um desaparecimento dos empregos, mas a contabilidade destes empregos como empregos do setor terciário. Isso contribuiu, além da elevação correlata do número de trabalhadores nos serviços, para a elevação do próprio valor dos serviços no produto interno bruto mas não significou uma diminuição dos empregos propriamente dita. ²⁰⁵ Apenas diminuíram sua participação de renda industrial para renda de serviços.

5.2.3. O processo de desnacionalização

As transformações no setor industrial no contexto pós-abertura, não se limitaram à diminuição do número de trabalhadores empregados atrelada à diminuição relativa das taxas de investimento. Aliados aos ganhos de eficiência técnica alocativa, houve uma onda de desnacionalização.

A elevação da participação do capital estrangeiro explica-se pela aquisição de ativos locais seja mediante o processo de privatização das empresas públicas, seja mediante a aquisição dos ativos desvalorizados e/ou levados à falência pela política econômica. Isto é, a elevação da participação do capital estrangeiro deve-se mais a mudanças no quadro patrimonial da maior parte das empresas do que por uma acumulação de capital, com elevação de empregos e de capacidade produtiva, através da abertura de novos empreendimentos com fundos estrangeiros.

Isto pode ser evidenciado na tabela 5.4, que mostra a relação entre os investimentos externos e a formação bruta de capital fixo, para Brasil, Coréia do Sul e China. A relação é muito

²⁰⁴ Isto é, que não estava sendo ampliada horizontalmente, isto é, com aumento da inversão em capital constante e *variável*, depois de efetuadas as reformas.

²⁰⁵ A retração da atividade industrial por si mesma, que teve dificuldade de expandir-se *relativamente* ao longo do período assinalado, pode ser considerada o terceiro fator que impediu a elevação dos empregos industriais. Tal, porém, é reflexo da própria política macroeconômica estagnacionista, e não da abertura comercial propriamente dita. A política econômica, criando uma crescente dificuldade de abertura de *novos* empreendimentos industriais, evidentemente apenas agudizou as dificuldades assinaladas.

menor nos dois países asiáticos que no Brasil. No Brasil a expansão dos investimentos externos pouca relação teve com elevação da produção e empregos, ao contrário do que se verifica para os outros dois países. Tal como escreveram Sarti e Laplane, que desenvolveram esta perspectiva em estudo sobre internacionalização e desenvolvimento da indústria no Brasil nos anos 1990: “Apesar do considerável aumento do fluxo de IDE [Investimento Direto Estrangeiro] a partir da segunda metade da década de 1990, a taxa de investimento (FBCF/PIB) oscilou, com tendência declinante, entre 21% e 19%. O aumento significativo do IDE entre os anos de 1996 e 2000 não se refletiu no comportamento da taxa de investimento.”²⁰⁶

Tabela 5.4. Relação entre IDE e FBCF (Investimento Direto Estrangeiro e Formação Bruta de Capital Fixo) em alguns países.

	1990-95	1996	1997	1998	1999	2000
Brasil	2,0	7,2	11,8	18,6	28,2	28,4
Coréia do Sul	0,8	1,2	1,7	5,7	8,3	7,1
China	9,8	14,3	14,6	12,9	11,3	10,5

Fonte: Unctad. Extraído de *Internacionalização e desenvolvimento da indústria no Brasil*, p.17.

O último censo sobre estoque de capital estrangeiro na economia refere-se ao comparativo entre os anos de 1995 e 2000. Ele é disponibilizado pelo Banco Central do Brasil e pode ser acessado no mesmo endereço em que as outras séries foram colhidas.²⁰⁷ A participação do capital estrangeiro elevou-se em 26 das 33 atividades econômicas, muitas vezes de modo drástico. Por exemplo: na extração de petróleo e serviços correlatos o aumento da participação estrangeira foi de 14 vezes entre 1995 e 2000; na extração de minerais não-metálicos, foi 9 vezes; na fabricação de material eletrônico e de aparelhos e equipamentos de comunicação, foi 21 vezes; nas atividades de geração e distribuição de eletricidade, a participação externa partiu de um patamar irrelevante (289 mil dólares) para atingir mais de sete bilhões etc..

²⁰⁶ O investimento direto estrangeiro e a internacionalização da economia brasileira nos anos 90, p.17. In: *Internacionalização e desenvolvimento da indústria no Brasil*.

²⁰⁷ Isto é, www.bcb.gov.br.

Tabela 5.5. Brasil. Censo de Capitais Estrangeiros. Período-Base: 1995-2000. Estoque de Investimento Estrangeiro Direto (participação estrangeira total). Distribuição por Atividade Econômica Principal. Em milhares de US\$.

Setores	1995	2000
Extração de petróleo e serviços correlatos	72.010	1.022.483
Extração de minerais metálicos	566.706	611.194
Extração de minerais não-metálicos	40.682	383.819
Fabricação de produtos alimentícios e bebidas	2.827.524	4.618.652
Fabricação de produtos do fumo	715.406	723.842
Fabricação de produtos de madeira	28.986	239.691
Fabricação de celulose, papel e produtos de papel	1.633.661	1.572.733
Edição, impressão e reprodução de gravações	137.970	190.935
Fabricação de produtos químicos	5.331.121	6.042.713
Fabricação de artigos de borracha e plástico	1.538.659	1.781.932
Fabricação de produtos de minerais não-metálicos	853.843	1.170.251
Metalurgia básica	3.004.905	2.513.348
Fabricação de máquinas e equipamentos	2.345.288	3.324.355
Fabricação de máquinas para escritório e equipamentos de informática	457.858	281.287
Fabricação de máquinas, aparelhos e materiais elétricos	1.100.582	990.290
Fabricação de material eletrônico e de aparelhos e equipamentos de comunicação	785.416	2.169.228
Fabricação de equipamentos de instrumentação médico-hospitalares, óticos, automação e relógios	168.431	735.927
Fabricação e montagem de veículos automotores, reboques e carrocerias	4.837.696	6.351.387
Fabricação de outros equipamentos de transporte	223.002	355.803
Fabricação de móveis e indústrias diversas	294.409	6.351.387
Reciclagem	13.316	355.803
Eletricidade, gás e água quente	289	7.116.347
Captação, tratamento e distribuição de água	1.799	145.885
Construção	202.682	415.618
Atividades imobiliárias	1.109.244	798.002
Transporte terrestre	6.429	214.767
Transporte aquaviário	90.486	73.347
Transporte aéreo	24.716	9.505
Atividades anexas e auxiliares do transporte e agências de viagem	71.424	197.628
Comércio e reparação de veículos automotores e motocicletas	84.389	429.059
Comércio por atacado e intermediários do comércio	2.132.198	5.918.090
Comércio varejista e reparação de objetos pessoais e domésticos	669.111	3.892.987
Aluguel de veículos, máquinas e equipamentos sem condutores	363.307	84.382

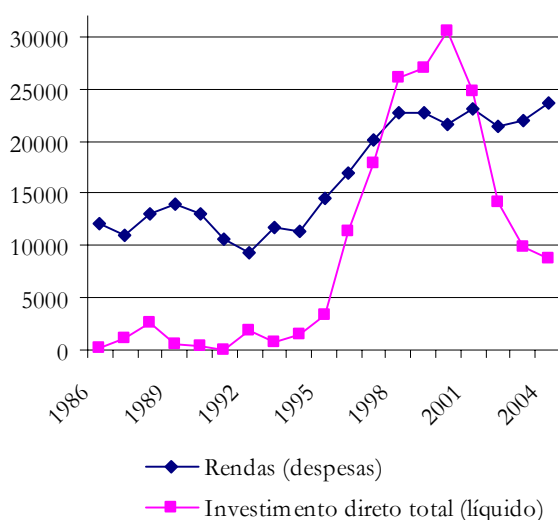
Fonte: Banco Central.

Os resultados desta desnacionalização para o balanço de pagamentos foram perversos. Encerrado o ciclo de investimentos externos, atraídos apenas pela venda dos ativos locais, o país

deveria arcar com uma crescente remessa de lucros e rendas das empresas agora não mais nacionais. Tais repatriações de capital, sob o conceito de “despesas com rendas” na terminologia do balanço de pagamentos, estão expressas na figura a seguir, e contrapostas ao nível de investimentos diretos estrangeiros. Nesta figura, cujas séries vão até 2004, nota-se: (i) a discrepância entre as despesas com rendas e os investimentos externos ao longo dos anos oitenta; (ii) a elevação os investimentos externos a partir do aprofundamento da política de privatizações e desnacionalização, principalmente a partir de 1996; (iii) a queda dos investimentos externos a partir de 2000, e a elevação progressiva das remessas de lucros, principalmente a partir dos anos noventa.

O resultado global deste processo é que, para um PIB, em reais, de 1 trilhão e 766 bilhões em 2004, os ativos estrangeiros no Brasil conformavam 914 bilhões de reais, segundo o Banco Central ²⁰⁸. O somatório das despesas com rendas em todo o período (1986-2004) foi de 314 bilhões e 393 milhões de dólares, ao passo que os investimentos externos somaram 182 bilhões e 322 milhões de dólares, pouco mais que a metade. Neste sentido, a elevação da participação do capital externo na economia brasileira tem sido nitidamente desfavorável, pela discrepância verificada entre a entrada e saída de recursos do país.

Gráfico 5.8. Brasil. IED e Despesas com rendas. Em milhões de US\$.



Fonte: Boletins do Banco Central (vários números).

²⁰⁸ Conferir o Censo sobre Capitais Estrangeiros no mesmo www.bcb.gov.br.

Por fim, mais um processo de “desnacionalização” pode ser somado a este, obscurecendo ainda mais este cenário. No caso, a “desnacionalização” do próprio excedente econômico local. Trata-se da colocação de capitais no exterior, por parte da burguesia local.

Na tabela 5.6, vêem-se dados sobre os investimentos de pessoas jurídicas ou físicas no exterior, com ativos com valor superior a 100.000 dólares. Não passam de 12.000 os declarantes. Pode-se indagar qual é a base social, em números de indivíduos, destes grupos. De 2001 a 2002 a colocação de capital no exterior elevou-se de 68 bilhões de dólares para 72 (aumento de 1,05); de 2002 para 2003, elevou-se em 1,14. Por fim, de 2003 para 2004, a elevação é de 1,12.

Para um PIB brasileiro em dólares (taxa de câmbio corrente) de aproximadamente 604 bilhões em 2004 ²⁰⁹, tem-se aplicado no exterior, nos seus diversos tipos de investimento, um montante de recursos que equivale a 15% deste produto interno bruto para este ano. A aplicação local desta massa considerável de recursos poderia quase dobrar a taxa de investimentos sobre o PIB (que hoje oscila entre 18 e 20% no máximo). Porém, ela serve ao enriquecimento financeirizado de parcelas irrisórias da população. Os Estados Unidos são o país que mais atraem estes investimentos, se excetuados os chamados *paraísos fiscais*. “É notável a predominância do setor terciário” no destino destes investimentos, assinala o Bacen. ²¹⁰

Tabela 5.6. Brasil. CBE - Capitais Brasileiros no Exterior. Em milhões de dólares.

	2001	2002	2003	2004
Número de Declarantes	11.659	10.164	10.622	11.245
Total de investimentos	68.598	72.325	82.62	93.243
Invest. Direto no Exterior	49.689	54.423	54.892	69.196
Invest. em Carteira (Portfólio)	5.163	4.449	5.946	8.224
Depósitos	9.441	7.890	16.412	10.418

Fonte: Banco Central.

²⁰⁹ Segundo a OMC (Organização Mundial do Comércio). Ver <http://stat.wto.org/CountryProfile>

²¹⁰ Censo de Capitais Brasileiros no Exterior. Data-Base: 2001 a 2004. Ver www.bcb.gov.br.

5.2.4. Manutenção do padrão das exportações e estagnação dos preços

Por fim, unindo-se a isto, lembrem-se outros resultados a que chegaram os autores do estudo *Internacionalização e desenvolvimento da indústria no Brasil*, já citado acima. Ali, entre outros, se mostra que a ampliação do conteúdo importado da produção não encontrou contrapartida do ponto de vista do desempenho das exportações brasileiras, nem do ponto de vista quantitativo nem do ponto de vista de alterações significativas da pauta.

Um dos argumentos liberais enfatizava a necessidade da abertura e da reestruturação econômica pela necessidade de elevação e de modernização da pauta de exportações brasileira. A modernização dos métodos produtivos elevaria a capacidade de concorrência dos produtos nacionais, e assim daria vazão a uma elevação quantitativa das exportações. Tal mostrou-se equivocado. Sarti e Laplane ²¹¹, num dos artigos de seu estudo, demonstraram que a redução da proteção ao mercado interno não se traduziu em maior participação no comércio exterior brasileiro. Houve, na verdade, tendência geral da elevação das importações nos setores que *menos* exportavam, e os setores que mais já exportavam no período anterior à abertura continuaram a ser os que mais exportavam. Isto é, a abertura não se expressou numa variação qualitativa positiva das exportações brasileiras. De fato, estes autores, e o restante dos autores deste estudo citado, verificaram que:

- (1) os conteúdos importados superaram os exportados para quase todos os setores da indústria local;
- (2) as empresas de capital *nacional* permaneceram exportadoras em sua maioria de *commodities* agrícolas e industriais;
- (3) a maior parte das filiais de empresas estrangeiras no Brasil tem o mercado interno como destino preponderante de sua produção;

Destacando ainda que as empresas estrangeiras no Brasil investem de modo irrisório na criação de tecnologia local, optando sempre pela importação de suas matrizes, este estudo consolidou a verificação de que a abertura traduziu-se mais em efeito multiplicador negativo do

²¹¹ No mesmo "O investimento direto estrangeiro e a internacionalização da economia brasileira nos anos 90".

que na expansão quantitativa e (ii) transformação qualitativa das exportações brasileiras, com fechamento de cadeias produtivas e substituição de produtores locais por produtores externos. Tal desempenho, aliado à desnacionalização e à reestruturação produtiva local no âmbito intra-firma, significaram (i) elevação da qualidade dos produtos aliada à (ii) tendência para a queda de seu preços ²¹², e a uma perda de posições na divisão internacional do trabalho. A conclusão de Gustavo Britto, em “Abertura comercial e coeficientes de conteúdo importado na indústria”, um dos capítulos do estudo, é que:

O cálculo dos coeficientes de comércio realizado a partir dos dados da matriz de insumo-produto permitiu uma análise detalhada da dinâmica industrial em termos de comércio exterior nos primeiro sete anos de abertura da economia. Confirmando a tendência apontada por outros trabalhos, os dados mostraram que o coeficiente de importação da indústria de transformação duplicou no período de 1990 a 1996. [...] Por outro lado, explicitou-se a assimetria dos impactos da abertura, que foram muito menos pronunciados do lado das exportações. [...] A dinâmica das exportações suscita dúvidas quanto à hipótese defendida por Moreira & Castro (1996) e Franco (1998) de que a reduzida participação brasileira nas exportações mundiais seria explicada pela estrutura de proteção do mercado interno e pelos baixos níveis de importação. Os setores que mais elevaram o coeficiente [de exportação] foram aqueles cujo bom desempenho exportador já era tradicional, como produtos metalúrgicos, indústria de borracha, madeira e mobiliário, calçados, artigos de couro e peles e abate e preparação de carnes. Esse fenômeno sinaliza para o fato de que não houve alterações significativas na pauta exportadora brasileira, bem como não existem evidências de que tenha ocorrido o esperado *up grade* da pauta com as reformas da década de 1990. ²¹³

De fato, a literatura estruturalista, e também a marxista, chamavam atenção para a posição fragilizada de um país exportador de bens primários. Houve um sólido esforço teórico, com divergências específicas mas reunidos sob o mesmo arcabouço da crítica à posição dos países periféricos na Divisão Internacional do Trabalho, para explicar a tendência para queda dos preços dos produtos primários. Arghiri Emmanuel, Rui Mauro Marini, e o próprio Raul Prebisch destacaram-se entre estes autores. Uns – tal como Marini – enfatizavam a necessidade da super-exploração da mão-de-obra local. Outros, como Prebisch, a relação entre o uso de modernas técnicas produtivas (desenvolvidas nos países industriais) como criadora de um excedente de trabalho que contribuía para a queda das exportações. Ao conectar a situação local periférica, de constante desemprego e queda dos salários, com os ciclos industriais nos centros, e o modo como

²¹² Dado o aumento da produtividade.

²¹³ Internacionalização e desenvolvimento da indústria no Brasil, p.98.

estes assumiam uma posição determinante na fixação dos preços dos produtos primários, Prebisch construiu um modelo teórico bastante consistente de explicação das constantes perdas nos termos de intercâmbio da América Latina.

Todavia, tais esforços, ancorados em sólida base empírica, encontraram resistência nas universidades metropolitanas, preocupadas em divulgar o pensamento único para as áreas neo-coloniais. Contestou-se seja a própria verificação empírica seja a base teórica que buscava explicar a tendência para a queda dos preços dos bens primários. Autores como Kindleberger²¹⁴ rechaçaram as teorias de Prebisch como ilusórias e fortemente ideologizadas. Os dados atuais, porém, sugerem a validade dos caminhos indicados por estes autores no fim do século XX. Os preços das *commodities* vendidas pelo Brasil no mercado internacional – que elevaram sua participação relativa, como dito acima – têm estado sujeitos a uma constante estagnação, contrariamente à sua produção, que tem se elevado.

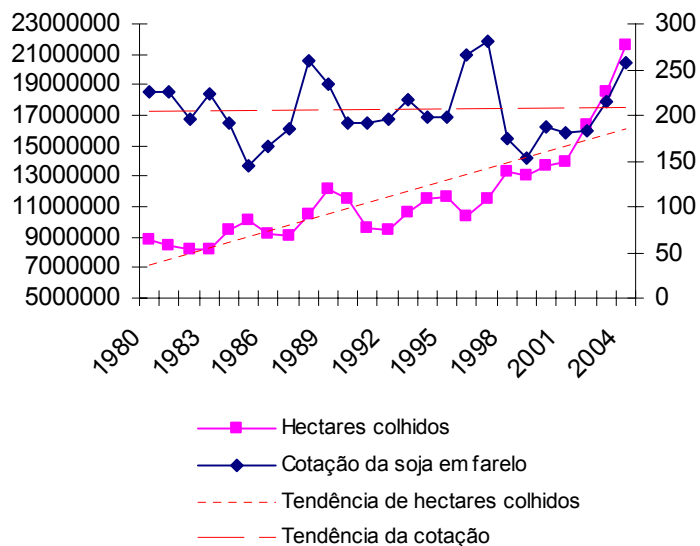
Esta tendência se manifesta para a maior parte dos produtos primários. Nestas séries fornecidas pelo Ipeadata²¹⁵, há alguns dados ilustrativos. Abaixo, no gráfico 5.9, cruzaram-se os hectares de soja colhidos no Brasil e a cotação do farelo de soja em tonelada métrica no mercado internacional. Os preços do farelo de soja estão estagnados há praticamente um quarto de século, ao contrário da área colhida de soja, que se expande sem interrupção. Destaque-se o fato de que a cotação da soja é internacional, e a produção, brasileira, no gráfico. Se a produção se eleva e a cotação fica estagnada, a situação se torna ainda mais dramática quando se leva em conta que o Brasil não é o único produtor de soja mundial. Isto é, na verdade, a produção total, em relação à qual a cotação é determinada, é maior do que apenas a brasileira ilustrada no gráfico. Se se adicionar num outro gráfico a produção mundial à produção brasileira, o hiato cotação/produção será ainda maior.

Nestas condições, é grande o poder da demanda de, pelo aviltamento dos preços face à produção crescente e às flutuações de preço, beneficiar de preços cada vez mais relativamente baratos.

²¹⁴ Ver *Economia Internacional*.

²¹⁵ Ver www.ipeadata.gov.br.

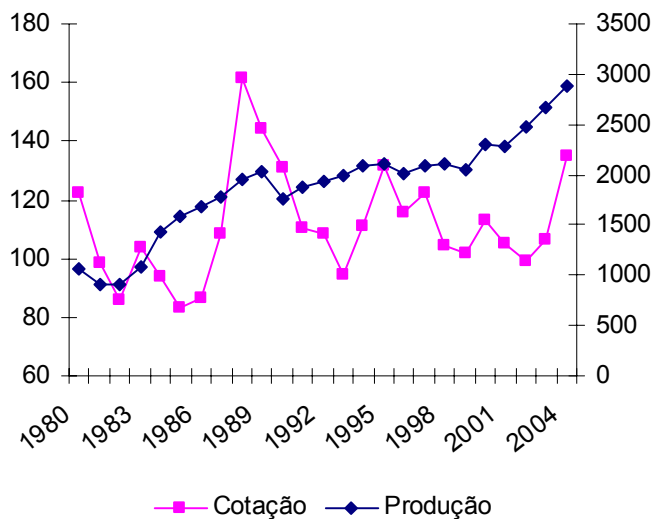
Gráfico 5.9. Soja. Hectares colhidos de soja no Brasil (primeiro eixo) e cotação (US\$) do farelo de soja em tonelada métrica (segundo eixo) em bolsa no comércio internacional.



Fonte: Ipeadata.

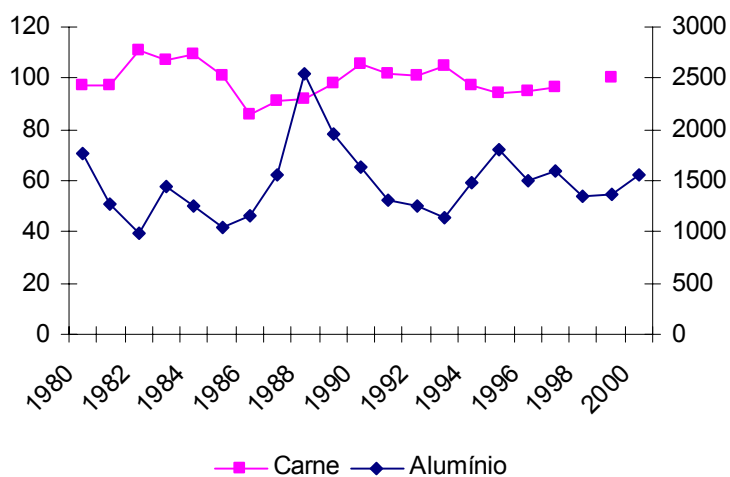
Esta situação é parecida com a situação dos minerais. Abaixo, no gráfico 5.10, há a produção, desde 1980, de ferro-gusa no Brasil, e a cotação de minerais, entre os quais está o ferro-gusa, no comércio internacional. Tais séries também foram fornecidas pelo Ipeadata. A mesma discrepância se verifica. A cotação tem trajetória de “dente de serra”, com flutuações marcantes; já a produção se eleva sem interrupção. A cotação da carne e do alumínio estão sujeitas à mesma tendência de estagnação (gráfico 5.11).

Gráfico 5.10. Commodities. Toneladas (mil) de produção de ferro gusa no Brasil (eixo segundo) e transformação de cotação internacional de minerais (eixo primeiro – 2002 = 100).



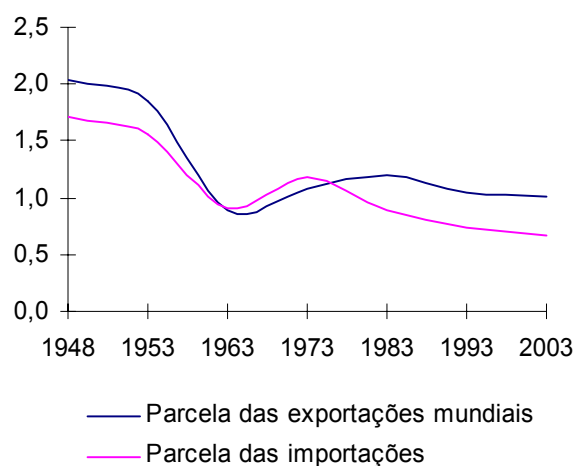
Fonte: Ipeadata.

Gráfico 5.11. Commodities. Cotação em centavos (US\$): libra-peso da carne (primeiro eixo) e do alumínio (segundo eixo).



Fonte: Ipeadata.

Gráfico 5.12. Brasil. Parcela das exportações e importações mundiais em %.



Fonte: Organização Mundial de Comércio.²¹⁶

A insistência na exportação de bens primários não corresponde à tendência do comércio exterior entre os países industrializados. Enquanto a América Latina, e Brasil, estagnavam, ou mesmo regrediam, adotando os programas de ajuste e estabilização do Fundo Monetário, a Europa, os Estados Unidos, a China e mais alguns países asiáticos levavam à frente a expansão industrial. Nesse ínterim, elevaram o volume de comércio entre si, baseado nos bens industriais tributários da terceira revolução industrial, resultando tal prática numa elevação do comércio dos bens industriais, em valor, muito superior à dos outros bens (minerais e agrícolas).

Este movimento está ilustrado na tabela 5.7 e nos gráficos 5.13, 5.14, e 5.15. Ali se vê que a tendência predominante na pauta do comércio exterior mundial no fim do século XX tem sido a concentração nos bens manufaturados, contrariamente ao que se observa nas taxas de crescimento de produtos minerais e agrícolas. Ao mesmo tempo, percebe-se que queda da produção de bens agrícolas acompanham a queda de seu volume transacionado.

De fato, isso é um movimento que atua de modo contrário à queda dos preços agrícolas. A diminuição relativa da produção contribui para a diminuição da queda dos preços. Todavia, são os países que continuam a exportar tais produtos primários que absorvem o impacto da queda dos preços: se a inserção no comércio exterior é calcada fortemente na exportação desses produtos, tal como faz o Brasil, ancorada num *aumento* da produção local para colocação no comércio exterior,

²¹⁶ Ver o endereço da OMC: www.wto.org. Para acessar as tabelas com participações no comércio exterior, ver “Resources” e “Statistics”.

esses países não se aproveitam da tendência mundial de demanda por bens industrializados. O jogo da oferta e demanda atua contra eles, portanto: produzem mais bens primários num cenário onde a demanda por eles declina.

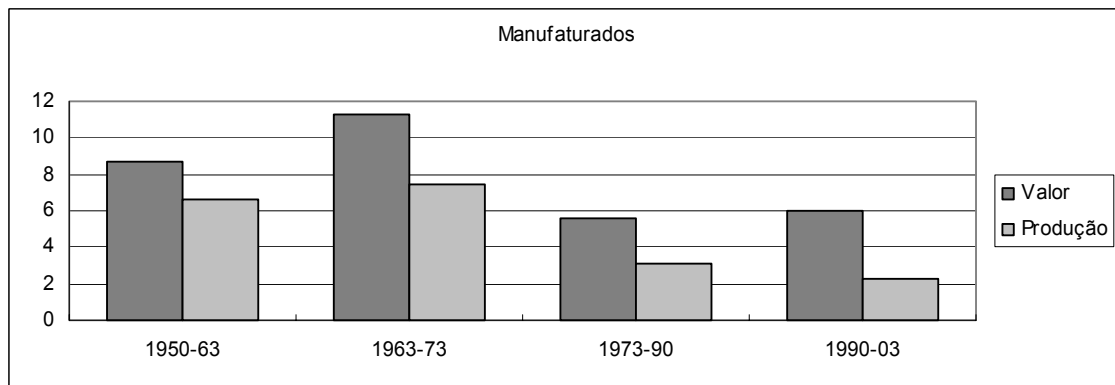
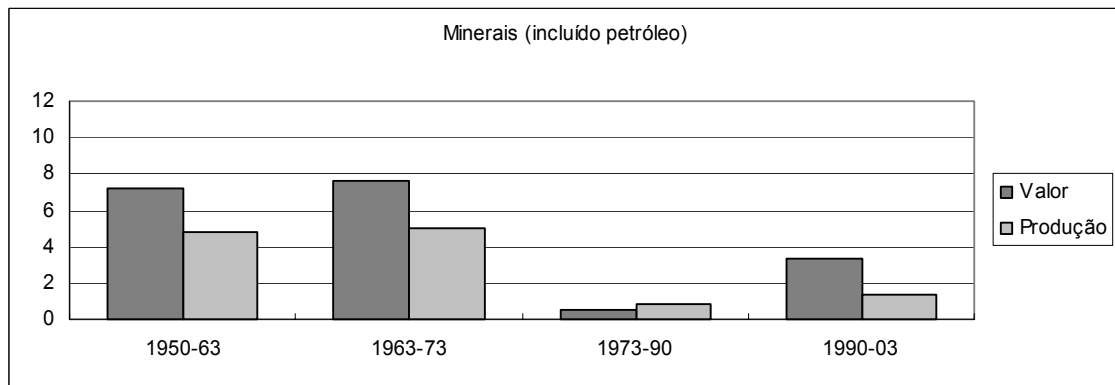
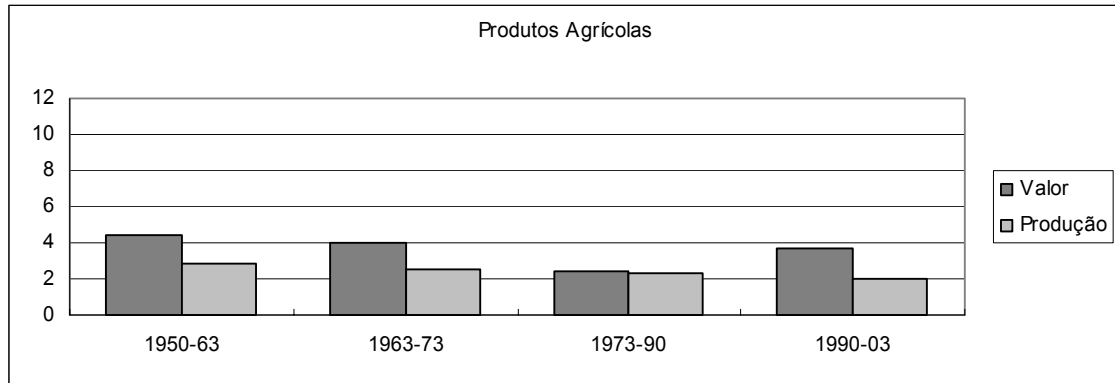
A tendência à estagnação de longo prazo brasileira, de desindustrialização, de aviltamento dos preços de suas *commodities* e concentração das exportações em produtos com baixo valor agregado pela indústria também é ilustrada no gráfico 5.12. A tendência à estagnação se reflete numa queda da participação nas importações mundiais, contrariando trajetórias como a da China e Coréia do Sul. E, como dito, a diminuição da participação nas exportações explica-se, em parte, pelo aviltamento dos preços das *commodities* e pela concentração, na pauta de exportações, de produtos com baixo valor manufaturado.

Tabela 5.7. Volume no comércio internacional dos 3 grupos principais de mercadorias. 1950 =100. Respectivamente: Produtos Agrícolas, Minerais e Manufaturados.

1980	336	513	1244
1981	353	462	1294
1982	345	436	1267
1983	346	432	1332
1984	356	452	1476
1985	352	447	1546
1986	346	488	1610
1987	365	496	1712
1988	375	524	1874
1989	387	547	2020
1990	390	564	2143
1991	403	584	2220
1992	428	609	2324
1993	432	632	2418
1994	469	675	2687
1995	490	702	2929
1998	550	803	3588
1999	556	799	3770
2000	576	830	4256
2001	591	837	4209
2002	610	841	4371
2003	628	864	4579

Fonte: Organização Mundial do Comércio.

Gráficos 5.13, 5.14 e 5.15. Produção e valor dos três grupos de bens no comércio internacional.



Fonte: Organização Mundial do Comércio.

5.3. A ampliação do setor de serviços

Com o recuo do setor industrial sendo uma das características principais da crise fordista, obtém-se a ampliação do setor de serviços no produto interno bruto. De 1970 a 1998, a composição ocupacional nos serviços nos países da OCDE evoluiu de 49 para 73%. O setor terciário era responsável pela ocupação, em 1950, de 21,7% da população trabalhadora no mundo, e em 1998 por 41%. Na periferia do sistema capitalista, segundo a OIT, passou a ocupar em serviços, de 16% dos empregos em 1950, a 30% em 1998²¹⁷. No entanto, havia naqueles países uma saturação da oferta de bens industriais.

Na crise do fordismo no Brasil, esse movimento se deu também com ênfase destacada, sendo a segunda transformação estrutural a comentar. Em 1994, o setor de serviços era responsável por aproximadamente 50 bilhões de reais do Produto Interno Bruto brasileiro, ao passo que a indústria alcançava aproximadamente 40 bilhões, segundo o IBGE. Passados dez anos (2004), os serviços representam quase 220 bilhões reais da composição do PIB, sendo a indústria responsável por aproximadamente 140 bilhões. Deste modo os serviços tiveram acréscimo aproximadamente de 4,4 vezes em dez anos, e os setores industriais 3,5, dilatando-se consideravelmente a margem entre eles na composição do produto agregado. Isto implica uma queda de rendimento por trabalhador, porque o trabalhador em serviços leva um rendimento médio menor que o trabalhador industrial.

5.3.1. Definição de serviços

“O processo de reprodução também abrange funções improdutivas”²¹⁸. Com isso Marx quer dizer que o capital industrial, atividade produtiva, necessita, e ao mesmo tempo viabiliza a criação, de um aparato que possibilite o processo de *circulação*, que, não envolvido diretamente com a criação de riqueza dentro dos muros das fábricas, é necessário para que as mercadorias

²¹⁷ Cf. Marcio POCHMANN, *O emprego na globalização*, p. 33.

²¹⁸ *O Capital*, V.II. O Processo de circulação do Capital, p.149.

sejam realizadas.²¹⁹ A definição remete à antiga questão que preocupava a economia política mesmo antes de Adam Smith: a oposição entre atividades produtivas e improdutivas. Tais funções improdutivas, não ligadas ao processo produtivo propriamente dito, mas sim apêndices diretos ou indiretos deles, são o que se chamou modernamente de *atividades terciárias*, ou de *serviços*.

Qualquer atividade que não seja industrial, que não sirva diretamente à reprodução do capital industrial, é, deste modo, improdutiva, do ponto de vista material. A atividade improdutiva tem seu “reembolso provido do produto social excedente e constitui, para a classe capitalista em seu conjunto, um desconto na mais-valia ou no produto excedente.”²²⁰ De fato, os setores de serviços num sistema de tipo capitalista exigem a existência do circuito D-M-D’. Porém, a produção de mais-valia se dá aí sem produção material. Assim, porque não produzem valor, fala-se em seu excedente como uma dedução do excedente econômico dos setores que produzem do ponto de vista material.

Dentro destas atividades meramente improdutivas, há (1) as que servem diretamente à reprodução industrial, e aquelas (2) que não servem à reprodução do capital, isto é, que consistem em dispêndio improdutivo de excedente. Aquelas que servem diretamente à produção (1) podem ser consideradas como apêndices produtivos das atividades diretamente industriais. São elas o transporte, o armazenamento, os serviços de manutenção etc.. Elas *conservam* o valor das mercadorias, no caso do armazenamento e manutenção, ou no do transporte ou de regeneração de uma determinada máquina ou meio de produção genérico. Não podem nunca, porém, criar valores de uso, e assim valor. O que estes serviços fazem é conservar o valor a uma mercadoria já produzida previamente, ou repará-lo, no caso de consertos. Assim, se “realizam função necessária, pois o processo de produção também abrange funções improdutivas”, e se o trabalhador destes setores trabalha como qualquer outra pessoa, o conteúdo do seu trabalho, porém, “não cria valor nem produto. Figura entre os custos improdutivos, mas necessários, da produção.”²²¹

²¹⁹ É sempre bom lembrar que a definição de trabalhador produtivo aparece nas *Teorias da Mais-valia* não como aquela referente ao trabalhador que trabalha com a produção material propriamente dita, mas sim com o trabalhador que viabiliza a geração de mais-valia. Neste sentido, um palhaço que trabalha para um capitalista da diversão ou um professor que trabalha para o capitalista da educação são produtivos. Está-se falando aqui, ao contrário, da noção de trabalho produtivo do ponto de vista material, que é à qual Marx está se referindo no volume III de *O Capital*.

²²⁰ *O Capital*, V.II, p.166.

²²¹ *O Capital*, V.II, p.149. No caso específico do transporte das mercadorias, ele é necessário pois “seu consumo pode tornar necessário o deslocamento delas.” Deste modo, “o capital produtivo nela aplicado acrescenta valor aos produtos transportados, formado pela transferência

Deste modo, nos serviços dependentes da produção (transporte, armazenagem, manutenção) a indústria determina seu padrão de funcionamento. Por exemplo, a produção de soja (uma atividade agrícola industrializada) determina seu transporte, seu empacotamento, seu armazenamento alfandegário etc.. No caso dos serviços que não servem diretamente à reprodução do capital industrial, a relação que há entre eles e a indústria é que eles conformam uma procura pela produção de bens. A criação de um restaurante utilizará fogões, cadeiras etc.. Esse segundo tipo de atividades de serviços é desvinculado do processo produtivo por excelência, e sua relação com ele consiste simplesmente numa relação de *demandas de bens*, na medida em que eles são necessários para a realização de sua atividade determinada. Portanto, não é a grande indústria que cria tais necessidades, tais como escolas, salões de cabeleireiros etc.. As escolas simplesmente demandam giz e quadro-negro; um corte de cabelo demanda tesouras e vassouras; uma academia de ginástica demanda equipamentos para exercícios; uma casa noturna demanda instrumentos musicais e aparelhos de som etc..²²² Este segundo tipo de serviços desvinculado da reprodução do capital industrial propriamente dito é, portanto, um componente da demanda agregada para o setor de produção.

Assim, sob o enfoque da teoria do valor, os “serviços” formam um compartimento elementar ao funcionamento regular da economia capitalista, mas que no entanto, não pode, por si mesmo, gerar o valor. O excedente dos setores produtivos – dos trabalhadores que produzem mercadorias, e não dos que consomem, segundo a definição de Adam Smith em *A Riqueza das Nações* – é posteriormente repartido entre os outros ramos improdutivos. “Desde que o capital mercantil não cria ele mesmo mais-valia, é evidente que a mais-valia que ele embolsa na forma de lucro médio deve ser uma porção da mais-valia produzida pelo capital produtivo total”²²³. E dentre os serviços, há aqueles cujo crescimento está diretamente atrelado ao crescimento industrial, e há aqueles cuja elevação não se explica diretamente pelo crescimento da indústria, conformando uma demanda a ele e determinando, pelo menos em parte, a própria produção industrial.

de valor dos meios de transporte e pelo valor adicional criado pelo trabalho de transporte.” *Ibid.*, p.166.

²²² Isso também não implica que a indústria não exerça um poder sobre tais serviços, mediante a fabricação sob regime de monopólio, oligopólios etc.. O fato, no entanto, é que tais atividades existirão independentemente disto.

²²³ *Capital V.III*, The process of capitalist production as a whole, p.277. Traduzido pelo autor.

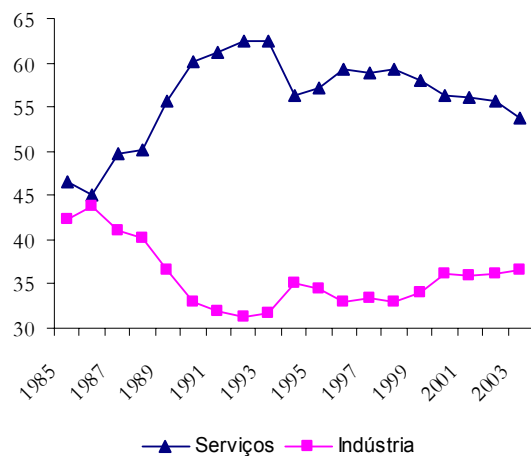
5.3.2. Trajetória e estrutura dos serviços no Brasil

O setor de serviços elevou bruscamente sua participação no valor do produto nacional bruto, entre 1986 e 2002. Inversamente, os setores manufatureiros em geral apresentaram uma queda brusca em sua contribuição ao produto nacional, tal como pode ser visto no gráfico 5.16, construído com dados do IBGE. A diminuição relativa dos serviços a partir de 1994 deve ser tributada ao fim dos enormes ganhos inflacionários que a intermediação financeira – que é computada como atividade de serviço – amalhava com o processo inflacionário (os chamados ganhos de *floating*).²²⁴ Apesar disto, a preponderância dos serviços se manteve inconteste, paralelamente ao decréscimo, seguido de estagnação, dos setores manufatureiros.

Esse movimento se reflete no número de trabalhadores empregados em serviços e na indústria. Surgiu uma grande discrepância entre os dois valores ao longo da década de noventa. O número de trabalhadores alocados no sistema industrial – portanto, os trabalhadores “produtivos” – é progressivamente declinante, enquanto os trabalhadores alocados no setor terciário elevam cada vez mais seu número. Percebe-se, pela tabela 5.8 e 5.9, que os empregos que se criaram foram de caráter improdutivo, do ponto de vista da riqueza material. A relação, nas regiões metropolitanas, entre trabalhadores ligados às atividades de serviços e à indústria de transformação, se elevou da proporção de oito milhões para quatro milhões em 1990, passando a uma proporção de oito milhões para três milhões em 1996 e por fim de oito milhões para dois milhões em 2002. Assim, cada vez mais trabalhadores foram alocados à margem da produção de mercadorias. Em termos finais, tais mercadorias são os bens que deveriam ser repartidos ou consumidos pela enorme população do país.

²²⁴ “Enquanto o público em outros países latino-americanos assolados pela inflação retirava seus recursos do sistema bancário local para convertê-los em dólares, os brasileiros mantinham seus recursos nos bancos e continuavam a usar a moeda doméstica como meio de pagamento. Esse arranjo não apenas permitiu a sobrevivência do sistema bancário doméstico sob alta inflação, como acabou mesmo por abrir-lhes novas oportunidades de lucro. Antes que a aceleração acabasse por disfuncionalizar irremediavelmente o sistema nos seus anos finais, em especial no início da década de 1990, a captação de recursos sob forma de depósitos à vista pelos bancos para aplicação, ainda que por período limitados de tempo, em títulos públicos cuja remuneração superava a inflação corrente, tornou-se uma fonte importante de ganhos para o setor, permitindo-lhes acumular um importante colchão de recursos que lhes seria muito útil quando a estabilização fosse alcançada.” Fernando J. Cardim de CARVALHO, O sistema financeiro brasileiro: a modernização necessária. *In: Novo-desenvolvimentismo*, p.333.

Gráfico 5.16 .Brasil. Participação, em porcentagem, dos serviços e da indústria no valor do produto nacional bruto.



Fonte: Ipeadata.

Tabela 5.8. Brasil. População empregada nos serviços e indústria de transformação. Regiões metropolitanas.

	Indústria de Transformação	Serviços
1990	4.050.518	7.998.122
1991	3.362.647	7.337.516
1992	3.117.268	7.450.573
1993	3.109.142	7.613.074
1994	3.116.226	7.821.551
1995	3.154.814	8.138.539
1996	3.020.869	8.495.427
1997	2.899.234	8.632.428
1998	2.763.734	8.800.241
1999	2.688.577	8.926.108
2000	2.769.989	9.303.359
2001	2.802.276	9.447.483
2002	2.829.379	9.791.173

Fonte: Ipeadata.

De acordo com o IPEA, aproximadamente 40 milhões de trabalhadores eram empregados nos diversos sub-setores dos serviços. Eles representavam um valor de 224 bilhões de reais, quanto ao produto interno bruto, aproximadamente 60% do total. A Pesquisa Anual de Serviços (PAS), realizada pelo IBGE, agrupou os segmentos dos serviços de acordo com a seguinte classificação, no ano de 2002.²²⁵

- i. serviços prestados às famílias, que compreendem: alojamento, alimentação, serviços recreativos e culturais e serviços pessoais;
- ii. serviços prestados às empresas: serviços técnico-profissionais, seleção e locação de mão-de-obra, serviços de investigação, vigilância e segurança, serviços de limpeza em prédios e domicílios;
- iii. serviços de informação: telecomunicações, atividades de informática, serviços audiovisuais;
- iv. transporte, serviços auxiliares e correios: transporte ferroviário, metroviário, rodoviário, aquaviário, aéreo, serviços auxiliares, correios;
- v. atividades imobiliárias e aluguel de veículos, máquinas e equipamentos: incorporação, venda e compra de automóveis, administração, corretagem e aluguel de imóveis, aluguel de veículos, máquinas, objetos pessoais e domésticos;
- vi. outros serviços: serviços auxiliares financeiros, representantes comerciais e agentes do comércio, manutenção e reparação, e por fim “outras atividades de serviços”.

Em 2002, a maior parte dos serviços não se ligava à reprodução do capital industrial. Os serviços prestados às famílias predominam sobre os empreendimentos de serviços prestados às empresas e sobre os transportes. Ao mesmo tempo, o número de empregados e o faturamento anual revela um padrão setorial distorcido quanto ao número de empresas, empregados contratados e faturamento anual dos serviços como um todo. Sua articulação se dá como se segue: em 2002, do total das empresas, 38% relacionava-se a serviços prestados às famílias; 22% se relacionava a serviços prestados a empresas; e 18,7% à rubrica de “outros serviços”. Os serviços prestados às famílias empregavam 25% dos empregados e detinham apenas 10% do faturamento. Os serviços

²²⁵ IBGE - Pesquisa Anual de Serviços, 2002. Pode ser obtida em www.ibge.gov.br Deve-se lembrar que a PAS não incorpora no estudo os serviços relacionados às atividades financeiras.

prestados às empresas contratavam 33% da mão-de-obra e detinham 19% do faturamento. Os serviços de informação contratavam 6,3% dos empregados mas detinham 31% do faturamento de todos os setores de serviços. Os transportes conformavam contratavam 21% dos trabalhadores e detinham 29% do faturamento.

Regionalmente, a distribuição é também muito diferenciada, com enorme predomínio da região sul e sudeste quanto ao número de empresas, empregados e de receita bruta. Estas duas regiões concentram, em 2002, 82% do número de empresas, 78% do número de empregados e 80% da receita bruta operacional. O norte, por sua vez, tem 1,2% do número de empresas, 2,4% do número do pessoal ocupado e 2,6 da receita bruta detida. A região nordeste tem presença um pouco mais marcante, com 9,8% do número de empresas, 13,1% do pessoal ocupado, e 9,6% da receita bruta. Por fim, o centro-oeste incorpora 5,9% das empresas, 6,9% do pessoal ocupado e 6,5% da receita bruta dos serviços.

Outras informações significativas sobre os ramos pertencentes aos setores de serviços ligados à produção também não indicam condições promissoras. Elas foram coletadas no estudo da Cepal/IPEA já citado. Ali se mostra que os serviços ligados à infra-estrutura – i. é, à reprodução do capital industrial – tal como eletricidade e serviços de transportes, tiveram um desempenho, em termos de aumento relativo, decepcionante entre 1990 e 2002.

O caso da geração de energia elétrica constitui exemplo acabado da deficiência do fornecimento de um serviço essencial à acumulação de capital, que deve ser tributado na conta da privatização do setor: as taxas de formação bruta de capital *segundo porcentagem do PIB nacional*, segundo a Eletrobrás, indicam declínio acentuado: ela era de 2,13% entre 1970-1980, passou a 1,47% entre 1981-1989, a 1,01% entre 1990-1992, e depois a 0,67% entre 1995 e 2000.²²⁶ Por sua vez, a situação dos transportes deteriorou-se ao longo dos dez últimos anos:

...o modelo de gestão e operação portuária prevalecente até há pouco acumulou graves distorções, gerando entraves à circulação de mercadorias. [...] O caso da malha ferroviária [...] é ainda mais preocupante. Apesar de alguns investimentos posteriores à privatização, em material

²²⁶ CEPAL/IPEA, *Investimentos e Reformas no Brasil. Indústria e Infra-estrutura nos anos 1990*, p.93. O estudo informa ainda que os serviços de água e esgoto, se conheceram acréscimo moderado quanto à inclusão progressiva da população, não foram capazes de atingir a universalização. As redes de distribuição de água, segundo o IBGE, passaram a abranger 89,% dos domicílios urbanos em 2000, contra 60,5% em 1970; porém, apenas 18% dos domicílios rurais têm este serviço. O serviço de coleta sanitária tem desempenho ainda menos satisfatório: em 2000, apenas 56% das casas urbanas tinham disposição desse serviço elementar. Não existe, na prática, este serviço para as moradias rurais, que cobre apenas 3,3% delas.

rodante, em conservação, as ferrovias brasileiras têm problemas estruturais nada triviais. A inexistência de uma filosofia intermodal de transportes aliada a um estoque físico de capital obsoleto tem conduzido a uma competitividade que só decresce. [...] De fato, é ruim o estado de conservação das rodovias, responsáveis por 62% da carga transportada no país etc.²²⁷

O setor de telecomunicações foi o único setor que apresentou movimento ascendente ao longo da década de noventa, fato que expressa o *boom* pelo qual o setor passou neste período. No início dos anos 1990, este setor representava, em valor dos serviços totais, 1,38%. Passados dez anos (1999), quase dobrara sua participação: tinha 2,02% do valor total dos serviços. Por sua vez, os dados agregados dos serviços de transportes indicam que sua participação no valor correspondente aos serviços é declinante. Isso se traduz em rodovias e estradas em condições ruins de tráfego, diminuição da malha ferroviária e precarização da situação dos portos e do transporte marítimo.

Pode-se concluir que se os serviços “produtivos” apresentaram taxas tão baixas de crescimento, compondo ainda a menor fração das empresas que prestam serviços, os milhões de trabalhadores adicionais que ingressaram nos serviços ao longo da crise fordista tornaram-se trabalhadores improdutivos, segundo a definição adotada. Tal movimento geral pode ser observado com os dados da Tabela 9. Percebe-se que, contrariamente ao movimento absoluto e relativo dos trabalhadores alocados na construção civil – um setor “produtivo” por natureza – os trabalhadores alocados no comércio, em “outras atividades” (que englobam apenas funções improdutivas) e “por conta própria” (*idem*) apresentam taxas de crescimento quase sempre positivas e maiores do que 2% em relação ao ano anterior. Isto confirma um processo de alocação progressiva dos trabalhadores em funções que, ao invés de contribuir para acréscimo da riqueza social, a reduzem.

²²⁷ CEPAL/IPEA, *ibid.*, p.107-108.

Tabela 5.9. Brasil. Taxas de variação relativa da população empregada no comércio, por conta própria e em outras atividades. Regiões metropolitanas.

	Comércio		Conta própria		Outras atividades		Construção civil	
	Números absolutos	Taxa de crescimento relativo	Números absolutos	Taxa de crescimento relativo	Números absolutos.	Outras atividades	Números absolutos	Taxa de crescimento relativo
1990	2.408.413	6,17	3.116.157	9,24	1.184.264	-0,34	1.225.802	5,02
1991	2.198.030	-8,74	3.034.571	-2,62	1.074.805	-9,24	1.108.233	-9,59
1992	2.202.781	0,22	3.129.133	3,12	1.094.278	1,81	1.127.209	1,71
1993	2.281.995	3,60	3.188.677	1,90	1.117.782	2,15	1.080.719	-4,12
1994	2.360.839	3,46	3.373.922	5,81	1.107.931	-0,88	1.130.373	4,59
1995	2.447.658	3,68	3.507.836	3,97	1.134.188	2,37	1.111.714	-1,65
1996	2.510.920	2,58	3.720.073	6,05	1.143.960	0,86	1.164.254	4,73
1997	2.533.394	0,90	3.808.962	2,39	1.169.310	2,22	1.148.646	-1,34
1998	2.480.828	-2,07	3.783.691	-0,66	1.141.067	-2,42	1.155.259	0,58
1999	2.468.188	-0,51	3.856.265	1,92	1.171.627	2,68	1.130.728	-2,12
2000	2.605.899	5,58	3.986.180	3,37	1.249.904	6,68	1.153.780	2,04
2001	2.595.270	-0,41	3.965.871	-0,51	1.379.393	10,36	1.122.627	-2,70

Fonte: Ipeadata.

5.3.3. Implicações do crescimento das atividades de serviços

As práticas da terceirização e da desverticalização, como aspectos da reestruturação pós-fordista, foram responsáveis pelo acréscimo dos serviços no produto interno bruto pela modificação de sua contabilização nas contas nacionais. Eles saíram da rubrica da indústria e passaram a fazer parte do setor terciário, “inflando-o”. Porém, a discussão sobre os serviços não pode limitar-se a este enfoque apenas. Este é um aspecto secundário por detrás da crise do setor industrial. Para efeitos de desenvolvimento econômico, é o estancamento da industrialização propriamente dita, e suas decorrências para o restante da estrutura econômica, que deve constituir o centro das preocupações.

A elevação progressiva da participação do setor de serviços nas economias capitalistas *desenvolvidas*, como expressão da crise fordista, deve ser atribuída ao elevado grau de industrialização e conseqüente mercantilização da vida social nestes sociedades. Esgotadas as possibilidades de elevação da mais-valia pela expansão da acumulação industrial propriamente dita, o capital direcionou-se às esferas improdutivas, que, depois de eficientemente “colonizadas”,

levaram a um aumento das massas obtidas de mais-valia. Os setores “improdutivos” tornaram-se assim produtivos ou auxiliariam na produção de mais-valia. Como escreve Mandel:

1. assumindo parcialmente as funções produtivas de capital industrial propriamente dito, como é o caso no setor de transportes, por exemplo; 2. acelerando o tempo de rotação do capital circulante, como é o caso do comércio e do serviço de crédito; 3. reduzindo os custos indiretos da produção, como se dá na infra-estrutura; 3. ampliando os limites da produção de mercadorias: em outras palavras, substituindo os serviços individuais por rendimentos privados pela venda de mercadorias contendo mais-valia.²²⁸

Deste modo, a característica do capitalismo contemporâneo não é a constituição de economias “pós-industriais”, mas sim de economias onde a industrialização assumiu um grande papel.²²⁹ A questão, porém, é diferente para uma economia subdesenvolvida. Para esta, do ponto de vista da necessidade de valores de uso, nem sempre há uma excessiva acumulação de capital, dado que a condição do subdesenvolvimento, sua definição propriamente dita, é justamente a escassez de capital. Ali, se o capital tende a penetrar fortemente na esfera dos serviços, não é porque tenha se atingido um excesso de capital por si mesmo nos ramos “produtivos”. São os impedimentos estruturais, tais como endividamento excessivo, gargalos institucionais, caráter mercantil das burguesias locais etc.. que impedem a industrialização. Daí, é a *ausência* de acumulação de capital que leva à formação de estratégias de reprodução que progressivamente se afastam da acumulação industrial, e que vêm florescer sob a forma dos “serviços”.²³⁰

Portanto, no quadro da insuficiência de acumulação de capital que caracteriza a crise fordista, o inchaço do setor terciário não indica a presença duma economia terciária tecnicamente moderna. Apenas uma pequena fração dos serviços pode ser considerada tecnicamente evoluída, substancialmente aquela que serve aos grupos que detém maior renda, e por isso exigências mais elevadas. Outra fração, a majoritária, do setor de serviços, apresenta condições depreciadas em condições de trabalho, contratação, produtividade e capacidade técnica, o que reflete um padrão dual de consumo e demanda nas condições do pós-fordismo. Nesses setores menos modernos são

²²⁸ Ernest MANDEL, *O capitalismo tardio*, p.272.

²²⁹ Segundo ele, “enquanto o capital era relativamente escasso, concentrava-se normalmente na produção direta de mais-valia nos domínios tradicionais de produção de mercadorias. Mas se o capital gradualmente se acumula em quantidades cada vez maiores, e uma parcela considerável do capital social já não consegue nenhuma valorização, as novas massas de capital penetrarão cada vez mais em áreas não produtivas.” *Ibid.*, p.273.

²³⁰ Como resume Wilson do Nascimento BARBOSA: “Nem sempre os capitalistas têm o interesse de ampliar a produção.” *Acumulação de Capital no Brasil*, p.3.

alojados os trabalhadores do exército de reserva que se forma paulatinamente no quadro da crise de acumulação industrial. Daí os biscates, o tráfico de produtos, os “bicos”, os vendedores ambulantes, o pequeno comércio etc., que fazem elevar as taxas de trabalho sem carteira, de trabalho precário e outras modalidades de classificação.²³¹ Tal como escreveu Baran:

[...] a proliferação de ocupações ‘terciárias’ numa economia subdesenvolvida não deve ser confundida com sua expansão sob condições econômicas sociais desenvolvidas. Da mesma forma que a obesidade pode ser um indicativo tanto de riqueza quanto de miséria, assim também o fato de um grande número de pessoas se encontrar ocupado no setor da circulação de bens e da prestação de serviços pode significar tanto o progresso como o atraso econômico.²³²

Este aspecto tende a diferenciar o processo de crescimento do setor terciário na periferia capitalista, obscurecendo suas supostas vantagens. De fato, o crescimento dos serviços numa economia desenvolvida pode denotar um processo virtuoso de desenvolvimento econômico. Ele indica que a produção material da sociedade está cada vez mais maior, e que cada vez mais se podem fabricar e vender mercadorias com menores quantidades de trabalho e meios de produção. Seu barateamento progressivo, pelo crescimento da capacidade técnica, torna as atividades industriais cada vez menos representativas no produto social, porque as oportunidades de investimentos diminuem relativamente à medida mesmo em que crescem. O produto excedente, progressivamente aumentado, tal como apontam Baran e Sweezy em *Capital Monopolista*, vai sendo cada vez alocado em atividades improdutivas, à medida que a acumulação produtiva vai

²³¹ “O comportamento do nível doméstico da relação preços e salários demonstra o quadro de extensivo desaparecimento das formas de produção capitalista no país, que se encaminha para constituir um fato novo no pós-guerra, uma economia de enclaves diferenciada. A estagnação durou tanto, seus efeitos têm sido tão assustadores que, praticamente, uma geração inteira não conhece o trabalho industrial permanente. Esse desaprendizado é muito importante para um país de baixa escolaridade e de escolas ruins.” Wilson do Nascimento BARBOSA, *Dominação Imperialista e Globalização da Miséria*, p.29.

²³² Paul BARAN, *A Economia Política do Desenvolvimento*, p.160. Escreveu um assessor do FMI: “Na verdade, o país [Brasil] está situado abaixo da curva teórica [entre a renda per capita do país e a participação da indústria de transformação no emprego total], indicando que o emprego na indústria de transformação é muito menor do que deveria ser [...] A explicação para isso pode estar no fato de que o Brasil ter uma economia dual, combinando uma indústria de transformação altamente produtiva com um setor de serviços com produtividade relativamente baixa que absorve boa parte do grande excedente de mão-de-obra do país.” Robert ROWTHORN, *Indústria de transformação: crescimento, comércio e mudança estrutural*, in: *O futuro da Indústria no Brasil e no Mundo*, p.61

saturando-se pela sua própria dimensão e pelo seu próprio caráter oligopolista.²³³ Esse é o caminho geral que percorreram as economias mais ricas do sistema econômico hodierno. Na verdade, este é o caminho que já apontava Marx:

Com o desenvolvimento da produtividade do trabalho – com o desenvolvimento, portanto, do modo capitalista de produção (que tem contribuído para o desenvolvimento da força produtiva do trabalho mais que todos os outros modos anteriores de produção) –, a quantidade dos meios de produção (construções, máquinas etc..) incorporados ao processo de uma vez por todas sob a forma de meios de trabalho, e nele funcionando reiterada e ininterruptamente em período mais ou menos longo, cresce de maneira contínua, e que esse crescimento é condição prévia e ao mesmo tempo resultado do desenvolvimento da produtividade social do trabalho.²³⁴

Mas isso não significa que necessariamente a existência de um grande setor terciário indique um processo de desenvolvimento bem sucedido. Pelo contrário, seu crescimento paralelamente ao estancamento das atividades industriais indica situação anterior ao processo de desenvolvimento. Como Baran afirma: “[Supostamente] a expansão do setor de serviços causaria um aumento no Produto Nacional Bruto (definido no sentido usual), sugerindo, então, que teria havido ‘desenvolvimento econômico’. [Porém] tal fato teria sido considerado em muitos países um passo atrás e não um passo à frente na direção do progresso econômico.” Ele ressalta que, para construir-se um parque industrial que minore as deficiências do subdesenvolvimento, o setor de serviços tem papel minoritário. Para os planejadores das economias socialistas, era tácito que o esforço de superação do atraso dar-se-ia pela acumulação industrial. Completa Baran, citando relatório das Nações Unidas:

Os serviços que não se relacionam diretamente à produção e ao transporte de bens não são julgados produtivos nos países da Europa oriental. O seu valor é, por isso, excluído da renda nacional. Para um país pobre que está tentando desenvolver sua indústria e reduzir o subemprego que normalmente existe no setor de serviços, a definição marxista de renda nacional apresenta algumas vantagens óbvias sobre o conceito mais global, admitido para as economias altamente industrializadas e adotado comumente, hoje em dia, pelas nações subdesenvolvidas. *Economic Survey of the Europe since the War – 1953.*²³⁵

²³³ Esta explicação do aumento da capacidade produtiva dada a oligopolização e desaparecimento da concorrência é uma variante, feita por Baran e Sweezy (*Capital Monopolista*) e Steindl (*Maturidade e Estagnação no Capitalismo Americano*), à teoria do aumento da composição orgânica do capital de Marx.

²³⁴ *O Capital*, V.II, p.158.

²³⁵ Paul BARAN, *A economia política do Desenvolvimento*, p.48.

De fato, quanto mais os capitalistas investem em atividades não-produtivas, menor é a produção relativa, e assim a acumulação de capital. Isso pode ser visualizado com um simples exemplo. Suponha-se um clube noturno que serve a uma determinada cidade. Sua construção custou 50.000 reais, e seu faturamento mensal repõe seu capital fixo, os salários de funcionários, a energia elétrica, a manutenção etc.. A remuneração do capital é de 10%. Este estabelecimento provoca uma demanda de determinadas mercadorias, o que induz à continuidade da produção, e paga salários, que terão, dada uma determinada propensão a consumir, um efeito multiplicador x . Mas o clube não produz nada. Serve a um fim específico que é suprir uma necessidade espiritual, e não material. Sua demanda de bens se faz em relação a uma estrutura produtiva que já está montada, que já existe efetivamente, e que no máximo irá produzir mais se o clube noturno for mais freqüentado.

Mas se os 50.000 reais são investidos num determinado tipo de indústria, que tem uma demanda do mesmo modo que o clube noturno, a economia se modifica em termos *qualitativos*. Isto é, há mais uma indústria funcionando, e há mais riqueza material sendo criada. A construção da empresa também terá, do mesmo modo que o clube, um efeito de demanda em relação ao resto da estrutura industrial já existente, mas com a diferença de que, uma vez montada, contribuirá com ainda mais produção. Deste modo, a “demanda efetiva” que o setor de serviços provoca nos setores industriais seria substituída pela demanda efetiva que uma empresa industrial criaria. Mas com a vantagem de que a empresa, assim que passasse a funcionar, viria *acrescentar* à produção existente – ao passo que as mercadorias que o clube noturno adquire são consumidas de modo improdutivo. Um clube demanda bebidas, técnicos de som, instrumentos de som; tais são fabricados; uma empresa demandaria ferramentas, energia, insumos, e pagaria salários. Contudo, os recursos, para a segunda, seriam empregados na produção de *mais* mercadorias. No clube noturno, seus trabalhadores *gastam* o que consomem, e não *produzem* a partir do que consomem, nos termos como colocava Smith.²³⁶

Além disso, o fato de que as atividades de serviços têm de ser remuneradas com a taxa de lucro média constitui uma alocação não-ótima de recursos, típica do sistema subdesenvolvido. Neste, a necessidade de que toda atividade econômica deva render a taxa de lucro média, incluídos aí, deste modo, os serviços, faz com que atividades que não propiciem esta taxa de lucro não sejam realizadas, por mais necessárias que sejam à coletividade. Daí não ser a “mão invisível” do

²³⁶ Ver a discussão em *Teorias da Mais-valia*, em “Adam Smith e a idéia de trabalho produtivo”.

mercado, dada pelo lucro, uma orientação que conduza sempre à racionalidade do ponto de vista da alocação dos recursos, dadas as necessidades sociais. O resultado é uma alocação não-racional, do ponto de vista da coletividade, do excedente econômico. Estas atividades não são, quase sempre, as que mais se necessita para fins de desenvolvimento econômico. Este é um dos pontos de estrangulamento mais estruturais da economia subdesenvolvida. Do mesmo modo, o fato de que muitas atividades rendam taxas de lucros muito elevadas faz com que se desenvolva uma plethora de atividades que não interessam diretamente ao desenvolvimento.

Neste sentido, o aumento da população e da participação no valor das atividades de serviços paralelamente à crise industrial expressa então um indicativo da manutenção do subdesenvolvimento. A deficiência crescente nos serviços mais “produtivos”, necessários à circulação do capital, e a elevação da plêiade de atividades terciárias que alocam milhões de trabalhadores em funções improdutivas, expressam tão-somente a debilidade da acumulação de capital. As políticas econômicas que induzem à estagnação da acumulação de capital industrial só podem contribuir para o agravamento das dificuldades.

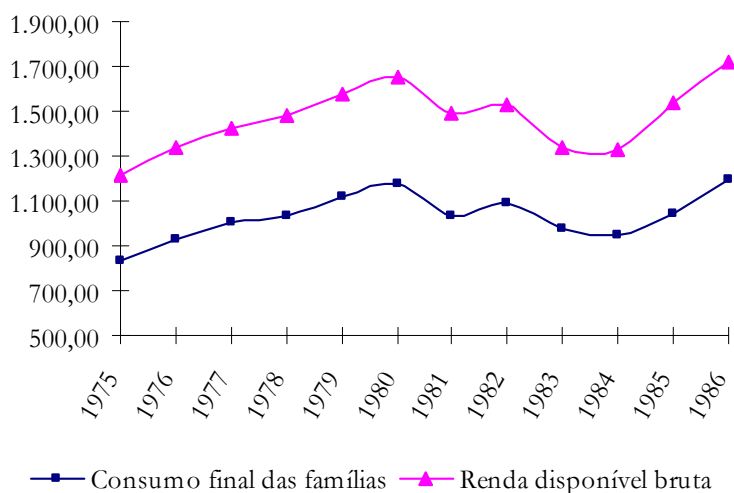
5.4. A força de trabalho na crise fordista

A deterioração das condições de vida e trabalho, com crescente desemprego, constituíram, na maior parte dos países, a faceta mais visível do mundo pós-fordista. Estas transformações para a força de trabalho constituem o próprio corolário da crise fordista, com sensível queda no padrão de vida e desaparecimento de seus mecanismos reivindicatórios. Este cenário contrastou com um passado “fordista” de crescimento, ainda que limitado, da renda e do poder de compra, e assim do consumo. Contrastou com um passado de garantias trabalhistas, e de força da articulação dos trabalhadores como classe social, mediante partidos e sindicatos. As transformações do pós-fordismo colocaram por terra estas condições, que passaram a ser vistas como meramente históricas, e não como condição natural intrínseca ao sistema capitalista.

Isso se deu também no Brasil, com as peculiaridades já ressaltadas. Aqui não houve *Welfare State*. Não houve “acordo” dos trabalhadores com as burguesias locais, mas sim, no período de auge da industrialização fordista, a configuração de um Estado repressor, que perseguiu os trabalhadores e seus líderes. Porém, o crescimento econômico permitiu, ainda que em termos

absolutos – pois o modelo se dava com a concentração de renda – o crescimento da renda e do consumo, que permitia aos poucos o alargamento do mercado de consumo de massas. Garantia-se a reprodução ampliada dos dois departamentos, mediante um padrão de regulação funcional a esta tarefa. Isto se vê nas séries do gráfico 5.17, disponibilizada pelo Ipea. Tal fora o modo de caminhar do fordismo periférico brasileiro: mesmo que, nos termos em que falava o ex-Ministro Delfim Netto, o “bolo” não fosse distribuído de modo igual por todos depois de seu crescimento, o mero crescimento, ainda que desigualmente distribuído, fazia aumentar seu consumo absoluto.

Gráfico 5.17. Brasil. Consumo final das famílias e renda disponível bruta: 1975-1986. Bilhões de R\$ de 2004. Fonte: Ipeadata. Deflator IGP-DI.

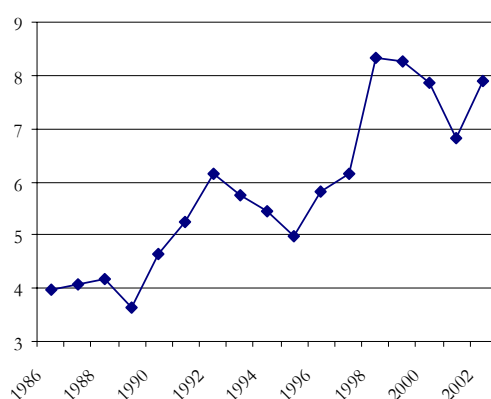


Como se viu, a estagnação da produção nos anos oitenta foi acompanhada pela diminuição da renda e do consumo agregado da maioria das famílias. Nos anos noventa, mudou a política econômica, mas o padrão de estagnação do produto não foi alterado. E desta vez, todo o regime de acumulação anterior foi colocado em xeque. Conseqüentemente, à política econômica recessiva uniu-se a reestruturação econômica resultante da abertura da economia, que implicou em forte diminuição dos gastos com capital variável nos empreendimentos industriais. Assim, a elevação da produtividade, paralelamente ao declínio relativo das taxas de investimento, resultou num drástico aumento do desemprego e da queda do poder de compra.

Daí, estas transformações para o fator trabalho se explicam pelo próprio processo de engendramento da crise e da reformatação do regime de acumulação fordista. Estas modificações

originaram-se tanto das transformações no plano da esfera da regulação, com a consolidação de uma política macroeconômica de caráter recessivo e a institucionalização da flexibilização dos direitos dos trabalhadores, como no âmbito intra-firma. Tal resultou em conjugação perversa de diminuição das taxas de investimento e proteção ao trabalhador, com elevação dos níveis de produtividade e rotação da mão-de-obra. Estes traços levaram ao aumento do desemprego e queda da renda.

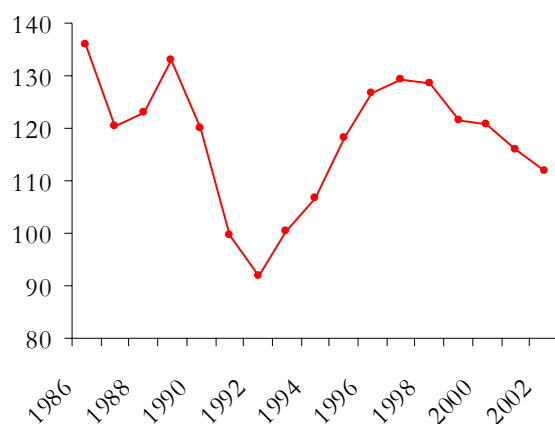
Gráfico 5.18. Brasil. Taxa de desemprego aberto. Referência: 30 dias. Regiões Metropolitanas.



Fonte: Ipeadata.

Tais resultados podem ser visualizados nos gráficos 5.18 e 5.19. Os índices oficiais de desemprego aberto saltaram de 4% em 1986 para quase 9% no início do século XXI. Os rendimentos, por sua vez, passaram por trajetória de queda brusca entre 1986 e 1992, apenas recuperando-se em parte no primeiro governo Fernando Henrique, para depois cair novamente, quando as condições externas se deterioraram. É relevante assinalar, nesta perspectiva, que, no início do século XXI, o rendimento médio real dos trabalhadores, aqui medido nas regiões metropolitanas, se encontra mais baixo do que no início da segunda metade dos anos oitenta.

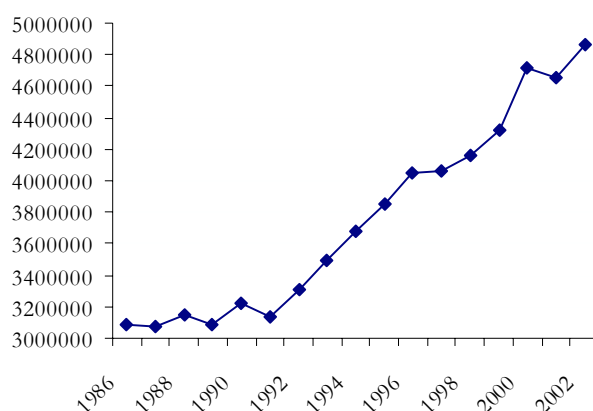
Gráfico 5.19. Brasil. Rendimento médio real nas Regiões Metropolitanas. 1994 = 100.



Fonte: Ipeadata.

Outros índices corroboram a precarização da situação dos trabalhadores no novo ambiente pós-fordista. No gráfico 5.20, nota-se que a partir das transformações liberalizantes, no início dos anos 90, o número de trabalhadores sem carteira nas regiões metropolitanas sobe vertiginosamente, tal como no gráfico que assinala o aumento da produtividade da indústria de transformação colocado na seção anterior. Trata-se de outro “marco” da reformatação do padrão fordista. Por sua vez, no gráfico 21 assinala-se a queda constante do índice de emprego formal no Brasil, que é outro modo de afirmar o que está no gráfico 20. E, no gráfico 22, ilustra-se, tal como dito, a burguesia local tirou vantagem destas transformações verificadas, com a relação entre a riqueza dos 10% mais ricos no Brasil e a dos 10% mais pobres tendo ido de 45 na década de 1980 a mais de 80 na década seguinte.

Gráfico 5.20. Brasil. Trabalhadores sem carteira assinada. Regiões Metropolitanas.



Fonte: Ipeadata.

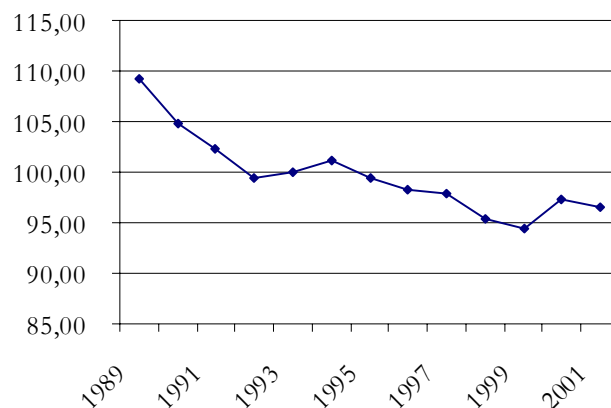
A crise fordista, portanto, significou um recuo ainda maior quanto às conquistas que os trabalhadores brasileiros ainda detinham. Desta vez, a partir de 1986, houve queda *absoluta* da renda – diferentemente do período 1970/1980 – conjugada com *mais* diferenciação social. Quer dizer, com mais concentração de renda, e mais desemprego. Aqui o número ultrapassou todos os registros anteriores. A flexibilização e aumento da insegurança das condições de trabalho, tal como ilustrados no capítulo 3 – expressas na conhecida prática pós-fordista da terceirização – não levaram, ao contrário do que defendiam seus defensores, a uma maior contratação da mão-de-obra. Não eram os “custos trabalhistas” os responsáveis principais pelas dificuldades, mas sim a própria recessão da economia.

Nesse ínterim, desapareceu a solidariedade de classe entre os trabalhadores, típica do fordismo. O pós-fordismo, deste modo, teria também um padrão específico dominante de relacionamento entre os trabalhadores, e entre os trabalhadores e capital. Esta seria marcada pelo arrivismo e pela crescente consolidação da ideologia burguesa sobre os que conseguiram sobreviver ao processo de reestruturação, forçando uma marcante diferenciação econômica e ideológica entre empregados e desempregados, que os impede de reconhecerem-se como pertencentes à mesma classe proletária. Daí a “padronização” do consumo e a homogeneização social do fordismo terem dado lugar à diferenciação crescente no acesso aos bens produzidos, destacando-se de um lado um setor social minoritário, que inclui parte dos assalariados, e outro, formado pela grande massa. No interior deste grupo dos trabalhadores empregados, estabeleceu-se

o diferencial de rendimentos entre os cargos mais altos e os menos remunerados. Houve condições, assim, para o crescimento e consolidação de uma espécie de nova “aristocracia operária” entre os trabalhadores. E isto não poderia deixar de ter conseqüências negativas no plano das práticas políticas dos trabalhadores como classe social, onde os interesses de alguns grupos de trabalhadores foram sendo vistos cada vez mais como interesses de todos eles. A alocação da maior parte dos trabalhadores nos setores de serviços corou essa guinada conservadora, pois ali sua combatividade sempre se verificou ser menor.

Assim, neste ambiente de transformações rápidas e desorganizadas no sistema capitalista, as relações entre os trabalhadores passaram a ser “cada vez mais tópicas, contextuais”. E “na medida em que [estas relações] aprofundam a heterogeneidade da experiência social, dificultam a formação de uma ação coletiva que produza afinidades entre elas, tornando o conflito social confuso e descentrado.”²³⁷

Gráfico 5.21. Brasil. Índice do emprego formal no Brasil. Dezembro de 2001 = 100.



Fonte: Ministério do Trabalho. Boletim do Banco Central. Março de 2003. V.39. N.3

Estas alterações históricas talvez expliquem porque os trabalhadores têm sido um interlocutor passivo nas transformações a que foram submetidos. No caso brasileiro, não foram capazes de fazer surgir em seu seio organizações que se opusessem às políticas de empobrecimento para o pagamento dos encargos da dívida nos anos oitenta. Também não foram

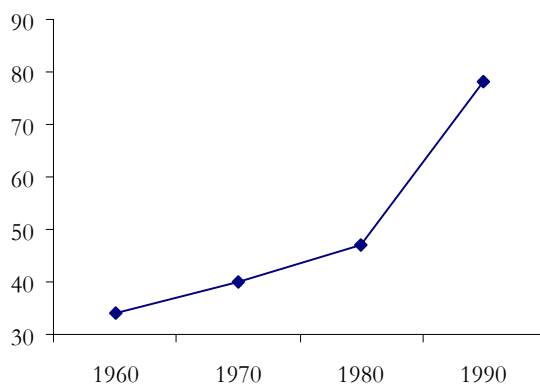
²³⁷ Luiz Antonio Machado DA SILVA. Mercado de Trabalho ontem e hoje: informalidade e empregabilidade como categorias de entendimento. In: *Além da Fábrica: trabalhadores, sindicatos, e a nova questão social*, p.163.

capazes de se opor às políticas neoliberais que iam de encontro a seus interesses, tais como a (i) flexibilização da mão-de-obra, (ii) a demissão e o desemprego em massa pela reestruturação econômica, (iii) uma política econômica concentradora da renda, (iv) elevação do trabalho precarizado, como o feito sem carteira de trabalho, entre outros. Isto espelha como, durante o fim do regime fordista, se deu a trajetória de sua articulação política. Suas instâncias de representação já existentes não foram capazes de constituir bloqueio a esta série de transformações a que foram progressivamente submetidos. E também não conseguiram articular novos meios reivindicação, face às novas condições do novo regime de acumulação que se criavam ao longo dos anos noventa.

Completa Waldir José de Quadros:

Merece destaque a ampla difusão dos valores característicos do ‘capitalismo selvagem’, em que aquele que ascende socialmente, ou tem esperança de fazê-lo, torna-se solidário com os privilégios e ‘monopólios sociais’. Enfatizamos que a resistência a este predomínio e a busca de uma alternativa de caráter nacional e popular tem se revelado frágeis e impotentes para reverter a situação. Bastaria assinalar aqui que os governantes que desde 1989 vêm ditando os rumos da nação foram eleitos (e reeleitos) por esta mesma sociedade, ou seja, o eleitorado tem recusado a alternativa nacional e popular, tal como ela se apresentou ou foi apresentada por seus adversários.²³⁸

Gráfico 5.22. Brasil. Razão entre a parcela da renda total apropriada pelos 10% mais ricos e pelos 10% mais pobres - 1960, 1970, 1980, 1990.



Fonte: Ipeadata.

Deste modo, ao lado da queda e da concentração da renda e da elevação do desemprego, outra dificuldade enfrentada pelos trabalhadores foi se articular como classe, face aos interesses da

²³⁸ A evolução recente das classes sociais no Brasil. In: *Trabalho, mercado e sociedade*, p.41-2.

burguesia local, nas novas condições históricas do capitalismo brasileiro – a do pós-fordismo. A elevação do desemprego e a queda da renda são certamente o contraste mais forte com o mundo fordista, e caracterizam o novo cenário. Este é, sob todos estes aspectos, um ambiente de ganhos para a burguesia, em detrimento do fator trabalho. O ataque aos direitos dos trabalhadores, pela flexibilização das condições de trabalho, teve, portanto, como resultado principal, o aumento das taxas de mais-valia, e não o aumento dos gastos com capital variável. Este, mesmo se tornando mais barato, não foi expandido.

O problema fundamental desta nova época, para os trabalhadores, parece ser este: necessitando o processo produtivo cada vez de *menos* de trabalho vivo, com o crescimento da produtividade elevando-se a cada ano, a mão-de-obra torna-se um recurso abundante demais. E assim, excedente, do ponto de vista da lógica capitalista. Constituindo a única mercadoria que o trabalhador tem a apresentar ao capitalista, ela vai sendo desvalorizada e cada vez menos demandada, ainda mais porque outra característica do novo regime de acumulação é o baixo crescimento. Daí, o desemprego grassa, o poder de reivindicação desaparece e, ante a incapacidade – ou, de acordo com a maneira como vê a questão, o desinteresse ou a falta de necessidade – do sistema por garantir, de algum modo, uma renda mínima a todos os que não têm trabalho, é inevitável que a crise social se aprofunde.

6. Conclusões

O humanitarismo pode no caso exigir que o livre-comércio se instaure somente lenta e gradualmente, e com muita reserva e circunspeção. Se estes altos direitos e proibições se eliminarem de uma vez só, as mercadorias estrangeiras mais baratas e da mesma classe poderiam vir tão rapidamente ao mercado nacional que privariam de súbito a muitos milhares dos nossos nacionais de seus empregos e meios de subsistência ordinários. O transtorno que isso causaria poderia ser sem dúvida muito considerável.

Adam Smith, *A riqueza das Nações*, 1776.

Pode-se resumir os resultados e conclusões da dissertação como se segue. No capítulo 2 viu-se como a política do ajuste, patrocinada pelo Fundo Monetário, foi incapaz de conduzir a economia à reprodução ampliada daquele regime de acumulação então vigente, isto é, o fordista. Pelo contrário, as políticas brasileiras levaram à recessão do produto *per capita*, com diminuição absoluta dos níveis de investimento e produção. Destacou-se ali que as *opções* de política econômica brasileira envolviam: 1. um bom desempenho exportador, para fazer frente aos encargos externos; 2. uma diminuição da relação dívida/PIB, pelo crescimento interno ou pela renegociação da dívida; 3. a atração de capitais externos; 4. forte contração das importações, mediante recessão interna.

Deste leque de opções, viu-se como se optou por uma variante conjunta de 1 e 4, tendo as políticas do FMI, e o contexto externo de exigência dos pagamentos, eliminado as opções por 2 e 3. Deste modo, criou-se uma combinação de (1) forte movimento exportador, (2) progressiva saída de capitais do país – tanto pelos encargos da dívida como pela remessa de lucros das empresas estrangeiras – e (3) retração interna, com paralela estatização da dívida externa e posterior descontrole dos gastos públicos. A retração interna foi necessária porque as divisas geradas pela exportação foram insuficientes para o pagamento dos encargos externos, isto é, face ao montante da dívida.

As conseqüências deste processo frutificaram em crescente inflação, que era o resultado de uma série de fatores. (I) A desvalorização da moeda local no início da década foi seguida pela estatização da dívida e descontrole das contas públicas, que teve de orientar-se cada vez mais pela mera emissão de moeda. (II) A saída de dólares, e sua cobertura em moeda local aos agentes exportadores, via Banco Central, também criava fortes pressões inflacionárias. (III) Tendo de instaurar a recessão interna, face à insuficiência dos recursos gerados pela exportação, a produção estava bloqueada, com os investimentos públicos e privados em queda.

Como a orientação básica da política econômica teve de mover-se pela retração interna, os planos de estabilização não transcenderam esta orientação, e assim não fizeram mais que exacerbar tais problemas monetários. Não sancionando o aumento da capacidade produtiva, seja pelos investimentos públicos ou privados – o único método funcional de pôr fim a uma inflação que, como destacava a literatura estruturalista, não era apenas “inercial” – a inflação caminhava paralelamente à recessão, com sensível piora nas condições de vida da população trabalhadora. A política do “ajuste” levaria, pois, ao estancamento dos parâmetros fordistas de acumulação de capital.

Após o pagamento da maior parte dos encargos externos, com maciça saída de recursos do país, e a renegociação dos compromissos externos restantes em fins da década no início dos anos noventa, uma política mais autônoma brasileira poderia ter dado vazão à reprodução ampliada nas bases do regime de acumulação então vigente. Nada impedia, *a priori*, que, estabilizada a situação, e eliminada a restrição externa, uma ampliação horizontal da produção não pudesse ser levada a cabo. Assim, o país poderia ter avançado na substituição de importações de mais ramos da cadeia produtiva, levando à frente a experiência da industrialização em moldes *fordistas*, que era ainda incompleta.

Esta opção não foi seguida pelas autoridades. Nos capítulos 3 e 4 mostrou-se como o contexto em que se deram as renegociações da dívida externa coincidiu com a ascensão ao poder no Brasil das forças mais conservadoras e atreladas ao status de *dependência* que havia à época. As condições para a renegociação da dívida externa e a volta do país ao “mercado internacional de capitais” foram a exigência, pelas instituições externas (FMI, o Banco Mundial etc.), da aplicação dos preceitos do então recente “Consenso de Washington”. Eles traziam embutidos uma série de medidas de política econômica que engendrariam a completa reformulação do regime de

acumulação. Ao contrário de induzir à reprodução ampliada nos marcos do regime fordista, optava-se por seguir as determinações externas, que exigiam a reformulação das regras de operação da economia brasileira de acordo com os interesses do regime pós-fordista vigente externamente. Isso implicava flexibilizar a economia no sentido de conectá-la com os circuitos externos de acumulação financeirizada. A “abertura” da conta de movimento de capitais do B.P. e a introdução do câmbio flexível evidenciaram como exemplo mais acabado estas políticas.

A semi-dolarização da economia, e a posterior consolidação de uma política econômica monetarista, permitiram (I) a queda rápida da inflação, (II) tornaram viável a privatização dos ativos produtivos locais – principalmente públicos – e (III) a acumulação financeirizada, em torno da dívida pública, garantida. O expediente de elevar as taxas de juros, no contexto de rápidas fugas de capital, elevou o endividamento interno do governo. Tal criou uma progressiva influência dos detentores da dívida pública sobre a política macroeconômica, que, em seus esforços para que o governo procedesse com o pagamento dos compromissos assumidos, exigiu baixas taxas de inflação e contenção de gastos públicos. Isto perpetuou a orientação da política monetarista.

Viu-se quais eram as características das transformações levadas pelo governo de Fernando Henrique, e quais suas conseqüências no plano da economia doméstica, mais especificamente no capítulo 5. Privatização, política econômica monetarista, abertura do comércio exterior, flexibilização do câmbio, liberalização dos movimentos de capital, conformavam mudanças no que se chamou de *padrão de regulação* do regime de acumulação. Os mecanismos da era fordista foram substituídos pelo da nova fase pós-fordista. E, correlatas às modificações no padrão de regulação, deram-se as transformações no padrão de acumulação produtiva. Estas mudanças – terceirização, flexibilização, robotização etc. – foram induzidas pela própria modificação do padrão de regulação, tais como a abertura comercial e valorização do real. Deste modo, os parâmetros fordistas no campo da regulação e da acumulação desapareciam, face ao novo regime de acumulação.

Portanto, o novo ambiente “pós-fordista” tem um padrão de regulação e um padrão de acumulação produtiva que lhe são correspondentes: o primeiro envolve as próprias reformas liberais, tais como a retirada do Estado da esfera da produção, a administração macroeconômica que privilegia baixas taxas de inflação, e a conseqüente política monetária “ortodoxa”, que sanciona a acumulação financeirizada. A produção é feita nos moldes da “acumulação flexível”,

com a progressiva perda de direitos do trabalho, aliada a um grande avanço dos métodos produtivos, baseados nos ganhos da chamada terceira revolução industrial.

Neste novo regime, parte dos rendimentos, e da mais-valia produzida na esfera real da economia, são canalizados de forma financeirizada, e aí vão sendo acumuladas de forma improdutiva, cada vez mais às expensas da economia “real”. Isto é, tal excedente, que sob outra óptica de orientação do produto, poderia traduzir-se em elevação da produção e bem-estar coletivo, é acumulado de forma improdutiva na esfera financeira, o que impede que se traduza em novas inversões produtivas. Estas características mostraram-se particularmente exacerbadas no caso brasileiro. O novo modo de regulação do pós-fordismo no Brasil, principalmente no que toca às políticas do governo propriamente ditas, sancionam especialmente tais ganhos financeirizados, tanto internos como externos. A subordinação da política econômica a eles, expressas na abertura da economia aos fluxos externos de capital, e a adoção da política monetarista, explicam, no limite, a imobilidade do governo em exercer políticas anti-cíclicas e contribuir para a elevação da produção. Neste sentido, no Brasil, boa parte da estagnação atribuída ao pós-fordismo explica-se por esta captura das políticas públicas – tais como a política monetária e fiscal – pela acumulação financeirizada.

Nos termos da teoria de Gramsci, o pós-fordismo, em termos globais, é a etapa que sucede ao fordismo, na história do sistema capitalista. Ele envolve um determinado nível de desenvolvimento das forças produtivas, que no caso deve ser enfocado como representado pelas descobertas e aplicação produtiva dos avanços da chamada terceira revolução industrial, ou dos avanços da microeletrônica. A relação entre capital e trabalho não é mais, como no fordismo, mediada pelo crescimento progressivo da renda e fortalecimento organizativo dos trabalhadores. Pelo contrário, estes conheceram um refluxo em seu poder de compra e atuação, com aumento das disparidades sociais, e em sua capacidade de mobilização. O desemprego reforçou-se como estrutural, e a insegurança e falta de perspectivas reinam. O Estado, por sua vez, não mais sanciona a reprodução ampliada, e sim a acumulação financeirizada, tendo sido capturado pelas camadas mais parasitárias do sistema capitalista, isto é, a burguesia rentista. Neste sentido a acumulação financeirizada pode ser um indício do decréscimo dos retornos da inversão produtiva, que parece ser a marca distintiva do regime pós-fordista. A acumulação financeirizada pode, nesta perspectiva, ser caracterizada como uma estratégia das atuais políticas das camadas burguesas em

expandir seus rendimentos, não mais mediante a reprodução ampliada, mas sim mediante a financeirização de seus investimentos.

Neste sentido, os avanços da microeletrônica, as reformas trabalhistas, a perda de direitos do trabalho etc. parecem não ter dado vazão a uma grande rodada de investimentos produtivos, restando a acumulação financeira como a estratégia mais funcional de expandir os ganhos das classes proprietárias. Isto traduz-se, remetendo-se a Lipietz, numa combinação entre reprodução simples, em ambos departamentos, com acumulação intensiva, na qual o uso das técnicas microeletrônicas exigem cada vez menos capital variável. Estariam aí as explicações seja (I) para o crescente desemprego, assim como (II) para a própria queda dos investimentos produtivos, devido ao aumento da composição orgânica do capital. De fato, o crescente aumento do capital constante, ainda que barateado, conjugado com um crescente excesso de capacidade instalada no parque manufatureiro mundial, constitui o fio condutor para a explicação da queda das taxas de inversão produtiva no ambiente pós-fordista. Quer dizer, a razão pela qual os investimentos da classe capitalista se canalizam para o setor de serviços e principalmente para a financeirização.

No caso brasileiro, estas condições se dão, como se viu, de forma específica, e o estancamento da produção, ou da acumulação ampliada em ambos departamentos, deve ser interpretado não tanto – ou não apenas – como uma progressiva queda das taxas de lucro pelo crescimento da composição orgânica do capital, mas antes como fruto de políticas econômicas marcadamente recessionistas, introduzidas pela mudança do padrão de regulação antes mesmo que a experiência do fordismo brasileiro tivesse atingido dimensões mais amplas. É o mesmo elemento “político” da recessão de que fala Steindl ao comentar a crise dos anos setenta.²³⁹ O componente *político*, aí, não poderia ser desprezado, portanto. Como se afirmou, a reformatação do antigo fordismo foi *acelerada* pelas políticas locais, mesmo antes de este ter sido levado a seus limites. A aplicação das políticas liberais – expressão da nova “regulação” pós-fordista – acelerou a crise fordista no Brasil, diferentemente das experiências dos países centrais, onde ela parece de fato ter chegado a um impasse por si mesma, que frutificou nas alterações citadas.

Pode-se, com isso, elencar algumas particularidades do pós-fordismo brasileiro, quanto às características do pós-fordismo no centro do sistema:

²³⁹ Ver o prefácio de *Maturidade e Estagnação no Capitalismo Americano*.

- a desnacionalização de seus ativos, com a abertura à “globalização”, parece ter sido mais profunda, com a repatriação de lucros e dividendos atingindo proporções crescentes do balanço de pagamentos;

- as empresas nacionais, e estrangeiras, aplicam poucos recursos no desenvolvimento de tecnologias locais, dado o preço muito baixo da mão-de-obra local; importam-na, na grande maioria das vezes;

- a financeirização parece ter atingido proporções também maiores, com sucessivos lucros recordes e grande poder na delimitação que uma política econômica que privilegie os bancos (os principais detentores da dívida pública interna);

- o desemprego da mão-de-obra atingido patamares particularmente altos, em contraposição aos grandes centros;

- a “ideologia” monetarista instalou-se com particular força entre os dirigentes e economistas mais próximos a eles, de modo que a atuação das autoridades tem se pautado por uma “ortodoxia” muito elevada, o que ajuda a explicar as baixas taxas de crescimento do Brasil, inclusive em relação aos assim chamados países periféricos;

Admitir, contudo, a existência deste estado de coisas não significa admitir que “não há alternativas”. Muitos países não passaram do fordismo ao pós-fordismo do modo abrupto como o Brasil, com perdas e danos sociais tendo sido muito menores. Trata-se do espaço das manobras políticas e suas decorrências para a escolha desta ou daquela política econômica. Trata-se, como escreve Lipietz, do modo pelo qual cada experiência nacional levou à frente a experiência da industrialização e da inserção externa. Escreveram Paul Hirst e Grahame Thompson:

Muitos analistas e políticos entusiastas foram além da evidência ao superestimarem tanto a extensão da dominação dos mercados mundiais como sua ingovernabilidade. Sendo assim, devemos procurar o feitiço deste mito incômodo. A velha explicação racionalista dos mitos primitivos é de que eram um modo de mascarar e compensar o desamparo da humanidade diante do poder da natureza. Neste caso, temos um mito que exagera o grau de desamparo de nosso desamparo diante das forças econômicas contemporâneas. Se as relações econômicas são mais governáveis (nos dois níveis, o nacional e o internacional) do que muitos analistas contemporâneos supõem, então deveríamos explorar a escala o alcance possível dessa governabilidade.²⁴⁰

²⁴⁰ *Globalização em questão*, p.21.

Trata-se então de encarar as transformações da ordem pós-fordista como históricas, e, portanto, como fenômeno social passível de transformação mediante um projeto racional e consciente de grupos sociais organizados, dentro da ordem de possibilidades que estão à disposição das forças sociais, inclusive institucionais. Tal como se colocou, havia um leque de políticas à disposição das administrações brasileiras dos anos oitenta e noventa (assim como há hoje). A opção por uma ou outra leva à perda de privilégios de certas classes, com benefício de outras, e vice-versa. Tal depende, no fundo, da correlação de forças entre as classes, e dos interesses que as orientam.

No Brasil, optou-se pelo pagamento da dívida e pela rápida abertura, com exclusão de outras políticas alternativas, o que acabou levando à crise fordista e depois à instauração do padrão pós-fordista, com as conseqüências citadas. Evidentemente, esta era a política que implica em menores perdas para a elite local, sempre conectada em associação “dependente” com o exterior. Porém, não obstante as pressões externas, não havia motivos *a priori* para que tivesse sido assim, assim como também não há motivos antediluvianos para a aceitação das condições do mundo pós-fordista – isto é, o discurso de que “não há saída”. Como sempre, o aguçamento do debate e seu reflexo no campo da política econômica, fruto da pressão social e da obtenção de vitórias no campo da “hegemonia”, poderia alterar esta ordem de coisas. O fato de que não o faça não significa que não o poderia.

Assim, a modificação das condições do mundo pós-fordista, com sua crescente exclusão dos trabalhadores do processo produtivo, gasto improdutivo do excedente econômico, progressiva concentração da renda, financeirização da riqueza, inserção externa dependente etc., depende da capacidade de mobilização de determinados grupos sociais em lutar por políticas econômicas e sociais que os privilegiem, ao contrário das que foram adotadas. Isto elevaria, de novo nos termos de Gramsci, seu poder na disputa pela “hegemonia”. O discurso oficial, que traduz os interesses dos atuais setores privilegiados, de que não há alternativas no mundo pós-fordista, é apenas a tradução disfarçada de que, se conseguida, a alteração das condições econômicas trará convulsões e perdas principalmente para os grupos mais parasitários que o capitalismo engendra no mundo periférico.

No limite, isto significa afirmar que o excedente econômico produzido pode ser canalizado de forma produtiva, não devendo sua inversão necessariamente ser orientada de acordo com a lógica da taxa de lucro, que é o fio condutor que explica, no fundo, as contradições do mundo pós-

fordista. Isto significaria orientar a produção não de acordo com a lucratividade que ela pode proporcionar – tal como existe sob o capitalismo, e assim sob o pós-fordismo – mas sim de acordo com uma produção voltada para os valores de uso, preponderantemente.

É neste sentido que se afirmou que a crise e a reformatação fordistas poderiam ter sido evitadas no Brasil, isto é, que não eram necessidades antediluvianas. A experiência da industrialização poderia ter sido levada mais à frente, mediante a seleção de políticas econômicas apropriadas. O fato de que as políticas brasileiras não tenham conduzido a esta estratégia explica, assim – nos termos em que escrevia o sociólogo Fernando Henrique Cardoso – o modo *dependente* e *associado* pelo qual se deram as relações entre a classe dominante local e as demandas externas ao Brasil, pois as políticas adotadas foram a mera aplicação dos receituários vindos de Washington.

O fato de que este destacado sociólogo tenha sido, justamente, o mais proeminente artífice local desta inserção externa dependente nos anos noventa é, de certo modo, irônica, pois é a confirmação de que ele esteve, por fim, certo, atuando de acordo com as próprias conclusões e resultados a que chegou em seus estudos passados. E, justamente, ao demandar da crítica que “esquecesse” o que escreveu, não fazia mais que ilustrar o processo que operava sob aquilo que Hegel um dia chamou de “astúcia da Razão”. Neste caso, porém, seria mais apropriado falar-se em – tal como certa vez definiu William Leiss – “astúcia da sem-razão”.

Bibliografia e fontes

Fontes. Periódicos e Endereços eletrônicos

BACEN – Boletim do Banco Central do Brasil.

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

CONJUNTURA ECONÔMICA, Fundação Getúlio Vargas/Instituto Brasileiro de Economia.

CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina

DIEESE – Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Sócio-Econômicos.

FEE – Indicadores Econômicos Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser.

FMI – Fundo Monetário Internacional.

FGV – Fundação Getúlio Vargas.

FUNCEX – Fundação Centro de Estudos do Comércio Exterior

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

IEDI – Instituto de Estudos para Desenvolvimento da Indústria.

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

JORNAL FOLHA DE SÃO PAULO, várias edições.

CADERNO FOLHA MAIS, várias edições.

JORNAL O ESTADO DE SÃO PAULO, várias edições.

NEPHE – Núcleo de Economia Política e História Econômica do Departamento de História da FFLCH-USP

REVISTA DE ECONOMIA POLÍTICA, São Paulo, Editora 34.

SEADE – Sistema Estadual de Análise de Dados

SECEX – Secretaria de Comércio Exterior

ONU – National Accounts Statistics: Main Aggregates and Detailed Tables.

Bibliografia

ABREU, Marcelo de Paiva (org). *A Ordem do Progresso: cem anos de politica econômica republicana no Brasil, 1889 – 1989*. Rio de Janeiro, Campus, 1991.

- AGLIETTA, Michel. *Macroeconomia financeira. Crises financeiras e regulação monetária*. São Paulo: Edições Loyola. 2001. 117 p.
- _____. *Regulación y crisis del capitalismo: la experiencia de los Estados Unidos*. Madrid: Siglo Veintiuno de Espana. 1979.
- ALLAIN, Marcelo Resende. *A abertura comercial e estabilização econômica: uma discussão do caso brasileiro*. Dissertação de Mestrado. FEA-USP. 1995.
- AMIN, Ash (ed.). *Post-fordism. A reader*. London: Blackwell. 435p.
- ANTUNES, Ricardo. *Os sentidos do trabalho*. São Paulo: Boitempo Editorial. 1999. 258 p.
- _____. *Adeus ao Trabalho? Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho*. Campinas: Editora Cortez/Unicamp. 1995.
- _____. *A desertificação neoliberal no Brasil (Collor, FHC e Lula)*. Campinas: Autores Associados. 2004.
- ARRIGHI, Giovanni. *A ilusão do desenvolvimento*. Petrópolis: Editora Vozes. 1997.
- BACHA, Carlos José Caetano. *Macroeconomia aplicada à análise da economia brasileira*. São Paulo: Edusp. 2003. 255 p.
- BAER, Werner. *Economia Brasileira: uma perspectiva histórica*. São Paulo, Nobel, 1997.
- BARAN, Paul A.. *Economia Política do Desenvolvimento*. São Paulo: Editora Abril Cultural. 1984.
- _____ e SWEEZY, Paul A.. *El capital monopolista*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno. 1972. 311 p.
- BARBOSA, Wilson do Nascimento. Uma teoria marxista dos ciclos econômicos. In *Marx e Engels na História*. São Paulo: Humanitas. 1996. 496 p.
- _____. *Dominação Imperialista e Globalização da Miséria*. São Paulo: Universidade de São Paulo. (Fotocopiado)
- _____. *Globalização: uma péssima parceria*. Revista SEADE, 1998.
- _____. *Econometria*. Volumes I, II, III e IV. São Paulo: Universidade de São Paulo. (Fotocopiado)
- _____. *Crisálida: aspectos histórico-econômicos do fim da escravidão no Brasil 1850-1888; introdução a uma análise quantitativa*. Tese de livre-docência. Universidade de São Paulo. 1994.

- _____. *Políticas Econômicas do Governo e Estagnação: duas décadas perdidas (1981-2000)*. FFLCH-USP. 2004. 252 p.
- BARRIONUEVO FILHO, Arthur. *Abertura do comércio exterior no Brasil: a economia política da mudança de estratégia de desenvolvimento*. Tese de Doutorado. FEA-USP. 2001.
- Batista Junior, Paulo Nogueira. *A Economia como ela é*. São Paulo: Editora Boitempo. 1998.
- BELLUZZO, Luiz Gonzaga de Mello e ALMEIDA, Júlio Gomes de. *Depois da queda. A economia brasileira da crise da dívida aos impasses do real*. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira. 412 p.
- BELLUZZO, Luiz Gonzaga de Mello. *Ensaio sobre o capitalismo no século XX*. Campinas: Editora da UNICAMP. 2004.
- BEZERRA, Lindenberg de Lima. *Produtividade e Emprego na indústria brasileira (1995-1996)*. Dissertação de Mestrado. FEA-USP. 1999. 207 p.
- BICHARA, Julemar da Silva. *Reforma Comercial e Produtividade na indústria brasileira. 1986-1995*. Dissertação de Mestrado. FEA-USP. 1999. 150 p.
- BIELSCHOWSKY, Ricardo. *Pensamento econômico Brasileiro. O ciclo ideológico do desenvolvimentismo*. Rio de Janeiro Editora Contraponto. 2001. 484 p.
- _____. (org.). *Cinquenta anos de pensamento na CEPAL. V.1*. Rio de Janeiro: Editora Record. 2000. 488 p.
- BIONDI, Aloysio. *O Brasil Privatizado*. São Paulo: Editora Perseu Abramo. 1999.
- BLAUG, Mark. *Metodologia da Economia ou como os economistas explicam*. São Paulo: Edusp. 1999. 392 p.
- BOTELHO, Adriano. *Do fordismo à produção flexível. A produção do espaço num contexto de mudanças das estratégias de acumulação do capital*. Dissertação de Mestrado. Universidade de São Paulo. 1997.
- BOTTOMORE, Tom (org.). *Dicionário do Pensamento Marxista*. São Paulo: Jorge Zahar. 2001. 454 p.
- BRAGA, Márcio Bobik e PAULANI, Leda Maria. *A Nova Contabilidade Social*. São Paulo: Editora Saraiva. 2005. 297 p.
- BRANCO, Adriano Murgel (org.). *Política energética e crise de desenvolvimento. A antevisão de Catullo Branco*. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra. 2002.
- BRAUDEL, Fernand. *História e Ciências Sociais*. Lisboa: Editorial Presença. 1986. 146 p.

- BRENNER, Robert. *O Boom e a Bolha. Os Estados Unidos na economia mundial*. São Paulo: Editora Record. 2003.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos (org.). *Dívida externa: crise e soluções*. São Paulo: Editora Brasiliense. 1989. 324 p.
- _____. *Desenvolvimento e Crise no Brasil*. São Paulo: Editora 34. 2002. 455 p.
- _____. *A Economia Brasileira, uma introdução crítica*. São Paulo: Editora 34. 1999.
- BROOMAN, F.S. *Macroeconomia*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar. 1962. 290 p.
- CACCIAMALI, Maria Cristina (org.). *Mercado de trabalho no Brasil: novas práticas trabalhistas, negociações coletivas e direitos fundamentais no trabalho*. São Paulo: LTR. 2003. 529 p.
- CANO, Wilson. *Soberania e Política Econômica na América Latina*. São Paulo: Editora UNESP. 2000. 582 p.
- CARNEIRO, Ricardo. *Desenvolvimento em Crise*. Campinas: Editora da Unicamp. 2004. 422 p.
- CASTRO, Lavinia Barros de, HERMANN, Jennifer (org.). *Economia Brasileira Contemporânea*. Rio de Janeiro: Editora Campus. 2005. 425 p.
- CHESNAIS, François. *A mundialização do capital*. São Paulo: Xamã. 1996. 335 p.
- CNI - Confederação Nacional das Indústrias. *O futuro da indústria no Brasil e no Mundo. Os desafios do século XXI*. Vários autores. Rio de Janeiro: Editora Campus. 1999. 334 p.
- COGGIOLA, Osvaldo (org.). *Marx e Engels na História*. São Paulo: Editora Xamã. 1996. 496 p.
- _____. *Segunda Guerra Mundial: um balanço histórico*. São Paulo Editora Xamã. 1995. 500p.
- CORIAT, Benjamin. *Pensar pelo avesso*. Rio de Janeiro: Revan/UFRJ. 1994. 209.
- CORSEUIL, Carlos Henrique e KUME, Honório (org.). *A abertura comercial brasileira nos anos 1990. Impactos sobre o emprego e o salário*. Brasília: Ministério do Trabalho e Emprego. IPEA: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. 2002. 228 p.
- COUTINHO, Luciano G. (org.). *Estudo da competitividade da indústria brasileira*. Campinas: Papirus/Editora Da Universidade Estadual De Campinas. 1995. 510 p.
- DALLEDONE, Nilson José. *A gênese do Mercosul*. Tese de doutoramento. FFLCH-USP. 2001.
- EICHENGREEN, Barry. *A globalização do capital*. São Paulo: Editora 34. 2002. 287 p.
- FEE – Indicadores Econômicos Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser. V.32. n.2. *Os dez anos do Plano Real*. Porto Alegre. 2004.

- FILGUEIRAS, Luiz. *História do Plano Real*. São Paulo: Editora Boitempo. 2001. 232 p.
- FISHLOW, Albert. *Desenvolvimento no Brasil e na América Latina. Uma perspectiva histórica*. Rio de Janeiro: Paz e Terra. 2004. 340 p.
- FIORI, José Luis Fiori. *Os moedeiros falsos*. Petrópolis: Editora Vozes. 1997. 257 p.
- _____. *O Brasil no Espaço*. Petrópolis: Editora Vozes. 2000.
- _____. (org.). *Estados e moedas no desenvolvimento das nações*. Rio de Janeiro: Editora Vozes. 1999.
- FRANK, André Gunder. *Acumulação dependente e subdesenvolvimento: repensando a teoria da dependência*. São Paulo: Brasiliense. 1980. 259 p.
- FRONTANA, Andrés Vivas. *O capitalismo no fim do século XX: a regulação da moeda e das finanças em um regime de acumulação sobre dominância financeira*. Tese de doutoramento. 2000. FEA-USP. 433 p.
- FURTADO, Celso. *Formação Econômica do Brasil*. São Paulo: Companhia Editora Nacional-PubliFolha. 2000.
- _____. *A economia latino-americana*. São Paulo: Companhia Editora Nacional. 1978. 339 p.
- _____. *Subdesarrollo y Estancamiento en America Latina*. Buenos Aires: Eudeba Editorial. 1966. 135 p.
- _____. *O Brasil Pós-Milagre*. 3 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra. 1981. 152 p.
- _____. *A nova dependência. Dívida externa e monetarismo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra. 1982. 150 p.
- _____. *Não à recessão e ao desemprego*. 3 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra. 1983. 107 p.
- _____. *Introdução ao Desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Paz e Terra. 2000.
- _____. *Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico. Coleção Os Economistas*. São Paulo: Abril Cultural. 1981.
- GALBRAITH, John Kenneth. *A Economia das Fraudes Inocentes*. São Paulo: Companhia das Letras. 2004. 84 p.
- GIAMBIAGI, Fábio, VILLELA, André, BARROS DE CASTRO, Lavinia, HERMANN, Jennifer (org.). *Economia Brasileira Contemporânea. 1945-2004*. Rio de Janeiro: Editora Elsevier. 2004. 428 p.

- GILBERT, Nigel, BURROWS, Roger e POLLERT, Anna (org). *Fordism and Flexibility. Divisions and change*. Hong Kong: MacMillan. 1992. 206 p.
- GILPIN, Robert. *O desafio do capitalismo global. A economia mundial no século XXI*. São Paulo: Editora Record. 2004.
- GONÇALVES, Reinaldo, POMAR, Valter. *O Brasil Endividado*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo. 1999. 47 p.
- _____. *Globalização e Desnacionalização*. São Paulo: Editora Paz e Terra. 1999.
- GOUNET, Thomas. *Fordismo e Toyotismo na civilização do automóvel*. São Paulo: Boitempo Editorial. 1999. 118 p.
- GRAMSCI, Antonio. *Cadernos do Cárcere. Volume 4. Temas de cultura, ação católica, americanismo e fordismo*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. 2001. 390 p.
- HARVEY, David. *Condição pós-moderna*. 4 ed. São Paulo: Loyola. 1994. 349 p.
- HILL, H. Carter, JUDGE, George G. *Econometria*. 2 ed. São Paulo: Editora Saraiva. 2002. 475 p.
- HIRAKUTA, Célio, LAPLANE, Mariano e COUTINHO, Luciano. *Internacionalização e desenvolvimento da indústria no Brasil*. Campinas: Editora da UNICAMP. 2002. 423 p.
- HIRST, Paul. *Globalização em questão: a economia internacional e as possibilidades de governabilidade*. 3 ed. Petrópolis: Vozes. 2001. 364 p.
- HOBSBAWM, Eric. *A Era das Revoluções. 1789-1848*. São Paulo: Paz e Terra. 2001. 366 p.
- _____. *A Era dos Extremos. O breve século XX. 1914-1991*. 2 ed. São Paulo: Companhia das Letras. 2000. 598 p.
- _____. *A Era do Capital. 1848-1875*. São Paulo: Paz e Terra. 2000. 458 p.
- _____. *A Era dos Impérios. 1875-1914*. 6 ed. São Paulo: Paz e Terra. 2001. 546 p.
- IANNI, Octavio. *Estado e Capitalismo*. 2 ed. São Paulo: Editora Brasiliense. 1989. 275 p.
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *A economia brasileira em perspectiva*. Rio de Janeiro, v.1 e v.2. 1998. 1023 p.
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA e COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA. *Indústria e infraestrutura no Brasil nos anos 1990*. Brasília. 2002. 316 p.
- KEYNES, John Maynard. *A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda*. São Paulo: Editora Nova Cultural. 1985. 384 p.
- KINDLEBERGER, Charles. *Economia Internacional*. São Paulo: Editora Mestre Jou. 1974.
- KUCINSCKI, Bernardo. *Jornalismo econômico*. São Paulo: Edusp. 2001.

KUZNETS, Simon. *Crescimento Econômico Moderno. Ritmo, estrutura e difusão*. São Paulo: Editora Nova Cultural. 1986. 336 p.

LACERDA, Antonio Corrêa de (et al.). *Economia brasileira*. 2 ed. São Paulo: Editora Saraiva. 2005.

LANGE, OSKAR. *Ensaio sobre planificação econômica*. Coleção Os economistas. São Paulo: Editora Nova Cultural. 1988.

LESBAUPIN, Ivo e MINEIRO, Adhemar. *O Desmonte da Nação em Dados*. Petrópolis: Editora Vozes. 2002.

LIPIETZ, Alain. *Miragens e milagres. Problemas da industrialização no Terceiro Mundo*. São Paulo: Editora Nobel. 1988. 232 p.

_____. *Audácia. Uma alternativa para o século XXI*. São Paulo: Editora Nobel. 1991. 238 p.

LIST, G. Friedrich. *Sistema Nacional de Economia Política*. Coleção os Economistas. São Paulo: Editora Abril Cultural. 1983. 338 p.

LUEDEMANN, Marta da Silveira. *Transformações na indústria automobilística mundial: o caso do complexo automotivo do Brasil: 1990-2002*. Tese de doutoramento. 2003. FFLCH-USP. 260 p.

MANDEL, Ernest. *O capitalismo tardio*. São Paulo: Nova Cultural. 1985. 416 p.

MANTEGA, Guido. *O programa de privatizações brasileiro e sua repercussão na dinâmica econômica*. São Paulo: FGV. 2001.

MARINI, Ruy Mauro. *Dialética da Dependência*. Petrópolis: Editora Vozes. 2000. 295 p.

MARX, Karl. *O Capital*. Volume I. *O processo de produção do capital*. São Paulo: Civilização Brasileira. 2001.

_____. *O Capital*. Volume II. *O processo de circulação do capital*. São Paulo: Civilização Brasileira. 2001.

_____. *Capital. The process of capitalist production as a whole*. Moscou: Foreign Languages Publishing House. 1962. 962 p.

_____. *Para a Crítica da Economia Política*. São Paulo: Publifolha. 2000.

_____. *Teorias de la plusvalia*. Madrid: Comunicacion. s/d.

_____. *O Manifesto Comunista de 1848*. São Paulo: Editora Boitempo. 1998. 256 p.

_____. Coleção *Os Pensadores*. São Paulo: Editora Abril Cultural. 1978. 406 p.

MATTOSO, Jorge Eduardo Levi, OLIVEIRA, Carlos Alonso B. *Crise e trabalho no Brasil: modernidade ou volta ao passado?* São Paulo: Scritta. 1996. 344 p.

MAZOWER, Mark. *Continente Sombrio. A Europa no Século XX*. São Paulo: Cia. das Letras. 2001.

_____. *O Brasil Desempregado*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo. 1999. p.48.

MELLO, João Manuel C. de. *O capitalismo tardio*. 5 ed. São Paulo: Editora Brasiliense. 1986. 183 p.

MERCADANTE, Aloizio (org.). *O Brasil Pós-Real: a política econômica em debate*. São Paulo, Unicamp, 1997.

MIGLIOLI, Jorge. *Acumulação de Capital e Demanda Efetiva*. São Paulo: TAQ. 1981. 301 p.

MORAES NETO, Benedito Rodrigues de. *Marx, Taylor, Ford: as forças produtivas em discussão*. São Paulo: Brasiliense: 1989. 132 p.

NASCIMENTO, Benedito H. do. *A ordem nacionalista brasileira*. São Paulo: Editora Humanitas. 2002. 216 p.

_____. *O Desenvolvimento e seu Modelo*. São Paulo: IEB. 1986. 224 p.

PINHEIRO, Armando Castelar e GIAMBIAGI, Fábio. *A privatização no Brasil*. São Paulo: BNDESPAR-FINAME. 1997.

PIORE, Michael J. e SABEL, Charles F.. *The second industrial divide. Possibilities for prosperity*. Basic Books. 1984. 355 p.

PIRES, Marcos Cordeiro. Micropolítica: um atentado ao estado democrático in COGGIOLA, O. (org.) *História e Economia: Questões*. São Paulo, Humanitas, 2003, v. 2.

_____. *Dependência de importações e a crise da mundialização: crescimento e flutuações na economia brasileira. 1980-2000*. Tese de doutoramento. Universidade de São Paulo. 2002.

POCHMANN, Marcio. *O emprego na globalização. A nova divisão internacional do trabalho e os caminhos que o Brasil escolheu*. São Paulo: Editora Boitempo. 2001. 149 p.

POMERANZ, Lenina, MIGLIOLI, Jorge, LIMA, Gilberto Tadeu (org.). *Dinâmica Econômica do Capitalismo Contemporâneo. Homenagem a M. Kalecki*. São Paulo: Edusp. 2001. 310 p.

PRONI, Marcelo Weishaupt e HENRIQUE, Wilnês (org.). *Trabalho, mercado e sociedade. O Brasil nos anos 90*. Campinas: Editora da Unicamp. 2003.

ROSDOLSKY, Roman. *Gênese e estrutura de O Capital de Karl Marx*. São Paulo: Editora Contraponto. 2001.

RUGGLES, Richard e RUGGLES, Nancy. *Contabilidade Nacional e Análise Macroeconômica*. Lisboa: Livrara Sá da Costa Editora. 1962. 420 p.

- SKIDMORE, Thomas. *Brasil: De Getúlio a Castelo. 1930-1964*. 12 ed. São Paulo: Paz e Terra. 2000.
- _____. *Brasil: de Castelo a Tancredo. 1964-1985*. 4. ed. São Paulo: Paz e Terra. 1988.
- TAVARES, Maria da Conceição (org). *Celso Furtado e o Brasil*. São Paulo: Perseu Abramo. 2000. 210 p.
- _____. *Da Substituição de Importações ao Capitalismo Financeiro*. Rio de Janeiro, Zahar, 1974.
- SANTANA, Marco Aurélio, RAMALHO, José Ricardo. *Além da fábrica: trabalhadores, sindicatos e a nova questão social*. São Paulo: Editora Boitempo. 2003. 333 p.
- SAUER, Ildo. *Política energética e crise de desenvolvimento*. São Paulo: Editora Paz e Terra. 2002. 285 p.
- SICSÚ, João et al. (org.). *Novo-desenvolvimentismo*. Barueri: Editora Manole. 2005.
- SKIDMORE, Thomas. *Uma história do Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra. 1998.
- SOARES, Alcides Ribeiro. *Formação Histórica e Papel do Setor Estatal da Economia Brasileira*. São Paulo: Editora Lume. 1991. 79 p.
- STEINDL, Josef. *Maturidade e Estagnação no Capitalismo Americano*. São Paulo: Editora Abril Cultural. 1983.
- STIGLITZ, Joseph E.. *Os Exuberantes Anos 90*. São Paulo: Companhia das Letras. 2003. 391 p.
- SWEEZY, Paul. *Teoria do Desenvolvimento Capitalista*. São Paulo: Abril Cultural. 1983. 288 p.
- VAN TULDER, Rob e RUIGROK, Winfried. *The logic of international restructuring*. Londres: Routledge. 1998. 345 p.
- ZERWES, Maria Helena. *Os passos para a abertura comercial no Brasil*. Dissertação de mestrado. 1997. FFLCH-USP. 60 p.

Apêndice: principais fontes de dados

Além dos dados obtidos na literatura citada, as principais fontes de dados utilizados neste trabalho são de Institutos e Órgãos do próprio governo – ainda que não todos – coletadas em seus respectivos endereços eletrônicos. Tal facilitou substancialmente a pesquisa, quanto ao tempo de acesso e ao armazenamento de tais dados. Os endereços eletrônicos dos Institutos de pesquisa, felizmente para o período que envolve esta dissertação, contém todos os dados que são por eles impressos, pelo menos em sua maior parte para o período posterior a 1980, e principalmente 1990. Tal representa uma grande vantagem ao historiador econômico da época contemporânea.

Os institutos oficiais principais em cujos endereços eletrônicos se coletaram a grande maioria das séries são: o IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística; o IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada; o Banco Central do Brasil; a SECEX – Secretaria de Comércio Exterior. Pesquisou-se também nas Nações Unidas, no Fundo Monetário Internacional e na CEPAL. Porém, os dados destes órgãos referem-se quase sempre às pesquisas que o IBGE os remete. Tal se pode ver nos “links” referentes ao IBGE existentes nestes endereços (bem menos na CEPAL, na realidade), sempre que se pede a fonte dos dados fornecidos.

O endereço eletrônico do IBGE, apesar de muito rico, e de este Instituto ser, afinal, o próprio grande agente que coleta e distribui os dados aos outros, é o menos “funcional” de todos eles, não disponibilizando a pesquisa de séries eletrônicas com muita facilidade. A prática ali é obterem-se as séries em “pacotes fechados”, geralmente em arquivos compactados, o que dificulta muito a pesquisa, pelo fato de que se devem baixar os arquivos antes de verificar-se o que eles contém. Os dados em todas as tabelas e gráficos do trabalho explicitamente referentes ao IBGE foram obtidos por tal método; “baixam-se” arquivos com dados muito agregados, do ponto de vista dos assuntos que contém, e faz-se a posterior pesquisa, com as inúmeras tabelas que contém. As poucas séries obtidas por via impressa, como as de produção e emprego nos ramos da indústria brasileira, foram obtidas nos Anuários Estatísticos, existentes na Faculdade de Filosofia e na Faculdade de Economia da USP. Há referência explícita quando isto foi feito. Comentou-se as dificuldades existentes nos Anuários, em relação à construção de séries padronizadas.

O endereço do IPEA, o chamado IPEADATA, é o mais simples e rápido. As séries são subdivididas em “Contas Nacionais”, “Emprego”, “Economia Internacional” etc., e podem-se ser

obtidas por pesquisa onomástica. Qualquer série, quando acessada, é disponibilizada em forma de gráfico, automaticamente, e pode ser baixada em vários formatos, inclusive no formato “.xls”. As séries podem ser obtidas em forma nominal ou deflacionadas, quando convir, seja pelo deflator implícito do PIB, seja por outros deflatores tal como o IGP-DI. Ali há um número extenso de séries, que em sua maior parte remetem às pesquisas do próprio IBGE. A vantagem do IPEADATA é que tais séries são mais bem organizadas e fornecidas.

O endereço do Banco Central não é, assim como o do IBGE, tão “funcional”. Seu formato também baseia-se principalmente em “baixar” arquivos compactados. Todos os Boletins Anuais do Banco Central utilizados foram adquiridos deste modo. Por outro lado, as atas das reuniões do Copom podem ser obtidas com mais facilidade, sem necessidade de baixarem-se arquivos. Estão organizadas de modo cronológico, e de modo muito organizado. Basta acessar o “link” disponível no endereço para dados e séries históricas, e as atas, disponíveis para o período do início da década de 1990 em diante, serão fornecidas, discriminadas por ano e mês.

As séries sobre comércio exterior, participação do Brasil no comércio internacional etc., foram obtidas nos endereços da FUNCEX – Fundação Centro de Estudos do Comércio Exterior – e na SECEX – Secretaria de Comércio Exterior, esta vinculada ao Ministério da Indústria. Os dados também são disponibilizados principalmente em arquivos .xls, mas podem ser acessados com facilidade. Há séries e gráficos disponíveis.

Quanto aos endereços eletrônicos internacionais, valeu-se principalmente da consulta ao endereço eletrônico do Fundo Monetário Internacional. Ali obtiveram-se os pareceres periódicos do FMI sobre a economia brasileira, além de documentos como as Cartas de Intenção assinadas pelas autoridades no contexto dos acordos com esta Instituição. As séries que o FMI disponibiliza via eletrônica, sobre o Brasil, são os dados fornecidos pelo próprio IBGE, assim como as contas nacionais que a ONU divulga em sua base de dados.

Tanto os endereços da ONU como do FMI são de fácil acesso e obtenção das séries disponíveis, contendo também dados e “links” para endereços não produzidos pelos órgãos oficiais brasileiros. O endereço da CEPAL peca, justamente, por conter informações demais, exigindo um trabalho grande de triagem. Um tempo gasto ali, porém, pode render um grande leque de informações, que outro modo teriam de ser acessados por via impressa.