

# O AJUSTE ESTRUTURAL BRASILEIRO DOS ANOS 90: A AMPLIAÇÃO DA DESARTICULAÇÃO SETORIAL E SOCIAL

EDUARDO COSTA PINTO \*  
PAULO BALANCO \*\*

## 1. INTRODUÇÃO

Entre os países da América Latina, o Brasil foi um dos últimos países a substituir o Modelo de Substituição de Importações (MSI) cepalino pelo modelo de “desenvolvimento” liberal, estruturado a partir da “prudência macroeconômica”, da liberalização microeconômica e da orientação externa. A dificuldade em transitar ao novo modelo de desenvolvimento, após o esgotamento do MSI, no decorrer da década de 1980, mais especificamente durante o governo José Sarney (1985-1989), teve origem na falta de definições ou de articulações das frações capitalistas nacionais (industrial, comercial, agrária e financeira) no que diz respeito ao eixo a ser seguido pelo capitalismo dependente brasileiro. Reformular o MSI ou aderir ao modelo liberalizante integrado ao processo de globalização?

Havia uma forte disputa de projetos no bloco no poder, que foi “resolvida” somente, a partir do governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) com a vitória da estratégia de “desenvolvimento” liberal. Daí por diante advogou-se, de forma retórica e veemente, que a estabilidade monetária, o equilíbrio fiscal, a redução do papel do Estado na atividade econômica e a competitividade internacional levariam o Brasil ao caminho da “modernização”. Nasceu, então, o Plano Real como um novo modelo de “desenvolvimento”, que incluía dimensões tanto econômicas (programa de estabilização) quanto estruturais (reformas institucionais e administrativas).

Transcorrido mais de um decênio de vigência do Plano Real, o otimismo fácil dos primeiros anos do governo FHC foi substituído pelo ceticismo, uma vez que o tão propalado caminho da “modernidade” não foi alcançado, a despeito da estabilidade de preços. Muito pelo contrário, verificou-se ao longo da década de 1990 a ampliação do desemprego e das desigualdades sociais, além do aumento da vulnerabilidade externa, fatores que desencadearam fortes crises econômicas. Na verdade, a implantação do ajuste estrutural liberal ampliou a desarticulação social e setorial no Brasil, acentuando um dos mais expressivos níveis de desarticulação social presentes nas economias capitalistas, cenário que permaneceu desde sua formação histórica e que pode ser traduzido pela elevadíssima exclusão social, assim como pela acentuada desigualdade.

Diante desses fatos estilizados, este trabalho tem por finalidade analisar (i) alguns elementos constitutivos do ajuste estrutural liberal brasileiro, implementados durante a década de 1990, bem como apresentar (ii) determinados impactos do mesmo sobre a estrutura produtiva e social. Para essa finalidade, buscar-se-á seguir uma linha interpretativa que incorpore e relacione os elementos políticos e econômicos por meio dos movimentos e das

alianças entre as frações dominantes nacionais e forâneas e seus desenlaces na configuração de determinadas políticas econômicas. Em face disto, metodologicamente, aloca-se o objeto destacado a partir do instrumental teórico da *(des)articulação setorial e social*. Cabe observar que o intervalo temporal a ser estudado concentrar-se-á nos dois governos FHC (1995-2002), mas sem perder de vista os elementos antecedentes à configuração do ajuste liberal. É preciso ainda advertir que, dada as dimensões dos objetivos propostos, não se pretende aqui desenvolver uma análise amplamente rigorosa e detalhada, haja vista os limites estritos da conformação de um artigo. Portanto, esta tentativa de análise da história sócio-econômica recente do Brasil, à luz da economia política, terá um caráter muito mais “ensaístico” do que acadêmico.

Neste sentido, além desta introdução, descrevem-se, na segunda seção, os pilares do conceito de *(des)articulação setorial e social*, que funciona como eixo teórico-analítico do artigo. Na terceira seção são apresentados alguns elementos que serviram para pavimentar o caminho para a consecução do ajuste estrutural liberal brasileiro, a saber, a crise socioeconômica da década de 1980 e as transformações iniciadas pelo governo Fernando Collor de Mello. Na quarta seção são analisados os elementos constitutivos do ajuste estrutural neoliberal no Brasil (Plano Real), bem como seu impacto na estrutura setorial e social da economia brasileira e, por fim, na última seção, procura-se alinhar algumas idéias a título de conclusão.

## **2. O CONCEITO DE (DES)ARTICULAÇÃO SETORIAL E SOCIAL**

O conceito de *(des)articulação social e setorial* foi desenvolvido no intuito de descrever e explicar as diferenças estruturais entre os países centrais e periféricos, inclusive no que se refere à exploração do trabalho, à pobreza e à exclusão social, mais acentuadas nos países periféricos. Para Teubal (2000-2001: 463), a *(des)articulação*

*por um lado se refere ao grau ou taxa de exploração prevalecente em diferentes economias [maior ou menor taxa de mais-valia, que depende dos conflitos entre as classes e suas frações]. Entretanto, também inclui importantes elementos de demanda [importância da renda salarial na demanda agregada kaleckiana], que são complementares à taxa de exploração mas não esgotados por este conceito*

É preciso observar que o conceito de *(des)articulação setorial e social* não foi ainda completamente delimitado. Aqui busca-se compreender e relacionar os efeitos da maior/menor participação dos salários na dinâmica de setores-chave e, conseqüentemente, na estrutura econômica – *(des)balanceamento* entre departamentos de produção e de consumo –, com os elementos constitutivos da taxa de exploração (mais-valia). Como o grau de exploração depende da dinâmica dos conflitos entre classes e seus desenlaces nas conformações institucionais, a maior/menor dificuldade da classe dominante nacional, ou de uma de suas frações, em consubstanciar hegemonias amplas interfere diretamente na dificuldade/facilidade de efetivação de um sistema econômico nacional articulado que se configure como um Estado mais autônomo diante

das forças externas.

Nas economias mais articuladas (países centrais), a renda salarial é, em grande parte, responsável pela expansão da demanda dos setores-chave da economia, o que, por sua vez, contribui para uma maior homogeneidade da estrutura produtiva – um maior balanceamento da produtividade entre os departamentos de produção (I) e de consumo (II) –, haja vista a produção mais elevada de serviços e bens-salário destinados ao consumo dos trabalhadores. Com isso, o circuito do capital, em suas fases de produção e de realização, tende, em boa parte dos ramos produtivos chave, a se completar no mesmo espaço nacional, o que, por sua vez, configura um sistema econômico nacional mais articulado. Dessa forma, o trabalho

*é simultaneamente um custo e um benefício para o capital: um custo no sentido de que todos os pagamentos de salário são uma forma de subtração de lucros e um benefício posto que a massa de salários pagos cria “a demanda efetiva necessária para os produtos a ser vendidos e que permite ao capital retornar à forma dinheiro” (Janvry e Sadoulet, apud Teubal, 2000-2001: 469)*

Essa característica da estrutura produtiva das economias centrais é consequência da dinâmica dos conflitos e das articulações entre as classes dominantes locais. O desenvolvimento histórico dos países capitalistas retardatários (Estados Unidos, Alemanha e Japão) nos dá uma boa sinalização da relação entre a configuração de uma hegemonia ampla e o projeto de sistema econômico nacional. Vejamo-lo de forma bastante sintética. Naqueles países, em que pese suas especificidades, verificou-se ao longo do século XIX um constante conflito interno entre as frações oligárquicas ou feudais agrárias, em grande medida articuladas aos interesses do capital comercial e financeiro inglês, e as nascentes burguesias industriais locais.

Tais disputas resultaram, em grande medida, em rupturas profundas e em guerras civis (Guerra de Secessão estadunidense, Revolução Meiji no Japão e as Guerras de unificação do Estado prussiano), as quais, na maioria das vezes, provocaram um fortalecimento das frações industriais em detrimento do poder político e econômico das forças agrárias e, por conseguinte, da influência dos capitais comerciais e financeiros forâneos. Naquele contexto de fragilidade das forças agrárias, as frações industriais locais consolidaram-se como poder econômico e político, engendrando, por sua vez, projetos nacionais de industrialização. Cabe destacar que esse poder foi construído não apenas mediante a coerção das outras frações de classe mas, também, via o consentimento, uma vez que o processo de industrialização naqueles países criou uma unidade contraditória, econômica, política e, em certa medida, ideológica, possibilitando, com isso, a construção de sistemas econômicos nacionais articulados.

Dessa forma, a construção de uma hegemonia ampla nos países capitalistas retardatários não foi configurada ao acaso, muito menos decorreu exclusivamente das guerras civis. Na verdade, tal unidade contou com a construção de um Estado nacional forte. Este, atuando como elemento fulcral,

atrelado aos projetos nacionais da burguesia industrial, funcionou como uma unidade política e, muitas vezes, ideológica em prol da construção de um sistema econômico nacional. Ademais, ressalte-se que a própria dinâmica econômica dos países retardatários, sob a hegemonia das frações industriais, gerava ganhos econômicos (i) para as frações financeiras locais, haja vista a necessidade de construção de uma estrutura nacional voltada ao financiamento das inversões industriais e (ii) para as frações agrárias, em decorrência do aumento da produtividade e da demanda de produtos agrícolas direcionados ao consumo dos trabalhadores industriais. No que tange aos segmentos dominados, essa industrialização apresentou uma função ideológica fundamental, a saber, a integração dos trabalhadores ao mundo do consumo capitalista em virtude da redução dos preços dos bens-salário de origem industrial, a qual, no entanto, foi proveniente do próprio incremento da exploração do trabalho pela via da mais-valia relativa. Assim, o consumo dos trabalhadores, além de criar uma demanda necessária à realização das mercadorias, funcionou também como um elemento ideológico fundamental de consentimento aos padrões de exploração capitalista.

Por outro lado, nas economias mais desarticuladas a maior parte da demanda dos ramos dinâmicos provém do consumo de grupos de alta renda (não vinculados aos rendimentos salariais) e/ou do consumo forâneo. Com isso, a produção dos setores dinâmicos tende a se voltar aos “bens de luxo” e/ou aos bens para exportação, inclusive no que se refere aos investimentos, produzindo um forte desbalanceamento de produtividade entre os departamentos I e II, uma vez que o rendimento da força de trabalho representa uma parcela menor do Produto Interno Bruto (PIB). Há, portanto, nas economias desarticuladas, uma vultosa estratificação entre o consumo da esfera “alta” e o da esfera “baixa”. Desse modo, o trabalho, em economias desarticuladas setorial e socialmente,

*é apenas um custo para o capital. As rendas dos não-trabalhadores criam as poupanças e a expansão da demanda final dos setores fundamentais para o crescimento. “O crescimento funda suas raízes na desigualdade crescente, e o único limite para a desigualdade é o poder relativo do trabalho frente as outras classes” (Janvry e Sadoulet, apud Teubal, 2000-200: 469)*

Como os salários dos trabalhadores não se configuraram como um dos principais componentes da realização do valor dos setores dinâmicos nas economias desarticuladas, e sim como apenas um custo de produção, constata-se uma tendência de redução do preço da força de trabalho devido à possibilidade de manutenção de grandes “exércitos industriais de reserva” sem que isto afete fortemente a realização das mercadorias produzidas pelos setores dinâmicos dessas economias. Tais características sócio-econômicas tendem a criar grandes desigualdades sociais, tanto de renda como de riqueza, produzindo um histórico processo de exclusão social que se retroalimenta, podendo inclusive se ampliar à medida que, em determinadas conjunturas históricas, os ganhos dos trabalhadores percam ainda mais importância no processo de realização interna das mercadorias – aumento do grau de desarticulação social e setorial. De fato, a desvalorização da força de trabalho

nas economias nacionais desarticuladas pôde e pode ser adotada em virtude dos menores níveis de desenvolvimento das forças produtivas e dos intercâmbios internos e externos que tendem a produzir elevados níveis de desemprego ou de ocupações precárias.

A desarticulação setorial e social das economias periféricas, na verdade, tem origem nas realidades históricas específicas dos circuitos de acumulação do capital controlados por frações dominantes nacionais – tanto no âmbito setorial e regional quanto na esfera dos seus conflitos e alianças com frações forâneas – que não se consolidaram, em nenhum momento, numa hegemonia ampla nacional que conseguisse solidificar, ao mesmo tempo, um Estado nacional forte e estratégias nacionais voltadas à construção de um sistema econômico nacional. A dificuldade em construir uma hegemonia ampla nas economias desarticuladas periféricas esteve e está associada ao poder das frações agrárias (oligarquias fundiárias) e das frações dominantes forâneas, ao longo da história, uma vez que a dinâmica econômica e/ou política destes segmentos tende a criar uma estrutura interna desarticulada.

Nem mesmo a forte redução do poder econômico da agricultura e das oligarquias fundiárias em alguns países periféricos em decorrência do processo de industrialização substitutiva representou a construção de uma hegemonia ampla a partir das frações industriais nacionais, já que a redução do poderio econômico não significou uma diminuição do poder político das mesmas. Esse elemento político permaneceu inalterado em virtude da capacidade estratégica de controle social *territorializado* que as oligarquias exerciam sobre todos que viviam em seu entorno e como consequência da dinâmica de industrialização substitutiva dos países periféricos que viabilizou a emergência de classes industriais forâneas.

A confrontação direta entre as nascentes burguesias industriais periféricas e as oligarquias agrárias poderia significar uma desordem interna, provocando, inclusive, o avanço de reivindicações reformistas das classes dominadas, o que poderia conduzir à desestabilização das condições de superexploração do trabalho que se configuraram historicamente nos países periféricos. Desse modo, as frações industriais nacionais preferiram, no momento inicial da industrialização substitutiva, construir alianças com as oligarquias fundiárias, possibilitando, assim, o avanço gradual e seguro da industrialização periférica sem sobressaltos à superexploração, ao invés de engendrar a articulação de uma hegemonia ampla. E, num segundo momento daquela industrialização substitutiva, quando o capital industrial estrangeiro (multinacionais) foi incorporado à aliança de poder, a heterogeneidade cada vez mais ampla do bloco no poder tornava distante a possibilidade de assentamento de uma hegemonia ampla. Dito isto, vejamos agora as mudanças contemporâneas da realidade sócio-econômica brasileira por meio do instrumental da (des)articulação setorial e social.

### **3. ALGUNS ELEMENTOS DO AJUSTE NEOLIBERAL: A “DÉCADA PERDIDA” E O GOVERNO COLLOR**

A implementação do IIº Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) permitiu ao

Brasil a sobreviver do ciclo de expansão econômica, iniciado pelo “Milagre Econômico” (1968-1976), até os anos finais da década de 1970, mesmo em meio à crise internacional vigente ao longo desse período. No entanto, a política de juros elevados colocada em prática pelos Estados Unidos, em 1979, impediu a manutenção do crescimento econômico ancorado na aceleração do financiamento externo como ocorrera com o II° PND, uma vez que, em função disso, sobreveio uma forte escassez de recursos destinados ao financiamento dos países periféricos. A partir daí, a crise capitalista da década de 1970 penetrou no Brasil pela porta da frente através da “crise da dívida”, elevando sua dívida pública e fragilidade financeira, resultando, por conseguinte, na redução da capacidade do Estado em manejar políticas econômicas destinadas ao crescimento.

Dessa feita, o padrão de investimento que garantiu o forte crescimento durante a década de 1970, alicerçado pelo financiamento externo e estatal (via “poupança forçada dos trabalhadores”), entrou em colapso quando o fluxo de financiamento externo líquido estancou. Esses elementos criaram uma forte restrição ao crescimento econômico durante os anos 80. Na verdade, este período foi caracterizado pela estagnação econômica, pela exportação de capitais e por aceleração inflacionária (cf. *Tabela 1*). No que diz respeito ao processo inflacionário, pode ser afirmado que, em boa medida, decorreu do (i) do aumento das incertezas sobre valores e contratos denominados em moeda nominal, (ii) da defesa das taxas de lucro médias dos setores oligopolizados e (iii) da crescente substituição da moeda corrente pela moeda indexada (instrumentos automáticos de correção monetária), a qual ampliou fortemente a componente inercial da inflação, principalmente, na segunda metade da década de 1980 (Carneiro 2002).

**TABELA 1**  
**PIB, PIB PER CAPITA, TRANSFERÊNCIA LÍQUIDA DE RECURSOS**  
**E INFLAÇÃO NA DÉCADA DE 1980 (BRASIL)**

Ano	Taxa de crescimento do PIB (%)*	Taxa de crescimento do PIB <i>per capita</i> (%)*	Transferência líquida de recursos**	Inflação (IPCA) (%)
1981	-4,3	-6,4	2.123,5	95,6
1982	0,8	-1,3	-1.831,9	104,8
1983	-2,9	-5,0	-3.904,1	164,0
1984	5,4	3,2	-4.329,8	215,3
1985	7,9	5,7	-11.483,5	242,2
1986	7,5	5,4	-9.667,5	79,7
1987	3,5	1,6	-7.848,0	363,4
1988	-0,1	-1,9	-14.986,3	980,2
1989	3,2	1,4	-12.655,3	1.972,9
<b>1981-1989</b>	<b>2,3</b>	<b>0,3</b>	<b>-71.75,9</b>	<b>468,7</b>

Fonte: CEPAL; IpeaData. \* Preços constantes de 1990. \*\* Em milhões de dólares.

O crescimento econômico, que fora o eixo de legitimação do regime militar, não tinha mais como ser sustentado. Logo, o regime vai perdendo força à medida que a crise se aprofunda, já que se tornara impossível a manutenção do controle social coercitivo num contexto de baixo crescimento econômico e de ampliação das reivindicações de diversas categorias de trabalhadores, notadamente a partir das greves operárias de 1978 no ABC paulista, principal complexo industrial do país (Oliveira, 1999). Estas greves, segundo Alves (2000), representaram o ressurgimento do movimento sindical no país, uma vez que se configuraram como o centro de resistência operária ao arrocho salarial e servirão de referência política para uma série de movimentos grevistas no Brasil naquela época. A partir de 1978 verificaram-se experiências de organização e luta da classe trabalhadora brasileira contra o governo e os patrões. Tal movimento, na verdade, fora *“uma luta salarial, de caráter generalizante, que envolveu uma série de categorias assalariadas”*, impulsionando *“uma série de manifestações que indicaram, no decorrer dos anos 80, o espírito de luta e resistência operária e popular, de um Brasil que clamava por democracia política e social”* (Alves, 2000: 112). Tal dinâmica anunciava a abertura dos caminhos para a “redemocratização”.

No primeiro quinquênio da década de 1980, mormente em função da decretação da moratória mexicana, em 1982, verificou-se um aprofundamento da crise brasileira que se delineava desde 1979, haja vista o estancamento do fluxo de financiamento externo líquido para grande parte da América Latina. Naquele contexto, com a aceleração da dívida externa, adveio um forte estrangulamento no balanço de pagamentos brasileiro, tornando impossível o cumprimento dos compromissos do serviço da dívida externa. Diante daquela situação, o Brasil teve que recorrer a empréstimos junto ao Fundo Monetário Internacional (FMI) para garantir o reescalonamento ordenado da dívida externa.

A “ajuda” esteve condicionada à execução do “ajuste monetário do balanço de pagamentos”, constituindo-se nos seguintes requisitos: i) a introdução de políticas fiscais e monetárias restritivas, centradas na forte redução do déficit do setor público e em metas monetárias condicionadas e ii) a implementação de controle dos níveis salariais, objetivando a redução dos salários reais. A conjunção desses dois elementos provocou a queda do consumo interno e dos investimentos, bem como iii) a realização de mudanças na política cambial, principalmente a partir da maxidesvalorização de 30%, em fevereiro de 1983, como forma de incentivar as exportações e reduzir as importações (visando à elevação dos superávits comerciais com a finalidade de redução dos déficits em transações correntes) e transferir recursos para o exterior. As políticas de desvalorizações e de redução da absorção interna possibilitaram a efetivação do ajuste exportador. Contudo, é preciso ressaltar que, a despeito da política monetária restritiva entre 1981 e 1984, houve um aumento significativo da inflação, que passou de 95,6%, em 1981, para 215,3%, em 1984 (cf. *Tabela 1*).

Na verdade, a aceleração inflacionária ocorrida entre 1980 e 1985 foi fruto, em boa medida, da expansão das margens de lucro das grandes empresas (*mark-up* nominal) e tinha como objetivo evitar perdas de capital provenientes

de variações não esperadas na taxa de câmbio e de juros. A profunda incerteza quanto ao comportamento futuro da taxa de câmbio e de juros fora decorrente das políticas econômicas necessárias ao ajuste externo (desvalorização real da moeda e absorção interna condicionada da geração de superávits comerciais).

A prática de elevação das margens de lucro utilizada pelas grandes firmas num contexto de recessão somente foi possível devido à diminuição da concorrência externa originada da desvalorização real da moeda (Belluzzo e Almeida, 2002; Carneiro, 2002). Essa compreensão do processo inflacionário brasileiro parte da análise de Frenkel (1979), para quem as firmas formam seu *mark-up* nominal a partir do seu poder de mercado e de suas expectativas de inflação. Ele ressalta ainda que, num ambiente macroeconômico instável, dada uma elevada barreira à entrada, as empresas são induzidas a elevarem as margens de lucros e, conseqüentemente, provocam uma aceleração dos níveis de preço. A aceleração inflacionária do primeiro quinquênio dos anos 1980 colocava cada vez mais em dúvida a validade do padrão monetário, o que, por sua vez, conduziu à substituição da moeda corrente pela moeda indexada. Tal processo provocou

*uma ampliação dos títulos públicos e dos depósitos de poupança no M4 e na queda da base monetária. De um lado, aumentou a incerteza sobre os valores e contratos denominados na moeda nominal, o que leva ao encurtamento de prazos desses últimos; de outro, conduz ao aperfeiçoamento da moeda indexada e à sua utilização definitiva na denominação de contratos (Carneiro, 2002: 211)*

As políticas econômicas restritivas implementadas no governo do general João Batista Figueiredo desde outubro de 1980, que recrudesceram a partir do acordo com o FMI, provocaram uma forte recessão econômica entre 1981 e 1983 (cf. *Tabela 1*) e uma elevação dos níveis de preços, aprofundando ainda mais a crise sócio-econômica que, cada vez mais, àquela altura, deixava de ser interpretada como um simples ciclo conjuntural negativo. Com a crise sócio-econômica, o regime militar perdeu seu maior sustentáculo, qual seja, o crescimento econômico. Isso gerou uma quebra no padrão de dominação desenvolvimentista, gerenciado pelos militares, uma vez que os movimentos reivindicatórios dos trabalhadores se ampliavam e os segmentos de classes médias e dos empresários retiraram o apoio ao regime. Segundo Sallum (1996: 81), *“a emergência de alternativas de política governamental no meio empresarial, pilar central do pacto desenvolvimentista, sinaliza claramente que a crise já não era apenas econômica, mas que o próprio pacto de dominação fora afetado”*.

A queda do regime tornou-se inevitável. Entretanto, isso não aconteceu de forma abrupta, mas, sim, através da configuração de uma *transição democrática* gradual e negociada entre as classes dominantes. Para Sallum (idem: 89), *“a substituição do regime militar por um governo civil se deu sem ruptura da ordem institucional. Isto tem sido tomado como indicador do caráter conservador da transição política brasileira. E de fato o é”*. Na verdade, nenhuma mudança estrutural na dominação de classe brasileira, fortemente excludente, foi efetivada; de fato, as alterações ficaram circunscritas às

representações políticas. Esse desenho construído “por cima” foi facilitado pela ambigüidade, à época, dos movimentos das ruas e das lutas dos trabalhadores voltadas principalmente aos objetivos salariais. De acordo com Oliveira (2002: 12),

*os movimentos de rua sempre tiveram por objetivo deslegitimar o regime militar, o que não significa que tenham ameaçado, em nenhum momento, a efetiva dominação das classes sociais [dominantes] (...). Não dá para mensurar o repúdio real das ruas às formas mais espúrias de dominação do capital quando simplesmente se propunham seus protagonistas mais importantes a simplesmente desmontar um circo no qual essas forças eram tão-só representadas (...). Pode-se afirmar, sem muito temor, que as ruas não queriam conquistar: queriam ser conquistadas. A burguesia brasileira parece ter muito cedo percebido isto. O rugido das massas não a perturbou. Em certo momento, pelo contrário, chegou a encantá-la pelo que ensejava de oportunidade. As ruas não acossavam, muito menos quando o que se pedia era tão pouco: alterar representações, expressão maior de um fingimento democrático, para qual ela sempre demonstrou grande propensão*

No momento em que o regime militar, via Estado desenvolvimentista, não conseguiu mais manter elevadas taxas de crescimento, muito menos arbitrar o conflito distributivo entre as frações dominantes, ocorreu sua deslegitimação como eixo de comando da “fuga para frente”. A partir de 1985 assume a presidência da república um governante civil, José Sarney, enquanto as Forças Armadas voltam a sua condição de recursos de última instância para a manutenção do controle social. Naquele quadro de baixo crescimento econômico reaparecem, com bastante virulência, as disputas entre frações dominantes pela maior apropriação dos lucros, fator acentuado pela ampliação da heterogeneidade do bloco no poder, haja vista a manutenção das frações existentes e a emergência e conformação de novos segmentos sociais, tanto nacionais quanto forâneos, atrelados às *finanças* e ao *agronegócio*.

A aliança entre as diversas frações dominantes, que se mantivera pela força do crescimento econômico, se desfez, criando uma grande instabilidade no âmbito sócio-econômico, proveniente, principalmente, da não-supremacia de nenhuma fração dominante como eixo da dinâmica sócio-econômica. O reflexo dessa disputa distributiva acirrada sem um equilíbrio de poder ao longo da década de 1980 foi a aceleração da inflação que culminou com a hiperinflação nos anos finais da década. É mister lembrar que, apesar da grande disputa entre as frações dominantes no âmbito da acumulação, construiu-se uma aliança entre os dominantes no âmbito das representações políticas “democráticas” com o objetivo de consubstanciar uma *transição democrática* sem sobressaltos nem mudanças estruturais ao controle social efetivado pelo capital (Oliveira, 2002).

Ao longo da década de 1980 e até os primeiros anos da seguinte, não havia uma supremacia clara de uma fração do capital, quer seja nacional ou internacional, dentre os segmentos dominantes. Na verdade, aquele período fora marcado por uma forte disputa econômica, política e ideológica entre os

segmentos sociais dominantes de caráter industrial (com vestígios de perspectivas nacionalistas) e os de caráter financeiro (articulados a uma visão cosmopolita) que vinha ganhando força com o processo de globalização financeira. O primeiro grupo, em resposta à crise dos anos 80, tentava consubstanciar um projeto neodesenvolvimentista voltado à redefinição e à reforma do padrão de acumulação pautado no MSI, ensejando a manutenção do Estado com funções de planejamento e implantação de investimentos estratégicos em desenvolvimento tecnológico, acalentando a idéia mais voltada à ampliação dos mercados internos. O segundo grupo tinha como proposta o desenvolvimento de acordo com um processo de liberalização comercial e financeira, integrando-se aos movimentos de globalização dos espaços, buscando aproveitar algumas brechas existentes para a promoção de alguns setores dinâmicos da economia nacional Bianchi, 2004, Filgueiras, 2005, (Sallum, 1996; 1999).

O Plano Cruzado (1986) e os demais planos subsequentes (Cruzado II, Plano Bresser e Plano Verão) implementados durante o governo Sarney foram em certa medida tentativas heterodoxas de saída da crise já que buscavam conciliar estabilização de preços com aumento do consumo no curto prazo. Tais planos, na verdade, projetaram um padrão de acumulação neodesenvolvimentista, sem, contudo, alcançarem o devido êxito por conta, principalmente, da dificuldade de obtenção de financiamento externo para cobrir os desequilíbrios no balanço de pagamentos brasileiros. Ademais, esses desequilíbrios foram ampliados em virtude do crescimento da demanda interna, decorrente do “efeito riqueza” proveniente do congelamento de preços do Plano Cruzado, que provocou a redução das exportações, afetando negativamente os saldos da balança comercial.

Com a derrocada dos Planos heterodoxos do segundo quinquênio dos anos 80, principalmente do Cruzado, a crise econômica foi ampliada, estabelecendo-se um quadro de baixo crescimento econômico com hiperinflação (vide *Tabela 1*). Esta última foi potencializada em decorrência tanto do agravamento do ajuste externo, devido aos fracassos dos planos, como das expectativas de novos congelamentos de preços. Esses dois elementos criaram um processo de aceleração contínua da inflação que, segundo Belluzzo e Almeida (2002), originou a “financeirização dos preços”, processo este sintetizado por Carneiro (2002: 217) de forma bastante clara, significando a

*utilização das taxas de juros de curtíssimo prazo (overnight) como critério para reajuste de preços. Como a inflação acelerava a intervalos de tempo cada vez mais curtos, para evitar as defasagens de preços – ainda mais sob ameaça permanente de congelamento –, era preciso utilizar como parâmetro de reajuste algum instrumento que incorporasse a expectativa de variação corrente da inflação. Esse instrumento era a taxa de juros de curto prazo expressa pela LBC*

Num contexto de hiperinflação, o governo Sarney se arrastou até o seu último dia de forma trágica, assim como a *transição democrática* findou-se de maneira melancólica. Naquele cenário, o projeto de re-configuração do MSI,

defendido por parte das frações industriais nacionais, ficava cada vez mais desacreditado como alternativa de combate à crise brasileira. Ao mesmo tempo, as estratégias defendidas pelos segmentos sociais dominantes, vinculados aos interesses financeiros nacionais e internacionais, ganhavam força à medida que projetavam no imaginário coletivo a idéia de que a inserção brasileira ao processo de globalização provocaria a melhoria das condições de vida da população.

A década de 1980 também fora marcada por mudanças significativas fora do bloco no poder (dominados), as quais representaram, em certa medida, um fortalecimento da classe trabalhadora, haja vista a ascensão do sindicalismo de confronto – materializado pelo nascimento da Central Única dos Trabalhadores-CUT) –, dos “novos movimentos sociais” e do Partido dos Trabalhadores (PT), nascido a partir das bases dos movimentos sindicais e sociais. Segundo Alves (2000: 116), as lutas sindicais e sociais dos anos 80 funcionaram, numa perspectiva classista, como elemento constitutivo, pelo menos em seu nível mais elementar, da consciência necessária de classe. O avanço dos movimentos da classe trabalhadora teve seu ápice em 1989, com o apoio maciço dado à candidatura de Lula à Presidência da República. Com a derrota eleitoral de Luiz Inácio Lula da Silva (no segundo turno, para Collor), os movimentos operários classistas, de massa e de confronto sofreram um grande revés político, revés este que *“contribuiu para impulsionar (...) uma nova ofensiva do capital na produção. Sob o novo complexo de reestruturação produtiva, num cenário de desemprego de massa e recessão da economia brasileira, imposta pela política neoliberal [durante boa parte dos anos 90], tornar-se-iam claros os limites da prática sindical de confronto, de tipo classista”*.

A despeito do avanço do ideário neoliberal nos anos iniciais da década de 1990 com o governo Collor (o “caçador de marajás”) – que deu os primeiros passos na adoção de reformas estruturais assentadas na privatização, na abertura comercial e financeira –, não havia ainda uma definição clara quanto ao projeto de desenvolvimento a ser seguido no Brasil. A supremacia de uma fração dominante dentre as que compunham o bloco no poder brasileiro ainda não estava definida, apesar do poder, cada vez maior, das frações financeiras. O governo Collor, com suas medidas ambíguas e voluntaristas, foi, em certa medida, a representação dessa indefinição das frações dominantes, uma vez que seu modelo de gestão persistia distante de qualquer referencial claramente definido, mesmo com a maior influência das frações *financeirizadas* nas políticas governamentais.

Para controlar a hiperinflação, o governo Collor adotou, em 16 de março de 1990, um novo plano econômico (Plano Collor I), que se apoiou numa reforma monetária – substituição da velha moeda (Cruzado Novo) pela nova (Cruzeiro), com preços e salários convertidos ao par – e no bloqueio das aplicações financeiras. Tais medidas tinham como objetivo reduzir a liquidez da economia para cerca de 10% do PIB, já que os formuladores do Plano acreditavam que acima deste patamar os recursos financeiros se destinariam a transações especulativas e não à produção e a venda de mercadorias. Os índices de inflação despencaram inicialmente (1991), haja vista a recessão econômica decorrente do forte aperto da liquidez, mas, com abertura das “torneiras da

liquidez” (*remonetização* da economia), a inflação retornou a patamares elevados (cf. *Tabela 2*).

**TABELA 2**  
**PIB, INFLAÇÃO E TAXA DE DESEMPREGO**  
**NO GOVERNO COLLOR/ITAMAR**

Ano	Taxa de crescimento do PIB (%)	Inflação (IPCA) (%)	Taxa de desemprego aberto (PME)*
<b>1981-1989</b>	<b>2,3</b>	<b>468,7</b>	<b>5,3</b>
<b>1990</b>	<b>-4,4</b>	<b>1.621,0</b>	<b>4,3</b>
<b>1991</b>	<b>1,0</b>	<b>472,7</b>	<b>4,8</b>
<b>1992</b>	<b>-0,5</b>	<b>1.119,1</b>	<b>5,7</b>
<b>1993</b>	<b>4,9</b>	<b>2.477,2</b>	<b>5,3</b>
<b>1990-1994</b>	<b>0,3</b>	<b>1.422,5</b>	<b>5,0</b>

*Fonte: IBGE; IPEA. \* Em seis Regiões Metropolitanas (Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro, Salvador e São Paulo).*

Além da tentativa de controle de inflação pela via fortemente recessiva, através do bloqueio das aplicações financeiras, o governo Collor adotou as seguintes medidas estruturais, que deram início ao projeto de “desenvolvimento” neoliberal no Brasil: (i) implantação de um programa de privatizações das empresas estatais e de reforma administrativa do Estado; ii) realização de uma reforma do comércio exterior pautada por uma política de liberalização drástica das importações; iii) instituição do “câmbio livre”, a ser fixado pelo mercado, por meio de agentes econômicos credenciados pelo Banco Central a operarem nesse tipo de mercado e iv) implementação de um ajuste fiscal visando à obtenção de superávit operacional de 2% do PIB, através, principalmente, da redução dos gastos e investimentos públicos e da extinção de incentivos fiscais (Belluzzo e Almeida, 2002; Filgueiras, 2000).

O fracasso das estratégias de estabilização dos preços, a brutal recessão econômica e a incapacidade estatal em arbitrar os distintos interesses das frações dominantes, associados às denúncias de corrupção generalizada na campanha eleitoral, provocaram o isolamento político do governo Collor diante de todos os segmentos sociais (empresários, trabalhadores, elites e classe média). As ruas clamaram pelo *impeachment* que o Congresso Nacional aprovou em setembro de 1992. Novamente, assim como na luta contra o regime militar nos anos 80, “as ruas falavam. Queriam ser reconquistadas, ouvidas... Queriam o seu dinheiro de volta. Tardamente, demonstram um drama de consciência, sem uma consciência clara do próprio drama”. Portanto, “menos do que um governo, se questiona a figura: a representação. A saída de Collor passa a ser um ato puramente formal. As ruas despacham a figura, mas não a figuração. O vazio persiste” (Oliveira, 2002: 13).

#### **4. O AJUSTE ESTRUTURAL NEOLIBERAL BRASILEIRO E A AMPLIAÇÃO DA DESARTICULAÇÃO SETORIAL E SOCIAL**

Com o *impeachment*, Itamar Franco, vice de Collor, assume o governo sem um projeto definido, mas elege a bandeira do combate à inflação a alternativa legitimadora de seu governo. Para tanto, concebeu um programa de estabilização monetária e de reformas institucionais e administrativas (Plano Real) iniciado em dezembro de 1993. Este, no âmbito da estabilização, constituiu-se de três fases distintas e sucessivas: na primeira fase, em fins de 1993, a preocupação centrou-se na situação fiscal e no endividamento do Estado e teve como principal medida a criação do Fundo Social de Emergência (FSE), que permitia a desvinculação de 20% das receitas orçamentárias.

No segundo momento, em março de 1994, a equipe econômica criou uma nova unidade de conta, a Unidade Real de Valor (URV), que, ajustada diariamente a partir da média de três índices de preços, funcionava como um *superindexador*, abarcando desde preços, contratos, taxa de câmbio e salários. Particularmente, esses últimos foram convertidos para a URV de forma compulsória pela média dos últimos quatro meses. Para Belluzzo e Almeida (2002: 365), a adoção da URV “desempenhou um papel de coordenação das expectativas, garantiu informação para os formuladores de preços e criou as condições de ‘conversão’ dos contratos, eliminando-se, assim, as ‘causas’ da indexação”. E, por fim, na terceira fase do plano, em julho de 1994, foi realizada a conversão dos valores em URV e da moeda antiga para a nova moeda (o Real). Quanto às reformas estruturais, o Plano Real continuou e aprofundou as medidas voltadas à privatização e à abertura comercial e financeira, de cunho neoliberal, iniciadas no governo Collor.

Vale ressaltar que o Plano Real se valeu da grande liquidez internacional à época para alcançar êxito no combate da inflação, condição completamente diferenciada da verificada no momento da implementação do Plano Cruzado. A maior liquidez internacional, a abertura comercial e da conta de capital, a reestruturação da dívida externa (Plano *Brady*) e a ampliação das inovações financeiras (derivativos, mercados futuros etc.) potencializaram o afluxo de capital para o Brasil, o que, por sua vez, ampliou o grau de liberdade para a implantação do Plano Real, possibilitando a constituição da “âncora cambial” como instrumento de “desinflação”.

De forma sintética, o Plano Real, iniciado no governo Itamar e consolidado nos dois mandatos de FHC, continha os seguintes objetivos fundamentais: i) a estabilização dos preços, buscando criar instrumentos para o cálculo econômico de longo prazo; ii) a ampliação da abertura comercial (iniciada por Collor), impondo uma maior concorrência aos produtores internos e, por conseguinte, forçando-os a elevarem sua produtividade (o câmbio valorizado teve um papel fundamental na efetivação da política comercial); iii) o alargamento do processo de privatização e o estímulo ao investimento forâneo, ensejando melhorar a eficiência industrial e reduzir os gargalos infra-estruturais; iv) a liberalização da conta de capitais do balanço de pagamentos, objetivando atrair poupanças externas para financiar os déficits de transações correntes resultantes da política de câmbio valorizado e v) a introdução de políticas sociais focalizadas voltadas à eliminação da “pobreza”.

Destarte, o Plano Real não buscava apenas a estabilização de preços, mas

sim constituir um modelo de “desenvolvimento” liberal assentado no binômio da abertura e da competitividade, construído a partir da estabilidade inflacionária e da diminuição do papel do Estado (Belluzzo e Almeida, 2002; Filgueiras, 2000; Oliveira, 2002). Assumia-se, portanto, a retórica de que o excessivo intervencionismo estatal e seus déficits fiscais eram os responsáveis pela inflação, funcionando como os principais empecilhos para o Brasil adentrar a uma suposta nova fase de prosperidade.

De fato, o combate à inflação foi a pedra de toque da construção do modelo neoliberal, uma vez que boa parte da sociedade brasileira entendia, ou foi levada a compreender, que os problemas internos (estagnação econômica, deterioração dos serviços estatais e da infra-estrutura do Estado e o empobrecimento generalizado da população) seriam originários, basicamente, do processo inflacionário, vinculado, principalmente, aos déficits do setor público. Esse diagnóstico liberal da crise dos anos 80 e sua aceitação por grande parte da população criaram as condições para a implantação do ajuste estrutural liberal (Sader, 2003).

A aquiescência da população ao ideário neoliberal foi reforçada nos primeiros dois anos da implementação do Plano Real, na medida em que se verificou uma forte redução da inflação e uma expansão do crédito, possibilitando, por sua vez, um aumento temporário da produção e do emprego (ver, a seguir, a *Tabela 3*). A estabilidade monetária converteu-se no principal bem público do Brasil e garantiu a eleição e a reeleição de FHC. Ademais, o ministro da Fazenda e o presidente do Banco Central, que encaminharam a austeridade fiscal e monetária, foram saudados como heróis pelos investidores estrangeiros. No entanto, o crescimento logo se mostrou efêmero: os problemas brotados da própria operacionalização macroeconômica do Plano Real, a saber, a deterioração das contas externas e das finanças públicas e a elevadíssima dependência de capital especulativo forâneo, logo se fizeram sentir.

Àquela altura, as frações dominantes financeiras e *financeirizadas* mundiais, “autodeclaradas” no poder por meio das instituições “supranacionais”, sob forte influência estadunidense e das potências européias, exigem políticas de estabilização para os países latino-americanos. O Plano Real se inseriu na família de planos de estabilização adotados em toda América Latina ao longo dos anos 90. De fato, o ajuste estrutural brasileiro nasceu como uma necessidade construída a partir de exigências globais delimitadas pelo movimento de globalização financeira e reestruturação produtiva; contudo, o plano tornou-se viável apenas a partir da adesão das frações dominantes brasileiras ao mito da “modernidade” proveniente da utopia da globalização. O bloco no poder brasileiro havia definido o projeto de desenvolvimento a ser seguido: o modelo neoliberal de integração passiva aos movimentos da globalização. A partir daí iniciou-se no Brasil um novo padrão de acumulação capitalista pautado pela ampliação da acumulação financeira por meio, principalmente, da expansão da dívida pública brasileira, pela redução da realização interna da produção nacional que havia se ampliado durante a industrialização “pesada” do MSI e pelo aumento da “superexploração” do trabalho, como decorrência do processo de precarização desse mercado.

Nesse novo padrão de acumulação, as frações dominantes financeiras e *financeirizadas*, ligadas ao capital financeiro e produtivo nacional e internacional, assumiram a supremacia entre as frações dominantes brasileiras. Aqui cabe ressaltar que as frações nacionais se inseriram de forma subordinada aos movimentos do capital financeiro forâneo. Nessa nova configuração de poder das frações dominantes fazem parte o capital financeiro internacional, expresso nos fundos de pensão, nos fundos mútuos de investimentos e nos grandes bancos multinacionais, os grandes grupos econômico-financeiros nacionais, que conseguiram sobreviver, até aqui, ao processo de globalização, em função de sua capacidade competitiva ou através da associação subordinada com capitais estrangeiros, e o capital produtivo multinacional (associado ou não ao capital nacional).

A supremacia das frações financeiras, principalmente internacionais, no comando da dinâmica do novo padrão de acumulação brasileiro, impede qualquer possibilidade de consolidação de uma hegemonia ampla que incorpore ao mesmo tempo os interesses dos dominantes e dos dominados. Na verdade, a ascensão dessa fração dominante eliminou de vez qualquer “sonho” de construção de um sistema econômico nacional, pelo menos no curto ou médio prazo, como aventado por alguns segmentos da burguesia nacional e de alguns intelectuais neodesenvolvimentistas ao longo da década de 1980.

A nova correlação de forças sociais nacionais, sob a égide financeira, principalmente forânea, potencializou e configurou o ajuste estrutural neoliberal no Brasil, transformando profundamente as políticas econômicas e as estruturas industriais e institucionais brasileiras, principalmente, a partir do governo FHC, que contou com o apoio dos mais diversos segmentos sociais. Dentre as principais modificações destacam-se aqui (1) a gestão ortodoxa da política macroeconômica e (2) as reformas institucionais, bem como os principais impactos de (1) e (2) sobre a estrutura econômica e social, a saber, (3) a especialização regressiva da estrutura industrial e (4) o aumento da superexploração do trabalho, decorrente da redução do preço da força de trabalho e a elevação do desemprego em suas várias formas.

No que diz respeito à gestão da política econômica brasileira durante o Plano Real, a estabilidade inflacionária, durante o primeiro mandato de FHC, foi alcançada por meio da combinação entre câmbio valorizado, juros elevados e abertura comercial e financeira que, por sua vez, provocaram uma explosão da dívida pública, a deterioração das contas externas e um ritmo de crescimento baixo. A queda da inflação nos momentos iniciais do Plano (entre julho de 1994 e março de 1995) propiciou um falso círculo virtuoso de aumento do consumo e crescimento da produção e do emprego em decorrência do fim do imposto inflacionário e da ampliação do crédito. No entanto, essa dinâmica econômica teve fôlego curto, haja vista que o modelo macroeconômico neoliberal brasileiro, com câmbio valorizado e fixo (ou quase fixo) criou e ampliou os problemas nas contas externas e nas finanças públicas do país.

Quanto à deterioração das contas externas, verificou-se que a conta de

transações correntes do balanço de pagamentos passou a apresentar, ano a ano, déficits elevados e crescentes provenientes dos déficits recorrentes da balança comercial, que passara da posição de superavitária para deficitária, e a elevação dos déficits da balança de serviços (ver, na página seguinte, a *Tabela 3*). Isso implicou no aumento dramático da vulnerabilidade externa, pois o país cada vez mais dependia da entrada de capitais forâneos, principalmente voláteis. A rápida deterioração das contas externas determinou, ao mesmo tempo, uma crescente piora das finanças do setor público, apesar da existência de equilíbrio ou pequenos déficits fiscais primários, uma vez que a permanente política de taxas de juros elevadas – para assegurar a entrada e permanência de capitais estrangeiros – elevou a dívida líquida do setor público sistematicamente, tanto em termos absolutos quanto como proporção do PIB (Filgueiras, 2000; Filgueiras e Pinto, 2004).

A combinação de déficit externo, taxa de câmbio apreciada e déficit orçamentário constituiu-se numa política insustentável, pois a qualquer sinal desfavorável aos mercados constatava-se saídas maciças dos capitais voláteis, comprometendo a conversibilidade da moeda e detonando uma *crise financeira*. Desse modo, as contradições internas do modelo neoliberal (impossibilidade de redução da taxa de juros a certo nível imposto pelo capital financeiro) provocaram vultosas elevações na dívida pública e impediram qualquer possibilidade de geração de crescimento sustentável que levasse à melhoria na distribuição de renda. O máximo que o modelo macroeconômico produziu ao longo da década foram pequenos períodos de crescimento espasmódico, os denominados “vôos de galinha”, e, mesmo assim, com um cenário internacional bastante favorável (vide, a seguir, o *Gráfico 1*).

**TABELA 3**  
**TRANSAÇÕES CORRENTES, BALANÇA COMERCIAL, SERVIÇO E RENDA**  
**E TRANSFERÊNCIA LÍQUIDA ENTRE 1994 E 2002 (BRASIL)**

Ano	Transações Correntes (US\$ Bilhões)	Balança Comercial (US\$ Bilhões)	Serviços e Renda (US\$ Bilhões)	Transferência líquida de recursos (US\$ milhões)
1995	-18,38	-3,47	-18,54	19.950,7
1996	-23,50	-5,60	-20,35	19.397,1
1997	-30,45	-6,75	-25,52	5.862,7
1998	-33,42	-6,57	-28,30	7.257,0
1999	-25,33	-1,20	-25,83	-1.335,0
2000	-24,22	-0,70	-25,05	4.076,0
2001	-23,21	2,64	-27,49	6.777,0
2002	-7,64	13,13	-23,27	-10.193,0
<b>1995-2002</b>	<b>-23,27</b>	<b>-1,07</b>	<b>-24,29</b>	<b>6.474,1</b>

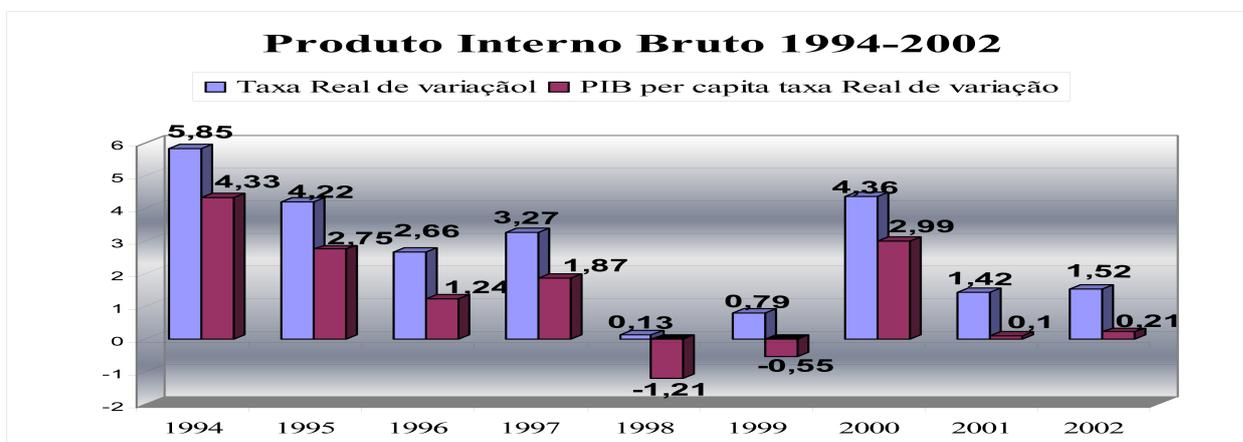
Fonte: Bacen; Cepal.

O modelo macroeconômico de câmbio valorizado tornou-se insustentável, culminando na grande crise cambial de 1999 e gerando uma forte desvalorização da moeda nacional (Real). Apesar da mudança do regime cambial, a vulnerabilidade externa do país e a fragilidade financeira do setor

público continuaram a dificultar, por sua vez, o crescimento do produto, a redução das taxas de desemprego e a gestão das políticas macroeconômicas e, principalmente, sociais. A desvalorização do Real impediu o aprofundamento da deterioração do balanço de pagamentos do país e reduziu a grande vulnerabilidade externa (cf. *Tabela 3*). No entanto, isto ocorreu, principalmente, em virtude do baixo crescimento econômico do país durante o segundo governo FHC (cf. *Gráfico 1*). Pelo lado das finanças públicas, ocorreu uma piora, apesar dos reiterados superávits fiscais primários, nos quatro anos do segundo governo FHC, em função da elevação da dívida líquida do setor público, que chegou ao patamar de R\$ 881,1 bilhões, correspondendo a 56,5% do PIB, em dezembro de 2002 (Filgueiras e Pinto, 2004).

Os serviços da dívida interna e externa do setor público brasileira transferiram, a cada ano, uma massa cada vez maior de recursos para a órbita financeira local e internacional. Nesse contexto, as altas taxas de juros funcionaram como instrumento de transferência de renda e riqueza dos assalariados e da população em geral para as frações dominantes financeiras, sustentando vultosas e especulativas operações cambiais, dentre outras modalidades de acumulação financeira. Na verdade, as políticas monetárias e o financiamento do Estado brasileiro, através dos títulos públicos, são instrumentos cada vez mais identificados com a dinâmica de acumulação, sob a égide financeira, que beneficia especialmente grandes instituições financeiras ou *financeirizadas* (Minella, 2002).

**GRÁFICO 1**



Fonte: IBGE.

A mudança do regime cambial no início de 1999, a política de metas inflacionárias e um regime fiscal mais draconiano não conseguiram reverter, de forma estrutural, a vulnerabilidade externa da economia, a fragilidade financeira do setor público e a especialização da estrutura produtiva, não abrindo espaço, portanto, para a retomada sustentada do crescimento. A experiência vem demonstrando que o câmbio flutuante, apesar de atenuar os efeitos internos das crises cambiais, não tem conseguido isolar a política monetária e dar-lhe uma maior autonomia: a cada ataque especulativo contra o Real, as autoridades monetárias, tanto em função da fuga de capitais quanto de seus impactos sobre a inflação, terminam por elevar a taxa de juros, com

todas as conseqüências conhecidas sobre o nível de atividade, o emprego, a renda e a dívida pública (Carneiro, 2002; Carvalho, 2003; Filgueiras e Pinto, 2004).

Em suma, as políticas econômicas liberais, pautadas pelas restrições nos gastos públicos e pelo processo de privatizações e adotadas durante os dois governos FHC não conseguiram reverter o baixo crescimento que prevaleceu ao longo de toda década de 1980 e início nos anos 90, tendo em vista a redução dos investimentos (formação bruta de capital), tanto públicos quanto privados, em infra-estrutura, o que acabou potencializando o aparecimento de gargalos nas áreas estratégicas de energia e transporte. Durante os dois mandatos de FHC, o setor industrial apresentou taxas pífias de crescimento e uma deterioração de sua estrutura. Ademais, o acúmulo de desequilíbrios externos transformados em fragilidade financeira interna do setor público e a inserção brasileira passiva no âmbito internacional semearam na economia o germe da crise financeira que vem acompanhado da ameaça recessiva (Belluzzo e Almeida, 2002; Filgueiras e Pinto, 2004).

No que tange às reformas institucionais, o governo FHC ampliou o processo de privatizações, iniciado no governo Collor, ao incorporar setores-chave e de grandes dimensões ainda sob o controle do Estado. Entre 1995 e 1998 importantes empresas foram privatizadas, dentre as quais a “Light” (a maior distribuidora de energia), a Vale do Rio Doce (maior empresa mineradora do país) e a rede de telefonia Telebrás. Nesse período foram privatizadas 74 empresas, totalizando aproximadamente um montante de 80 bilhões de dólares para o setor público. De fato, as privatizações, juntamente como seus marcos regulatórios, representaram a configuração de um modelo de “desenvolvimento” liberal pautado pela suposta eficiência e produtividade do setor privado em relação ao setor público. No âmbito dessas reformas, o Estado reduziu seu papel de produtor econômico, deixando o caminho livre ao capital privado para investir nos setores de infra-estrutura, que durante muitos anos estiveram sob sua direção. Tal processo reduziu a capacidade estatal de articular a política de gasto com a alavancagem do investimento e, conseqüentemente, da demanda (Milani, 2005). Vejamos agora os principais impactos da gestão ortodoxa da política macroeconômica e das reformas institucionais sobre a estrutura produtiva e o mercado de trabalho.

#### **4.1. A especialização industrial regressiva (ampliação da desarticulação setorial) e o aumento da superexploração do trabalho (ampliação da desarticulação social)**

As políticas econômicas, a abertura comercial e as privatizações implementadas no Plano Real criaram uma situação de baixo dinamismo econômico, bem como provocaram a desestruturação e a desnacionalização de importantes cadeias produtivas, haja vista as vendas e as fusões de empresas nacionais (privadas ou públicas) para e com o capital estrangeiro ou a reconversão de suas atividades para montagem de componentes importados. Assim, ocorreu uma especialização da estrutura produtiva brasileira, na medida em que se verificou uma menor diversificação dos ramos produtivos e uma maior desarticulação das cadeias produtivas nos segmentos

industriais mais dinâmicos, intensivos em capital e tecnologia. Segundo Carneiro (2002), tal especialização pode ser comprovada pela elevação do coeficiente de importação de 5,7%, em 1990, para 20,3%, em 1998.

O processo de especialização ocorreu mais fortemente nos setores mais intensivos em tecnologia e capital, enquanto os menos afetados foram os intensivos em mão-de-obra, vinculados, principalmente, ao ramo de recursos naturais. A partir da análise de diversos índices de coeficientes de penetração e abertura da indústria brasileira (por categoria de uso, por intensidade de fator, por setores), Carneiro (2002: 320) chegou à seguinte conclusão:

*A combinação das informações setoriais – por uso e intensidade de fator – permitiu concluir que a abertura acompanhada da valorização do câmbio promoveu uma reestruturação produtiva de grande significado na economia brasileira. Setores de alta intensidade de tecnologia e de capital, via de regra localizados nos segmentos produtores de bens de capital, intermediários elaborados ou consumo duráveis, realizaram uma expressiva especialização. Apenas uma parcela desses mesmos segmentos produtivos foi preservada e ampliou sua inserção externa. Ao revés, os setores intensivos em recursos naturais e trabalho, predominantemente produtores de bens de consumo correntes e intermediários convencionais, mantiveram-se mais diversificados e ampliaram moderadamente a inserção externa. Em resumo, há claras indicações de uma especialização regressiva na economia brasileira, com a ampliação do peso dos setores intensivos em recursos naturais e trabalho e redução da importância – com exceções – dos intensivos em tecnologia e capital.*

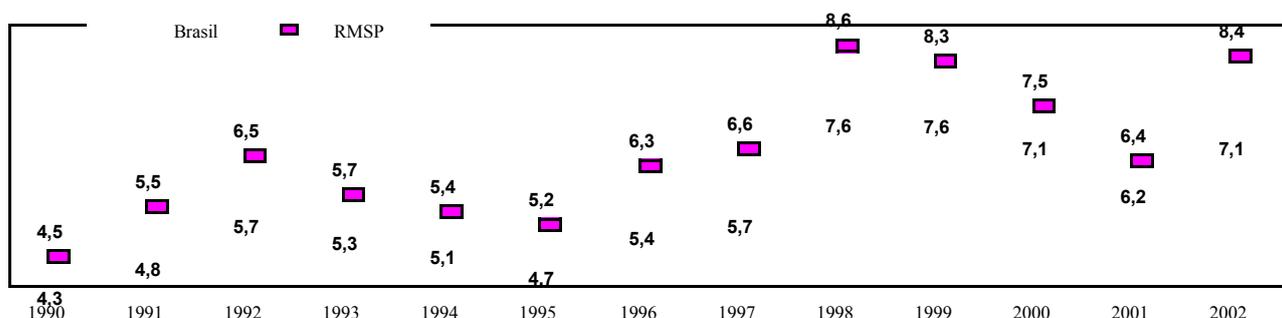
Assim, a mudança desfavorável no padrão de comércio internacional – perda de competitividade das exportações manufatureiras e expansão dos produtos agrícolas para exportação – na década de 1990 ocorreu em razão da reprimarização das exportações decorrente da especialização da estrutura produtiva nacional (Gonçalves, 2000). Isto, na realidade, sugere que a reestruturação produtiva com o crescimento medíocre da produção representou uma adaptação regressiva do aparelho produtivo.

A configuração desse novo padrão de acumulação brasileiro, assentado na reestruturação produtiva e nas políticas neoliberais, ampliou a superexploração do trabalho, sobretudo pela via da mais-valia absoluta, devido à redução dos salários reais e ao aumento da jornada de trabalho decorrentes do processo de desestruturação do mercado de trabalho, desestruturação esta proveniente da redução do peso relativo dos assalariados na indústria, do aprofundamento da precarização do trabalho e das formas de contratação (cooperativas, terceirização etc.), da ampliação da informalidade e, por fim, da elevação do desemprego. Tais elementos fragmentaram a classe trabalhadora, reduzindo sua capacidade de negociação diante do capital.

A despeito das mudanças organizacionais e industriais introduzidas na década de 1990 terem provocado uma forte elevação da intensidade do trabalho, tais mudanças não foram suficientes para acompanhar a sucção do valor absorvido

pelo setor financeiro. Desse modo, a superexploração do trabalho se manifestou pela via do rebaixamento dos salários, uma vez que a desarticulação do setor produtivo (especialização produtiva regressiva) e a desregulamentação das leis trabalhistas ampliaram o excedente da força de trabalho (aumento do exército industrial de reserva), criando as condições materiais para pressionar os preços da força de trabalho para baixo (Martins, 1999). Esse maior excedente da força de trabalho pôde ser verificado pela elevação das taxas de desemprego aberto tanto no Brasil quanto na Região Metropolitana de São Paulo (RMSP). Estas, por sua vez, depois de uma pequena queda entre 1993 e 1995, voltaram a crescer, acompanhando o baixo dinamismo da economia. A taxa de desemprego, para o Brasil, saltou de 4,3% da População Econômica Ativa (PEA), em 1990, para 7,1%, em 2002, enquanto para a RMSP verificou-se uma variação desemprego ainda maior, de 4,5%, em 1990, para 8,4 em 2002 (cf. *Gráfico 2*).

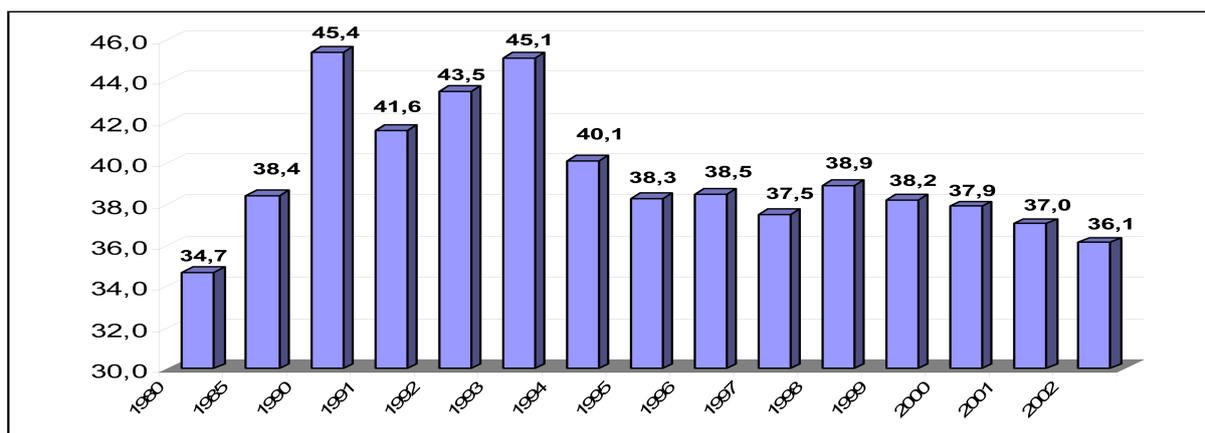
**GRÁFICO 2**  
**TAXA DE DESEMPREGO ABERTO NO BRASIL E RMSP – PME**



Fonte: PME/IBGE.

As mudanças na base técnico-material do processo produtivo, associadas à absorção crescente de tecnologia intensiva em ciência e subjetividade do paradigma microeletrônico, também têm contribuído para a depreciação do preço da força de trabalho, uma vez que tal tecnologia substitui dispêndio físico e industrial de força de trabalho. Portanto, *“a maior produtividade trazida pelas novas tecnologias transforma-se em grande parte em desemprego aberto ou oculto sob a forma do desalento ou da precarização do trabalho”* (Martins, 1999: 15). Em linhas gerais, a ampliação da desarticulação social pode ser verificada tanto pelo aumento do desemprego supracitado como pela queda, ao longo de quase toda década de 1990, das rendas do trabalho e de sua participação no PIB, que chegou ao patamar de 45,4% em 1991, caindo para 36,1% em 2002, conforme *Gráfico 3*, abaixo:

**GRÁFICO 3**  
**REMUNERAÇÃO DO TRABALHO COMO PORCENTAGEM DO PIB A PREÇOS DE MERCADO (BRASIL)**



Fonte: Cepal. Contas Nacionais 2004.

À medida que os salários dos trabalhadores foram perdendo, ao longo dos anos 90, relevância na realização da produção brasileira, quer seja pela ampliação do consumo de luxo e/ou das exportações, ou até mesmo pelo processo de *desindustrialização* nacional, verificou-se uma forte desvalorização da força de trabalho em função da ampliação do “exército industrial de reserva” decorrente do baixo crescimento econômico e da reestruturação organizacional. Essas características do novo padrão de acumulação brasileiro desarticulado social e setorialmente aprofundaram ainda mais as desigualdades sociais, ampliando, por um lado, o processo de exclusão social histórico brasileiro e, por outro, a transferência de renda e riqueza para as frações dominantes, principalmente pela via dos títulos públicos e pelo aumento da superexploração do trabalho.

Os dados da *Tabela 4*, a seguir, mostram de forma detalhada a evolução temporal da desigualdade no Brasil e seus aprofundamentos após uma década de ampliação da desarticulação setorial e social dos anos 90. A grande diferença entre as rendas urbanas dos mais ricos e dos mais pobres no Brasil ao longo dos últimos quarenta anos foi o reflexo da desarticulação da economia brasileira, que se traduz mais concretamente na exclusão social. Nem mesmo nos períodos de menor desarticulação, como o ocorrido ao final do II° PND (1980), verificou-se uma melhoria nas desigualdades sociais, uma vez que entre 1960 e 1980 ocorreu uma piora na desigualdade de renda urbana, pois a participação dos 10% mais pobres na renda manteve-se inalterada (1,2%), enquanto a participação dos 10% mais ricos aumentou de 39,7% para 47,9%.

A situação se agravou ainda mais nos anos 80, pois a renda urbana dos 10% mais ricos alcançou 60,1 vezes a renda dos 10% mais pobres em 1990. Isso ocorreu em virtude da crise sócio-econômica que se prolongou por toda a década (Gonçalves, 1999). Também nos anos 90, com a implementação do ajuste estrutural neoliberal, ocorreu um grande salto concentrador, uma vez que a renda urbana dos 10% mais ricos chegou a 78,3 vezes a renda dos 10% mais pobre em 2001.

**TABELA 4**  
**DISTRIBUIÇÃO DA RENDA URBANA NO BRASIL**

## SEGUNDO OS DECIS (1960-2001)

Decil	(em porcentagem)				
	196	197	198	199	200
Primeiro	1,1	1,1	1,1	0,7	0,6
Segundo	2,3	2,0	2,0	1,6	1,5
Terceiro	3,4	3,0	2,9	2,3	2,2
Quart	4,6	3,8	3,5	3,1	3,0
Quinto	6,1	5,0	4,4	4,1	4,0
Sext	7,6	6,1	5,5	5,5	5,1
Sétimo	9,4	7,2	7,1	7,2	6,8
Oitavo	10,8	9,9	9,8	10,2	9,5
Non	14,6	15,1	15,3	16,3	15,2
Décimo	39,6	46,4	47,8	48,4	51,6

Fonte: Gonçalves (1999: 66) para 1960, 1970 e 1980 e Cepal (2004) para 1990 e 2001.

### 5. CONCLUSÃO

Procurou-se ao longo deste artigo mostrar os efeitos deletérios do ajuste estrutural brasileiro (Plano Real) na estrutura setorial (especialização regressiva do aparelho produtivo) e social (redução do peso dos salários na economia, desestruturação do mercado de trabalho e ampliação da desigualdade social). Para tanto, utilizou-se do referencial teórico da (des)articulação setorial e social, uma vez que este instrumental possibilitou a vinculação entre os elementos da demanda efetiva (econômicos) e das disputas e das relações de poder entre as classes e suas frações (políticos).

Na verdade, o novo padrão de acumulação brasileiro dominado pelas finanças, configurado na década de 1990, ampliou a desarticulação setorial e social – que havia se reduzido com a consolidação da indústria “pesada” brasileira –, provocando, com isso, enormes transferências de renda e riqueza da maioria da população para as frações dominantes, sobretudo as *financeirizadas*. A atual dinâmica sócio-econômica expandiu ainda mais a ingente e histórica exclusão social no Brasil, além de ter reduzido bastante qualquer possibilidade de configuração de um sistema econômico nacional articulado. Tentou-se demonstrar que a dificuldade histórica do Brasil em construir uma economia articulada setorial e socialmente esteve (e está) atrelada à não-configuração de uma hegemonia ampla nacional. A não-formação dessa estrutura de poder impediu a construção de estruturas institucionais (Estado nacional forte) e dinâmicas produtivas nacionais que conseguissem integrar as diversas frações das classes (dominantes e dominados) por meio de um sistema econômico nacional.

### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Alves, G. “Do ‘novo sindicalismo’ à ‘concertação social’: ascensão (e crise) do sindicalismo no Brasil (1978-1998)”. **Revista de Sociologia e Política**, 15: 11-124. Curitiba, nov., 2000.

- Belluzzo, L. G e Almeida, J. G. **Depois da queda: a economia brasileira da crise da dívida aos impasses do Real**. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2002.
- Bianchi, A. **O ministério dos industriais: a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo na crise das décadas de 1980 e 1990**. Tese de Doutorado em Ciências Sociais. Campinas, IFCH-Unicamp, 2004.(mimeo)
- Cano, W. **Soberania e política econômica na América Latina**. São Paulo, Unesp, 2000.
- Carneiro, R. **Desenvolvimento em crise: a economia brasileira no último quarto do século XX**. São Paulo, Unesp; Campinas, Unicamp, 2002.
- Carvalho, C. “Controles de capitais e recuperação da iniciativa em política econômica”. In Paula, J. A. **A economia política da mudança**. Belo Horizonte, Autêntica, 2003.
- Comissão Econômica para América Latina (Cepal). **Anuário Estatístico 2004. Contas Nacionais**. www.cepal.org, acessado em setembro de 2005.
- Filgueiras, L. **História do Plano Real: fundamentos, impactos e contradições**. São Paulo, Boitempo, 2000.
- \_\_\_\_\_. **Projeto político e modelo econômico neoliberal no Brasil: implementação, evolução, estrutura e dinâmica**. Salvador, 2005. (mimeo)
- \_\_\_\_\_. e Pinto, E. “Governo Lula: contradições e impasses da política econômica”. In **Anais do IXº Encontro Nacional de Economia Política**. Uberlândia, jun., 2004.
- Frenkel, R. **Decisiones de precio en alta inflación**. Buenos Aires, Estudios Cedes, 1979.
- Gonçalves, R. “Distribuição de riqueza e renda: alternativa para a crise brasileira”. In Lesbaupin, I. (org.). **O desmonte da nação: balanço do Governo FHC**. Petrópolis, Vozes, 1999.
- \_\_\_\_\_. **Brasil e o comércio internacional: transformações e perspectivas**. São Paulo, Contexto, 2000.
- Janvry, A. **The agrarian question and reformism in Latin America**. Baltimore, John Hopkins University, 1981.
- Martins, C. E. “Superexploração do trabalho e acumulação de capital: reflexões teórico-metodológicas sobre o pensamento de Ruy Mauro Marini”. In **Anais do IVº Encontro Nacional de Economia Política**. Porto Alegre, jun., 1999. (CD-Rom)
- Milani, A. **A desarticulação setorial e social: uma perspectiva kaleckiana**. Dissertação de Mestrado em Ciências Econômicas. Salvador, UFBA, 2005. (mimeo)
- Minella, A. C. “Globalização financeira e as associações de bancos na América Latina”. **Cadernos de Pesquisa**, 30. Florianópolis, PPGSP/UFSC, jun., 2002.
- Oliveira, N. “Meio ou fim: os dilemas da democracia na reprodução sócio-econômica”. **Cadernos do CEAS**, 183: 53-76. Salvador, CEAS, set.-out., 1999.
- \_\_\_\_\_. “Um país privado: os dilemas conjunturais de uma oposição”., **Cadernos do CEAS**, 200: 9-25. Salvador, CEAS, jul.-ago., 2002.
- \_\_\_\_\_. **Neocorporativismo e política pública: um estudo das novas configurações assumidas pelo Estado**. São Paulo, Loyola; Salvador,

- CEAS, 2004.
- Poulantzas, N. **Poder político e classes sociais**. São Paulo, Martins Fontes, 1977
- Sader, E. **A vingança da história**. São Paulo, Boitempo, 2003.
- Sallum, B. J. **Labirintos: dos generais à Nova República**. São Paulo, Hucitec, 1996.
- \_\_\_\_\_. “O Brasil sob Cardoso: neoliberalismo e desenvolvimento”. **Tempo Social**, 11: 2. São Paulo, USP, out., 1999.
- Teubal, Miguel. “Structural adjustment and social desarticulation: the case of Argentina”. **Science and Society**, 64: 4. Nova York, inverno, 2000-2001.

---

\* *Eduardo Costa Pinto é mestre em economia (Universidade Federal da Bahia), doutorando em economia (Universidade Federal do Rio de Janeiro) e bolsista da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (FAPERJ). [eduardopintobr@yahoo.com.br]*

\*\* *Paulo Balanco é doutor em economia (Universidade Estadual de Campinas) e professor do Mestrado em Economia (UFBA). [balanco@ufba.br]*