

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA**

**Adriana Kirchof de Brum**

**MUDANÇAS INSTITUCIONAIS E DESEMPENHO ECONÔMICO: UMA ANÁLISE  
DA ECONOMIA BRASILEIRA NO PERÍODO DE 1995 A 2002**

**Porto Alegre  
2010**

**ADRIANA KIRCHOF DE BRUM**

**MUDANÇAS INSTITUCIONAIS E DESEMPENHO ECONÔMICO: UMA ANÁLISE  
DA ECONOMIA BRASILEIRA NO PERÍODO DE 1995 A 2002**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Economia na área de Desenvolvimento Econômico da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito parcial e final para a obtenção do Título de Doutor em Ciências Econômicas.

Ênfase: Economia Brasileira

Orientador: Prof. Dr. Pedro Cezar Dutra  
Fonseca

**Porto Alegre  
2010**

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)  
Responsável: Biblioteca Gládis W. do Amaral, Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS

B893m Brum, Adriana Kirchof de  
Mudanças institucionais e desempenho econômico : uma análise da economia brasileira no período entre 1995-2002 / Adriana Kirchof de Brum. – Porto Alegre, 2010.  
199 f. : il.

Orientador: Pedro Cezar Dutra Fonseca.

Ênfase em Economia do Desenvolvimento.

Tese (Doutorado em Economia) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas, Programa de Pós-Graduação em Economia, Porto Alegre, 2010.

1. Desenvolvimento econômico : Instituições : Brasil. 2. Governo Fernando Henrique Cardoso : 1995-2002. I. Fonseca, Pedro Cezar Dutra. II. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Faculdade de Ciências Econômicas. Programa de Pós-Graduação em Economia. III. Título.

CDU 330.341.2

**ADRIANA KIRCHOF DE BRUM**

**MUDANÇAS INSTITUCIONAIS E DESEMPENHO ECONÔMICO: UMA ANÁLISE  
DA ECONOMIA BRASILEIRA NO PERÍODO DE 1995 A 2002**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Economia na área de Desenvolvimento Econômico da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito parcial e final para a obtenção do Título de Doutor em Ciências Econômicas.

Ênfase: Economia Brasileira

---

Prof. Dr. Pedro Cezar Dutra Fonseca (Orientador)

---

Prof. Dr. Heliane Muller de Souza Nunes (PUCRS)

---

Prof. Dr. Julio César de Oliveira (UFRGS)

---

Prof. Dr. Stefano Florissi (UFRGS)

Aprovada em: Porto Alegre, 16 de dezembro de 2010.

## AGRADECIMENTOS

Ao Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul que oportunizou a realização dessa etapa de minha formação acadêmica de forma não somente acolhedora, mas, sobretudo enriquecedora tendo em vista o aprendizado sorvido.

Ao CNPQ, pelo apoio financeiro concedido através do Sistema de Bolsas de doutorado.

Ao professor Pedro Cezar Dutra Fonseca, não somente pela orientação desta pesquisa, mas, sobretudo, pelo aprendizado absorvido em função de suas explicações claras e objetivas, as quais me despertaram o interesse sobre os temas relacionados à história econômica brasileira.

Aos professores do PPGE da UFRGS, pelas contribuições nas mais diversas etapas desta pesquisa, a começar pelos questionamentos sobre importantes temas em sala de aula.

À secretaria do PPGE, especialmente, à Iara e à Raquel, sempre acolhedoras e dispostas a ajudar.

À minha família e ao meu esposo, Airton, pelo incentivo dado e que tornou possível a realização dessa etapa da minha vida.

## RESUMO

A análise do efeito das instituições sobre o desempenho econômico dos países vem ganhando destaque cada vez maior nos estudos de economia realizados no Brasil nos últimos anos. O postulado básico de que “as instituições importam” traz à tona a discussão de uma série de questões para explicar por que determinadas economias crescem a taxas maiores do que outras. Sob o ponto de vista institucionalista, o desempenho econômico surge como consequência de uma determinada configuração institucional, em que o aspecto histórico é relevante, uma vez que esse reflete, direta ou indiretamente, o tipo de postura a ser tomada pelos agentes nas esferas econômica, política, social e inovativa. Nessas condições, o presente estudo tem por objetivo analisar as mudanças institucionais ocorridas entre 1995 e 2002, salientando as principais inovações no que se refere à configuração do regime de Estado, à inserção internacional e do regime salarial e sua influência no desempenho da economia brasileira, bem como sob que aspectos contribuíram na superação da crise de 2008.

**Palavras-chave:** Mudanças Institucionais. Fernando Henrique Cardoso. Desempenho Econômico.

## ABSTRACT

Analysis of the effect of institutions on economic performance of countries is becoming increasingly prominent in economic studies conducted in Brazil in recent years. The basic postulate that "institutions matter" raises the discussion of a series of questions to explain why some economies grow higher rates than others. From the institutional point of view, the economic performance is consequence of a particular institutional setting where the historical aspect is important since it reflects directly or indirectly, the kind of attitude to be taken by agents in the economic, political, social and innovative. Under these conditions, this study aims to examine the institutional changes that occurred between 1995 and 2002, highlighting the major innovations with regard to the configuration of the system of rule, international integration and the wage regime and its influence on the Brazilian economy, as well as under what aspects contributed in overcoming the crisis of 2008.

**Keywords:** Institutional change. Fernando Henrique Cardoso. Economic performance.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Interação dos principais conceitos da abordagem da regulação .....	32
Gráfico 1- Receita Bruta em R\$ (milhões) por tipo de contribuição – Brasil, 1994-2002.....	98
Gráfico 2 - Taxa de atividade total em percentual- Brasil 1995-2002 .....	108
Gráfico 3 - População Ocupada por setores- Brasil 1997-2002 .....	110
Gráfico 4 - Produção e consumo finais em R\$ (bilhões)- Brasil, 1994-2002 .....	111
Gráfico 5 - Taxa de desemprego aberto mensal, em milhões de pessoas- Brasil jan/1994- dez/02 .....	112
Gráfico 6 - População ocupada sem carteira e por conta própria (pessoas em bilhões) – Brasil, 1994-2002.....	114
Gráfico 7 - Média de admissão e desligamento de empregados por escolaridade, em %- Brasil, 1995-2002 .....	115
Gráfico 8 - Participação do emprego na indústria conforme grau de instrução, em % - Brasil, 1995-2002.....	116
Gráfico 9 - Faixa de rendimento médio na indústria, em %- Brasil, 1995-2002.....	118
Gráfico 10 - Rendimentos médios do trabalho principal; do trabalho principal com carteira e do trabalho principal por conta própria, em R\$- Brasil, 1995-2002.....	119
Gráfico 11 - Participação da faixa de rendimentos de 10 a 15 salários mínimos nominais por setor produtivo, em (%) – Brasil, 1995-2002 .....	120
Gráfico 12 – Participação mundial das exportações e importações brasileiras entre, em % - Brasil, 1991-2002 .....	138
Gráfico 13 - IED no Brasil por país de origem em %, Brasil, 1995-2002 .....	142
Gráfico 14 - Fluxo Anual de Investimento Externo Direto para o Brasil - US\$ milhões, 1995- 2002 .....	143
Gráfico 15 - Investimentos Externos Diretos – Distribuição por atividade econômica de aplicação de recursos em % - Brasil, 1995-2002.....	144
Gráfico 16 - Principais atividades econômicas que receberam IED, em 2000- Brasil.....	145
Gráfico 17 – Importações médias por destino – Brasil, 1995-2002 (em %).....	147
Gráfico 18 – Abertura econômica, PIB e participação das importações e exportações nacionais – Brasil, 1990-2002 .....	153
Gráfico 19 - Formação bruta de capital fixo – Consumo aparente de máquinas (trimestre)- Brasil, 1995-2002 .....	154

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Decomposição do crescimento do PIB: contribuições do capital, trabalho e da produtividade, Brasil, 1930-2002 .....	64
Tabela 2 - Programa Nacional de Desestatização: receitas e débitos transferidos - (US\$ milhões até 28/11/2002), Brasil, 1991-2002 .....	80
Tabela 3 - A evolução do sistema bancário: empresas em funcionamento, Brasil, 1994-02 ...	90
Tabela 4 - Esforço Fiscal Requerido e Detalhamento das Medidas de Ajuste do PEF- Brasil, 1999-2001 .....	93
Tabela 5 - Brasil: Arrecadação Federal -(% PIB), Brasil, 1995-2002.....	96
Tabela 6 - Resultado primário do governo central (% PIB), Brasil, 1994-2002 .....	100
Tabela 7 - Dívida líquida do setor público 1994-2002 (% PIB), Brasil, 1994-2002.....	101
Tabela 8 - Necessidades de Financiamento do Setor Público – NFSP Conceito Nominal - (% PIB), Brasil,1994-2002.....	104
Tabela 9 - Taxa de crescimento médio anual do PIB bruto real - Países e regiões selecionados 1995-2002.....	132
Tabela 10- Taxa de crescimento das exportações de mercadorias - Países e regiões selecionados -1990-2005 .....	134
Tabela 11 - Brasil – Balanço de Pagamentos, contas selecionadas.....	139
(em US\$ milhões) – Brasil, 1994-2002 .....	139
Tabela 12 - Taxa de crescimento da infra-estrutura em setores selecionados (%a.a) -Brasil, 1930-2002.....	140
Tabela 13 - Importação dos Setores Industriais por Intensidade Tecnológica (*), US\$ milhões FOB- Brasil, 1996 a 2002.....	149
Tabela 14 - Coeficiente de Penetração:Importação/consumo aparente.....	151
(em %)- Brasil, 1989-2000 .....	151
Tabela 15 - Exportações por regiões selecionadas, em US\$ milhões e %- Brasil, 1990-02 ..	155
Tabela 16 - Intercâmbio Comercial Brasil x China Participação no comércio exterior brasileiro, 1990-2001 .....	165
Tabela 17 - Participação dos EUA no comércio exterior brasileiro (%).....	167

## LISTA DE SIGLAS

ADM.CONS - Administradora de Consórcio  
AG.FOM - Agência de Fomento  
ANA- Agência Nacional de Águas  
ANATEL - Agência Nacional de Telecomunicações  
ANEEL - Agência Nacional de Energia Elétrica  
ANP - Agência Nacional de Petróleo  
ANS - Agência Nacional de Saúde  
ANTT - Agência Nacional de Transportes Terrestres  
ANVISA - Agência Nacional de Vigilância Sanitária  
APE - Associação de Poupança e Empréstimo  
BACEN - Banco Central  
BB - Banco do Brasil  
BC - Banco Comercial  
BC - Banco Comercial Privado Nacional  
BC CE - Banco Comercial Privado com Controle Estrangeiro  
BC PUBL - Banco Comercial Público  
BD - Banco de Desenvolvimento  
BD - Banco Desenvolvimento  
BI - Banco de Investimento  
BM - Banco Múltiplo  
BM PBL - Banco Múltiplo Público  
BMPCE - Banco Múltiplo Privado com Controle Estrangeiro  
BMPN - Banco Múltiplo Privado Nacional  
BMPPE - Banco Múltiplo Privado com Participação Estrangeira  
BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social  
BNDESPAR - BNDES participações s.a  
C.E.F - Caixa Econômica Federal  
C.H. - Companhia Hipotecária  
COFINS - Contribuição para Financiamento da Seguridade Social  
COOP - Cooperativas de Crédito  
CPMF - Contribuição Provisória sobre Movimentações Financeiras  
CSLL - Contribuição Social Sobre Lucro Líquido  
CSN - Companhia Siderúrgica Nacional  
CW - Consenso de Washington  
DSLPI - Dívida Líquida Setor Público  
EMBRAER - Empresa Brasileira de Aeronáutica  
EMP. EM REG. ESPECIAL - Empresas em Liquidação e Intervenção  
ER - Escola da Regulação  
EUA - Estados Unidos da América  
F.INV. - Fundos de Investimento  
FEPASA - Ferrovia Paulista S.A.  
FGC - Fundo Garantidor de Crédito  
FMI - Fundo Monetário Internacional  
FSE - Fundo Social De Emergência  
FUNDEF - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério  
GPS - Global Positioning System

ICMS - Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços  
IED - Investimento Externo Direto  
IGP-DI- Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna  
INSS - Instituto Nacional do Seguro Social  
IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada  
IPI - Imposto sobre Produtos Industrializados  
LRF - lei de Responsabilidade Fiscal  
MA - Ministério da Agricultura  
MDCI - Ministério do Desenvolvimento, do Comércio e da Indústria  
MEC - Ministério da Educação e Cultura  
MME - Ministério das Minas e Energia  
MP - Medida Provisória  
MPAS - Ministério da Previdência e Assistência Social  
MS - Ministério da Saúde  
MT- Ministério do Trabalho  
NASDAQ - National Association of Securities Dealers Automated Quotations  
NFSP - Necessidades de Financiamento do Setor Público  
OCC - Outras Despesas de Custeio de Capital  
OCDE - Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico  
P&D - Pesquisa e Desenvolvimento  
PEF - Programa de Estabilidade Fiscal  
PIB - Produto Interno Bruto  
PNAD - Pesquisa Nacional por Amostragem a Domicílio  
PND - Programa Nacional de Desestatização  
PROER - Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional  
PROES - Programa de Incentivo à Redução da Presença do Estado na Atividade Bancária  
RAET - Regime de Administração Especial Temporária  
REG.ESP- Regime Especial  
RFFSA - Rede Ferroviária S.A.  
SAM - Sociedade de Arrendamento Mercantil – Leasing  
SCC - Sociedade Corretora de Câmbio  
SCFI - Sociedade de Crédito, Financiamento e Investimento  
SCI - Sociedade de Crédito Imobiliário  
SCM - Sociedade de Crédito ao Microempreendedor  
SCTVM - Sociedade Corretora de Títulos e Valores Mobiliários  
SDTVM - Sociedade Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários  
SFN - Sistema Financeiro Nacional  
STN - secretaria do tesouro nacional  
TR - TEORIA DA REGULACAO  
UNCTAD - Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento Econômico

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>14</b>
<b>2 DESEMPENHO ECONÔMICO E A TEORIA INSTITUCIONALISTA .....</b>	<b>25</b>
2.1 INTRODUÇÃO.....	25
2.2 ABORDAGENS TEÓRICAS QUE NORTEIAM O ESTUDO SOBRE INSTITUIÇÕES .....	25
2.3 REGULAÇÃO E AS FONTES DE CRESCIMENTO ECONÔMICO .....	28
2.3.1 Regime de acumulação.....	35
2.3.2 Modo de regulação .....	36
2.4 ALGUMAS CONSIDERAÇÕES SOBRE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO.....	47
2.4.1 A dinâmica do desenvolvimento .....	47
2.4.2 O desenvolvimento sob viés institucionalista.....	54
2.5 SÍNTESE CONCLUSIVA .....	58
<b>3 REGIME DE ESTADO .....</b>	<b>59</b>
3.1 INTRODUÇÃO.....	59
3.2 CARACTERÍSTICAS DO ESTADO BRASILEIRO ENTRE 1994-2002 .....	62
3.3 PRINCIPAIS REFORMAS DO ESTADO .....	65
3.4 SÍNTESE CONCLUSIVA .....	105
<b>4 REGIME SALARIAL.....</b>	<b>106</b>
4.1 INTRODUÇÃO.....	106
4.2 EVOLUÇÃO DOS PRINCIPAIS INDICADORES DO REGIME SALARIAL .....	107
4.2.1 Taxa de Atividade.....	107
4.2.2 Ocupação, desemprego e informalidade.....	109
4.2.3 Rendimento e massa salarial.....	118
4.3 POLÍTICAS PÚBLICAS E A GERAÇÃO DE RENDA.....	121
4.4 SÍNTESE CONCLUSIVA .....	126
<b>5 REGIME DE INSERÇÃO INTERNACIONAL.....</b>	<b>128</b>
5.1 INTRODUÇÃO.....	128
5.2 EVOLUÇÃO GERAL DO COMÉRCIO INTERNACIONAL .....	131
5.3 ANÁLISE DAS MUDANÇAS INSTITUCIONAIS VERIFICADAS NO REGIME DE INSERÇÃO INTERNACIONAL BRASILEIRO ENTRE 1995 E 2002.....	137
5.3.1 Abertura econômica e a entrada de capitais estrangeiros na economia nacional .....	139
5.3.2 Evolução das Importações .....	146

5.3.3 Evolução das Exportações .....	152
5.4 RELAÇÕES DO BRASIL COM OS PRINCIPAIS BLOCOS ECONÔMICOS .....	157
5.5 SÍNTESE CONCLUSIVA .....	168
<b>6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>170</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>177</b>
APÊNDICE A – MARKET SHARE DAS EXPORTAÇÕES MUNDIAIS - PAÍSES E REGIÕES SELECIONADOS -1994-2002.....	182
APÊNDICE B - MARKET SHARE DAS IMPORTAÇÕES MUNDIAIS - PAÍSES E REGIÕES SELECIONADOS -1994-2002.....	183
APÊNDICE C - EXPORTAÇÕES POR PRODUTO- BRASIL, 1995-2002 EM US\$ 1000 FOB .....	184
APÊNDICE D - IMPORTAÇÕES POR SETORES – BRASIL, 1990-2002.....	185
APÊNDICE E - IMPORTAÇÕES POR REGIÕES SELECIONADAS- BRASIL, 1990-2002.....	186
APÊNDICE F- CRONOLOGIA DOS PRINCIPAIS FATOS QUE MARCARAM A ECONOMIA BRASILEIRA NO PERÍODO 1995-2002.....	187
APÊNDICE G - EXPORTAÇÃO POR SETORES INDUSTRIAIS E INTENSIDADE TECNOLÓGICA (*) - BRASIL, 1996-2002 EM US\$ MILHÕES FOB .....	193
ANEXO A - EVOLUÇÃO DO COMÉRCIO EXTERIOR BRASILEIRO – 1970-2002.....	194
ANEXO B - PROGRAMA NACIONAL DE DESESTATIZAÇÃO – PND.....	195

## 1 INTRODUÇÃO

Em 2008, a economia mundial vivenciou uma das maiores crises da história decorrente da bolha no mercado imobiliário norte-americano, a qual evidenciou a fragilidade de uma série de instituições. Tal episódio teve início em 2001, quando, no intuito de proteger os investidores, houve orientação para que esses direcionassem seus recursos para o setor imobiliário. Incentivados pela política de taxas de juros baixas e de redução de despesas financeiras, verificou-se uma expansão considerável do endividamento com base em um sistema de concessão de hipotecas *subprimes* de alto risco e de taxa variável concedidos ao público de baixa renda ou sem emprego.

Há que se considerar em um passo seguinte o fato de os bancos disponibilizarem a oferta de derivativos negociáveis no mercado financeiro através da transformação em títulos livremente negociáveis que passaram a ser vendidos para outros bancos e instituições financeiras pelo mundo afora. A partir disso, bastou que o *Federal Reserve* aumentasse a taxa de juros em 2005 sob pretexto de diminuir a inflação para que os preços dos imóveis fossem reduzidos e desencadeassem um processo de inadimplência em massa, ao tornar impossível o refinanciamento dos clientes, bem como impossibilitar a renegociação desses títulos no sistema bancário internacional.

Como consequências das grandes perdas sofridas pelos empréstimos hipotecários *subprime*, a primeira crise financeira do século XXI teve como causa principal a subprecificação do risco em todo o mundo, anomalia que se agravou aos poucos desde a década de 1990 até atingir níveis praticamente históricos em 2007.

Alan Greenspan (2008) atribui as causas do surgimento da bolha imobiliária e acionária a uma série de eventos que se seguiu ao fim da Guerra Fria. Dentre estas, estão o abandono do planejamento central, a adoção da economia de mercado praticamente no mundo inteiro e a entrada de meio bilhão de pessoas nas forças de trabalho das novas economias emergentes orientadas para o mercado. Junta-se a esses fatos a repercussão do aumento substancial na participação dos países em desenvolvimento sobre a renda global a partir da aceleração nas taxas de crescimento de suas economias, em alguns casos superando as dos países desenvolvidos em mais que o dobro, conforme assinala o autor:

Como o povo da China e o de muitas outras economias emergentes tendem a poupar proporção maior de suas rendas que os povos dos países desenvolvidos, o aumento real, daí decorrente, daquilo que os economistas denominam propensão a poupar inundou os mercados financeiros, na medida em que os investimentos planejados de capital global não acompanharam o surto de poupança. Em consequência as taxas de juros de longo prazo, nominais e reais, caíram drasticamente em todo o mundo. Em 2006, à exceção de muito poucas economias – notadamente as da Venezuela, do Zimbábue e do Irã – as taxas de inflação e as taxas de juros nominais de longo prazo situavam-se na casa de um dígito em todo o globo (GREENSPAN, 2008, p.12).

Na América Latina, a crise econômica levou à utilização de inúmeros instrumentos de política fiscal com o objetivo de mitigar seus efeitos. Além de redução de impostos, adotaram-se medidas de apoio ao setor produtivo, em geral, orientadas às pequenas e médias empresas e ao setor agrícola, bem como ampliados gastos com infraestrutura, incluindo programas habitacionais.

Em se tratando de Brasil, os impactos mais imediatos e severos da crise foram a queda da bolsa de valores, a subida do risco Brasil e a desvalorização do câmbio em virtude da venda de papéis brasileiros pelos fundos de investimentos sob intuito de compensar as perdas nos mercados americano e europeu. Dentre as medidas seguidas frente ao agravamento da crise, a economia brasileira optou por adotar medidas tais como: leilões para venda de dólares com cláusula de recompra e vendas de dólares das reservas e no mercado futuro, sucessivas reduções dos depósitos compulsórios, bem como a edição de uma medida provisória que possibilita ao Banco do Brasil e à Caixa Econômica Federal comprarem instituições financeiras privadas e tornarem-se sócios de empresas construtoras.

Por outro lado, cabe ressaltar que os efeitos da crise tornaram-se ainda mais evidentes a partir da deterioração do balanço de pagamentos decorrente da redução das receitas em razão da queda dos preços dos produtos básicos, reduzindo o espaço de manobra das políticas anticíclicas. Com a redução do valor das exportações, declinava também a capacidade para importar. Mediante tais circunstâncias, o dilema principal voltava-se à implantação de medidas políticas capazes de alavancar a economia a patamares de atuação semelhantes ou superiores aqueles vigentes até então.

Destaca-se, nesse sentido, a importância exercida pelo Estado na elaboração e coordenação de um conjunto de políticas articulado que envolvesse diferentes instâncias, sobretudo, focado na obtenção de maiores índices de atividade econômica, conforme verificado no Brasil no período que se estende da década de 1930 até o processo de substituição das importações.

De certo modo, as mudanças institucionais que levaram a uma ampliação do papel do Estado na economia após a Grande Depressão estiveram relacionadas às intenções do governo brasileiro em protegê-la dos efeitos da crise mundial, além de apoiar e acelerar o processo de industrialização através de uma perspectiva intencional<sup>1</sup>.

De acordo com Fonseca (2007), a intencionalidade em desenvolver a indústria brasileira verifica-se através da adoção de medidas de expansão dessa atividade deflagrada a partir dos anos de 1930, entre as quais se destacaram a criação e a alteração de diversas instituições no intuito de promover a expansão industrial. Desse modo, é possível mencionar a implantação de leis e decretos que proibiam a importação de máquinas e de equipamentos para certos segmentos da indústria em 1931; a reforma tributária de 1934, a qual atendeu à pressão de industriais da época; a criação da Carteira de Crédito Agrícola e Industrial do Banco do Brasil, em 1937, cuja função era conceder crédito à criação de novas empresas e expansão daquelas existentes, e a existência de um protecionismo destinado à indústria nascente.

Desde o início da década de 1930, o governo implementou a política de criar órgãos estatais voltados a setores específicos da economia. Entre às instituições criadas, podem-se citar, como as que dizem respeito mais diretamente à indústria: o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, em 1930; o Departamento Nacional do Trabalho e o Instituto do Açúcar e do Alcool, em 1933; o Conselho Federal do Comércio Exterior, o Plano Geral de Viação Nacional e a Comissão de Similares, em 1934; e o Conselho Técnico de Economia e Finanças, em 1937 (FONSECA, 2007, p.301).

À medida que passava, o regime varguista ampliou a intervenção estatal visando proteger e estimular o crescimento de diferentes setores por meio da criação de autarquias que em colaboração com os produtores, regulavam a produção, preços<sup>2</sup> e financiamento na construção de armazéns.

Uma característica marcante da política de Vargas diz respeito à formação de alianças diversificadas e, às vezes, rotativas com as oligarquias regionais, visando sempre ao projeto de desenvolvimento industrial, inovador e arrojado<sup>3</sup>. A intenção por traz dessas inovações

---

<sup>1</sup> Nesse sentido, o governo de Vargas representou um marco na forma de administrar a crise internacional, pois, se por um lado, apoiou a renda da economia do café, por outro implantou a primeira grande onda de substituição das importações, começando pelos bens de consumo e equipamentos menos sofisticados.

<sup>2</sup> Um dos primeiros exemplos de controle de preços no Brasil começou em 1934 com a criação do Código de Águas, que autorizava o governo a determinar as tarifas de eletricidade, que eram estabelecidas de maneira que permitissem um retorno máximo de 10% sobre o capital investido.

<sup>3</sup> Entre as quais se destacam: a utilização de controles cambiais, de autarquias, a criação em 1937 da Carteira de Crédito Agrícola e Industrial do Banco do Brasil, a criação da Siderúrgica Nacional de Volta Redonda, e a criação do Conselho Federal de Comércio Exterior.

seria a de implantar um projeto de desenvolvimento econômico no Brasil por meio do surgimento de vários empreendimentos governamentais, ainda que em um primeiro momento por motivos de segurança nacional, mas que, posteriormente, viriam a se transformar em importantes empresas da década de 1950 e 1960 (BAER, 2009).

Já a partir da década de 1950, o papel exercido pelo Estado como indutor da industrialização continuaria a se expandir, tendo em vista o fato de que para estimular o desenvolvimento de setores específicos caberia aos governos tomarem as iniciativas necessárias que estimulassem a ação dos investidores de capital privado, interno ou estrangeiro. Entre os principais acontecimentos que marcaram esse período, destacam-se a criação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE, nome que foi mudado para BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – na década de 1980), a criação da Petrobras em 1953, a fundação do Banco do Nordeste do Brasil em 1954, além da criação de outras empresas estatais, como a Companhia Hidrelétrica do São Francisco (Chesf) (BAER, 2009).

Durante a década de 1960, a expansão do Estado na economia brasileira ocorreu por intermédio da consolidação e do crescimento de suas várias atividades e pela organização de algumas novas áreas de ação do governo. No entanto, foi quando ocorreu o primeiro choque do petróleo, em 1973, que o processo de substituição das importações (PSI) passou por mudanças em larga escala através do desenvolvimento de um programa voltado à indústria pesada, como bens de capital e insumos básicos, bem como investimentos em projetos de infraestrutura que iriam proporcionar economia na importação de energia e facilitar a diversificação das exportações.

Segundo Furtado (2000), a industrialização por substituição de importações representou um processo reativo às transformações operadas no sistema produtivo de uma economia primário-exportadora em reversão a uma demanda mais diversificada, cuja direção assumia a forma de industrialização mesmo que a economia não operasse sem qualquer autonomia tecnológica.

A diversificação dos sistemas produtivos, ao guiar-se pela demanda dos bens finais de consumo, fazia ainda mais premente necessidade de tecnologia e equipamentos importados. Portanto, a diferença era considerável com respeito às economias que, na segunda metade do século XIX, escaparam do poder gravitacional da Inglaterra para transformar-se em sistemas nacionais autônomos. No caso dessas economias, a diversificação das atividades econômicas significou verticalização da estrutura produtiva, vale dizer, desenvolver as indústrias de base e de equipamentos e ganhar autonomia tecnológica em setores relevantes (FURTADO, 2000, p.115).

Isso explicaria por que no processo de substituição de importações tenha afetado significativamente o teor das importações que passaram a conter produtos mais sofisticados e tecnologicamente mais avançados, embora a diversificação do sistema produtivo pouco efeito tenha exercido sobre a composição das exportações – as quais continuavam a girar em torno de uns poucos produtos primários.

Sob tais circunstâncias, a dominação das economias periféricas por parte dos países desenvolvidos ocorria através do fornecimento da tecnologia necessária à sua autonomia produtiva, de modo que quando o processo de modernização adquiria níveis consideráveis de diversificação, era usual os investimentos estrangeiros dispersarem para outros locais em busca de lucros maiores.

Dessa forma, muitas economias, que avançavam pela via da industrialização substitutiva, embora conseguissem atingir patamares menores na importação de produtos manufaturados para abastecer o mercado interno, acabavam tendo sua inserção internacional esbarrada nos baixos índices de produtividade,<sup>4</sup> decorrentes da falta de investimentos em tecnologia e em função do lento crescimento das exportações tradicionais, bem como pela incapacidade de criar novas linhas de exportação a partir dos setores produtivos que presenciavam expansão.

Durante os anos 1970, embora a iniciativa do Estado ocorresse no sentido de criação de indústrias de base, capazes de adensar a atividade industrial, não houve mudanças qualitativas de grande alcance que modificassem a estrutura vigente caracterizada pela dependência *vis-à-vis* da exportação de alguns produtos primários ou industriais com baixo valor agregado; como também não ocorreu dependência crescente em relação à tecnologia empregada ainda que desenvolvida pela indústria nacional; demanda superiormente diversificada em relação ao nível de acumulação alcançado; e, não aproveitamento pleno das possibilidades da tecnologia utilizada em razão da dispersão dos investimentos (FURTADO, 2000, p.116).

Se por um lado, o significativo crescimento do PIB, especialmente a partir de 1970, combinado com a liberalização das importações tenha contribuído para a expansão da produção interna, inclusive permitindo às indústrias que atingissem a capacidade total de

---

<sup>4</sup> A despeito da vasta bibliografia existente acerca da presença de baixos índices de produtividade em economias que passaram pelo processo de industrialização tardia, Colistete (2009) afirma que a produtividade do trabalho na economia brasileira aumentou no período pós-segunda guerra, refletindo na produção e exportação de bens manufaturados tecnologicamente mais sofisticados.

produção (ainda que isso tenha conduzido a um aumento na dependência das importações tendo em vista a incapacidade de as empresas ofertarem o equivalente da quantidade demandada, favorecendo os déficits comerciais), por outro lado, o surgimento dos gigantescos déficits comerciais em 1974, relacionado aos elevados aumentos do preço do petróleo, acabou agravando a imagem da economia brasileira no cenário internacional.

Cabe mencionar que, embora o país tivesse conseguido reduzir sua dependência comercial, a posição geral internacional do Brasil não se evidenciou favorável em função do saldo negativo do balanço de pagamentos<sup>5</sup> e elevação da dívida do país de US\$ 9,5 bilhões em 1972 para US\$ 107,5 bilhões em 1987 (BAER, 2009, p. 279).

O elevado grau de endividamento ocorrido durante os anos 1980 pode ser explicado em partes pelo significativo aumento dos déficits comerciais em conta corrente (54% ao invés de 40%), bem como a obtenção de crescente saldo negativo no balanço de serviços. Ainda que as maxidesvalorizações tivessem proporcionado algumas vantagens decorrentes do aumento nos ganhos das exportações associadas ao crescimento da produção no ano de 1980, decorrentes da recuperação agrícola das secas e geadas de anos anteriores, tais benefícios acabaram sendo minimizados mediante elevadas taxas de inflação e dos elevados volumes destinados a cobrir os pagamentos dos juros líquidos. Estes entre 1980-82 representavam cerca de 70% dos déficits em conta correntes e ultrapassavam os aportes líquidos do capital estrangeiro em US\$ 6 bilhões (BAER, 2009, p.123).

Associados a esses aspectos, destaca-se a reconstrução do sistema capitalista, sob a tutela dos Estados Unidos, direcionada à integração dos mercados nacionais dos países centrais de maneira a influenciar importantes mudanças estruturais sob a lógica de funcionamento do aparelho de dominação global. Se, anteriormente, a subjugação das economias periféricas efetivava-se, essencialmente, através da imposição de limitações econômicas, com o avanço da propagação dos ideais neoliberais e, conseqüentemente, da globalização, a superação de tais obstáculos, por parte das economias menos desenvolvidas, suscitaria a necessidade de levar em consideração fatores de ordem política, social e de soberania nacional.

De certo modo, tais circunstâncias representaram o marco divisório no modo de regulação econômica nacional a partir dos anos noventa. Em se tratando da economia

---

<sup>5</sup> Ainda que as elevadas taxas de crescimento das exportações frente a queda das importações tenha contribuído para o saldo positivo da conta corrente entre 1981 a 1995.

nacional e considerando o período pós-1930, verificaram-se importantes mudanças na configuração do arranjo regulador, anteriormente caracterizado por forte intervenção do Estado na economia sob intuito de articular o processo de industrialização.

Nesses termos, entre as principais mudanças institucionais verificadas no período compreendido entre 1995 e 2002, destacam-se a adoção de uma política monetária contracionista e taxas de juros elevadas de forma a manter níveis controlados de inflação; a estabilização econômica; como também a presença de elevados superávits primários a partir de 1999 – maiores dos que os sugeridos pelo FMI – com vistas ao pagamento da dívida pública; os baixos índices de investimento; a presença de índices de crescimento pífios, e a presença de um modelo concentrador de renda/capital.

Por outro lado, em função dos desvios de competitividade decorrentes da vulnerabilidade econômica dos países periféricos, houve a imposição, por parte dos países centrais, das diretrizes de regulação econômica expressas através do Consenso de Washington (CW). Sob pretexto de minimizar os riscos de investimentos nessas economias, bem como de adequar sua estrutura interna aos moldes exigidos pela concorrência internacional, aos poucos as prerrogativas impostas pelo “Consenso” acabaram se tornando um receituário a ser seguido na obtenção de crédito, as quais apontavam que somente seriam repassados empréstimos àqueles que se adequassem às novas regras ditadas pelo Fundo Monetário Internacional (BAUMANN et al, 1996).

Sob pretexto de monitorar e auxiliar o processo das chamadas reformas estruturais, a atuação de organismos multilaterais sobre os assuntos internos dos países menos desenvolvidos, tornava-se justificada. Entre as regras universais do Consenso de Washington, destacam-se os seguintes pressupostos: 1) disciplina fiscal, através da qual o Estado deve limitar seus gastos à arrecadação, eliminando o déficit público; 2) focalização dos gastos públicos em educação, saúde e infraestrutura; 3) reforma tributária que amplie a base sobre a qual incide a carga tributária, com maior peso nos impostos indiretos e menor progressividade nos impostos diretos; 4) liberalização financeira de forma a eliminar as restrições que impedem instituições financeiras internacionais de atuarem em igualdade com as nacionais, além de minimizar a atuação do Estado no setor; 5) taxa de câmbio competitiva; 6) liberalização do comércio exterior, com redução de alíquotas de importação e estímulos a exportação sob intuito de impulsionar a globalização da economia; 7) eliminação de restrições ao capital estrangeiro, permitindo o investimento externo direto; 8) privatização das estatais;

9) desregulamentação com redução da legislação de controle do processo econômico e das relações trabalhistas; e 10) propriedade intelectual<sup>6</sup>.

Em síntese, o “Consenso” estabelecia um conjunto de reformas voltado à desregulamentação dos mercados e à abertura comercial e financeira, cujas consequências vão desde a desnacionalização da economia, através das privatizações e do aumento das remessas de dividendos para o exterior, passando pela elevação das dívidas externa e interna, bem como, certo ao descontrole das contas nacionais que determinariam o fim da estabilidade cambial em 1994 no México, no Brasil em 1998, e em 2001 na Argentina.

No entanto, apesar das dificuldades impostas (relacionadas a fatores de ordem econômica, social, política, estrutural e de inserção internacional) à sua economia, o Brasil ganhou e continua ganhando destaque mundial, levando-se em consideração sua posição ocupada no *ranking* mundial. Seu desempenho em partes pode ser assim atribuído ao fato de que o país – ao contrário da Argentina – não seguiu, em sua integridade ou por tempo demasiadamente longo, as políticas estabelecidas pela agenda reformista proposta por John Williamson em 1989 (NAIME, 2004).

Em partes, tal desempenho esteve relacionado à introdução de mudanças institucionais inseridas a partir da estabilização econômica e da ampliação sobre as possibilidades em obter índices de crescimento sustentáveis de longo prazo.

Nesse sentido, North (1994) considera que o desempenho da economia está diretamente relacionado à dinâmica institucional e à sua eficiência na realização de transações a baixo custo. Por instituições, entende-se o conjunto de regras formais – representadas pelas leis e normas – ou informais – representadas pelas normas de comportamento, convenções e códigos de conduta autoimpostos – bem como pelos mecanismos responsáveis pela eficácia desses dois tipos de normas. Sendo assim, elas constituiriam um arcabouço imposto pelo ser humano e subjacente ao seu padrão de relacionamento com os demais, e, portanto, subordinado às limitações e ideologias pessoais.

Sua função seria o de proporcionar o aumento da produtividade dos fatores de produção e reduzir a incerteza. Às instituições caberia a responsabilidade de fiscalizar o cumprimento por parte das organizações das normas e regras estabelecidas pela sociedade, tendo em vista a vulnerabilidade decorrente da interpretação subjetiva dos agentes. Sendo assim, a ausência de instituições eficazes poderia acabar determinando o aparecimento de

---

externalidades, como os choques externos, que favorecem aos interesses de alguns indivíduos em detrimento dos demais.

Levando-se em consideração tais aspectos, três importantes elementos merecem ser ressaltados quando o assunto engloba instituições. Primeiro, elas são “humanamente tramadas” contrastando-se com a teoria neoclássica, para a qual o mecanismo regulador da economia é o mercado e, portanto, encontra-se fora do controle humano. Segundo, as instituições podem ser burladas de forma individual, haja vista a possibilidade no descumprimento de leis ou de algum tipo de regulação. Apesar de tudo, políticas regulatórias e leis punitivas para certos tipos de comportamento acabariam exercendo influência sobre o comportamento coletivo. E, terceiro, que o descumprimento de certas regras em determinadas instituições modelam a forma de interação humana, como também afetam os incentivos nos mais diversos aspectos presentes nessa sociedade.

Além disso, de acordo com Dosi (1988), as instituições econômicas podem ser classificadas conforme dois tipos principais: a) as microinstituições, que compreendem as estruturas empresariais corporativas, capacidades específicas e regras de comportamento, as quais norteiam a forma de interação entre os agentes do mercado como um todo, e também das relações de confiança e pessoais; b) as macroinstituições referem-se ao ambiente institucional amplamente definido em determinado território e abrangem os órgãos públicos (ministérios, centros tecnológicos, etc) e os aparatos de regulação econômica e fomento (legislações, normas de concessão de crédito, etc).

Levando-se em consideração os aspectos citados e as questões neles envolvidos, o presente estudo tem por objetivo principal analisar as mudanças institucionais ocorridas durante o período de 1995 a 2002 em relação à inserção internacional, como também à forma de Estado e ao regime salarial. Para isso, este estudo procurará responder às seguintes questões: a) Quais as mudanças institucionais marcantes que caracterizaram o período compreendido entre 1995-2002 no que se refere ao regime de estado, regime salarial e ao regime de inserção internacional brasileiros? b) Quais mudanças institucionais implantadas entre 1995 e 2002 desempenharam papel determinante na superação da crise econômica mundial de 2008 no Brasil?

Sendo assim, o presente estudo possui como objetivo geral identificar as principais mudanças institucionais ocorridas durante os governos de Fernando Henrique Cardoso, bem como analisar seus efeitos sobre o desempenho da economia brasileira a partir da evolução de variáveis relacionadas à configuração do regime de Estado, salarial e inserção internacional.

Entre os objetivos específicos pretende-se apresentar uma discussão teórica acerca dos elementos envolvidos sobre o tema do desenvolvimento por meio de uma fundamentação institucionalista; caracterizar a configuração econômica nacional existente no período enfatizando as mudanças institucionais ocorridas; e, por fim, analisar sob que aspectos as mudanças institucionais verificadas entre 1995 e 2002 contribuíram para a configuração de um cenário favorável à superação da crise de 2008.

Para isso, considera-se como hipótese principal o fato de que as mudanças institucionais introduzidas durante o período em questão permitiram à economia brasileira a geração das condições macroambientais necessárias à superação da crise de 2008 no Brasil, tendo em vista a capacidade de reestruturação econômica introduzida a partir de tais medidas.

Em termos de metodologia, o desenvolvimento da pesquisa pode ser desmembrado em duas etapas. A primeira constando de uma pesquisa bibliográfica em que serão abordados os principais elementos teóricos que regem o estudo sobre instituições e o papel desempenhado pelas mudanças institucionais no processo de evolução socioeconômica. Na segunda etapa, apresentar-se-á uma pesquisa descritiva com base na utilização de dados obtidos através de fontes secundárias, com intuito de analisar o comportamento e a tendência verificada por certas variáveis relacionadas à configuração do regime de Estado, salarial e de inserção internacional, bem como elucidar aspectos importantes e definitivos sobre o desempenho da economia brasileira não somente durante o período de análise, mas também sobre os dias atuais.

A escolha de tais enfoques – inserção internacional, forma de estado, regime salarial – justifica-se pelo fato de que essas dimensões, juntamente com o paradigma tecnológico, a forma concorrencial, e a restrição monetária, representarem um conjunto de instituições sobre as quais o desenvolvimento econômico de uma nação deve estar balizado. Além disso, a harmonização e a efetividade de cada uma das formas institucionais que compõem o modo de regulação devem ser coerentes à ação estatal manifestada através das funções de: a) coordenação – necessária para que cada elemento da estrutura se desloque, no tempo, num ritmo condizente com os demais; b) legitimação – em larga medida, alcançada pelo sucesso da coordenação e necessária para que a sociedade aceite as características gerais do modo de desenvolvimento e do regime político em questão; e c) soberania – a qual representa a própria fundação do Estado e responde por grande parte da atividade estatal no cotidiano, mas também é o último recurso de sustentação das instituições no caso de fracasso da coordenação ou de crise de legitimação (FARIA, 2007).

Para o cumprimento do propósito ao qual se destina, a estrutura do presente estudo contará, além da presente introdução, de mais cinco capítulos. No capítulo 2 apresenta-se o referencial teórico. Já o capítulo 3 trata das principais reformas ocorridas em relação à forma de Estado. No capítulo 4, demonstram-se as peculiaridades do regime salarial, enquanto que o capítulo 5 consta das características do regime de inserção internacional brasileiro. E por fim, o sexto capítulo tece as considerações finais.

## 2 DESEMPENHO ECONÔMICO E A TEORIA INSTITUCIONALISTA

### 2.1 INTRODUÇÃO

A análise da influência das instituições sobre o desempenho econômico dos países vem ganhando destaque cada vez maior nos estudos de economia e ciência política realizados no Brasil nos últimos anos. O postulado básico de que “as instituições importam” traz à tona a discussão de uma série de questões para explicar, em parte, por que determinadas economias crescem a taxas maiores em relação a outras. Tal realidade decorre do fato de que o meio institucional exerce papel decisivo sobre o desempenho da economia ao induzir inovações tecnológicas, mudanças na organização das firmas, gestão no processo de trabalho e coordenação de políticas macroeconômicas.

A teoria institucionalista possui origem nas ideias de Veblen, tendo em vista seu pioneirismo em centralizar em suas análises a importância que as instituições exercem sobre a economia. Sob aspectos gerais, e em contrapartida ao *mainstream*, o institucionalismo considera o crescimento consequência de um processo dinâmico com sucessivas fases de início, meio e fim, intermediadas pela mudança de ordem tecnológica ou econômica.

De acordo com as proposições veblenianas, as instituições devem ser entendidas como um complexo emaranhado de hábitos e comportamentos padronizados, os quais exercem relevante papel coercitivo sobre a conduta humana. Tal influência sobre o comportamento individual pode ocorrer por meio de dois canais: da imposição de normas sociais que restringem a conduta do indivíduo, e da ação sobre os desejos dos agentes. Em ambos os casos, o efeito decorre do fato que o agente, ao buscar a aceitação do grupo social em que está inserido, acaba tendo seu comportamento restrito pelas normas em vigor (MONASTÉRIO, 2005).

Tendo como objetivo principal apresentar a base teórica que norteia o estudo sobre instituições e sua influência sobre o desempenho econômico, a estrutura do presente capítulo será composta de cinco partes. Além da presente introdução, a seção 2.2 apresenta as vertentes teóricas que norteiam o estudo sobre instituições; no item 2.3 explana-se sobre o modo de regulação e as fontes de crescimento; na seção 2.4 faz-se algumas considerações sobre o desenvolvimento econômico; e o item 2.5 consta de uma síntese sobre as principais ideias expostas no capítulo em questão.

### 2.2 ABORDAGENS TEÓRICAS QUE NORTEIAM O ESTUDO SOBRE INSTITUIÇÕES

A construção de um arcabouço teórico institucionalista definido e convergente entre as diferentes abordagens não representa tarefa fácil, haja vista a riqueza teórica embutida nesse tema ao tratar a economia de forma processual e evolucionária, cultural e coletiva, interdisciplinar e não preditiva (CONCEIÇÃO, 2002). Segundo tal escola, as relações econômicas não devem apenas ser tratadas como uma “ciência da escolha” protagonizada pela psicologia de um indivíduo concebido como maximizador. Ao conceber o processo econômico pela noção de um “processo de vida”, os institucionalistas consideram o mundo como sendo um lugar construído através da experiência, porventura pela razão. Portanto, não se trata de um mundo revelado e eficiente, porém, observável e inconstante, em eterna construção e sujeito à presença de desperdícios e desequilíbrios.

Nesse sentido, mencionam-se as dificuldades encontradas pela teoria institucionalista, a começar pelo próprio conceito de instituições. Na linguagem usual, a palavra “instituições” pode se referir a diferentes coisas, ainda mais quando levado em consideração o fato de serem historicamente determinadas, tornando mais complexa sua caracterização tendo em vista suas especificidades de tempo e lugar.

No entanto, ainda que verificadas as diferenças teóricas na definição do que represente as instituições e sua forma de interação no ambiente socioeconômico, é possível aglutinar as distintas abordagens sob certos pontos de confluência que comportam o “paradigma institucionalista”. Esse paradigma assenta-se na concepção essencial de que a atividade humana é um ato coletivo e de que os indivíduos superam as suas limitações através da construção de convenções, isto é, de padrões de ação e comportamento resultantes de interações, mais do que de capacidades inatas. O mundo da ação é um mundo de que faz parte o conflito e a distribuição assimétrica de informação e de poder.

Dessa forma, a noção central do arcabouço institucionalista determina que o desempenho econômico seja consequência de determinada configuração institucional. Trata-se do desenvolvimento concebido mediante mudanças institucionais nas organizações do governo, na sociedade civil e nos agentes produtivos, na busca da construção de novas formas de articulação entre essas esferas de maneira a minimizar os custos de transação.

Além das abordagens sobre os custos de transação e dos direitos de propriedade, a economia institucionalista também recebeu influência da vertente evolucionária cujos trabalhos de diversos autores de influência schumpeteriana contribuíram para a construção desse arcabouço.

Pelo enfoque evolucionista, a dinâmica econômica e a mudança técnica desempenham papel fundamental. Sob a lógica da incerteza, as instituições são consideradas frutos da

experiência e instrumento de mudança, devendo ser adaptadas conforme as circunstâncias e as expectativas individuais que levam as pessoas a acreditarem na possibilidade de melhor organizar algum aspecto das suas vidas.

As instituições e o meio institucional exercem efeito decisivo sobre esse processo (crescimento econômico), induzindo inovações tecnológicas, mudanças na organização das firmas, gestão no processo de trabalho e coordenação de políticas macroeconômicas. As instituições são como engrenagens ou articulações do processo de crescimento econômico, que tem lugar em determinado momento de tempo e espaço (CONCEIÇÃO 2003 p. 2).

Sob esse enfoque, as instituições são dotadas de competências específicas, incorporadas em certas rotinas organizacionais, as quais evoluem em função de mudanças adaptativas realizadas mediante alterações das condições ambientais, e ainda como resultado dos processos internos de aprendizado ao longo do tempo. De influência neo-schumpeteriana, esta vertente considera os processos de integração, colaboração e aprendizado. Esses processos ocorrem no âmbito intra e interinstitucional, importantes instrumentos de reforço ao desenvolvimento da capacitação e da “competitividade dinâmica”.

Além disso, a inovação institucional possui papel semelhante ao de inovações tecnológicas, uma vez que pode ser introduzida por agentes individuais no interior das organizações, como, por exemplo, através da introdução de novos tipos de contrato, de serviços e de organizações ou estabelecimento de novos tipos de transações.

No entanto, a dificuldade em definir e caracterizar o ambiente institucional traz implicações sob o tipo de política que será desenvolvida. Para Myrdal (1987), o problema em descobrir o campo de interesses econômicos e a viabilização das respectivas políticas, é tolhido quando levada em consideração a possibilidade da ocorrência de modificações institucionais. O fato de o ambiente institucional não ser determinado e sim mutável, sob várias direções e graus, representa o principal obstáculo nesse tipo de abordagem.

Todos os fatores institucionais que determinam a estrutura do mercado, e de fato todo o sistema econômico, inclusive sua legislação tributária e social, podem ser mudados, se os interessados na alteração possuírem bastante poder político. Constelações de interesses muito diferentes seriam relevantes nesse ambiente mais amplo. Além disso, a situação parecerá diferente se examinamos as considerações a curto ou a longo prazo (MYRDAL, 1987, p. 163).

Nesse sentido, destaca-se a Teoria da Regulação, na qual ganharam destaques as ideias de vários autores. De um modo geral, tais objeções pressupõem que as estruturas sociais não são capazes de gerarem automaticamente as condições necessárias a sua própria reprodução, assim como as reproduções das estruturas econômicas, considerando a acumulação de capital

um processo conflituoso. Tal fato implica a necessidade de regulação das estruturas econômicas e sociais para neutralizar as tendências à crise e promover um período de crescimento.

Por outro lado, devido ao caráter parcial e provisório da regulação, o processo de acumulação encontra-se passível de instabilidades, crises e transformações. À medida que ocorre a transformação das estruturas voltadas à superação das estruturas atuais, novas fases de acumulação são definidas. A essa sequência histórica de crises e transformações do capitalismo com mudanças qualitativas na dinâmica de acumulação, e principalmente das relações sociais, que as análises da Teoria da Regulação procuram explicar.

### 2.3 REGULUÇÃO E AS FONTES DE CRESCIMENTO ECONÔMICO

A Escola da Regulação (ER) afirma-se em um momento de forte questionamento do consenso keynesiano, em que as ideias de vários autores, como Robert Boyer, Alain Lipietz, Jacques Mistral, entre outros, ganharam destaque. O desenvolvimento do arcabouço teórico tem entre os regulacionistas o objetivo de orientar o estudo da historiografia das economias capitalistas de maneira a explicar as diferentes fases capitalistas e sua dinâmica em relação a cada espaço nacional.

Por assim dizer, a abordagem da regulação surgiu da construção de um referencial teórico voltado à análise do desenvolvimento capitalista contemporâneo cujas bases teóricas encontram-se na atualização do instrumental clássico marxista, no que se refere aos conceitos de relações de produção e forças produtivas, da teoria do valor e suas leis tendenciais do modo de produção capitalista. Sendo assim, a análise do desenvolvimento capitalista consolida-se através da proposição de dois conceitos fundamentais – regime de acumulação e modo de regulação – bem como sua recorrência cíclica entre fases de crescimento e de crise.

Esses dois conceitos servem para representar a articulação entre a estrutura produtiva – concebida através do regime de acumulação – e o conjunto de instituições econômicas, sociais e políticas que agem para lhe dar estabilidade, representando o modo de regulação. Segundo Faria (1997), a regulação desenvolveu essa tese para dar conta do estado de relativa estabilidade em que muitas vezes se encontram as economias sujeitas ao que Marx qualificou de anarquia do mercado. Nessas circunstâncias, a continuidade da existência de uma estrutura econômica só seria possível através da existência de um conjunto de normas e procedimentos regulatórios capazes de condicionar o comportamento dos agentes econômicos –

trabalhadores, empresários, consumidores, administradores públicos, etc – que interagem de forma sistêmica.

Sob o ponto de vista metodológico, essa Escola encontra-se regida por três princípios fundamentais. O primeiro princípio considera que antagonismos sociais que evoluem para formas de movimento, durante tempos, representam fortes polarizações de conflitos. O segundo princípio da análise regulacionista advém da lógica ambivalente oriunda da interação entre economia e política, e sobre a qual as instituições sociais desempenham importante papel como articuladoras. O terceiro princípio diz respeito à relação Estado-economia que enuncia o Estado como um produto dos conflitos inerentes às separações sociais, sobre a qual a regulação é aberta e inacabada em função de as relações sociais privadas estarem constantemente se modificando e adaptando-se às instituições sociais vigentes em determinado local.

Os três pontos referidos revelam, sinteticamente, o papel das instituições no contexto teórico dos regulacionistas. Para estes, as instituições desenvolvem-se em um ambiente conflituoso e visam normalizar, rotinizar ou estabelecer parâmetros de convenção entre agentes diferentes e separados socialmente, de forma a permitir a regulação mais ou menos estável e duradoura do capitalismo (CONCEIÇÃO, 2002, p. 127).

Tomando como base as reflexões acerca do papel que as instituições exercem na regulação do sistema, pode-se sintetizar como ideias mais importantes os seguintes pontos: 1) o conflito é irreduzível, uma vez que é inerente ao desenvolvimento da sociedade; 2) a instabilidade econômica desencadeia mecanismos de defesa e, conseqüentemente, o surgimento de estruturas desordenadas que tendem a imobilizar situações adquiridas e a paralisar as iniciativas voltadas ao desenvolvimento da produtividade social; 3) o funcionamento das instituições sociais exprime uma mediação e não uma supressão dos conflitos; e 4) deve-se ter em mente que as instituições sociais são transformadas pelas lutas de classes e que o movimento de socialização não pode ser apreendido senão através delas. Tais elementos permitem concluir, que sob a ótica regulacionista, as instituições constituem-se em inovações sociais, que se adaptam e interferem na coordenação do sistema por meio das noções de regime de acumulação, modo de regulação e formas institucionais de estrutura. Sob tal perspectiva, fica estabelecido que propor saídas para possíveis crises depende antes de tudo de compreender problemas de política econômica resultantes da atuação de um conjunto de formas institucionais vigentes.

Desde o seu surgimento, em meados da década de 1970, a Teoria da Regulação (TR) tem contribuído para o estudo do desenvolvimento das formações econômicas capitalistas no longo prazo. Esses estudos têm produzido explicações das transformações por que passam, ao longo do tempo, os sistemas econômicos nacionais, através de sucessivas etapas de crise e crescimento, tanto em países desenvolvidos da Europa e da América do Norte, como nas economias periféricas da América Latina, da África e da Ásia.

Em tais trabalhos, a TR propõe-se a ser uma teoria da dinâmica de longo prazo dos sistemas econômicos capitalistas, teoria no sentido forte do termo, de não ser apenas uma descrição histórica *expost*, mas uma explicação das determinações causais do movimento evolutivo e das transformações desses sistemas. Nesse sentido, um conjunto de ferramentas conceituais foi criado como suporte da análise, através do qual os principais aspectos da realidade são representados e suas determinações são estabelecidas (FARIA, 2001, p.187).

A regulação representa a noção fundamentadora da escola e foi construída a partir do estabelecimento de uma diferença radical em relação ao conceito de equilíbrio da teoria econômica do *mainstream*, considerado pelos regulacionistas as condições em torno das quais tendem a configurar as crises dos sistemas econômicos e, conseqüentemente, a interpelação institucional.

Entre as instituições consideradas responsáveis pela regulação dos sistemas econômicos, destacam-se as seguintes formas institucionais: a relação salarial, a moeda, a concorrência, o Estado, a inserção internacional, e a tecnologia, também tratada pelos evolucionistas como uma instituição (CORIAT, DOSI, 1997; HODGSON, 1997). No entanto, além do papel desempenhado pelas instituições no modo de regulação, é necessário pressupor os efeitos que dado regime de acumulação de capital produz acerca da trajetória de crescimento econômico sobre determinado modo de desenvolvimento.

Cabe mencionar que a base teórica da TR chama a atenção por ser eclética e por sua influência teórica heterodoxa, na qual se destacam a economia marxista, a macroeconomia kaleckiana e keynesiana, além de sua afinidade com a corrente institucionalista e evolucionária. Deixado de lado o ecletismo das tendências, foi possível, através da confluência dessas correntes, a formulação de uma proposta teórica construída sobre bases robustas, integradas e coerentes. Essa “arquitetura geral”, conforme salienta FARIA (2001), fazendo referência à definição de Boyer e Saliard, encontra-se configurada sob três níveis distintos de análises, correspondentes a três graus diversos de abstração.

O primeiro desses níveis, cuja análise é mais geral, corresponde às relações sociais fundamentais do modo de produção e da sociabilidade dominantes. Nesse plano, a Teoria da

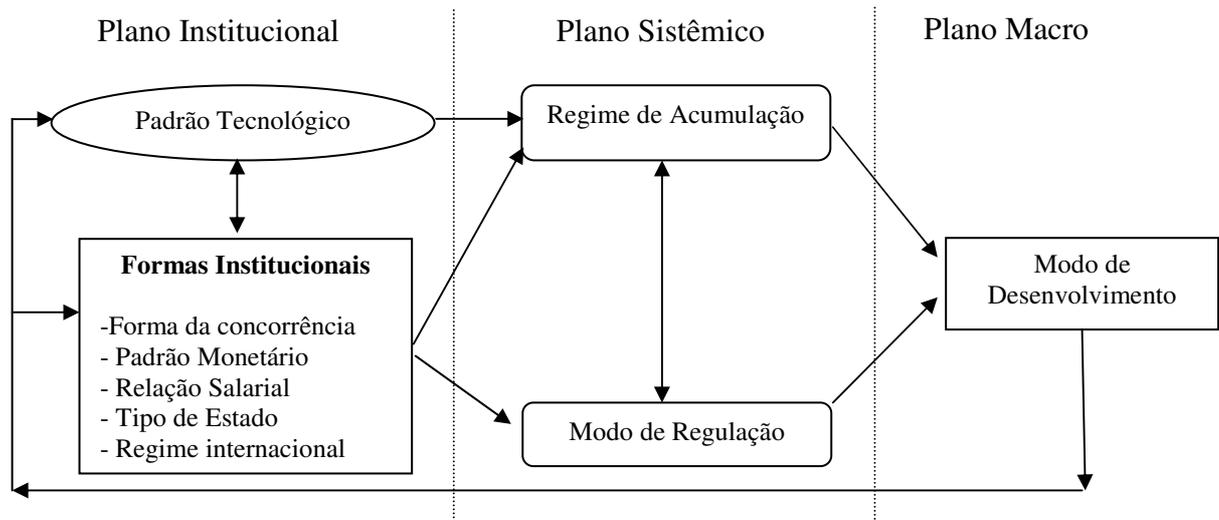
Regulação (TR) inspira-se fortemente em Marx, nas suas análises das determinações internas do modo de produção, nas suas leis de movimento e nas suas tendências imanentes. Embora a filiação às relações de produção de Marx seja clara, a correspondência entre as relações de produção e o desenvolvimento das forças produtivas acabou sendo abandonada, assim como a dicotomia entre estrutura econômica e superestrutura jurídica e política.

Assim afastada do determinismo geralmente associado às idéias marxistas, a TR, no entanto, resgata a análise de Marx do modo de produção capitalista, principalmente no que concerne à lei do valor – primado do valor de troca sobre o valor de uso – e ao imperativo sistêmico da acumulação de capital. Da mesma forma, a observação de Marx sobre a natureza contraditória do capitalismo, que o levou a enunciar as chamadas Lei Geral da Acumulação e Lei da Queda Tendencial da Taxa de Lucro, é outra inspiração presente na escola (FARIA, 2001, p.190).

Um segundo nível de análise busca, num grau maior de concretude, dar conta das tendências opostas em direção à estabilidade e à crise do processo de acumulação no longo prazo. Sob forte inspiração kaleckiana e cambridgeana, nesse caso, pressupõe-se que a constituição de certas regularidades que conduzirão à estabilidade de um dado modo de desenvolvimento – com seu regime de acumulação e seu modo de regulação articulados “virtuosamente” até que sobrevenha uma grande crise, se processará por meio de um conjunto de determinações no plano macroeconômico.

Onde os neoclássicos e pós-keynesianos procuram um modelo geral e invariante, os regulacionistas encontram uma variedade de regimes de acumulação segundo a natureza e a intensidade da mudança tecnológica, o volume e a composição da demanda, o modo de vida dos assalariados. As relações capitalistas são compatíveis com diversos regimes de acumulação que se transformam ao longo do tempo e do espaço (BOYER, SAILLIARD, 1995, *apud* FARIA, 2001, p.191).

Um terceiro nível desce até o plano micro das interações entre os agentes econômicos que fazem surgir as cinco formas institucionais que compõem a regulação de conjunto e o paradigma industrial e tecnológico, que configura o processo de trabalho e de produção. Nesse ponto a TR se aproxima do evolucionismo e do institucionalismo. Através da figura que segue, é possível melhor ilustrar as relações de causalidade e determinação entre os diferentes níveis de análise, bem como melhor esclarecer a relação entre os principais conceitos.



**Figura 1 - Interação dos principais conceitos da abordagem da regulação**

Fonte: FARIA, 2001, p.192.

As três divisões verticais da Figura 2.1 representam as etapas percorridas no processo de constituição e desenvolvimento dos sistemas econômicos capitalistas, correspondentes aos diferentes planos em que se formam as determinações de suas trajetórias. Na primeira divisão, aparece o “Plano Institucional”, no qual se encontram as instituições que fazem parte do cotidiano dos agentes socioeconômicos, dirigindo e condicionando seu comportamento. Segundo o autor, a elipse corresponde a uma instituição da base material da sociedade, resultante do desenvolvimento técnico e científico e de sua aplicação ao modo de vida e de subsistência, a qual influencia e é influenciada (flecha de duas pontas) pelas formas institucionais construídas a partir das lutas e movimentos sociopolíticos, bem como dos interesses deles emergentes – inscritas no quadrilátero – e que abrangem as áreas fundamentais da vida econômica da sociedade: a concorrência, a partir das formas de propriedade e de inter-relação entre as unidades autônomas de capital; o padrão monetário, a partir da adoção de uma sistemática de política monetária e de relação entre o Estado e o mundo das finanças; a relação salarial, pela fixação de normas regulamentadoras do mercado de trabalho e da sistemática de contratação da mão-de-obra; o tipo de Estado, pelo estabelecimento de certo padrão de política econômica e de relação entre regulação pelo mercado e regulação estatal; e o regime internacional, pela negociação diplomática e por outras formas de solução dos conflitos entre as nações.

Através dessas instâncias, verifica-se uma relação de causalidade (flecha unidirecional) com as estruturas da segunda divisão da figura correspondente a um nível de abstração e agregação maior. Tanto o padrão tecnológico quanto as formas institucionais

moldam os contornos do regime de acumulação, o qual corresponde a uma determinada compatibilização entre estrutura da oferta (as seções produtivas), repartição da renda (lucros, impostos, juros e salários) e composição da demanda (salários e bens de consumo *versus* lucros e bens de produção). De forma análoga, a constituição pelas formas institucionais de uma trama articulada de mecanismos estabilizadores dá origem ao modo de regulação que se vai articular com o regime de acumulação para garantir o desenvolvimento de longo prazo do sistema. Novamente, uma flecha de duas pontas define a relação entre essas duas estruturas, em que as transformações de uma repercutem e influenciam a forma da outra.

Por fim, na terceira seção, o plano macro ou histórico desdobra-se na combinação entre um regime de acumulação e um modo de regulação, decorrente do qual emergirá um modo de desenvolvimento (ou regime de crescimento). Esse conceito corresponde a um determinado estágio na história de um sistema econômico, um período de estabilidade do processo de acumulação de capital, proporcionado pela compatibilidade entre suas determinações micro e suas propriedades macro. Tendo em vista que a evolução dos sistemas econômicos é *path dependent*, uma flecha de determinação vai relacionar por causalidade o modo de desenvolvimento com os fundamentos da tecnologia e das formas institucionais, pois sua evolução é condicionada pelos fenômenos que só se manifestam no nível agregado<sup>7</sup>.

Pode-se dizer que a Escola da Regulação vem tentando, praticamente desde sua origem, elaborar modelos capazes de teorizar a interação entre essas dimensões e sua relação com o desenvolvimento. Desde o aparecimento do sistema fordista, considerado o epicentro conceitual e analítico dos regulacionistas e a constituição de um regime de crescimento específico, no qual a mudança tecnológica intensiva e novas formas de organização social permitiram maior complementaridade entre produção de massa e consumo, modernização e intensificação do capital, que a produtividade tem desempenhado papel fundamental nos modelos de análise do crescimento em decorrência de três fatores (CONCEIÇÃO, 2002): a intensidade de inovação – medida em despesa em P&D, número de patentes, ou orientação do progresso técnico em direção à produção de equipamento poupador de mão-de-obra. Esse item representa o componente schumpeteriano da explicação da produtividade; a profundidade do capital – é expressa pela relação investimento/produto e posterior restauração do capital em novos surtos ou safras; e, através da relação entre crescimento da produtividade

---

<sup>7</sup> Para representar rigorosamente essa realidade, seria preciso uma figura tridimensional, em que essa flecha de retroalimentação fizesse ligação com um novo plano, que corresponderia a um tempo posterior, em que um novo padrão tecnológico e um novo conjunto de formas institucionais apareceriam com um subscrito  $t+1$  (Faria, 2001).

e produção<sup>8</sup> via dinâmica dos retornos crescentes de escala. Nesse caso, a inter-relação entre essas duas variáveis pode estar associada aos efeitos do *learning-by-doing*, das propriedades de longo prazo ligadas à divisão do trabalho, produtividade ou tamanho do mercado.

Por assim dizer, tal modelo<sup>9</sup> repousa na interação entre o regime tecnológico e a estrutura institucional e possui três variáveis como determinantes do comportamento da produtividade – investimento, lucro e inovação. A primeira, o investimento resulta dos efeitos dinâmicos de três outros componentes. O primeiro é o consumo doméstico<sup>10</sup>, conforme o tradicional efeito acelerador keynesiano. O segundo, herdeiro da tradição clássica, é a margem de lucro, que exerce efeitos diferenciadores nos regimes de acumulação. Ambos constituem a “explicação contemporânea” do investimento. O terceiro segue a tradição schumpeteriana, conferindo à inovação técnica papel decisivo no comportamento do investimento, desencadeando efeitos induzidos em novos produtos e processos no âmbito das firmas.

Verifica-se nesse modelo que não apenas contemplam-se aspectos restritos à tecnologia, como também se considera que a demanda e a distribuição de renda representam elementos igualmente importantes. A combinação desses fatores delinea uma série de configurações, que são compatíveis com a multiplicidade de regimes de acumulação e formas de regulação, cujas diversidades e mediação são dadas por distintos arranjos institucionais das formas sociais orientadas sob dois aspectos.

Primeiro, as relações sociais em formas institucionais têm um comportamento seletivo e estratégico que define o papel e direção das estruturas. Isto significa que as estruturas têm uma lógica de atuação, uma dinâmica própria e uma autonomia na determinação de algumas variáveis. Este comportamento pode ser expresso na forma de leis e regulamentos, compromissos, consensos, práticas sociais regulares e um sistema de valores e representações estáveis. Segundo, as estruturas são interdependentes sobre determinação de outras estruturas, como no caso do regime de acumulação e no desenvolvimento de uma formação social. Por isso que o regime de acumulação e modo de regulação devem ser vistos como um conjunto de estruturas (*structural ensemble*) e não simplesmente uma estrutura puramente econômica com sua autonomia, dinâmica e *trade-offs* restritos a um limitado número de variáveis (ARIENTI, 2006, p.49).

---

<sup>8</sup> Chamado de Efeito Kaldor Verdoorn.

<sup>9</sup> São consideradas como principais hipóteses do modelo as seguintes premissas: a economia é fechada, e os ganhos de produtividade distribuem-se entre salários e lucros, conferindo certa dinâmica entre produção e consumo.

<sup>10</sup> O consumo doméstico comporta-se segundo o pressuposto de que a propensão marginal a consumir é diferente entre salários e lucros. A formalização da formação do salário deve ser feita de maneira suficientemente ampla, de modo a contemplar dois casos extremos: de um lado, a determinação puramente concorrencial dos salários reais e, de outro, os aumentos de produtividade distribuídos aos assalariados incorporados ao denominado compromisso capital-trabalho fordista.

Desse modo, pode-se afirmar que a perspectiva da regulação não concebe uma “teoria das instituições”, mas orienta sua análise para o estudo das transformações no processo de acumulação e regulação, os quais irão repercutir sobre a organização das formas institucionais, e, conseqüentemente, das estruturas sociais do regime em vigor.

### *2.3.1 Regime de acumulação*

O conceito de regime de acumulação pode ser definido como “o conjunto de regularidades que asseguram uma progressão geral e relativamente coerente da acumulação de capital, ou seja, que permitam absorver ou repartir no tempo as distorções e desequilíbrios que surgem permanentemente ao longo do próprio processo” (BOYER, 1990, p.72). Embora se encontrem variações na definição de tal conceito, por assim dizer, remete à fase relativamente estável de acumulação.

Aglietta (1979), por exemplo, prioriza na conceituação de regime de acumulação, tanto a correspondência entre as transformações no processo de trabalho e geração de mais-valia, como também as transformações nas condições de vida do assalariado – principalmente seu modo de consumo. Por outro lado, segundo Arienti, Lipietz preocupa-se mais em destacar a correspondência entre a organização da produção, a distribuição da renda e modo de consumo e de que forma essas se articulam na alocação entre produto, consumo e acumulação.

Seja qual for a apresentação do conceito de regime de acumulação, é importante mostrar que (i) a economia capitalista tem fases estáveis no processo de acumulação com consistência entre produção e realização; (ii) os capitalistas não controlam todas as variáveis, tanto do lado da produção quanto do lado da distribuição e alocação, necessárias para garantir a estabilidade da acumulação e (iii) a acumulação está sujeita a crises que, para sua superação, exigem transformações nas estruturas econômicas e sociais (ARIENTI, 2006, p. 44).

Tendo em vista o fato de o regime de acumulação ser definido através da alocação do produto entre o consumo e o investimento, e, portanto, pela configuração, de determinada rede de relações intersetoriais, torna-se relevante considerar a articulação entre as transformações das condições de produção e as de reprodução do trabalho e do capital. Desse modo, qualquer modificação em termos de padrão de consumo dos assalariados deve possuir correspondência à produção desse tipo de bem ou serviço. Da mesma forma, as variações da taxa de lucro devem ser compatíveis à produção de bens de investimento e de consumo dos capitalistas.

O regime é, pois, a materialização de um determinado paradigma industrial em uma estrutura produtiva multisetorialmente integrada e que se reproduz por uma dinâmica endógena.[...]. Implica, necessariamente, a existência articulada de um setor de bens de produção (setor I) e outro de bens de consumo (setor II) e a coerência dessa estrutura de oferta com o consumo e o investimento (FARIA,1997, p. 245).

Aglietta (1988) classifica o regime de acumulação conforme sua produtividade em extensivo ou intensivo. Na acumulação intensiva, os efeitos da difusão (*spillover*) do crescimento sobre a produtividade são maiores que os do aumento da produtividade em si. Nesse caso, a coerência entre produção, consumo e investimento é garantida pelo crescimento do poder de compra dos salários em um ritmo próximo ao da produtividade. Como salienta Aglietta, a “[...] acumulação intensiva, pressupõe a transformação da existência do trabalho assalariado, com a produção de um novo modo de consumo, caracterizado pelo predomínio das relações mercantis sobre as relações não mercantis” (AGLIETTA, 1988, p.57).

Já na acumulação extensiva, o crescimento da produção e da produtividade ocorre através de índices mais baixos realizados pelo consumo e pelo investimento, originários da expansão do emprego decorrente da compensação dos baixos salários, da ampliação da capacidade instalada proporcionada por uma massa de lucros oriunda do aumento da mais-valia absoluta ou da expansão mundial do capitalismo decorrente de disputas imperialistas.

Levando-se em consideração a forma de acumulação, um regime de crescimento pode ser definido através das várias combinações entre crescimento da produtividade e consequente incorporação da mudança tecnológica, regimes de demanda e inovações institucionais, bem como seus efeitos sobre a mudança econômica.

### 2.3.2 *Modo de regulação*

O modo de regulação representa o conjunto de formas institucionais responsáveis pela indução do comportamento dos agentes econômicos nos seus papéis sociais, na forma não só de imposição de deveres e obrigações, mas também de produção de desejos e objetivos adequados com a continuidade do regime de acumulação. Segundo Boyer (1986), tem como objetivo reproduzir as relações sociais fundamentais (tais como: o assalariamento, a troca mercantil, a mais-valia), e ainda sustentar e conduzir o regime de acumulação e assegurar a compatibilidade, em termos da dinâmica macroeconômica, entre o conjunto de decisões descentralizadas, tomadas de forma individual e cotidianamente pelos agentes econômicos,

sem que estes necessitem ter consciência das exigências de ajustamento do conjunto do sistema.

Embora tenha sofrido transformações na articulação das formas institucionais que o compõem com o passar dos tempos, pode-se dizer que historicamente o modo de regulação tenha assumido dois tipos básicos: *o concorrencial* – Estado não intervencionista, padrão-ouro, excesso de oferta no mercado de trabalho e ordem mundial das disputas imperialistas, instaurada na Europa e EUA até meados do século XIX; e *o monopolista*, caracterizado pela oferta de moeda crédito, Estado inserido, concorrência monopolista, relação salarial fordista e ordem mundial hierarquizada pelo confronto Leste-Oeste, instaurado através de um processo, cujo objetivo era superar a Depressão dos anos 1930 e encerrado a partir do final da Segunda Guerra Mundial e definição de uma nova ordem mundial.

Depois de uma agonia sangrenta entre a Primeira e a Segunda Guerra, a regulação concorrencial cedeu lugar à regulação monopolista, inaugurando o modo de desenvolvimento fordista em sua combinação com o regime de acumulação intensiva. A forma do Estado modificou-se profundamente nessa nova etapa, contribuindo decisivamente para a transformação das demais formas institucionais através da regulação estatal. Esse novo Estado, que os regulacionistas (LIPIETZ, 1986; DELORME, 1990) chamam 'Estado inserido', passa a ser responsável pelo desempenho macroeconômico, sendo o nível de emprego, o crescimento e a situação social (distribuição), ao lado da estabilidade monetária e cambial, tarefas já tradicionais, objetivos das políticas públicas (FARIA, 1994, p.424).

Sob tais circunstâncias, o desempenho econômico, mais que a estabilidade monetária ou a promoção dos interesses nacionais refletidas através da taxa de crescimento e desemprego, seria decorrente da legitimação do poder estatal descrita pelas seguintes características: flexibilidade monetária possibilitada pelo fim do padrão-ouro e pelo surgimento da moeda-crédito, dando condições à política monetária de estar associada à regulação da demanda efetiva; mudança na regulação da relação salarial e redução do poder de negociação dos sindicatos classistas; estabelecimento de políticas de proteção ao salário e ao emprego, de saúde, educação, de previdência e de assistência, gerando um fluxo considerável de transferências aos trabalhadores na forma de salários indiretos em reconhecimento às desigualdades existentes entre as partes; crescimento do Estado em termos de sua participação na rede nacional e da abrangência de sua atividade reguladora, inclusive da demanda efetiva através do uso da despesa pública, planejamento indicativo e, através de um setor produtivo estatal, notadamente em infraestrutura, energia e matérias-primas e indústrias de base; presença do Estado na regulamentação da concorrência, estabelecendo

políticas industriais e coibindo o abuso de poder econômico; evidente contradição entre o caráter nacional da regulação estatal e a internacionalização do circuito do capital.

Quanto aos aspectos gerais, as transformações na estrutura produtiva foram decorrentes da crise que se tornou evidente em meados dos anos 1970, puxada pelo esgotamento de um regime de acumulação intensiva revelada a partir da redução dos ganhos de produtividade e da conseqüente queda das taxas de lucro nos países-líderes do capitalismo internacional.

Entre as formas institucionais que formam a rede reguladora que garante a estabilidade do regime de crescimento, destacam-se: a *forma da concorrência*; que regula as relações entre as empresas; a *relação salarial*, que define as regras de contratação e emprego da força de trabalho; a *restrição monetária*, que dirige o funcionamento do sistema de preços e o crédito; a *forma do Estado*, que define o padrão de inserção deste na economia; e o *regime de inserção internacional*. Conforme Faria (1997), pode-se ainda acrescentar a esse arranjo institucional um sexto elemento, o qual desempenha papel relevante na configuração do mecanismo de regulação, *a tecnologia*.

#### a) A forma da concorrência

Em sua evolução histórica, o capitalismo experimentou variadas formas de competição oscilantes entre a livre concorrência e o monopólio. Desde o surgimento das relações sociais, nos primórdios do feudalismo, que a forma de concorrência determina a conduta comportamental dos agentes econômicos e de seu inter-relacionamento não apenas da mediação jurídica dos conflitos, como também na normalização da concorrência por meio de medidas de proteção econômica. Tais medidas abrangem desde a defesa do consumidor, até a intervenção do Estado nos mercados de capitais, a coibição do abuso de poder econômico ou a regulação de mercados específicos por agências ou empresas estatais (FARIA, 1997).

Ao longo desse processo, a intervenção do Estado desempenhou papel fundamental no desenvolvimento capitalista, através da intercalação das funções de agente regulador ou fornecedor de bens públicos. Por assim dizer, a regulação concorrencial é caracterizada por uma forma institucional do Estado que, em linhas gerais, pode ser descrita por meio das seguintes características (DELORME, 1990 apud FARIA, 1997): subordinação do Estado ao ciclo econômico, resultante de sua dependência financeira em relação ao desempenho da circulação de mercadorias; rigidez monetária e fiscal, em razão aos limites muito estreitos impostos entre o gasto público, e à emissão; redução do tamanho do Estado em função dos

limites impostos pelo livre mercado; presença de protecionismo fiscal e tarifário em relação à indústria e à agricultura, e incentivo estatal ao crescimento do setor financeiro através da dívida pública, além do fornecimento de infraestrutura (notadamente transportes) e de serviços públicos (educação, saneamento, comunicações, entre outros).

#### b) A relação salarial

Com o passar dos tempos, a estruturação e a regulamentação do mercado de trabalho têm presenciado crescente intervenção estatal sob diferentes aspectos. De modo geral, as formas dessa intervenção vêm se modificando em resposta à própria evolução do capitalismo e readequação às formas de influência entre capital e trabalhadores, que através de seus sindicatos, buscaram melhorar seu posicionamento nos contratos de trabalho, principalmente, a partir da etapa fordista.

Para certos autores, a definição da relação salarial deve ser considerada uma importante conquista no desdobramento da luta de classes, inerente do capitalismo contemporâneo. Levando-se em consideração a etapa fordista de desenvolvimento desse modo de produção, Faria (1997) afirma que a relação salarial apresentou duas tendências importantes nos países centrais. Primeiramente, e em oposição ao período anterior e ao que é regra geral na periferia, houve um crescimento real dos salários através da repartição dos ganhos de produtividade. Além disso, caracterizou-se por um momento em que houve crescente socialização do custo de reprodução da força de trabalho, fenômeno em larga medida estendido à periferia, na formação do *welfare State*.

#### c) A restrição monetária

A relação mercantil estabelecida pela intermediação da moeda - seja ela como medida ou reserva de valor - vem desde os primórdios do capitalismo passando por diversas modificações em cada uma das etapas evolutivas desse modo de produção. No entanto, foi a partir do fordismo e a criação da moeda-crédito, estendida quase sem modificação ao conjunto das economias capitalistas, centrais ou periféricas que sua utilização ganhou força (LIPIETZ, 1983; FARIA, 1992).

Tal relação monetária se consubstanciou na predominância da moeda bancária (crédito) sobre a moeda emitida pelo Banco Central, bem como nas regras de garantia e

sustentação das ações dos bancos privados pela intervenção do Banco Central, possibilitando uma elasticidade à realização da produção por endogeneizar a oferta de moeda.

Como consequência da globalização financeira, houve uma sensível redução do controle estatal sobre a moeda, cuja circulação passa a ser determinada privadamente, restando ao Estado a função de sancionar as decisões particulares, sob pena de pôr em risco a estabilidade do sistema e a condução da crise inflacionária. Em decorrência dessa liberalização cambial ou conversibilidade, surge, em várias economias, principalmente nos países em desenvolvimento que implementaram processos de estabilização e ajustes centrados em uma ampla articulação com o sistema financeiro internacional, um aumento crescente da vulnerabilidade externa.

O regime cambial exerce papel fundamental sobre a competitividade de uma economia, tendo em vista o fato de cumprir, simultaneamente, pelo menos três funções principais: a) define o poder de compra da moeda doméstica em relação ao resto do mundo; b) afeta a competitividade internacional da indústria local; e c) influi no comportamento dos preços e na atratividade dos ativos financeiros domésticos. Quando apreciada, pode elevar artificialmente o padrão de vida do país, ao mesmo tempo em que desestimula as exportações e, eventualmente, ajuda a combater a inflação doméstica através do barateamento das importações, sendo mais provável em decorrência deste tipo de estratégia o surgimento de déficits no balanço de pagamentos do país. No entanto, é notório que uma taxa de câmbio apreciada também possa gerar superávits comerciais por longos períodos, desde que não haja a transferência indevida de recursos para o resto do mundo.

Outro componente importante na busca de configurações sustentáveis é a política fiscal. Em uma economia aberta, a manutenção do nível adequado para os investimentos públicos exige que o sistema tributário seja capaz de, primeiro, garantir recursos ao progresso técnico, independentemente, dos ânimos dos investidores privados, pois somente assim estará garantindo o dinamismo do sistema capitalista; e também contrabalançar o surgimento de disparidades sociais decorrentes do progresso técnico, através de investimentos em educação, seguridade social e outros programas de bem-estar; não onerar a competitividade da indústria local, evitando tributos que incidam exclusivamente sobre as transações domésticas; e ainda prover a simetria entre a demanda por recursos públicos e a capacidade de tributação do Estado através da ampliação da base tributária e da redução de alíquotas dos impostos (ARAÚJO JUNIOR, 1996, p. 84-5).

d) A forma de Estado

A forma de Estado trata o papel econômico desempenhado pela esfera pública propriamente dita nas suas tarefas de arrecadar impostos, alocar recursos e coordenar as esferas administrativas no processo de acumulação de capital através das diversas formas assumidas no tempo.

Em sua análise, Engels (1974) estuda a formação do Estado na sociedade em função da necessidade de criação de uma instituição capaz de garantir o direito de propriedade. Tal concepção de Estado, derivada da ideologia alemã (MARX E ENGELS, 1973), é concebida devido à divisão da sociedade em classes e sobre a qual a manutenção da coletividade – através da alienação dos interesses particulares de alguns indivíduos – só seria viabilizada através da sobreposição de uma força externa maior a eles e capaz de dirigi-los.

A partir desse ponto de vista, chega-se a um conceito mais abrangente sobre Estado, no sentido deste ser considerado a principal força de sustentação da existência e da efetividade das instituições sociais, sejam essas encarregadas da continuidade da estrutura social, ou os organismos não estatais, que contribuem juntamente com o Estado na manutenção da coesão do tecido social.

Nesse aspecto, pode-se dizer que há uma aproximação com o conceito gramsciano de Estado ao considerar a soma da sociedade política e da sociedade civil. Conforme Faria (1994), a concepção de Gramsci representa o ponto de partida para a construção do conceito de regulação enunciado pelos teóricos regulacionistas. A regulação de conjunto, assim como é reconhecida, reúne as formas institucionais da estrutura encarregadas de promoverem o bom funcionamento da sociedade através, fundamentalmente, da coordenação das funções estabilizadoras e reprodutivas do sistema. Simplificadamente significa que “[...] o modo de regulação representa o conjunto de instituições, normas e procedimentos, mais ou menos formais, que conduzem os indivíduos a se comportarem coerentemente com a continuidade da estrutura social” (FARIA, 1994, p.417).

O papel institucional de assegurar a vigência das normas sociais é realizado pelo Estado, no capitalismo, através da atuação de áreas definidas, que vieram se constituindo ao longo da evolução do modo de produção. Em primeiro lugar, cabe ressaltar a função tradicional de promover a coesão do tecido social constituído pela justiça, segurança pública, defesa nacional, representação política, etc. – cujo modo de produção caracterizou-se pela presença de um Estado mínimo, não intervencionista.

Posteriormente, a partir da retomada da prática intervencionista, principalmente nos anos 1930, a lógica de ação do Estado desdobra-se em duas novas direções de influência keynesiana: a promoção da acumulação – realizada por intermédio de uma visão estratégica

de planejamento de longo prazo, a partir da qual o Estado assume algumas tarefas necessárias ao bom andamento do processo, tais como financiamento de investimentos estratégicos, criação de infraestrutura necessária através de empresas estatais, definição de planos globais e setoriais de desenvolvimento com metas e regulamentação estabelecidas pelo Estado; e, a reprodução da força de trabalho de modo a socializar seu custo, reduzindo a pressão salarial direta sobre as empresas e favorecendo indiretamente a acumulação.

Em terceiro, destaca-se a adoção generalizada de políticas de ajuste macroeconômico, no sentido de minimizar os efeitos das reversões cíclicas do desempenho das economias nacionais. Observa-se, desse modo, que o Estado representa uma força estruturante da regulação e concretamente condicionada à formação econômico-social nacional de cada país. No entanto, é possível identificar traços gerais comuns entre os diferentes Estados capitalistas em cada uma de suas fases de desenvolvimento, inclusive entre países centrais e periféricos.

Em relação a esse fato, pode-se mencionar a adoção de políticas públicas “funcionais” por meio da configuração de regras de exclusão e sobre as quais políticas alternativas não possam ocorrer, como, por exemplo, aqueles conjuntos de eventos excluídos sócio-estruturalmente<sup>11</sup> – sobre os quais são acontecimentos que não contam com base material em termos das circunstâncias em que possam ocorrer; ou eventos excluídos acidentalmente e cuja eventual ocorrência não modificaria as estruturas ou regras do sistema; ou operações de seletividade sistêmicas, que são aquelas para as quais o sistema está estruturado, a razão de ser das instituições políticas.

Por outro, há a necessidade de uma seletividade complementar, que proteja o capital contra os interesses e conflitos anticapitalistas. Essa seria a maneira de o Estado defender os interesses que ele próprio constituiu, por meio da seletividade “positiva”, negando interesses de classe contraditórios capazes de limitar a racionalidade da estratégia definida e assegurada pela estrutura interna do sistema institucional político.

Em certa medida, o debate acerca do papel desempenhado pelo Estado numa economia globalizada e regida pelo liberalismo possui suas raízes nas crises, de um lado, no regime de acumulação decorrente do esgotamento do padrão tecnológico baseado no aço, no petróleo e no processo de trabalho taylorista, e de outro lado, na crise do modo de regulação monopolista em todas as suas formas: da política econômica à relação salarial, à moeda e às relações internacionais. Faria (1994) considera que tais crises foram acompanhadas

---

<sup>11</sup> Como, por exemplo, o modo de produção escravista.

[...] por um processo de aprofundamento da mundialização do capital através da integração e da internacionalização das várias etapas do processo produtivo, dos circuitos financeiros e da perequação da taxa de lucro. Esse processo se manifesta nos planos político e ideológico, através da disputa entre neoliberalismo e intervencionismo, sendo a Alemanha e o Japão exemplos do relativo sucesso do último *vis-à-vis* ao fracasso do primeiro, adotado pelos EUA e pela Inglaterra (FARIA, 1994, p.415)

#### e) As relações internacionais

Em relação a esse item, torna-se relevante determinar a forma de articulação estabelecida entre determinada formação social nacional e o sistema internacional no qual está inserida.

Conforme assinala Lafer (2004), é sabido que, a partir da década de 1990, o novo horizonte, sujeito à atuação de duas lógicas contraditórias ainda que complementares, passou a configurar-se, por um lado, pela lógica da globalização (das finanças, da economia, da informática, etc), por outro lado, pela lógica da fragmentação (das identidades, da secessão dos Estados, dos fundamentalismos, da exclusão social, etc).

A interação entre uma lógica integradora do espaço mundial e uma dinâmica desintegradora e contestadora desta lógica tem muito a ver com as realidades de uma 'globalização assimétrica'. Esta realça a percepção das discontinuidades no sistema internacional, que de um lado, exprimem descompasso entre significado e poderio, e, de outro, traduzem um inequívoco déficit de governança do espaço do planeta. Como é que vêm situando e reposicionando diante destas novas realidades os *monsters countries*, entre os quais se inclui o Brasil?(Lafer,2004, p.109)

Desse modo e levando-se em consideração a globalização, dois importantes aspectos devem ser considerados: o primeiro refere-se às diferenças existentes entre os países quanto às oportunidades de crescimento e de integração ao mercado internacional; o segundo relaciona-se ao fato de que a forma de articulação junto a outras nações exerce papel fundamental na superação dos desafios e barreiras impostas pelo sistema internacional.

O processo de inserção internacional assumiu relevância maior após a falência do Leste europeu e intensificação do processo de globalização da economia. Objeto das mais espetaculares transformações nos anos recentes, a forma de adesão ao regime internacional das diferentes economias nacionais mantém, no entanto, seu traço secular mais importante: a divisão Norte-Sul, desenvolvimento-subdesenvolvimento. Há um evidente dilema entre, de um lado, a "modernidade" e o mercado externo para poucos e, de outro, o mercado interno com menos exclusão social, mas também, possivelmente, com um padrão tecnológico mais atrasado.

Por outro lado, o aprofundamento recente do processo de mundialização do capital entra em choque com essa tendência e acaba por modificar o papel das instituições internacionais públicas, como é evidente pela redução do FMI ao papel de fiscal de cobrança dos bancos multinacionais em relação à dívida do Terceiro Mundo.

Em decorrência de tais perspectivas, as exigências de competitividade econômica, ligadas ao surgimento das sociedades pós-industriais, acabaram estimulando à formação de megamercados sobre os quais as relações internacionais representam fator estratégico. Embalados por um discurso liberal, tais nichos de atuação concorrencial foram responsáveis pela ampliação das fronteiras de mercado, de nacionais a supranacionais, e objetivos voltados à obtenção de economias de escala, maior produtividade, capacitação para pesquisa e desenvolvimento tecnológico e redução de custos e preços.

Se, por um lado, os ganhos resultantes do elevado grau de competitividade beneficiaram direta ou indiretamente várias economias, por outro lado, é preciso levar em consideração que através da implantação de políticas protecionistas, países não articulados política ou economicamente seriam alvos de restrições comerciais em algum momento de sua história.

Sob tais circunstâncias, novos desafios e responsabilidades seriam lançados ao Estado-nação, conforme afirma Sérgio Amaral:

Não se trata mais de proteger a economia nacional do fluxo internacional de capitais e de mercadorias, mas de regular, impor limites e coibir abusos, assim como criar as condições para que as empresas nacionais possam competir interna e externamente. O fortalecimento da sociedade civil fez as organizações não-governamentais não apenas influenciarem o debate sobre a agenda internacional, como manifestarem a pretensão, muitas vezes legítima, de participar das decisões (SÉRGIO AMARAL, 2008, p.356)

Ao longo da história nacional, tem sido possível diferenciar as características relativas à conduta política internacional de períodos distintos. É por exemplo o caso do governo de Vargas que, entre 1930 e 1945, procurou transformar a política exterior num instrumento de apoio ao desenvolvimento econômico e, conforme o qual, o caráter inovador na forma de articulação diplomática propunha-se a superação de “velhas estruturas de alcance regional” (VIZENTINI, 1994, p. 25).

Durante a década de 1950, o papel exercido pelo setor externo na obtenção de capitais e tecnologia através da cooperação econômica<sup>12</sup> e incremento na criação de postos de trabalho e geração de renda também desempenhou importante função sobre o desenvolvimento da

---

<sup>12</sup> Durante o período em questão, a estratégia de desenvolvimento implementada por Vargas consistia em apoiar os EUA no plano político-estratégico da Guerra Fria em troca de ajuda para levar adiante o projeto de substituição das importações calcado no incremento da indústria de base.

economia. A partir de 1956, com a ascensão de Juscelino Kubitschek ao poder, a política externa brasileira delineou-se em direção à decisão de incremento da industrialização de bens de consumo duráveis para as classes de média e elevada renda, favorecendo a aproximação econômica de comercial do Brasil com outros países, em especial da Europa, ainda que alinhada à economia americana.

Entretanto, foi no governo de Jânio Quadros que a conduta externa brasileira inaugurou uma linha diplomática diferenciada e, sobretudo, independente, cujo núcleo básico pode ser sintetizado através de cinco princípios oficialmente pronunciados e que se mantiveram ativos entre 1961 e 1964: 1) ampliação do mercado externo; 2) formulação autônoma dos planos de desenvolvimento econômico; 3) necessidade da manutenção da paz por meio da coexistência pacífica entre estados regidos por ideologias antagônicas, e do desarmamento geral e progressivo; 4) não intervenção nos assuntos internos de outros países e autodeterminação dos povos; e, 5) apoio à emancipação completa dos territórios não-autônomos, qualquer que fosse a forma jurídica utilizada para sujeitá-los à metrópole.

Por assim dizer, o processo de formulação da política no contexto internacional compreende, de um lado, a interpretação e avaliação da realidade internacional e, de outro, a identificação do interesse nacional, em cada uma das possíveis situações em que deverão ser tomadas decisões. Assim, exerce real importância a correta avaliação das necessidades domésticas e a minimização dos constrangimentos externos.

Nesse contexto, Lampréia (1998) afirma ser imprescindível que a forma de inserção internacional de qualquer país considere três indagações, cujas respostas deverão nortear as diretrizes de política internacional. Primeiramente, deve-se considerar o que o país deseja obter do seu relacionamento com o meio internacional? A segunda pergunta seria como o país deseja relacionar-se com a comunidade internacional? Nesse caso, a resposta pode ser encontrada em princípios que tradicionalmente têm orientado a política externa, ainda que com metodologias diferenciadas ao longo do tempo, tais como: o da não intervenção, respeito à autodeterminação, não ingerência em assuntos internos, solução pacífica de controvérsias, além da tradição em adotar posturas de relacionamento de modo aberto, transparente e cooperativo. Por fim, deve-se questionar qual é o mundo a ser desejado, e que se pretende ajudar a construir? A resposta, tão ou mais complexa do que as anteriores, resume-se a algumas poucas ideias-chave: paz, desenvolvimento e participação ampliada. No entanto, para o cumprimento de tal meta, fica implícito, entre outras mudanças, como a necessidade de reformas dos organismos e certos procedimentos multilaterais.

#### f) O paradigma tecnológico

Conforme o exposto até o momento, pode-se dizer que as estruturas institucionais nacionais são resultantes do processo histórico de desenvolvimento industrial e da modernização política, o que está diretamente associado à argumentação evolucionária das trajetórias tecnológicas, incluindo o processo de difusão da informação e o de geração de novas ideias. De acordo com Conceição (2002), a novidade dessa concepção é que não basta a geração de investimento para se criar a base para um processo de crescimento, mas se faz necessária a construção de um ambiente institucional adequado, fato que implica uma série de outros fatores.

Se durante os anos 1950 e 1960, julgava-se que a apreensão do funcionamento da sociedade seria possível através da compreensão de como a tecnologia evoluiria, a partir dos anos 80, muda-se o enfoque sobre o papel da tecnologia, considerado não apenas como relevante instrumento de competitividade, mas como decorrente de certas especificidades do ambiente nacional. Desde a incorporação das particularidades históricas e institucionais sobre o debate da trajetória tecnológica e suas potencialidades, o tema do desenvolvimento passou ser tratado com um viés estrutural e sobre o qual determinado que, anterior à necessidade de implantação de políticas direcionadas, convém conhecer as raízes das características locais.

O caráter *path dependent* do crescimento verifica-se através de quatro considerações fundamentais (CONCEIÇÃO, 2002). Em primeiro lugar, o papel desencadeador do crescimento é exercido pelo conhecimento tecnológico e pelo *know-how*, que é transmitido de três formas: entre indivíduos, organizações ou comunidades. O conhecimento tácito, antes de ser adquirido em “manuais”, propaga-se por meio dos indivíduos que atuam em organizações, reproduzindo, assim, a “cultura do conhecimento” que será vislumbrada em novas tecnologias.

Em segundo lugar, o enfoque científico e tecnológico da comunidade delimitado a partir da atuação de universidades e instituições de capacitação tecnológica e do mercado de trabalho, é estabelecido conforme as especificidades da composição de sua indústria.

Em terceiro lugar, uma estrutura particular de oferta de base em seu conjunto de componentes, subsistemas, produção de equipamento e *know-how* disponível em uma economia delimita, tanto as possibilidades das firmas como as direções do desenvolvimento tecnológico.

Em quarto lugar, a distribuição das apostas em novas tecnologias e a direção dos esforços em investimentos e tecnologias tem a ver com a natureza da comunidade e com a

composição da demanda pública e privada. Portanto, a definição de estratégias para o enfrentamento de questões relacionadas à tecnologia varia de uma comunidade para outra.

Verifica-se dessa forma que a variável ‘tecnologia’ exerce relevante influência no processo de crescimento, não apenas econômico, mas de efeito social ao conduzir formas alternativas no estabelecimento de normas de comportamento. Por essa razão, o padrão de desenvolvimento de uma economia torna-se específico, diferenciado e heterogêneo, inexistindo qualquer padrão comum de crescimento econômico tendo em vista as diferenças na base social e do processo histórico que o conformam cada nação.

#### g) Tempo e espaço

A dimensão temporal e espacial representa o “pano de fundo” onde as relações sociais se processam, configurando um tecido institucional específico que condicionará o comportamento dos atores sociais nele inserido bem como o ritmo da cumulação desse sistema.

## 2.4 ALGUMAS CONSIDERAÇÕES SOBRE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

### 2.4.1 A dinâmica do desenvolvimento

A discussão sobre o tema do desenvolvimento ganhou força na América Latina a partir das teorias cepalinas do pós-guerra sobre a deterioração dos termos de troca e o sistema centro-periferia, considerado entrave ao desenvolvimento dos países periféricos. Para romper com essa forma de dominação tornava-se necessário a implantação de mudanças estruturais capazes de alterar o perfil primário-exportador das economias menos desenvolvidas, bem como a natureza das relações de domínio exercidas pelos países centrais através do fortalecimento do mercado interno brasileiro em decorrência do processo de industrialização nacional.

Por outro lado, ao levar-se em consideração o processo de abertura econômica promovido a partir dos anos oitenta e intensificado nos anos 1990, deve-se ressaltar a dificuldade enfrentada pela economia brasileira em introduzir as mudanças estruturais e conjunturais capazes de alterar de forma definitiva seu desempenho no cenário internacional.

Percebe-se através desses aspectos, que a superação do subdesenvolvimento não somente representa uma questão global, mas também deve ser tratada pelo estabelecimento de

um tipo de governança adequado. Dada a riqueza de variáveis envolvidas, há muito o tema do desenvolvimento vem desencadeando discussões sobre diversos níveis e circunstâncias, sem que pudesse ser delimitado em sua totalidade.

Isso ocorre porque, conforme salienta Delfim Netto (2005), tratar o tema desenvolvimento exige a análise das condições iniciais, da dimensão do país, da sua história e geografia, bem como o uso das boas práticas econômicas. Levando-se em consideração tais fatores, é factível que naqueles mercados onde as condições iniciais sejam razoáveis – no sentido de sua capacidade de incorporação de novas e melhores tecnologias – terão maiores graus de liberdade de forma a beneficiarem-se do uso de técnicas mais ousadas de desenvolvimento.

Segundo o autor, com intuito de auferir o máximo proveito da globalização, o desenvolvimento econômico pode ser resumido conforme cinco proposições solidamente demonstradas empiricamente: 1) é um processo histórico não necessariamente monotônico, uma vez que dependente do quadro institucional dos países. Em sociedades politicamente abertas, quanto maior a aderência às regras da lei e da propriedade, mais favoráveis os índices de desenvolvimento tendo em vista os incentivos decorrentes desse tipo de conduta: a) o papel decisivo da propriedade privada que cria os incentivos para a ação econômica e permite a sua apropriação pelos seus agentes; b) o papel da ideologia, produtora de valores culturais, éticos e morais que estimulam aquela ação e; c) a importância do Estado como garantia da propriedade privada, da competição do mercado e da indução ao desenvolvimento; 2) depende do nível educacional da população, da saúde e da sua capacidade inventiva e empresarial, bem como do progresso do conhecimento; 3) considera-se entre as variáveis mais robustas, relevantes para explicar o aumento da capacidade produtiva no longo prazo, a correlação entre o crescimento e a percentagem de investimento com relação ao PIB e entre a percentagem e o grau de abertura com relação do PIB; 4) a participação no processo de integração da economia mundial representa importante fator não apenas pela melhoria da eficiência estática que gera, e também pelos substanciais ganhos de competitividade dinâmica que o comércio internacional propicia; e 5) o desenvolvimento sustentado exige preocupação com os problemas ecológicos.

Além disso, ressalta-se o fato de que o crescimento, seja sustentável no longo prazo, configure-se um ambiente macroeconômico estável, o que implicaria na presença de níveis de inflação baixos e previsíveis; de política fiscal estável e responsável; de taxas de juros real e adequadas; de taxa de câmbio real de equilíbrio e previsível, capaz de assegurar equilíbrio orçamentário na conta corrente no longo prazo – com abertura comercial e com taxas de

crescimento do PIB próximas do pleno emprego; como ainda da presença de um sistema financeiro bem regulado e sólido (DELFIM NETTO, 2005).

No entanto, definir tais condições e as maneira de se chegar a esses patamares não representa tarefa fácil dada a multiplicidade de fatores envolvidos e a complexidade em conciliar a existência de um governo estável que garanta uma política macroeconômica razoável e impulse a competição no nível macroeconômico. “As políticas que produzem o crescimento podem ser identificadas *como aquelas que simultaneamente, geram a estabilidade macroeconômica, estimulam a eficiência microeconômica e abrem a economia para o comércio internacional* (DELFIM NETTO, 2005, p.230, grifos do autor)”.

Significa afirmar que o desenvolvimento econômico de qualquer nação não ocorre de forma independente à configuração do seu arcabouço institucional e do contexto internacional ao qual se encontra inserido, e, portanto, devendo esses ser considerados no processo de delimitação do escopo de políticas públicas. De acordo com o autor (DELFIM NETTO, 2005, p.230-231), entre tais medidas incluem-se: 1) definição clara de que todos os cidadãos e empresas nacionais ou internacionais estão sujeitos à mesma lei; 2) estimular a ampliação pelo setor privado do investimento no capital físico e humano, pesquisa científica e tecnológica, bem como sua absorção. Por outro lado, o governo deveria reduzir suas despesas de custeio de forma a concentrar o uso de sua poupança na formação de capital humano, na pesquisa básica e na infraestrutura, elevando a produtividade do investimento privado; 3) presença de um sistema tributário leve e neutro do ponto de vista alocativo – capaz de estimular o investimento e o aumento da oferta de trabalho – e que não distorça a intermediação financeira; 4) presença de um sistema financeiro e mercado de capitais eficientes e competitivos, sujeitos à regulação e controles severos, capazes de ofertar o crédito e o capital necessários a taxas de juros reais razoáveis; 5) presença de legislação que assegure o processo competitivo e a livre formação dos preços nos mercados; 6) política de esclarecimento público que induza à paternidade responsável; 7) abertura comercial e financeira para o exterior, com incidência de uma modesta tarifa única sobre todas as importações no intuito de buscar certa isonomia em relação aos competidores em termos de custos (decorrentes do uso da estrutura física e institucionais, decorrentes do processo de regulação) e; 8) políticas industrial e comercial voltadas para a competitividade externa.

Sendo assim, pressupõe-se como condição necessária para atingir níveis de desenvolvimento mais elevados, a configuração de um conjunto institucional gerador de riquezas não somente concebidas através da modernização da atividade produtiva, mas também através da possibilidade de acesso às vantagens oriundas da constituição desse

arranjo sócio-político, formado pelo Estado, o mercado, o sistema político, a mídia, dentre outras esferas que exercem influência sobre a sociedade.

Em contraposição, deve-se considerar que as dificuldades e restrições de curto prazo - acentuadas pela presença de incertezas de ordem econômica, política e social - acabariam impondo limitações à formulação de políticas de longo alcance, capazes de: promover a organização definitiva dos atores nacionais proporcionar o *catching up* produtivo e tecnológico a ser obtido a partir da definição de metas e objetivos estratégicos; promover a articulação e a integração de políticas macroeconômicas, industriais, tecnológicas, de regulação de mercados e de comércio exterior voltadas à ampliação da competitividade nacional e do avanço sobre os espaços do mercado internacional; além de, promover a adoção de políticas de inclusão social no plano da educação, do emprego, da inclusão digital e da infraestrutura (CASTRO *et al*, 2005).

Desse modo, entre as principais dificuldades a serem contornadas a fim de que ciclos virtuosos de desenvolvimento possam ser desencadeados, englobam-se os seguintes planos: financiamento macroeconômico, vulnerabilidade externa e dívida interna; financiamento do investimento em decorrência da não existência de um mercado de capitais de longo prazo; regulação dos setores de infraestrutura, com a definição de modelos que estabeleçam o papel do mercado e do Estado; políticas de ciência e tecnologia geradoras de pesquisa e desenvolvimento; programas de qualificação do sistema educacional; programas de inclusão digital em tecnologias da informação; elaboração de uma política industrial; definição de uma política externa mais agressiva; desenvolvimento de instituições que levem em consideração as dificuldades levantadas anteriormente.

De qualquer forma, a evolução da competitividade depende da acumulação de fatores que edificam novas capacidades. E nesse sentido, é preciso considerar as limitações existentes sobre a capacidade de aprendizado nesses países. Além da exploração de potencialidades, o desenvolvimento tecnológico pressupõe a existência de determinantes estruturais relacionados à criação de habilidades, tais como: sistemas de incentivos (como políticas comerciais, infraestrutura); fatores de mercado (preços, contexto social e de negócios); e a presença de instituições (de apoio de criação da base de habilidades, trajetória do conhecimento).

Em relação ao aspecto institucional, pode-se mencionar a dinamização no processo de na criação de oportunidades decorrentes da globalização a partir da configuração de diferentes sistemas nacionais, embora convergentes ao levar-se em consideração a homogeneidade entre as diversas economias no sentido de sua perspectivas e necessidades.

No que se refere à política econômica, constata-se certa perda em diversos atributos de

soberania econômica e política para uma parcela de países, principalmente os periféricos (BAUMANN, 1996). A redução sobre a soberania na definição de políticas internas deve-se ao fato de essas serem cada vez mais determinadas por condicionantes externos, relacionados à competitividade supranacional, como aqueles associados ao meio ambiente, acordos de tributação, monitoramento de empresas transnacionais, entre outros.

Até então, se pode dizer que a agenda tradicional para o desenvolvimento partia de uma clara distinção entre o interno – no sentido de o desenvolvimento ser responsabilidade de cada país – e, externo, pois não se deveria ignorar o contexto sobre o qual as economias encontravam-se inseridas. Nesse sentido, Hugueneu Filho aponta que:

O maior grau de liberdade então existente no manejo de políticas internas de desenvolvimento, fruto de uma menor vinculação entre as economias, de uma participação restrita do mundo em desenvolvimento no mercado mundial e de uma regulação internacional muito menos abrangente e mais voltada para as relações Norte-Norte, tornava possível essa clara dicotomia interno-externo, com a concentração da agenda para o desenvolvimento na reformulação das relações econômicas internacionais com vistas a fazer do comércio internacional (*trade not aid*) um motor de crescimento (HUGUENEY FILHO, 2005, p.78).

Conforme a citação do autor, percebe-se que o comércio internacional era considerado complementar à agenda de desenvolvimento, uma vez que seus esforços poderiam facilitar a redução das disparidades entre os países. Embora mais recentemente verifique-se uma inversão no sentido da complementaridade entre interno e externo, o debate acerca do tema não perdeu sua importância e atualidade em razão da certeza de que não seriam possíveis as economias mais desenvolvidas continuarem crescendo indiscriminadamente em um contexto mundial marcado por severas condições de desigualdade social e econômica.

Além disso, há que se considerar que se, por um lado, o cenário da globalização viabilizou uma série de oportunidades – em função, por exemplo, da disponibilidade de liquidez e da velocidade de informação – por outro lado, impôs restrições à definição de política econômica. Tendo em vista a magnitude dos recursos disponíveis nos mercados financeiros internacionais e sua velocidade de movimentação, é possível que certos desequilíbrios traduzidos em elevadas taxas de juros ou de câmbio fora dos patamares de equilíbrio, pudessem estimular movimentos especulativos de curto prazo que contribuíssem para desestabilizar a economia de maneira a comprometer sua capacidade de crescimento econômico no médio prazo.

De qualquer maneira, segundo Araujo Junior (1996), as políticas de atuação no cenário global devem considerar entre outros, os seguintes aspectos: a) se as estruturas econômicas

eficientes atuam com todo seu potencial quando inseridas em ambiente macroeconômico de crescimento com pleno emprego e estabilidade de preços; b) se a credibilidade de certos instrumentos disponibilizados na adoção de certas medidas é função direta do tempo em que estiverem vigorando de forma transparente e harmoniosa com as demais condutas do governo; c) se a competitividade institucional possui como ingrediente básico o constante aprimoramento da política de ciência e tecnologia e atualização do sistema educacional.

Além disso, cabe ressaltar que os índices de capacidade atingidos tornam-se transitórios posto que serem resultantes de parâmetros mutáveis de sustentabilidade das configurações industriais e da economia como um todo, em que cada peça é parte integrante de um sistema. Sendo assim, a relevância do conceito de competitividade adotado sob esse enfoque reside em sua capacidade de apontar problemas domésticos da economia em questão nem sempre de fácil diagnóstico, haja vista a complexidade de avaliação geral das condições de competitividade necessárias e existentes na economia.

Portanto, não significa pressupor que os países competem entre si tal como corporações transnacionais – de maneira que não desaparecem do mercado quando perdem competitividade – assim como o fato de que superávit comercial não representa um indicador de competitividade internacional – pelo contrário, podendo ser este considerado um indicador de fragilidade econômica e não de afluência<sup>13</sup>.

Ademais, seria um engano supor que os níveis de competitividade dependam de investimentos em indústrias de alto valor adicionado por trabalhador, equívoco que consistiria em associar valor adicionado com sofisticação tecnológica, da mesma forma que existiriam notáveis disparidades internacionais nos valores adicionados por unidade de produção, sobretudo, entre as economias industrializadas e os países em desenvolvimento, KRUGMAN (1994, *apud* ARAÚJO JUNIOR, 1996, p. 77). Araújo Junior afirma que “[...] competitividade é apenas uma contrapartida dos níveis de produtividade vigentes na economia, cuja alteração resulta basicamente de esforços domésticos, e depende muito pouco do que estiver ocorrendo no resto do mundo” .

Essa observação chama a atenção para a existência de paradoxos, pois, considerando o pressuposto de que num mundo sem fronteiras, o comportamento de um país afeta o outro, por outro lado, não necessariamente os bons resultados de uma economia decorrem diretamente do seu grau de participação internacional.

---

<sup>13</sup> Araujo Junior (1996, *apud* Krugman (1994) considera como evidência eloquente, nesse sentido, o fato de que os superávits na balança comercial dos países latinos na década de 1980 terem sido realizados para enfrentar a crise da dívida externa.

O primeiro desses paradoxos apontados por Baumann (1996) está associado à crescente importância dada às políticas nacionais requeridas para adaptar os sistemas produtivos a um grau maior de interdependência com outras economias. O problema é que a implantação dessas políticas, embora estas sejam necessárias à criação de um ambiente favorável, acaba sendo dificultada pelas próprias pressões externas, em decorrência do fato de que os objetivos em âmbito global sobrepõem-se aos nacionais.

Um segundo paradoxo surge em contrapartida à globalização e evidencia-se através do fortalecimento de tendências regionalizantes, as quais consideram que a estabilidade e a segurança necessária ao desenvolvimento devem ser buscadas através do fortalecimento de esquemas regionais de integração e mecanismos políticos de diálogo e coordenação.

Em terceiro lugar, destacam-se o caráter contraditório no processo de negociação em que terão lugar as transações econômicas. Se, por um lado, a figura do Estado-Nação continua a desempenhar importante papel nas negociações internacionais, por outro lado, observa-se um aumento gradual e expressivo da participação de empresas transnacionais como agentes determinantes do cenário internacional.

Outro paradoxo decorre de a globalização ter sido acompanhada de emergência de um mercado de trabalho internacional mais qualificado, ao mesmo tempo em que, devido ao fato de a mobilidade da mão-de-obra ser inferior, se comparada a outros fatores, acabou aumentando as opções disponíveis para as empresas transnacionais de lidarem com uma força de trabalho dispersa através de sua subcontratação.

Afora isso, deve-se levar em consideração que ao mesmo tempo em que a globalização homogeneiza os padrões de demanda (através de facilidades de comunicação, uniformização de preferências, etc) ela também leva à fragmentação produtiva e à crescente necessidade de diferenciação dos produtos estimulando não somente a competição entre as empresas, mas também a formação de alianças empresariais. Sob essa ótica um quinto paradoxo deve ser mencionado: associado ao fenômeno da globalização estão a individualização da produção como contrapartida à universalização do consumo (BAUMANN, 1996).

Da confluência desses aspectos - global redistributivo e regional - que ora se alternam e complementam-se, tem sido esboçada a agenda de desenvolvimento dos tempos atuais. O caráter global parte do pressuposto que num mundo crescentemente interdependente, o crescimento da economia mundial, fundamental para as estratégias de crescimento, não pode mais ser garantido por um pequeno grupo de países. A definição de uma agenda internacional para o desenvolvimento, em que seriam tratadas questões relacionadas ao comércio, finanças, volatilidade das taxas de câmbio, liberalização do comércio, entre outros, teria por objetivo

permitir uma crescente integração entre os países em desenvolvimento na economia mundial.

Sendo assim, de caráter complementar à agenda global, a definição de uma agenda redistributiva estaria voltada à adoção de medidas que viabilizassem a distribuição dos recursos de forma mais equitativa em relação aos países em desenvolvimento, inclusive através da cooperação no eixo Sul-Sul. Nesse contexto, a integração regional, em maior ou menor êxito, torna-se condição necessária à superação dos desafios competitivos impostos pela globalização, e, em relação aos quais se sobressaem à criação de instâncias políticas, sociais, culturais e tecnológicas capazes de interagir de forma coordenada e sincronizadas com o passado histórico e realidade local.

#### 2.4.2 O desenvolvimento sob viés institucionalista

Pela ótica institucionalista, o desenvolvimento representa uma consequência da articulação de um conjunto de instituições que em sua integridade permitem a obtenção de resultados favoráveis ao desempenho econômico decorrentes da construção de consensos, administração de conflitos e integração de ações de apoio ao desenvolvimento do território.

Sob o enfoque do institucionalista o desenvolvimento econômico é decorrente da construção de novas institucionalidades criadas por meio do estabelecimento de novas relações entre os diversos atores atuantes no cenário macroeconômico capazes de garantir a criação de novos espaços de interação, negociação e democratização da vida social, econômica, política e institucional sob diversas áreas que vão desde a gestão ambiental à criação redes de micro e pequenas empresas, incubadoras de empresas e agências de desenvolvimento local.

Nesse sentido, ressalta-se o papel dos governos não apenas na promoção das condições estruturais, como também no direcionamento e amparo de determinados setores com grande potencial de crescimento. Segundo Lall (2005, p.29-36), a superação do atraso através da criação de um ambiente institucional capaz de criar novas habilidades e rotinas e promover o aprendizado requerem levar em consideração os seguintes aspectos: 1) o aprendizado é um processo real e significativo e vital para o desenvolvimento industrial; 2) as firmas não têm todas as informações sobre as alternativas tecnológicas; 3) as firmas não sabem como construir as competências necessárias; 4) as firmas lidam não com a maximização de objetivos definidos, mas desenvolvendo rotinas organizacionais e gerenciais a partir de informação e aprendizado; 5) o processo de aprendizado é *path dependent*; 6) diferentes tecnologias têm diferentes graus de interação com fontes externas de conhecimento;

7) construir competências envolve esforços em todos os níveis; 8) o desenvolvimento tecnológico envolve diferentes “profundidades” em relação à capacidade tecnológica, riscos e os custos envolvidos 9) o aprendizado tecnológico não ocorre de forma isolada; e 10) interações tecnológicas acontecem dentro e entre países.

Tendo em vista a lógica neo-schumpeteriana, o aprendizado nacional depende da trajetória adotada, além de ser cumulativo. Para essa lógica, os padrões de especialização vigentes são difíceis de serem mudados com rapidez; a base nacional de aptidões e de aprendizado determina o quão adequadamente cada país é capaz de lidar com as novas tecnologias, as quais supõem um conjunto em comum de mercados, regras e instituições e que possuem efeito significativo no comportamento e nas aptidões das empresas inseridas nesse contexto.

A essa dimensão, deveriam ser adicionadas outras que poderiam enriquecer o debate acerca do tema sobre o desenvolvimento, como, por exemplo, o papel desempenhado pela inter-relação entre o interno e externo, a qual assume novas características com o avanço da globalização. É importante destacar que em muitos casos a resposta dada a esse desafio em decorrência da abertura, da desregulamentação e da redução do papel do Estado não revelou os resultados esperados, tornando-se necessário repensar estratégias nacionais de desenvolvimento e de inserção internacional em uma economia global.

Por outro lado, menciona-se que a inter-relação entre esses dois fatores será tanto maior quanto mais significativas as taxas de crescimento da economia mundial, e maior abertura de mercados e fluxos estáveis de capitais. Há, portanto, uma mutualidade de interesses entre a manutenção e o aprofundamento das estratégias de crescimento aberto, que incorporam a dimensão de crescente integração na economia internacional e nacional, em uma agenda externa que abra espaços para as economias em desenvolvimento (agricultura, setores industriais tradicionais, movimento de mão-de-obra) e assegure a transformação produtiva dessas economias rumo a setores mais dinâmicos via fluxos financeiros estáveis e positivos e investimentos diretos.

Com base nesse enfoque, Hugueney Filho (2005) considera relevante o estabelecimento de uma agenda internacional para o desenvolvimento abarcando temas ligados à coerência setorial tendo em vista a ótica institucional. Entre tais questões, devem constar as relacionadas ao vínculo comércio-indústria, como abertura e desregulamentação da conta de capital e volatilidade e crises financeiras, progressos na liberalização em agricultura, indústria e serviços. Acrescenta-se ainda a conduta das relações e o estabelecimento de acordos comerciais e ambientais, o equilíbrio entre proteção à propriedade intelectual, a

promoção da pesquisa e o desenvolvimento de tecnologia e as questões relevantes de ordem pública como saúde, difusão do conhecimento e preservação da diversidade cultural. Portanto, são múltiplas as dimensões setoriais que poderiam ser exploradas a partir de uma ótica de desenvolvimento e coerência.

No entanto, através da análise histórica, é possível verificar certa multiplicidade na configuração de mercado, cujas características institucionais, dos grupos e regras que amparam o ambiente concorrencial, são decorrentes de um Estado-Nação com dinâmicas próprias de economia e política. Estas, conforme Conceição (2002), estão fundamentadas segundo quatro aspectos basilares: 1) cada economia possui uma estrutura institucional, cuja organização da política e dos mercados define as escolhas de cada ator, que produzem, política e economicamente, dinâmicas nacionais específicas. Nesse sentido, a estrutura institucional é uma função do tipo específico e diferenciado de desenvolvimento industrial e político, e cujas origens representam caráter essencial para entender a razão de como operam e evoluem seus mercados, bem como a definição das rotinas, regras de incentivos e restrições; 2) a estrutura institucional de uma economia, combinada com sua respectiva estrutura industrial (no melhor sentido clássico de organização industrial) cria distintos padrões de restrições e incentivos, que definem os interesses dos atores e o tipo de comportamento que passam a adotar, fato que traz implicações sobre a impossibilidade de determinados países reproduzirem estruturas industriais idênticas em contextos econômicos, sociais e regionais distintos; 3) a lógica de mercado, específica de a uma particular estrutura institucional nacional, orienta a escolha corporativa que explicita a estratégia particular de cada unidade econômica – a firma, o desenvolvimento do produto e o processo de produção no sistema nacional; 4) a concorrência comercial pode ser, em parte, compreendida como uma interação com as lógicas nacionais dos mercados, uma vez que as diferenças entre as estratégias competitivas e o acesso ao mercado e à tecnologia criam os padrões de concorrência em escala internacional. Nesse contexto, as estratégias comerciais dos mais desenvolvidos afetam o padrão de desenvolvimento e as estratégias dos mais “tardios”, tornando seu acesso aos mercados mundiais mais difíceis, porém não inviável, uma vez que havendo a exclusão das economias periféricas do círculo de negócios, todos sairiam perdendo.

Desse modo, a superação de estruturas pouco competitivas deve levar em consideração a análise das particularidades de cada país, tanto no que se refere às diferenças históricas quanto da diversidade no funcionamento das instituições. De um modo geral, Gershenkron (1973) remete que os países atrasados podem atingir melhores índices de desenvolvimento quando levados em consideração aspectos como: diferenças culturais e ideológicas;

especificidades dos recursos naturais; obstáculos institucionais; e disponibilidade de mão-de-obra adequada. Por essas razões, o desenvolvimento em economias menos industrializadas difere muito dos países avançados.

Nota-se, a partir disso, a importância na definição de estratégias na instância microeconômica, que, ao se compatibilizar com a estratégia do desenvolvimento governamental, induza o seguimento de uma trajetória tecnológica de crescimento econômico através da criação de um ambiente propício à introdução de inovações de produtos ou processos.

Isso porque, sob enfoque institucional de economia, política nacional representa o conjunto de diferentes estruturas que define os aspectos administrativos, políticos e de mercado de um sistema como um todo através da interação e coevolução das diversas instituições envolvidas sem que os resultados possam ser antecipados. Por esta razão, o grande elenco de instituições, que compõem a dinâmica do mercado nacional, permite não somente maleabilidade na conduta política, mas também a riqueza na implementação de medidas inovadoras voltadas à execução dos objetivos propostos para o contexto em questão.

Nesse contexto merecem destaque as instituições que exercem funções primordiais sobre o padrão de desenvolvimento das economias modernas como aquelas relacionadas ao papel do Estado e à sua capacidade em promover ajustamentos, através de regras e alocação de recursos decorrentes da implementação de políticas por ele definidas, incluindo a geração de *learning-by-doing* e inovação; e também às características do sistema de relações de trabalho; à organização do sistema financeiro; e ao sistema legal e “regulatório”, responsável pela definição das regras de controle dentro do mercado, organização das firmas e negociação entre as partes.

Desse modo, é possível explicitar o desenvolvimento institucional como uma estrutura de mercado determinada por padrões de restrição e incentivos, os quais influenciam, por sua vez, comportamentos de rotina às empresas e ao governo, e, portanto, contribuem sobre a definição de distintas trajetórias de desenvolvimento. Estas definirão a forma evolutiva das rotinas econômicas.

O complexo arranjo entre estrutura do Estado organização do mercado financeiro e regras do mercado de trabalho afeta vários interesses e, ao estar enraizado nas formas de desenvolvimento econômico, legal e político, já estabelecidas, dificilmente é alterado. Ou seja, as instituições evoluem segundo dois mecanismos: um associado ao pesado ajuste imposto pelas grandes crises, decorrentes de depressões, guerras ou revoluções, que rompem as regras estabelecidas de concordância e acordos; e outro associado ao descasamento entre capacidades e tarefas, através do qual os arranjos institucionais de mercado, as rotinas e as lógicas daí derivadas passam a apresentar descompasso uma em relação à outra (CONCEIÇÃO, 2002, p.75).

Por outro lado, a evolução das tarefas, acompanhada da degradação das capacidades, exige contínua adaptação técnica e política, sob pena de não promover as reformas necessárias à realização das novas tarefas que a evolução institucional impõe. No entanto, ainda que tais “adaptações” se configurem em ambiente conflituoso, não devem ser minimizadas as questões meramente de ordem econômicas ou de eficiência técnica, haja vista a complexidade dos fatores envolvidos e da dificuldade em adotar modelos padronizados responsáveis pelo desenvolvimento econômico. Torna-se de grande relevância persuadir na aplicação de medidas individualizadas e apropriadas ao seu contexto e grau de maturidade tecnológica do sistema nacional.

## 2.5 SÍNTESE CONCLUSIVA

A discussão em torno das oportunidades de acumulação de capital traz à tona a forma como se articulam e configuram-se as instituições. De acordo com a teoria da regulação, as formas institucionais asseguram o aparecimento de formas sociais compatíveis com o modo de produção dominante.

Entre as principais formas sociais do capitalismo destacam-se a moeda, a relação salarial, a concorrência, o Estado, e o regime de inserção internacional. Desse modo, se uma economia pretende tornar-se competitiva no cenário globalizado é importante que a mesma apresente estruturas fortalecidas capazes de consolidar sua presença no sistema através da geração de excedentes.

Sob essa ótica, o desempenho é subjacente ao tipo de estratégia político-econômica adotada, devendo-se, portanto, levar em consideração dois requisitos básicos: o primeiro diz respeito ao fato de que na realização de qualquer análise, devem-se evitar generalizações sob o risco de simplificar a realidade existente, bem como a complexidade dos problemas que a cerca. Em segundo lugar, antes que sejam estabelecidas leis de comportamento de cada período, é recomendável que sejam estudadas a fundo a formação socioeconômica específica de cada lugar em seu tempo, assim como, sua história e evolução de forma a identificar as especificidades do arcabouço institucional que dão sustentabilidade à aplicação de políticas de desenvolvimento.

### 3 REGIME DE ESTADO

#### 3.1 INTRODUÇÃO

Durante o período compreendido entre 1930 a 1960, a presença do Estado por meio do funcionamento das estatais e da intervenção na economia, juntamente com a atuação do capital privado nacional e multinacional, constituíram o “tripé” da economia brasileira. Nesse período, a atuação do Estado-empresário destinava-se a fomentar a oferta de serviços cuja frágil estrutura produtiva privada era carente. Posteriormente, devido ao crescente endividamento e perda da flexibilidade orçamentária, houve progressivo afastamento do Estado da sua função de provedor da sociedade.

O crescimento significativo da dívida externa na segunda metade da década de 1970<sup>14</sup> justificado em função da necessidade do aumento nos gastos destinados ao processo de industrialização e aos projetos de investimentos em exportações<sup>15</sup> contribuíram para os desequilíbrios nas contas do governo que somados aos efeitos do segundo choque do petróleo em 1979 e do choque das taxas de juros do início da década de 1980, levariam à estagnação econômica e à explosão inflacionária durante toda uma década, conhecida como a década perdida.

Além disso, outro fator que contribuiu para o agravamento da crise diz respeito ao papel de financiador da atividade privada exercida pelo Estado a partir do levantamento de recursos públicos de entidades, como, por exemplo, o Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDE – renomeado para BNDES em 1982) e que agia como intermediário ao reempratar recursos acumulados através dos fundos de previdência social dos trabalhadores. Embora o BNDES tivesse financiado grandes projetos da indústria básica e de infraestrutura do governo, ao final da década de 1970, suas atividades encontravam-se cada vez mais focadas no financiamento da atividade do setor privado.

De acordo com Baer (2009), a forte presença do Estado na economia pode ser melhor evidenciada através dos seguintes dados:

---

<sup>14</sup> Conforme salienta Baer (2009), cabe ressaltar nesse sentido que o notável crescimento da poupança nas décadas de 1960 e na de 1970 decorrentes do próprio governo (empresas públicas) e da poupança forçada por ele administrada por intermédio de diferentes tipos de fundos de previdência social (em 1980 a soma dessas participações sobre o volume da poupança chegava a 80%), não foram suficientes para financiar o desenvolvimento da atividade produtiva.

<sup>15</sup> O argumento das autoridades brasileiras naquela época era que uma vez instalada a indústria, o aumento das exportações de bens processados seriam suficientes para pagar juros e saldar completamente a dívida.

Na década de 1980, o peso do Estado no Brasil pode ser visto por meio das seguintes medidas quantitativas: em 1985, os bancos comerciais federais e estaduais eram responsáveis por 40% dos depósitos bancários e 44% dos empréstimos comerciais entre os cinquenta maiores bancos; no mesmo ano, o BNDES e outros bancos de desenvolvimento do governo proporcionavam 70% de todos os empréstimos destinados a fins de investimentos. No mesmo ano, um levantamento realizado entre as 8.094 maiores sociedades anônimas revelou que as empresas estatais controlavam 48% dos ativos combinados, 26,1% do faturamento e 18,9% do emprego (BAER, 2009, p. 313).

Apesar do relevante papel desempenhado pelas empresas públicas até o final da década de 1970, a forte intervenção estatal veio acompanhada por uma série de desajustes macroeconômicos, que somados aos fatos da conjuntura internacional, redefiniriam o papel do governo por causa da necessidade de medidas de controle dos gastos e consequente desvio de sua função como empresário.

Com o fim da bipolaridade leste-oeste e a intensificação da globalização, bem como a introdução das mudanças na arquitetura institucional dela decorrente, a lógica de desenvolvimento passou por transformações tendo em vista a crescente sobreposição do mercado em relação ao Estado.

Desse modo, percebe-se a relevância de entender as mudanças institucionais ocorridas na economia brasileira e de que maneira essas influenciaram no processo de desenvolvimento do país. Através da macroanálise das particularidades históricas, torna-se possível delinear tendências a partir do comportamento de algumas variáveis que desempenharam importante papel na formulação de políticas direcionadas ao saneamento de deficiências estruturais.

Durante o período compreendido entre 1995 e 2002, por exemplo, a introdução de uma série de mudanças institucionais tornou-se providencial na evolução do cenário nacional até os dias de hoje, destacando-se: a estabilização econômica; a reconstrução da máquina administrativa; a reforma fiscal (ainda que de forma parcial); a consolidação do sistema financeiro; a definição da taxa de câmbio como fator de competitividade e o restabelecimento das linhas de crédito – as quais devido à efetuação sistemática dos juros da dívida acabaram consumindo boa parte do saldo positivo da balança comercial especialmente durante o primeiro mandato do governo Cardoso.

Em relação à estabilização econômica, deve-se ressaltar o fato que se tornou possível em função da implantação do Plano Real e consequente controle da inflação, a qual chegou a atingir uma taxa de 1,7% em 1998 em contraposição ao índice de 916,4% em 1994 (segundo dados Ipea). Com o abatimento da hiperinflação, viabilizou-se a criação de um cenário

favorável ao crescimento e equilíbrio na conta corrente. Além disso, com a passagem de uma economia hiperinflacionária para um de baixa inflação, o controle sobre a expansão da moeda no sistema bancário passou a ser maior, exigindo capital mínimo dos bancos, levando-se em consideração os riscos dos papéis em carteira e as recomendações do Acordo de Basiléia<sup>16</sup>.

A concessão de incentivos fiscais voltados à incorporação de instituições financeiras e os poderes oferecidos ao Banco Central deram-se por conta do exercício de ações preventivas em relação às instituições que apresentavam problemas de liquidez. Através da criação de programas como o PROER (criado em 1995, com objetivo de oferecer assistência financeira aos bancos privados) e o PROES (criado em 1996, destinava recursos voltados ao saneamento dos bancos estaduais), viabilizou-se a consolidação de um sistema financeiro e também sua ampliação em decorrência da entrada de capitais estrangeiros.

Em relação ao ajuste fiscal, através da introdução de alguns aperfeiçoamentos institucionais, como a Lei de Responsabilidade Fiscal, permitiu-se o aumento de competitividade da economia e a tendência de crescimento do PIB.

No que diz respeito à expansão das linhas de crédito, Lopes e Lanzana (2009, p. 26) salientam pelo menos cinco fatores que comprovam essa mudança: a) o setor real apresentava baixo nível de endividamento, fato confirmado pela reduzida relação crédito/PIB no Brasil; b) com a estabilização, a economia do país tornou-se mais previsível, permitindo o alongamento de prazos de pagamento dos empréstimos; c) o risco dos empréstimos caiu, não somente devido ao surgimento de novas modalidades de crédito (como, por exemplo, o consignado), mas também devido ao controle da inflação; d) o fato de o sistema financeiro ter crescido com poucos investimentos em ativos, tendo em vista trabalhar com capitais de terceiros; e) mudanças na composição da demanda, principalmente nas classes C e D que são mais propícias a utilizar esses recursos para a ampliação do consumo do que as classes A e B<sup>17</sup>.

Embora a configuração favorável remetesse à ideia da possibilidade de crescimento robusto, tais expectativas não se configuraram na prática ou, nos patamares esperados. Ainda que amenizadas inúmeras dificuldades, a persistência de sérios desequilíbrios – quando não se tratando do aparecimento de novos problemas – comprometeram o processo de expansão da economia. Entre os obstáculos encontrados, destacaram-se a falta de robustez de infraestrutura

---

<sup>16</sup> Criado em 1988, na cidade de Basiléia (Suíça). Conforme este acordo, foram definidas exigências mínimas de depósito de capital as quais deveriam ser mantidas pelos bancos comerciais, como fator de precaução contra o risco do crédito, limitando a fixação de índices máximos de alavancagem, o qual não poderia ultrapassar 12 vezes o volume do capital e reservas.

<sup>17</sup> Tal perspectiva reforça a tendência verificada desde a segunda metade da década de 1990 do aumento das despesas públicas com transferências, notadamente bolsa-família.

necessária; piora no déficit de transações correntes (principalmente entre 1995 e 1998); valorização da taxa de câmbio e elevação da taxa de juros, fatores que no seu conjunto acabaram freando o crescimento econômico.

A literatura costuma se dividir em duas vertentes no que se refere à forma de atuação do Estado durante os governos de Fernando Henrique Cardoso: de um lado, àquelas que o qualificam de neoliberal, caracterizado pela presença de um Estado mínimo, para não dizer ausente, em virtude da expansão do processo de abertura econômica; e de outro lado, àquelas que o qualificam como sendo de um Estado pujante, haja vista o caráter centralizador no exercício do poder como presidente e na definição da política econômica e externa.

Sob pretexto de delimitar as características que definiram a forma de Estado durante os primeiro e segundo mandatos de Cardoso, e levando-se em consideração os fatos mencionados, esse capítulo tem como objetivo apresentar as principais mudanças institucionais registradas no período de maneira a salientar os aspectos que definiram o desempenho da economia. Estruturalmente, o texto encontra-se subdividido em cinco seções principais: além da presente introdução, a segunda seção destina-se à análise das características do Estado brasileiro; a terceira as reformas de Estado; e a quarta constando da síntese conclusiva.

### 3.2 CARACTERÍSTICAS DO ESTADO BRASILEIRO ENTRE 1994-2002

O intervencionismo, embora frequentemente seja alvo de muitas críticas, desempenha papel relevante na criação de vantagens competitivas necessárias à promoção do crescimento. Em se tratando do período pós-anos 1990 – marcado pela abertura econômica e elevada concorrência, pode-se dizer que o Estado assume importância ainda maior no que se refere à perícia e perspicácia dos burocratas que o integram, tendo em vista tratar-se de uma instituição eficaz e de caráter duradouro na busca de melhores resultados no desempenho da economia.

Em se tratando de Brasil, por exemplo, mesmo em meio a um cenário internacional fortemente adverso, agravado ainda mais pelo fraco desempenho das economias desenvolvidas (EUA, Japão e Europa), foi possível verificar melhorias no comportamento dos indicadores macroeconômicos possibilitando que durante o primeiro semestre de 2002 houvesse, conforme salienta Pinheiro (2004): 1) a redução sobre as expectativas de inflação

para 5,46%, consistente com as metas de inflação; 2) a recuperação nas contas externas decorrentes da obtenção de superávits comerciais de cerca de US\$ 4,2 bilhões e déficit em conta corrente com trajetória declinante; 3) o aumento das perspectivas reais de crescimento no ano na ordem de 2,4%; 4) a expectativa de juros nominais para dezembro fosse de 16,5% a.a.; 5) a taxa de câmbio e o risco Brasil estavam estabilizados em torno de R\$ 2,30 e 700 pontos, respectivamente, e a dívida pública equivalente a 54% do PIB.

Mesmo em meio a um cenário internacional adverso, verificou-se que o quadro macroeconômico apontava para uma clara trajetória de recuperação da economia brasileira exceto a partir do segundo semestre de 2002 quando então em razão do processo eleitoral e do debate firmado em torno do processo eleitoral houve a deterioração sobre os indicadores econômicos e o aumento sobre o risco país havia dobrado, atingindo mais de 1.500 pontos; como também ocorreu a desvalorização do câmbio de mais de 20% – cotado em R\$ 2,80 – e, das perspectivas de inflação, além de revistos diversas vezes os índices de crescimento pelos especialistas e apresentados em patamares inferiores às metas anteriormente definidas.

Sobre todos esses aspectos, embora a crise de confiança tivesse se prolongado por curto espaço de tempo, levando-se em consideração a natureza do caráter especulativo envolvido no processo em si e o qual acabou exercendo fortes impactos sobre a economia, resultando em elevação do endividamento (público e privado) e da inflação (em função da desvalorização cambial), elevação da taxas de juros e menores índices de crescimento econômico – destaca-se a importância de atuação do Estado na conduta política e criação de um cenário estável.

Por outro lado, a despeito das flutuações sobre os índices de desempenho econômico, ao se analisar os dados da Tabela 1, é possível observar melhoras sobre os índices de crescimento do PIB e produtividade no período 1995-2002. Tendo em vista o salto de produtividade total dos fatores cuja contribuição foi de 1,8 pontos percentuais (saindo de 0,7 negativos para atingir 1,1 positivos), pode-se inferir em partes que as reformas introduzidas na primeira metade da década de 1990 foram bem sucedidas à medida que conseguiram acelerar o crescimento da economia em relação ao período anterior.

**Tabela 1 - Decomposição do crescimento do PIB: contribuições do capital, trabalho e da produtividade, Brasil, 1930-2002**

Período	Crescimento do PIB A= B+C+D	Contribuições para o crescimento do PIB (a)		
		Capital (B)	Trabalho (C)	Produtividade total dos fatores (D)
1931-1950	5,1	2,7	0,9	1,6
1951-1963	6,9	4,3	1,4	1,1
1964-1980	7,8	4,5	1,6	1,7
1981-1993	1,6	1,3	1,1	-0,7
1994-2002	2,7	1,1	0,5	1,1

Fonte: Pinheiro, 2004:34

(a) utilizando uma decomposição tipo Solow, com retornos constantes de escala e elasticidade do produto em relação a capital e trabalho de 0,5.

Embora a produtividade total dos fatores tenha aumentado entre 1981 e 2002, as contribuições sobre o crescimento do PIB decorrentes do aumento do estoque de capital e do emprego caíram. Na comparação do período 1964-1980 com 1994-2002, observam-se que dois terços da queda no crescimento do PIB se explicam pelo ritmo mais lento de expansão do estoque de capital, fato esse justificado pela incapacidade de promover o retorno da acumulação de capital aos níveis pré-crise da dívida externa<sup>18</sup>.

Tais limitações estiveram associadas em partes à queda na taxa de investimento (taxa de poupança) de 22,4% do PIB em 1981-1993 para 21,1% do PIB entre 1994-2002, levando a uma formação bruta de capital fixo de 15,1% do PIB a preços correntes de 1980, em contraposição à participação de 16,9% do PIB em relação a 1981-1993 (PINHEIRO, 2004).

A escassez de poupança interna pode ser vista como uma restrição ao crescimento, uma vez que impõe limites à capacidade de investimentos e consequente geração de empregos e renda, especialmente em economias operantes em sua capacidade total. Por outro lado, há que se levar em consideração a importância da poupança externa sobre a capacidade de exportar e importar (Amadeo e Monteiro, 2005:290). Sob esse enfoque, a geração de excedente não consumido internamente, uma vez destinada às exportações, acabaria aumentando a capacidade de financiamento das importações. Nessas condições, interessaria tanto a formação de excedentes na economia, como a capacidade de transformar este

<sup>18</sup> De acordo com Pinheiro (2004), o baixo crescimento do emprego entre 1994-2002 provavelmente pode ser atribuído ao lento ritmo de acumulação decorrente do processo de abertura comercial e à limitada possibilidade de substituição dos fatores.

excedente em receitas de exportações e definir sob que condições esse intercâmbio imporia restrições ao crescimento econômico.

No entanto, há que se considerar casos em que o crescimento independe da geração de poupança ou investimento. Nesses casos, a dinamização da atividade produtiva ocorreria em função da utilização da capacidade ociosa existente ou criação de um ambiente propício capaz de incentivar o mercado de capitais, melhorar e agilizar a qualidade da intermediação financeira, ou criar incentivos às empresas.

Esse, no entanto, não foi o caso do Brasil, cujo esforço significativo de poupança esteve balizado no ajuste do consumo interno, definição dos salários reais e ajuste nas contas fiscais primárias. Embora a confirmação de uma poupança em torno de 20% do PIB representasse um fenômeno importante em poucos momentos, desde 1970, registrado na história do país quando comparados o volume de poupança às necessidades de investimentos, verifica-se o quanto tais índices encontravam-se aquém dos patamares mínimos em torno de 22% do PIB necessários ao investimento em máquinas, equipamentos e construção (AMADEO E MONTEIRO, 2005).

Essas entre tantas outras questões envolvem o processo de mudanças institucionais ocorridas durante a década de 1990 e cujos efeitos se propagaram no campo político, econômico e social, produzindo importantes efeitos sobre o desempenho da economia a partir da consagração do processo de estabilização.

Somente através da estabilidade e a institucionalização de uma série de reformas de Estado, o país passou a ter condições de enfrentar problemas institucionalizados no cenário nacional, tais como, elevada inflação, crise externa e descontrole fiscal, tendo em vista a criação das condições capazes de atacar os principais desequilíbrios macroeconômicos de maneira integrada: a inflação, através do instrumento da taxa de juros; a crise no balanço de pagamentos, por meio do ajuste na taxa de câmbio; e em caso de aumento da dívida pública, através da intervenção sobre o superávit primário.

### 3.3 PRINCIPAIS REFORMAS DO ESTADO

Dois meses após assumir o poder em 1995, uma série de propostas sobre a emenda constitucional foi encaminhada ao Congresso no intuito de promover o processo de transformação da economia brasileira.

Dentre as mudanças promulgadas, já em agosto do mesmo ano, encontravam-se a abertura da exploração do gás natural aos capitais privados mediante concessão; a quebra do monopólio estatal das telecomunicações – medida que facilitaria o processo de privatizações e consequente modernização e ampliação da telefonia fixa e celular e de transmissão de dados; a permissão de navegação de cabotagem por navios de qualquer bandeira (nas condições definidas em lei), e a proposta de “flexibilização do monopólio do petróleo, visando promover a concorrência estatal com empresas nacionais e estrangeiras, nas atividades de exploração, importação e refino, sem, no entanto, que houvesse a privatização dessa estatal.

Em sua essência tais transformações possuíam em comum o fato de pertencerem a um conjunto estratégias a serem implementadas gradativamente pelo Estado e que constituíam o chamado Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. De acordo com o diagnóstico do Plano Diretor, reverter a situação de crise fiscal ao qual se encontrava o país (decorrente da exaustão do processo de substituição das importações) implicaria não somente em promover a reestruturação do aparelho de Estado, como também, de sua forma de gestão.

O ponto de partida para introdução de inovações encontrava-se na necessidade de diferenciar o aparelho de Estado e suas funções propriamente ditas. Desse modo, julgava-se indispensável à consolidação da estabilização econômica, a transferência para o setor privado das atividades que pudessem ser realizadas pelo mercado, limitando a atuação governamental à prática burocrática de regulação e coordenação na aplicação de recursos.

Sob tal intuito, era possível verificar a adoção de ações orientadas para os seguintes objetivos: a) o fortalecimento do núcleo estratégico visando o resgate da capacidade reguladora, formuladora e avaliadora das políticas públicas, de maneira a manter as características básicas da administração burocrática; b) a revitalização das autarquias e fundações na forma de Agências Executivas e Reguladoras, caracterizando um novo modelo institucional voltado ao resgate da autonomia administrativa e gerenciamento do desempenho; c) tornar público a prestação de serviços não-exclusivos de Estado através da disseminação de Organizações Sociais administradas pela sociedade; d) a privatização da produção de bens e serviços para o mercado sob pretexto de que as empresas são mais eficientes quando controladas pelo mercado e administrada privadamente, cabendo ao Estado o papel regulador e transferidor de recursos e não de execução (Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão).

Estruturalmente a reforma contou com a presença de um núcleo estratégico responsável pela reorganização da Presidência e dos ministérios; composto pela Secretaria

Geral e a Secretaria de Assuntos Estratégicos. Além disso, outras medidas reforçaram a estrutura de coordenação e controle através da transformação dos secretários-executivos em elementos de ligação informal entre a Presidência da República e os ministros, bem como, a organização de sistemas de planejamento, controle interno e orçamento, contando com a participação dos Ministérios da Fazenda e do Planejamento e Orçamento.

Pretendia-se desse modo através da reforma administrativa reestruturar o modelo de gestão sob intuito de promover a superação de obstáculos que limitavam o desenvolvimento econômico respaldada na articulação de um aparelho de Estado ágil e flexível, capaz de articular mercado e sociedade civil.

### 3.3.1 Reforma do Regime Fiscal

A situação fiscal de um país representa uma variável crucial para a análise das condições de crescimento e desenvolvimento, tendo em vista o fato que a incapacidade do setor público em honrar suas obrigações reflete diretamente sobre a definição das taxas de juros praticadas em uma economia.

Segundo Guardia (2004), o desempenho fiscal de um país costuma ser avaliado a partir da evolução da relação entre a dívida pública e o Produto Interno Bruto. Sendo assim, se a dívida pública<sup>19</sup> está crescendo em relação ao PIB, isto significa que a economia está cada vez mais transferindo recursos para o setor público, que não é capaz de honrar os pagamentos da dívida sem recorrer a novos empréstimos junto ao setor privado.

Por outro lado, é importante destacar o fato de que o estabelecimento de um nível de superávit primário necessário ao seguimento de uma trajetória declinante no endividamento público nem sempre representa tarefa simples em se tratando de economias, por exemplo, como a brasileira que passou por longos períodos de desajuste fiscal.

Na sua visão, GIAMBIAGI (2004) considera que um país para alcançar o ajuste entre receitas e despesas, três fases devem ser seguidas: uma fase inicial caracterizada pela melhora expressiva do superávit primário acompanhada pela continuidade do esforço fiscal; uma fase intermediária em que aos poucos o mercado acredita que o governo do país irá conservar o

---

<sup>19</sup> Dado o estoque inicial da dívida, sua evolução ao longo dos tempos depende basicamente dos seguintes fatores: a) taxas de juros real; b) crescimento real da economia; c) imposto inflacionário (correspondente ao aumento da demanda real por moeda); d) superávit primário do setor público.

ajuste de forma profunda e duradoura; e uma fase final e bem sucedida caracterizada por um círculo virtuoso em que o mercado se convence que não haverá *default*, e os juros caem estimulando a atividade econômica e a receita, e, conseqüentemente, propiciando sucessivas quedas na relação dívida/PIB devido à redução da taxa de juros e do próprio coeficiente de endividamento.

Durante o primeiro mandato de seu governo, Cardoso preocupou-se na implementação de ações de alcance estrutural respaldadas na aprovação de emendas constitucionais. Entre as principais reformas destacaram-se a previdenciária; a administrativa; o saneamento do sistema financeiro; a adoção da Lei 9.496/97 que privilegiava o refinanciamento das dívidas dos estados e municípios a partir do reconhecimento de passivos contingentes (os chamados “esqueletos”); e, adoção do programa de privatizações visando o ajuste patrimonial.

Já no segundo mandato pode-se afirmar que a introdução das reformas de Estado concentrou, sobretudo, na área fiscal quando então foi adotado em 1999, o Programa de Estabilidade Fiscal (PEF). De acordo com tal programa, o ajuste fiscal poderia ser obtido através da redução das despesas financeiras do setor público e o estabelecimento de metas de *superávit* primário sob pretexto de conter a participação da dívida líquida do setor público.

#### **a) Reforma da Previdência**

O processo de reforma da previdência nacional teve início em 1995 através do envio ao Congresso de uma proposta de emenda constitucional, em que a adoção de medidas prolongou-se até 2002 no sentido de conter os desequilíbrios no sistema e aperfeiçoar a sua gestão.

Tal reforma constituía-se de três estratégias principais orientadas sobre diferentes setores do sistema: i) fortalecimento geral do regime de Previdência Social através de medidas que aumentassem a vinculação entre as contribuições e os benefícios de forma a expandir a cobertura; ii) desenvolvimento do regime privado de previdência complementar, em capitalização facilitando o acesso de grupos excluídos; iii) ajustamento dos regimes próprios de repartição dos servidores e aplicação aos futuros servidores das regras semelhantes às do regime geral, com instituição do teto e desenvolvimento de esquemas de previdência complementar (PINHEIRO, 2004).

Com a aprovação da emenda constitucional n.20 em 1998, e as alterações nos três regimes previdenciários (privado, público e geral), viabilizou-se a discussão no Congresso Nacional de uma série de projetos de leis complementares e ordinárias que regulamentavam matérias específicas entre 1999 e 2001. Sendo assim, conforme salienta PINHEIRO (2004, p.226), “A aprovação destes projetos, conjuntamente com a conversão em lei de várias medidas provisórias (MPs) editadas em 1998 e 2000 conformou um novo arcabouço jurídico-institucional de organização do sistema previdenciário”.

Através dessas reformas, foi estabelecido no Brasil um sistema baseado no regime geral de repartição que cobria os proventos integrais em quase 90% da população ocupada no setor formal privado, bem como a criação de mecanismos de desenvolvimento da previdência complementar privada em bases voluntárias. O fortalecimento de um sistema público de repartição estava respaldado na percepção de que a Previdência representava um dos pilares da estabilidade social do país<sup>20</sup>.

Entre as principais mudanças estão a eliminação gradual da aposentadoria proporcional; a restrição à conversão de tempo de serviço especial, trabalhado em condições consideradas penosas, para a aposentadoria por tempo de contribuição; a restrição às aposentadorias especiais e a mudança na regra de cálculo do benefício, com introdução do fator previdenciário<sup>21</sup>.

Tais alterações afetaram, principalmente, as aposentadorias por tempo de contribuição que respondiam por cerca de 40% do gasto da Previdência Social dos trabalhadores privados, mas que, ao final de 1999, havia reduzido em função do aumento do limite de idade de aposentadoria de cerca de três anos, subindo de 48,9 para 51,8 anos, e, em 2001, chegando à idade média a 54,1 anos (PINHEIRO, 2004).

Apesar do avanço, a idade média de aposentadoria no Brasil ainda era considerada baixa se comparada a outros países da Europa e dos EUA, cuja idade mínima, na maioria das vezes, era de 65 anos até 1998. Levando-se em consideração tais circunstâncias, passou a ser discutida no Brasil a institucionalização da idade mínima de idade de 60 anos para homens e

---

<sup>20</sup> De acordo com o IBGE, para cada pessoa que recebe um prestação da Previdência, há mais 2,5 que indiretamente, também são beneficiadas (PNAD, 2001).

<sup>21</sup> A modificação na regra de cálculo dos benefícios representou um dos principais avanços no período. De acordo com as novas regras, a referência do cálculo para o benefício passou a ser a média das 80% melhores remunerações observada a partir de julho de 1994 até o momento da aposentadoria. Além disso, passou a ser aplicado ao cálculo um fator calculado com base no tempo de contribuição, idade e expectativa de sobrevivência do aposentado. Tal fator acabaria trazendo incentivos à postergação da aposentadoria, uma vez que essa seria progressivamente maior a cada ano de postergação.

55 para mulheres através de uma transição gradativa a partir da introdução da idade de 53 anos para homens e de 48 anos para mulheres, mais um acréscimo sobre o tempo a ser trabalhado após a aprovação da emenda, que ficou conhecido como pedágio.

No entanto, devido à falta de apoio político necessário, a aprovação dessa proposta no Congresso não ocorreu, e a institucionalização de uma idade mínima permanente como regra acabou sendo derrubada mantendo-se as condições de 35 e 30 anos de contribuição para homens e mulheres, sem requisito de idade. Em relação aos servidores públicos, a estratégia de reforma previa ajustes no sistema para a geração atual de ativos e inativos e a homogeneização entre as regras dos trabalhadores públicos e privados para a geração futura, com a institucionalização do teto do regime geral e de fundos de previdência complementar.

Cabe salientar que depois de prolongado o período de negociação política referente à implantação da emenda constitucional n.20, o Governo teve de ceder em diversos pontos, tais como: a idade mínima de 60 e 55 anos para homens e mulheres passou a valer somente para quem entrasse no serviço público depois de aprovada a emenda constitucional, exigência de 10 anos de carência de contribuição ao regime próprio para o servidor tornar-se elegível de receber a aposentadoria por idade e tempo de contribuição; em relação às aposentadorias especiais, foi eliminado o tratamento diferenciado conferido aos congressistas, magistrados e professores universitários, mantendo-se, no entanto esquemas específicos a professores dos níveis primário e secundário e militares. Os servidores públicos tiveram mantidos na íntegra o valor das aposentadorias e pensões em relação ao salário e a paridade de reajustes entre ativos e inativos.

Apesar da aprovação de diversas medidas importantes e do aumento de conscientização sobre o tema, até aquele momento o avanço na reforma da Previdência dos servidores havia apresentado resultados aquém do previsto, postergando o problema para governos futuros<sup>22</sup>. Dessa maneira, pode-se dizer que, se por um lado, houve avanços expressivos no regime geral de Previdência Social com a introdução de medidas de ajuste do lado da receita e da despesa, com destaque para a nova regra de cálculo dos benefícios; por outro lado, faltou a adoção de reformas que melhorassem a eficiência do sistema<sup>23</sup>.

---

<sup>22</sup> No que se refere à previdência complementar, a aprovação da emenda n.20, em 1998, e das leis complementares n.108 e n.109, em 2001 foi orientada para revisar o marco regulatório inicial de 1977, que se mostrava obsoleto diante das novas práticas e técnicas utilizadas pelas entidades.

<sup>23</sup> Destacando-se entre tais medidas a não aprovação da idade mínima para a aposentadoria por tempo de contribuição; em relação aos servidores públicos, foi rejeitada a criação de fundos de pensão; e, no que se refere à previdência complementar, faltou aprimoramento da capacidade institucional para implementação de novas regras (Pinheiro, 2004).

O fato torna-se ainda mais grave quando levadas em consideração as três esferas governamentais, União, estados e municípios, e também a verificação de um déficit da previdência dos servidores públicos ainda mais elevado, chegando a 4,2% do PIB em 2002, valor quase três vezes maior que o déficit do INSS e correspondente a 1,3% do PIB no mesmo ano (GUARDIA, 2004).

Entre as principais causas do crescente déficit previdenciário, situavam-se o aumento da expectativa de vida que aumentou 10 anos entre 1970 e 2001, passando o brasileiro a viver em média quase 70 anos; a elevada taxa de natalidade – sendo o país considerado “jovem” – e o elevado índice de informalidade da população economicamente ativa. O aumento da expectativa de vida representa um sinal positivo sob o ponto de vista do progresso no desenvolvimento humano, mas, do ponto de vista fiscal, se a idade média com que as pessoas se aposentam não aumentou na mesma medida, tornar-se-ia problemática a sustentabilidade do regime de previdência, mesmo em países desenvolvidos, como é o caso dos EUA, do Japão e dos países da Europa.

Conforme dados apresentados pela Pesquisa Nacional, por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2001, existiam 40,7 milhões de brasileiros não contribuintes para o sistema e, portanto, que não estavam protegidas contra os riscos de perda da capacidade de trabalho. Desse total, 54% não contribuía devido à insuficiência de renda tendo em vista ganhar menos que um salário mínimo ou por trabalharem em economias de subsistência.

A gravidade da situação previdenciária no Brasil é melhor elucidada quando levadas em consideração outras peculiaridades do sistema previdenciário brasileiro: primeiro, o fato de a idade mínima de aposentadoria para as mulheres ser menor que a dos homens, ainda que elas vivam em média mais do que eles; e, segundo, o fato de as contribuições dos trabalhadores do setor público não serem suficientes para cobrir o custo das aposentadorias pagas a seus dependentes, tendo de o Tesouro complementá-las.

Sob tais circunstâncias, a introdução de reformas visava aumentar a cobertura do sistema de forma a ajustá-lo à nova realidade demográfica, pois, embora o país pudesse ser considerado “jovem”, apresentava patamares de gastos previdenciários comparados a países cuja população era constituída por mais de 20% de idosos (caso dos países desenvolvidos).

Neste quadro, a Previdência tornou-se objeto de preocupação e requereu esforços para controlar o vultoso custo, bem como corrigir algumas distorções tornando-se necessário para tanto a atuação do governo em dupla direção: assegurar maiores receitas e conter gastos, com

uma política restritiva quanto ao aumento do número de funcionários e mesmo de sua remuneração.

Além disso, seria de bom senso reduzir as desigualdades existentes no conjunto do sistema previdenciário decorrentes da coexistência de três diferentes sistemas em funcionamento, conforme salientado por Fernando Henrique (2006): primeiro, o regime geral de previdência social, que abrange os trabalhadores do setor privado, sejam eles empregados ou autônomos. Neste caso, as aposentadorias e pensões ficam a cargo do INSS. Cerca de dois terços dos gastos do INSS são com pessoas que recebem o piso de benefícios, que corresponde a um salário mínimo. E existe um teto, ou seja, um valor máximo de benefícios, que tem oscilado entre nove e dez salários mínimos.

Segundo, no caso dos funcionários públicos, federais, estaduais e municipais, existem regimes próprios de previdência social, que asseguravam privilégios em comparação com o regime geral, cujo valor pago chegava a superar a casa dos R\$ 20 mil.

Por fim, o fato de existir regimes de previdência complementar, com recursos administrados por fundos de pensão fechados, como no caso das empresas estatais (em geral generosas com seus empregados, tendo contribuído para os fundos de pensão, no passado, em proporção maior do que os associados), ou por bancos e seguradoras – no caso dos fundos abertos em que qualquer pessoa pode se inscrever – porém, à sua custa.

Ao serem propostas, as medidas de reforma da Previdência tinham por objetivo aumentar a arrecadação, diminuir distorções e desigualdades e conseguir que o período de vida ativa fosse prolongado, de modo que, no serviço público, as aposentadorias não se dariam, na média, com menos de 50 anos de idade, independentemente, do tempo de contribuição.

Sob aspectos gerais, a emenda constitucional remetida em março de 1995 ao Congresso representou de uma tentativa de modificar na Constituição as seguintes regras de aposentadoria: substituição da aposentadoria por tempo de serviço pela aposentadoria por tempo de contribuição; contaria para o recebimento e definição do valor do benefício além do tempo de serviço a idade, podendo essa sofrer adaptações para adequar-se às realidades demográficas (uma vez que definida através de lei complementar); proibia-se a acumulação de aposentadorias com as remunerações recebidas em função de cargo, emprego ou função pública; proibia-se a aposentadoria proporcional ao tempo de serviço que permitia, por exemplo, que o funcionário se aposentasse depois de trabalhar apenas 20 anos; propunha-se a

diminuição da diferença do requisito mínimo de idade entre homens e mulheres para fins de aposentadoria e outras mudanças; ainda que, fossem mantidos os fundamentos do sistema previdenciário, baseado na solidariedade entre as gerações.

Apesar de forte resistência e depois de muitas idas e vindas, a reforma acabou sendo votada e aprovada parcialmente, tendo em vista o fato da não aprovação da idade mínima para as aposentadorias, condição essa contornada posteriormente pela criação do “fator previdenciário”.

Propunha um período de transição para os que tinham a expectativa de se aposentar por estarem próximos das condições exigidas pela legislação vigente. Estabelecia a obrigatoriedade de revisão das pensões e aposentadorias uma vez ao ano (para evitar o que acontecera no passado, quando a inflação erodiu seu valor) e, ao mesmo tempo, eliminava a chamada paridade, isto é, a obrigatoriedade de extensão imediata aos aposentados de qualquer vantagem concedida aos funcionários em atividade. Acabava com as aposentadorias especiais de parlamentares e magistrados. Garantia condições especiais aos professores primários que estivessem efetivamente nas salas de aula, mas terminava as aposentadorias por tempo de serviço. Entre outras medidas adicionais, estipulava um valor máximo para as aposentadorias, que não poderiam ultrapassar a remuneração recebida pelo funcionário em atividade (FERNANDO HENRIQUE CARDOSO, 2006, p. 472).

Cabe aqui esclarecer que o cálculo do valor inicial da aposentadoria tomava-se em conta a média dos salários recebidos nos anos trabalhados a partir de 1994 (anos do Plano Real), ao qual se aplicaria um coeficiente correspondente ao fator previdenciário. O mencionado “fator” consistia basicamente na combinação de três variáveis para definir o valor da aposentadoria: tempo de serviço, tempo de contribuição e expectativa de vida. Quanto mais tempo de serviço e de contribuição e menor a distância entre a idade da aposentadoria e a esperança de vida, maior o provento, e vice-versa.

Através disso estimulava-se o trabalhador a permanecer mais tempo em atividade para obter melhor remuneração que ao retirar-se, evitava o peso das aposentadorias precoces para os cofres públicos e desfazia a diferença de idade mínima entre homens e mulheres. Tal manobra restabelecia a diferença de tempo mínimo para a aposentadoria das mulheres além de permitir a concessão de um adicional automático de contagem de tempo de cinco anos para professores primários, conforme manda a Constituição.

Apesar das mudanças introduzidas, o que sobrou foi uma reforma incompleta com registro de déficits crescentes e que deveriam passar por reformulações ainda que, através do fator previdenciário, tivesse sido verificada uma redução do déficit ao longo do tempo. De qualquer forma, pode-se dizer que houve avanços expressivos no regime geral da Previdência

Social com a introdução das medidas de ajuste do lado da receita e das despesas, com destaque para a nova forma de cálculo dos benefícios.

Por outro lado, deve-se atentar para os progressos na Previdência dos Servidores Públicos ainda que elementos importantes tenham sido deixados de lado, como, por exemplo, contribuição de inativos; fim da integralidade e da paridade; e instituição do teto para a aposentadoria, com criação de fundos de pensão para os servidores. No que se refere à previdência complementar, evoluiu-se significativamente em relação à modernização do arcabouço legal do sistema, embora tenha faltado aprimorar a capacidade institucional visando à implementação de novas regras.

#### **b) Refinanciamento das dívidas dos estados e municípios**

O Programa de Apoio Financeiro e de Refinanciamento dos Estados<sup>24</sup>, de 1997, representou uma das mais importantes mudanças do regime fiscal brasileiro desde a Constituição de 1988. O federalismo fiscal brasileiro, até então presente, pautava-se na possibilidade de transferência das dívidas estaduais para o governo federal. E se por um lado tal prática funcionou como instrumento de barganha política do governo federal, por outro lado, criou forte estímulo à irresponsabilidade fiscal nas esferas estaduais (GUARDIA, 2004).

A partir da institucionalização do referido programa, o desequilíbrio fiscal passaria por importantes mudanças sendo a de maior notoriedade o fato de que o refinanciamento das dívidas estaduais passaria a ser condicionado por um severo programa de ajuste fiscal sob pena de que aquele estado que não conseguisse alcançar o planejamento fiscal, teria cassado o seu direito de usufruir dos benefícios do refinanciamento.

De acordo com o Programa de Apoio Financeiro e de Refinanciamento da Dívida dos Estados, permitiu-se o refinanciamento da dívida em trinta anos com taxas de juros de 6% ao ano e correção pelo IGP-DI. Em troca, os estados se comprometiam com o pagamento mínimo da dívida equivalente, em média, a 13% de sua Receita Corrente Líquida e com a privatização de empresas para o pagamento antecipado de parte da dívida refinanciada pela União.

Como garantia de pagamento da dívida, os estados ofereciam as receitas decorrentes das transferências constitucionais de impostos que recebiam da União, bem como parte de sua própria receita. Em caso de não pagamento, o Tesouro Nacional possui autoridade para reter

---

<sup>24</sup> Instituído através da lei n. 9.496.

as transferências constitucionais aos estados ou a bloquear os recursos próprios – basicamente a receita do ICMS – diretamente na conta de cada estado.

Em todos os episódios nos quais os governos estaduais tentaram não honrar os pagamentos estabelecidos nos contratos, notadamente no caso do governo do estado de Minas Gerais (durante a gestão de Itamar Franco), a Secretaria do Tesouro Nacional executou as garantias contratuais, assegurando a regularidade dos pagamentos. Tratava-se, portanto, de uma profunda modificação no relacionamento entre a união e os governos estaduais e municipais, cujos efeitos foram claramente apreendidos pela substancial melhora no desempenho fiscal das subesferas de governo, que passaram de um déficit de 0,72% do PIB em 1997 para um superávit primário de 0,79% em 2002 .

Segundo o autor, cabe destacar que até meados de 1997 a política fiscal adotada pelo governo pautava-se numa estratégia “gradualista”. Ou seja, a expectativa de crescimento econômico aliada à percepção de uma tendência gradual de redução das taxas de juros reais levaria a uma redução da relação dívida/PIB, assegurando as condições de sustentabilidade da política fiscal. Esta estratégia foi definitivamente abandonada a partir da eclosão da crise asiática, no segundo semestre de 1997, e da consequente redução dos fluxos de recursos externo para o país.

### **c) Ajuste patrimonial e o programa de privatizações**

Historicamente o Estado Nacional foi o grande protagonista do processo de desenvolvimento no Brasil, cabendo-lhe não somente a responsabilidade de investir diretamente nos setores da economia, como também de atrair investimento e de prover proteção social em diversos segmentos da sociedade. O setor público teve forte atuação na economia durante o processo de substituição das importações marcando presença até a década de 1980 principalmente na indústria básica, em setores tais como, siderurgia, mineração, telecomunicações, energia, transporte e logística e químico.

Tal situação passou a ser alvo de mudanças já a partir do final da década de 1970, quando as reduzidas taxas de crescimento acabaram resultando num aumento acirrado da concorrência pelos recursos de capital entre empresas públicas e privadas. Nessas circunstâncias, os primeiros ensaios que marcariam o afastamento do Estado sobre a atividade produtiva e o início do processo de privatizações passam a se processar na primeira metade da

década de 1980 através da elaboração de uma comissão destinada a diagnosticar as possibilidades e viabilidade de tal feito.

A “Comissão Especial de Desestatização”, quando em 1981 foi estabelecida, identificou 140 empresas privatizáveis além de recomendar a venda imediata de 50 empresas. Dessas, vinte acabaram sendo vendidas entre os anos de 1981 e 1984 e geraram a arrecadação de um total de US\$ 190 milhões (BAER, 2009).

Durante esse período, o processo de privatizações encontrava-se em estágio embrionário levando-se em consideração o fato que devido à abrangência e ao ritmo adotado, a alienação de estatais na década de 1980 apresentou baixo desempenho. Além disso, deve-se considerar que a maior parte das vendas realizadas pelo BNDES tinha como principal motivação se livrar de empresas problemáticas, tanto é que muitas das empresas privatizadas nesse momento acabaram sendo reprivatizadas mais tarde, haja vista o fato que na maioria dos casos e à beira da falência, essas haviam caído nas mãos do BNDES que, então, as reorganizou com a intenção de revendê-las conforme salientam Reis E Urani, (2004).

Em relação às privatizações iniciadas ainda durante o governo Sarney, não foram tão contundentes quanto o esperado devido ao desinteresse político e os *lobbies* exercidos por grupos de pressão e que impunham limites à sua implementação como um programa sólido sob o temor de que as médias salariais exercidas nessas empresas fossem reduzidas abaixo das médias praticadas no mercado em caso de privatização. Embora o ritmo de privatizações não tivesse ocorrido nos patamares esperados, a principal contribuição do seu governo foi o estabelecimento do processo em si através da adoção de uma retórica mais agressiva que conduziu à aprovação de uma série de decretos presidenciais e projetos de lei, reestruturando e ampliando o programa de privatização.

No total, 18 empresas, avaliadas em US\$ 533 milhões, foram vendidas senão transferidas para os governos estaduais, duas incorporadas a outras instituições federais e quatro desativadas. Em sua maioria, tratava-se de empresas de pequeno e médio porte, atuantes em setores nos quais a presença do setor privado era predominante e cuja privatização foi uma decorrência do processo de saneamento financeiro da BNDESPAR<sup>25</sup>. No conjunto, as empresas alienadas detinham ativos de US\$ 2,5 bilhões e empregavam 27,6 mil pessoas. A maior venda, em termos de receitas, e com participação do BNDES, foi a Aracruz

---

<sup>25</sup> BNDESPAR representa a sigla de BNDES Participações S.A., uma sociedade gestora de participações sociais do Banco de Desenvolvimento Economico e Social (BNDES), criada para administrar as participações em empresas detidas pelo banco.

Celulose. Em termos de ativos, o destaque ficou com a Carafba Metais, enquanto, pelo número de empregados, a maior empresa vendida foi a siderúrgica Cimetal.

Posteriormente, durante o governo Collor, o programa de privatizações foi retomado de forma ainda mais ampla. Sob justificativa de que a economia nacional deveria modernizar-se através de um processo geral de liberalização de preços, o governo deu início, a partir da implementação da Lei 8.031<sup>26</sup>, à venda de grandes empresas estatais.

Em meados de 1993, 20 empresas tinham sido privatizadas e outras 21 estavam na lista de privatização. A maioria das firmas estatais dessa lista pertencia ao setor petroquímico, metalúrgico e de fertilizantes; o sistema ferroviário, a fabricante estatal de aviões (EMBRAER), uma empresa de computação e outras, também estavam sendo consideradas. Depois de 1993, o governo brasileiro se preparou para a possibilidade de assinar contratos de concessão com firmas privadas para vários tipos de serviços públicos (como geração e distribuição de energia) e estava buscando uma emenda constitucional para poder privatizar as telecomunicações e a exploração de petróleo (BAER, 2009, p.322).

Ao assumir o governo após o *impeachment* de Collor, Itamar Franco, embora demonstrado certa relutância no prosseguimento do plano de desestatização, acabou dando continuidade ao referido processo, dessa vez permitindo a participação ilimitada de estrangeiros de tal forma que durante seu mandato foram privatizadas mais empresas do que no mandato anterior.

Somando-se os dois governos (Collor e de Itamar), constatou-se ao todo a privatização de 33 empresas com receitas totais de US\$ 8,6 bilhões e a transferência para o setor privado de US\$ 3,3 bilhões em dívidas. Em sua maioria, essas empresas atuavam na indústria de transformação, com receitas concentradas nos setores siderúrgico, petroquímico e de fertilizantes, e, portanto, pertencentes a setores relativamente competitivos ou para os quais o processo de liberalização comercial iria criar um ambiente de competição (BANCO CENTRAL, 2009).

Ao assumir a presidência em 1995, Fernando Henrique Cardoso ampliou o processo de privatizações nos setores de mineração e serviços públicos, e também de empresas pertencentes a estados e municípios. Entre as intenções dessa conduta, além da necessidade de promover o ajuste fiscal, principalmente nas esferas regionais e municipais, destaca-se a

---

<sup>26</sup> Esta lei estabelecia os procedimentos formais para o processo de privatizações, bem como, a criação de um Comitê de Privatização formado por cinco integrantes do governo em posições de liderança e sete representantes do setor privado.

necessidade de agenciar a redução dos espaços fechados e protegidos sobre a ação da concorrência, através da quebra de monopólios e da abertura da economia, de maneira a oferecer a todos os consumidores maior acesso a bens e serviços de qualidade por menor preço. Essas medidas juntamente com o plano de estabilização econômica deveria permitir o acesso à população de baixa renda ao consumo de bens de consumo não-duráveis – em particular alimentícios.

Muito embora a intenção das privatizações estivesse relacionada à democratização no acesso aos serviços e mercados proporcionados pela abertura, bem como pela estabilização econômica a partir da redução dos gastos do governo e repasse de dívidas para a iniciativa privada e, conseqüentemente, exercendo influência sobre o controle inflacionário, deve-se ressaltar que no curto prazo seu efeito não foi muito favorável. Haja vista o fato de que a privatização reverteu a tendência de criação de empregos no setor público, em vários casos, mesmo antes das empresas serem privatizadas, o excesso de mão-de-obra foi eliminado no intuito de torná-las mais atraentes aos compradores em potencial<sup>27</sup>.

Segundo Fernando Henrique (2006), muitos desses postos acabavam sendo cobiçados pela partilha política além de contribuir em arranjos fraudulentos no país, mas que aos poucos foram sendo minados:

Até as privatizações, além das dezenas de milhares de funcionários das estatais transferidos ao setor privado, havia centenas de gordos cargos de direção. Os escolhidos eram apontados, em grande parte, pelos partidos e pelos interessados nas respectivas áreas. E tinham, fora confortos e privilégios pessoais variados, gabinetes, assessores, secretárias - toda uma infra-estrutura atraente (e cara) aos olhos dos políticos. Pode-se imaginar a reação negativa que a perda desse 'espaço político' ocasionou. E no caso de empresas que o governo jamais pensou em privatizar, como a Caixa Econômica Federal, o BB ou a Petrobras, houve durante os oito anos em que estive na Presidência um grande esforço de profissionalização, quer dizer, de restrição às ingerências políticas (FERNANDO HENRIQUE CARDOSO, 2006, p.574).

Sob outro enfoque, deve-se levar em conta que a privatização forçou uma revisão das tarifas dos serviços públicos contribuindo na desvalorização da renda, ainda que tenha ampliado o acesso a um número maior de consumidores.

---

<sup>27</sup> Na rede Ferroviária Federal S.A. cerca da metade dos 40 mil empregados foi demitida mesmo antes da privatização. E, depois de tomar posse os operadores privados da ferrovia reduziram ainda mais o quadro de empregados para cerca de 11.500, enquanto aumentavam o nível de serviços. Nos maiores portos públicos, a quantidade de empregados foi reduzida de 26.400 em 1995 para aproximadamente 5 mil em 1997. No setor de aço a redução de empregados também foi significativa, sendo que na Companhia Siderúrgica Nacional caiu de 24.463 em 1989 para 9.929 em 1998, na Cosipa, de 14.445 para 6.983, e na Usiminas de 14.600 para 8.338 (Baer:2009:328).

As evidências disponíveis até o momento indicam que o clima regulador no Brasil deu passos significativos em favor dos novos proprietários privados das empresas de serviços públicos. Do ponto de vista de distribuição de renda, deve-se concluir que essas mudanças regulatórias passaram a renda de um grupo maior de consumidores para novos detentores de concessões. Na cidade do Rio de Janeiro, por exemplo, enquanto o Índice de Preços ao Consumidor aumentou 87,4% entre agosto de 1994 e novembro de 1999, o índice de preços para serviços públicos aumentou 163,2% (BAER, 2009, p.329).

Embora as privatizações tenham causado repasse da renda em prol da remuneração do capital, nas esferas estaduais e municipais desempenharam importante papel sobre o processo de reestruturação da situação fiscal ainda mais se considerado o fato de que as empresas públicas não-federais eram responsáveis pela maior parte dos déficits estatais. Nas palavras de BAER (2009, p.324): “Em 1994-98, enquanto as estatais federais apresentaram um superávit que totalizou 0,4% do PIB, as estatais estaduais e municipais apresentaram um déficit de 0,7% do PIB.”

Com o intuito de acelerar o processo de privatizações, cria-se em 1995 o Conselho Nacional de Privatização em substituição ao Comitê Nacional de Privatização, de forma a aumentar o controle central sobre o planejamento e a execução desse processo. Entre os principais fatores que contribuíram para a situação de desajuste dessas empresas, destacaram-se: 1) o repetido fracasso de seguidas administrações em controlar a inflação havia limitado a habilidade do governo em perseguir um programa mais ousado de privatização. Após a estabilização da economia, com a implantação do Real, essa situação muda e disponibiliza ao Executivo a credibilidade necessária para levar adiante as reformas necessárias à manutenção do processo de privatizações; 2) a inviabilidade do setor público desprender elevados investimentos para os setores produtivos sob intuito de torná-los competitivos – por motivos fiscais – acabou limitando o acesso das estatais ao financiamento doméstico e externo; 3) privatizações como moeda de troca, ou seja, os estados enxergaram na privatização importante fonte de recursos a curto prazo que lhes permitia saldar dívidas (registradas e não-registradas) e, em alguns casos, expandir os gastos em função da antecipação de receitas através do BNDES; 4) o aumento no valor das empresas em decorrência do processo de estabilidade econômica e da mudança de percepção com relação ao risco e ao potencial do mercado brasileiro fato que refletiu no aumento dos fluxos de investimento direto estrangeiro e, conseqüentemente, tornando-se um negócio mais atraente tanto para o setor público como para o privado; 5) o aumento de apoio ao programa após a concretização bem sucedida das privatizações realizadas em 1991-1994 e aumento de sua eficiência, tornando-as mais interessantes ao capital privado (PINHEIRO, 1999).

A Tabela 2 demonstra que os maiores volumes de entrada de capitais estiveram nos setores de telecomunicações, siderúrgico e bancos.

**Tabela 2 - Programa Nacional de Desestatização: receitas e débitos transferidos - (US\$ milhões até 28/11/2002), Brasil, 1991-2002**

Setores	Empresas	Receitas	Débitos transferidos	Total
1991	4	1.614,0	374,0	1.988,0
1992	14	2.401,0	982,0	3.383,0
1993	6	2.627,0	1.561,0	4.188,0
1994	9	1.966,0	349,0	2.315,0
1995	8	1.123,0	624,0	1.747,0
1996	11	4.230,0	670,0	4.900,0
1997 <sup>2/</sup>	4	8.729,0	3.559,0	12.288,0
1998 <sup>3/</sup>	7	23.478,0	3.207,0	26.685,0
1999 <sup>4/</sup>	2	554,0	-	554,0
2000 <sup>5/</sup>	1	7.670,0	-	7.670,0
2001	1	2.906,0	-	2.906,0
2002	1	2.231,0	-	2.231,0
<b>Total</b>	<b>68</b>	<b>59.529,0</b>	<b>11.326,0</b>	<b>70.855,0</b>
<b>Por setores</b>				
Siderúrgico	8	5.561,0	2.626,0	8.187,0
Petroquímico	27	2.699,0	1.003,0	3.702,0
Fertilizantes	5	418,0	75,0	493,0
Elétrico	3	3.908,0	1.670,0	5.578,0
Ferrovário	7	1.697,0	-	1.697,0
Mineração	2	3.305,0	3.559,0	6.864,0
Portos	7	421,0	-	421,0
Bancos	4	4.191,0	-	4.191,0
Telecomunicações <sup>6/</sup>	-	29.049,0	2.125,0	31.174,0
Outros <sup>7/</sup>	5	7.131,0	268,0	7.399,0
Subtotal	68	58.380,0	11.326,0	69.706,0
Venda participações minoritárias	-	1.149,0	-	1.149,0
<b>Total</b>		<b>59.529,0</b>	<b>11.326,0</b>	<b>70.855,0</b>

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Banco Central do Brasil, 2009

2/ Inclui Banda B (áreas 1, 2, 7, 9 e 10).

3/ Inclui doze empresas do Sistema Telebrás e Banda B (áreas 3, 4, 5, 6 e 8).

4/ Inclui oferta a empregados Telebrás (US\$293 milhões) e "empresas espelho" (US\$128 milhões).

5/ Inclui Banespa, Petrobras e leilão ações Decreto nº 1.068 (US\$34 milhões).

6/ Inclui Sistema Telebrás, Banda B, oferta a empregados Telebrás, "empresas espelho" e Bandas D e E.

7/ Inclui ações Petrobras (US\$4.840,3 milhões) e ações CVRD (US\$1.896,6).

De acordo com Pinheiro (1996) e levando-se em consideração o processo como um todo, pode-se dizer que as privatizações e as reforma regulatórias dos anos 1990 foram responsáveis pelo aumento de produtividade e do investimento em reabilitação e modernização da infraestrutura brasileira, e, logo, à substancial melhoria do desempenho das

antigas estatais, no que diz respeito ao lucro líquido, vendas por empregado, investimento e imobilizado. Entre 1991-1994, destacaram-se entre as principais mudanças econômicas: o aumento da eficiência das empresas – que praticamente dobrou quando medida pela relação vendas por empregado – o aumentando de 83% da produtividade da mão-de-obra; o aumento da lucratividade que de negativa foi à positiva; o aumento do patrimônio líquido que quase quintuplicou, enquanto caiu o endividamento e subiu a liquidez (PINHEIRO, 1996).

Contribui para essa situação o fato de que o Programa Nacional de Privatização brasileiro ter sido um dos maiores do mundo. Segundo dados do Banco Central, entre 1991 e 2002, o total das receitas com as vendas de empresas estatais a investidores privados alcançou a cifra de \$105 bilhões, de modo que as maiores vendas foram realizadas em 1997 e 1998, cujos valores atingiram cifras de US\$ 12,3 e US\$ 26,7 bilhões respectivamente.

No setor elétrico, a necessidade de expansão no fornecimento de energia elétrica e a elevação do custo marginal de expansão do setor, em virtude de os novos aproveitamentos hidrelétricos - os quais se situavam mais longes dos centros de carga além do rigor na internacionalização dos custos ambientais dos projetos- representaram alguns dos fatores desencadeadores das privatizações, ainda que também, limitadores desse processo. Soma-se a essa situação a deterioração do valor das tarifas, cujo nível de preços passou a não refletir o aumento dos custos do setor<sup>28</sup> culminando no processo de descapitalização e consequente inadimplência por parte de diversos agentes setoriais (PIRES E REIS, 2004).

Além disso, não deve ser deixado de lado o fato que por causa da piora do contexto internacional e elevação das taxas de juros, o custo da energia produzida havia sofrido aumentos, tornando-se ainda mais urgente a necessidade de uma reestruturação no setor.

Do ponto de vista regulatório, a inexistência de estímulos à busca de eficiência produtiva fez com que as empresas não tivessem incentivos para reduzir seus custos: havia um regime regulatório de remuneração garantida e, ao mesmo tempo, até 1993, as tarifas eram equalizadas em todo o país, fazendo com que empresas superavitárias e deficitárias compensassem, mediante transferências, os ganhos e perdas provenientes do esforço de cada uma delas (PIRES E REIS, 2003, p.388).

Em 1993, a aprovação da lei n. 8.631 promoveu o encontro de contas setorial, o que representou na época, um passivo de cerca de US\$ 26 bilhões, que foi coberto pelo Tesouro. Concomitantemente, foram alterados alguns pilares regulatórios inadequados, tais como a

---

<sup>28</sup> As tarifas, além de serem equalizadas para todo o país, foram muitas vezes utilizadas como instrumento de controle inflacionário .

equalização tarifária e a remuneração garantida dos investimentos, esperando-se, com isso, que o setor pudesse retomar uma trajetória bem sucedida.

No entanto, a manutenção de níveis tarifários desacoplados dos custos de expansão do sistema, de restrições fiscais e de elevados custos de acesso a recursos externos, acarretou a continuidade da queda dos investimentos ao longo da década de 1990 nesse setor.

No que se refere aos demais setores, o processo de privatizações apresentou experiências distintas. A privatização de rodovias foi a que mais se aproximou do modelo de *franchise bidding*, ou leilão de concessão a partir da definição de um conjunto mínimo de investimentos, inclusive de ampliação da capacidade instalada sob comprometimento em cobrar a menor tarifa possível. Uma vez esta definida, a regulação limitar-se-ia à fiscalização dos compromissos de investimento e ao reajuste anual de tarifas.

Em matéria de inovação no setor de infraestrutura, destacou-se o processo de revitalização dos transportes ferroviários e hidroviários. Embora a superação de obstáculos se fizesse necessária, em muitos casos relacionados à imposição de restrições ambientais, a normalização dos fluxos em alguns trechos em certos casos de difícil acesso representou grande avanço na estrutura logística do país.

Em relação às hidrovias, sobressaíram-se nesse processo a normalização do fluxo de barcos entre o Rio Madeira a partir de Porto Velho (RO), até Itacoatiara (AM), no rio Amazonas, e também a construção de dois portos fluviais naquelas cidades pela iniciativa privada, concedendo-lhe financiamento público, e, entre outras medidas, a realização das devidas sinalizações com o sistema GPS para permitir a navegação noturna. Como resultado, parte significativa da produção de grãos do Centro-Oeste, principalmente da região da serra dos Parecis (MT), passou a ser escoada para a Europa por via fluvial, sendo feito o transbordo para navios oceânicos em Itacoatiara de forma a reduzir os custos de transporte.

Em relação à privatização dos portos, a ênfase recaiu sobre os terminais de contêineres. No que se refere a grãos sólidos e líquidos, quase toda a carga era movimentada nos terminais próprios das empresas. Foram privatizados os terminais de contêineres de Santos, Rio de Janeiro, Rio Grande, Codesa (Espírito Santo) e Sepetiba. De um modo geral, a privatização dos portos viabilizou o aumento considerável dos investimentos e da produtividade, embora abaixo dos níveis esperados tendo em vista a falta de competição, resultado, por sua vez, de dois fatores: a grande concentração do movimento no porto de Santos (mais de 50%) e ainda a baixa eficiência das ferrovias.

Em se tratando das ferrovias, mais especificamente a RFFSA, a FEPASA, a Ferroeste e as Ferrovias da Companhia Vale do Rio Doce – as quais foram vendidas juntamente com a companhia – o processo de vendas após desmembramento horizontal em diferentes malhas estabeleceu um teto de 20% na participação de cada investidor no capital das empresas formadas a partir de cada malha, de forma a impedir seu controle por um grupo muito pequeno de seus principais clientes. Embora o resultado tenha sido positivo, dada a predominância do transporte de cargas, vários problemas puderam ser observados, tais como a discriminação na oferta de serviços, além do não cumprimento de algumas metas contratuais por parte dos concessionários.

É importante frisar que o governo privatizou a Rede Ferroviária Federal, sucateada e endividada, cujos resultados se mostraram positivos, notadamente no Sul e no Sudeste. Além disso, continuou a financiar a construção e a modernização do sistema ferroviário, como, por exemplo, o caso da Ferronorte, ligando os portos de Santos e Sepetiba (RJ) ao coração do Brasil, no meio de Mato Grosso, para não mencionar as obras de apoio, como pontes, necessárias para conectar o interior do Brasil às ferrovias e portos<sup>29</sup>.

Se até 1994 o foco das privatizações estava voltado ao aumento da eficiência econômica através do incremento de competitividade das empresas, bem como da redução das dívidas do setor público, a partir do primeiro governo de Fernando Henrique não se deve esquecer que o mais importante foi o papel desempenhado na sustentação do Plano Real. Por meio de grandes vendas entre 1997-1998, e atração de significativos montantes de investimentos direto externo o Brasil conseguiu financiar elevados déficits em conta corrente e evitar a explosão da dívida pública, a despeito dos crescentes déficits públicos registrados desde 1995.

Embora comum entre os críticos afirmarem que o processo de privatizações – de vertente liberal – instaurado no Brasil estivesse voltado à minimização da presença do Estado, análises mais profundas em relação a essas mudanças institucionais e à redefinição nos limites de atuação do setor público, demonstram que a venda das estatais juntamente com a abertura da economia não foram suficientes para desencadear o dismantelamento do Estado brasileiro durante os anos 1990.

Conforme salientam Reis e Urani (2004), o que houve foi exatamente o contrário, pois se levando em consideração o adensamento da crise fiscal do Estado ao longo da década de

---

<sup>29</sup> Para maiores detalhes sobre o Programa Nacional de Desestatização e estruturas vendidas, veja anexo estatístico.

1990, verificou-se cada vez mais necessário o aumento da arrecadação de recursos no intuito de financiar os investimentos e expandir a atividade produtiva indispensável para atender o crescimento da demanda no país:

Os que vêm na década de 1990 um desmantelamento do Estado brasileiro parecem ignorar o aumento de gastos públicos como proporção do PIB ocorrido em todo o período; a recuperação da capacidade de planejamento proporcionada pela estabilização macroeconômica; as políticas setoriais nas áreas da saúde, educação e na reforma agrária, entre outras; o enorme aumento nos desembolsos do BNDES etc (REIS E URANI, 2004, p. 09).

A presença do Estado apesar do aperto fiscal que caracterizou o período 1995-2002 pode ser justificada não somente a partir do aumento da carga tributária, mas também pela intervenção no processo de modernização do país e sua inclusão nos circuitos globais de comercialização, ainda que em patamares abaixo das reais necessidades do setor produtivo. Entre os principais projetos financiados pelo governo central, destacaram-se as obras referentes à ampliação do complexo viário denominado de Rodovia do Mercosul, que vai de Belo Horizonte a Osório (RS), passando pelo estado de São Paulo com o nome de Rodovia Fernão Dias; à duplicação da BR-116 entre São Paulo e Curitiba; à duplicação da BR-376 de Curitiba a Florianópolis; à conclusão da BR-174 ligando Manaus à Venezuela; à duplicação da BR-070 ligando Cáceres à fronteira com a Bolívia; à construção da Br-060 em Goiás, entre Goiânia e Brasília, entre outras obras relevantes para a malha rodoviária nacional, como, por exemplo, o Programa de Restauração e Manutenção de Rodovias (Crema).

Nos aeroportos, que contam com verbas autônomas do Orçamento da União, derivadas de taxas pagas à Infraero pelos passageiros e usuários, o planejamento foi feito impulsionando a sua modernização além de terem sido assentadas as bases de um programa de obras que continuaria nos governos seguintes. Em 2002, processavam-se trabalhos de construção, ampliação ou reforma em aeroportos de dezoito capitais, além de outros em cidades menores. Nesse ínterim, foram concluídas a construção ou a modernização dos aeroportos de Porto Alegre, Curitiba, Londrina (PR), Rio de Janeiro-Galeão (ala Tom Jobim), Brasília, Palmas (TO), Salvador, Natal (RN), Fortaleza, São Luís, Belém e Rio Branco. Decorrente desse trabalho, o transporte de carga e em especial o de passageiros tornou-se facilitado em um momento no qual o turismo passou a representar importante item na prestação de serviços.

- *O papel das agências reguladoras*

Por outro lado, para que houvesse continuidade do processo de privatizações, tornava-se necessário a criação de um marco regulatório capaz de instigar o funcionamento de mercados cada vez mais competitivos, bem como o de instituições de controle sobre a atuação do setor privado, caso contrário corria-se o risco de o processo de regulação nos serviços avançar menos do que a privatização.

O Programa Nacional de Desestatização instituído pela aprovação da Lei nº 8.031 no Congresso em 1990, sob cuja égide privatizou a Usiminas, em 1991, serviu de respaldo para dar continuidade ao processo de privatizações no setor industrial ao longo dos dois mandatos de Cardoso. A partir do aprimoramento de suas regras, aprovadas em 1997, as empresas ou serviços incluídos no Programa Nacional de Desestatização seriam analisados econômica e financeiramente por um consórcio escolhido em licitação para fixar o preço mínimo de venda. Haveria, em seguida, a publicação de um edital de privatização e, posteriormente, o credenciamento dos consórcios de empresas interessados no leilão, desde que comprovada sua capacidade de pagamento. A lei determinava também que as empresas seriam vendidas em hasta pública a quem ofertasse, em envelopes fechados, o melhor preço. Na hipótese de as diferenças entre os lances serem inferiores a 20%, haveria leilão subsequente em viva voz como forma de evitar acusações políticas da ocorrência de “fraudes” ou do pagamento de propinas por partes da sociedade (FERNANDO HENRIQUE CARDOSO, 2006, p.570).

Dentre importantes estatais, destacam-se a venda de siderúrgicas, a Companhia Siderúrgica Paulista (Cosipa); a CSN, além da Vale do Rio Doce<sup>30</sup>, episódios que marcaram o período inaugural das privatizações na indústria pesada no Brasil e que juntamente com a Petrobras, consolidaram da presença de grandes multinacionais brasileiras no cenário global.

É importante frisar que a quebra dos monopólios e a abertura dos setores de infraestrutura aos capitais privados nacionais e estrangeiros foram feitas em cascata, por intermédio de emendas constitucionais, e, portanto, com apoio de ampla maioria no Congresso. Entre a promulgação de tais emendas, destacam-se a abertura da exploração de gás à iniciativa privada sob regime de concessão (concessões estaduais); igualdade de tratamento para empresas brasileiras de capital nacional ou estrangeiro; possibilidade de

---

<sup>30</sup> Controlada por capitais brasileiros, paga hoje mais impostos ao Tesouro do que rendiam suas ações quando sob controle governamental

investimentos nacionais e estrangeiros na pesquisa e lavra de riquezas minerais; abertura da navegação de cabotagem; quebra do monopólio estatal das telecomunicações; e, por fim, flexibilização da prospecção, exploração, importação, refino e transporte de petróleo.

Salienta-se também entre as transformações legais a promulgação da Lei de Concessões de fevereiro de 1995 que estabelecia penalidades a concessionários inadimplentes; fim dos monopólios locais permitindo aos consumidores que escolhessem seus fornecedores; definição das tarifas no contrato de concessão; todas as concessões seriam dadas por prazos fixos e sua renovação baseada em um novo processo de licitação; e proibição de recebimento de subsídios públicos.

Por outro lado, entre as diversas mudanças ocorridas na estrutura produtiva, algumas apresentaram melhores resultados do que outras, produzindo diferentes efeitos sobre competitividade nacional devido à presença de atrasos burocráticos, que acabaram estimulando a criação de agências regulatórias, como, por exemplo, o setor elétrico, cuja definição tardia de um marco regulatório acabou desencadeando uma crise energética em 2001.

Imunizar de ingerências políticas áreas tão importantes da economia foi uma das razões que levaram à criação das agências reguladoras, os órgãos mais inovadores no conjunto de organizações públicas que pusemos em pé. As primeiras agências que criamos, a ANP, a Anatel e a Aneel, destinaram-se a regular as áreas de infraestrutura. Mais tarde vieram leis referentes às agências reguladoras dos transportes, a Agência Nacional dos Transportes Terrestres (ANTT) e a Agência Nacional dos Transportes Aquáticos (Antaq), de consolidação ainda precária quando deixei o governo. Mais consolidada ficou a agência encarregada de disciplinar o uso e a preservação das águas, a ANA, e mais inovadora, por incluir a área cultural, foi a criação da Agência Nacional do Cinema (Ancine). Além dessas criamos, como já visto no Capítulo 8, duas importantes agências que regulam aspectos sensíveis da área da saúde, a Anvisa e a ANS (FERNANDO HENRIQUE, 2006, p.575).

A importância de uma boa regulação (seja técnica ou econômica) representou fator indispensável sobre o sucesso das privatizações. Embora o marco regulatório não tivesse sido desenvolvido e implantado de forma homogênea entre os mais diversos setores da economia, naqueles em que houve maior preocupação em delinear provisões melhores estruturadas, foram os que se sobressaíram no quesito competitividade, como, por exemplo, as telecomunicações.

Nesse sentido, destaca-se o setor de telecomunicações, em que o aparato regulatório pós-privatização ganhou destaque em função do fato que quando processada a privatização, todo o marco regulatório já havia sido estabelecido e a agência responsável pelo setor

(Anatel), em pleno funcionamento. Inicialmente, o processo começou pela aprovação da chamada Lei Mínima, o qual permitia que fossem leiloadas as concessões da Banda B de telefonia celular, passando pelo significativo realinhamento tarifário promovido em 1996-1997, e que avançou com a aprovação da Lei Geral das Telecomunicações em 1997 e a criação no mesmo ano da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), reguladora do setor, e teve seu ponto alto em 1998, com a privatização da Telebrás. Os contratos de concessão referentes ao novo marco regulatório foram assinados pelas empresas ainda na situação de estatais, de forma a não haver dúvidas para os novos controladores sobre as regras que iriam vigorar após a privatização.

No entanto, caso diferenciado foi o que ocorreu no setor de eletricidade, em que a agência reguladora – a Aneel – foi criada somente em 1997, ou seja, dois anos após o início do processo de privatizações<sup>31</sup>. Tal conduta acabou refletindo sobre a reputação da agência reguladora atuante no setor, a qual acabou perdendo prestígio na sociedade se comparada à atuação de outras agências de regulação, como, por exemplo, a do setor de telecomunicações.

#### **d) Saneamento do Sistema Financeiro**

A irresponsabilidade fiscal somada a elevadas taxas de inflação que antecederam o Plano Real, foram determinantes para que muitas instituições financeiras passassem por dificuldades de liquidez e conseqüente intervenção do Banco Central (Bacen) no sistema.

Para isso, basta levar em consideração o fato que, por duas vezes, o Tesouro Nacional viu-se forçado a socorrer o Banco Central no intuito de evitar sua descapitalização, conforme salienta Cardoso:

Vários governos estaduais haviam utilizado os bancos locais para tomar empréstimos que não tinham condições de honrar, sem esquecer que tais bancos emprestaram sem critério ao setor privado dinheiro que se transformou em créditos podres, ou seja, dívidas que as instituições dificilmente conseguiriam receber (CARDOSO, 2006:571).

Nos países emergentes, o interesse pela situação dos sistemas financeiros passou a crescer substancialmente a partir de meados de 1997 em decorrência da eclosão da crise asiática. De acordo com especialistas, entre as principais causas que deram origem à crise deve-se considerar a situação dos bancos. Mediante a possibilidade de obtenção de garantias pelo governo, o sistema financeiro passou a emprestar excessivos volumes de recursos que

---

<sup>31</sup> A criação do Mercado Atacadista de Energia (MAE) e do Operador Nacional do Sistema (ONS), elementos centrais do novo modelo de regulação, ocorreu a partir de setembro de 1998, quando então, grande parte da distribuição já se encontrava sob domínio do setor privado.

desencadeariam um processo inflacionário nos preços dos ativos financeiros. O aumento no valor dos ativos, por sua vez, acabou desencadeando uma melhora nos balanços dos bancos e contribuindo para a obtenção de patamares ainda maiores de empréstimos. No entanto, seria de se esperar que em certo momento, o pessimismo quanto a solvência do sistema tomaria conta da sociedade, desencadeando uma reversão na tendência de alta no valor dos ativos, e, finalmente à deterioração do balanço dos bancos, ratificando a queda no preço dos ativos (PUGA,1998).

No Brasil, uma série de ajustes vem sendo introduzida desde a implantação do Plano Real sob intuito de proteger o sistema financeiro nacional dos riscos ocasionados pela globalização financeira, bem como, diferenciá-lo das nações emergentes asiáticas. Entre tais medidas, destacaram-se mudanças na legislação do sistema financeiro brasileiro; concessão de menores volumes de créditos em atraso e em liquidação em relação ao total de créditos concedidos pelos bancos nacionais; entrada de instituições financeiras internacionais as quais contribuíram para dar mais solidez ao sistema além de forçar o aumento da eficiência por parte das instituições já estabelecidas no país; a implantação do PROER, em 1995, e do PROES, em 1996; entre outras.

A respeito das mudanças legislativas surgidas no sistema financeiro destacaram-se desde a adoção de medidas em consonância com o Acordo de Basiléia, assim como, àquelas relacionadas à tarifação de serviços bancários. Entre os exemplos podem ser citadas os seguintes aspectos: a) edição da Resolução 2.099 em 1994, a qual estabelecia limites mínimos de capital para a constituição de um banco, além de limites adicionais que variavam de acordo com o grau de risco dos ativos; b) adoção da Medida Provisória 1.179 em 1995, onde foram criados incentivos fiscais para a incorporação de instituições financeiras, permitindo que a instituição incorporadora passasse a contabilizar como perda os créditos de difícil recuperação da instituição adquirida, c) adoção da Medida Provisória 1.182 em 1995, que ampliou os poderes do Banco Central, de maneira que realizasse ações preventivas para sanear o sistema financeiro; d) edição da resolução 2.208 em novembro de 1995 a qual instituiu o PROER; e) publicação da Resolução 2.211 a qual o Banco Central aprovou e estatuto e regulamentou o Fundo Garantidor de Crédito (FGC<sup>32</sup>) que estabelecia uma garantia de até R\$ 20 mil por titular para os depósitos e aplicações, nos casos de decretação de intervenção, liquidação

---

<sup>32</sup> De acordo com o Fundo Garantidor de Crédito (FGC) todas as instituições exceto as cooperativas de crédito, seriam obrigadas a contribuir com 0,025% de todos os saldos de todas as contas cobertas pelo fundo (depósitos a prazo, em poupança, conta corrente, títulos cambiais e hipotecários de todas as instituições financeiras até R\$ 20 mil por conta).

extrajudicial, falência ou reconhecimento pelo Banco Central de estado de insolvência da instituição financeira após o Plano Real; f) edição da Resolução 2.212 a qual dificultava a constituição de novas instituições financeiras além de criar incentivos para a fusão, incorporação e transferência de controle acionário; g) publicação da Resolução 2.303 a qual permitia às instituições financeiras a cobrança de tarifas na prestação de serviços, medida considerada necessária em virtude da perda de receitas pelos com a queda da inflação; entre várias outras medidas (PUGA, 1998).

Tais reformas tinham como finalidade principal a de fortalecer e reestruturar o sistema financeiro nacional além de, representarem importantes instrumentos de estabilização econômica especialmente, devido após a perda significativa da renda advinda das transferências inflacionárias – o *floating* (PUGA, 1998).

No entanto, como nesse momento ainda não havia um arcabouço institucional que prevenisse o sistema contra os riscos de uma crise financeira, a atuação do Banco Central para socorrer as instituições acabava ocorrendo em caráter emergencial, através da utilização dos recursos da reserva monetária, que contava com parte da arrecadação do Imposto sobre Operações Financeiras (IOF).

Para simplificar, entre os instrumentos utilizados pelo Banco Central para lidar com os bancos problemáticos, estatais ou privados, destacaram-se: a) liquidação; b) recapitalização; c) fusão e aquisição e d) reestruturação e vendas.

A aceitação no manejo desses instrumentos foi tanta, que entre a implantação do Plano real e 1997 o Banco Central havia liquidado<sup>33</sup> ou colocado em Regime de Administração Especial Temporária (RAET), 43 instituições (um banco de investimento, quatro bancos comerciais privados nacionais, três bancos comerciais públicos estaduais, um banco de desenvolvimento estadual, dois bancos múltiplos nacionais com participação estrangeira, 28 bancos múltiplos privados nacionais e quatro bancos múltiplos públicos estaduais.), além de estimular a participação estrangeira direta no sistema bancário:

De acordo com dados da Tabela 3 verifica-se que entre 1994 e 2002 o Banco Central havia liquidado 78 bancos privados e um estatal, além de colocar outras 12 em RAET. Entre os casos mais notáveis de aplicação do RAET em termos de liquidação destacaram-se a do Banco Econômico (a um custo de US\$ 2,9 bilhões) e a do Bamerindus, a um custo de US\$ 3 bilhões.

---

<sup>33</sup> O instrumento legal usado para liquidar bancos privados e estatais foi a Lei 6.024 de 1974, que permitia a liquidação de todas as instituições financeiras não-federais insolventes.

**Tabela 3 - A evolução do sistema bancário: empresas em funcionamento, Brasil, 1994-02<sup>34</sup>**

<b>Tipo</b>	<b>1994</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>
BM	210	205	191	179	173	168	163	153	143
BC (a)	34	35	38	36	28	25	28	28	23
BD	6	6	6	6	6	5	5	4	4
BI	17	17	23	22	22	21	19	20	23
C E	2	2	2	2	2	1	1	1	1
SAM	72	78	74	78	80	79	77	71	65
SCFI	41	42	47	48	42	41	42	39	46
SCI/APE (b)	27	23	22	22	21	19	18	18	18
C H	-	-	3	3	4	6	7	7	6
SCTVM	240	227	219	200	192	192	186	177	160
SCC	40	44	36	37	36	38	39	41	42
SDTV M	367	323	281	235	207	186	173	156	149
AG. FOMENTO (e)	-	-	-	-	-	5	8	9	9
<b>1º sub-total:</b>	<b>1.056</b>	<b>1.002</b>	<b>942</b>	<b>868</b>	<b>813</b>	<b>786</b>	<b>766</b>	<b>724</b>	<b>689</b>
COOP (c)	946	980	956	1.015	1.088	1.183	1.235	1.333	1.374
SCM (f)	-	-	-	-	-	3	6	14	26
<b>2º sub-total:</b>	<b>2.002</b>	<b>1.982</b>	<b>1.898</b>	<b>1.883</b>	<b>1.901</b>	<b>1.972</b>	<b>2.007</b>	<b>2.071</b>	<b>2.089</b>
ADM. CONS.	490	462	446	433	422	406	404	397	375
<b>3º sub-total:</b>	<b>2.492</b>	<b>2.444</b>	<b>2.344</b>	<b>2.316</b>	<b>2.323</b>	<b>2.378</b>	<b>2.411</b>	<b>2.468</b>	<b>2.464</b>
REG. ESP. (g)	87	98	82	89	89	97	84	97	109
<b>Total:</b>	<b>2.579</b>	<b>2.542</b>	<b>2.426</b>	<b>2.405</b>	<b>2.412</b>	<b>2.475</b>	<b>2.495</b>	<b>2.565</b>	<b>2.573</b>

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Banco Central do Brasil, 2009

Notas:

- a) inclui as Filiais de Bancos Estrangeiros;  
b) inclui sociedades de crédito imobiliário/repassadoras que não podem captar recursos junto ao público;  
c) Exclui, a partir de dez/97, instituições autorizadas que ainda não entraram em funcionamento;  
d) em 1993, o total das SCCTVM inclui as SCC;  
e) em Jan/1999 foi constituída a 1ª Ag. Fomento, nos termos da Res. 2.574, de 17.12.1998;  
f) em Out/1999 foi constituída a 1ª SCM, nos termos da Res. 2.627, de 2.8.1999;  
g) inclui instituições financeiras e demais instituições autorizadas a funcionar pelo BC e Administradoras de Consórcio.

No que se refere ao uso do instrumento de recapitalização destacaram-se o auxílio oferecido ao Banco do Brasil em 1996 (o qual havia sofrido perdas de US\$ 12 bilhões entre 1995-96) bem como aqueles aplicados a outros bancos estatais com a intenção de reestruturá-los e privatizá-los (tais como: Banerj, Banespa e Meridional).

Em relação às fusões e aquisições, deram-se através do Programa de Incentivos para a Reestruturação e Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional (Proer)<sup>35</sup>, introduzido em

<sup>34</sup> Veja lista de siglas para nomenclatura.

novembro de 1995. De acordo com esse programa ofertava-se um sistema de incentivos fiscais e facilidades de crédito (ampliação da linha de crédito com taxas de juros abaixo do mercado) para estimular a rápida consolidação do setor bancário, disponibilizadas por uma linha de Crédito oficial do Banco Central e de dois bancos federais: a Caixa Econômica Federal e o Banco do Brasil. “Além disso, o banco comprador poderia absorver as perdas financeiras do banco adquirido em seu balanço patrimonial por meio de deduções fiscais (BAER, 2009, p.346).”

Ao total, em apenas dois anos desde a institucionalização desse programa, os bancos privados haviam recebido uma assistência de aproximadamente US\$ 21 bilhões (3,8% do PIB) na forma de títulos do Tesouro Nacional, em troca dos créditos problemáticos. Desse montante, US\$ 6,8 bilhões foram para sanear o Econômico, US\$ 6,1 bilhões para o Nacional, US\$ 5,9 bilhões para o Bamerindus, US\$ 1,3 bilhão para o Banorte e US\$ 500 milhões para o Banco Mercantil de Pernambuco (PUGA, 1998).

O processo de reestruturação e venda dos bancos estaduais representou um elemento importante para o saneamento do sistema financeiro, cujo desfecho deu-se através da formalização do Programa de Incentivos para a Reestruturação do Sistema Financeiro Público Estadual (Proes). A finalidade do Proes era reduzir o papel do setor público no sistema financeiro através da privatização, extinção ou transformação dos bancos estaduais em agências de desenvolvimento ou instituições não-financeiras<sup>36</sup>.

Segundo PUGA (1998), dentre as 26 instituições que optaram por deixar de ser bancos estaduais, 10 enquadravam-se na opção a serem privatizadas<sup>37</sup>, cinco na opção de ser extintas (liquidação extrajudicial)<sup>38</sup>, e, 11 instituições virariam agências de fomento<sup>39</sup>. Levando-se em consideração o total de recursos movimentados na realização dessas transações, verifica-se

<sup>35</sup> Apesar de representar uma operação extremamente bem sucedida, o Proer refletiu em um custo de cerca de 3% do PIB nacional. No entanto, quando comparado ao custo de saneamento do sistema financeiro de outros países latinos tais como a Argentina, Chile, México e Venezuela cujo valor ficou em torno de 10% do PIB, pode-se dizer que o Brasil foi extremamente eficaz ao dirimir tal processo.

<sup>36</sup> Entre as opções disponíveis ao governo federal para lidar com bancos problemáticos destacaram-se: primeiro o fato que o governo podia adquirir instituições financeiras estaduais utilizando títulos públicos como moeda na transação; segundo o fato que podia ajudar a transformar os bancos estaduais em instituições não-financeiras ou agências de desenvolvimento; terceiro que podia financiar a reestruturação do banco estadual com o único objetivo de privatizá-lo posteriormente; e quarto, podia financiar até 50% do custo de reestruturação do banco estatal recapitalizado pelo governo estadual com uma nova administração que assegurasse a operação profissional e responsável do banco reabilitado (Baer, 2009)

<sup>37</sup> As do Ceará, Bahia, Goiás, Maranhão, Minas Gerais (Credireal e Bemge), Paraná, Pernambuco, Rio de Janeiro e São Paulo (Banespa).

<sup>38</sup> Rio Grande do Norte, Alagoas, Amapá, Mato Grosso e Minas Gerais (Minas Caixa).

<sup>39</sup> As do Amazonas, Rio Grande do Sul, Santa Catarina (Badesc), Bahia (Desenbanco), Minas Gerais (BDMG), Pernambuco, Roraima, Amapá, Rondônia, Acre e Alagoas.

que foram emitidos aproximadamente US\$ 48 bilhões (6% do PIB) em títulos federais para sanear os bancos estaduais, cerca de três vezes o montante despendido no Proer.

Desse total, US\$ 26 bilhões foram destinados ao equacionamento da dívida do estado de São Paulo com o Banespa, federalizado em dezembro de 1997. Do restante, US\$ 8 bilhões foram para a Nossa Caixa, US\$ 4 bilhões para o Banestado, US\$ 1,5 bilhão para o Bemge, US\$ 3 bilhões para o Banerj e US\$ 3 bilhões para o Banrisul (Puga, 1998:431).

No que diz respeito ao saneamento do sistema financeiro federal, o processo de ajuste iniciado em 1996 ocorreu por duas vias: 1) reestruturação do Banco do Brasil, a partir do reconhecimento de prejuízos decorrentes do acúmulo de créditos irrecuperáveis ao longo de vários anos, junto com a limpeza da carteira de crédito e com o aumento temporário da participação do Tesouro Nacional no capital do banco, através da capitalização de R\$ 8 bilhões; 2) introdução de mudanças no arcabouço jurídico que regulamenta as regras dos financiamentos e de execução das garantias dos contratos imobiliários, no caso da Caixa Econômica Federal (CEF).

Por fim, cabe destacar o estímulo ao aumento na participação de bancos estrangeiros no processo de reestruturação bancária iniciado em 1995, sob intuito de elevar o grau de competitividade do sistema financeiro nacional; bem como, amenizar a escassez de capitais nacionais; promover a eficiência operacional e a capacitação financeira superior dos bancos estrangeiros, com reflexos positivos sobre o preço dos serviços e sobre o custo dos recursos oferecidos à população; e introduzir novas tecnologias. Embora fosse de total interesse do país a entrada e ou o aumento da participação de instituições estrangeiras, o ingresso desses grupos no sistema financeiro nacional deveria estar associados à venda de bancos privados ou estaduais existentes ou já estabelecidos, limitações essas que acabaram sendo amenizadas a partir de novembro de 1995, através da aprovação da Resolução 2.212 a qual eliminava a exigência de que o capital mínimo de um banco estrangeiro fosse o dobro daquele exigido de um banco nacional, fato que favoreceu o aumento do número de bancos privados em controle estrangeiro, que entre 1995-98 saiu de um total de 20 para 36 instituições (aumento de 80%).

#### e) **Programa de Estabilidade Fiscal (PEF)**

Quando foi apresentado à sociedade brasileira em 1999, o Programa de Estabilidade Fiscal (PEF) fundava-se na premissa básica de que o Estado não poderia gastar mais do que

arrecadava, sendo, conseguinte, de fundamental importância para a redefinição do modelo econômico brasileiro que houvesse o equilíbrio das contas públicas de forma definitiva.

Para isso seria necessário que se estabelecesse uma trajetória crescente de produção de *superávits* primários ao longo do triênio 1999-2001, cujo intuito era estabilizar a relação dívida/PIB em torno de 44% do PIB a partir de 1999, distribuída através dos anos em: 2,6% em 1999, 2,8% em 2000 e 3,0% no ano 2001.

Caso tais medidas não chegassem a ser cumpridas, seria de se esperar para o ano de 1999 uma brutal deterioração nas contas do governo central decorrentes do surgimento de déficit crescentes que poderiam atingir a cifra de R\$ 11,6 bilhões, contra uma necessidade de geração de superávit de R\$ 16,4 bilhões, conforme ilustrado na Tabela 4.

**Tabela 4 - Esforço Fiscal Requerido e Detalhamento das Medidas de Ajuste do PEF-Brasil, 1999-2001**

	Previsões R\$ bilhões	1999 % do PIB	Previsões R\$ bilhões	2000 % do PIB	Previsões R\$ bilhões	2001 % do PIB
1.Resultado primário antes do ajuste	-11,6	-1,3	-13,9	-1,45	-16,1	-1,6
2.Superávit primário requerido	16,4	1,8	19,1	2,0	23,3	2,3
3.Esforço fiscal (1-2)	28,0	3,0	33,0	3,4	39,4	3,9
Medidas de ajuste propostas	28,0	3,0	33,8	3,5	38,0	3,7
1.Medidas de Natureza estrutural	3,5	0,4	9,2	0,96	12,6	1,2
2.Redução dos gastos	8,7	0,9	8,8	0,9	9,0	0,9
3.Redução do déficit previdenciário	2,5	0,3	4,3	0,45	4,5	0,4
4. Elevação das receitas	13,3	1,5	11,4	1,19	11,9	1,2
Resultado primário após as medidas	16,4	1,8	19,9	2,1	21,9	2,2

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Secretaria Receita Federal, 2010

Por outro lado, somente a partir da introdução de mudanças institucionais seria possível promover as transformações necessárias em velocidade e tempo hábil à consolidação de três objetivos básicos do Plano Real: estabilidade da moeda; crescimento sustentado com mudança estrutural e ganhos de produtividade; e a melhoria progressiva das condições de vida da população brasileira (Ministério da Fazenda).

Apesar da deterioração dos índices antes do ajuste, após a adoção de medidas de natureza estrutural foi possível verificar um aumento positivo sobre a participação do PIB em função de tais mudanças – participação de 0,4% sobre o PIB em 1999 para 1,24 sobre a

participação do PIB em 2001 – bem como, devido à redução dos gastos verificada no período (Receita Federal).

Entre as reformas introduzidas no país desde a implantação do Real e que possibilitaram a obtenção de melhorias sobre os indicadores de ajuste fiscal, destaca-se, em grande parte, a sucessão de crises internacionais durante o período, em que contração sobre o crédito global e da liquidez internacional acabou desempenhando papel decisivo na adoção de ajustes estruturais sobre as finanças do Estado brasileiro.

Entre as iniciativas promulgadas pelo PEF, dois conjuntos principais de ações devem ser destacados: a) Agenda de Trabalho, que tinha preocupação de adotar mudanças institucionais que implantassem medidas estruturais favoráveis à adoção apropriada de decisões, procedimentos e práticas fiscais no futuro. Entre tais reformas enfatizam-se a regulamentação da Reforma Administrativa<sup>40</sup>; a aprovação e a regulamentação da Reforma da Previdência Social<sup>41</sup> e a instituição da Lei Geral da Previdência Pública; as reformas tributária<sup>42</sup> e trabalhista, imprescindíveis para promover a competitividade do setor produtivo e estimular o crescimento e a geração de empregos; e a Lei de Responsabilidade Fiscal, capaz de instituir ordem definitiva nas contas públicas do conjunto dos Poderes e níveis de governo; e b) Plano de Ação 1999-2001, cujo objetivo era a implantação de medidas de impacto imediato sobre a situação fiscal da época, de forma a assegurar com êxito a transição para a estabilização definitiva das contas públicas até que o novo ambiente de equilíbrio fiscal promovido pelas reformas estruturais estivesse estabelecido. Destacou-se nesse sentido a elaboração de um programa fiscal de médio prazo visando à obtenção de superávits primários crescentes e suficientes para estabilizar a relação entre a dívida líquida consolidada do setor público e o Produto Interno Bruto. Entre os principais focos de ataque causadores de

---

<sup>40</sup> Tal reforma buscou institucionalizar entre outras medidas: a instituição de limites aplicáveis à folha de pagamentos; demissão por excesso de quadros de trabalho; perda de cargo público por insuficiência de desempenho; e adoção de regime especial no serviço público.

<sup>41</sup> Entre as principais inovações dessa reforma destacaram-se a implantação do Regime Geral da Previdência Social (dentre outras coisas defendia a eliminação da aposentadoria por tempo de serviço; a desconstitucionalização da regra de cálculo do benefício; restrição às aposentadorias especiais; a fixação de limite máximo para benefícios de Legislação Especial), e o Regime de Previdência dos Servidores Públicos (a qual instituiu a combinação de limite de idade e tempo de contribuição; restrição às aposentadorias especiais) e o regime de previdência complementar.

<sup>42</sup> De forma geral, a reforma tributária objetivava reduzir e simplificar a cobrança de tributos sobre o consumo. Destacavam-se entre os objetivos da proposta a redução do número de impostos e contribuições sociais incidentes sobre o consumo; a necessidade de tornar a legislação tributária mais simples, de forma a facilitar o cumprimento da obrigação tributária e a redução dos custos públicos e privados sobre a tributação; assegurar a manutenção dos níveis atuais da carga tributária global e o montante de recursos atualmente disponíveis para cada esfera de governo; construir um sistema mais neutro do ponto de vista da alocação dos recursos, visando à eficiência econômica.

desequilíbrio fiscal estão o déficit dos Sistemas de Previdência e os gastos do Governo Federal. Além disso, o Plano de Ação contemplou a elevação das receitas – ainda que de caráter transitório – destinada fundamentalmente a corrigir os crescentes desequilíbrios da Previdência.

Através da introdução de medidas estruturais e de curto prazo, tornou-se possível a consolidação da estabilidade econômica em partes atribuídas à contenção de especulações contra o Plano Real, como também a redução da taxa de juros e o aumento da poupança interna (de 14,2% em 1999 para 16,6% em 2002- IPEA), principalmente devido crescimento da poupança do governo (de 1,8% durante o período).

Pode-se ainda dizer que devido a esse novo enfoque dado à forma de gerenciamento da contabilidade pública, o impacto sobre as finanças estaduais ainda maiores a partir da aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) no ano de 2000, e que proibia novos refinanciamentos de dívidas dos estados e municípios pela União, eliminando definitivamente a possibilidade de novos acordos de refinanciamento, bem como obrigava o cumprimento dos programas de ajustes estabelecidos a partir do Programa de Apoio Financeiro e de Refinanciamento da Dívida dos Estados.

Contribuiu também para essa situação a promulgação da lei que mudou a forma de cálculo do PIS devido pelas empresas, reduzindo a base de faturamento bruto para líquido (vendas menos compras efetuadas, inclusive em bens de capital) e aumentando a alíquota de 0,65% para 1,65% , o que transformou a contribuição antes cumulativa em praticamente não-cumulativa.

Em contraposição, o governo adotou medidas de aumento da carga tributária, onerando a competitividade produtiva nacional. Entre as alíquotas que apresentaram aumento, destacaram-se o Cofins- de 2% para 3%- e a CPMF que além de prorrogada teve aumento de 0,2% para 0,38%.

**Tabela 5 - Brasil: Arrecadação Federal -(% PIB), Brasil, 1995-2002**

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Imposto de Importação	0,76	0,54	0,59	0,72	0,81	0,77	0,76	0,59
IPI	2,11	1,99	1,93	1,78	1,69	1,71	1,62	1,47
Imposto de Renda	4,48	4,33	4,19	5,01	5,29	5,12	5,41	6,38
Pessoa Física	0,34	0,32	0,33	0,33	0,33	0,33	0,34	0,33
Pessoa Jurídica	1,45	1,66	1,47	1,37	1,41	1,60	1,42	2,52
Fonte	2,70	2,35	2,40	3,31	3,54	3,19	3,66	3,53
Rendimentos trabalho	1,68	1,40	1,44	1,60	1,57	1,66	1,80	1,67
Rendimentos capital	0,65	0,63	0,58	1,31	1,40	0,97	1,27	1,22
Outros	0,37	0,33	0,38	0,40	0,57	0,56	0,59	0,64
IPMF/CPMF	0,03	0,00	0,79	0,89	0,82	1,32	1,43	1,51
IOF	0,50	0,37	0,43	0,39	0,50	0,28	0,30	0,30
COFINS	2,36	2,30	2,20	2,05	3,30	3,62	3,87	3,88
PIS/PASEP	0,95	0,95	0,87	0,83	1,01	0,91	0,95	0,96
Contribuição sobre Lucro Líquido	0,91	0,85	0,88	0,84	0,75	0,84	0,78	0,99
Contribuição seguridade servidor	0,33	0,33	0,30	0,27	0,32	0,33	0,32	0,33
Outras receitas /a	0,57	0,55	0,76	1,78	1,07	1,16	0,97	1,64
<b>Total Geral</b>	<b>13,00</b>	<b>12,21</b>	<b>12,94</b>	<b>14,56</b>	<b>15,56</b>	<b>16,06</b>	<b>16,41</b>	<b>18,05</b>
Memo: Receita INSS	5,04	5,22	5,08	5,06	5,04	5,06	5,21	5,28
Memo: ICMS Brasil	7,30	7,15	6,84	6,66	6,97	7,47	7,85	7,79

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Secretaria da Receita Federal, 2010.

/a Outras receitas administrativas e demais receitas

Pela análise da Tabela 5, verifica-se que a arrecadação federal em relação ao PIB teve aumento significativo de 13% em 1995 para 18,05% em 2002. Desse total, ressaltam-se o aumento sobre a tributação sobre pessoa jurídica – de 1,45% passou para 2,52% em 2002, a redução do IPI e do imposto de importação, os aumentos sobre o rendimento do capital, o aumento de arrecadação da CPMF, o Cofins, o imposto de renda e tributação retida diretamente na fonte. Em seu conjunto, tais medidas contribuíram para aumento do custo produtivo e perda da competitividade ao mesmo tempo em que promoveu a abertura da economia.

Sem sombras de dúvida a maior acréscimo na participação do PIB ficou por conta da CPMF, que levou à arrecadação de cerca de R\$ 60 milhões entre 1994 e 2001. Tal contribuição, criada em caráter temporário para financiar investimentos na saúde foi sendo prolongada ao decorrer do tempo, haja vista os sucessivos desequilíbrios nas contas do governo e das dificuldades encontradas em levantar os recursos necessários para fomentar os déficits da previdência; pesquisa e desenvolvimento; educação; além da própria saúde. Em 1997, conforme salienta Cardoso (2005):

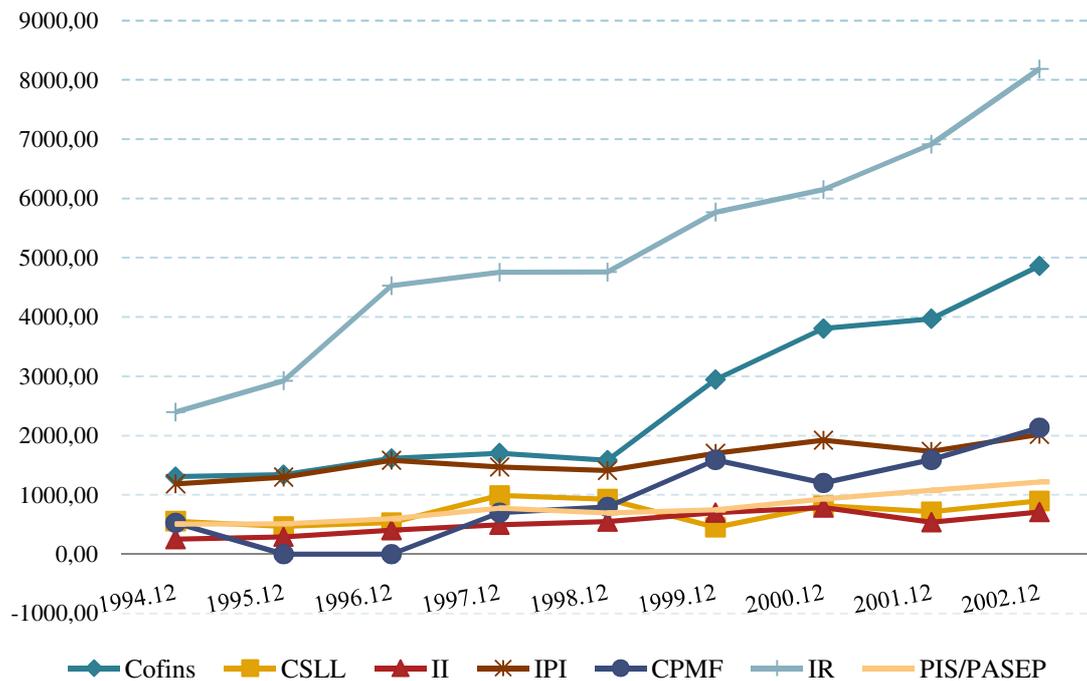
Em 1997 o caráter provisório do tributo desapareceu e a mudança constitucional passou a valer até 1998, destinando os recursos exclusivamente para os gastos de saúde. Posteriormente conseguimos endosso do Congresso para estender a vigência da CPMF até 2002 e seus recursos destinaram-se também aos gastos com a Previdência. Não se deve falar em corda em casa de enforcado: com necessidades sociais imperativas e dinheiro escasso, a boa vontade para diminuir os impostos termina quando se obtém o aumento deles. Foi o que aconteceu. Pior ainda: a área fazendária, diante da crise fiscal e de pressões inflacionárias, se viu obrigada a bloquear verbas que deveriam ser da saúde e a não lhes dar a destinação exclusiva prevista (CARDOSO, 2005, p.523).

Sob aspectos gerais, pode-se dizer que o Brasil apresentou uma trajetória crescente de arrecadação, principalmente a partir do segundo mandato de Cardoso. Devido às circunstâncias de necessidades de financiamento do setor público, ao esgotamento da receitas decorrentes do processo de privatizações, como também a não aprovação em sua íntegra da reforma da previdência, e ao aumento dos gastos do governo em relação às receitas, não sobrou muitas alternativas senão o aumento da cobrança de impostos.

O comportamento crescente da carga tributária bruta no período pós-real (salto de 27,3% do PIB em 1995 para 32,3% do PIB em 2002) pode ser melhor visualizado no Gráfico 1. Ainda que esse fosse um período marcado pela desaceleração do PIB, e, portanto, da atividade econômica, o aumento da carga tributária esteve relacionado à elevação das alíquotas de vários tributos preexistentes – notadamente CPMF, CSLL e Cofins, além da criação de novo tributo, a Cide-Combustíveis<sup>43</sup>.

---

<sup>43</sup> Criada em dezembro de 2001, a Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico Incidente sobre as Operações com Combustíveis (Cide-Combustíveis) arrecadou aproximadamente 0,5% do PIB já em 2002.



**Gráfico 1- Receita Bruta em R\$ (milhões) por tipo de contribuição – Brasil, 1994-2002**

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Ministério da Fazenda/ Secretaria da Receita Federal, 2010

Notas: Cofins: contribuição para o financiamento da seguridade social; CPMF: contribuição provisória sobre movimentações financeiras; II: imposto sobre importação; IPI: imposto sobre produtos industrializados; CSLL: contribuição sobre o lucro líquido; IR: imposto de renda.

Em partes, a crescente arrecadação tributária esteve relacionada ao aumento da dívida líquida do setor público (DSL<sub>LP</sub>), conforme registrado pelo BACEN nos meses de janeiro e fevereiro de 1999, quando então a DSL<sub>LP</sub> aumentou R\$ 110 bilhões – pouco mais de 10,3% do PIB daquele ano – e de maio a outubro de 2002 – quando a DSL<sub>LP</sub> aumentou cerca de R\$ 200 bilhões, ou pouco mais de 13,5% do PIB daquele ano. Em ambos os casos, a DSL<sub>LP</sub> elevou-se porque partes consideráveis da dívida mobiliária brasileira, na casa dos 30%, de acordo com dados da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), estavam atreladas ao dólar em contextos de elevada depreciação da taxa de câmbio (IPEA, 2009).

Frente à desvalorização cambial, não restavam muitas possibilidades aos formuladores de políticas senão aumentar as taxas de juros básica da economia – que passou de 20% a.a em média nos terceiros trimestres de 1998 e 2002 para em torno de 35% a.a no primeiro trimestre de 1999. Mediante tais condições, a obtenção de superávits primários, mesmo em um contexto marcado por elevações significativas dos gastos do governo, seria possível a partir do aumento da carga tributária via majoração de alíquotas ou ampliação de bases de incidência de tributos pré-existentis e/ou através da criação de novos tributos.

Um fator marcante na economia brasileira no período entre 1995-2000 foi o crescimento acelerado do passivo externo de longo prazo, cuja trajetória crescente do ciclo de crédito internacional não foi suficiente para refletir sobre a melhoria dos indicadores de endividamento em relação ao PIB, em razão da desvalorização cambial de 1999. Sendo assim, ao final do processo constava-se de uma situação de grande vulnerabilidade dadas a magnitude e a natureza do passivo externo.

Segundo Carneiro (2002: 299), a vulnerabilidade externa evidencia-se sob diversas dimensões: 1) pela ótica dos estoques, através da elevada participação do passivo de curto prazo, são justamente esses passivos os de maior volatilidade como porta-fólio e empréstimos de curto prazo; 2) da ótica das amortizações, não costumam ser programadas em dívidas de longo prazo, sendo por essa razão que o exercício da opção pode ampliar, de modo significativo e inesperado, a pressão sobre as reservas cambiais; 3) além disso, outro problema refere-se à rolagem e ao refinanciamento das amortizações da dívida de longo prazo em títulos, cujas pressões podem desencadear novas desvalorizações; 4) outro aspecto da vulnerabilidade trata-se dos desequilíbrios de fluxos, quando tomados em relação ao custo do passivo líquido/PIB verifica-se um aumento dos valores desde 1997 em decorrência das desvalorizações cambiais.

Desse modo, ao que tudo parece, o comportamento crescente da carga tributária surgiu como resposta para enfrentar a crise do setor externo, impondo a necessidade de elevar rápida e fortemente a arrecadação de receitas no curto prazo, no intuito de custear o progressivo serviço da dívida, bem como da demanda de recursos destinados aos programas sociais.

E, apesar de todos os acordos e desacordos decorrentes da implantação de uma série de medidas estruturais, o fato é que ao final de 2002 todas as metas trimestrais de superávit primário haviam sido rigorosamente cumpridas, devolvendo, desse modo, a credibilidade fiscal do governo brasileiro – fator que contribuiu positivamente para o Brasil em relação às demais economias emergentes no enfrentamento das crises financeiras que marcaram o período 1999-2002.

- *Gastos do governo*

Ao se analisar a evolução da receita total e do gasto público federal primário no Brasil – incluindo as transferências a estados e municípios – durante o período compreendido de

1994 a 2002, é possível perceber tanto um aumento na receita na ordem de 5,5% do PIB, mas também dos gastos nos mesmos patamares. Apesar do aumento crescente dos gastos durante o período verifica-se que os mesmos mantiveram um comportamento inferior em relação às receitas.

**Tabela 6 - Resultado primário do governo central (% PIB), Brasil, 1994-2002**

Composição	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Receita Total	18,9	18,3	17,5	18,4	20,1	21,7	21,5	22,7	24,4
Gasto Primário /a	16,5	17,7	17,3	18,2	19,5	19,6	19,6	20,9	22,1
Erros e omissões	0,8	-0,1	0,2	-0,5	0,0	0,2	0,0	0,0	0,1
Governo Central	3,2	0,5	0,4	-0,3	0,6	2,3	1,9	1,8	2,4
Memo: resultado primário setor público	5,2	0,3	-0,1	-1,0	0,0	3,2	3,5	3,6	3,9

/a Inclui déficit do Banco Central

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Secretaria do Tesouro Nacional, 2009

Pela Tabela 6, visualiza-se que mesmo durante o período de vigência do acordo do FMI (1999-2002) em nenhum momento o gasto primário sofreu redução absoluta contribuindo para uma situação de aumento médio real dos gastos em patamares superiores ao crescimento do PIB durante os governos de Cardoso, fato que configuraria o não cumprimento, em sua íntegra – das diretrizes estabelecidas no Consenso de Washington. Sendo assim, resta concluir que o ajuste fiscal obtido a partir do segundo mandato teve forte contribuição do aumento das receitas em patamares superiores ao crescimento da relação dívida /PIB<sup>44</sup>.

De acordo com Delfim Netto (2005) a destruição dos superávits primários durante o primeiro mandato, juros elevados e emissão de títulos do Tesouro com cláusulas cambiais (em virtude das incertezas provocadas pelo desequilíbrio externo) representam alguns dos fatores que contribuíram para aumentar a dívida pública líquida (total) de 30% do PIB em 1994, para 42% em 1998. Além disso, deve-se considerar que a consagração do aumento da dívida continuou a ocorrer mesmo mediante aumento do monitoramento por parte do FMI em 1999, no que diz respeito ao cumprimento das metas de geração de superávits primários de tal forma que entre 1994-2002 era possível verificar uma variação de 26,5% no valor da dívida pública conforme ilustra a Tabela 7.

<sup>44</sup> Conforme análise no item sobre reforma tributária.

**Tabela 7 - Dívida líquida do setor público 1994-2002 (% PIB), Brasil, 1994-2002**

<b>Segmentos</b>	<b>1994</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>
Gov. federal e Bacen	12,9	13,3	15,9	18,7	25,0	29,8	30,6	32,8	36,0
Gov. Estaduais e municipais	10,0	10,6	11,5	12,9	14,2	16,1	16,1	18,3	18,8
Empresas estatais	7,1	6,7	5,9	2,8	2,6	2,8	2,2	1,6	1,8
<b>Dívida total</b>	<b>30,0</b>	<b>30,6</b>	<b>33,3</b>	<b>34,4</b>	<b>41,7</b>	<b>48,7</b>	<b>48,8</b>	<b>52,6</b>	<b>56,5</b>

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Banco Central do Brasil, 2009

O aumento da dívida a qual passou a apresentar uma trajetória crescente, atingindo 56,6% do PIB em 2002, em grande parte decorreu do afrouxamento sobre o ajuste fiscal na esfera federal (aumento de 23,1% da dívida) a despeito da significativa redução do endividamento das empresas estatais.

Entre os fatores que contribuíram para essa situação destaca-se a queda do superávit primário relacionada entre outros fatores às mudanças ocorridas no contexto macroeconômico e às próprias condições do setor público. Desse modo, a compreensão da trajetória da dívida pública durante os governos de Cardoso não pode ser dissociada dos efeitos do Plano Real<sup>45</sup> sobre as variáveis-chave determinantes de sua dinâmica – juros, imposto inflacionário e o superávit primário.

Em se tratando do superávit primário verifica-se que em todas as esferas do governo, inclusive empresas estatais, apresentaram um resultado primário insatisfatório, passando de um superávit primário de 5,2% do PIB em 1994 para um déficit primário de quase 1% do PIB em 1997 ainda que, em 2002 já fosse possível perceber uma melhora significativa nesses indicadores especialmente no segmento federal o qual obteve um *superávit* primário consolidado de 2,37% em relação ao PIB.

Dentre as mudanças que influenciaram o desempenho no período, destacam-se a manutenção de taxas de juros reais elevadas e a valorização cambial sobre o crescimento real da economia. Neste contexto, a política monetária e cambial passaram a exercer forte impacto

<sup>45</sup> Embora a implantação do Plano Real tenha ocorrido em 1994, portanto, anterior aos mandatos de Fernando Henrique Cardoso a adequação do cenário macroeconômico de forma coerente às necessidades de evolução do Plano, impedindo seu fracasso costuma ser considerado mérito de seu governo bem como a definição das estratégias a serem adotadas por parte de sua equipe, haja vista o fato de encontrar-se em ambos os casos, à frente de sua institucionalização e evolução.

sobre as contas externas, por causa do aumento das importações e da redução das exportações decorrentes do câmbio valorizado.

De acordo com Delfim Netto (2005, p. 249), políticas de valorização cambial podem ser justificadas por determinado período de tempo, porém, no longo prazo ela pode ser fatal para a recuperação de um país, ao se levar em consideração o efeito causado sobre a elevação das taxas de juros, o aumento do déficit público e a destruição do superávit primário.

Conforme salienta o autor, durante o período compreendido entre 1995-2002, a valorização do câmbio (junto com a redução das tarifas aduaneiras) foi responsável por déficits crescentes na ordem US\$ 186 bilhões nas transações correntes. Esses déficits financiaram o aumento do consumo em detrimento do investimento, não contribuindo para a ampliação da capacidade produtiva e do crescimento econômico.

Entre outros fatores os que contribuíram para o desequilíbrio fiscal no período, destaca-se o fato que até 1994 a execução dos orçamentos públicos no Brasil era fortemente afetada pelo efeito da inflação, que permitia ao Executivo (nas três esferas de governo) ajustar o valor real das despesas através da administração do caixa.

Ao contrário das receitas – que eram protegidas por mecanismo de indexação – as dotações orçamentárias eram fixadas em termos nominais com base numa estimativa de inflação sempre inferior à efetivamente verificada. Isso significa que com a inflação elevada, os orçamentos públicos pouco representavam para a execução de política fiscal, dada a enorme margem para a abertura de créditos adicionais e o alto grau de efetividade da política de administração do caixa.

Dessa forma, com inflação elevada o Poder Executivo possuía enorme flexibilidade para “ajustar” o orçamento por meio da política de administração do caixa. Este efeito era particularmente relevante na administração da política de pessoal, em que o valor real da folha de pessoal ativo e inativo poderia ser fácil e rapidamente ajustado com o valor nominal abaixo da inflação.

Paralelamente, a existência de juros reais elevados exercia forte pressão sobre a dívida interna, que apresentou uma trajetória de crescimento ao longo de todo o período embora a forte valorização cambial tivesse permitido neutralizar parcialmente o efeito negativo das taxas de juros reais sobre a dívida. Verifica-se dessa forma que devido à falta de uma conduta de controle fiscal, o êxito no Plano de Estabilização (o Real) dependeu quase que exclusivamente do rigor da política monetária, em que os juros exerceram papel fundamental,

principalmente em relação ao período de sua implantação. Sendo assim, se por um lado, as elevadas taxas de juros tornavam-se necessárias à política monetária, por outro lado, complicavam o equilíbrio fiscal das contas públicas.

Embora a valorização cambial decorrente da política macroeconômica adotada refletisse a entrada de capitais estrangeiros contribuindo para amenizar o desequilíbrio externo decorrentes do acúmulo de elevados déficits em transações correntes, a condição necessária ao ajuste fiscal conduzia ao corte de gastos.

A ideia dentro do governo de que o processo de estabilização e o controle inflacionário eram subjacentes ao equilíbrio orçamentário advém desde 1993 quando então foi criado o Fundo Social de Emergência (FSE). De acordo com suas condições, tal fundo passou a inibir o repasse automático de verbas aos estados e municípios (sem que houvesse contrapartida de honrar suas responsabilidades, especialmente para com o Tesouro Nacional), e a rigidez acarretada à gestão pública por receitas vinculadas. Conforme sua proposta, o FSE estabelecia a liberalização de 20% das receitas constitucionalmente vinculadas a despesas específicas, como educação e seguridade social, e das que eram transferidas automaticamente aos estados e municípios, como salienta Fernando Henrique (2005, p. 152): “Com o FSE o governo federal aumentaria sua reduzida margem de manobra, podendo usar os recursos liberados para a necessária amortização de dívidas ou para financiar programas sociais”.

Posteriormente, tal medida, somada ao esforço de novas leis promulgadas sob intuito de promover o ajuste fiscal dos estados e municípios, proibindo-os de contrair dívidas que ultrapassassem o valor da receita líquida anual, acabou sendo aprovada em 2000, intitulada de Lei de Responsabilidade Fiscal.

**Tabela 8 - Necessidades de Financiamento do Setor Público – NFSP Conceito Nominal - (% PIB), Brasil,1994-2002**

Discriminação	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
<b>Resultado primário</b>	<b>5,21</b>	<b>0,27</b>	<b>-0,09</b>	<b>-0,97</b>	<b>0,02</b>	<b>3,21</b>	<b>3,45</b>	<b>3,63</b>	<b>3,89</b>
<b>Governo central</b>	<b>3,25</b>	<b>0,52</b>	<b>0,37</b>	<b>-0,32</b>	<b>0,55</b>	<b>2,33</b>	<b>1,85</b>	<b>1,83</b>	<b>2,37</b>
<b>Receita total</b>	<b>18,92</b>	<b>18,31</b>	<b>17,49</b>	<b>18,40</b>	<b>20,13</b>	<b>21,66</b>	<b>21,48</b>	<b>22,68</b>	<b>23,91</b>
Tesouro	13,91	13,27	12,27	13,32	15,07	16,62	16,42	17,47	18,63
INSS	5,01	5,04	5,22	5,08	5,06	5,04	5,06	5,21	5,28
(-) Transf. Est/Mun.	2,55	2,83	2,74	2,77	2,98	3,58	3,66	3,84	4,17
<b>Receita Líquida</b>	<b>16,37</b>	<b>15,48</b>	<b>14,75</b>	<b>15,63</b>	<b>17,15</b>	<b>18,08</b>	<b>17,82</b>	<b>18,84</b>	<b>19,74</b>
Despesas	13,95	14,82	14,54	15,44	16,54	15,91	15,85	16,97	17,33
Pessoal	5,14	5,61	5,25	4,76	5,02	5,05	5,05	5,37	5,45
INSS	4,85	5,04	5,30	5,40	5,84	6,01	5,97	6,28	6,54
OCC	3,96	4,17	3,99	5,28	5,68	4,85	4,83	5,32	5,34
<b>Déficit primário BC</b>	<b>n.d.</b>	<b>n.d.</b>	<b>n.d.</b>	<b>n.d.</b>	<b>0,02</b>	<b>0,08</b>	<b>0,04</b>	<b>0,06</b>	<b>0,06</b>
<b>Erros e omissões/a</b>	<b>0,83</b>	<b>-0,14</b>	<b>0,16</b>	<b>-0,51</b>	<b>-0,04</b>	<b>0,24</b>	<b>-0,08</b>	<b>0,02</b>	<b>0,02</b>
<b>Estados e Municípios</b>	<b>0,77</b>	<b>-0,18</b>	<b>-0,54</b>	<b>-0,72</b>	<b>-0,18</b>	<b>0,22</b>	<b>0,54</b>	<b>0,87</b>	<b>0,79</b>
Estados	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	-0,40	0,16	0,41	0,60	0,64
Municípios	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	0,22	0,06	0,13	0,27	0,15
<b>Empresas estatais</b>	<b>1,19</b>	<b>-0,07</b>	<b>0,08</b>	<b>0,07</b>	<b>-0,35</b>	<b>0,66</b>	<b>1,06</b>	<b>0,93</b>	<b>0,73</b>
Federais	n.d.	0,41	0,28	0,27	-0,24	0,67	0,92	0,63	0,47
Estaduais	n.d.	-0,46	-0,19	-0,18	-0,07	0,01	0,14	0,29	0,26
Municipais	n.d.	-0,02	-0,01	-0,02	-0,04	-0,02	0,00	0,01	0,00
<b>Juros setor público</b>	<b>32,18</b>	<b>7,54</b>	<b>5,77</b>	<b>5,10</b>	<b>7,49</b>	<b>8,97</b>	<b>7,08</b>	<b>7,21</b>	<b>8,48</b>
<b>NFSP/a</b>	<b>26,97</b>	<b>7,27</b>	<b>5,86</b>	<b>6,07</b>	<b>7,47</b>	<b>5,76</b>	<b>3,63</b>	<b>3,58</b>	<b>4,59</b>

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Banco Central, 2009

n.d. Não disponível. a/ Diferença entre o resultado apurado pelo BC e pela Secretaria do Tesouro Nacional; OCC- outras despesas de custeio de capital.

De acordo com os dados apresentados na Tabela 8, verifica-se uma queda sobre o resultado primário entre 1994-1997. Ainda que o processo de privatizações contribuísse na redução das necessidades de financiamento do setor público no segundo mandato de Cardoso, o fraco desempenho verificado durante o primeiro governo esteve relacionado à redução da receita líquida e aumento dos gastos.

No entanto, embora durante o primeiro mandato o desempenho fiscal tivesse sido comprometido pela insuficiência do resultado primário, por outro lado, foi neste período que deram início as importantes transformações estruturais, que viabilizariam o ajuste promovido a partir do final de 1998 por meio do aumento da participação da receita total em relação ao PIB (de 18,4 em 1997 para 21,6 em 1998) bem como do resultado primário (passando de um patamar de -0,97 em 1997 para 3,89 p.p/PIB em 2002).

Dentre as medidas adotadas que contribuíram para a melhoria da situação fiscal, destacam-se o Programa de Apoio Financeiro e de Refinanciamento dos Estados, o saneamento do sistema financeiro, o Programa de Privatizações, e o Fundo de estabilização Fiscal.

### 3.4 SÍNTESE CONCLUSIVA

Sob aspectos gerais, conclui-se que os dois governos de Fernando Henrique Cardoso foram bastante diferentes entre si no que se refere à configuração do Estado. Se durante o primeiro, destoava-se, entre as principais características, a presença de uma política cambial rígida, crescente dependência do financiamento externo e um desequilíbrio fiscal agudo; por outro lado, verifica-se no segundo mandato a presença de um regime de câmbio flutuante, redução do déficit em conta corrente e ajuste fiscal.

Como denominador comum a ambos os governos, cabe mencionar a justa preocupação no combate à inflação, bem como a contínua expansão do gasto público. Destacaram-se como fatores relevantes na consolidação da estabilidade econômica a implementação de um programa de reestruturação administrativa baseado fundamentalmente na austeridade fiscal composto por um elenco bastante robusto de importantes mudanças estruturais como a Lei de responsabilidade fiscal; a reforma parcial da Previdência Social; o ajuste fiscal dos estados; o fim dos monopólios estatais nos setores de telecomunicações e de petróleo; e a reinserção do Brasil no cenário internacional através da obtenção de fluxos de investimento externo direto.

A estratégia definida sob tais circunstâncias possuía suas bases na necessidade de promover um rápido ajuste nos fluxos de receitas e despesas da União – sob intuito de aumentar o superávit primário no exercício financeiro de 1999; promover a mudança nos procedimentos de elaboração e execução do orçamento que passariam a ser subordinados aos objetivos da política macroeconômica; bem como a implementação de reformas estruturais que permitissem assegurar, ao longo do tempo, o equilíbrio das contas públicas.

## **4 REGIME SALARIAL**

### **4.1 INTRODUÇÃO**

O regime salarial brasileiro durante os anos 1990 pode ser caracterizado pelo alto grau de informalidade e flexibilidade quantitativa e salarial das relações de emprego, assim como pela tendência à concentração de renda em favor dos lucros, e taxa elevada de desemprego total.

A superposição dessas características possuía como base o próprio plano de estabilização econômica. Embora, por um lado, o controle da inflação remetesse ao aumento do poder aquisitivo do trabalhador, por outro lado, o aumento da taxa de juros voltada para conter a especulação impunha também restrições às emissões de moeda e ao crédito. Isso levava conseqüentemente à recessão e, portanto, à queda da renda dos assalariados, bem como ao desemprego.

Apesar dos elevados índices de desemprego atingidos nos governos de Fernando Henrique, principalmente no primeiro mandato, fossem ocasionados por uma desestruturação produtiva, a qual desencadearia retração no mercado de trabalho formal, é fato que o Brasil apresentou importantes avanços principalmente no que se refere à melhoria dos índices de desenvolvimento humano, cujo aumento foi de cerca de 10% entre 1995-2002, acesso a bens de consumo duráveis; melhoria sobre os índices de escolaridade; redução do trabalho infantil, e aumento do efeito-renda decorrente da estabilidade de preços; disponibilidade de recursos externos; maior elevação dos preços dos serviços e provável efeito estatístico decorrente da demissão em grandes proporções de trabalhadores com baixos salários – o que poderia conduzir a um possível aumento dos rendimentos médios.

Tendo em vista a relevância do tema, justifica-se a análise dos indicadores, como taxa de atividade, ocupação, desemprego e informalidade, e rendimentos e massa salarial que caracterizaram o período em questão sob pretexto de entender as principais mudanças ocorridas no cenário macroeconômico, bem como a sua importância sobre a sustentabilidade do processo de transformações ocorridas a partir de 1995.

Levando-se em consideração os aspectos assinalados, o presente capítulo tem como objetivo discorrer acerca das principais mudanças institucionais ocorridas sobre o regime salarial e sua influência sobre o desempenho da economia. Dentre as principais mudanças verificadas, chama a atenção o aumento sobre o efeito-renda e redução da proporção da população abaixo da linha da pobreza através da melhoria de alguns indicadores sociais em

virtude da atuação do Estado e da institucionalização de reformas na educação, saúde e criação de programas sociais.

Estruturalmente, o capítulo encontra-se dividido em quatro seções além da presente introdução; no item 4.2 serão abordados aspectos referentes à evolução do mercado de trabalho; no item 4.3 constam a análise das políticas públicas e a geração de renda; no item 4.4 serão apresentadas as considerações finais.

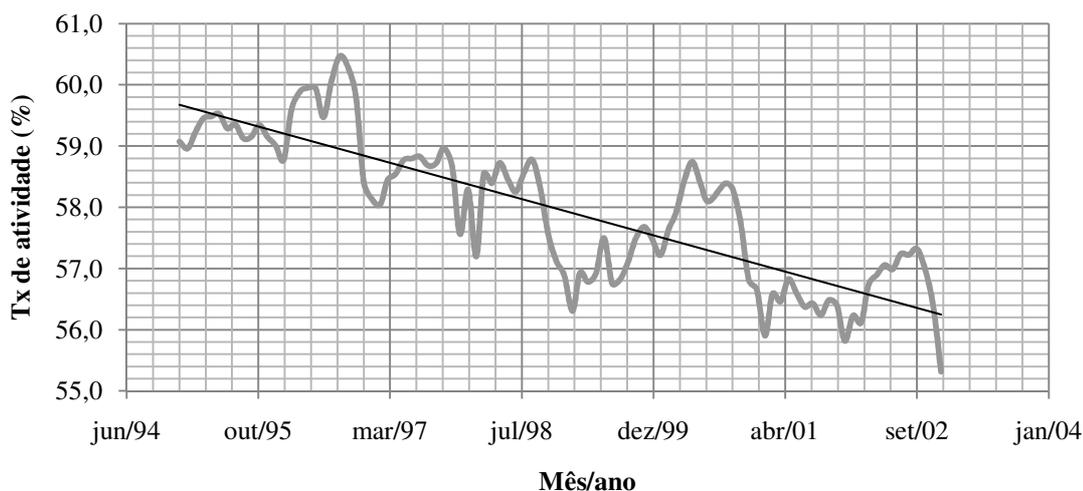
## 4.2 EVOLUÇÃO DOS PRINCIPAIS INDICADORES DO REGIME SALARIAL

### 4.2.1 Taxa de Atividade

A taxa de atividade ou taxa de participação reflete o percentual da população economicamente ativa (PEA) em relação à população em idade ativa (PIA)<sup>46</sup>. Analisando o comportamento do Gráfico 2, verifica-se acentuadas oscilações de elevação e queda. Entre os períodos de maiores quedas, destacam-se ago/96–jan/97 (queda de 3,7%); ago/98–fev/99 (queda de 4%); set/00–fev/01 (queda de 4,5%); e ago/02–dez/02 (queda de 3,4%). No que se refere ao aumento da taxa de atividade econômica, ressaltam-se os períodos compreendidos entre fevereiro e setembro de 1996 (aumento de 3%); entre janeiro e maio de 1999 (aumento de 2,5%); e dez/99-05/00 (aumento de 2%). Em seu total, o comportamento das taxas de atividade durante os intervalos de crescimento foi menos expressivo em comparação aos períodos em que a mesma foi decrescente, fato esse que permite traçar uma linha de tendência declinante entre 1995 e 2002.

---

<sup>46</sup> População em Idade Ativa (PIA) é uma classificação etária que compreende o conjunto de todas as pessoas teoricamente aptas a exercer uma atividade econômica. No Brasil, a PIA é composta por toda população com 10 ou mais anos de idade.



**Gráfico 2 - Taxa de atividade total em percentual- Brasil 1995-2002**

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Ipea - Pesquisa Mensal de Emprego (série encerrada-metodologia antiga), 2010

A tendência assinalada durante o período esteve relacionada aos elevados índices de desemprego, que caracterizaram os governos de Cardoso, decorrentes da adoção de uma política monetária baseada em elevadas taxas de juros, cujos patamares sobrepunham-se aos lucros sobre o investimento produtivo. Sob tais condições, uma série de distorções, desencadeadas acerca da economia, determinaria a redução dos investimentos nacionais, bem como do nível de emprego e, conseqüentemente, da taxa de atividade.

Segundo Brum (2000), entre 1997 e 1999, foram abertas 700 mil empresas das quais 380 mil fecharam, situação essa agravada ainda mais com a intensificação e modernização na busca por melhores índices de produtividade que forçou a demissão de muitos funcionários.

Sob aspectos gerais, pode-se dizer que devido à abertura comercial, às elevadas taxas de juros, à falta de qualificação e à redução dos investimentos e do papel do Estado na economia como produtor, a redução da capacidade produtiva e a permanência do desemprego tornou-se inevitável.

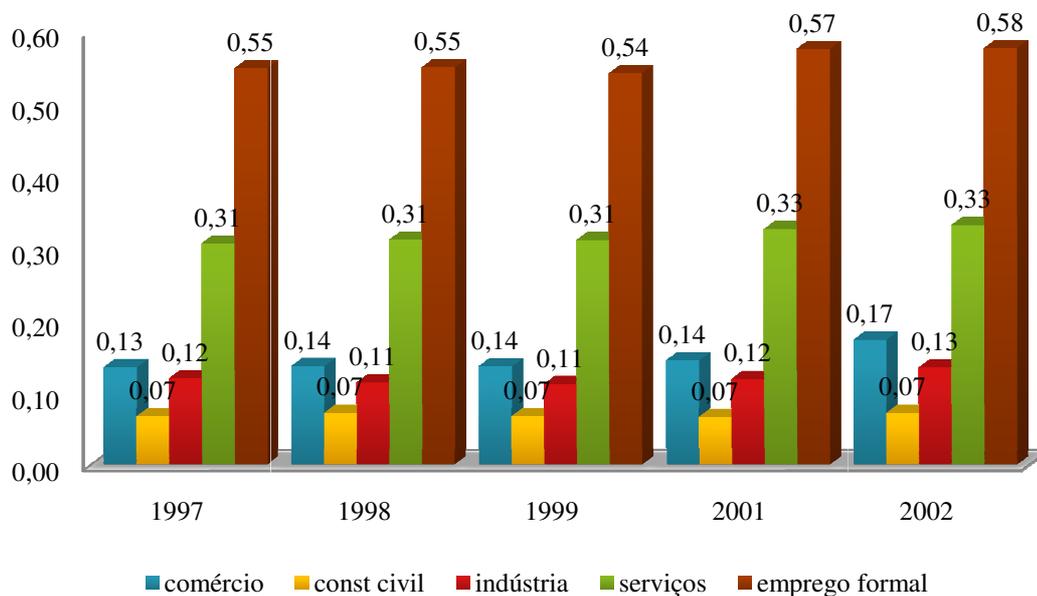
As políticas adotadas no período não refletiam o compromisso com a produção e nem com o emprego, os quais se tornavam um subproduto da preocupação principal que era a de combater a inflação. Em decorrência da prática de elevadas taxas de juros e da manutenção do câmbio valorizado, favorecendo o aumento das importações e da dívida pública, não restou à economia brasileira outro caminho senão o de enfrentar os baixos índices de crescimento econômico e o aumento do desemprego aberto.

#### 4.2.2 Ocupação, desemprego e informalidade

Ao promover a abertura e desregulação da concorrência, Fernando Henrique Cardoso o fez no intuito de modernizar a economia brasileira através de uma inserção internacional mais rigorosa, baseada no tripé: abertura econômica e financeira indiscriminada, sobrevalorização do real e elevadas taxas de juros. No entanto, embora o objetivo tivesse sido o de promover a democratização ao mercado consumidor, o que houve foi uma desestruturação produtiva com reflexos negativos sobre o mercado de trabalho.

Sob aspectos gerais, a desestruturação produtiva esteve condicionada à ampliação dos movimentos de capitais de portfólio estimulados pela liberalização financeira, no entanto, mais sensíveis à instabilidade global e à realização em grandes volumes de Investimento Externo Direto (IED). Isso, sem que, todavia, fossem realizados investimentos em formação bruta de capital fixo nas mesmas proporções (LESBAUPIN, 1999). Considerando-se o fato de que muitas vezes parcelas expressivas de IED acabavam sendo direcionadas à compra ou fusão de empresas, resultantes do processo de privatizações ou do próprio setor privado, tal situação tornou-se ainda mais crítica, tendo em vista o fato de que em decorrência das privatizações milhares de postos de trabalho foram exterminados, visando tornar mais atrativa a venda dessas empresas.

Além disso, sob pretexto de segurar a ameaça inflacionária, circunstancialmente, o governo elevou a taxa básica de juros, o que acabava freando o crescimento da economia e, conseqüentemente, prejudicando a criação de novas vagas de emprego em todos os setores produtivos, acentuando a desvantagem produtiva doméstica diante da concorrência internacional.



**Gráfico 3 - População Ocupada por setores- Brasil 1997-2002**

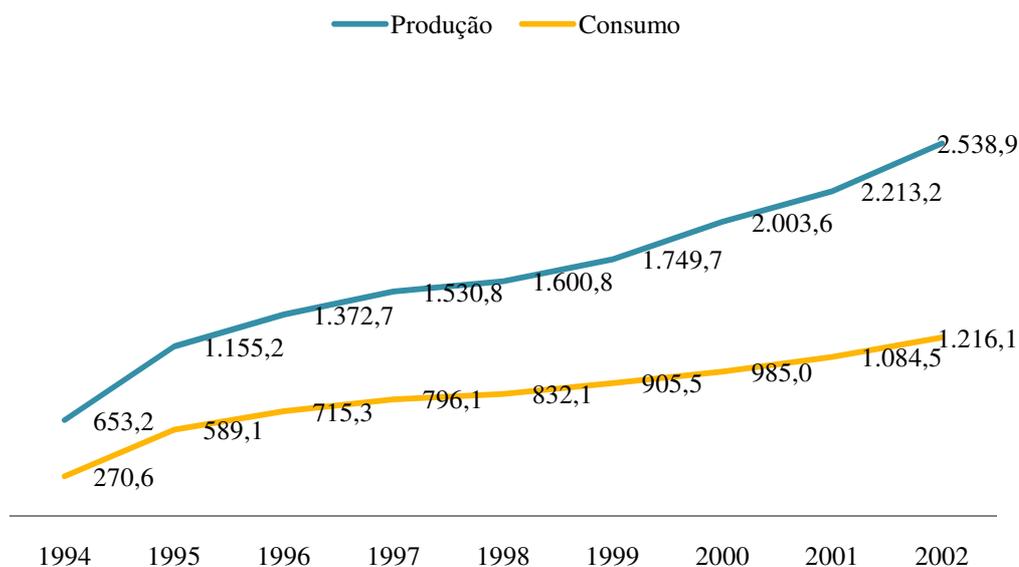
Fonte: Elaboração própria a partir de dados IPEA -IBGE/PME ,2010

Nota: a soma dos percentuais são maiores do que 100 tendo em vista a duplicação nas informações

Conforme os dados apresentados no Gráfico 3, percebe-se a não ocorrência de variações bruscas nas taxas de crescimento da população ocupada, mantendo uma tendência constante em todos os setores apresentados: cerca de 14% para o comércio; 7% sobre a construção civil; 12% na indústria e 30% para serviços.

Embora seja possível verificar um acréscimo na taxa de emprego formal em torno de 5% entre 1997 e 2002, percebe-se o quanto preocupante foi o comportamento no mercado de trabalho se comparados ao intenso crescimento da produção e do consumo, os quais apresentaram aumentos de 289% e 349% respectivamente no período<sup>47</sup> (conforme dados IPEA apresentados no Gráfico 4).

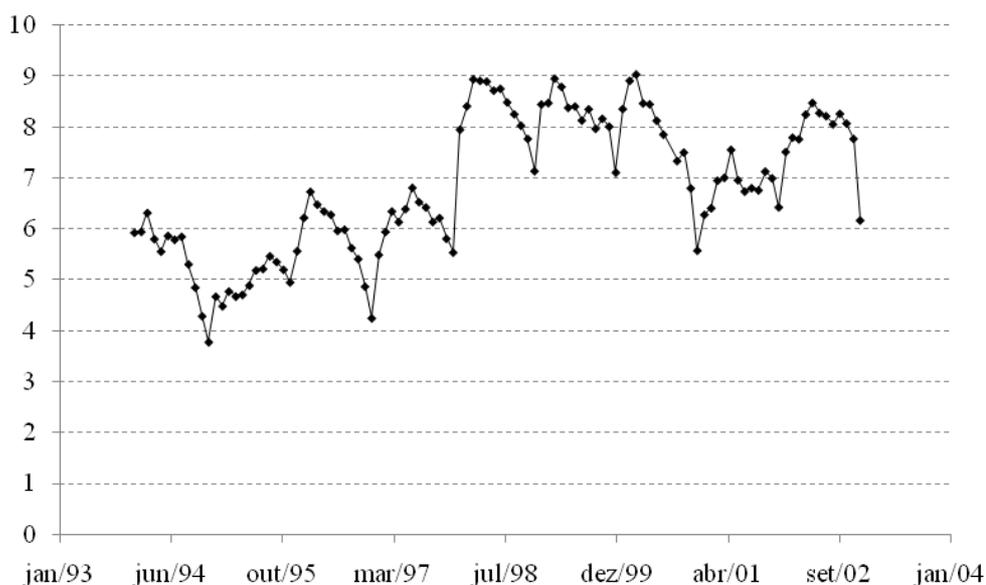
<sup>47</sup> Ano base=1994



**Gráfico 4 - Produção e consumo finais em R\$ (bilhões)- Brasil, 1994-2002**

Fonte: Elaboração própria a partir de dados IPEA -IBGE/PME, 2010

Levando-se em consideração a continuidade do ingresso anual de cerca de 1,5 milhão (LESBAUPIN, 1999) de pessoas no mercado de trabalho, pode-se afirmar que a falta de empregos tornou-se ainda mais dramática. A despeito da queda do emprego formal, houve aumento do desemprego aberto e oculto, os quais alcançaram as mais elevados números entre 1998-99. Em set/2002, último ano do primeiro governo Cardoso, as taxas médias anuais de desemprego aberto eram 56,6% maiores do que aquelas observadas em jan/95.



**Gráfico 5 - Taxa de desemprego aberto mensal, em milhões de pessoas- Brasil jan/1994-dez/02**

Fonte: Elaboração própria a partir de dados IPEA -IBGE/PME ,2010

De acordo com o Gráfico 5, o período entre 1995-2002 foi marcado por oscilações acentuadas na taxa de desemprego aberto. Se por um lado, ainda que houvesse redução significativa de cerca de 50% já durante o primeiro ano de mandato de Cardoso; por outro lado, observa-se uma tendência crescente sobre os índices de desemprego durante os anos seguintes, destacando-se os meses de Nov/95 (taxa de desemprego de 5,2%), Março/98 (8,9% desemprego) e Março/00 com os piores desempenhos, cuja taxa foi de 9% (Ipea).

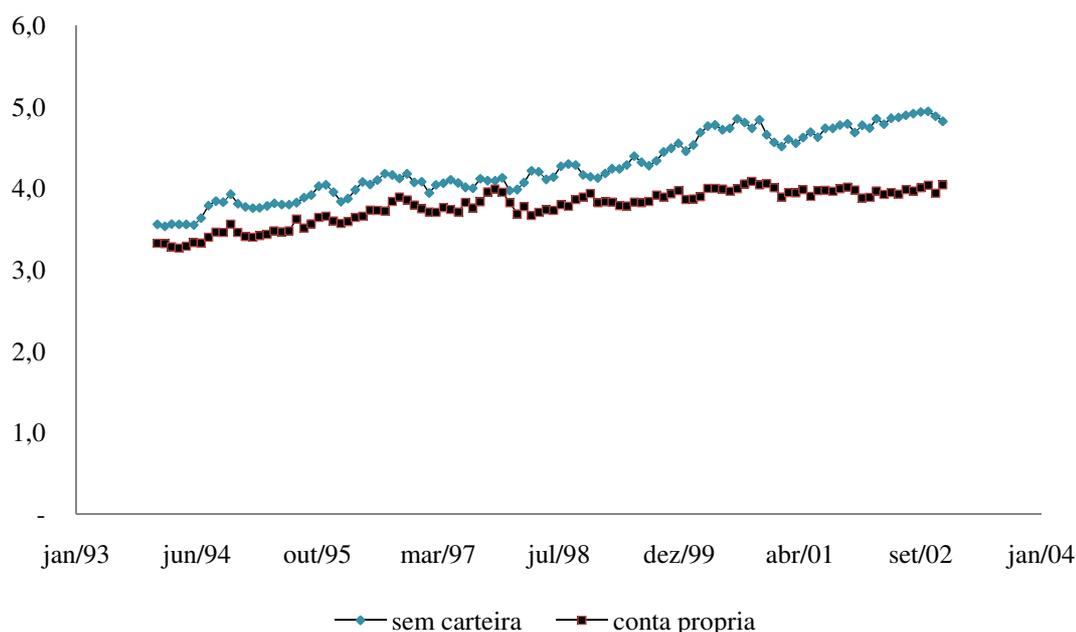
Em relação ao comportamento emprego público Pochmann (2007 b), considera que a partir dos anos 1990 iniciou-se uma fase contraditória em relação às necessidades do país, verificando-se uma regressão do emprego público em relação à população total, à ocupação e à receita disponível.

Ainda que, a nova fase de crescimento despertasse o interesse pela defesa da produção e do emprego nacional, esses somente prevaleceriam mediante comprovado estímulo à competitividade e à integração do sistema produtivo à economia mundial. Segundo Pochmann (2007), o elevado custo para modernizar a indústria nacional bem como a dificuldade em reverter o atraso competitivo que havia se instalado sobre a estrutura produtiva nacional a partir da década de 1980, fez com que o ajuste no setor público trilhasse um caminho marcado por duas orientações principais.

A primeira, sinalizada pela conformação de um novo modelo econômico, cujo papel do Estado passou a ser secundário na atividade econômica, enquanto que o setor privado deveria exercer as funções de carro-chefe da dinâmica econômica. Tal orientação encontrava-

se alinhada à estratégia de estabilidade monetária, sustentada na adoção de uma âncora cambial e elevada taxa de juros reais sob intuito de atrair e manter o ingresso de recursos em moedas fortes. Em virtude do crescente endividamento público, a desmobilização do setor produtivo estatal e a degradação dos serviços públicos passaram a ser justificados pela necessidade de combater a inflação e de pôr fim ao endividamento público. Já a segunda orientação apontava para a transformação do Estado no exercício de suas funções de regulação da concorrência intercapitalista e de atenção às áreas sociais, como educação, saúde e assistência. A realização de reformas administrativa, previdenciária e tributária buscava moldar uma nova configuração do setor público produtivo nacional cada vez mais, caracterizado pela presença de segmentos terceirizados em função da aprovação do Programa Nacional de Desestatização, em 1990.

O desemprego no período 1995-2002 só não foi ainda maior porque houve aumento relevante do emprego por conta própria e sem carteira, sobretudo, nos períodos 1995-98 e 2000-01, períodos críticos para a economia nacional, haja em vista as crises econômicas ocorridas no período: a moratória de Minas Gerais; a crise asiática, a desvalorização do Real; as taxas de juros elevadas; a perda de reservas cambiais, dentre outras. No entanto, se considerado o grau de informalidade em 1999 percebe-se que houve um leve aumento sobre o índice nesse ano, que chegou a 57,6% contra 56,8% em 1998, e recuperando seus patamares a 55,7% em 2002 (conforma dados do Ipea apresentados no Gráfico 6).



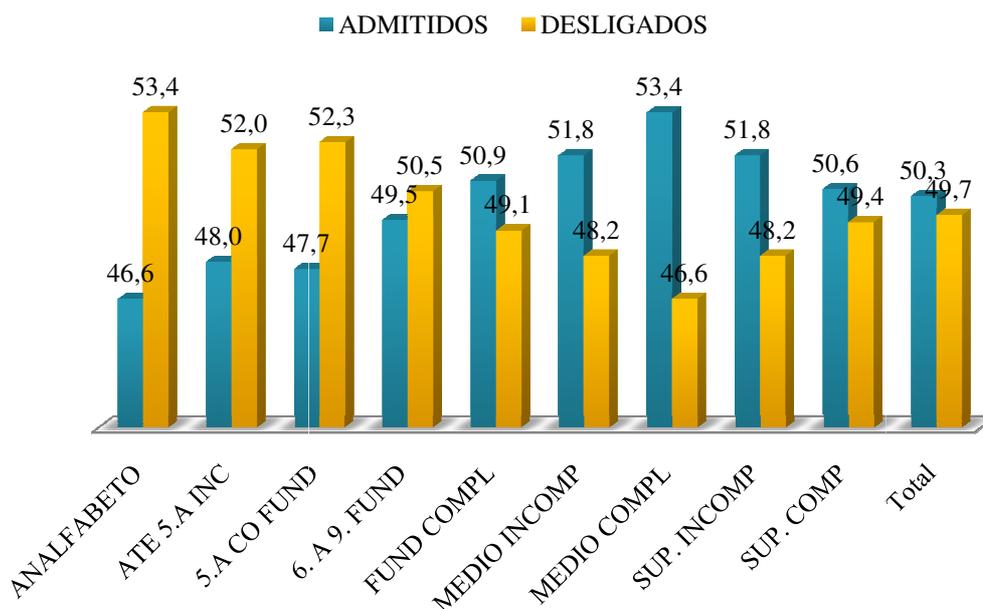
**Gráfico 6 - População ocupada sem carteira e por conta própria (pessoas em bilhões) – Brasil, 1994-2002**  
 Fonte: Elaboração própria a partir de dados IPEA -IBGE/PME ,2010

Dado o fim dos efeitos iniciais da estabilização sobre os rendimentos e o consumo, a participação dos trabalhadores por conta própria apresentou tendência de estabilização a despeito do aumento dos trabalhadores sem carteira a partir de 1998. Tal fato, reflete em grande medida a continuidade do processo de terceirização, expansão dos serviços urbanos e crescente informatização e precarização das condições e relações de trabalho.

Além disso, cabe chamar atenção para o fato de que ao longo dos tempos o rendimento médio mensal nominal do trabalho principal referente ao trabalho sem carteira (inclui-se autônomos e empregadores) apresentou uma tendência de crescimento superior em comparação aos rendimentos com carteira. Para melhor elucidar tal afirmação, basta ter em mente o fato de que em 1995 enquanto os rendimentos com carteira apresentavam valores superiores a 15% do salário nominal praticado no Brasil, os rendimentos sem carteira superavam em torno de 56%, ou seja, cerca de 36% acima dos patamares praticados com carteira assinada, chegando esses patamares a 46% em 1999 (IPEA, 2010).

No entanto, se por um lado o crescimento dos assalariados sem carteira e daqueles que trabalhavam por conta própria favoreceu uma explosão menos intensa do desemprego, por outro lado, tornou as condições e relações de trabalho mais precárias, tendo em vista o fato de que houve uma ampliação na ocorrência de situações em que prevaleceu a não contribuição à Previdência e, portanto, sem acesso à aposentadoria e à saúde pública.

Não restam dúvidas de que o conjunto dessas condições acabou exercendo importante papel sobre o baixo desempenho no mercado de trabalho registrado no período. Corroborando para esse cenário, destacou-se o baixo grau de qualificação da mão-de-obra nacional, ainda que fosse possível verificar elevados índices de desligamentos de empregados com curso superior completo de 49,4%, conforme verificado no Gráfico 7.



**Gráfico 7 - Média de admissão e desligamento de empregados por escolaridade, em %- Brasil, 1995-2002**

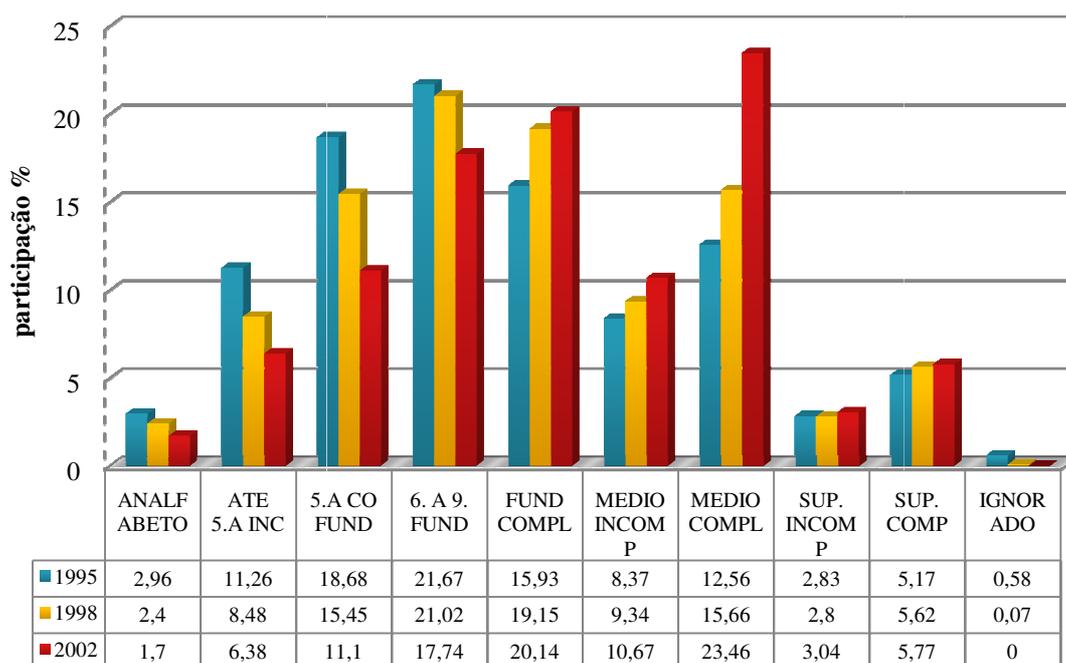
Fonte: Elaboração própria a partir de dados Ministério do Trabalho e Emprego/CAGED-estatístico, 2010.

Notas: a) Até 5.A Inc - Até o 5º ano Incompleto do Ensino Fundamental; b) 5.A Co Fund - 5º ano Completo do Ensino Fundamental; c) 6. A 9. Fund - Do 6º ao 9º ano Incompleto do Ensino Fundamental; d) FUND COMPL - Ensino Fundamental Completo; e) MEDIO INCOMP - Ensino Médio Incompleto; f) MEDIO COMPL - Ensino Médio Completo; g) SUP. INCOMP - Educação Superior Incompleta; h) SUP. COMP - Educação Superior Completa.

Embora o grau de admissão não apresentasse margens significativamente maiores dos índices de demissão nos diversos segmentos de instrução, no total verifica-se que as admissões superaram as demissões. Contribuíram para essa situação o aumento sobre os índices de admissão de trabalhadores com escolaridade superior ao ensino fundamental completo, principalmente, do ensino médio completo. Por outro lado, ressalta-se que as demissões ocorreram em maiores valores para analfabetos e trabalhadores com ensino fundamental incompleto – com até o 9º ano.

A melhoria nos índices de qualificação da mão-de-obra pode ser comprovada através da análise do Gráfico 8. De acordo com as estatísticas, percebe-se que houve aumento

significativo na atividade industrial em termos de participação de empregados com grau de instrução de ensino médio completo, assim como queda acentuada sobre a participação de funcionários, cuja escolaridade era de até o quinto ano completo do ensino fundamental. Em partes, tal processo consegue explicar porque mesmo diante de um aumento da demanda por bens de consumo o mercado de trabalho na indústria não evoluiu no mesmo ritmo.



**Gráfico 8 - Participação do emprego na indústria conforme grau de instrução, em % - Brasil, 1995-2002**

Fonte: Elaboração própria a partir de dados Ministério do Trabalho e Emprego/CAGED-estatístico, 2010.

Notas: a) Até 5.A Inc - Até o 5ª ano Incompleto do Ensino Fundamental; b) 5.A Co Fund - 5ª ano Completo do Ensino Fundamental; c) 6. A 9. Fund - Do 6ª ao 9ª ano Incompleto do Ensino Fundamental; d) FUND COMPL - Ensino Fundamental Completo; e) MEDIO INCOMP - Ensino Médio Incompleto; f) MEDIO COMPL - Ensino Médio Completo; g) SUP. INCOMP - Educação Superior Incompleta; h) SUP. COMP - Educação Superior Completa.

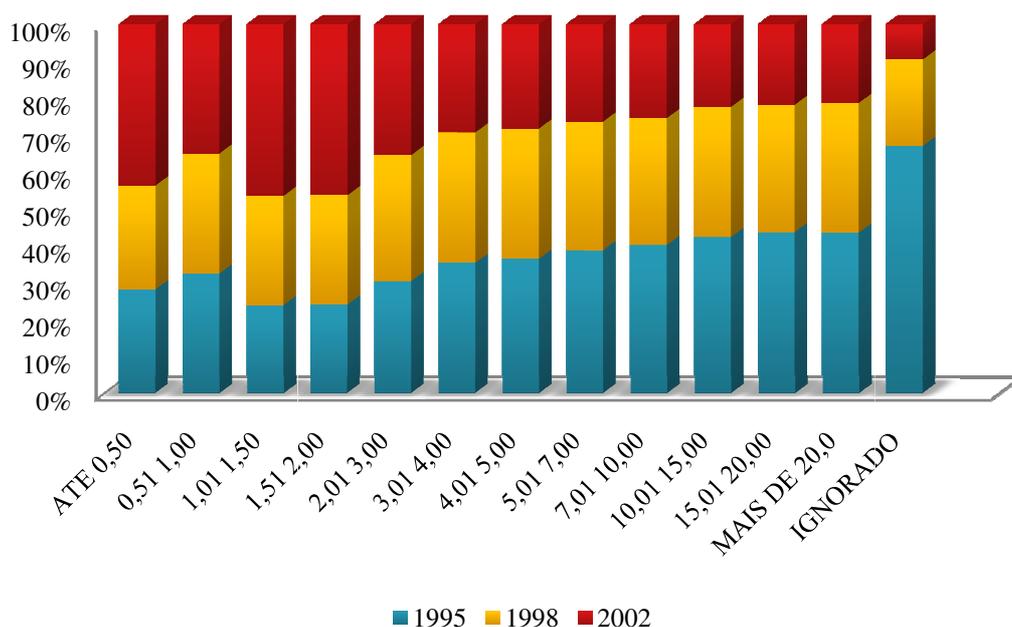
Sob aspectos gerais, o número de pessoas desocupadas tende a ser relativamente baixo para os trabalhadores não qualificados e para os trabalhadores qualificados, e elevado para os trabalhadores semi-qualificados. Sob tais circunstâncias, o desemprego acabaria sendo elevado nesse grupo em função da incerteza em empregar a mão-de-obra disponível, tendo em vista o grau de qualificação da mesma.

O pressuposto básico adotado pelo empregador é que dado o baixo grau de qualificação dos trabalhadores, existe pouca diferenciação entre eles. Tendo em vista o elevado grau de homogeneidade dentro dos integrantes do grupo, todos os trabalhadores pertencentes ao grupo dos semi-qualificados passam, à priori, serem considerados como

indivíduos de produtividade igualmente baixa, porém com custo mais elevado em relação aos trabalhadores não qualificados (ROSANDISKI E SILVA, 1999).

Por outro lado, em relação aos trabalhadores qualificados, a situação é exatamente a inversa, pois, na medida em que o grau de qualificação da força de trabalho aumenta, é de se esperar que os trabalhadores se tornem relativamente mais heterogêneos e diferenciados.

Além disso, deve-se levar em consideração que o desemprego também se baseia no funcionamento do mercado e no desejo dos trabalhadores de receberem maiores salários. Ao se analisar a faixa de rendimentos médio, praticados na indústria, constatou-se que houve um arrefecimento de 49% na participação da faixa entre 15 e 20 salários, e de 50% na participação percentual dos rendimentos acima de 20 salários entre 1995 e 2002, apesar de ter havido um aumento significativo na participação de baixas remunerações de 270% (até três salários mínimos) no mesmo período (RAIS, MTE).



**Gráfico 9 - Faixa de rendimento médio na indústria, em %- Brasil, 1995-2002**

Fonte: Elaboração própria a partir de dados Ministério do Trabalho e Emprego/RAIS, 2010

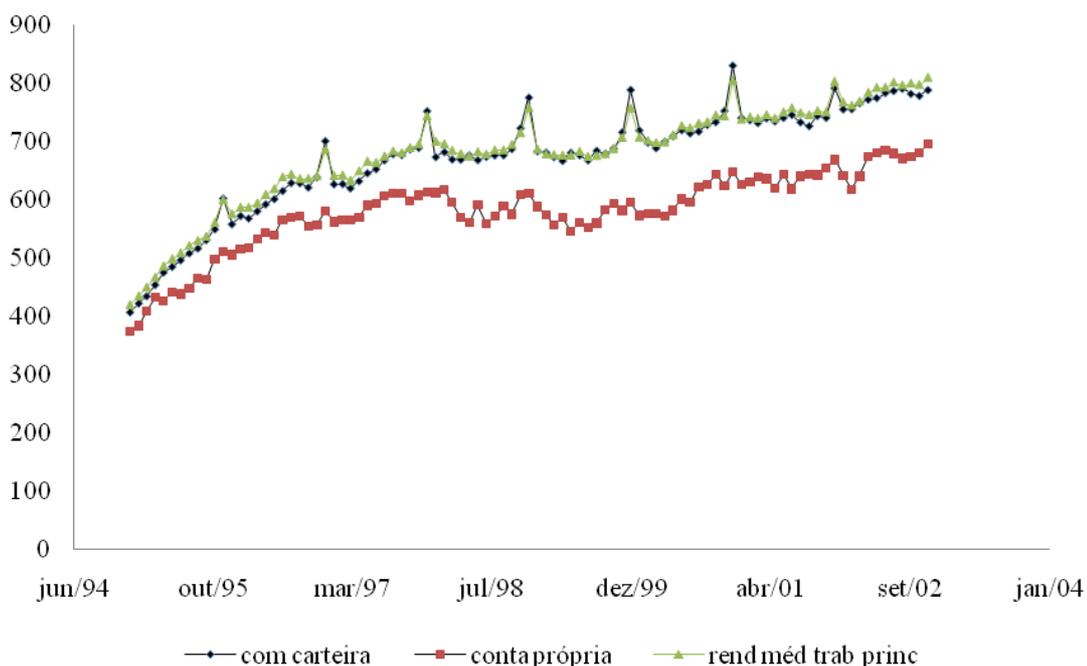
Nota: Dados referentes a empregados em 31/dez; e rendimentos médios em relação ao número de salários mínimos.

Diante desses indicadores, conclui-se que durante os governos de Cardoso houve uma mudança significativa sobre o perfil do emprego associado à presença de maiores exigências de escolaridade e redução sobre a faixa salarial. Tal fato elucidada a influência do processo de abertura sobre a economia nacional no que tange à redução de postos de trabalho em muitos setores e consequente aumento do desemprego, principalmente, aquele decorrente da utilização de novas tecnologias, assim como com menor grau de instrução.

Desse modo, pode-se dizer que apesar do resultado pouco positivo sobre os índices de empregabilidade, o comportamento do mercado de trabalho durante o período analisado apresentou certo dinamismo levando-se em consideração não somente o grau maior de exigibilidade escolar da mão-de-obra contratada, como também, a expansão do consumo interno.

#### 4.2.3 Rendimento e massa salarial

No que se refere ao rendimento médio recebido pelo trabalho principal, percebe-se que o mesmo apresentou uma alta significativa de 93% entre 1995-02, alcançando patamares de R\$ 810,48 em 2002 em contraposição aos R\$ 420,34 aplicados em 1995 (a preços variáveis).

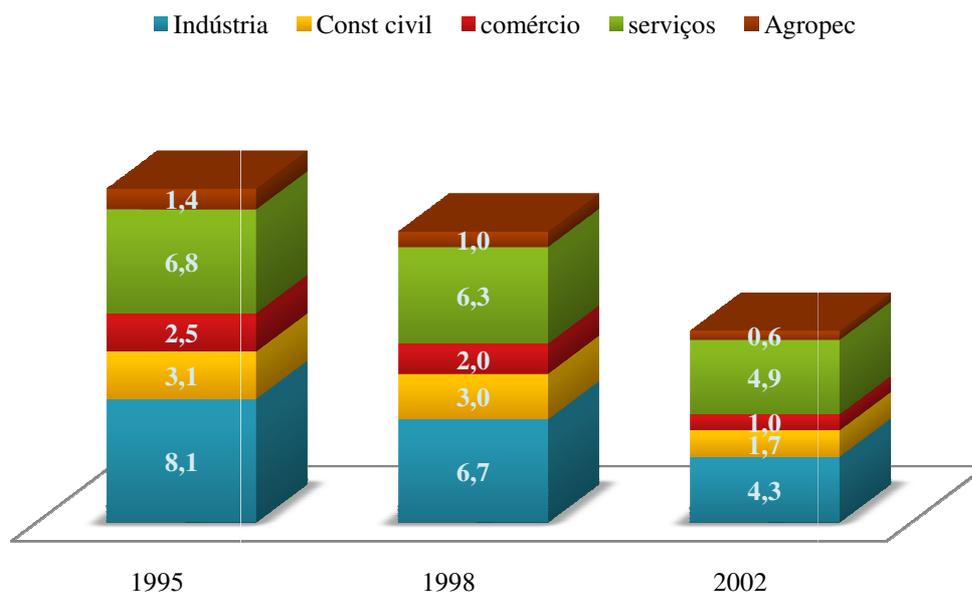


**Gráfico 10 - Rendimentos médios do trabalho principal; do trabalho principal com carteira e do trabalho principal por conta própria, em R\$- Brasil, 1995-2002**

Fonte: Elaboração própria a partir de dados IPEA -IBGE/PME ,2010

Em boa medida, o movimento de elevação dos rendimentos médios pode ser atribuído à evolução dos rendimentos dos empregados com carteira. Embora tivessem obtido ganhos, os trabalhadores por conta própria experimentaram aumentos menores em relação aos trabalhadores com carteira (variação de 86% entre 1995-02). No entanto, aumento superior se comparados aos rendimentos dos autônomos (ganhos de 79%) e dos empregadores (ganho de 70,4%) (IPEA, 2010).

Em termos de atividades, a prestação de serviços e a indústria foram os que apresentaram maiores participações de rendimentos entre 10 e 15 salários mínimos em 2002, embora houvesse uma queda significativa sobre esses índices em relação a 1995, conforme mostra o Gráfico 11.



**Gráfico 11 - Participação da faixa de rendimentos de 10 a 15 salários mínimos nominais por setor produtivo, em (%) – Brasil, 1995-2002**

Fonte: Elaboração própria a partir de dados IPEA -IBGE/PME ,2010

Se por um lado, a análise dos indicadores demonstrou uma queda generalizada sobre rendimentos da população brasileira, por outro lado, devido ao controle da inflação de forma consistente e duradoura, juntamente com o avanço nas políticas sociais, é possível afirmar que houve um aumento do efeito-renda no período pós-Plano Real, quando então se tornou possível a redução dos índices de pobreza extrema<sup>48</sup>. Para elucidar tal afirmação, basta levar em consideração o fato de que somente, em 2001, o salário mínimo chegou a apresentar ganhos reais superiores a 30% comparado com o valor vigente antes da estabilização (Ipea). Além disso, o número de indigentes sobre a população que em 1991 era de 20,24%, em 2000 esse percentual havia baixado para 16,32; e a renda *per capita* média domiciliar dos extremamente pobres que em 1997 era de R\$ 54,06, em 2002 era de R\$ 55,82 (embora muito pequeno o aumento foi de 3,25%)<sup>49</sup>.

Em relação à ampliação das políticas de proteção social, destacou-se o conjunto de reformas introduzido a partir de 1995, o qual, entre outras medidas, foi responsável pela extensão do seguro desemprego a novas categorias sociais (como os empregados domésticos, além de ampliar o prazo de vigência do seguro de 4 até 6 meses), bem como da criação de Bolsa Qualificação. Em 2001, o seguro desemprego cobria cerca de 4,4 milhões de

<sup>48</sup> Ou seja, da proporção populacional em condições abaixo da linha da pobreza.

<sup>49</sup> Dados IPEA, com base no valor de out/2009.

trabalhadores (53% dos demitidos) e envolvia gastos da ordem de 0,5% do PIB (Ministério do Planejamento, 2002).

No que tange ao trabalho, duas outras esferas merecem destaque no que diz respeito à introdução de inovações: o plano de capacitação – financiado com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e voltado, sobretudo, para os trabalhadores desempregados e de baixa qualificação – e os programas de inserção produtiva, especialmente, os de microcrédito e de apoio às micro e pequenas empresas – Programa de Geração de Emprego e Renda (Proger), Proger Rural, Programa de Apoio à Agricultura Familiar (Pronaf), Programa de Crédito para a Reforma Agrária (Procera) e Programa de Crédito Produtivo Popular, do BNDES.<sup>50</sup>

Quanto às mudanças de legislação sindical e trabalhista, pode-se afirmar que nenhuma alteração significativa foi introduzida no período. Sob aspectos gerais, o debate em torno desse assunto, apesar de longa data, somente nos anos 1990 a regulação das relações contratuais acabou sendo inserida com maior rigor na agenda pública, concentrada em dois temas: os custos indiretos da mão-de-obra e a rigidez dos contratos.

Embora nenhuma reforma significativa tenha ocorrido sobre essas áreas do trabalho durante o governo Cardoso, tendo em vista a permanência dos estatutos que regulam as relações trabalhistas (a CLT e a Legislação Sindical), destacam-se entre as principais mudanças a desindexação salarial; a extensão da abrangência do contrato por tempo determinado – antes restrito às atividades transitórias, sempre que resultante de negociação coletiva – a instituição do banco de horas (alternativa ao pagamento de horas extras); a instituição da modalidade da suspensão do contrato de trabalho por período de dois a cinco meses, associada à qualificação profissional e à bolsa-qualificação; a instituição do regime de trabalho em tempo parcial (com jornada até 25 horas e salário proporcional); a introdução do instituto da mediação trabalhista e das comissões de Conciliação Prévia; e o reforço dos mecanismos de fiscalização do trabalho (DRAIBE,2003).

#### 4.3 POLÍTICAS PÚBLICAS E A GERAÇÃO DE RENDA

Apesar de o comportamento do mercado de trabalho não ter sido muito positivo durante o período correspondente aos dois mandatos de Cardoso em termos de

---

<sup>50</sup> Embora relevantes, muitas dessas propostas não produziram o efeito desejado conforme estabelecido na Estratégia de 1996 - qual seja, consolidar no Brasil um eficiente Sistema Público de Emprego - capaz de assegurar o avanço de forma significativa na articulação do seguro-desemprego com os serviços de intermediação de mão-de-obra e de qualificação profissional.

empregabilidade e remuneração da mão-de-obra, percebe-se que houve uma melhoria sobre os indicadores sociais de um modo geral em função do aumento dos gastos em programas sociais – haja vista o fato de que o IDH em relação à renda ser de 0,69 em 1991, passando para 0,72 no ano de 2000 (IPEA).

Essa ampliação do gasto social vem sendo complementada por maior foco (isto é, direcionamento de uma parcela crescente dos gastos para as camadas sociais de menor renda) e por eficiência (ou seja, pelo maior impacto, em termos de bem-estar social, de cada real investido). Os avanços nessa área, embora significativos, não foram maiores por conta do déficit previdenciário e dos níveis extremamente elevados de vinculação de receitas em prol dos grupos mais organizados (e menos pobres) da sociedade. (REIS E URANI, 2005, p.15).

Somente entre 1998 e 2002 o gasto social federal aumentou cerca de 2% do PIB, saindo de 14% para 16% do PIB. Dentre os setores de maior destaque, situaram-se a previdência, a saúde e a assistência social (REIS E URANI, 2005:14).

A política assistencial e da saúde foram bastante alteradas em função da implantação de um conjunto expressivo de mudanças definidas na Constituição de 1988 e na Lei Orgânica da Assistência Social (Loas), de 1993. De acordo com esses critérios, políticas públicas fundadas sob os direitos sociais básicos deveriam ser respaldadas em ações permanentes e dirigidas a setores vulneráveis segundo suas necessidades.

Já em seu primeiro mandato, Fernando Henrique implantou medidas limitando a atuação de agências assistenciais (e clientelistas por excelência, basta ter em mente os escândalos que envolveram a LBA), bem como deu início ao novo programa de transferência monetária a idosos carentes e pessoas portadoras de deficiências físicas<sup>51</sup>, e da implantação, em todo o país, das instituições e dos órgãos do novo sistema: Conselho Nacional da Assistência Social (Conanda), Fundo Nacional da Assistência Social, e os conselhos e fundos estaduais e municipais.

Ao final do primeiro período do governo FHC, o país já contava com um sistema nacional de assistência social de forte institucionalidade, apoiado em fundos, órgãos e conselhos estaduais e municipais e periodicamente mobilizado por conferências nacionais, foro privilegiado da formação da política (DRAIBE, 2003, p.87).<sup>52</sup>

---

<sup>51</sup> Tal programa foi implantado por conta da Lei Orgânica da Assistência Social e, em 2002, cobria cerca de 1,5 milhões de pessoas.

<sup>52</sup> Dos 5.560 municípios do país, em 2001, 4.105 cumpriam todos os requisitos da gestão descentralizada: conselhos, fundos e planos (cf. Brasil, MPAS, 2001).

Paralelamente a essa política, outra frente de ação, voltada ao combate à pobreza, foi implantada primeiramente através do Programa Comunidade Solidária<sup>53</sup>; e, posteriormente, no segundo mandato, através dos seguintes programas: Programa Comunidade Ativa, Projeto Alvorada e Rede de Proteção Social.

Ainda no segundo mandato, tal política acabou sendo reformulada ganhando uma conotação mais empresarial denominada de Comunidade Ativa e, sob a qual, passou-se a estimular e coordenar, em parceria com o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae), programas de desenvolvimento local nos municípios mais carentes (cf. Brasil, Presidência da República, 2003). Ao mesmo tempo, outro programa teve início, o Projeto Alvorada.

Por um lado, a própria estabilização abriu espaço para o ressurgimento do crédito pessoal e ao consumidor, assim como para uma vasta e diversificada experimentação no campo do microcrédito – cujos resultados, no entanto, ainda são modestos. Por outro lado, o Sebrae deixou paulatinamente de operar no atendimento às micro e pequenas empresas no varejo para se concentrar em operações nas cadeias produtivas e na promoção do ‘desenvolvimento local integrado e sustentável’ (em parceria com a Comunidade Ativa) (REIS E URANI, 2004, p.16).

O Projeto Alvorada, lançado em 2000, representou uma forma de articular diversos programas de forma coordenada (ao todo foram definidos 15 programas em diferentes áreas: educação, saúde, trabalho, etc.) visando melhorar o foco das políticas públicas a partir da aceitação de dois critérios de elegibilidade: um regional – baseado em Índices de Desenvolvimento Humano municipais, e outro de renda domiciliar. Tendo em vista os critérios adotados, o maior foco do gasto público social acabou sendo a população mais pobre, a qual pode se beneficiar das políticas públicas, haja vista as medidas compensatórias utilizadas para amenizar a insuficiência de renda.

Posteriormente, nos dois anos finais do segundo mandato, o programa havia evoluído para um novo patamar, de tal maneira a abarcar uma diversidade maior de assuntos relacionados à transferência de renda.

Intitulado de Rede Social, o novo programa passou a integrar 22 projetos nas áreas de saúde, educação, previdência e trabalho, destinados à prestação de serviços sociais básicos e de transferências monetárias à população de baixa renda. Além disso, outro fator que parece ter efetivamente alavancado e ampliado o escopo da Rede foi a aprovação do Fundo de

---

<sup>53</sup> O Programa Comunidade Solidária foi criado pelo governo federal em 1995 através da assinatura do Decreto n. 1.366 pelo Presidente da República. Em dezembro de 2002, foi encerrado sendo substituído pelo Programa Fome Zero. Tal programa fazia parte da Rede de Proteção Social, sendo presidido pela então primeira-dama do país, Ruth Cardoso, estando diretamente vinculado à Casa Civil da Presidência da República.

Combate à Pobreza<sup>54</sup>, no mesmo ano. Nessas condições, estabelecia-se a Rede Social Brasileira de Proteção Social, concebida como um conjunto de projetos destinados a reduzir a vulnerabilidade social das camadas mais pobres sob diversos aspectos, através da transferência de recursos monetários disponibilizados através dos seguintes programas: a) Bolsa-Escola (MEC); b) Bolsa-Alimentação (MS); c) Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti) (MPAS); d) Programa do Agente Jovem (MPAS); e) Bolsa-Qualificação (MT); f) Benefício Mensal – Idoso (MPAS); g) Benefício Mensal – Portadores de Deficiência (MPAS); h) Renda Mensal Vitalícia (MPAS); i) Bolsa-Renda (seguro-safra) (MA); j) Auxílio-gás (MME); l) Aposentadorias Rurais (MPAS); m) Abono Salarial PIS/Pasep (CEF); n) Seguro-desemprego (MT).

No entanto, Barros e Carvalho (2004) destacam o fato de as políticas sociais serem pouco efetivas na redução da pobreza. Segundo os autores, a baixa efetividade desse tipo de política no Brasil é decorrente de um conjunto de fatores que impedem a redução do alto grau de desigualdade. Não se trata de um problema relacionado à falta de amplitude e abrangência, bem como de diversificação do leque de políticas existentes, mas sim, da falta de coordenação entre essas, conforme salientam os autores:

Então por que uma política com todas estas qualidades e com um generoso orçamento é tão pouco efetiva no combate à desigualdade? A resposta é seguramente complexa. Dois fatores se destacam para explicar esse aparente paradoxo. O primeiro deles diz respeito ao grau de focalização da intervenção, isto é, para que uma política social de combate à pobreza seja efetiva, é preciso que ela atinja os verdadeiramente pobres. O segundo fator é a eficácia, ou seja, as intervenções devem melhorar o bem-estar dos beneficiários, seja expandindo sua capacidade produtiva ou o grau de utilização desta capacidade ou mesmo garantindo que as necessidades básicas deste grupo estejam sendo satisfeitas (BARROS E CARVALHO, 2004, p.439).

Sob circunstâncias gerais, entre outros fatores que contribuíram para o baixo desempenho das políticas sociais, devem-se destacar a má focalização dos programas sociais; a falta de informação sobre a eficácia dos programas; o atendimento não integrados dos variados programas para com os beneficiários; a falta de igualdade de oportunidades em certos casos relacionados à falta de informação da existência de programas sociais em sua localidade por parte dos potenciais beneficiários; a pouca coordenação entre programas federais, estaduais e municipais; a falta de interação entre os diversos programas sociais existentes, decorrente em parte pela falta de um cadastro nacional que abrangesse as três

---

<sup>54</sup> O Fundo foi criado por Emenda Constitucional de dezembro de 2000, tendo como fonte de recursos, até 2002, um percentual da CPMF: 0,08% da alíquota de 0,38%.

esferas do governo; a homogeneidade regional e padronização de programas federais entre as diversas regiões do país a despeito das disparidades regionais existentes; como também a falta de participação comunitária no delineamento dos programas em sincronia com as necessidades locais; e a participação incipiente do setor privado na execução dos serviços concebidos nos programas (BARROS E CARVALHO, 2004).

Para que os programas de distribuição de renda pudessem ser sustentáveis e eficazes no longo prazo, necessitaria a implantação de uma reforma educacional concomitante e condizente ao suprimento das necessidades sociais. Embora implementadas mudanças significativas no sistema educacional brasileiro, cujas ações estiveram concentradas principalmente durante o primeiro mandato de Fernando Henrique, em seu conjunto, estas, introduzidas no sistema educacional brasileiro a partir de 1995, não produziram o efeito esperado tendo em vista o fato de ter se limitado ao ensino fundamental (embora também tenha sido iniciada nos níveis médio e infantil) além de realizada parcialmente.

Dentre as principais mudanças situam-se:

- a) Plano da qualidade e conteúdos do ensino: entre as medidas principais envolvidas ressaltaram-se, de um lado, o reforço e a ampliação dos programas nacionais de capacitação docente, sendo a TV Escola o principal deles; de outro, a modernização dos conteúdos do ensino fundamental e médio foi o objetivo da elaboração e da distribuição, a todos os professores das redes públicas, dos Parâmetros Curriculares (PCNs);
- b) Plano das avaliações educacionais, em apoio às atividades de supervisão e monitoramento da qualidade do ensino: consistia na modernização e a rotinização da produção de estatísticas educacionais, concebidas a partir da implantação do sistema nacional de avaliações pedagógicas, abrangendo os três níveis de ensino;
- c) Plano de financiamento do ensino fundamental: a medida central foi a reforma do financiamento e da sistemática de gastos do ensino fundamental, por meio do Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef);
- d) Plano da organização e sistema decisório: sob forte orientação descentralizante, as medidas principais envolveram a radical descentralização dos programas federais de apoio ao ensino fundamental e, por intermédio do Fundef, de estímulo à municipalização daquele nível de ensino público de nível fundamental, e às regras da distribuição e da aplicação dos recursos do salário educação. Entre os objetivos dessa medida, concentram-se o de garantir recursos mínimos para o ensino

fundamental, bem como reduzir as disparidades de gasto no interior de cada estado e no país como um todo através da complementação dos recursos faltantes por parte da União.

Além disso, a reforma proporcionou melhoria sobre os salários docentes, já que sob a nova sistemática pelo menos 60% dos recursos totais do Fundef seriam destinadas obrigatoriamente à remuneração dos docentes de nível fundamental. Sob tais condições, pode-se afirmar que o Fundef representou um projeto inovador no sentido de buscar alternativas para sanar o problema da educação de modo a reordenar a aplicação dos recursos de forma redistributiva, além de promover melhorias no nível do gasto médio por estudante, nos salários médios e na qualificação dos docentes.

Apesar de todas as suas limitações em cumprir de forma abrangente e duradoura o problema da pobreza e da desigualdade social, a adoção de políticas sociais, a partir da segunda metade dos anos 1990, representou o início de um processo complexo em uma economia que passava por um momento de turbulências e reajustes estruturais decorrentes de mazelas que se prolongavam de longa data e que portanto, não teriam seu curso alterado em um curto espaço de tempo.

#### 4.4 SÍNTESE CONCLUSIVA

Com a abertura comercial, a reestruturação das empresas privadas, a privatização das empresas estatais e a reforma da administração pública, o Brasil passou por significativas mudanças que refletiram sobre o crescimento da economia. Em função da redução da participação do Estado, o início da década de 1990 foi marcado pela redução do nível da capacidade produtiva e, conseqüentemente, aumento da taxa de desemprego aberto com crescente precarização das condições de trabalho.

Sob tais circunstâncias, a adoção de políticas econômicas, principalmente as cambiais e as monetárias favoráveis ao aumento das taxas de juros, contribuíram para que houvesse ainda mais uma retração nas atividades produtivas.

O aumento do desemprego costuma estar associado a três explicações fundamentais: fatores estruturais (como o crescimento do PIB, grau de escolaridade da população economicamente ativa, concentração de renda, etc), conjunturais (como estabilidade, abertura econômica, etc) e sazonais. No caso da economia brasileira, os elevados índices de desemprego que marcaram o período compreendido entre 1995-2002 possuiu como principais causas não somente a configuração do o momento histórico ao qual o país vivenciava-

marcada pela reestruturação produtiva e reduzida presença do Estado no sentido de empresário –como também, a presença de fatores estruturais relacionados aos baixos índices de crescimento da economia; a presença de mão-de-obra desqualificada ou nível de qualificação aquém das exigências reivindicadas pelo contexto globalizado; bem como a presença de uma legislação trabalhista onerosa, com reflexos negativos sobre a competitividade produtiva.

Conforme análise dos dados relativos à escolaridade e trabalhadores demitidos, foi possível constatar que, se por um lado, os maiores índices de desemprego ocorreram entre os grupos com baixo grau de instrução, por outro lado, percebe-se também uma redução sobre os níveis de rendimentos – acima de dois salários mínimos – pagos aos trabalhadores. Isso significa dizer que, apesar das exigências de maior qualificação da mão-de-obra, essa também passou a ser mais mal remunerada.

De qualquer forma, observa-se que vários indicadores apresentaram melhora durante o período – tais como educação, saúde, renda familiar, trabalho infantil e acesso a bens de consumo duráveis. Através da implantação de uma série de programas decorrentes de políticas sociais, foi possível reduzir os índices de pobreza absoluta do país e obter melhorias no desempenho do índice de desenvolvimento humano.

## 5 REGIME DE INSERÇÃO INTERNACIONAL

### 5.1 INTRODUÇÃO

O objetivo central deste capítulo é examinar as características do regime de inserção internacional brasileiro entre 1995 e 2002 e seus efeitos sobre o desempenho da economia nacional através da análise da evolução do comércio com o exterior.

A abordagem sobre o regime de inserção internacional requer que se leve em consideração o fenômeno de abertura e liberalização econômica relacionado à crescente internacionalização e interdependência dos mercados decorrentes da adoção de novas tecnologias desenvolvidas através da chamada Terceira Revolução Industrial, da formação de áreas de livre comércio e, sobretudo, do avanço da globalização financeira.

Nessas circunstâncias, não se trata mais de proteger a economia nacional do fluxo internacional de capitais e de mercadorias, mas de regular, impor limites e coibir abusos, assim como criar as condições para que as empresas nacionais possam competir interna e externamente. Isso porque o desempenho comercial de uma economia reflete a posição por ela ocupada no cenário mundial, não apenas decorrente da articulação no jogo de poder, mas também e, principalmente, em função da capacidade de seus líderes locais lograrem políticas consensuais que alavanquem sua competitividade e acelerem a viabilização do cumprimento das metas e objetivos de desenvolvimento.

Além disso, torna-se necessário a adoção de políticas de estabilidade, capazes de transportar a índices sustentáveis de crescimento, de maneira a permitir a expansão da economia e, simultaneamente, reduzir a concentração de renda e as desigualdades produzidas pelo sistema alternativo sem, no entanto, arrefecer suas vantagens em relação as demais economias através de articulação externa coerente e destinada ao cumprimento dos objetivos pré-estabelecidos (AMARAL, 2008).

Em sua atuação, que compreende desde sua ocupação como chanceler a Presidente da República, passando pelo cargo de ministro da Fazenda, Fernando Henrique Cardoso procurou substituir práticas e visões do Brasil pré-globalização por outra perspectiva. Visões estas que permitissem à economia ajustar-se às realidades globais sem perda de sua autonomia na medida do possível e sem deixar de seguir princípios prevaletentes na conduta externa nacional desde os primórdios da república.

No momento de sua posse como chanceler durante o governo de Itamar Franco, sublinhou em seu discurso o interesse de atuação do Brasil não apenas nos vizinhos mais

próximos como nos mais distantes, a exemplo da China, Japão, União Europeia e Oriente Médio. No entanto, não deixou de lado a importância exercida pela diplomacia na adoção de uma conduta coerente e articulada entre os interesses nacionais e as oportunidades internacionais.

Embora seja importante para a diplomacia a preservação de uma conduta coerente, é essencial que a política externa sinta os ventos do mundo. Não para curvar-se a eles, mas para utilizá-los na direção do interesse nacional e poder assim projetá-lo com algum impacto num mundo de acelerada mudança. Precisa, portanto, ser flexível para permitir ajustes que deixem o peso da tradição trabalhar em favor dos interesses contemporâneos. País com interesses múltiplos como o nosso é avesso a interesses excludentes, como foi Rio Branco (FERNANDO HENRIQUE CARDOSO, 2006, p. 604).

Já como ministro, iniciou o processo de estabilização da economia, com a criação do Plano Real, o que permitiu dar sequência às reformas estruturais relacionadas à abertura econômica e à inserção internacional. Esse tipo de posicionamento permitiu a obtenção de alguns ajustes na matriz emergente da política externa brasileira a partir da substituição de uma matriz desenvolvimentista por outra, coerente com o ordenamento internacional e de aceitação geral das bases do sistema.

No âmbito multilateral, a postura adotada, em parte decorrente da busca pela vaga permanente no Conselho de Segurança, caracterizou-se pelo abandono do discurso terceiro mundista e da compreensão internacional baseada no conflito norte-sul (SILVA, 2008).

No âmbito bilateral se, por um lado, a principal mudança da política externa concentrou-se na aproximação com os países desenvolvidos em detrimento da relação política e econômica com os países em desenvolvimento; por outro lado, o aspecto da continuidade esteve relacionado à manutenção de uma postura divergente em relação aos EUA – embora centrados em questões mais pontuais e menos sistêmicas – bem como a permanência na diversificação de parcerias como meio de garantir maiores possibilidades de manobras políticas.

No plano político, o país ampliou o alinhamento aos princípios internacionais através do apoio e repúdio à produção de tecnologias de destruição em massa, como também a defesa do multilateralismo como instrumento de articulação e de integração regional. Foram estes objetivos que nortearam a assinatura, por parte do Brasil, de um acordo inter-regional de cooperação com a União Europeia (em 1995) e o afastamento da proposta de implantação de uma área de livre comércio para o continente americano (ALCA) no curto prazo.

Por assim dizer, a forma de inserção instaurada a partir dos anos 90 e denominada “autonomia pela participação” objetivava alterar a conduta externa nacional ora marcada pela busca de parceiras capazes de alavancar o processo de industrialização por substituição das importações (caso dos governos desenvolvimentistas), ora marcadas pelo provimento de capital necessário ao financiamento da atividade produtiva e da dívida externa brasileira.

De acordo com essa visão, o Brasil passou a atuar em temas conflituosos presentes desde a guerra Fria que isolaram o Brasil até 1994, quando então o governo assinou o acordo TRIPS<sup>55</sup>. Tal documento regulamentava os direitos de propriedade intelectual internacionalmente aceito e assim como as regras de utilização de patentes, em especial, a de medicamentos e *softwares*.

A intenção por trás desse ato era inserir o país no contexto internacional através da construção de uma imagem positiva, capaz de seguir as regras de respeitabilidade internacionais, uma vez que também era do interesse da nação criar condições de seguridade necessárias ao desenvolvimento de *know-how* a que havia dado início, ainda que sob condições incipientes.

Aos poucos e a partir da construção de uma imagem favorável, a economia brasileira foi tornando-se crescente palco dos interesses internacionais, fato que possibilitou aumentar sua participação no mercado internacional. Entre 1995 e 2002, quase duplicou o valor das suas exportações em relação ao PIB, saindo de um patamar de 6,6% para um de 13,1%, volume considerável levando-se em consideração que as exportações mundiais apresentaram trajetória decrescente no período correspondente.

Sob intuito de elucidar os fatos mencionados, bem como as principais mudanças institucionais ocorridas no Brasil no âmbito da inserção internacional, o presente capítulo apresenta-se estruturado da seguinte forma: além da presente introdução, constará de mais quatro seções. No subitem 5.2 serão apresentadas as características da evolução da produção e do comércio internacional; no subitem 5.3 constará a análise do comércio externo brasileiro entre 1995 e 2002; no subitem 5.4 serão expostas as características das relações entre o Brasil e os principais blocos econômicos; e na seção 5.5 contarão as considerações finais.

---

<sup>55</sup> O Acordo TRIPs é um tratado internacional, integrante do conjunto de acordos assinados em 1994 que encerrou a Rodada Uruguai e criou a Organização Mundial do Comércio. Também chamado de *Acordo Relativo aos Aspectos do Direito da Propriedade Intelectual Relacionados com o Comércio* (ADPIC), de acordo com esse instrumento qualquer país que busque acesso fácil aos inúmeros mercados internacionais abertos pela Organização Mundial do Comércio devem decretar as rigorosas leis nele estipuladas.

## 5.2 EVOLUÇÃO GERAL DO COMÉRCIO INTERNACIONAL

A introdução de reformas institucionais no Brasil a partir da década de 1990 – tais como aquelas que permitiram o controle da inflação e a ampliação do mercado consumidor – contribuíram para diferenciação na forma de inserção internacional entre diversas regiões ou países.

Entre tais reformas políticas e econômicas, destacam-se aquelas introduzidas sob inspiração do Consenso de Washington, voltadas à estabilização econômica e ao realinhamento da América Latina e parcela da periferia asiática através da criação das condições necessárias à entrada de capitais externos e que desencadeariam a liberalização desses mercados. Entre os princípios apregoados pelo Consenso, ressaltam-se a desregulamentação da economia, a liberdade de circulação e a isenção fiscal do capital financeiro em nível mundial e Estado mínimo. Além disso, salienta-se a criação da Organização Mundial de Comércio no início da década de 1990, organismo multilateral responsável pela regulamentação do comércio.

Através da análise da Tabela 9, verifica-se que, no período entre 1995 e 2002, as taxas de crescimento econômico entre as economias em desenvolvimento foram maiores que a média mundial.

**Tabela 9 - Taxa de crescimento médio anual do PIB bruto real - Países e regiões selecionados 1995-2002**

Regiões e países selecionados	Taxa de crescimento médio bruto real (%)							
	1995-2000	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
<b>Mundo</b>	<b>3,3</b>	<b>3,3</b>	<b>3,7</b>	<b>2,4</b>	<b>3,3</b>	<b>4,1</b>	<b>1,7</b>	<b>2,0</b>
<b>Países desenvolvidos<sup>1</sup></b>	<b>3,0</b>	<b>2,7</b>	<b>3,2</b>	<b>2,6</b>	<b>3,1</b>	<b>3,7</b>	<b>1,3</b>	<b>1,3</b>
Canadá	4,3	1,6	4,2	4,1	5,5	5,2	1,8	2,9
Estados Unidos	4,2	3,8	4,5	4,3	4,5	3,7	0,8	1,6
França	2,9	1,1	2,2	5,5	3,3	3,9	1,9	1,0
Alemanha	2,0	1,0	1,8	2,0	2,0	3,2	1,2	0,0
Itália	1,9	0,7	1,9	1,4	1,9	3,6	1,8	0,3
Inglaterra	3,2	2,8	3,1	3,4	3,0	3,8	2,4	2,1
Espanha	4,2	2,4	3,9	4,5	4,7	5,1	3,7	2,7
Japão	0,6	2,7	1,6	-2,0	-0,1	2,9	0,2	0,3
<b>Países em desenvolvimento<sup>2</sup></b>	<b>4,2</b>	<b>6,1</b>	<b>5,3</b>	<b>1,9</b>	<b>3,7</b>	<b>5,5</b>	<b>2,9</b>	<b>4,4</b>
México	5,4	5,2	6,8	5,0	3,8	6,6	0,0	0,8
Índia	5,8	7,4	4,5	6,0	7,1	4,0	5,2	3,7
China	8,5	10,0	9,3	7,8	7,6	8,4	8,3	9,1
<i>América do Sul</i>	<i>1,9</i>	<i>3,0</i>	<i>4,8</i>	<i>1,1</i>	<i>-1,3</i>	<i>3,0</i>	<i>0,4</i>	<i>-0,6</i>
Brasil	1,8	2,2	3,4	0,0	0,3	4,3	1,3	2,7
Argentina	2,7	5,5	8,1	3,9	-3,4	-0,8	-4,4	-10,9
Chile	3,8	7,4	6,6	3,2	-0,8	4,5	3,4	2,2
Bolívia	3,5	4,4	5,0	5,0	0,4	2,5	1,7	3,0
<b>Mercosul</b>	<b>2,0</b>	<b>3,0</b>	<b>4,6</b>	<b>1,1</b>	<b>-0,8</b>	<b>2,8</b>	<b>-0,2</b>	<b>-0,8</b>
<b>Nafta</b>	<b>4,3</b>	<b>3,6</b>	<b>4,6</b>	<b>4,3</b>	<b>4,5</b>	<b>4,0</b>	<b>0,8</b>	<b>1,7</b>
<b>União Europeia</b>	<b>2,9</b>	<b>1,7</b>	<b>2,7</b>	<b>2,9</b>	<b>3,0</b>	<b>3,9</b>	<b>2,0</b>	<b>1,2</b>

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da UNCTAD – Handbook of Statistics, United Nations, 2009

Nota: taxas de crescimento calculadas sobre o PIB real a preços constantes, em dólares 1990.

No âmbito das economias desenvolvidas, o Canadá foi o país que apresentou as maiores taxas de crescimento do PIB entre 1995-00, de 4,3% e uma variação de 55% entre 1996 e 2002. Na sequência, destacam-se a Espanha (chegando a apresentar um crescimento de 5,1% em 2000); a Inglaterra (com 3,2% em 1995-00) e os EUA com 4,2% entre 1995-00, todavia, apresentando uma desaceleração entre 1996-02, passando de 3,8% para 1,6%.

Em relação às economias em desenvolvimento, o destaque foi para a China, que atingiu uma média de 8,5% entre 1995-00, Índia (com média de 5,8%) e México (com média de 5,4%). Contrastando com estes países, situam-se os países da América do Sul (com uma média de apenas 1,9% entre 1995-00), embora países como o Brasil e Argentina tenham conseguido beneficiar-se em algum momento dos benefícios da abertura econômica, atingindo índices de crescimento de 4,3% em 2000 e 8,1% em 1997, respectivamente.

Ao analisar-se a estrutura de comércio mundial, percebem-se diferenças no comportamento das exportações entre regiões e países, ainda que fosse possível constatar uma queda generalizada entre 1990 e 2000 em praticamente todas as economias em função dos reflexos da crise mundial, com exceção de alguns poucos países.

Levando-se em consideração os períodos de 1990-95 e 2000-05, constata-se que o desempenho das exportações asiáticas mostrou-se em geral acima da média das demais economias e regiões. Neste cenário, destacam-se em termos de países a China (18,73% e 26,73%), a Coreia do Sul (12,8% e 12,92%), a Índia (11,45% e 19,18%). Já o desempenho exportador dos países latinos, foi menos expressivo exceto o caso do Chile (11,93% e 17,78%), que conseguiu manter um ritmo de crescimento acima da média dos demais países em desenvolvimento que foi de 10,84% e 14,27%, respectivamente.

Considerando-se o decênio 1995-05 têm-se os seguintes números: as exportações mundiais cresceram 3,64% entre 1995-00 e 11,38% entre 00-05; a dos países desenvolvidos 2,79% entre 1995-00 e 9,52% entre 00-05; as dos países em desenvolvimento 5,73% entre 1995-00 e 14,27% entre 00-05 alavancadas pelo crescimento das exportações dos países asiáticos em desenvolvimento cujo percentual de 5,48% passou para 15,02% entre 00-05 em contraposição ao acréscimo de 1,65% nos países em desenvolvimento americanos.

Devido às crises financeiras dos anos 1990, as exportações asiáticas acabaram perdendo fôlego na segunda metade da década de 1990, e a maioria dos países desse continente, incluindo o Japão, chegaram ao final dessa década com resultados bem inferiores aos obtidos nos demais períodos, embora muitos de seus desempenhos pudessem ter sido superiores a de alguns países desenvolvidos principalmente europeus.

**Tabela 10- Taxa de crescimento das exportações de mercadorias - Países e regiões selecionados -1990-2005**

Regiões e países selecionados	Exportações -Taxa de crescimento médio anual (%)		
	1990-95	1995-00	2000-05
<b>Mundo</b>	<b>7,75</b>	<b>3,64</b>	<b>11,38</b>
<b>Países desenvolvidos<sup>1</sup></b>	<b>6,79</b>	<b>2,79</b>	<b>9,52</b>
Canadá	8,68	6,86	5,47
Estados Unidos	7,72	5,27	3,29
França	5,91	1,88	8,69
Alemanha	3,75	1,21	13,49
Itália	5,55	-0,14	10,44
Inglaterra	4,40	3,00	6,83
Portugal	5,13	1,01	10,96
Espanha	10,95	2,42	12,56
Japão	8,71	1,07	6,54
<b>Países em desenvolvimento<sup>2</sup></b>	<b>10,84</b>	<b>5,73</b>	<b>14,27</b>
<b>Países em desenv. América</b>	<b>9,87</b>	<b>8,21</b>	<b>9,86</b>
Brasil	8,94	2,4	17,14
Argentina	10,68	3,13	9,16
Chile	11,93	2,64	17,78
México	13,82	14,72	5,32
<b>Países em desenv. Ásia</b>	<b>12,62</b>	<b>5,48</b>	<b>15,02</b>
Índia	11,45	5,28	19,18
China	18,73	10,04	26,73
Coreia do Sul	12,78	5,52	12,92

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da UNCTAD – Handbook of Statistics, United Nations, 2009

Nota: Taxas calculadas com base no valor das exportações em dólares correntes. (1) Compreendem entre os asiáticos (Israel e Japão); os americanos (EUA e Canadá); os países europeus (exceto os países em transição) e, a Oceania (Austrália e nova Zelândia). (2) Compreendem os países da América latina; África e asiáticos (exceto Japão e Israel e os países em transição) e Oceania (exceto Austrália e nova Zelândia).

Cruzando-se os aspectos de dinamismo em crescimento e valor agregado, sobressaem-se entre os países em desenvolvimento exportador de manufaturados o Brasil, a China e a Coreia do Sul. Entre os países asiáticos, a China foi que apresentou maior variação no período entre 1995-02 de produtos manufaturados (aumento de 135% nas exportações); de máquinas (aumento de mais de 300%); químicos (aumento de 66%), e outros produtos, cujo crescimento nas exportações foi na ordem de 77%. No que se refere à Coreia do Sul, embora se tratando de patamares de comércio exterior inferiores aqueles praticados pela economia chinesa, destacaram-se as exportações de químicos (aumento de 55%), máquinas (cujo aumento foi de 50%) e manufaturados (aumento de 30%, UNCTAD, 2009).

Entre os países da América do Sul, o Chile, ainda que com pífia participação, com crescimento em 50% das exportações de manufaturados merece destaque. Em relação ao Brasil, embora verificado um aumento de cerca de 30% nas exportações de manufaturados,

foram as vendas de máquinas que obtiveram maior crescimento no período (aumento de 66% entre 1995-02) seguido do aumento de 33% nas *commodities*.

Nas economias desenvolvidas, o destaque foi para o EUA que apresentaram um aumento generalizado sobre as exportações mundiais entre 1995-02 destacando-se os produtos químicos (aumento de 30%), manufaturados (aumento de 25%), máquinas, entre outros, cujo aumento foi de 24% em contraposição às perdas de 10% verificadas na comercialização de *commodities*.

Em relação aos países da Ásia, sobrepujaram-se o Japão, onde as exportações de um modo geral foram decrescentes, salvo para o setor químico cujo aumento foi na ordem de 10%. Em relação às exportações *commodities* após aumento de 28% entre 1995-98, fecharam o período em análise com perda de mercado em torno de 25% entre 1998-02.

De forma análoga, a Itália também apresentou comportamento ascendente nas exportações de químicos entre 1995-02 (aumento de 44%), seguidos dos índices de exportações de *commodities* (aumento de 17%), de máquinas (aumento de 10%), e de manufaturados (aumento de 8%).

Entre as principais conclusões que podem ser extraídas desses números, destaca-se o aumento relativo sobre as exportações mundiais em relação aos produtos de maior valor agregado durante o período (como máquinas e manufaturados), especialmente, nos países asiáticos, cujos índices foram ainda maiores que os dos países desenvolvidos, com exceção do Japão, que perdeu mercado. A mesma tendência também foi confirmada nos países da América do Sul embora em patamares menores. Observa-se ainda que as economias em desenvolvimento, consideradas em bloco, ampliaram seu espaço no comércio mundial. Porém, foram as economias desenvolvidas as que mais se beneficiaram do maior ritmo de crescimento das exportações de produtos de manufaturados, além de se apropriarem de parcela significativa sobre as importações mundiais de maior valor adicionado.

No que se refere à estrutura de comércio, cabe mencionar que os países desenvolvidos apresentaram uma expansão nas exportações de bens manufaturados superiores às importações não deixando de destacar o Canadá cujo aumento das exportações de manufaturados foi cerca de US\$ 18 bi para US\$158 bilhões de dólares em 2002.

No entanto, ao se analisar o comportamento das importações, percebe-se uma maior aproximação da China ao comportamento dos países desenvolvidos e grandes importadores de manufaturados voltados a atender a demanda da produção industrial, chegando a atingir índices de expansão superiores a 100% em 2002, índice esse superior ao dos EUA que foi de cerca de 50%.

Em relação às importações, os países da América do Norte foram os que mais contribuíram para o crescimento das importações mundiais, de 17,9% em 1995 para 21,4% em 2002, especialmente, os EUA, cuja expansão foi de 22% no período considerado. Na Ásia, embora o índice de participação nas importações mundiais tenha se mantido constante em 21,4%, a China foi o destaque com um incremento na participação de quase 70% entre 1995 e 2002, números bem superiores ao crescimento pífio da América Latina de 11% no período acima<sup>56</sup> (UNCTAD, 2009).

Em se tratando de América do Sul e Central, após expansão de 40% entre 1995-99, houve uma retração nas importações na ordem de 15% entre 1997 e 2002<sup>57</sup>. Entre os países que apresentaram uma queda mais acentuada, destacaram-se a Argentina (com retração de 70%), o Brasil (com redução de 21,4%), e o Chile (com retração de aproximadamente 17% cada). Em contrapartida, a Costa Rica apresentou uma expansão nas importações em relação ao mundo de cerca de 46%, perfazendo um salto de US\$ 2,3 bilhões de dólares entre 1997-02.

No que se refere ao comércio de produtos primários, verificou-se um significativo aumento, entre 1995 e 2002, das importações americanas na ordem de 58%, fato que contribuiu para uma expansão do déficit primário na ordem de 119% entre 1998 e 2002. Por outro lado, entre os países europeus, embora a Itália tenha apresentado um aumento de 26% nas importações de manufaturados e de 6% nos produtos primários, o destaque foi a Espanha tendo em vista o aumento sobre o déficit primário em torno de 20% após registrada uma expansão de 30% nas importações.

Na Ásia, o Japão apesar de apresentar um crescimento de 10% das exportações no período entre 1995-02, o déficit comercial primário entre 1998-02 (17%) foi superior ao registrado no período anterior.

Em relação às economias emergentes, destacaram-se a expansão das importações chinesas em 111%; as mexicanas com incremento na faixa de 120%; e as indianas com acréscimo de 108% em contraposição ao desempenho decrescente do Brasil, cujas importações de produtos primários decaíram cerca de 20% entre 1995-02. Em compensação o acréscimo na ordem de 30% nas exportações brasileiras contribuíram para um aumento do superávit primário em 70% (UNCTAD, 2009).

Há que se ressaltar o caso da China que mesmo tendo aumentado suas exportações em 38% obteve um aumento do déficit primário de mais de 620%. Cruzando esses valores com o desempenho comercial de manufaturas, percebe-se o aumento da vocação exportadora

---

<sup>56</sup> Ver tabela em anexo “Market share das importações mundiais - países e regiões selecionados 1994-02”

<sup>57</sup> Conforme dados do Ministério do Desenvolvimento, da Indústria e do Comércio e UNCTAD.

industrial chinesa a partir da significativa expansão dos índices de exportação de manufaturas em detrimento do acréscimo no déficit primário (UNCTAD, 2009).

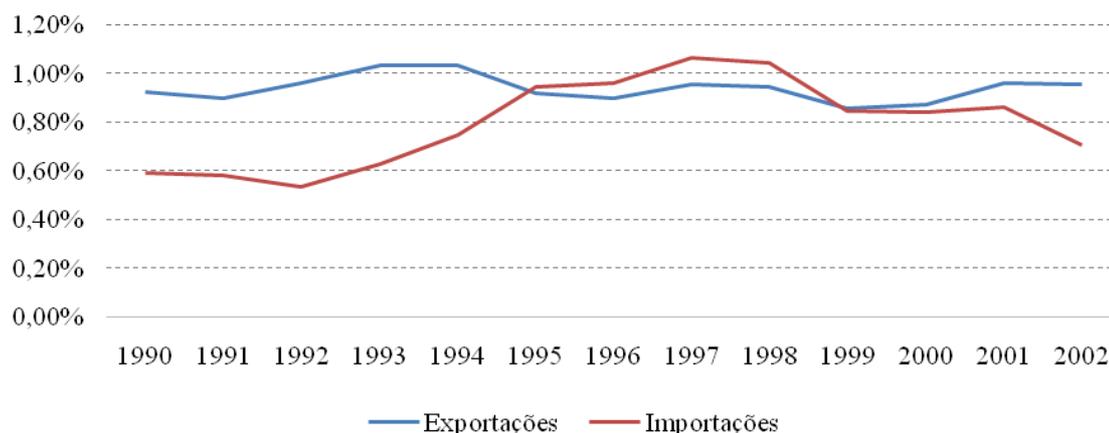
Desse modo, através das informações sistematizadas nesta seção, evidencia-se o fato de que o comércio mundial apresentou uma evolução espacialmente bastante diferenciada durante o período 1995-02, haja vista a complexidade dos fatores condicionantes – externos, internos, estruturais e conjunturais – sobre o desempenho das economias. Além disso, observa-se que as taxas de crescimento e a evolução da composição das exportações mundiais variaram enormemente por regiões, países e produtos.

Quando tomadas em conjunto, as economias em desenvolvimento aumentaram suas participações no valor das exportações mundiais de vários produtos de maior valor adicionado. Embora em se tratando de Ásia e América latina, somente alguns poucos países obtiveram maior êxito na forma de inserção internacional por meio da conquista de um desempenho exportador mais significativo (caso da Índia, China e Brasil).

### 5.3 ANÁLISE DAS MUDANÇAS INSTITUCIONAIS VERIFICADAS NO REGIME DE INSERÇÃO INTERNACIONAL BRASILEIRO ENTRE 1995 E 2002

Entre as principais mudanças institucionais ocorridas em relação ao regime de inserção internacional brasileiro no período em questão, estão a ampliação e intensificação dos fluxos comerciais brasileiros com outros países – especialmente os desenvolvidos, como também, com blocos econômicos existentes; o firmamento de novas parcerias comerciais – inclusive países pobres; o aumento do dinamismo dos produtos comercializados; e os desequilíbrios no balanço de pagamentos decorrentes da concepção de uma política cambial valorizada. No que se refere à abertura comercial, entre os efeitos dela decorrente destacam-se a redução das tarifas de importação e a reformulação de certos incentivos à exportação.

Ainda durante o governo de Fernando Collor de Melo, já era possível verificar a adoção de uma série de medidas que repercutiriam sobre o desempenho do comércio exterior brasileiro, tais como: sistema de câmbio flexível; estabelecimento de incentivos às exportações; bem como eliminação de restrições impostas a uma lista de produtos cuja importação era proibida (caso das barreiras não tarifárias para produtos siderúrgicos e de informática, ou limites de quotas anuais para empresas).



**Gráfico 12 – Participação mundial das exportações e importações brasileiras entre, em % - Brasil, 1991-2002**

Fonte: Elaboração própria a partir de dados AliceWeb, 2010.

Pela análise do Gráfico 12, percebe-se que durante o início da década, as exportações brasileiras respondiam por 0,91% das exportações mundiais. No entanto, percebe-se a partir de 1995, com a valorização da moeda doméstica que seguiu ao Plano Real, as exportações voltam a apresentar fraco desempenho, levando o país a encerrar a década com participação de 0,86% ainda que com melhoras sobre seu desempenho a partir de 2000.

Embora vários avanços tenham sido conquistados pelo Brasil em relação à participação no mercado mundial, pela análise do gráfico, percebe-se que as importações nacionais superavam as exportações entre 1995-99 em função da adoção de um câmbio valorizado até 1994 quando então a paridade entre o real e o dólar chegou a um. Tal conduta foi determinante sobre o aumento de desequilíbrios no balanço de pagamentos a partir de 1995.

**Tabela 11 - Brasil – Balanço de Pagamentos, contas selecionadas (em US\$ milhões) – Brasil, 1994-2002**

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
<b>Balança de transações</b>	<b>-1.811</b>	<b>-18.384</b>	<b>-23.502</b>	<b>-30.452</b>	<b>-33.416</b>	<b>-25.335</b>	<b>-24.225</b>	<b>-23.215</b>	<b>-7.693</b>
Balança comercial	10.466	-3.466	-5.599	-6.753	-6.574	-1.199	-730	2.650	13.122
Exportações	43.545	46.506	47.747	52.994	51.140	48.011	55.086	58.223	60.362
Importações	-33.079	-49.972	-53.346	-59.747	-57.714	-49.210	-55.816	-55.572	-47.240
Serviços e rendas (líq)	-14.692	-18.541	-20.350	-25.522	-28.299	-25.825	-25.048	-27.503	-23.229
<b>Conta capital e financeira</b>	<b>8.692</b>	<b>29.095</b>	<b>33.968</b>	<b>25.800</b>	<b>29.702</b>	<b>17.319</b>	<b>19.326</b>	<b>27.052</b>	<b>8.004</b>
IED (líq)	2.150	4.405	10.792	18.993	28.856	28.578	32.779	22.457	16.590
Emprést. e financ.(líq)	-1.545	-1.822	-1.124	348	-5.181	-1.278	-282	-1.050	-1.740
<b>Saldo do balanço de</b>	<b>7.215</b>	<b>12.919</b>	<b>8.666</b>	<b>-7.907</b>	<b>-7.970</b>	<b>-7.982</b>	<b>-2.262</b>	<b>3.307</b>	<b>302</b>

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Banco Central, 2009.

Conforme mostra a Tabela 11, em 1994 o saldo comercial gerado pelo país ainda era positivo em 1994 (cifra de US\$ 10,5 milhões). A partir de 1995, devido ao severo aumento das importações (variação de 51% em relação ao ano anterior e de 74,5% em relação a 1998, atingindo patamares de US\$ 57,5 milhões) decorrentes da pressão do consumo e do aumento do estoque da dívida externa e seus respectivos juros, bem como da remessa de lucros em razão do forte crescimento da base capital externo, o déficit manteve-se como regra geral de comércio externo brasileiro – situação que só foi revertida a partir de 2001.

Esse forte desequilíbrio estrutural, causado essencialmente pela abertura econômica, só não gerou um grave impasse compensado não apenas pelo aumento do empréstimo externo privado, mas, principalmente, pela entrada de vultosos investimentos diretos (que cresceram de pouco menos de dois bilhões de dólares em 1994 para algo em torno de US\$ 30 bilhões anuais de 1998 a 2000). A partir de 2001, inicia-se uma expressiva redução sobre esse montante (de tal modo a atingir US\$ 16 bilhões em 2002) situação que acabou se superpondo à crise internacional e acarretando fortes impactos sobre a economia brasileira devido à desvalorização do real, bem como elevação da dívida pública em relação ao PIB.

### 5.3.1 Abertura econômica e a entrada de capitais estrangeiros na economia nacional

Não há dúvidas que melhorias na infraestrutura sejam essenciais para ter competitividade, incentivar outros investimentos e permitir o crescimento do PIB. No Brasil, embora as taxas de crescimento em infraestrutura tenham sido muito baixas durante o período entre 1994-2002, quando não negativas, salienta-se para o fato de o país ter crescido em torno de 3,6% a.a entre 1995 e 1997.

**Tabela 12 - Taxa de crescimento da infra-estrutura em setores selecionados (%a.a) - Brasil, 1930-2002**

Período	Ferrovias	Geração de eletricidade	Rodovias	Rodovias pavimentadas	Telefonia
1931-1950	0,6	4,5	4,6	5,1	-
1951-1963	-0,3	9,8	5,4	23,9	6,8
1964-1980	-1,6	9,8	5,6	16,0	11,2
1981-1993	1,0	4,1	0,8	4,9	6,9
1994-2002*	-0,5	3,8	0,6	1,5	22,9

Fonte: Pinheiro, 2004:47

\* Para ferrovias, rodovias e rodovias pavimentadas, taxas médias para o período 1994-2000.

Pela Tabela 12 é possível inferir que a maioria dos setores apresentou uma tendência de taxas de crescimento crescente entre os anos 1930 e 1980. O segmento de rodovias pavimentadas apesar de apresentar variação positiva no período entre 1964-1980, as taxas de crescimento passaram a ser decrescentes desde então. No entanto, o setor de telecomunicações<sup>58</sup> foi o que apresentou maiores investimentos, chegando a obter índices de crescimento próximos de 23% entre 1994-2002.

Contribuíram para isso o aumento da credibilidade do país no contexto internacional decorrente da estabilidade da moeda, permitindo que o Brasil passasse a ser palco de destino do capital estrangeiro. Em função da sobrevalorização do real, tornou-se possível derrubar a inflação de um patamar de 45% ao mês durante o primeiro semestre de 1994, para 1% a 2% ao mês no fim do ano. Por outro lado, deve-se ressaltar que, devido ao processo de privatizações, foi possível repassar para a iniciativa privada US\$ 6,75 bilhões em dívidas entre 1996-2002, beneficiando a obtenção do ajuste fiscal<sup>59</sup>.

Pochmann (2007 a) ao tratar sobre o comportamento dos IED no Brasil polemiza a eficiência dos resultados de tais investimentos sobre a economia nacional. Para o autor,

<sup>58</sup> Entre os itens da reforma regulatória nesse setor e que permitiram o aumento sobre os investimentos destacam-se: o ajuste tarifário que eliminou subsídios cruzados e trouxe as tarifas para padrões internacionais; um bom sequenciamento das reformas; uma ênfase forte e crescente na competição; e o acesso a financiamentos a taxas competitivas (Pinheiro, 2004).

<sup>59</sup> Dados segundo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social.

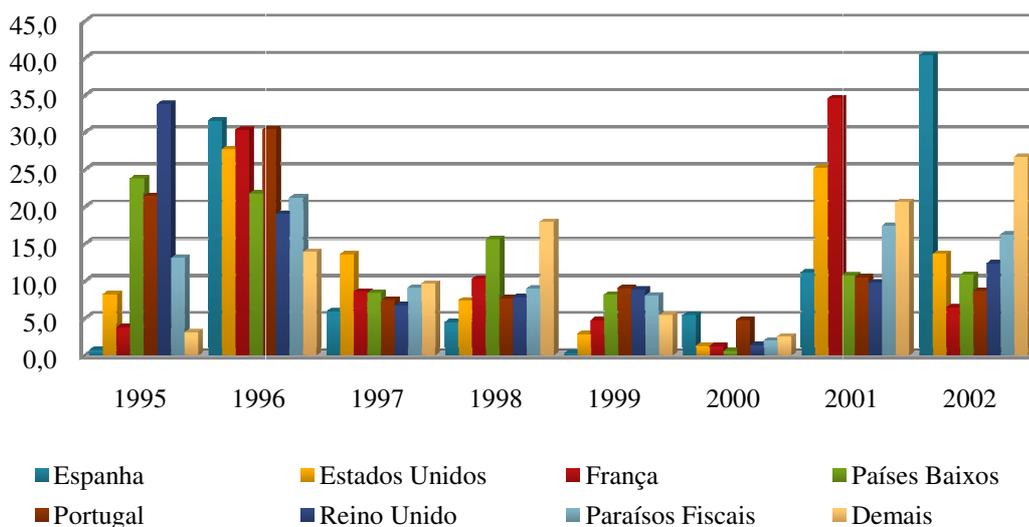
embora o Brasil tenha sido palco de elevadas somas de ingresso de capital – representando um total de mais de US\$ 300 bilhões durante 16 anos a começar na década de 1990 – tais investimentos não se mostraram suficientes se comparados ao desempenho do capital produtivo -público e privado nacional- em períodos anteriores ao processo de abertura da economia brasileira.

Segundo o autor embora a internacionalização do parque produtivo nacional na década de 1990 somente pudesse ser comparável à abertura empresarial ocorrida durante o Plano de Metas de Juscelino Kubistchek (1956-1960), não se verificou, como naquela oportunidade, o engrandecimento do país. Mencionando não se tratar de um posicionamento contrário ao capital transnacional, tampouco antagônico ao setor privado nacional, Pochamnn propõe-se a promover uma discussão sobre a necessidade de reconhecimento de atuação do Estado sobre o desempenho econômico, em contraposição à postura neoliberal seguida pelo Brasil desde então.

Embora em certos casos deixasse a desejar no quesito eficácia, de um modo geral o processo de abertura econômica tornou-se possível não somente a modernização da indústria nacional de forma a aumentar a produtividade, eficiência e a competitividade de suas empresas mas também, a entrada de capitais necessárias ao equilíbrio das contas nacionais. Mesmo num contexto de turbulências e crises que marcaram a segunda metade dos anos 1990, o Brasil acabou sendo o principal destino dos investimentos externo diretos na América Latina graças ao dinamismo do mercado interno somado à proteção contra a concorrência das importações, fatos que permitiram ao país ocupar posição de destaque junto a outras economias em desenvolvimento.

Com a superação da elevada inflação, a retomada do investimento externo direto (IED) tornou-se notável atingindo a marca histórica de \$32,8 bilhões de dólares em 2000, bem como atraiu valores substancialmente maiores que outros países da América do Sul entre 2001 e 2004 – Argentina (US\$ 2,6 bilhões e o Chile US\$ 4,6 bilhões, BACEN e MRE, 2009).

Em 1995, dentre os principais investidores estrangeiros no Brasil destacam-se os Estados Unidos e os Países Baixos, principalmente, a Holanda, seguidos da Alemanha, França, Suíça e Japão. Após o significativo aumento de investimentos estrangeiros, a partir de 1995, países como Espanha e Portugal passaram a responder por cerca de 16% do total do estoque em 2000. Montante considerável e crescente também deve ser considerado o oriundo dos paraísos fiscais.

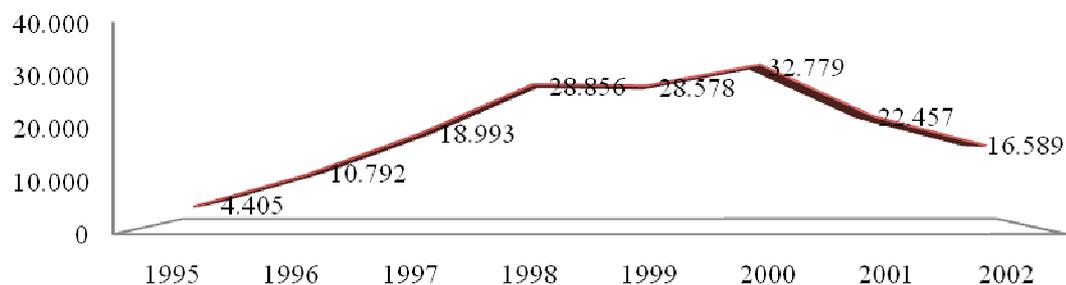


**Gráfico 13 - IED no Brasil por país de origem em %, Brasil, 1995-2002**

Fonte: Elaborado a partir dados BrazilTradeNet e Bacen

**Notas explicativas:** I-1995 possui dados do Censo de capitais Estrangeiros, realizados em 1996; II- 1999 inclui conversões para investimentos diretos; III- No período de 1996 a 2000, consideram-se os recursos destinados a empresas que totalizaram mais de US\$ 10 milhões ao ano; IV-Conversões em dólares às paridades históricas; V- Paraísos Fiscais inclusos: Panamá, Bermudas, Ilhas Cayman, Ilhas Bahamas e Ilhas Virgens (Britânicas)

Entre os fatores que despertaram grande interesse por parte do capital internacional no mercado brasileiro, devem-se considerar as oportunidades delineadas em função das dimensões continentais e da sua localização geográfica favorável por possuir fronteiras com vários países. Ressaltam-se também os fatos de economicamente o país possuir um mercado interno relevante; ser considerado uma porta de entrada para o Mercosul; ser responsável por metade da economia da América do Sul; possuir a maior e mais diversificada base industrial da América Latina, e ser um dos maiores produtores e exportadores mundiais de produtos minerais processados, entre outros aspectos. Na esfera política, deve-se salientar o fato de o país viver no regime democrático e possuir instituições públicas estáveis e ser reconhecidamente um território livre de conflitos que promove a paz e o progresso, cujas características culturais demonstram um povo pacífico e multirracial (MDIC, 2009).

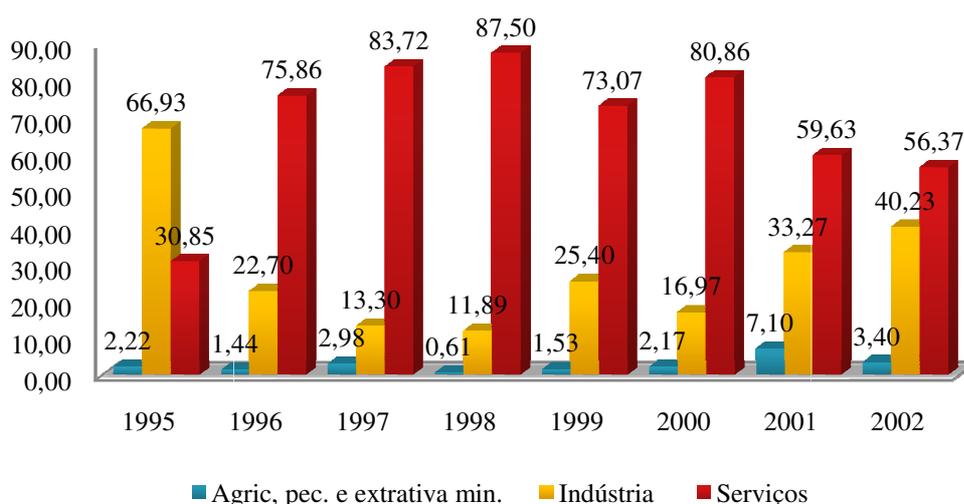


**Gráfico 14 - Fluxo Anual de Investimento Externo Direto para o Brasil - US\$ milhões, 1995-2002**

Fonte: Elaborado a partir dos dados fornecidos por BrazilTradeNet.

Pode-se dizer que a atração de empresas estrangeiras para o país em grande parte ocorre pelo seu interesse na busca de mercados maiores concentrando-se as melhorias na prestação de serviços, como telecomunicações e energia elétrica, e também na indústria de transformação não deixando de fora os investimentos na produção primária.

As empresas transnacionais também tiveram papel importante no fortalecimento do setor da indústria de transformação no Brasil, respondendo por cerca 67% do estoque de IED em 1995. Embora o IED tenha aumentando em todos os setores, concentrou-se em maior volume no setor de serviços, de modo que até 2001, esse setor respondia por cerca 60% do total do estoque de investimento, decaindo a partir desse ano em consequência da desaceleração das privatizações.



**Gráfico 15 - Investimentos Externos Diretos – Distribuição por atividade econômica de aplicação de recursos em % - Brasil, 1995-2002**

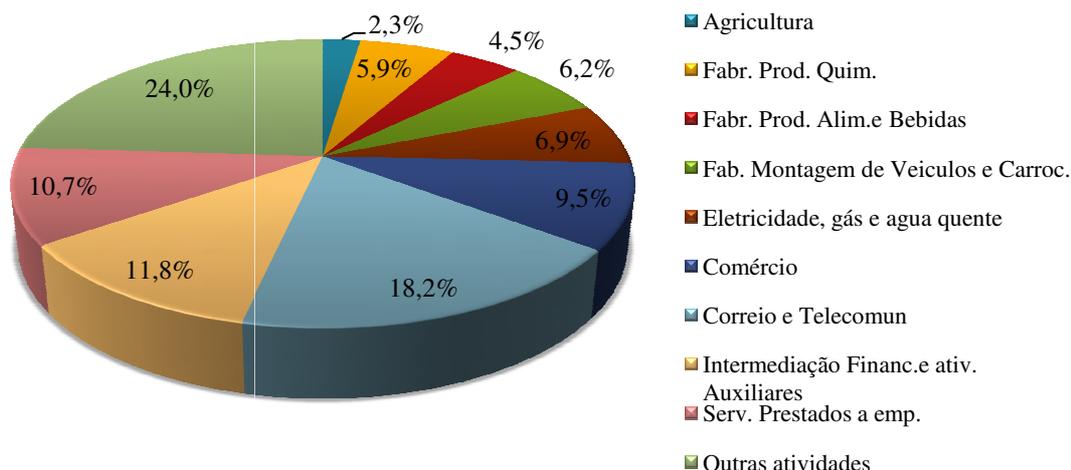
Fonte: Elaborada a partir do BACEN, 2009

**Notas explicativas:** I-1995 possui dados do Censo de capitais Estrangeiros, realizados em 1996; II- 1999 inclui conversões para investimentos diretos; III- No período de 1996 a 2000, consideram-se os recursos destinados a empresas que totalizaram mais de US\$ 10 milhões ao ano; IV- A partir de 2001 são considerados todos os ingressos de investimentos; V- Dados preliminares, com base nos contratos de câmbio liquidados; VI- Conversões em dólares às paridades históricas.

No plano interno, o Programa de Privatizações das Empresas Estatais foi o principal atrativo para a entrada de capital estrangeiro. Várias empresas nacionais foram vendidas, além do registro de entrada de um número considerável de empresas multinacionais no país. No entanto, há que se levar em consideração que se as empresas multinacionais contribuíram para o crescimento do país, através de investimentos, expansão do mercado interno e transferência de tecnologia, por outro lado, elas também determinaram a fragilidade de empresas de médio e pequeno porte em função do acirramento da concorrência.

Apesar da abundância de recursos naturais, os fluxos de investimento externo para o setor primário sempre foram pequenos. Após a abertura do setor mineral para o IED, o investimento no setor primário aumentou, atingindo nível inédito em 2001, correspondente a aproximadamente 7%<sup>60</sup> do total do fluxo de investimento para o Brasil. Embora na agricultura, o montante de investimentos possa ser considerado desprezível, a participação na agroindústria, sobretudo, na produção de alimentos e bebidas, foi significativa.

<sup>60</sup> Desse total destacaram as atividades de extração de petróleo e serviços correlatos (91%); extração de minerais metálicos (4%); extração de minerais não metálicos (2%); agricultura, pecuária e serviços relacionados (2%) e, silvicultura, exploração florestal, pesca e serviços relacionados (1%).



**Gráfico 16 - Principais atividades econômicas que receberam IED, em 2000- Brasil**

Fonte: Elaborada a partir do Bacen, 2009

**Notas:** 1) Dados de Censo de Capitais Estrangeiros (datas-base 1995 e 2000). Conversões pela cotação do último dia útil do respectivo período. Segundo a atividade econômica principal.

2) Ingressos de investimentos e conversões de empréstimos e de financiamentos em investimento direto com base nos registros constantes, no módulo IED, do sistema (Registro Declaratório Eletrônico). Conversões em dólares às paridades históricas.

3) Conforme a tabela de Classificação Nacional de Atividades Econômicas - CNAE-1.0, do IBGE.

Embora a desaceleração das privatizações tenha contribuído na redução das captações de investimento externo direto para o Brasil, os ingressos nos setores da indústria de transformação e de produtos básicos mostraram-se bastante resilientes a partir do desaquecimento da economia global (que caiu 2,3% entre 2000 e 2001) e da desaceleração da atividade produtiva interna após 2000 - quando então o PIB nacional a taxas reais após ter alcançado um crescimento de 4,4% apresentou um decréscimo, acumulando um perda de cerca de 25% entre 2000 e 2002 (BACEN, 2009).

Entre os segmentos da indústria de transformação em que se verificou maior concentração dos investimentos estrangeiros, destacam-se as indústrias com maior intensidade de capital e tecnologia, entre as quais: automotivos e máquinas e equipamentos; dispositivos eletrônicos e equipamentos de comunicação; bens de capital; alimentos e bebidas; e produtos químicos.

Pode-se dizer que o ressurgimento dos investimentos e a retomada dos fluxos de IED não relacionados às privatizações estiveram relacionados a uma série de reformas instituídas a partir do início dos anos 1990 e possibilitaram uma melhoria sobre as perspectivas de crescimento do consumo interno. Após 1995, entre as reforma políticas estruturantes que influenciaram positivamente os fluxos de investimento ressalta-se a emenda da Constituição,

que eliminou a distinção entre empresas de capital nacional e de capital estrangeiro estabelecidas no Brasil.

Além disso, destacam-se as mudanças no âmbito regulatório que incluem a Lei da Informática e a Lei Kandir<sup>61</sup> de 1996, entre outros estímulos adicionais, cujo intuito era aumentar os benefícios gerados por investimentos em atividades e indústrias específicas (notadamente no fomento de pesquisa e desenvolvimento).

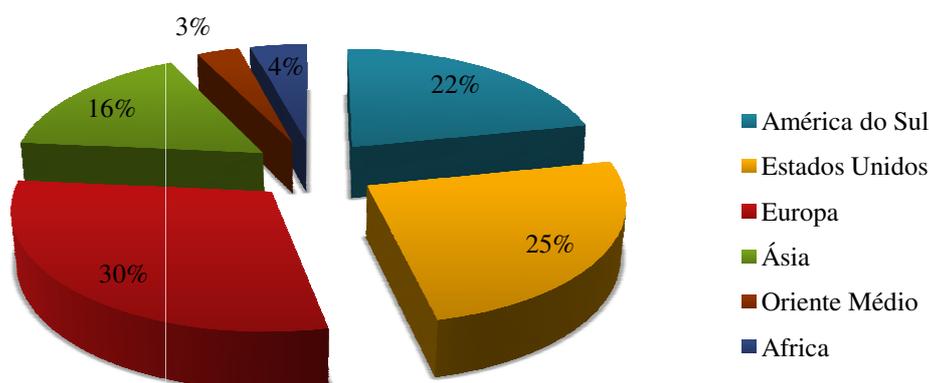
No que diz respeito à abertura financeira e à entrada de instituições financeiras estrangeiras, há dois aspectos importantes a serem ressaltados: os fluxos de capitais influíram não somente nas contas externas no que se refere à capacidade de pagamento do país, mas também em relação à possibilidade de resistir a ataques especulativos.

### 5.3.2 Evolução das Importações

No que diz respeito às importações, destacaram-se entre os principais parceiros comerciais a Europa (com uma média de 30% do total), os EUA (com uma média de 25% do total), a América do Sul (em média 22% do total) e a Ásia (em média de 16%). Em se tratando de valores das transações, as importações brasileiras, que chegaram a somar cerca de US\$ 59,7 bilhões em 1997, fecharam 2002 com uma soma equivalente a US\$ 47,2 bilhões, o menor valor no período e que contribuiu para melhor desempenho do superávit comercial desde 1993. Desse total, US\$ 10,4 bilhões provinham dos EUA, US\$ 8,2 bilhões da América do Sul (representada pela ALADI), US\$ 13,5 bilhões da União Europeia, US\$ 7,9 bilhões da Ásia, US\$ 2,7 bilhões da África, e, US\$ 1,4 bilhões do Oriente Médio.

---

<sup>61</sup> De acordo com essa norma tributária foram desoneradas as exportações de bens primários e semi-elaborados, bens de capital e os insumos do processo produtivo não incorporados fisicamente ao bem produzido



**Gráfico 17 – Importações médias por destino – Brasil, 1995-2002 (em %)**

Fonte: Elaboração própria a partir de dados AliceWeb, 2010.

Nota: Europa: Comunidade Econômica Europeia (até 1992) após, a União Europeia (tendo em vista a entrada progressiva de novos países membros).

Entre os principais produtos de importação do período destacaram-se, na média,<sup>62</sup> máquinas e equipamentos (36%); produtos químicos (20%); combustíveis (13%); materiais de transporte (10%); produtos de origem animal, vegetal e suas preparações (9%), entre outros com menor participação<sup>63</sup>. Em termos pontuais, o maior valor de importações ocorreu no ano de 1997, perfazendo um total de cerca de US\$ 59,8 bilhões de dólares cujas participações por produtos foram mais significativas sobre máquinas (US\$ 19,2 bilhões), produtos químicos (US\$ 9,7 bilhões), combustíveis (US\$ 6,7 bilhões) e materiais de transporte (US\$ 6,4 bilhões).

Conforme Tabela 13 verifica-se que enquanto as importações de combustíveis cresceram cerca de 35% entre 1990-00 (aumento de US\$ 2,9 bilhões) e as de produtos químicos e conexos cerca de 70% (aumento de US\$ 7,3 bilhões), as importações nos setores

<sup>62</sup> Estatísticas das médias entre 1995-2002, conforme dados oferecidos pelo BrazilTradeNet, MDIC.

<sup>63</sup> Produtos inclusos segundo grupos de classificação: 1) **Animal e vegetal**: animais vivos; matérias primas em bruto preparadas (de origem animal e vegetal; óleos, gorduras e graxas derivadas), gêneros alimentícios e bebidas; 2) **Combustíveis**: combustíveis lubrificantes, óleos minerais e seus produtos (gasolina, óleos lubrificantes, óleos refinados, petróleo em bruto ou cru, querosene e carvão mineral); 3) **Produtos químicos e conexos**: produtos químicos, farmacêuticos e semelhantes; 4) **Têxteis e confecções**: têxteis naturais, artificiais e sintéticos, manufatura de têxteis; 5) **Metais e suas obras**: metais comuns empregados na metalurgia (alumínio, chumbo, cobre, estanho, zinco, ferro e aço), manufaturas de metais e suas ligas (manufaturas de matéria prima de origem mineral); 6) **Máquinas**: máquinas e veículos, seus pertences e acessórios (exclusivo veículos, seus pertences e acessórios); 7) **Material de transporte**: veículos, seus pertences e acessórios; e 8) **Instrumentos e aparelhos científicos**: aparelhos instrumentos e objetos profissionais e científicos, relógios seus pertences e acessórios.

de materiais de transporte, têxteis e confecções, produtos de origem animal e vegetal tiveram participação decrescente sobre as importações nacionais na ordem de 46% entre 1997-02, 48% e 46% entre 1996-02, respectivamente.

**Tabela 13 - Importação dos Setores Industriais por Intensidade Tecnológica (\*), US\$ milhões FOB- Brasil, 1996 a 2002**

Setores	1996		1997		1998		1999		2000		2001		2002	
	Valor	Part. %												
<b>Total</b>	<b>53.346</b>	<b>100</b>	<b>59.747</b>	<b>100</b>	<b>57.763</b>	<b>100</b>	<b>49.302</b>	<b>100</b>	<b>55.851</b>	<b>100</b>	<b>55.602</b>	<b>100</b>	<b>47.243</b>	<b>100</b>
<b>Produtos industriais (*)</b>	<b>45.012</b>	<b>84,4</b>	<b>52.372</b>	<b>87,7</b>	<b>51.637</b>	<b>89,4</b>	<b>43.842</b>	<b>88,9</b>	<b>49.136</b>	<b>88,0</b>	<b>49.219</b>	<b>88,5</b>	<b>40.652</b>	<b>86,0</b>
<b>Indústria de alta e média-alta tecnologia (I+II)</b>	<b>31.046</b>	<b>58,2</b>	<b>37.294</b>	<b>62,4</b>	<b>37.424</b>	<b>64,8</b>	<b>32.638</b>	<b>66,2</b>	<b>35.627</b>	<b>63,8</b>	<b>36.860</b>	<b>66,3</b>	<b>30.330</b>	<b>64,2</b>
<b>Indústria de alta tecnologia (I)</b>	<b>10.422</b>	<b>19,5</b>	<b>12.197</b>	<b>20,4</b>	<b>12.078</b>	<b>20,9</b>	<b>11.782</b>	<b>23,9</b>	<b>14.180</b>	<b>25,4</b>	<b>13.824</b>	<b>24,9</b>	<b>10.460</b>	<b>22,1</b>
Aeronáutica e aeroespacial	615	1,2	1.192	2,0	1.457	2,5	1.524	3,1	1.841	3,3	1.766	3,2	1.227	2,6
Farmacêutica	1.846	3,5	2.063	3,5	2.229	3,9	2.515	5,1	2.381	4,3	2.557	4,6	2.328	4,9
Material de escritório e informática	1.700	3,2	1.718	2,9	1.733	3,0	1.542	3,1	1.962	3,5	1.828	3,3	1.405	3,0
Equipamentos de rádio, TV e comunicação	4.351	8,2	5.206	8,7	4.583	7,9	4.494	9,1	6.072	10,9	5.367	9,7	3.533	7,5
Instrumentos médicos de ótica e precisão	1.910	3,6	2.018	3,4	2.076	3,6	1.708	3,5	1.924	3,4	2.306	4,1	1.967	4,2
<b>Indústria de média-alta tecnologia (II)</b>	<b>20.624</b>	<b>38,7</b>	<b>25.097</b>	<b>42,0</b>	<b>25.347</b>	<b>43,9</b>	<b>20.856</b>	<b>42,3</b>	<b>21.446</b>	<b>38,4</b>	<b>23.036</b>	<b>41,4</b>	<b>19.870</b>	<b>42,1</b>
Máquinas e equipamentos elétricos n. e.	2.060	3,9	2.690	4,5	2.780	4,8	2.627	5,3	2.743	4,9	3.833	6,9	3.098	6,6
Veículos automotores, reboques e semi-reboques	4.582	8,6	6.149	10,3	6.438	11,1	4.199	8,5	4.377	7,8	4.368	7,9	3.230	6,8
Produtos químicos, excl. farmacêuticos	7.017	13,2	7.594	12,7	7.789	13,5	7.197	14,6	8.189	14,7	8.074	14,5	7.634	16,2
Equipamentos para ferrovia e material de transporte n. e.	179	0,3	273	0,5	284	0,5	384	0,8	254	0,5	228	0,4	206	0,4
Máquinas e equipamentos mecânicos n. e.	6.785	12,7	8.391	14,0	8.056	13,9	6.449	13,1	5.884	10,5	6.534	11,8	5.702	12,1
<b>Indústria de média-baixa tecnologia (III)</b>	<b>6.920</b>	<b>13,0</b>	<b>7.903</b>	<b>13,2</b>	<b>7.496</b>	<b>13,0</b>	<b>6.599</b>	<b>13,4</b>	<b>8.793</b>	<b>15,7</b>	<b>8.260</b>	<b>14,9</b>	<b>6.671</b>	<b>14,1</b>
Construção e reparação naval	15	0,0	25	0,0	20	0,0	13	0,0	14	0,0	36	0,1	56	0,1
Borracha e produtos plásticos	1.179	2,2	1.342	2,2	1.404	2,4	1.156	2,3	1.297	2,3	1.287	2,3	1.219	2,6
Produtos de petróleo refinado e outros combustíveis	2.827	5,3	3.023	5,1	2.519	4,4	2.723	5,5	4.463	8,0	3.754	6,8	2.744	5,8
Outros produtos minerais não-metálicos	477	0,9	551	0,9	509	0,9	382	0,8	419	0,7	421	0,8	370	0,8
Produtos metálicos	2.422	4,5	2.962	5,0	3.043	5,3	2.325	4,7	2.601	4,7	2.762	5,0	2.282	4,8
<b>Indústria de baixa tecnologia (IV)</b>	<b>7.046</b>	<b>13,2</b>	<b>7.175</b>	<b>12,0</b>	<b>6.717</b>	<b>11,6</b>	<b>4.604</b>	<b>9,3</b>	<b>4.716</b>	<b>8,4</b>	<b>4.099</b>	<b>7,4</b>	<b>3.651</b>	<b>7,7</b>
Produtos manufaturados n.e. e bens reciclados	612	1,1	680	1,1	596	1,0	411	0,8	414	0,7	391	0,7	332	0,7
Madeira e seus produtos, papel e celulose	1.497	2,8	1.584	2,7	1.558	2,7	1.126	2,3	1.281	2,3	1.043	1,9	869	1,8
Alimentos, bebidas e tabaco	3.455	6,5	3.288	5,5	3.219	5,6	2.094	4,2	1.950	3,5	1.620	2,9	1.605	3,4
Têxteis, couro e calçados	1.482	2,8	1.623	2,7	1.345	2,3	973	2,0	1.072	1,9	1.045	1,9	845	1,8
<b>Produtos não industriais</b>	<b>8.334</b>	<b>15,6</b>	<b>7.375</b>	<b>12,3</b>	<b>6.126</b>	<b>10,6</b>	<b>5.460</b>	<b>11,1</b>	<b>6.714</b>	<b>12,0</b>	<b>6.383</b>	<b>11,5</b>	<b>6.590</b>	<b>14,0</b>

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do MDIC, 2010

(\*) Classificação extraída de: *OECD, Directorate for Science, Technology and Industry, STAN Indicators, 2003.*

Obs.: n. e. = não especificados nem compreendidos em outra categoria.

Embora as importações de produtos industriais tenham decaído no período entre 1996-2002 cerca de 11%, entre os produtos de maior participação nas importações no segmento de alta tecnologia destacaram-se as indústrias de aeronáutica e aeroespacial (quase duplicaram o

volume entre 1996-02, de US\$ 615 milhões para US\$ 1,2 milhões), farmacêutica (de US\$ 1,8 milhões em 1996 para US\$ 2,3 milhões em 2002), e indústria de equipamentos de rádio, TV e comunicação (cuja participação de 8,2% em 1996 atingiu cerca de 11% das importações nacionais em 2000).

Em relação às atividades de média-alta tecnologia, destacaram-se as indústrias de produtos químicos<sup>64</sup> (cujo crescimento nas importações foi na ordem de 3% entre 1996 e 2002); as de máquinas e equipamentos elétricos (cuja movimentação de cerca de US\$ 2,0 milhões em 1996 saltou para US\$ 3,1 milhões em 2002), de indústria de veículos automotores, reboques e semi-reboques (que na contramão dos demais segmentos apresentou uma queda nos fluxos de cerca 1,8%, saindo de US\$ 4,6 milhões para US\$ 3,2 milhões).

O comportamento de queda das importações em algumas atividades demonstrou ser uma tendência de declínio de participação da indústria de baixa tecnologia sobre o saldo comercial brasileiro. Conforme demonstrado na Tabela 13, percebe-se um aumento das importações de produtos da indústria de alto teor tecnológico, como também da indústria de média-alta tecnologia, exceto para o ano de 2000.

Levando-se em consideração os dados da Tabela 14, verifica-se que entre os maiores coeficientes de penetração no consumo nacional encontravam-se os segmentos relacionados à oferta de bens de consumo duráveis (de 7,8% para 44,8%), bens intermediários (de 2,2% para 14,4%); bens de capital (de 11,4% para 66,2%).

Cabe ressaltar que a incorporação de bens importados mais baratos e com nível superior de tecnologia veio acompanhada de intensa internacionalização dos processos produtivos, o que acabou favorecendo a integração da economia nacional às cadeias globais, firmemente estabelecidas no país a partir dos investimentos diretos ou pela compra de empresas estatais através das privatizações. Ambos os processos, ocorridos, simultaneamente, permitiram uma organização mais eficaz do sistema produtivo nacional, bem como proporcionaram às corporações transnacionais uma nova oportunidade de manter ou elevar margens de lucro mesmo em condições adversas (DUPAS, 2004).

---

<sup>64</sup> Exceto produtos farmacêuticos.

**Tabela 14 - Coeficiente de Penetração:Importação/consumo aparente (em %)- Brasil, 1989-2000**

<b>Categoria de uso</b>	<b>1994</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>2000</b>
Bens-consumo não duráveis	4,4	7,2	7,0	7,9	8,1	9,1
Bens-consumo duráveis	12,3	16,7	18,5	24,9	30,3	44,8
Bens interm.elaborados	12,2	16,9	17,8	19,7	20,8	21,9
Bens intermediários	7,5	10,3	11,4	12,2	10,4	14,4
Bens de capital	28,0	39,0	46,9	54,8	57,0	66,2
Bens-capital:equip. transp.	11,6	14,9	12,9	16,5	22,6	20,4
<b>Total da indústria</b>	<b>10,6</b>	<b>15,1</b>	<b>15,8</b>	<b>18,4</b>	<b>19,1</b>	<b>21,6</b>

Fonte: Elaboração própria a partir de dados Ipea, 2010

Tal comportamento acabou desencadeando sucessivos déficits<sup>65</sup> no saldo comercial (conforme já explanado), mas foi revertido em 2002 quando as importações apresentaram uma queda significativa em função da desvalorização cambial cujo valor não ultrapassou os US\$ 47,2 bilhões de dólares, destacando-se os produtos químicos (cujo acréscimo de 10% na participação total acabou somando cerca de US\$ 10,1 bilhões), os combustíveis (com acréscimo de 3,5% entre 1997-02) ainda que máquinas e equipamentos tenham liderado o volume de compras perfazendo um total de US\$ 15,2 bilhões. Entre as quedas, estão a participação dos materiais de transporte com redução de 3,4% entre 1997 e 2002, bem como os vegetais, cuja soma nos volumes importados não ultrapassou os US\$ 3,3 bilhões contra os US\$ 5,4 bilhões em 1997 (BNDES, 2010).

O acréscimo na ordem de 25% das importações brasileiras entre 1995-97 significou um gasto de US\$ 68,1 bilhões, patamar que recuou em 1999 quando então atingiu um patamar de US\$ 54,8 bilhões, mas voltou a crescer em 2000. Durante esses intervalos, sobressaíram-se as importações advindas dos países em desenvolvimento, as quais apresentaram uma expansão de US\$ 5,9 bilhões entre 1995-97 (variação de 29 %) e de 6% entre 1998-00. Análogo foi o comportamento das importações decorrentes dos países desenvolvidos, cujo crescimento entre 1995-97 foi de 22% (o equivalente a US\$ 7,5 bilhões) e de US\$ 2,1 bilhões entre 1999-01 (aumento em torno de 6%).

<sup>65</sup> Tais déficits estiveram relacionados à expansão das importações de combustíveis, produtos químicos e conexos e, principalmente de máquinas e equipamentos, cujo crescimento foi na ordem de 73% entre 1990-2001, representando uma variação de cerca de US\$ 14,2 bilhões. Além disso, devem-se considerar os efeitos da crise internacional deflagrada em 1998 a qual também desencadeou sérios desequilíbrios econômicos não somente em economias em desenvolvimento como o Brasil, causando prejuízos também nas bolsas de valores no mundo inteiro. A bolsa de Hong Kong registrou a maior queda da sua história. A crise, que teve impacto internacional, resultou, também, na queda de 580 pontos do índice Dow Jones na Bolsa de Nova York, em 27 de outubro. Em consequência da crise asiática, a bolsa registrou queda de 7%, forçando o fechamento adiantado das negociações.

Quando analisadas as principais variações dos coeficientes de penetração, percebe-se que foram os bens de consumo duráveis (aumento de 180%), de capital (variação de 480%) e equipamentos de transporte (aumento de 870%) que maiores ganhos de participação tiveram na década de 1990. Tal comportamento caracterizou um processo de reestruturação econômica a partir do emprego de novas tecnologias produtivas através do investimento de bens de capital.

O aumento das importações industriais principalmente de bens de consumo duráveis e bens de capital permitiu à economia nacional absorver efeitos dos preços decorrentes de diversos choques cambiais a partir de 1999 (que multiplicaram por 2,5 a relação real-dólar em três anos) em função da internalização de alguns produtos.

A abertura da economia, por outro lado, tornou possível um bom desempenho sobre o consumo dos *tradeables* (vestuário, alimentos, bens de consumo pessoal) – num mercado de demanda fortemente contido por rígido controle de salários e crescimento do desemprego – além de abortar novas tentativas de incorporar aos preços, seja a variação cambial seja a forte pressão das tarifas públicas no período 1995-2001.

### 5.3.3 Evolução das Exportações

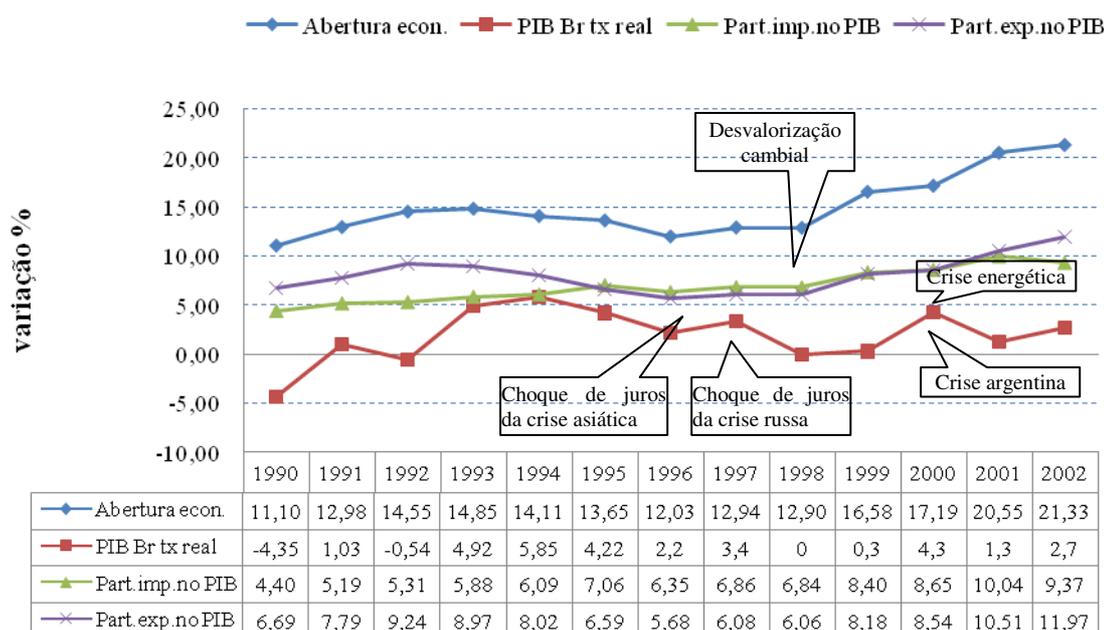
Em relação às exportações, ainda que em 1990 tenham sido lançados programas de regulamentação da qualidade e produtividade da indústria e de apoio à capacitação tecnológica, com objetivo principal de prover condições de competitividade<sup>66</sup> às exportações brasileiras de bens de capital, verifica-se que tais medidas não foram suficientes para alavancar de forma duradoura sua expansão durante o período entre 1994-99.

O desempenho decrescente nas exportações de produtos industrializados (embora a exportação de produtos não industrializados tenham sido crescentes) a partir de 2000 esteve relacionado a diversos fatores que acabaram repercutindo negativamente sobre o crescimento da economia como um todo, entre eles, a crise energética; a crise da Argentina; a desvalorização do real<sup>67</sup>; o embargo à carne brasileira<sup>68</sup> e o ataque terrorista de 11 de setembro que economia nacional.

---

<sup>66</sup> Sob aspectos gerais, entre os fatores assinalados pela literatura que acabam emperrando a competitividade dos produtos nacionais situam-se os custos referentes à infraestrutura precária; falta de políticas setoriais; falta de educação; elevada burocracia; elevado custo do investimento e de intermediação financeira; falta de poupança; e elevados índices de informalidade.

<sup>67</sup> Devido à crise asiática que começou na Tailândia, em 1997, o país se vê obrigado a desvalorizar sua moeda em função da fuga de capitais nas economias emergentes, assim como, devido à necessidade de reduzir suas



**Gráfico 18 – Abertura econômica, PIB e participação das importações e exportações nacionais – Brasil, 1990-2002**

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do BrazilTradeNet, MDIC, 2009.

A crise argentina atingiu o Brasil devido ao grau de interligação existente entre as duas economias. A Argentina representava o segundo maior mercado para as exportações brasileiras. Além disso, a crise agravou-se em função da dissonância diplomática que envolveu o ministro da Economia, Domingo Cavallo, o qual responsabilizou o colapso argentino pela desvalorização do Real<sup>69</sup>, passando a exigir uma política de salvaguardas para compensar as perdas do país, no entanto, não seguidas pelo Brasil.

No que se refere à crise energética, presenciada pelo Brasil em 2001, decorreu de problemas contratuais que contribuiriam para a escassez de investimentos privados em infraestrutura produtiva para atender à crescente demanda ocasionada pela estabilidade econômica e afetou a economia como um todo (indústria, consumidores e comércio) devido à adoção de medidas de restrição no consumo em torno de 20% – fato que conduziu, inevitavelmente, e também à redução do PIB e ao aumento do desemprego no intuito de

---

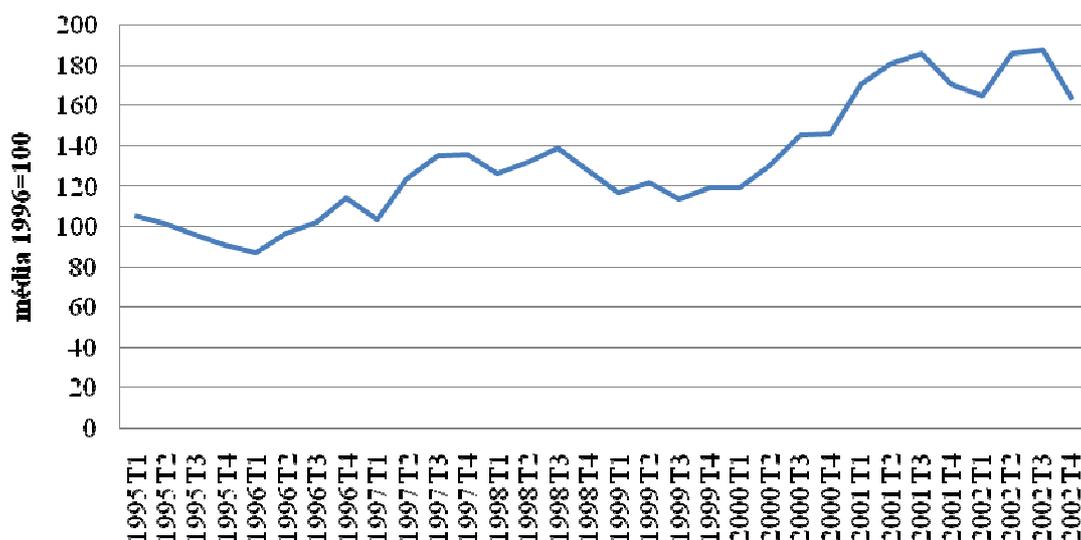
importações principalmente àquelas advindas da China e que acabavam prejudicando a produção interna. Os produtos chineses, vendidos a preços mais baratos, alcançam grande visibilidade internacional, tirando espaço dos produtos de outros países da região.

<sup>68</sup> O Canadá foi o primeiro país a suspender as importações de carne bovina brasileira sob alegação de que estaria contaminada pela doença da vaca louca, seguidos dos Estados Unidos e México. O embargo é suspenso após a constatação infundada das acusações por técnicos canadenses. No entanto, mais tarde o Brasil contabiliza focos de febre aftosa, fato que afetou diretamente a economia de alguns estados com a paralisação temporária das atividades de frigoríficos.

<sup>69</sup> A flutuação do real tornou o Brasil mais competitivo e atraiu a maioria dos investimentos estrangeiros.

cumprirem-se as metas de ajustes do balanço de pagamentos. Nesse caso, as imperfeições no modelo regulatório, além de interromperem o processo de privatizações no setor, acarretaram a paralisação dos investimentos, bem como o atraso de obras programadas ou a não construção de obras previstas, desencadeando a transferência de recursos do Estado na tentativa de suprir os recursos necessários ao programa de expansão setorial<sup>70</sup>.

Além disso, a desvalorização do real (que chegou a mais de 20% em 2001), no intuito de aumentar a oferta de dólares no mercado, acabou determinando a elevação das taxas de juros real da economia (aumento de 36% entre 2000 e 2001, passando de um patamar médio de 6,38% para 8,65%), o que refletiu sobre a modernização produtiva industrial, tendo em vista os efeitos negativos sobre as importações de máquinas e equipamentos utilizadas no processo fabril nacional.



**Gráfico 19 - Formação bruta de capital fixo - Consumo aparente de máquinas (trimestre)- Brasil, 1995-2002**

Fonte: Ipeadata, 2009.

Através do Gráfico 19, verifica-se uma redução na formação de capital fixo entre o terceiro trimestre de 1997 e o início de 1998, voltando a ser crescente a partir de 2000 até o terceiro trimestre, e novamente no segundo trimestre de 2002. Tal oscilação sobre o comportamento da formação bruta de capital fixo relacionou-se ao fato de que a economia do país continuava suscetível aos efeitos dos choques internacionais e fugas de capitais, levando

<sup>70</sup> Segundo relatório da Comissão de Análise do Sistema Hidrotérmico de Energia Elétrica (GCE) (2001), foi concluído que se os investimentos planejados no setor tivessem ocorrido dentro do cronograma, o apagão não teria ocorrido tendo em vista o aumento de 73% da capacidade de armazenamento dos reservatórios, capacidade essa bem superior ao nível de segurança do sistema.

o Brasil (ainda em 2001) a recorrer a novos empréstimos junto ao Fundo Monetário Internacional com vencimentos para o final de 2002.

Como resposta às crises, o Brasil passou a adotar uma política cambial respaldada na adoção de um sistema de flutuação livre do câmbio em detrimento da utilização de bandas cambiais<sup>71</sup> refletindo diretamente sobre o comportamento das relações externas de comércio brasileiro a partir de 1998. Como consequência da forte desvalorização do Real, estimada em 40%, as exportações nacionais acabaram sendo estimuladas em detrimento das importações, fato determinante para a diminuição do déficit na balança comercial na ordem de 5,3 bilhões de dólares entre 1998-99 e de US\$ 580 milhões até 2000.

No que se refere ao comércio exterior, entre os principais mercados de destino das exportações nacionais entre 1995 e 2002 estavam a Europa com 31%; seguida pela América do Sul com 25%; os EUA com 23%; a Ásia com 15%; e o Oriente Médio e a África com 3% cada. Além disso, entre os principais produtos de exportação do período, destacaram-se máquinas e equipamentos (16%); materiais de transporte (15%); produtos metalúrgicos (14%); soja (12%); produtos químicos (9%); minérios (8%); calçados e couro (6%); papel e celulose (5%); café (5%) e açúcar e álcool (5%)<sup>72</sup>.

**Tabela 15 - Exportações por regiões selecionadas, em US\$ milhões e % - Brasil, 1990-02**

Ano	América do Sul		EUA		União Europeia		Ásia		Oriente Médio		África		TOTAL
	%	US\$	%	US\$	%	US\$	%	US\$	%	US\$	%	US\$	
1990	10,4	3.278	24,6	7.718	33,3	10.450	16,8	5.267	3,4	1.060	3,1	1.012	<b>91,6%</b>
1991	15,8	5.004	20,1	6.361	32,6	10.308	18,0	5.687	3,5	1.105	3,3	1.035	<b>93,3%</b>
1992	9,8	3.513	19,7	7.058	30,6	10.962	15,6	5.578	3,5	1.261	3,2	1.138	<b>82,4%</b>
1993	9,8	3.769	20,7	7.989	27,1	10.466	15,9	6.112	3,2	1.216	2,8	1.112	<b>79,5%</b>
1994	8,8	3.849	20,6	8.951	28,8	12.550	16,2	7.047	2,4	1.049	3,1	1.349	<b>79,9%</b>
1995	21,5	10.018	18,9	8.798	28,5	13.236	17,6	8.192	2,6	1.229	3,5	1.586	<b>92,6%</b>
1996	23,0	10.971	19,5	9.312	27,8	13.291	16,4	7.814	2,8	1.319	3,1	1.527	<b>92,6%</b>
1997	25,8	13.651	17,8	9.408	28,2	14.969	14,6	7.730	2,7	1.430	2,8	1.520	<b>91,9%</b>
1998	26,2	13.387	19,3	9.872	29,5	15.102	11,0	5.616	3,1	1.599	3,2	1.651	<b>92,3%</b>
1999	22,0	10.561	22,6	10.849	29,6	14.200	11,9	5.732	3,1	1.485	2,8	1.336	<b>92,0%</b>
2000	23,4	12.915	24,3	13.375	27,8	15.346	11,5	6.327	2,4	1.333	2,5	1.347	<b>91,9%</b>
2001	21,0	12.249	24,7	14.397	26,6	15.487	11,9	6.954	3,5	2.030	3,4	1.989	<b>91,1%</b>
2002	16,4	9.891	25,7	15.559	25,8	15.608	14,6	8.798	3,9	2.331	3,9	2.363	<b>90,3%</b>

Fonte: Elaboração própria a partir de dados AliceWeb, 2010.

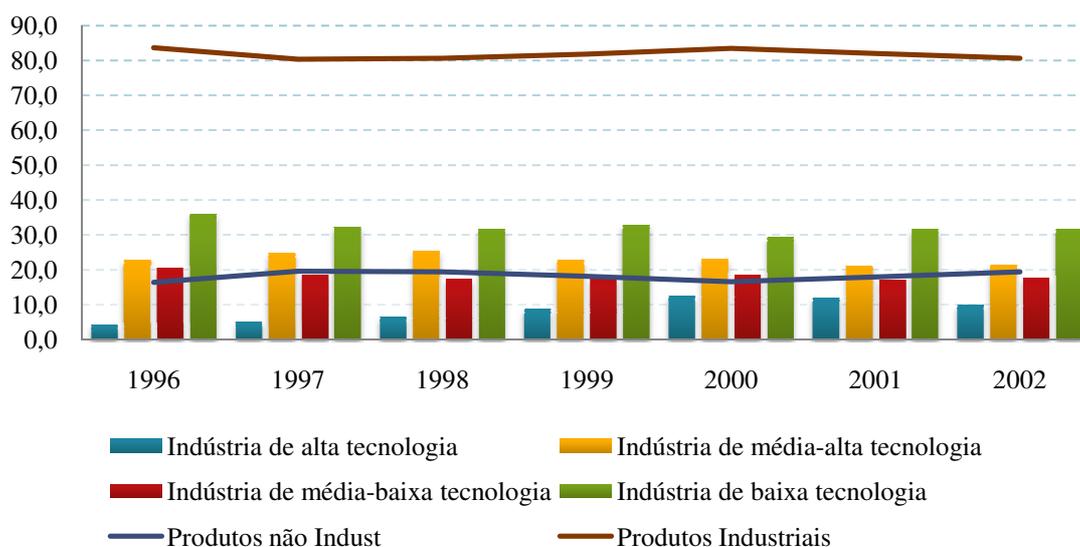
Nota: Europa: Comunidade Econômica Europeia (até 1992) após, a União europeia (tendo em vista a entrada progressiva de novos países membros).

<sup>71</sup> Com a redução no volume das reservas cambiais de um patamar de US\$ 74,6 bilhões para US\$ 44,5 bilhões ao final de 1998 intensificaram-se as buscas de apoio externo através de empréstimos e cooperação conjunta das autoridades do G-7, do FMI e do governo brasileiro.

<sup>72</sup> Estatísticas das médias entre 1995-02, conforme dados oferecidos pelo BrazilTradeNet, MDIC.

Tendo em vista a redução na participação dos fluxos comerciais nos países pertencentes à América do Sul como um todo a partir de 1998, percebe-se maior aproximação da economia brasileira com os países desenvolvidos. Levando-se em consideração volumes dos fluxos, as exportações nacionais apresentaram comportamento crescente no período, partindo de US\$ 46,5 bilhões em 1995 para um patamar de US\$ 60,4 bilhões em 2002. Em relação a esses valores, destacaram-se as relações com os EUA, cujas somas praticamente duplicaram saindo de US\$ 8,8 bilhões (1995) para US\$ 15,5 bilhões (em 2002). Comportamento análogo ocorreu com o Oriente Médio, cujos valores de US\$ 1,2 bilhões chegaram a US\$ 2,3 em 2002. Com a Ásia, após uma queda de crescimento de cerca de US\$ 2,5 bilhões, a economia recuperou o índice próximo a US\$ 8,8 bilhões em 2002, contrapondo-se a tendência assumida pela América do Sul que após obtenção de um crescimento de cerca de 34% entre 1995 e 1998, chegou em 2002 com cerca de 27%, totalizando cerca de US\$ 9,8 bilhões em exportações. No que se refere à União Europeia e África, pode-se dizer que as exportações brasileiras apresentaram comportamentos estáveis.

Grosso modo, a expansão das exportações brasileiras entre 1995 a 2002 (período em que se verificou um aumento de US\$ 46,5 bilhões para US\$ 60,4 bilhões) esteve relacionada, até 2001, sobretudo, à expansão das indústrias de alta tecnologia que praticamente triplicou sua participação no saldo da balança comercial – saindo de um valor de US\$2 bilhões em 1995 para um patamar de US\$ 6,9 bilhões em 2001 – e cujas principais regiões de destino destacaram-se os EUA, o Oriente Médio e a União Europeia, apesar de seu comportamento decrescente a partir da década de noventa. Entre as atividades que apresentaram maior crescimento, sobressaíram-se a aeronáutica e aeroespacial, com aumento de US\$2,3 bilhões; e, de equipamentos de rádio, TV e comunicação, cujo valor de US\$ 623 milhões em 1995 apresentou soma equivalente a US\$ 2,1 bilhões em 2002.



**Gráfico 20 – Exportações por intensidade tecnológica- Brasil, 1995-2002**

Fonte: Elaboração própria a partir de dados MDIC, 2010

Notas: (1) Classificação extraída de OECD, Directorate for Science, Technology and Industry<sup>73</sup>, STAN Indicators, 2003. (2) n.e.= não especificados nem compreendidos em outra categoria.

Em relação aos demais segmentos, conforme verifica-se no Gráfico 20, mantiveram-se uma tendência estável embora seja relevante destacar que o crescimento nas exportações de produtos de média-baixa tecnologia estiveram atrelados, principalmente, à venda de produtos de petróleo refinado e outros combustíveis. Em se tratando de produtos não industriais, percebe-se uma expansão a partir de 2001, em contraposição à retração das exportações de produtos industrializados na ordem de 2,8% entre 2000 e 2002.

## 5.4 RELAÇÕES DO BRASIL COM OS PRINCIPAIS BLOCOS ECONÔMICOS

### a) Mercosul

A criação do Mercado Comum do Sul foi estabelecida em 1991 através da assinatura do Tratado de Assunção entre Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai. Sua constituição

<sup>73</sup> Segundo tal classificação, os produtos que compõem os setores são **(I) Alta tecnologia**: aeronáutica e aeroespacial; farmacêutica; material de escritório e informática; equipamentos de rádio; TV e comunicação; instrumentos médicos de ótica e precisão; **(II) Média-Alta tecnologia**: máquinas e equipamentos elétricos n.e.; veículos automotores; reboques e semi-reboques; produtos químicos, excluídos os farmacêuticos; equipamentos para ferrovia e material de transporte n.e.; máquinas e equipamentos mecânicos n.e.; **(III) Média-baixa tecnologia**: construção e reparação naval; borracha e produtos plásticos; produtos de petróleo refinado e outros combustíveis; outros produtos minerais não-metálicos; produtos metálicos; e, **(IV) Baixa tecnologia**: produtos manufaturados n.e. e bens reciclados; madeira e seus produtos, papel e celulose; alimentos, bebidas e tabaco; têxteis, couro e calçados.

representou um importante marco institucional tendo em vista o fato de possibilitar a conformação de um amplo espaço econômico integrado, que teve como objetivo proporcionar uma melhor inserção na ordem econômica internacional, crescentemente, marcada pela globalização e regionalização (ALVES, 2001).

A estratégia por trás do estabelecimento de acordos comerciais e criação de blocos econômicos regionais- conhecida pelo Itamaraty como “Modelo de Círculos Concêntricos”, a começar pelo Mercosul, era a de adotar uma política de abertura comercial em escala subcontinental com vista a proporcionar às empresas nacionais a oportunidade de se ajustar à concorrência internacional. Somente então, após a consolidação desse estágio da concorrência é que seria realizada, paulatinamente, a abertura comercial a outros mercados mais competitivos.

Na visão de Cardoso a abertura econômica era considerada positiva à medida que proporcionava choques de competitividade às empresas nacionais, especialmente no caso daquelas consideradas pouco competitivas para os padrões internacionais, podendo, inclusive desencadear reflexos danosos ao processo de estabilização macroeconômica.

Sendo assim, através da consolidação do Mercosul e à exposição gradual à concorrência internacional tornar-se-ia possível no médio e longo prazos, à economia nacional buscar novos mercados e de maiores amplitudes – como os da Europa e EUA- a partir da obtenção dos ganhos de escala necessários ao aumento de produtividade e à inserção global, além de funcionar como importante instrumento de barganha junto aos grandes centros comerciais.

Destaca-se nesse sentido a forte conotação política que teve a formação desse bloco regional, principalmente, se levado em consideração o processo de rearticulação do poder após o Fim da Guerra Fria no final da década de 1980 em que diminuiu os espaços de afirmação de países como o Brasil e Argentina, em decorrência da não mais necessidade de resguardar uma região do perigo do avanço comunista.

Segundo Silva (2008), o Mercosul representou para o Brasil um dos principais instrumentos de inserção estratégica no sistema internacional pós-guerra fria tendo em vista o processo de reestruturação produtiva por ele proporcionado.

A desarticulação do sistema bipolar e a emergência de áreas de alta rentabilidade, como a Ásia, vinham colocando desafios para regiões como a América Latina, que viveram a década perdida nos anos 1980 e corriam o risco da total marginalização nos anos 1990. Mas essa marginalização não ocorreu, em função do projeto de reestruturação produtiva e liberalização econômica negociada que vinha sendo empreendida em países como o

Brasil. Nesse sentido, o Mercosul aparecia internacionalmente como objeto de interesse e disputa entre o NAFTA e a União Européia (Silva, 2008:171).

Apesar de não ter atingido em sua totalidade os objetivos a que se propuseram, pode-se dizer que a participação das importações nos fluxos de comércio internacional se intensificou no período entre 1995 -1998 representando um aumento de US\$ 23,8 bilhões (aumento de 30 %).

Por outro lado, quando analisado o período pós 1999, verifica-se que o comportamento adotado pelo bloco foi o de exportador, tendo em vista o desempenho das importações muito aquém ao final de 2002. Essa conduta favoreceu a obtenção de saldos positivos relevantes à recuperação da economia dos países membros, especialmente, o Brasil cujo superávit primário chegou a US\$ 13,2 bilhões naquele ano (representando um salto de 390% em relação a 2001, conforme dados UNCTAD).

Apesar dos resultados positivos sobre o balanço de pagamentos, a redução sobre os fluxos de comércio dava indícios de que o Mercosul passaria por crises com o início da desvalorização do Real diante do dólar a partir de 1999. Tendo em vista o fato de ter sua moeda atrelada ao dólar a Argentina viu diante de uma situação desfavorável decorrente da queda de suas exportações ao Brasil sem que medidas fossem tomadas por parte deste país para compensar o desequilíbrio. Tal situação acabou determinando a criação de empecilhos às exportações brasileiras como forma de retaliar a economia brasileira através da publicação de salvaguardas gerais.

Entre os assuntos presente na agenda de negociações destacaram-se temas complexos e ligados ao aprofundamento da União Aduaneira como, por exemplo, o regime automotivo regional, medidas comuns de defesa comercial extra-bloco, defesa da concorrência, harmonização de regulamentos técnicos e sanitários, defesa do consumidor e, ainda, a abertura dos mercados de serviços e de compras governamentais.

Embora a recuperação econômica da economia brasileira tenha vindo a partir de 2001, foram notáveis os efeitos sobre a redução nos fluxos de comércio inter-regionais sentidos entre os países do Mercosul, em grande parte devido aos efeitos da dolarização do sistema monetário argentino e à adoção de medidas protecionistas. Contribuindo para tal situação destacaram-se a baixa competitividade dos produtos argentinos frente à desvalorização do real no Brasil, e, à violação de alguns acordos tarifários cometidos pelo país vizinho contra a União Aduaneira do Cone Sul que arrefeceram os ânimos de troca entre esses mercados.

Além disso, a adoção de práticas destinadas à modernização da economia, da produção nacional, e do aperfeiçoamento nas técnicas de intercâmbio por parte do Brasil, permitiu ao país trilhar novos horizontes no comércio internacional através do desenvolvimento de ações voltadas para a harmonização de políticas comerciais e regulamentação contra práticas desleais de comércio<sup>74</sup> (UNCTAD, 2009).

Entre 1997 e 1998 as exportações brasileiras por valor agregado entre os países do MERCOSUL chegavam a somar US\$ 17,9 bilhões, correspondendo a 17,2% do valor das exportações brasileiras no período. Desse total, as exportações nacionais para a Argentina que representavam uma parcela de US\$ 13,5 bilhões (parcela de 13% do valor total exportado pelo país, ou, 75% das exportações para o bloco) nesse período, havia caído para apenas US\$ 2,3 bilhões em 2002 (representando apenas 3,9% do total das exportações nacionais naquele ano).

Entre os setores de maior participação no intercâmbio Brasil-Argentina destacaram-se as exportações de produtos industrializados (US\$ 6,3 bilhões em 1997) sendo que US\$ 247,1 milhões correspondiam a semimanufaturados<sup>75</sup> e US\$ 6,1 bilhões em manufaturados, com acréscimos de 40,4% e 32,2% respectivamente em relação ao ano anterior. Em 1998, esses valores apresentaram um decréscimo de 2,1% em semimanufaturados (US\$ 241,80) e de 0,7% nos manufaturados totalizando cerca de US\$ 6,05 bilhões. Em relação às exportações de produtos básicos destacaram-se os anos de 1996 quando então a soma de US\$ 5,2 bilhões representou uma expansão de 27,9% em relação ao ano anterior, e, 1997 quando então as vendas brasileiras totalizaram US\$ 6,7 bilhões (acrécimo de 31%, conforme dados UNCTAD).

Comportamento análogo ocorreu com as exportações para economia uruguaia apresentando entre 1997 e 1998 uma expansão acumulada de 8,5%, sendo o destaque os produtos industrializados manufaturados cujo acréscimo foi de 11,2 %. No entanto, ao se analisar o comportamento para os anos posteriores, verificou-se uma queda significativa nas

---

<sup>74</sup> Das quais se incluem o uso de instrumentos antidumping, anti-subsídio e medidas de proteção à indústria nacional em coerência com os princípios do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT).

<sup>75</sup> O conceito de exportações por fator agregado envolve o agrupamento dos produtos em três grandes classes, levando-se em consideração a maior ou menor quantidade de agregação de valor a partir da transformação sofrida pela mercadoria durante o processo produtivo até a venda final. Sendo assim pode ser classificada em: a) produtos básicos: produtos com baixo valor agregado, normalmente intensivos em mão-de-obra cuja cadeia produtiva é simples e com poucas transformações (como minério de ferro, grãos, agricultura, etc.); b) produtos industrializados: dividem-se em duas categorias – semi-manufaturados (produtos que passaram por alguma transformação como por exemplo, suco de laranja congelado, couro) e manufaturados, uma vez mais considerando o grau de transformação (produto normalmente de maior tecnologia e com alto valor agregado (como por exemplo televisores, chip de computador, automóvel, etc).

exportações brasileiras para esse país, aonde as perdas chegaram a acumular mais de 60% entre 1999-2002.

No que se refere ao Paraguai pode-se dizer que a tendência das exportações foi declinante tendo em vista o fato de a média das variações entre 1996-02 ter apresentado resultado negativo de 15,4% em relação aos semimanufaturados, e, de -43,1% nos manufaturados, representando uma perda em torno de US\$ 4 bilhões para a economia brasileira. No entanto, cabe mencionar que o comportamento das exportações de produtos básicos para aquela economia foi positivo e apresentou uma expansão na média de 107,2% durante o período compreendido entre 1995-02 (UNCTAD, 2009).

Em síntese, torna-se possível verificar uma ruptura na conduta de consolidação do Mercosul a partir do segundo mandato de Cardoso tendo como base as mudanças ocorridas na adoção de práticas as quais colocavam em risco o fortalecimento do bloco. De um modo geral tal fato esteve relacionado, em grande medida, a problemas internos referentes a divergências de percepções e de interesses dos seus participantes no que diz respeito à implementação de uma agenda positiva e consolidada em relação à adoção de modelos macroeconômicos e determinação de barreiras de comércio.

## **b) União Europeia**

As relações entre a Europa e América Latina – mais especificamente o Brasil e o Mercosul – estreitaram-se no período pós-Guerra Fria, principalmente a partir do avanço das integrações econômicas regionais e a proposta de lançamento da ALCA. Mediante preocupação em manter as negociações com o Mercosul a Comunidade Européia passou a intensificar o intercâmbio com essa região através da tomada de decisões cronologicamente emparelhadas, ou até mesmo adiantadas, em relação às negociações da Alca. O objetivo principal era evitar a predominância dos EUA sobre o continente americano, fato que conduziria à perda de mercados e espaços de influência do resto do mundo, em especial, a Europa.

Como principais coordenadas de negociação do eixo estratégico Europa-América Latina, três dimensões devem ser destacadas (Silva; 2008): a identificação de um diálogo político de defesa da multipolaridade e dos regimes internacionais; a liberalização e a articulação entre os blocos econômicos; e, a cooperação científica e tecnológica.

Como resultado da política de aproximação, em 1999, os quinze países que formavam a União Européia não somente eram responsáveis por 28% das importações brasileiras -

contra 23% dos EUA- como também representavam o maior investidor estrangeiro no Mercosul.

Tendo em vista a natureza das relações estabelecidas com a Europa é possível admitir certa vantagem estratégica da economia brasileira no sistema internacional pós-guerra Fria, o qual conseguiu beneficiar-se economicamente do suprimento de tecnologias e investimento advindos dos principais centros comerciais em contraposição à oferta de produtos agrícolas.

Ainda que impasses entre tais blocos pudessem vir a aparecer nas negociações da Organização Mundial do Comercio em função do surgimento de divergências relacionadas a prioridades regionais de ambos - principalmente no que diz respeito às indefinições da questão agrícola- do ponto de vista político o Brasil sempre considerou o continente europeu seu aliado no tratamento de assuntos estratégicos, como por exemplo, a defesa do multilateralismo em contraposição ao unilateralismo norte-americano.

Conseqüência disso, o fato de que em 2000, as relações entre Brasil e União Européia representava importante mercado para ambas as regiões, destacando-se entre os principais países membros a suprir o mercado brasileiro a Alemanha<sup>76</sup> com 7,93% das importações brasileiras, a Itália (3,89%), a França (3,38%), o Reino Unido (2,21%), a Espanha (2,0%) e os Países Baixos (1,25%, UNCTAD, 2009).

Além disso, a União Européia representou o principal mercado de destino das exportações brasileiras, durante a década de 1990. Com uma média trianual de US\$ 12,2 bilhões de importações do Brasil no período, a União Européia respondeu, em média, por 29% das vendas brasileiras no exterior, contra 20% dos Estados Unidos e 13% do Mercosul.

Diferentemente do mercado norte-americano e do Mercosul - cujas vendas concentram-se nos produtos industrializados - metade das exportações para a União Européia era composta de produtos básicos, além das exportações dos produtos industrializados. Na década de 1990, a União Européia foi responsável, em média, por 21% das exportações brasileiras de produtos industrializados contra 24% dos Estados Unidos e 17% do Mercosul.

Após crescer a uma taxa média de 5,1% ao ano entre 1990 e 1997, as exportações brasileiras para a União Européia praticamente estagnaram, registrando uma taxa média de crescimento de apenas 0,8% entre 1997 e 2002. Tal fato contribuiu para que em 2002 as vendas para os EUA superassem o valor exportado para a União Européia pela primeira vez

---

<sup>76</sup> É importante mencionar o fato que durante a década de 1990 a Alemanha havia perdido sua posição de segundo maior parceiro comercial (sobretudo pela cooperação em projetos relacionados ao meio ambiente, pesquisas industriais, informática e energia nuclear) para a Argentina em decorrência do Mercosul, fato que acabou desencadeando uma retração do volume de investimentos alemães no Brasil, sobretudo se comparados aos demais países europeus e suas participações no processo de privatizações brasileiro.

desde 1984. Embora as vendas de produtos industrializados tivessem apresentado perda de mercado o principal responsável pelo fraco desempenho dos produtos básicos no mercado internacional no período em consideração foi a queda dos preços.

No caso europeu, o principal determinante da perda de dinamismo das vendas de industrializados- entre 1998 e 2002 as vendas decresceram a uma taxa anual média de 0,9% - foi a perda de competitividade dos produtos brasileiros decorrente da apreciação real da moeda brasileira (entre 1999 e 2001 a *moeda brasileira apreciou-se 9,7% em termos reais*) com relação às moedas européias.<sup>77</sup> Em relação à moeda americana, no mesmo período houve depreciação de 6,8% da moeda nacional e 3,4% com relação a uma cesta de moedas latino-americanas.

No entanto, em 2002, a valorização do euro com relação ao dólar possibilitou uma forte recuperação da competitividade dos produtos brasileiros. A depreciação do real de 14% em relação à cesta de moedas européias, entre 2002 e 2003 determinou melhoras sobre as perspectivas das exportações brasileiras de industrializados para a União Européia, embora seja importante ressaltar de que as exportações brasileiras não dependam somente da taxa de câmbio, mas também, de uma série de fatores relacionados à redução do custo de transporte e das barreiras às exportações brasileiras.

Ainda que as exportações brasileiras de produtos industrializados para a União Européia tenham crescido 20%, entre os triênios 1997-1999 e 1999-2001, tal desempenho foi superado por 10 dos 20 principais concorrentes do Brasil no mercado comunitário. Os melhores desempenhos foram registrados pela China, Hungria, Indonésia e Romênia, todos com taxas de crescimento das exportações para a União Européia igual ou superior a 30%.

Sob aspectos gerais, verifica-se que se no primeiro mandato de Cardoso a agenda com a Europa apresentava um viés essencialmente econômico (comércio e investimentos via privatizações), a partir do segundo mandato e, sobretudo, das transformações da matriz da política externa brasileira na virada do século, a agenda passou a incorporar temas de conteúdo político, sobretudo relacionado à defesa da multipolaridade, da manutenção da paz e o desenvolvimento. O interesse por trás dessa conduta consistia em promover a atração de investimentos; mostrar uma nova imagem do Brasil, com avanços no campo da democracia e com estabilidade econômica; construir uma agenda comum na defesa da multipolaridade e dos regimes internacionais; bem como receber apoio da Europa na candidatura do Brasil para o Conselho de Segurança da ONU (SILVA, 2008, p.231).

---

<sup>77</sup> Cesta de moedas dos seguintes países: Reino Unido, França, Alemanha, Itália e Holanda.

### c) **Ásia**

A Ásia tem se constituído o epicentro das transformações econômicas internacionais nas últimas décadas, fato que denota crescente importância desse continente na geopolítica internacional. Levando-se em consideração as transformações ocorridas na geopolítica mundial após o final da Guerra Fria, em que vários países, incluindo o Brasil, passaram a visualizar o território asiático como espaço econômico relevante tanto no que se refere à obtenção de capital e tecnologia de ponta, como também pela possibilidade de atender aos seus volumosos mercados com os produtos brasileiros (principalmente matérias-primas e alimentos). Assim, dando-lhe a chance de substituir as tradicionais parcerias europeia e norte-americana.

Se até os anos 1970 as negociações entre Brasil e Ásia restringiam-se basicamente ao Japão, com o passar dos anos e adensamento da abertura comercial, essas relações foram sendo ampliadas para a China, Coreia do Sul e Sudeste Asiático como um todo.

Embora a aproximação com o continente asiático estivesse avançando, alguns retrocessos foram verificados, tendo em vista relativa falta de conhecimento entre o mundo oriental e ocidental nas relações estabelecidas com o Brasil. No entanto, graças à diplomacia presidencial brasileira tornou-se possível o estreitamento dos elos com essa região, especialmente com a China a partir dos anos 1990. Já em 1993, com a abertura do mercado brasileiro e a elevação da exportação de óleo de soja para a China, o comércio entre esses dois países passou a apresentar comportamento crescente atingindo US\$ 1,08 bilhão. Desde então, não parou de crescer atingindo seu recorde em 1997, com um volume de US\$ 2,25 bilhões (conforme Tabela 17).

**Tabela 16 - Intercâmbio Comercial Brasil x China Participação no comércio exterior brasileiro, 1990-2001**

Ano	BRASIL X CHINA							BRASIL		PARTICIP. DA CHINA	
	EXP. P/ CHINA		IMP. P/CHINA		SALDO	Corrente de Comércio		Export	Import	EXP %	IMP %
	Valor	Var% s/ano anterior	Valor	Var% s/ano anterior		TOTAL	Var% s/ano anterior	TOTAL	TOTAL		
1990	381.804	-	119.806		261.998	501.610	-	31.413.760	20.661.362	1,22	0,6
1991	226.406	-40,7	62.129	-48,1	164.277	288.535	-42,5	31.620.461	21.041.459	0,7	0,3
1992	460.032	103,2	116.775	88,0	343.257	576.807	99,9	35.792.986	20.554.091	1,3	0,6
1993	779.395	69,4	304.857	161,1	474.538	1.084.252	88,0	38.554.713	25.256.001	2,0	1,2
1994	822.416	5,5	463.496	52,0	358.920	1.285.912	18,6	43.545.162	33.078.690	1,9	1,4
1995	1.203.751	46,4	1.041.728	124,8	162.023	2.245.479	74,6	46.506.282	49.971.896	2,6	2,1
1996	1.113.829	-7,5	1.132.883	8,8	-19.054	2.246.712	0,1	47.746.728	53.345.767	2,3	2,1
1997	1.088.216	-2,3	1.166.389	3,0	-78.173	2.254.605	0,4	52.994.341	59.838.105	2,1	1,9
1998	904.880	-16,8	1.033.789	-11,4	-128.909	1.938.669	-14,0	51.139.862	57.729.885	1,8	1,8
1999	676.141	-25,3	865.789	-16,3	-189.648	1.541.930	-20,5	48.011.444	49.271.892	1,4	1,8
2000	1.085.224	60,5	1.222.302	41,2	-137.078	2.307.526	49,7	55.085.595	55.783.343	2,0	2,2
2001	1.902.093	75,3	1.328.094	8,7	573.999	3.230.187	40,0	58.222.641	55.580.718	3,3	2,4

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do MDIC, 2003

Em 1998, influenciado pela crise financeira asiática, o comércio bilateral caiu para US\$ 1,9 bilhões, diminuindo 11,4% em relação a 1997, acumulando uma queda de 25% desde 1995. Naquele ano, as vendas para esse mercado totalizaram US\$ 905 milhões, respondendo por 1,8% das exportações totais do país. Nesse mesmo ano, as importações brasileiras provenientes da China reduziram-se para US\$ 1 bilhão (-14%), após um período de rápido crescimento (1992/97). O comércio bilateral entre os dois países tem sido favorável à China desde 1996 e, em 1998, o intercâmbio comercial entre os dois países registrou um déficit, contra o Brasil, de US\$ 128 milhões.

Em 1999, as exportações brasileiras para a China continuaram declinando, respondendo as vendas para o mercado chinês um total de US\$ 676 milhões, ou apenas 1,41% das exportações totais do país. As importações brasileiras provenientes da China embora tenham sido reduzidas para US\$ 866 milhões (decréscimo de 16,3% em relação ao ano anterior) não foi suficiente para eliminar o saldo comercial negativo do Brasil entre 1996 e 1999, o qual se manteve deficitário todo o período, atingindo o seu maior valor em 1999 com déficit de US\$ 189 milhões.

Somente a partir de 2000, as exportações brasileiras apresentaram-se novamente crescentes para a China com aumento de 60,5% em relação ao ano anterior, embora o saldo tenha se mantido deficitário em US\$ 137 milhões. Entre os principais produtos de exportação nesse ano, estão soja mesmo trituração; minério de ferro e seus concentrados; pastas químicas de madeira; fumo em folhas e desperdícios; aviões; madeira serrada ou fendida; couros e peles; produtos laminados planos de ferro ou aço; polímero de etileno, propileno e estireno; óleo de soja em bruto (MDIC, 2002).

A instalação de unidades processadoras de soja na China fez com que o volume de exportações do complexo soja do Brasil para aquele país tivesse um incremento de 230% passando da média anual de 3 milhões de toneladas de grãos de soja, entre 1997 e 1999, para 10 milhões de toneladas em 2000, fato que lhe rendeu o título de maior comprador mundial do produto.

Além disso, ressalta-se o aumento generalizado no registro das exportações brasileiras com destino à China em 2001, cuja variação positiva de 75,27% em relação a 2000, possibilitou ao Brasil atingir uma cifra de US\$ 1.902.093.617 sobre as vendas de produtos nacionais para esse país. Entre os fatos que influenciaram sobre tal desempenho, ressalta-se que, em janeiro de 2000, o fato de a aduana chinesa ter anunciado o corte de tributos de importação em 2%, cobrindo centenas de produtos em têxteis, matérias brutas, maquinário e partes para produção.

Entre os principais produtos de exportação para a China em 2001, estão a soja, o minério de ferro e seus concentrados, as pastas químicas de madeira, os automóveis de passageiros, o fumo, os couros e peles, os óleos brutos de petróleo, a madeira serrada ou fendida, os aviões, os aparelhos transmissores ou receptores e componentes, as partes e peças para veículos automóveis e tratores, os motores para veículos automóveis e suas partes, além do suco de laranja congelado, bombas, compressores, ventiladores e suas partes, e produtos laminados planos de ferro ou aço.

Em se tratando das importações, destacaram-se entre os principais produtos importados pelo Brasil da China aparelhos transmissores, receptores e componentes; coques e semicoques de hulha, de linhita ou de turfa; brinquedos, jogos e artigos para diversão e suas partes; máquinas automáticas para processamento de dados e suas unidades; compostos heterocíclicos, seus sais e sulfonamidas; motores, geradores, transformadores elétricos e suas partes; compostos orgânicos – inorgânicos; lâmpadas, tubos elétricos e faróis; circuitos integrados e microconjuntos eletrônicos; compostos de funções nitrogenadas (MDIC, 2002).

Em relação à Índia, o estreitamento com o Brasil veio a partir do segundo mandato de Fernando Henrique, quando em 1998, ao elogiar o papel desempenhado pelo Mercosul, o presidente indiano salientou haver uma ligação lógica e natural entre os sistemas de cooperação regional na América Latina e Ásia. Embora a Índia tenha sido elevada à condição de parceira estratégica, não desfrutou do mesmo dinamismo e profundidade do relacionamento com a China, haja vista o pífio desenvolvimento no intercâmbio entre aqueles países (SILVA, 2008).

#### **d) Estados Unidos**

As relações Brasil-Estados Unidos caracterizou-se a partir dos anos 1990 por momentos de aproximação e amadurecimento – não somente em termos de quantidade, como

também de qualidade das exportações nacionais para este país, tanto no que se refere ao diálogo político como no tocante a temas da agenda econômica.

**Tabela 17 - Participação dos EUA no comércio exterior brasileiro (%)**

<b>Descrição</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>
Participação dos EUA no total das exportações brasileiras	17,75	19,30	22,60	24,26	24,70	25,74
Participação dos EUA no total das importações brasileiras	23,37	23,72	24,14	23,34	23,46	22,10
Participação dos EUA na corrente do comércio exterior brasileiro	20,77	21,65	23,38	23,8	24,09	24,14

Fonte: MDIC, 2003:24

Em decorrência da estabilidade trazida pelo Plano Real, da forma de postura internacional assumida pelo Brasil através do compromisso de não proliferação de armas de destruição em massa; bem como das reformas constitucionais de 1995 – as quais favoreceram a entrada de investimentos estrangeiros no Brasil e conseqüente intercâmbio entre os países – verificou-se um adensamento da participação dos EUA sobre a corrente de comércio exterior brasileiro de 3,37% entre 1997 e 2002. Além disso, houve aumento de 45% sobre a participação dos EUA no total das exportações nacionais no mesmo período sem que nenhum tipo de acordo comercial tenha sido efetuado entre essas economias.

Apesar da aproximação com a maior potência do globo, o Brasil buscou diversificar suas parcerias nas relações internacionais fortalecendo a posição multilateralista e sua presença na Organização Mundial do Comércio (OMC) sob intuito de obter maior peso no processo decisório internacional.

#### **e) África**

Os anos noventa caracterizaram-se pelo esquecimento da África por parte do Brasil. Em função da era neoliberal e do abandono do discurso terceiro-mundista, as relações de política e comércio exterior sob aspecto abrangente procuraram priorizar a aproximação com os países desenvolvidos, em particular os Estados Unidos, Europa e Ásia.

Entre os países africanos que se destacaram como principais parceiros comerciais do Brasil estão a Angola e a África do Sul, de modo que de 1998 a 2002 as exportações nacionais para esse país foi na ordem de 43%, diferença de US\$ FOB 712 milhões neste país. Por outro lado, comportamento contrário foi o das importações que embora tivessem demonstrado uma

trajetória crescente desde 1991, entre 1998-2000, declinou cerca de 20%, queda de cerca de US\$ FOB 60 milhões no período.

Entre os principais produtos exportados em 2000, destacaram-se automóveis e autopeças, minério de ferro, motocompressores, produtos químicos, couro, ligas de alumínio, pedaços congelados de frango, bombons e caramelos sem cacau, proteínas de soja, fumo, máquinas de lavar roupa entre outros, conforme quadro anexo. Os 100 produtos mais exportados pelo Brasil à África do Sul somam US\$ FOB 248 milhões, 82% do total exportado àquele país<sup>78</sup>.

A concentração é ainda maior nas importações, cujos 100 principais produtos importados representam 98% do total importado pelo Brasil da África do Sul. Entre os principais produtos importados desse país estão o paládio em forma bruta, que representa 14% do total importado, seguido pela platina em forma bruta, catodos de níquel e ródio. Esses quatro produtos totalizam 50% da pauta de importação originária da África do Sul entre 1998 e 2000.

## 5.5 SÍNTESE CONCLUSIVA

Através da análise da evolução do comércio internacional brasileiro, percebe-se o esforço de modernização seguido pelo país, sem, no entanto, a adoção de nenhum tipo de política industrial e tecnológica específica. Tendo em vista a necessidade de aplicação de medidas pujantes de ajuste econômico somados ao desencadeamento de sucessivos fatores de turbulência, as medidas tomadas para alavancar a competitividade internacional do Brasil, restringiram-se em muitos setores ao cumprimento de diretrizes (tais como aquelas estabelecidas no Consenso de Washington) e leis que permitiram acessos a novos mercados, mas que também facilitaram a entrada de bens tecnologicamente mais avançados que os produzidos internamente.

As evidências que sustentam esta avaliação podem ser sistematizadas em quatro pontos principais: i) A combinação entre abertura comercial e valorização cambial afetou de forma assimétrica os fluxos de comércio, incidindo com muito maior força pelo lado das importações. Resultado disto é que os coeficientes de penetração de importações aumentaram em muito maior velocidade que os coeficientes de exportações, numa dinâmica que foi também setorialmente diferenciada; ii) A elevação do coeficiente de importações, além de

---

<sup>78</sup> Conforme dados DEINT/SECEX (2000).

generalizada, teve um componente de mudança estrutural, na medida em que significou uma crescente substituição de insumos e produtos finais locais por importados, o que levou a um efeito de desadensamento em determinadas cadeias produtivas, com implicações para a competitividade no longo prazo; iii) O aumento generalizado das importações, que foi ainda acompanhado de uma tendência à maior sofisticação da pauta, contrasta fortemente com a evolução da pauta de exportações que, além de rígida e concentrada em produtos de menor valor agregado, apresentou perda de dinamismo em relação às exportações mundiais nos quesitos de competitividade, dinamismo em crescimento e intensidade tecnológica; iv) O aprofundamento da internacionalização da indústria não teve, até aqui, a contrapartida de um significativo aumento da propensão a exportar das empresas estrangeiras, ao passo que sua maior propensão a importar significou uma ameaça contínua ao equilíbrio das contas externas.

Do acima exposto, pode-se concluir que a conjuntura econômica brasileira dos anos 90 e, muito particularmente, o binômio abertura comercial – valorização cambial – afetaram perversamente a composição e dinâmica dos fluxos de comércio exterior, dando mostras, mais uma vez, da enorme fragilidade da inserção comercial brasileira, que, aliás, sob vários aspectos viu-se reforçada ao longo dessa década.

De outra parte, a magnitude daqueles efeitos foi ela mesma condicionada pelo elevado grau dessa fragilidade, expressa na baixa qualidade estrutural da pauta de exportações brasileiras, que se faz concentrada em produtos com grau relativamente baixo de transformação industrial, baixo dinamismo da demanda internacional e/ou baixa intensidade tecnológica. Tal condição não apenas restringiu a capacidade de expansão das vendas externas, como anulou de certa forma a perspectiva sobre a obtenção de uma maior autonomia no que tange à fixação de preços e o estabelecimento de relações comerciais mais estáveis.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Sob aspectos gerais, pode-se dizer que o cerne das mudanças institucionais introduzidas durante o primeiro e segundo mandatos de Fernando Henrique Cardoso esteve relacionado às reformas monetária e de regulação necessária à sustentação do Plano Real. O sucesso do novo plano de estabilização econômica baseou-se, principalmente, na sucessão de etapas que precederam a sua implementação: a adoção de medidas destinadas a buscar o equilíbrio das contas públicas – como, por exemplo, a criação do Fundo Social de Emergência destinado a solucionar temporariamente a questão do déficit público; o estabelecimento de uma unidade de conta (URV) para alinhar os preços relativos da economia; e a conversão dessa unidade de valor na nova moeda estável da economia, o real.

Entre as principais mudanças decorrentes da reforma monetária estabelecida a partir da implantação do Plano Real, destaca-se a obrigatoriedade do Banco Central em obedecer a limites de emissão de moeda – embora com pequena margem de majoração – fixados pelo Conselho Monetário Nacional. Desse modo, o Banco Central via-se obrigado a trabalhar com uma programação monetária, que deveria cumprir metas de expansão dos agregados monetários com base na execução orçamentária federal, nas operações externas, e nas operações com as instituições financeiras domésticas.

A política cambial também passou por mudanças institucionais importantes. Se durante o primeiro mandato o regime cambial adotado era de bandas cambiais, com o propósito de evitar especulações sobre possíveis alterações bruscas do nível da taxa de câmbio nominal, a partir de 1999, o país passou a adotar um regime de câmbio flutuante. Essa providência, em conjunto com a normalização dos fluxos internacionais de capitais e o diferencial entre a taxa de juros doméstica e a externa, garantiria a retomada do fluxo de entrada de recursos externos.

O fato é que já em 1999, era possível constatar de que forma a crise financeira internacional havia sido determinante para o reordenamento institucional da economia brasileira tendo em vista a extinção na faixa de flutuação da taxa de juros e institucionalização do regime de metas de inflação como instrumento da política monetária.

Em se tratando da análise do Estado, entre os fatores a serem considerados destacam-se questões relacionadas à autonomia da política econômica; ao grau e natureza da inserção estatal na atividade produtiva; à implementação de medidas destinadas à promoção do bem-estar social; à implantação de estratégias de desenvolvimento econômico, entre outros.

Durante o período analisado, dois momentos principais marcaram a institucionalização de mudanças sobre o regime de Estado. No primeiro momento, compreendido entre 1995-98, percebe-se que apesar da eficiente política de combate inflacionário, o governo de Fernando Henrique deixou como legado para seu segundo mandato um desequilíbrio externo crescente, principalmente em função da sobrevalorização cambial, e uma séria crise fiscal, com *déficit* primário do setor público consolidado e nominal em torno de 7% do PIB, além de uma dívida pública crescente a qual instigou a negociação de um novo acordo com o FMI.

Em relação ao segundo momento, período compreendido entre 1999-2002, este se caracterizou pela implantação de mudanças mais duradouras no sentido de reestruturação da economia no longo prazo; destacando-se entre as medidas adotadas: privatização; fim dos monopólios estatais; mudança do tratamento do capital estrangeiro; saneamento do sistema financeiro; reforma (parcial) da Previdência Social; renegociação das dívidas estaduais; aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF); ajuste fiscal; criação de agências reguladoras de serviços de utilidade pública, estabelecimento do sistema de metas de inflação como modelo de política monetária.

No que tange às privatizações, 92% dos recursos obtidos na venda das estatais foram destinados ao pagamento da dívida interna entre 1995-98<sup>79</sup>, de modo que, entre 1995 e 1998, foram reconhecidas e pagas dívidas em montante equivalente a 4,8% do PIB, possibilitando uma redução significativa sobre a dívida pública naquele momento. Dentre os motivos que influenciaram a decisão sobre o início do processo, destaca-se a ocorrência quase que simultânea de dois movimentos: por um lado, a decisão de acabar com os monopólios do setor público na área de infraestrutura, por outro lado, a decisão dos governos estaduais de também desenvolver seus próprios programas de privatização, o qual acabou totalizando 80 privatizações entre 1995-1998, bem como uma soma de US\$ 60,1 bilhões em receitas, e a transferência de US\$ 13,3 bilhões em dívidas.

De forma ampla, o segundo mandato de Cardoso foi marcado pela tentativa bem sucedida de recuperar a credibilidade do governo, gravemente abalada após a apresentação do “Pacote 51” (programa de ajuste fiscal estabelecido como resposta à crise asiática em 1997), principalmente, após a negociação com o FMI de um novo acordo para o financiamento (somando US\$ 42 bilhões<sup>80</sup>) dos déficits em conta corrente que naquele momento eram na ordem de US\$ 30 bilhões.

---

<sup>79</sup> Dados conforme Secretaria do Tesouro Nacional.

<sup>80</sup> Desse total, US\$ 18 bilhões seriam do FMI e o restante de outros organismos multilaterais e de diversos governos, tais como: EUA, Itália, Grã-Bretanha, Alemanha, França, Japão e Espanha.

Cabe ressaltar que embora tal acordo tivesse prejudicado o Brasil no sentido de ter sido responsável pelo surgimento de uma situação de ceticismo em relação à economia brasileira no mercado internacional (desencadeando uma desvalorização da moeda nacional), bem como por ter prejudicado o processo de aprovação de medidas institucionais ligadas à reformulação previdenciária, ainda, assim, pode-se considerar que no panorama geral no período foi benéfico haja vista o empenho em promover o ajuste fiscal efetuado naquele momento e que exerceu papel decisivo para a elevação da capacidade de resistência da economia brasileira aos sucessivos choques internos e externos ocorridos nos dois últimos anos do segundo mandato do governo Fernando Henrique - a crise da Argentina, os atentados terroristas de 11 de setembro e a crise energética todos em 2001, e a guerra do Iraque em 2002.

Entre as medidas adotadas e responsáveis pela delimitação de uma trajetória de bons resultados, destacaram-se não somente a adoção de medidas de política macroeconômica como a elevação da taxa de juro como forma de conter a fuga de capitais; a adoção de um sistema de metas de inflação<sup>81</sup> - entendida como uma espécie de alicerce face ao desaparecimento da âncora cambial- mas também a introdução de um processo reestruturador capaz de a conquista de apoio político na aprovação de medidas de ajustes necessários à criação de um cenário favorável<sup>82</sup> ao Brasil. Graças à adoção de inúmeras atitudes voltadas à reestruturação institucional, tornou-se possível a retomada do crescimento a partir de 1999, processo esse somente interrompido em função da combinação de crises em 2001 (crise da Argentina, atentados de 11 de setembro em Nova York, desvalorização do euro, contração de crédito no mercado internacional e crise energética brasileira)<sup>83</sup>.

No entanto, é preciso salientar entre as mudanças que ocorreram de forma incompleta ficou faltando ajustes na reforma tributária, o desenvolvimento de um mercado de crédito (ainda atrofiado em função da prática de taxas de juros elevadas), e a superação de forma duradoura da vulnerabilidade externa do país, situação inclusive agravada durante o primeiro mandato e vivenciada através da crise cambial de 1998, fato que acabou interrompendo o

---

<sup>81</sup> Com a adoção do sistema de metas de inflação, o Conselho Monetário Nacional passou a balizar a tomada de decisões de política monetária do Banco Central com base na tomada de decisões acerca da taxa Selic definida pelo Conselho de Política Monetária (Copom)

<sup>82</sup> Redução da inflação; mudança na mentalidade indexatória dos agentes econômicos; política monetária rígida; cumprimento sucessivos das metas fiscais acertadas com o FMI, aumento nominal do salário mínimo, ainda que em patamares abaixo da inflação.

<sup>83</sup> Em 1999, a economia completou o ano crescendo 3,3% no quarto trimestre em relação ao mesmo período de 1998, mas o *carry over* estatístico decorrente do fato que o PIB tinha contraído ao longo de 1998 – gerando um baixo nível de atividade no começo de 1999 - levou a um resultado baixo no ano como um todo (Giambiagi, 2005).

processo de recuperação da economia, verificada em partes através da queda da renda real após 1998, bem como, da introdução de ajustes no mercado de trabalho.

No entanto, vale destacar no que se refere à introdução de mudanças favoráveis sobre o regime salarial a aprovação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) – garantindo um salário mínimo a idosos e deficientes; a reforma parcial da previdência social (destacando-se mudanças nos critérios de elegibilidade, pela determinação da idade mínima para as aposentadorias e a substituição do conceito de “tempo de serviço” por “tempo de contribuição”); mudanças nas aposentadorias, pela alteração nas regras de cálculo, extinção das aposentadorias proporcionais e de quase todas as especiais; unificação dos regimes especiais de servidores públicos e supressão dos auxílios assistenciais (auxílio-natalidade, auxílio-funeral e renda mensal vitalícia além da introdução de programas sociais de distribuição de renda (tais como, o Bolsa-Escola, o Bolsa-Renda, o Bolsa-Alimentação, o Auxílio-Gás, o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil -PETI).

Através da análise das políticas adotadas, verifica-se que as orientações reformistas do governo no período de 1995 a 2002 não se pautaram por diretrizes privatizantes dos serviços públicos, tendo em vista que em nenhum plano verificou-se o recuo do Estado. O que houve sim, foi a implementação nos serviços sociais públicos de alterações que visavam aperfeiçoamentos, reforços, aumento do impacto redistributivo e melhorias na sua eficácia.

Embora fosse possível verificar mudanças favoráveis sobre alguns indicadores sociais (redução da taxa de analfabetismo, redução da mortalidade infantil, aumento sobre o índice de desenvolvimento humano, aumento sobre a participação de crianças na escola, entre outros), cabe salientar que em seu conjunto a introdução de mudanças não foram capazes de reverter a configuração institucionalizada de um regime marcado pelo elevado grau de informalidade, flexibilidade qualitativa e quantitativa das relações de emprego; tendência à concentração funcional da renda em favor dos lucros; presença de condições precárias de trabalho e elevados índices de desemprego aberto.

Em se tratando do regime de inserção internacional, o período de análise foi marcado pela intensificação dos fluxos econômicos e ampliação das atividades comerciais através dos blocos econômicos existentes ou pelo firmamento de novas negociações ou relações de parceria.

Através da análise da evolução do comércio internacional brasileiro, verifica-se o esforço de modernização seguido pelo país, ainda que na ausência de algum tipo de política industrial e tecnológica específica. Tendo em vista a necessidade de aplicação de medidas de

ajuste econômico somada ao desencadeamento de sucessivos fatores de turbulência, as medidas tomadas para alavancar a competitividade internacional do Brasil restringiram-se em muitos setores ao cumprimento de diretrizes e leis que permitiram acessos a novos mercados, mas que também facilitaram a entrada de bens tecnologicamente mais avançados que os produzidos internamente.

Como consequência do processo de abertura da economia verificado a partir dos anos 1990 e da valorização do câmbio, o país passou a comportar-se como importador em grande escala de produtos, que em muitos casos poderiam ter sua produção internalizada, tendo em vista o fato de os mesmos possuírem matérias-primas ou processos fora do controle patentário, inclusive cujas instalações na indústria nacional exibiam elevados índices de capacidade ociosa.

Por outro lado, deve-se ter em mente que o processo de abertura trouxe importantes mudanças à estrutura produtiva do país em função do esforço de elevar a profissionalização dos quadros executivos; a responsabilização por resultados; bem como a busca pela autonomia e transparência dentro de empresas anteriormente estatais sob foco da rentabilidade.

Além disso, por causa da necessidade da introdução de mudanças regulatórias, evidenciou-se o empenho do governo em promover a abertura comercial do país através da eliminação de barreiras (tarifárias ou não-tarifárias), assim como da redução de alíquotas de importação, incentivos à produção de tecnologia e criação das condições ambientais necessárias ao desenvolvimento tecnológico e da atividade industrial em diversos setores, haja vista a ampliação na disponibilidade de bens de capital, de matérias-primas e de outros produtos que, direta ou indiretamente, acabaram servindo de estímulo à competitividade dos produtos nacionais. Destaca-se também que devido ao surgimento de um novo marco regulatório, viabilizou-se a criação das regras necessárias à participação dos agentes privados nas atividades anteriormente desempenhadas exclusivamente pelo Estado de maneira a fomentar a competição e atrair novos investimentos para as empresas estatais, como foi o caso, por exemplo, da Petrobrás.

Por fim, compete esclarecer de que maneira tais mudanças foram determinantes para que o Brasil superasse a crise de 2008. Cabe salientar que a crise, que eclodiu há dois anos nos EUA, teve sua origem no sistema financeiro daquele país, bem como esteve relacionada à estrutura organizacional e regulatória dessa instituição.

Sob tais circunstâncias, atenta-se para o fato de que entre tantas mudanças institucionais ocorridas no período compreendido entre 1995 e 2002 – tais como controle

inflacionário; ajuste fiscal; definição de uma política monetária baseada na realização de elevadas taxas de juros; entre outros aspectos – nenhuma exerceu papel tão fundamental, quanto o processo de reestruturação do sistema financeiro nacional ocorrido por meio da institucionalização de medidas regulatórias.

Graças ao legado histórico de turbulências financeiras, que a economia brasileira havia passado durante a década de 1980, incluindo as crises dos anos 1990, o país passou a adotar inúmeras adições e inovações normativas que possibilitaram ao Brasil uma capacidade de enfrentamento da crise de 2008 de forma diferenciada das demais economias.

Dentre as medidas adotadas no período de análise, destacaram-se: a) a Lei 9.710/98, que criou o PROER (Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional); b) a medida provisória 1.514/96, que criou o PROES (Programa de Incentivo à Redução da Presença do Estado na Atividade Bancária); c) a reestruturação do Sistema Financeiro Habitacional (SFH) através da promulgação da Lei 9.514/97; d) a Lei 9.447/97, que reestruturava o regime de administração especial temporária de instituições financeiras (RAET) e definia a responsabilidade de liquidação e intervenção extrajudicial dessas instituições como sendo dos seus controladores; e) a criação e regulamentação do Fundo Garantidor de Créditos (FGC) por intermédio da Resolução do CMN nº 2.211/95, cuja aceitação era estabelecida como requisito incondicional para o ingresso ao SFN; f) a Lei 10.303/01, que transferia à Comissão de Valores Mobiliários (CVM) a competência para regular os derivativos, independentemente do ativo objeto da negociação; g) a Lei 10.204/01, que estabelecia as normas de disseminação do crédito, solidez e normalidade do mercado bancário sobre o Sistema de Pagamentos Brasileiro (SPB); h) a criação da Cédula de Crédito Bancário (CCB), regulamentada pela Resolução do CMN n. 2.843/01 e que compunha o arcabouço jurídico indutor de padrões de condutas orientadas para estabelecer as relações entre instituições financeiras e seus clientes; entre outros.

Em decorrência das mudanças introduzidas no período, desencadeou-se no Brasil uma ampla e fecunda reforma regulatória no que tange aos bancos. Essa reforma de certo modo permitiu ao país antecipar o diagnóstico de suas fraquezas e implantar as medidas necessárias à sua superação sem a pressão sistêmica decorrente do agravamento da crise internacional.

A partir da análise das mudanças institucionais adotadas durante os mandatos de Fernando Henrique Cardoso, sobretudo, no sistema financeiro, percebe-se a relevância que as mesmas exerceram – bem como exercem ainda hoje – sobre o desempenho da economia brasileira. Dessa forma, ao conceber uma série de programas, torna-se claro a intenção do governo de dotar o país de um aparato legal capaz de conduzir o sistema financeiro a um novo

modelo, que outorgasse ao Banco Central a competência legal de permitir o funcionamento apenas de instituições sólidas e gozadoras de boa liquidez capazes de fortalecer a confiança nas instituições, como também proteger os depositantes e investidores, e promover o aumento da eficiência na alocação de recursos.

Através do elevado grau de intervencionismo na economia, fica demonstrado que os governos de Fernando Henrique Cardoso caracterizaram um marco divisório na forma de atuação do Estado, não necessariamente mínimo – conforme rotulado de neoliberal pela crítica – porém, coordenador e articulador das estratégias de desenvolvimento nacional de longo prazo.

## REFERÊNCIAS

- AGLIETTA, M. *A Theory of Capitalist Regulation: the US experience*. London: Verso, 1979
- ALVES, J. B. E. Ensaio de administração mercadológica: marketing e Mercosul. Canoas: Ed. ULBRA, 2001
- AMADEO, E. e MONTEIRO, F. Crescimento econômico e a restrição da poupança. In: GIAMBIAGI, F. e VILLELA, A.(org). *Economia Brasileira Contemporânea (1945-2004)*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.
- AMARAL, S. Uma política externa para o século XXI. In: DUPAS, G., LAFER, C. e LINS DA SILVA, C. E. *A nova configuração mundial do poder*. São Paulo: Paz e Terra, 2008.
- ARAÚJO JUNIOR, José T. Concorrência, competitividade e política econômica. In: BAUMANN, R. (org). *O Brasil e a economia global*. Rio de Janeiro: Campus: SOBEET, 1996.
- ARIENTI, W. L. Teorias da regulação capitalista, objeto e método: além do economicismo, estruturalismo e funcionalismo. *Textos de Economia*, Florianópolis, v.9, n.1, jan./jun.2006.
- BAER, W. *A economia brasileira*. 3 ed. São Paulo: Nobel, 2009
- BACEN-BANCO CENTRAL DO BRASIL - Disponível em <http://www.bcb.gov.br>, vários acessos.
- BARROS, R.P e CARVALHO, M. Desafios para a política social brasileira. In: GIAMBIAGI, F., REIS, J.G., URANI, A. (ORG). *Reformas no Brasil: balanço e agenda*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2004.
- BAUMANN, R. Uma visão econômica da globalização. In: BAUMANN, R. (org) *O Brasil e a economia global*. Rio de Janeiro: Campus: SOBEET, 1996
- BOYER, Robert (1986). *La théorie de la regulation une analyse critique* Paris : La Découverte,
- BOYER, Robert (1990). *A teoria da regulação: uma análise crítica*. São Paulo : Nobel.Boyer
- BRUM, A. J. *Desenvolvimento Econômico Brasileiro*, Vozes: Petropolis - RJ,/Unijuí, 2000
- CARDOSO, F. H. Caminhos novos? Reflexões sobre alguns desafios da globalização. In: DUPAS, G., LAFER, C. e LINS DA SILVA, C.E. *A nova configuração mundial do poder*. São Paulo: Paz e Terra, 2008.
- CARNEIRO, R. Desenvolvimento em crise: a economia brasileira no último quarto do século XX. São Paulo: Editora Unesp, IE- Unicamp, 2002
- CASTRO. L. B. Privatização, abertura e desindexação: a primeira metade dos anos 90 (1990-1994). In: GIAMBIAGI, F. e VILLELA, A.(org). *Economia Brasileira Contemporânea (1945-2004)*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

CHANG, Ha-Joon. *Globalisation, Economic Development and the Role of the State*. London: Zed Books, 2002.

CHESNAIS, F. *A mundialização do capital*. São Paulo: Xamã, 1996

COLISTETE, R.P. *Revisiting Import-Substituting Industrialization in Brazil: Productivity Growth and Technological Learning in the Post-War Years*. Conferência sobre “Latin America, Globalization, and Economic History”, UCLA: 2009. Disponível no endereço eletrônico <http://renatocolistete.wordpress.com/textos>, acessado em 10 de agosto de 2010.

CONCEIÇÃO, O.A.C. Instituições, crescimento e mudança na ótica institucionalista. *Teses FEE*, n.1, Porto Alegre, 2002.

DRAIBE, S. A política social no período Fernando Henrique Cardoso e o sistema de proteção social. *Revista Tempo Social*: Nov/2003, vol.15, num.2. USP, ISSN 0103-2070.

DUPAS, Gilberto, 2004. Política Industrial 2. FLEURY, M. T. L. e FLEURY, A. (org). São Paulo: Publifolha, 2004.

ENGELS, F. *A origem de família, da propriedade privada e do Estado*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1974.

EVANS, P. El Estado como problema y como solución. *Desarrollo Económico*, v.35, n. 140, enero-marzo, 1996.

\_\_\_\_\_. Government action, social capital and development: reviewing the evidence on synergy. *World development*, v. 24, n.6, 1995.

FARIA, L.A.E. Centro, periferia e dependência: a crise do fordismo lá e cá. *Ensaio FEE*: Porto Alegre, v.18, n.2, 1997.

\_\_\_\_\_. A economia política, seu método e a teoria da regulação. *Ensaio FEE*, Porto Alegre, v. 13, n.1, 1992.

CARDOSO, F.H. *A arte da política: a história que vivi*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

FIORI, J. L. O Brasil e a mudança mundial. In: Castro, Ana Célia *et al* (org) *Brasil em desenvolvimento*, v. 2: *instituições, políticas e sociedade*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

FONSECA JR, G. Anotações sobre as condições do sistema internacional no limiar do século XXI: a distribuição dos pólos de poder e a inserção internacional do Brasil. In: DUPAS, G., LAFER, C.; SILVA, C.E.L (org). *A nova configuração mundial do poder*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2008.

FONSECA, P. C. D. Celso Furtado e a questão da intencionalidade da política industrializante do Brasil na década de 1930. In: SABOIA, J. e CARVALHO, F.J.C. (org). *Celso Furtado e o século XXI*. Barueri, SP: Manole; Rio de Janeiro: Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2007.

FONSECA, R. e VELLOSO, E. *Exportações brasileiras de industrializados para a Europa*. Confederação Nacional da Indústria, 2003.

FURTADO, C. Globalização das estruturas econômicas e identidade nacional. IN: DUPAS, G., (2008

\_\_\_\_\_. Introdução ao desenvolvimento: enfoque histórico-estrutural. 3 ed. Rio de Janeiro:Paz e Terra, 2000.

GERSCHENKRON, Alexander. *Atraso Econômico e Industrializacion*.Barcelona: Ariel, 1973.

GIAMBIAGI, F. A agenda fiscal. In. GIAMBIAGI, F., REIS. J.G., URANI, A. (ORG). *Reformas no Brasil: balanço e agenda*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2004.

\_\_\_\_\_. Estabilização, reformas e desequilíbrios macroeconômicos: os anos FHC. In: GIAMBIAGI, F. e VILLELA, A.(org). *Economia Brasileira Contemporânea (1945-2004)*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

GREENSPAN, Alan. A era da Turbulência: aventuras em um novo mundo. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

GUARDIA, E. (ORG). *Reformas no Brasil: balanço e agenda*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2004.

HUGUENEY FILHO, C. Coerência, harmonização e desenvolvimento: uma agenda internacional. In: Castro, Ana Célia *et al* (org) *Brasil em desenvolvimento,v. 2: instituições, políticas e sociedade*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

IPEA - INSTITUTO DE PESQUISA ECONOMICA APLICADA. Brasília. Base de dados: IPEADATA. Disponível em <http://www.ipeadata.gov.br/ipeaweb.dll/ipeadata>, vários acessos (2010)

JAGUARIBE, H. O desenvolvimento do Brasil: prazos e condições. In: Castro, Ana Célia *et al* (org) *Brasil em desenvolvimento,v. 2: instituições, políticas e sociedade*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

KREGEL, Jan. Riscos e implicações da globalização financeira para a autonomia de políticas nacionais. In: FERRARI FILHO, F.; PAULA, Luiz F. (Orgs.). *Globalização Financeira: Ensaio de macroeconomia aberta*. Petrópolis: Vozes, 2004

KRUGMAN, P. Competitiveness: a dangerous obsession. *Foreign Affairs*, mar./abr. 1994

KUPFER, D. A indústria brasileira após a abertura. In: Castro, Ana Célia *et al* (org) *Brasil em desenvolvimento,v. 1: economia, tecnologia e competitividade*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

LAFER, Celso. *A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira: passado, presente e futuro*. São Paulo: Perspectiva, 2004

LALL, S. A mudança tecnológica e a industrialização nas economias de industrialização recente da Ásia: conquistas e desafios. In: KIM, L. e NELSON, R. (orgs). *Tecnologia, aprendizado e inovação: as experiências das economias de industrialização recente*. São Paulo: Editora da Unicamp, 2005.

LAMPREIA, L. F. *A política do governo FHC: continuidade e renovação*. Revista Brasileira de Política Internacional, n. 42, 1998.

LIPIETZ, Alain (1982). Derrière la crise: la tendance à la baisse du taux de profit. *Revue Economique*, 33 (2): 197-233, mar.

LOPES, L.M. e LANZANA, A.E.T. *Economia Brasileira: da estabilização ao crescimento*. São Paulo: Atlas, 2009.

MARX, K., ENGELS, F. *La ideologia alemana*. Buenos Aires: Pueblos, 1973.

MDIC-MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR: Departamento de Negociações Internacionais, e Secretaria de Comércio Exterior. *China: intercâmbio comercial, tarifas aduaneiras, barreiras em bens e serviços e compromissos na acessão à OMC*, 2002.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. O Estado numa era de reformas: os anos Fernando Henrique Cardoso (parte 2). Coleção Gestão Pública: Brasília, 2002.

MYRDAL, Gunnar (1987). *Aspectos políticos da teoria econômica*. São Paulo: Abril Cultural. (Os Economistas). Originalmente publicado em 1953.

NETTO, A. D. Meio século de economia brasileira: desenvolvimento e restrição externa. In: GIAMBIAGI, F. e VILLELA, A.(org). *Economia Brasileira Contemporânea (1945-2004)*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

PINHEIRO, A.C. Por que o Brasil cresce pouco? (In) GIAMBIAGI, F., REIS, J.G., URANI, A. (ORG). *Reformas no Brasil: balanço e agenda*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2004.

\_\_\_\_\_. Privatização no Brasil: Por quê? Até onde? Quando? (org) GIAMBIAGI, F. MOREIRA, M.M. *A economia brasileira nos anos 90*. Rio de Janeiro, BNDES, 1999

PIRES, J. C. L. e REIS, J.G. O setor elétrico: a reforma inacabada. In: GIAMBIAGI, F., REIS, J.G., URANI, A. (ORG). *Reformas no Brasil: balanço e agenda*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2004.

POCHMANN, M. (a) *Economia pós-liberal*. Texto extraído de <http://www.ie.ufrj.br/aparte/usuarios/colunista.php?apelido=POCHMANN> e publicado no dia 4 de outubro de 2007.

\_\_\_\_\_(b). *Sobre o papel do Estado*. Texto extraído de <http://www.ie.ufrj.br/aparte/usuarios/colunista.php?apelido=POCHMANN> e publicado no dia 6 de setembro de 2007.

PUGA, F.P. Sistema financeiro brasileiro: reestruturação recente, comparações internacionais e vulnerabilidade à crise cambial. Textos para discussão: BNDES, 1998. Disponível em [http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes\\_pt/Institucional/Publicacoes/Consulta\\_Expressa/Tipo/Textos\\_para\\_Discussao/](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Publicacoes/Consulta_Expressa/Tipo/Textos_para_Discussao/) acessado em 2009

REIS, J. G. e URANI, A. Uma visão abrangente das transformações recentes no Brasil. GIAMBIAGI, F., REIS, J.G., URANI, A. (ORG). *Reformas no Brasil: balanço e agenda*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2004.

RODRIGUES, A. P. e FILHO, L. C. A abertura do setor petróleo e gás natural: retrospectiva e desafios futuros. In: GIAMBIAGI, F., REIS, J. G., URANI, A. (ORG). *Reformas no Brasil: balanço e agenda*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2004.

RODRIK, Dani. Growth Strategies. In: AGHION, Philippe; DURLAUF, Steven (Eds.). *Handbook of Economic Growth*. Volume 1A. Amsterdam: Elsevier North-Holland, 2005.

ROSANDISKI, E. N.; SILVA, R. A. C. Mudanças no perfil do emprego no Brasil nos anos 90. In: *Emprego e desenvolvimento tecnológico*. São Paulo: Contexto, 1999.

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL – STN (2009). *Estatísticas*. Brasília. Disponível em <http://www.stn.fazenda.gov.br>, vários acessos.

SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL. Dados disponível em <http://www.receita.fazenda.gov.br/Aduana/Relatorios.htm>, Acessado em 2010.

SILVA, A. *Do otimismo liberal à globalização assimétrica: a política externa do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)*. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Tese de Doutorado do Programa de Pós-Graduação em Ciência política: Porto Alegre: 2008

SINGER, P. A raiz do desastre social: a política econômica de FHC. IN: LESBAUPIN, Ivo (org). *O desmonte da nação*. Rio de Janeiro: Editora Vozes, 1999.

UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT (UNCTAD). *Handbook of Statistics, United Nations*. UN Publication, 2009. Disponível em <http://www.unctad.org>, vários acessos.

VIZENTINI, P. F. *O nacionalismo desenvolvimentista e a política externa independente (1951-1964)*. Revista Brasileira de Política Internacional , n.37, 1994.

**Apêndice A – Market share das exportações mundiais - Países e regiões selecionados - 1994-2002**

Países e regiões selecionados	Participação relativa nas exportações mundiais								
	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
<b>Mundo</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
<b>Economias em desenvolvimento</b>	<b>27,7</b>	<b>27,7</b>	<b>28,6</b>	<b>29,5</b>	<b>27,8</b>	<b>29,1</b>	<b>31,9</b>	<b>31,1</b>	<b>31,9</b>
Africa	2,3	2,2	2,4	2,3	2,0	2,1	2,4	2,3	2,3
América Latina	4,1	4,2	4,5	4,9	4,9	5,0	5,4	5,3	5,2
Brasil	1,0	0,9	0,9	0,9	0,9	0,8	0,9	0,9	0,9
Argentina	0,4	0,4	0,4	0,5	0,5	0,4	0,4	0,4	0,4
Ásia	20,9	21,0	21,3	21,9	20,6	21,7	23,8	23,1	24,1
Outros países da América	0,4	0,3	0,4	0,4	0,3	0,4	0,4	0,4	0,3
<b>Economias desenvolvidas</b>	<b>68,6</b>	<b>69,9</b>	<b>68,5</b>	<b>68,1</b>	<b>70,1</b>	<b>68,8</b>	<b>65,7</b>	<b>66,5</b>	<b>65,6</b>
América (EUA e Canadá)	15,7	15,0	15,3	16,2	16,3	16,3	16,4	16,0	14,6
Ásia (Israel e Japão)	9,6	8,9	8,0	7,9	7,5	7,8	7,9	7,0	6,9
Europa	43,3	44,6	44,3	42,6	45,1	43,5	40,2	42,2	42,9
Alemanha	9,9	10,1	9,7	9,2	9,9	9,5	8,5	9,2	9,5
França	5,8	5,8	5,6	5,4	5,8	5,7	5,1	5,2	5,1
Inglaterra	4,7	4,6	4,8	5,0	5,0	4,8	4,4	4,4	4,3
Itália	4,4	4,5	4,7	4,3	4,5	4,1	3,7	3,9	3,9
Holanda	3,5	3,9	3,9	3,7	3,9	3,8	3,6	3,7	3,7
Bélgica	3,3	3,4	3,3	3,1	3,3	3,1	2,9	3,1	3,3
Espanha	1,8	1,9	2,0	1,8	2,0	1,8	1,8	1,9	1,9
Portugal	0,4	0,4	0,5	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
Outros países	9,5	10,0	10,0	9,7	10,3	10,2	9,8	10,4	10,8

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da UNCTAD – Handbook of Statistics, United Nations, 2009

Nota: Participações calculadas com base no valor das exportações em dólares correntes.

**Apêndice B - Market share das importações mundiais - Países e regiões selecionados - 1994-2002**

Países e regiões selecionados	Participação relativa nas importações mundiais								
	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
<b>Mundo</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
<b>Economias em desenvolvimento</b>	<b>28,4</b>	<b>28,7</b>	<b>29,1</b>	<b>29,8</b>	<b>27,1</b>	<b>27,1</b>	<b>28,8</b>	<b>28,6</b>	<b>29,0</b>
África	2,4	2,4	2,3	2,4	2,4	2,2	2,0	2,1	2,2
America	5,1	4,8	5,1	5,8	6,2	5,8	5,9	5,9	5,4
America Latina	4,7	4,4	4,7	5,4	5,7	5,3	5,4	5,5	4,9
Brasil	0,8	1,0	1,0	1,1	1,1	0,9	0,9	0,9	0,7
Argentina	0,5	0,4	0,4	0,5	0,6	0,4	0,4	0,3	0,1
Colômbia	0,3	0,3	0,2	0,3	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2
Chile	0,3	0,3	0,3	0,4	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3
Venezuela	0,2	0,2	0,2	0,3	0,3	0,2	0,2	0,3	0,2
México	1,9	1,4	1,7	2,0	2,3	2,5	2,7	2,7	2,6
Ásia	20,8	21,4	21,6	21,5	18,4	19,1	20,8	20,4	21,4
China	2,8	2,9	2,8	3,3	3,3	3,4	3,9	4,3	5,0
<b>Economias desenvolvidas</b>	<b>69,5</b>	<b>69,1</b>	<b>68,5</b>	<b>67,8</b>	<b>70,7</b>	<b>71,3</b>	<b>69,6</b>	<b>69,6</b>	<b>69,0</b>
America	19,3	17,9	18,2	19,4	20,5	21,9	22,6	21,9	21,4
Canadá	3,5	3,2	3,2	3,5	3,7	3,8	3,7	3,5	3,4
EUA	15,7	14,7	15,0	15,8	16,8	18,1	18,9	18,4	18,0
Ásia (Israel e Japão)	6,9	7,0	6,9	6,5	5,5	5,9	6,3	6,0	5,6
Europa	41,8	42,8	41,9	40,5	43,4	42,1	39,5	40,4	40,6
Alemanha	8,7	8,9	8,3	7,9	8,4	8,1	7,4	7,6	7,3
França	5,8	5,7	5,4	5,0	5,5	5,4	5,1	5,1	4,9
Inglaterra	5,3	5,1	5,2	5,4	5,7	5,6	5,2	5,3	5,4
Itália	3,9	3,9	3,8	3,7	3,9	3,8	3,6	3,7	3,7
Holanda	3,3	3,5	3,5	3,4	3,5	3,5	3,3	3,2	3,3
Bélgica	2,9	3,1	3,1	2,9	3,0	2,8	2,7	2,8	3,0
Espanha	2,0	2,2	2,2	2,0	2,4	2,3	2,3	2,4	2,5
Portugal	0,6	0,6	0,6	0,6	0,7	0,7	0,6	0,6	0,6
Oceania	1,5	1,4	1,5	1,4	1,4	1,4	1,3	1,2	1,3

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da UNCTAD – Handbook of Statistics, United Nations, 2009

Nota: Participações calculadas com base no valor das exportações em dólares correntes.

### Apêndice C - Exportações por produto- Brasil, 1995-2002 em US\$ 1000 FOB

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
<b>Produto</b>								
Café, chá e especiarias	2.081.296	1.829.606	2855621	2461962	2371922	1681276	1339977	1331394
Açúcar e Álcool	2108758	1782298	1916723	2065239	2075855	1329122	2492746	2377941
Algodão	61.069	65.565	60.536	53.599	58.854	62.905	46.931	51.225
Prod. Metalúrgicos	6.862.545	6.531.964	6.346.410	5.717.246	5.306.143	6.172.977	5.301.236	6.124.755
Químicos	3.348.128	3.463.841	3.828.486	3.671.474	3.461.933	4.081.151	3.645.494	3.858.784
Papel e celulose	2.731.454	1.957.019	2.020.867	2.012.949	2.176.008	2.573.107	2.218.648	2.086.650
Mat. Transp.	3.336.171	3.720.846	5.619.710	6.457.662	5.491.635	8.059.787	8.067.273	7.330.890
Máq.equip.	5.477.763	5.763.518	6.314.112	6.051.146	5.783.196	7.255.600	7.459.797	7.347.224
Petróleo e comb.	410.816	420.957	318.479	353.241	404.295	908.359	2.092.496	2.951.225
Carnes	969112	1240348	1295192	1247815	1529346	1605573	2552739	2751280
Minérios	2.745.804	2.932.664	3.060.912	3.467.755	2.942.896	3.255.053	3.128.625	3.192.320
Complexo de soja	4135573	3821157	4457943	5729406	4761396	3784252	4194777	5295205
Calçados e couro	625.439	740.072	808.899	738.153	666.945	828.863	956.354	1.073.163

Fonte: Elaboração própria a partir MDIC,2009

### Apêndice D - Importações por setores – Brasil, 1990-2002

Ano	Máq.		Mat. de transp.		Prod. quím.e conexos		Combustíveis		Têxteis e Confec.		Metais e suas obras		Animal, veg.e deriv.		Instr. e aparelho Cient.		Total
	%	US\$	%	US\$	%	US\$	%	US\$	%	US\$	%	US\$	%	US\$	%	US\$	%
1990	25,1	5,2	3,7	0,8	15,6	3,2	26,0	5,4	2,3	0,5	4,3	0,9	10,7	2,2	3,6	0,7	91,1
1991	23,6	5,0	4,7	1,0	16,6	3,5	23,0	4,8	2,7	0,6	4,3	0,9	12,4	2,6	3,9	0,8	91,4
1992	24,6	5,1	6,2	1,3	17,1	3,5	23,7	4,9	2,6	0,5	4,3	0,9	10,0	2,1	4,0	0,8	92,5
1993	24,8	6,3	8,3	2,1	17,2	4,3	20,1	5,1	4,7	1,2	3,8	1,0	10,3	2,6	3,3	0,8	92,5
1994	28,1	9,3	10,3	3,4	16,9	5,6	14,4	4,8	4,0	1,3	3,6	1,2	12,1	4,0	3,1	1,0	92,4
1995	27,9	14,0	12,1	6,0	15,8	7,9	11,2	5,6	4,6	2,3	4,3	2,1	11,7	5,9	3,3	1,6	90,8
1996	29,6	15,8	8,4	4,5	16,6	8,8	13,0	6,9	4,4	2,3	4,3	2,3	11,5	6,1	3,7	2,0	91,5
1997	32,1	19,2	10,7	6,4	16,3	9,7	11,3	6,8	2,1	1,3	4,8	2,9	9,1	5,4	3,4	2,0	89,8
1998	32,1	18,5	11,8	6,8	17,7	10,2	8,8	5,1	1,9	1,1	5,1	2,9	9,8	5,6	3,6	2,1	90,8
1999	33,6	16,6	9,4	4,7	20,0	9,9	11,0	5,4	2,0	1,0	4,4	2,2	7,9	3,9	3,4	1,7	91,9
2000	32,5	18,2	8,8	4,9	19,0	10,6	14,8	8,3	2,2	1,2	4,4	2,4	6,8	3,8	3,3	1,8	91,8
2001	34,8	19,3	8,5	4,7	19,3	10,7	13,9	7,7	2,4	1,3	4,6	2,6	6,0	3,3	3,8	2,1	93,3
2002	32,2	15,2	7,3	3,5	21,4	10,1	14,8	7,0	2,5	1,2	4,5	2,1	7,0	3,3	3,9	1,8	93,6

Fonte: elaboração própria a partir de dados MDIC

Notas: Compõem os grupos os seguintes produtos: 1) Animal vegetal: animais vivos; matérias primas em bruto e preparadas (de origem animal e vegetal; óleos, gorduras e graxas derivadas); gêneros alimentícios e bebidas; 2) Combustíveis: combustíveis lubrificantes, óleos minerais e seus produtos (gasolina, óleos combustíveis, óleos refinados, petróleo em bruto ou cru, querosene e carvão mineral); 3) Produtos químicos e conexos: produtos químicos, farmacêuticos e semelhantes; 4) Têxteis e confecções: têxteis naturais, artificiais e sintéticos; manufaturas de têxteis; 5) Metais e suas obras: metais comuns (exclusive veículos, seus pertences e acessórios); 6) Material de Transporte: veículos, seus pertences e acessórios; 7) Instrumentos e aparelhos científicos: aparelhos, instrumentos e objetos profissionais e científicos; relógios seus pertences e acessórios.

### Apêndice E - Importações por regiões selecionadas- Brasil, 1990-2002

Ano	América do Sul		EUA		União Européia		Ásia		Oriente Médio		África		TOTAL
	%	US\$	%	US\$	%	US\$	%	US\$	%	US\$	%	US\$	
<b>1990</b>	17,7	3.657	20,3	4.194	22,9	4.731	10,2	2.107	19,1	3.946	2,8	0,58	<b>93,1%</b>
<b>1991</b>	17,5	3.682	22,5	4.734	24,6	5.175	10,8	2.272	12,7	2.672	4,0	0,84	<b>92,0%</b>
<b>1992</b>	18,0	3.707	22,5	4.618	24,6	5.046	10,6	2.174	13,9	2.860	2,7	0,56	<b>92,2%</b>
<b>1993</b>	18,9	4.763	20,4	5.163	24,2	6.114	14,6	3.679	9,0	2.280	4,6	1.162	<b>91,7%</b>
<b>1994</b>	19,3	6.382	20,5	6.786	27,8	9.208	15,0	4.973	6,4	2.129	3,2	1.072	<b>92,4%</b>
<b>1995</b>	20,0	10.008	21,3	10.664	28,4	14.210	16,5	8.249	4,1	2.036	2,4	1.180	<b>92,7%</b>
<b>1996</b>	21,9	11.672	22,4	11.964	27,2	14.534	14,3	7.638	4,1	2.203	3,2	1.690	<b>93,2%</b>
<b>1997</b>	21,8	13.043	23,3	13.901	27,1	16.190	15,1	9.040	3,2	1.915	3,3	1.995	<b>93,9%</b>
<b>1998</b>	21,4	12.354	23,7	13.697	29,8	17.213	13,6	7.881	2,1	1.241	3,1	1.819	<b>93,8%</b>
<b>1999</b>	19,2	9.457	24,1	11.883	31,1	15.339	13,1	6.474	2,2	1.074	4,5	2.224	<b>94,2%</b>
<b>2000</b>	20,9	11.653	23,3	13.037	26,0	14.535	15,4	8.600	2,8	1.561	5,2	2.907	<b>93,6%</b>
<b>2001</b>	18,0	10.000	23,5	13.050	27,8	15.446	16,1	8.926	2,6	1.471	6,0	3.331	<b>93,9%</b>
<b>2002</b>	17,4	8.225	22,1	10.440	28,6	13.496	16,9	7.996	3,0	1.430	5,7	2.676	<b>93,7%</b>

Fonte: Elaboração própria a partir de dados AliceWeb

Nota: Europa: Comunidade Econômica Européia (até 1992) após, a União européia (tendo em vista a entrada progressiva de novos países membros).

**Apêndice F- Cronologia dos principais fatos que marcaram a economia brasileira no período 1995-2002**

<b>Ano</b>	<b>Fatos</b>
<b>1995</b>	
1º janeiro	Presidência Fernando Henrique Cardoso assume com a promessa de fazer uma política de comércio exterior voltada para a inserção internacional do Brasil, intensificação dos fluxos econômicos e ampliação das atividades do Mercosul.
	Entrada em vigor da União Aduaneira do Mercosul adoção da Tarifa Externa Comum – TEC
	Entrada em vigor da Organização Mundial de Comércio (OMC) sucede ao GATT na regulação do comércio mundial. Também é utilizada como fórum para governos negociarem acordos e solucionarem disputas comerciais
3 janeiro	México em crise, programa econômico de emergência.
31 janeiro	Socorro financeiro norte-americano ao México- empréstimo de emergência de US\$ 20 bilhões
Março	Câmbio flexível. O governo altera o câmbio vinculado ao dólar, passando a adotar uma política de flexibilidade. Ocorre devido à repercussão da crise do México, desvalorizando o Real em cerca de 7% em relação ao dólar
Maio	Criação do Departamento de Defesa Comercial (DECOM), no âmbito da SECEX. Órgão que conduz investigações com base nos Acordos <i>Antidumping</i> , sobre Subsídios e Medidas Compensatórias e sobre Salvaguardas da OMC.
8 novembro	Fim do monopólio estatal do petróleo no Brasil. Aprovação pelo Senado em segundo turno. Aprovada alteração do artigo 177 da Constituição, que quebra monopólio da Petrobrás. Permite que outras empresas privadas participem da pesquisa de exploração, produção, refino e transporte do petróleo no Brasil.
15 dezembro	Acordo-Quadro de Cooperação entre Mercosul e União Européia. Assinado acordo inter-regional, em Madri, visando aprofundar as relações entre os dois blocos.
	Alternativa para evitar a crise financeira. Governo reduz o ritmo do crescimento da economia, contém o consumo, eleva as tarifas de importação para alguns produtos, e as taxas de juros. Com isso, verifica-se aumento significativo de entrada de capitais estrangeiros, recuperando as reservas cambiais e estabilizando a balança comercial
	Queda das reservas internacionais. A crise mexicana provoca o primeiro ataque especulativo contra o Real, acarretando a perda de US\$ 10 bilhões de reservas brasileiras.
	Balança comercial. Exportações de US\$ 46.506 milhões e importações de US\$ 49.972 milhões. Saldo negativo de US\$ 3.466 milhões
<b>1996</b>	
25 de junho	Acordo de Livre Comércio entre Mercosul e Chile- Assinado em San Luis, na Argentina. Chile passa a ser membro-associado
Agosto	Aprovada lei que isenta do ICMS várias mercadorias, sobretudo agrícolas.
13 novembro	Lançamento do plano de demissões voluntárias para funcionários federais.
17 dezembro	Acordo de Livre Comércio entre Mercosul e Bolívia. Firmado, em Fortaleza. Bolívia passa a ser membro-associado.
	Programa de Privatizações. Principal atrativo para a entrada de capital estrangeiro no país. Várias empresas nacionais são vendidas e registra-se entrada de empresas multinacionais no país.
	Balança comercial. Exportações de US\$ 47.747 milhões e importações de US\$ 53.346 milhões. Saldo negativo de US\$ 5.599 milhões

<b>1997</b>	CONT.
	Emenda constitucional para reeleição. Recai sobre o processo a acusação de compra de voto.
28 janeiro	Encerramento da Reunião Rio + 5. Não se chega a uma posição comum sobre o balanço das medidas previstas na Eco-92. A maior potência mundial, os Estados Unidos, resiste a implementar medidas ambientalistas
6 maio	Privatização da Companhia Vale do Rio Doce
18 junho	Aprovação da lei que permite a privatização no setor de telecomunicações, pela Câmara.
20 junho	Adesão do Brasil ao Tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares
27 de outubro	Queda em 580 pontos do índice Dow Jones na Bolsa de Nova York. Em resposta à crise asiática, a bolsa perde 7% de seu valor
	Brasil e Canadá na OMC (1997-2000). Disputa sobre subsídios à indústria e à aeronáutica entre o Brasil e o Canadá e suas respectivas empresas, representadas pela Embraer e pela Bombardier. O Canadá alega que o Programa de Reestruturação e Fortalecimento do Sistema Financeiro - PROER estaria subsidiando, ilegalmente, a Embraer, de acordo com os princípios da OMC
	Acordo provisório entre Brasil e Argentina eleva a Tarifa Externa Comum do Mercosul em 3%
	Crise Financeira na Ásia. A repercussão no Brasil se dá com o ataque especulativo contra o Real e com o aumento de juros. O Brasil adota medidas para evitar a desvalorização do Real, dobrando os juros, em outubro
	Brasil torna-se membro do Banco para Compensações Internacionais (BIS). Banco monitora sistemas financeiros.
	Queda na Bolsa de Hong Kong. Diante da crise no Sudeste Asiático, a bolsa de Hong Kong registra a maior queda da sua história.
	Balança comercial. Exportações de US\$ 52.994 milhões e importações de US\$ 59.741 milhões. Saldo negativo de US\$ 6.747 milhões
<b>1998</b>	
17 de fevereiro	Brasil adere à associação dos países produtores de estanho – ATPC.
abril	Acordo-Quadro entre o Mercosul e a Comunidade Andina. Prevê a criação de uma zona de livre comércio entre os dois blocos a partir de janeiro de 2000
17 de julho	Criação, com apoio do Brasil, do Tribunal Penal Internacional . Tem sede em Haia e julga crimes contra a humanidade e genocídio
20 de agosto	Bombardeio norte-americano no Afeganistão e Sudão. Equivocadamente, no Sudão, é bombardeada uma fábrica de medicamentos
agosto	Crise Financeira da Rússia . Moratória unilateral decretada pela Rússia leva a uma crise sistêmica mundial. O Brasil assiste a saídas maciças de capitais de curto prazo e a uma diminuição espetacular do volume do crédito. Eleva ainda mais os juros, adota um pacote fiscal e faz acordos com o FMI
	Visita de Fidel Castro ao Brasil (6 de setembro)
4 de outubro	Reeleição do presidente Fernando Henrique Cardoso, no primeiro turno.
13 de novembro	Acordo com FMI. Pressionado pela crise econômica internacional, o Brasil assina acordo com o FMI para a obtenção de um pacote de ajuda financeira de 41,5 bilhões de dólares
Dezembro	Balança comercial. Exportações de US\$ 51.140 milhões e importações de US\$ 57.764 milhões. Saldo negativo de US\$ 6.624 milhões
<b>1999</b>	
1º de janeiro	Início do segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso.
	Implementação do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio - MDIC, Celso Lafer o ministério.

	CONT.
	Lançamento de moeda única da União Européia (UE), o Euro. Começa a circular na maioria dos países do grupo.
15 de janeiro	Ampliação da banda cambial, implementada pelo Banco Central
	Livre flutuação do câmbio. O Real sofre a maior desvalorização em relação ao dólar, estimada em 40%
Janeiro	Crise do Plano Real. Desvalorização e flutuação do Real. Sob o impacto da crise financeira e da instabilidade cambial, renegocia-se com o Fundo Monetário Internacional – FMI
19 de julho	Clóvis de Barros Carvalho assume o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio - MDIC
14 de setembro	Alcides Lopes Tápias assume o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio – MDIC.
24 de outubro	Eleição de De la Rúa para presidente da Argentina.
2 de dezembro	Seattle, 1999 – protesto contra a cartilha do neoliberalismo.
	Crise do Mercosul. Ameaça de dolarização na Argentina
	Balança comercial. Exportações de US\$ 48.013 milhões e importações de US\$ 49.295 milhões. Saldo negativo de US\$ 1.282 milhões
<b>2000</b>	
5 de julho	Recorde de produção da empresa Petrobras . A Petrobras anuncia produção de 1,3 milhão de barris de petróleo por dia. O número recorde representa 76% do consumo diário brasileiro, que é de 1,7 milhão de barris. A expectativa da Petrobras é que em cinco anos o Brasil seja auto-suficiente na produção de petróleo
21 de agosto	Brasil é condenado pela OMC a aceitar retaliações por parte do Canadá. Tal condenação se deve ao Brasil ter concedido subsídios demasiados à venda de aviões da Embraer. Retaliações comerciais no valor de US\$ 1,3 bilhão até 2005.
Dezembro	Acordo-Quadro entre o Mercosul e a República da África do Sul. Assinado acordo de cooperação para criação de uma zona de livre comércio
	Balança comercial. Exportações de US\$ 55.119 milhões e importações de US\$ 55.839 milhões. Saldo negativo de US\$ 720 milhões
	Balança comercial do período (1991-2000). Exportações totais de US\$ 451.033 milhões com média anual de US\$ 45.103 milhões. Importações totais de US\$ 425.878 milhões com média anual de US\$ 42.588 milhões
	Principais produtos de exportação da década. Metalúrgicos (14,1%), Máquinas e Equipamentos (11,9%), Materiais de Transporte (9,9%), Soja (8,4%), Químicos (7,0%).
<b>2001</b>	
2 de janeiro	Implementação da Zona euro.
20 de janeiro	Início do Governo de George W. Bush nos Estados Unidos.
29 de janeiro	Celso Lafer assume Ministério das Relações Exteriores.
fevereiro	Embargo à carne brasileira. Canadá, Estados Unidos e México suspendem as importações de carne bovina brasileira, com a alegação de que estaria contaminada pela doença da vaca louca. O embargo é suspenso após técnicos canadenses constatarem que as acusações eram infundadas
15 de março	Plataforma da Petrobras afunda. Explosões afundam a estrutura da maior plataforma da Petrobras e causam enorme prejuízo para a empresa
16 de maio	Crise energética. Decreto nº. 3818 de 15.5.2001, publicado no DOU de 16.5.2001. Por meio do decreto o Governo Federal “Dispõe sobre medidas emergenciais de redução do consumo de energia no âmbito da Administração Federal.

Junho	<p style="text-align: right;">CONT.</p> <p>Brasil contabiliza focos de febre aftosa. Afeta diretamente a economia de alguns estados brasileiros e o frigorífico Mercosul paralisa temporariamente suas atividades.</p>
	Sobrevalorização do dólar. O real tem desvalorização de cerca de 20% no ano.
Julho	“Apagão elétrico”. Racionamento na distribuição de energia elétrica. Primeiro adotam-se medidas de incentivo ao consumidor para que economize no uso de energia; depois, instala-se o racionamento a partir do segundo semestre do ano de 2001 até fevereiro de 2002. O governo impõe redução de energia em 20% para todos os consumidores. O racionamento de energia elétrica tem forte impacto econômico, pois a indústria é obrigada a produzir menos para cumprir as metas do racionamento de energia. A consequência é a redução do PIB e o aumento do desemprego.
1º de agosto	Sérgio Silva do Amaral assume o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior.
24 de agosto	Criação e instalação da Câmara de Gestão da Crise de Energia Elétrica (GCE) do Conselho de Governo. Criada por meio da Medida Provisória nº. 2.198-5, de 24 de agosto de 2001, publicada no DOU de 27 de agosto de 2001. Outra providência tomada por meio dessa medida é o Programa Estratégico Emergencial de Energia Elétrica.
29 de agosto	Criação da Comercialização Brasileira de Energia Emergencial – CEBEE. Por meio do Decreto 3.900 de 29 de agosto de 2001 e publicado no DOU de 30 de agosto de 2001
Agosto	Acordo com Fundo Monetário Internacional. Governo fecha novo acordo com o FMI, válido até dezembro de 2002. Com o novo programa, o Brasil terá direito a sacar US\$ 15 bilhões
11 de setembro	Ataque Terrorista ao World Trade Center e a Washington. Os Estados Unidos da América sofrem o maior atentado terrorista de sua história. O World Trade Center, em Nova York, é destruído quando dois aviões seqüestrados atingem as torres gêmeas. Outro avião seqüestrado atinge o Pentágono. O líder do grupo terrorista Al-Qaeda, Osama Bin Laden, é considerado o responsável pelo acontecimento. Os ataques abalam fortemente os mercados mundiais, com o estouro da bolha especulativa no mercado de ações.
7 de outubro	Início dos ataques ao Afeganistão. Os EUA e o Reino Unido iniciam ataques aéreos ao Afeganistão, com a alegação de legítima defesa. Política de guerra contra o terrorismo
29 de novembro	Lançamento do Portal do Exportador pelo Ministério do desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, MDIC. Surge como uma fonte importante de informações sobre comércio exterior, com assuntos disponibilizados por temas, de fácil consulta
Dezembro	Regulamentação da lei de informática. Redução de até 97% da alíquota do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI
	Decreto 4.072 restringe o nome cachaça às aguardentes nacionais. Estabelece que a palavra “cachaça” é denominação típica e exclusiva da aguardente de cana produzida no Brasil, com graduação alcoólica de 38% a 48% em volume a 20 graus Celsius e com características sensoriais peculiares
	Crise da Argentina. Com a moeda supervalorizada, os produtos argentinos perdem lugar no mercado mundial e passam por anos consecutivos de recessão. Com um regime cambial fixo atrelado ao dólar, os argentinos são forçados a renegociar suas dívidas e a pedir socorro financeiro ao FMI

	<p style="text-align: right;">CONT.</p> <p>Crise diplomática Brasil e Argentina. O ministro da Economia, Domingo Cavallo, responsabiliza a desvalorização do Real pela crise Argentina e exige uma política de salvaguardas no Mercosul para compensar as perdas do país. A flutuação do real torna o Brasil mais competitivo e, com isso, o País atrai a maioria dos investimentos estrangeiros. Contudo, o governo brasileiro entende que isso não acarreta impacto na Crise Argentina, muito menos justifica a adoção de uma política de salvaguardas.</p>
	Número de empresas exportadoras cresce 6,2%. Cresce 6,2% em relação a 2000, passando de 16.246 para 17.267, de acordo com dados da Secretaria de Comércio Exterior do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior
	Destaque para o setor agrícola. Aumento das exportações de produtos agrícolas, que passaram de 14 bilhões de dólares, em 2000, para cerca de 18 bilhões, em 2001
	Balança comercial. Exportações de US\$ 58.287 milhões e importações de US\$ 55.602 milhões. Saldo positivo de US\$ 2.685 milhões.
<b>2002</b>	
1º de janeiro	Introdução física do euro com circulação de moedas e notas. Como moeda contábil, o euro existe desde 1999
5 de janeiro	Sobretaxa dos Estados Unidos de 30% ao aço importado. A ação, considerada ilegal pela OMC, tem o objetivo de proteger a indústria local e é imposta a 22 países
junho	Vitória do Brasil no contencioso Embraer X Bombardier. A Organização Mundial do Comércio (OMC) autoriza o Brasil a retaliar o Canadá, por conta dos prejuízos decorrentes dos subsídios canadenses na causa Embraer X Bombardier. No entanto, as sanções não são aplicadas
11 de junho	Brasil e México fecham acordo comercial para redução tarifária. Acordo prevê redução tarifária para o comércio bilateral de 800 itens, entre eles os produtos do setor automotivo. Aumenta imediatamente a quota de exportação de 50 mil veículos para 140 mil e libera completamente o comércio no setor a partir de 2006
16 de julho	Gestão da Câmara de Comércio Exterior - GECEX impõe salvaguardas às importações de coco ralado. A importação do produto passa a ser limitada ao máximo de 3.957 toneladas, no primeiro ano, a 4.550 toneladas no quarto e último ano de vigência da medida. Medida para proteger a produção nacional, uma vez que o coco ralado estrangeiro entra no Brasil com preços muito baixos. Estão excluídos das medidas os países membros do Mercosul (Mercado Comum do Sul) e os países em desenvolvimento que vendam, isoladamente, ao Brasil menos de 3% do total importado ou 9% em conjunto
	Representação na OMC contra subsídio do açúcar. O Brasil, em conjunto com a Tailândia e a Austrália, entram com denúncia na OMC contra os subsídios da União Européia (UE) aos produtores de açúcar. Em agosto, a OMC dá vitória ao Brasil
Outubro	Alta cotação do dólar. A moeda norte-americana atinge a marca dos R\$ 4, cotação mais alta da história do Real. O dólar encerrou o ano de 2002 cotado a R\$ 3,545, acumulando uma valorização de 53,13% frente ao real
02 de dezembro	China e Brasil fazem acordo de cooperação tecnológica. O acordo prevê a transferência de tecnologia para produção de álcool e para o desenvolvimento de automóveis movidos a álcool. O acordo busca permitir, também, o desenvolvimento conjunto de tecnologia para produção de medicamentos genéricos, de aço e para o desenvolvimento de Software.
	China reduz alíquota de importação para o Brasil. O país se compromete a reduzir as alíquotas de importação de 34 itens de produtos que o Brasil

	CONT. vende no mercado chinês e a acabar com a quota de importação de outros produtos. Com a redução das tarifas, os produtos brasileiros ganham maior competitividade no mercado chinês e as exportações para a China se intensificam
	Representação na OMC contra subsídio do suco de laranja. Brasil entra com ação na OMC questionando o imposto cobrado na Flórida (EUA) sobre o suco de laranja importado e com a afirmação de que esse imposto viola as regras da organização. Em maio, o governo brasileiro fecha acordo com o governo americano e retira a queixa
	Intensificação da crise Argentina. Com o peso desvalorizado, os consumidores argentinos têm menor poder de compra. Verifica-se um alarmante aumento da pobreza e do desemprego. O peso argentino vale 70% menos em relação ao dólar. Acostumados a viver com um peso que teve o mesmo valor que o dólar desde 1991, os argentinos têm que se adaptar a um câmbio de 3,5 pesos por dólar
	Balança comercial. Exportações de US\$ 60.439 milhões e importações de US\$ 47.243 milhões. Saldo positivo de US\$ 13.196 milhões

Fonte: Elaboração própria a partir de dados MDIC, 2010.

**Apêndice G - Exportação por setores industriais e intensidade tecnológica (\*) - Brasil, 1996-2002 em US\$ milhões FOB**

Setores	1996		1997		1998		1999		2000		2001		2002	
	Valor	Part. %												
<b>Total</b>	<b>47.747</b>	<b>100,0</b>	<b>52.994</b>	<b>100,0</b>	<b>51.140</b>	<b>100,0</b>	<b>48.011</b>	<b>100,0</b>	<b>55.086</b>	<b>100,0</b>	<b>58.223</b>	<b>100,0</b>	<b>60.362</b>	<b>100,0</b>
<b>Produtos industriais (*)</b>	<b>39.923</b>	<b>83,6</b>	<b>42.590</b>	<b>80,4</b>	<b>41.217</b>	<b>80,6</b>	<b>39.288</b>	<b>81,8</b>	<b>45.968</b>	<b>83,4</b>	<b>47.748</b>	<b>82,0</b>	<b>48.652</b>	<b>80,6</b>
<b>Indústria de alta e média-alta tecnologia (I+II)</b>	<b>12.939</b>	<b>27,1</b>	<b>15.743</b>	<b>29,7</b>	<b>16.217</b>	<b>31,7</b>	<b>15.001</b>	<b>31,2</b>	<b>19.589</b>	<b>35,6</b>	<b>19.300</b>	<b>33,1</b>	<b>18.870</b>	<b>31,3</b>
<b>Indústria de alta tecnologia (I)</b>	<b>2.042</b>	<b>4,3</b>	<b>2.628</b>	<b>5,0</b>	<b>3.240</b>	<b>6,3</b>	<b>4.126</b>	<b>8,6</b>	<b>6.838</b>	<b>12,4</b>	<b>6.982</b>	<b>12,0</b>	<b>5.935</b>	<b>9,8</b>
Aeronáutica e aeroespacial	554	1,2	881	1,7	1.423	2,8	1.962	4,1	3.681	6,7	3.709	6,4	2.835	4,7
Farmacêutica	324	0,7	392	0,7	404	0,8	436	0,9	403	0,7	425	0,7	440	0,7
Material de escritório e informática	354	0,7	343	0,6	353	0,7	472	1,0	490	0,9	395	0,7	236	0,4
Equipamentos de rádio, TV e comunicação	623	1,3	788	1,5	788	1,5	937	2,0	1.904	3,5	2.075	3,6	2.079	3,4
Instrumentos médicos de ótica e precisão	187	0,4	223	0,4	272	0,5	321	0,7	361	0,7	379	0,7	345	0,6
<b>Indústria de média-alta tecnologia (II)</b>	<b>10.897</b>	<b>22,8</b>	<b>13.115</b>	<b>24,7</b>	<b>12.977</b>	<b>25,4</b>	<b>10.874</b>	<b>22,6</b>	<b>12.751</b>	<b>23,1</b>	<b>12.317</b>	<b>21,2</b>	<b>12.935</b>	<b>21,4</b>
Máquinas e equipamentos elétricos n. e.	841	1,8	868	1,6	813	1,6	766	1,6	928	1,7	1.011	1,7	936	1,6
Veículos automotores, reboques e semi-reboques	3.874	8,1	5.507	10,4	5.904	11,5	4.494	9,4	5.349	9,7	5.360	9,2	5.530	9,2
Produtos químicos, excl. farmacêuticos	3.013	6,3	3.234	6,1	2.995	5,9	2.779	5,8	3.331	6,0	2.851	4,9	3.147	5,2
Equipamentos para ferrovia e material de transporte n. e.	59	0,1	58	0,1	75	0,1	74	0,2	117	0,2	124	0,2	130	0,2
Máquinas e equipamentos mecânicos n. e.	3.111	6,5	3.448	6,5	3.191	6,2	2.761	5,7	3.026	5,5	2.972	5,1	3.193	5,3
<b>Indústria de média-baixa tecnologia (III)</b>	<b>9.807</b>	<b>20,5</b>	<b>9.756</b>	<b>18,4</b>	<b>8.846</b>	<b>17,3</b>	<b>8.511</b>	<b>17,7</b>	<b>10.227</b>	<b>18,6</b>	<b>9.985</b>	<b>17,1</b>	<b>10.650</b>	<b>17,6</b>
Construção e reparação naval	186	0,4	193	0,4	131	0,3	12	0,0	7	0,0	38	0,1	9	0,0
Borracha e produtos plásticos	852	1,8	916	1,7	907	1,8	861	1,8	955	1,7	941	1,6	922	1,5
Produtos de petróleo refinado e outros combustíveis	927	1,9	971	1,8	849	1,7	1.108	2,3	1.713	3,1	2.408	4,1	2.176	3,6
Outros produtos minerais não-metálicos	687	1,4	769	1,5	759	1,5	767	1,6	852	1,5	814	1,4	937	1,6
Produtos metálicos	7.157	15,0	6.906	13,0	6.199	12,1	5.762	12,0	6.699	12,2	5.784	9,9	6.605	10,9
<b>Indústria de baixa tecnologia (IV)</b>	<b>17.176</b>	<b>36,0</b>	<b>17.091</b>	<b>32,3</b>	<b>16.154</b>	<b>31,6</b>	<b>15.775</b>	<b>32,9</b>	<b>16.152</b>	<b>29,3</b>	<b>18.464</b>	<b>31,7</b>	<b>19.132</b>	<b>31,7</b>
Produtos manufaturados n.e. e bens reciclados	697	1,5	780	1,5	719	1,4	747	1,6	884	1,6	906	1,6	910	1,5
Madeira e seus produtos, papel e celulose	3.003	6,3	3.194	6,0	3.075	6,0	3.549	7,4	4.040	7,3	3.701	6,4	3.837	6,4
Alimentos, bebidas e tabaco	9.926	20,8	9.568	18,1	9.237	18,1	8.551	17,8	7.685	14,0	10.149	17,4	10.830	17,9
Têxteis, couro e calçados	3.549	7,4	3.549	6,7	3.123	6,1	2.929	6,1	3.543	6,4	3.708	6,4	3.555	5,9
<b>Produtos não industriais</b>	<b>7.824</b>	<b>16,4</b>	<b>10.404</b>	<b>19,6</b>	<b>9.923</b>	<b>19,4</b>	<b>8.724</b>	<b>18,2</b>	<b>9.118</b>	<b>16,6</b>	<b>10.474</b>	<b>18,0</b>	<b>11.709</b>	<b>19,4</b>

Fonte: MDIC, 2009

(\*) Classificação extraída de: *OECD, Directorate for Science, Technology and Industry, STAN Indicators, 2003*. Obs.: n. e. = não especificados nem compreendidos em outra categoria

### Anexo A - Evolução do Comércio Exterior Brasileiro – 1970-2002

Período	PIB BRASIL			EXPORTAÇÃO				SALDO				IMPORTAÇÃO					
	PIB BRASIL			EXP BRASIL (FOB)			MUNDIAL (FOB)		IMP BRASIL (FOB)			COMERCIAL	IMP BRASIL (CIF)		MUNDIAL (CIF)		
	US\$ bi	Tx. real	Abert.	US\$ bi	Var.	Part.%	US\$ bi	Var.	US\$ bi	Var.	Part.%	US\$ bi FOB	US\$ bi	Var.	US\$ bi	Part.%	
(A)	%	econ. /1	(B)	%	B/A	B/C	(C)	%	(D)	%	D/A	(B - D)	(E)	%	(F)	E/F	
1990	469,3	-4,4	11,1	31,4	-8,6	6,7	0,93	3.395,3	13,9	20,7	13,1	4,4	10,8	22,5	13,1	3.491,6	0,64
1991	405,7	1,0	13,0	31,6	0,7	7,8	0,90	3.498,5	3,0	21,0	1,8	5,2	10,6	23,0	2,2	3.609,9	0,64
1992	387,3	-0,5	14,5	35,8	13,2	9,2	0,97	3.708,0	6,0	20,6	-2,3	5,3	15,2	23,1	0,4	3.847,5	0,60
1993	429,7	4,9	14,9	38,6	7,7	9,0	1,04	3.725,1	0,5	25,3	22,9	5,9	13,3	27,7	19,9	4.021,2	0,69
1994	543,1	5,9	14,1	43,5	12,9	8,0	1,04	4.204,0	12,9	33,1	31,0	6,1	10,5	36,0	30,0	4.430,0	0,81
1995	705,4	4,2	13,7	46,5	6,8	6,6	0,92	5.042,0	19,9	49,8	50,5	7,1	-3,3	53,8	49,4	5.267,4	1,02
1996	840,3	2,2	12,0	47,7	2,7	5,7	0,90	5.308,0	5,3	53,3	7,1	6,3	-5,6	56,8	5,6	5.534,2	1,03
1997	871,3	3,4	12,9	53,0	11,0	6,1	0,96	5.518,0	4,0	59,7	12,0	6,9	-6,8	63,3	11,4	5.592,7	1,13
1998	844,0	0,0	12,9	51,1	-3,5	6,1	0,95	5.386,0	-2,4	57,7	-3,4	6,8	-6,6	61,0	-3,6	5.524,4	1,10
1999	586,8	0,3	16,6	48,0	-6,1	8,2	0,86	5.583,0	3,7	49,3	-14,7	8,4	-1,3	51,8	-15,1	5.818,6	0,89
2000	645,0	4,3	17,2	55,1	14,7	8,5	0,87	6.348,0	13,7	55,8	13,3	8,6	-0,7	59,1	14,1	6.613,3	0,89
2001	553,8	1,3	20,6	58,2	5,7	10,5	0,96	6.074,0	-4,3	55,6	-0,4	10,0	2,6	58,7	-0,6	6.438,8	0,91
2002	504,4	2,7	21,3	60,4	3,7	12,0	0,95	6.353,0	4,6	47,2	-15,0	9,4	13,1	49,9	-14,9	6.734,2	0,74

Fonte: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; Secretaria de Comércio Exterior (SECEX) e Departamento de Desenvolvimento e Planejamento de Comércio Exterior (DEPLA).

Notas: 1) O grau de abertura da economia é medido pela participação da corrente de comércio em relação ao PIB; 2) Os dados podem ser consultados em:

Exportações e Importações Brasileiras: SECEX e MF/SRF; Taxa real de variação do PIB: IBGE; PIB em dólar: BACEN ; PIB mundial: International Financial Statistics (FMI) e World Economic Outlook ; e, Comércio Mundial: OMC

### Anexo B - Programa Nacional de Desestatização – PND

US\$ milhões

<b>Empresas</b>	<b>Data do leilão<sup>2/</sup></b>	<b>Valor da venda</b>	<b>Dívida transferida</b>
Usiminas	24-out-1991	1 941,2	369,1
Celma	1-nov-1991	91,1	4,5
Mafersa	11-nov-1991	48,8	0,5
Cosinor	14-nov-1991	15,0	0,0
SNBP	14-jan-1992	12,0	0,0
Indag	23-jan-1992	6,8	0,0
Piratini	17-fev-1992	106,6	2,4
Petroflex	10-abr-1992	234,1	20,7
Copesul	15-mai-1992	861,5	9,2
Alcalis	15-jul-1992	81,4	5,7
CST	16-jul-1992	353,6	483,6
Nitriflex	6-ago-1992	26,2	9,2
Fosfértil	12-ago-1992	182,0	44,0
Polisul	11-set-1992	56,8	131,0
PPH	29-set-1992	59,4	35,0
Goiásfértil	7-dez-1992	13,1	9,3
Acesita	23-out-1992	465,4	232,2
CBE	3-dez-1992	10,9	0,0
Poliolefinas	19-mar-1993	87,1	0,0
CSN	2-abr-1993	1 495,3	532,9
Ultrafértil	24-jun-1993	205,6	20,2
Cosipa	20-ago-1993	585,7	884,2
Açominas	10-set-1993	598,5	121,9
Oxiteno	15-set-1993	53,9	2,0
PQU	24-jan-1994	287,5	40,9
Arafértil	15-abr-1994	10,8	1,8
Carafba	28-jul-1994	5,8	0,0
Acrinor	12-ago-1994	12,1	0,7
Coperbo	16-ago-1994	25,9	5,8
Polialden	17-ago-1994	16,7	1,5
Ciquine	17-ago-1994	23,7	6,3
Politeno	18-ago-1994	44,9	28,4
Embraer	8-dez-1994	192,2	263,4
Escelsa	11-jul-1995	519,3	2,0
Copene	15-ago-1995	270,4	475,4
CPC	29-set-1995	99,7	60,9
Salgema	5-out-1995	139,2	43,9
CQR	5-out-1995	1,7	0,0
CBP	5-dez-1995	0,0	0,0
Nitrocarbono	5-dez-1995	29,6	7,5
Pronor	5-dez-1995	63,5	34,7
Polipropileno	1-fev-1996	81,2	4,6
Koppol	1-fev-1996	3,1	66,9
RFFSA – Malha Oeste	5-mar-1996	63,4	0,0
Light	21-mai-1996	2 508,5	585,9

(continuação)		US\$ milhões	
Empresas	Data do leilão <sup>2/</sup>	Valor da venda	Dívida transferida
Deten	22-mai-1996	12,0	0,0
RFFSA – Malha Centro-Leste	14-jun-1996	316,0	0,0
Polibrasil	27-ago-1996	99,4	12,4
RFFSA – Malha Sudeste	20-set-1996	870,6	0,0
EDN	26-set-1996	16,6	0,0
RFFSA – Malha Tereza Cristina	22-nov-1996	17,9	0,0
RFFSA – Malha Sul	13-dez-1996	208,5	0,0
RFFSA – Malha Nordeste	18-jul-1997	14,6	0,0
CVRD	6-mai-1997	3 298,9	3 558,8
Tecon – 1 (Porto de Santos)	17-set-1997	251,0	0,0
Meridional	4-dez-1997	240,0	0,0
Cia. Docas do ES (Codesa): Cais de Capuaba	6-mai-1998	26,2	0,0
Cia. Docas do ES (Codesa): Cais de Paul	13-mai-1998	9,4	0,0
Tecon – 1 (Porto de Sepetiba)	3-set-1998	79,0	0,0
Gerasul <sup>3/</sup>	15-set-1998	880,6	1 082,0
Porto do Rio (Term. <i>Roll – on Roll – off</i> )	3-nov-1998	26,5	0,0
Porto de Angra dos Reis	5-nov-1998	7,9	0,0
Malha Paulista (Fepasa)	10-nov-1998	205,8	0,0
Datamec <sup>4/</sup>	23-jun-1999	49,6	0,0
Porto de Salvador	1-dez-1999	20,9	0,0
Ações Petrobras – oferta pública <sup>5/</sup>	julho-agosto-2000/2001	4 840,3	-
Banespa	20-nov-2000	3 604,3	-
Banco do Estado de Goiás – BEG	4-dez-2001	269,5	-
Banco do Estado do Amazonas S.A – BEA	24-jan-2002	76,8	-
Cia Vale do Rio Doce – CVRD – Oferta pública	20-mar-2002	1 896,6	-
<b>Total</b>		<b>29 330,1</b>	<b>9 201,4</b>
Sistema Telebrás <sup>6/</sup>	9-jul-1998	19 237,0	2 125,0
Concessões de telefonia celular – Banda B	1997/1998	7 613,0	-
Empresas – espelho	1999	128,0	-
Telefonia celular – Banda D	13-fev-2001	1 333,5	-
Telefonia celular – Banda D (sobras)	2002	18,7	-
Telefonia celular – Banda E	13-mar-2001	481,7	-
Telefonia celular – Banda E (sobras)	2002	237,8	-
Venda participações minoritárias (Decreto nº 1.068)	-	1 149,3	-
<b>Total geral</b>	-	<b>59 529,1</b>	<b>11 326,4</b>

Fonte: BNDES

Notas: 1/ Posição em 28 de novembro de 2002; 2/ Refere-se ao leilão principal; 3/ Inclui leilão de sobras (US\$79,1 milhões) e ofertas aos empregados (US\$0,9 milhão) ; 4/ Inclui oferta aos empregados (US\$2,3 milhões); 5/ Inclui leilão de julho/2001 (US\$808,3 milhões); 6/ Inclui oferta aos empregados (US\$293 milhões).